



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI**



A.D. MDLXII

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO ED ECONOMIA DEI  
SISTEMI PRODUTTIVI  
INDIRIZZO ECONOMICO - CICLO XXVI**

**LA GESTIONE STRATEGICA NEL SISTEMA UNIVERSITARIO  
ITALIANO. ASPETTI TEORICI ED EVIDENZE EMPIRICHE**

*Coordinatore:*

Chiar.mo Prof. Michele Comenale Pinto

*Tutor:*

Chiar.ma Prof.ssa Lucia Giovanelli

*Tesi di dottorato della  
Dott.ssa Marta Amadori*

**ANNO ACCADEMICO 2012-2013**

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	4
<b><i>CAPITOLO I</i></b>	
<b>IL CONCETTO DI STRATEGIA NEL SETTORE PUBBLICO</b>	8
1. La nascita del concetto di strategia e la sua evoluzione nel tempo	8
2. L'avvento delle pratiche di <i>strategic management</i> nel contesto pubblico	24
2.1. Gestione strategica e vincoli pubblici	32
3. <i>Strategic stance</i>	35
4. Il processo strategico: dalla formulazione all'implementazione della strategia	37
4.1. Il ruolo della pianificazione strategica	42
4.1.1. Una rassegna delle principali misure della pianificazione strategica nel settore pubblico	49
4.2. La fase di implementazione della strategia	58
5. Strategia organizzativa e performance pubbliche	71
<b><i>CAPITOLO II</i></b>	
<b>IL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO</b>	77
1. Introduzione: il quadro generale di riferimento	77
2. I principali provvedimenti normativi che hanno delineato l'evoluzione del sistema universitario italiano	82
3. Lo stato attuale del sistema italiano di istruzione universitaria	97
3.1. L'ultimo recente provvedimento riformatore: la legge n. 240 del 2010 e la nuova configurazione degli atenei italiani	97
3.2. La nuova <i>governance</i>	101
4. Il sistema di <i>Higher Education</i> come modello di quasi mercato	108
5. Le pratiche di <i>strategic management</i> nella gestione dell'università	114
5.1. Alcuni tratti distintivi dello <i>strategic management</i> accademico	119
5.2. Le esigenze di gestione strategica nelle università italiane	126
6. L'influenza delle classifiche di ranking sulla gestione strategica dell'università	134
7. Alcune riflessioni critiche	138

### ***CAPITOLO III***

<b>LA GESTIONE STRATEGICA NEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO: EVIDENZE EMPIRICHE</b>	143
1. Premessa	143
2. La metodologia di ricerca	144
2.1. Le dimensioni oggetto di indagine	149
3. Analisi e risultati dell'indagine	154
3.1. Il contenuto della strategia: l'orientamento strategico	154
3.2. Il contenuto della strategia: le azioni strategiche	157
3.3. Il processo strategico: la fase di pianificazione strategica	158
3.4. L'implementazione della strategia: lo stile di implementazione	161
3.5. L'efficacia del processo di implementazione	162
3.6. Collegamento tra gestione strategica e indicatori	163
4. Considerazioni conclusive e sviluppi futuri della ricerca	167
 <b><i>Riferimenti bibliografici</i></b>	 170
 <b><i>Sitografia</i></b>	 180
 <b>APPENDICE</b>	 181

## INTRODUZIONE

I decisori pubblici sono chiamati ad operare in un contesto economico, sociale e politico che presenta evidenti caratteri di dinamicità e complessità, in cui i processi di formulazione ed attuazione delle politiche pubbliche sono fortemente influenzati dalle spinte decisionali del governo centrale, e in cui i numerosi portatori di interesse, ovvero gli *stakeholder*, giocano un ruolo fondamentale.

La stagione di riforme che negli ultimi vent'anni ha modificato in ottica aziendale l'universo delle aziende e amministrazioni pubbliche, ne ha mutato radicalmente i processi di formazione e assunzione delle decisioni, anche a livello strategico. Un approccio orientato alla strategia si è rivelato, col tempo, essenziale per gestire le amministrazioni pubbliche e guidarle nel perseguimento della propria missione istituzionale. Decisioni strategiche, pianificazione strategica e più in generale la gestione strategica, così, sono divenuti temi consolidati nel dibattito in ambito pubblico, non solo nel nostro Paese ma anche in ambito internazionale.

I recenti processi di modernizzazione hanno mutato il profilo gestionale e organizzativo delle amministrazioni pubbliche, ispirati alle logiche del *New Public Management*, chiamando in causa teorie e modelli manageriali, e suscitando un continuo adattamento dei sistemi di governo tradizionali all'approccio aziendale. In realtà, l'exasperata razionalità dei modelli aziendali si è affievolita con l'intervento del paradigma della *Public Governance* e del *Value Public Management*, che hanno posto le basi per lo sviluppo di sistemi "più aperti" di gestione strategica. In tali modelli emerge la volontà di adattare le logiche di management alle specifiche peculiarità del settore, senza operare una rigida traslazione dei principi e degli strumenti. L'ottica è quella di migliorare sensibilmente le condizioni di successo istituzionale e politico delle organizzazioni pubbliche e le loro performance complessive in termini di efficienza, efficacia e qualità dei servizi pubblici, salvaguardando al contempo le specificità del sistema pubblico, che presenta modelli decisionali e processi nettamente distinti da quelli del mondo privato.

I manager pubblici, pertanto, sono sempre più chiamati a comprendere le dinamiche strategiche delle amministrazioni pubbliche, per delineare i percorsi futuri di sviluppo e definire la via più adeguata per perseguire gli obiettivi dell'organizzazione. Negli ultimi anni si è sviluppata una copiosa letteratura nell'ambito della pianificazione

strategica e, più in generale, delle pratiche di gestione strategica nel contesto pubblico. Le numerose pubblicazioni hanno aiutato a fare chiarezza su questo tema così complesso, sollevando alcune questioni importanti, sempre con l'intento di fornire nuovi spunti e un supporto ai *practitioners*. Questi ultimi, talvolta si sono trovati a dover gestire le responsabilità derivanti da un'ampia autonomia, da un lato, e una marcata centralizzazione da parte del potere centrale, dall'altro, e, più di ogni altra cosa, a bilanciare il difficile *trade-off* tra qualità dei servizi ed efficienza delle prestazioni erogate (tema particolarmente sentito nel critico contesto attuale di continue riduzioni della spesa pubblica).

In tal senso, recenti studi empirici hanno indagato l'orientamento strategico delle unità pubbliche e verificato l'esistenza di una relazione tra orientamento strategico, processo di implementazione della strategia e performance (Andrews *et al.*, 2011, 2009b, 2008; Meier *et al.*, 2007), così da identificare le strategie più efficienti per perseguire migliori performance. Altri si sono limitati a verificare l'impatto delle pratiche di pianificazione strategica sui modelli gestionali delle amministrazioni pubbliche. La tendenza, comunque, è quella di comprendere come i processi di gestione strategica possano conciliarsi con le peculiarità del settore pubblico, e quali siano le condizioni che favoriscono l'implementazione di un sistema efficace di *strategic management* in grado di guidare l'organizzazione verso migliori performance.

Alcuni degli studi esaminati hanno condotto l'analisi su un campione eterogeneo; altri si sono focalizzati su campioni omogenei rappresentativi di contesti quali scuole, università, autorità locali.

L'ambito di riferimento del presente studio è il sistema universitario italiano, in particolare l'universo degli atenei pubblici. La ricerca tenta di rispondere a una duplice domanda. Che contenuto ha la strategia adottata dalle università, e come si configura il processo che dalla formulazione delle strategie porta alla loro implementazione? Quali sono i vincoli che gravano sul sistema di gestione strategica degli atenei pubblici italiani e come questi ultimi reagiscono, in termini strategici, alle pressioni esterne? Quali sono l'orientamento strategico e lo stile di implementazione della strategia che le università adottano per essere maggiormente performanti<sup>1</sup>?

---

<sup>1</sup> Come si vedrà, il riferimento è al posizionamento raggiunto dagli atenei nelle classifiche elaborate dall'ANVUR (Agenzia Nazionale per la Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca) a seguito del completamento del Progetto di Valutazione della Qualità della Ricerca 2004-2010.

Uno dei principali contributi della ricerca in oggetto è quello di indagare sulla natura dei fattori e delle variabili esogene che maggiormente influenzano l'orientamento e il processo strategico delle università pubbliche italiane.

Il tema è molto complesso e intriso di problematiche. Si pensi, ad esempio, alla difficoltà di definire gli output e gli outcome delle università, che per loro natura si presentano alquanto complessi e non facilmente decifrabili<sup>2</sup>.

Nonostante i numerosi recenti studi sui processi strategici nel settore pubblico in vari paesi (Andrews *et al.*, 2012, 2011; Walker *et al.*, 2010; Bryson *et al.*, 2009; Stewart, 2004), c'è una forte carenza di studi di questo tipo nel contesto italiano. Infatti, solo pochi studiosi hanno concentrato l'analisi su questo tema nel settore pubblico italiano. Di conseguenza, si ritiene che vi sia l'esigenza di ampliare il quadro teorico ed empirico di riferimento, che possa generare delle basi più analitiche per gli sviluppi futuri sul tema della gestione strategica in ambito pubblico. Coerentemente, la ricerca è stata disegnata con l'intento di colmare un importante *gap* in letteratura, mediante la presentazione dei risultati di un'indagine empirica effettuata su un campione di università statali. Lo studio fornisce una serie di spunti aggiuntivi e fa luce su alcune nuove problematiche rilevanti, così da fornire un quadro d'insieme che possa aiutare i *practitioners* a meglio interpretare i fenomeni interni caratterizzanti le amministrazioni pubbliche. Lo studio contribuisce quindi allo sviluppo e all'ampliamento del *framework* sulla gestione strategica in ambito pubblico.

Il primo capitolo verterà sul concetto di strategia in ambito pubblico. Verrà ricostruito il processo che ha portato dalla nascita del concetto di strategia alla sua evoluzione, e saranno presi in esame l'introduzione delle pratiche di gestione strategica in ambito pubblico, il tema della gestione strategica e dei vincoli pubblici, l'orientamento strategico (o *strategic stance*) e il processo strategico, in particolare i due momenti distinti della formulazione della strategia e della sua implementazione. Inoltre, sarà analizzato il tema del collegamento tra strategie pubbliche e performance.

Il secondo capitolo si concentrerà sul sistema universitario italiano, con la finalità di ricostruire il quadro normativo di riferimento, e di esaminare gli assetti istituzionali, i modelli gestionali e le criticità emerse in seguito al radicale percorso di

---

<sup>2</sup> Ad esempio, la misura in cui una università produce validi laureati potrebbe essere il risultato di politiche di attenta selezione di studenti all'entrata, piuttosto che di una buona didattica e della validità dei docenti.

riforma che sin dagli anni Novanta ha interessato il contesto delle amministrazioni pubbliche. In particolare, verrà presentato, alla luce della legislazione vigente, lo stato attuale del sistema universitario italiano, con particolare enfasi sull'ultimo recente provvedimento riformatore rappresentato dalla legge n. 240 del 2010. Il focus poi si sposterà sulle caratteristiche del sistema di gestione strategica all'interno del contesto accademico e sulle relazioni tra questo e le classifiche di ranking delle università, per dare spazio ad alcune riflessioni critiche al termine della trattazione.

Il terzo ed ultimo capitolo è infine dedicato all'indagine empirica condotta su un campione di atenei italiani, finalizzata ad esplorare le pratiche di gestione strategica nelle specificità di alcune università italiane. Costituiranno oggetto di approfondimento la metodologia di ricerca utilizzata, l'analisi dei risultati in chiave critica, e infine alcune considerazioni conclusive in merito alle traiettorie future della ricerca.

## ***CAPITOLO I***

### **IL CONCETTO DI STRATEGIA NEL SETTORE PUBBLICO**

SOMMARIO: 1. La nascita del concetto di strategia e la sua evoluzione nel tempo. - 2. L'avvento delle pratiche di *strategic management* nel contesto pubblico. - 2.1. Gestione strategica e vincoli pubblici. - 3. *Strategic stance*. - 4. Il processo strategico: dalla formulazione all'implementazione della strategia. - 4.1. Il ruolo della pianificazione strategica. - 4.2. La fase di implementazione della strategia. - 5. Strategia organizzativa e performance pubbliche.

#### **1. LA NASCITA DEL CONCETTO DI STRATEGIA E LA SUA EVOLUZIONE NEL TEMPO**

Il concetto di strategia è stato importato dal settore privato, in cui ha rappresentato per lungo tempo e continua a rappresentare un tema ampiamente discusso. La letteratura sulla gestione strategica nel settore pubblico, infatti, spesso ha “preso in prestito” varie teorie sviluppate in contesti *business-oriented*. La ragione che spiega il motivo per cui strategia organizzativa e tutti gli elementi ad essa associati sono sempre stati oggetto di attenzione risiede nella loro importanza centrale nell'influenzare le performance di enti privati e pubblici (Hart & Banbury, 1994; Enticott & Walker, 2008).

Generalmente, la strategia organizzativa si identifica con l'insieme delle maggiori decisioni, scelte ed azioni che orientano lo sviluppo dell'organizzazione al futuro” (Wechsler & Backoff, 1987)<sup>3</sup>. Fino ad ora si sono susseguiti parecchi studi con l'obiettivo di esplorare il significato della strategia e le sue implicazioni nella gestione strategica delle organizzazioni. L'evoluzione del concetto di strategia è stato caratterizzato, nel tempo, da numerosi fattori dipendenti dal contesto storico e, soprattutto, dai cambiamenti dell'ambiente esterno con cui le organizzazioni quotidianamente si confrontano. Tutte queste significative variabili hanno generato un ampio numero di concettualizzazioni che, talvolta convergono e talvolta divergono l'un l'altra.

Originariamente, la genesi del concetto di strategia può essere attribuita a un insieme di manager e accademici che, a causa delle rilevanti discontinuità ambientali

---

<sup>3</sup> “An organization's strategy can be found in the pattern of major, non routine decisions, choices and actions that set the organization's direction into the future” (p.34). Si veda Wechsler, B. & Backoff, R.W.(1987). *The Dynamics of Strategy in Public Organizations*, *Journal of the American Planning Association*, 53(1), pp. 34-43.

che caratterizzavano lo scenario economico negli anni '50, iniziarono a interrogarsi sull'utilità della considerazione di questo tema per le aziende.

Il primo autore in assoluto che ha affrontato il tema strategico, seppur in forma non esplicita, è stato Peter Drucker. L'autore allude al concetto di strategia quando sostiene che i manager dovrebbero porsi continuamente una serie di domande quali ad esempio "Qual è il nostro business? Quale sarà? E quale dovrebbe essere?"<sup>4</sup>. Drucker sosteneva che ci fosse una forte necessità per i manager di valutare le forze e le pressioni esterne e, successivamente, di identificare quali strategie seguire e in che modo, in una visione di lungo periodo. L'autore sottolinea, pertanto, che le questioni sull'essenza del business necessitano di essere sollevate "not only at the inception of a business or when the company is in trouble". Al contrario, tali domande rivelano la loro massima significatività nella fase di successo di un business. Drucker introduce anche il concetto di "decisioni strategiche", identificando le stesse con le decisioni manageriali, quelle relative alla situazione attuale dell'azienda e alle possibilità di cambiamento della stessa, all'analisi delle risorse disponibili e, conseguentemente, alla ricerca delle risorse necessarie<sup>5</sup>. Infatti, ha definito il management come un continuo processo decisionale.

Vi è stata, d'altra parte, una corposa e organica serie di contributi sul tema, ad opera dell'influenza della *Harvard School*, che con i suoi maggiori rappresentanti – Alfred Chandler and Kenneth Andrews – ha sviluppato ciò che più tardi diventerà

---

<sup>4</sup> Letteralmente, "What is our business? – What will our business be? - and What should it be?". In particolare, Drucker scrive: «The analysis of 'our business' is not yet complete, however. Management still has to ask: 'Are we in the right business or should we change our business?'. Of course, many companies get into a new business by accident; they stumble into it rather than steer into it. But the decision to shift major energies and resources to new products and away from old ones, the decision, in other words, to make a business out of an accident should always be based on the analysis: 'What is our business and what should it be?'» (p. 55). Drucker, P.F. (1994). *The practice of management*. Oxford: Butterworth Heinemann.

<sup>5</sup> Drucker critica espressamente la tendenza della maggior parte dei manager di "porre troppa enfasi sulla ricerca della risposta corretta piuttosto che della domanda corretta". L'unico tipo di decisione che egli considera inerente al processo di *problem-solving* (e quindi al processo di ricerca della soluzione più valida a un problema) è quella relativa alla routine, ovvero la decisione tattica, per la quale, coerentemente con l'opinione di Drucker, l'unico problema è di cercare l'allocatione più economica delle risorse disponibili. Per le decisioni veramente importanti, ovvero quelle strategiche, Drucker suggerisce di trovare la giusta domanda, non la giusta risposta. Si rimanda a Drucker, P.F. (1994). *The practice of management*. Oxford: Butterworth Heinemann. Come Drucker, un altro studioso nel 1957 ha esaminato il problema strategico. Fu Selznick, che ha coniato il termine "*distinctive competencies*", sottolineando l'importanza per i manager di considerare forze e debolezze della propria organizzazione, così da poter formulare adeguatamente obiettivi e traiettorie di sviluppo futuro. In un precedente lavoro, Selznick definisce la struttura «a totality, an adaptive "organism" reacting to influences upon it from an external environment». Si rimanda a Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration: a sociological interpretation*. Row, Peterson, Evanston. Si confronti inoltre Selznick, P. (1948). *Foundations of the Theory of Organization*. *American Sociological Review*, 13(1), pp. 25-35.

l'approccio *classico* al tema strategico. Innanzitutto, Chandler (1962) ha definito la strategia "the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals" (1962, p. 13)<sup>6</sup>. Ha anche enfatizzato l'importanza per le organizzazioni di studiare ed interpretare gli input contingenti esterni – variazioni della domanda, cambiamenti nelle fonti di approvvigionamento, fluttuazioni delle condizioni economiche, nuovi sviluppi tecnologici, azioni della concorrenza – considerando tale abilità la chiave per perseguire delle strategie di successo.

Chandler sostiene che le strategie hanno un forte impatto sulla struttura delle organizzazioni: la teoria cardine implica che "la struttura segua la strategia" ("*structure follows strategy*"), in risposta agli stimoli e alle opportunità dell'ambiente in cui l'organizzazione opera. Emerge da questo approccio la netta separazione tra il pensiero e l'azione, visti come due momenti distinti, in cui, rispettivamente, la strategia viene formulata dal top management e solo in un momento successivo è messa in atto dallo staff dei livelli più periferici.

In linea con la posizione generale della scuola di pensiero harvardiana, un altro autore nel 1971 esamina il concetto di strategia (in particolare la strategia a livello corporate), ampliando quanto già espresso da Chandler. Si tratta di Kenneth Andrews (1980), che riferendosi al suo libro *The Concept of Corporate Strategy*, scrive:

«By the fashionable phrase, "corporate strategy," for example, I mean the pattern of company purposes and goals - and the major policies for achieving those goals - that defines the business or businesses the company is to be involved with and the kind of company it is to be. [...] Corporate strategy reconciles what a company might do in terms of opportunity, what it can do in terms of its strengths, what its management wants it to do, and what it thinks is ethical, legal, and moral. This concept of strategy thus involves economic, social, and personal purposes - not financial objectives alone. Although it evolves with the development of markets, company strengths, and institutional values, corporate strategy marks out a deliberately chosen direction and governs directly the investment decisions, organization structure, incentive systems, and indeed the essential character of the company. It embodies a disciplined unity of purpose, a purpose which - to be powerful - must be clear and worthy of the commitment of energetic and intelligent people. [...] Such a concept of strategy makes an important contribution to

---

<sup>6</sup> Chandler, A.D. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. London: M.I.T. Press.

management. It forces continuous sensitivity to changes taking place in the company's environment and resources. It requires managers to lay conflicting personal agendas on the table and to look beyond immediate opportunities toward long-term growth and development. (Andrews, 1980, p. 30)<sup>7</sup>

Si coglie da queste parole un ampio concetto della strategia descritta da Andrews (tipico della Harvard School), che implica per i manager una visione retrospettiva sulle forze e debolezze della propria azienda e, in aggiunta, un'accurata osservazione delle caratteristiche ambientali, che faccia emergere opportunità e minacce esterne. Gli *executive*, secondo Andrews, sono chiamati ad effettuare entrambe queste tipologie di analisi e successivamente ad intraprendere le strategie che permettano di allineare le *core competencies*<sup>8</sup> dell'azienda alle opportunità offerte dall'ambiente esterno. La strategia, così, è la sintesi di un processo che comporta l'identificazione, da un lato, delle condizioni e dei trend, delle opportunità e dei rischi dell'ambiente e, dall'altro, delle competenze distintive, delle capacità e della storia dell'organizzazione.

Dopo aver valutato tutte le possibili combinazioni, la strategia economica finale è rappresentata dalla scelta dei prodotti e del mercato coerenti con il miglior binomio opportunità-risorse<sup>9</sup>. Dunque, l'essenza dell'approccio classico consiste nell'identificare la strategia "corretta", nel rendere l'organizzazione conforme ad essa, e nel pianificare il suo perseguimento.

Enfatizzando ulteriormente l'approccio razionale al tema strategico diffuso dalla scuola di Harvard, alla fine del 1960 Igor Ansoff sottolinea la validità di un sistematico, esplicito processo di formulazione strategica. Egli definisce la strategia come "un insieme di regole decisionali utili per guidare il comportamento organizzativo"<sup>10</sup>, e identifica tali regole negli obiettivi dell'organizzazione, nella strategia di business (o prodotto-mercato), nel concetto organizzativo (le regole collegate ai processi e alle relazioni interne alle organizzazioni) e nelle politiche operative. Il tratto distintivo del

---

<sup>7</sup> Si tratta di un estratto di un paper pubblicato da Andrews nella Harvard Business Review nel 1980, in cui lo studioso richiama alcuni concetti trattati nel suo libro. Andrews, K.R. (1980). Directors' responsibility for corporate strategy. *Harvard Business review*, 58(6), pp. 30-42.

<sup>8</sup> La nozione di *core competency* sarà richiamata più avanti da Hamel e Prahalad nella loro "Resource based theory". Si veda Prahalad, C.K., Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business review*, 68(3), pp. 79-91; e anche Hamel, G., Prahalad, C.K. (1989). Strategic intent. *Harvard Business review*, 83(7/8), pp. 148-161.

<sup>9</sup> Si veda Andrews, K.R. (1998). The concept of corporate strategy, in Mintzberg, H., & Quinn, J.B. (1998). *Readings in the strategic process*, (third edition), New Jersey: Prentice-Hall.

<sup>10</sup> Testualmente "a set of decision-making rules for guidance of organizational behavior". Si veda Ansoff, I.H., Mc Donell, E.J. (1990). *Implanting strategic management*. London: Prentice Hall.

pensiero di Ansoff, tuttavia, è la promozione di un deliberato, formale, esplicito e sistematico approccio alla formulazione della strategia, in contrapposizione ad un approccio emergente (e quindi non pianificato), informale e adattivo<sup>11</sup>.

Così, viene attribuita grande importanza alla pianificazione strategica, ritenuta un processo essenziale che permette alle organizzazioni di formulare le proprie strategie in maniera cosciente e razionale.

Sin dai primi anni '70, una delle posizioni più significative che si è scontrata con l'approccio razionale della Harvard School fu quella dello studioso Henry Mintzberg

Grazie al contributo di Mintzberg, inizia a svilupparsi una nuova moderna e dinamica visione del concetto di strategia, che ha posto le basi per la nascita della cosiddetta scuola "processuale". Mintzberg, infatti, considerava scetticamente l'ormai consolidato approccio classico e razionale alla formazione delle strategie supportato dagli esponenti della Harvard School, contestando tra l'altro il carattere deterministico del rapporto tra organizzazione e ambiente.

Mintzberg, originariamente, è stato il fautore di una tassonomia sulle "modalità organizzative" che potessero esprimere una realistica e utile descrizione del processo di formazione della strategia. Ha classificato quindi le organizzazioni in tre tipologie: *Entrepreneurial*, *Adaptive* e *Planning*. Lo studioso si è focalizzato sulle condizioni che orientano un'organizzazione verso uno status piuttosto che un altro, evidenziando, a tal proposito, una serie di elementi – quali la natura degli obiettivi, l'orizzonte decisionale, il livello di flessibilità, la visione di governo, lo status dell'organizzazione – che, insieme, configurano uno specifico modello. In particolare, nella sua tassonomia il modello imprenditoriale (*Entrepreneurial*) è associato a una leadership carismatica, a un processo strategico dominato dalla continua ricerca di nuove opportunità, e da un potere centralizzato. Si assume, inoltre, che l'ambiente sia una variabile influenzabile, con cui confrontarsi ma anche e soprattutto da controllare<sup>12</sup>.

Il modello adattivo (*Adaptive*) assume che l'organizzazione debba confrontarsi con un ambiente complesso e in continuo cambiamento e con un set di forze dominanti.

---

<sup>11</sup> Ansoff & McDonnell confermano la validità dell'approccio razionale, presentando nello stesso libro i risultati di uno studio condotto su una serie di fusioni e acquisizioni americane, che rivelano l'esistenza di una relazione positiva tra un approccio esplicito alla formulazione della strategia e le performance aziendali. Si rimanda a Ansoff, I.H., Mc Donnell, E.J. (1990), op.cit.

<sup>12</sup> «The environment is malleable, a force to be confronted and controlled». Mintzberg, H. (1973). Strategy-making in three modes. *California Management Review*, 16(2), p. 46.

La conseguenza è che il processo di *strategy-making* è caratterizzato da un approccio reattivo ai problemi emergenti piuttosto che da una proattiva ricerca di nuove opportunità. Il processo decisionale si costituisce di piccoli passaggi seriali incrementali. A tal proposito, Mintzberg afferma quanto segue:

“Because its environment is complex, the adaptive organization finds that feedback is a crucial ingredient in strategy-making. It cannot take large decisions for fear of venturing too far into the unknown, The strategy-maker focuses first on what is familiar, considering the convenient alternatives and the ones that differ only slightly from the status quo. Hence, the organization moves forward in incremental steps, laid end to end in serial fashion so that feedback can be received and the course adjusted as it moves along. [...] Disjointed decisions are characteristic of the adaptive organization.-Decisions cannot be easily interrelated in the adaptive mode. The demands on the organization are diverse, and no manager has the mental capacity to reconcile all of them. ...” (Mintzberg, 1973, p. 47)

Emerge dall’estratto il focus su alcuni aspetti, finora inesplorati, riguardanti l’incertezza che caratterizza il processo di formazione della strategia e l’impossibilità di formalizzare le strategie in uno schema preannunciato, rigido e formale.

Per ciò che concerne l’ultimo modello di organizzazione proposto dall’autore, il modello *Planning*, Mintzberg discute i temi della razionalità e predicibilità dell’ambiente e si focalizza sulla figura dell’ “analista” (*analyst*), chiamato a giocare un ruolo importante nel processo di formazione della strategia: egli è il soggetto responsabile dell’applicazione delle tecniche di management alla costruzione delle strategie di lungo termine, e il suo obiettivo è controllare l’ambiente in cui l’organizzazione opera. La sua funzione si concretizza nello svolgimento di continue analisi dell’ambiente esterno (valutando costi e benefici delle potenziali strategie), a cui segue la redazione dei piani strategici, ovvero dei documenti formalizzati, sistematici e strutturati<sup>13</sup>. Mintzberg, tuttavia, critica l’aspetto convenzionale dei piani, sostenendo

---

<sup>13</sup> Mintzberg utilizza una serie di esempi per spiegare la natura delle organizzazioni che adottano il modello *Planning*; si riferisce, nello specifico, all’ente della NASA (alludendo alla sua condizione negli anni ‘60) e alla forma di governo comunista. Per quanto concerne il primo esempio, sostiene che la NASA sia stata la prima realtà a livello governativo ad aver adottato il modello pianificatorio (“is a prime example of extended use of the planning mode in government. Its goal was precise and operational, its funding predictable, its mission essentially apolitical in execution”). Con riguardo al secondo esempio, Mintzberg scrive: “The communist form of government with its five year plan is another good example. The power system is hierarchical, goals can be made operational, the home environment can be controlled and made more or less stable and predictable” (p. 50). Mintzberg riconosce l’obiettivo ultimo del pianificatore nella volontà di influenzare e dominare l’ambiente: “the planning mode is oriented to

che il pianificatore dovrebbe considerare e accettare la possibilità di assumere un atteggiamento adattivo, per affrontare e reagire a possibili eventi negativi che potrebbero interferire in qualsiasi momento sulle politiche di gestione strategica. In particolare, Mintzberg richiama l'attenzione sull'esigenza di piani flessibili, necessari per riorganizzare la struttura nel momento in cui sia necessario reagire a possibili cambiamenti congiunturali. Avvalora, quindi, la natura "adattiva" dei piani.

Anni più tardi, nel suo libro "*The rise and fall of strategic planning*" (1994a), l'autore mette in discussione la validità, fondatezza e utilità del processo di pianificazione strategica per le aziende, riconoscendone tre limiti fondamentali. Nello specifico, Mintzberg fa riferimento alla predeterminazione, al distacco (separazione tra strategie e operazioni, tra formulazione e implementazione, tra pensiero e azione) e alla formalizzazione<sup>14</sup>. In realtà, il pensiero di Mintzberg non rinnega la validità del processo di pianificazione: l'autore è convinto che l'attività che si concretizza nella programmazione a lungo termine delle strategie, nella loro articolazione ed elaborazione, sia necessaria per le aziende. Ciò che discute Mintzberg è il fatto che, spesso, siano i pianificatori ad elaborare le strategie a monte quando, invece, essi dovrebbero limitarsi a sistematizzare le strategie, gli obiettivi o le intenzioni precedentemente elaborate dai manager, sintetizzandole in una visione strategica. Il contributo dei *planners* quindi, secondo Mintzberg, dovrebbe limitarsi all'analisi dei dati *hard*, al supporto e incoraggiamento ai manager, all'estrapolazione della vision dei manager e alla sua scissione in tanti piccoli *step* per guidare loro più facilmente nell'implementazione della strategia, anche anticipando le conseguenze e i risultati di

---

systematic, comprehensive analysis and is used in the belief that formal analysis can provide an understanding of the environment sufficient to influence it". Mintzberg, H. (1973), op.cit.

<sup>14</sup> Già nel 1987, Mintzberg e Waters nel loro paper "Of Strategies, Deliberate and Emergent", avevano introdotto il concetto di strategie emergenti, riferendosi nello specifico a "strategies-patterns or consistencies realized despite, or in the absence of, intentions", per distinguerle dalle strategie deliberate. Con questo concetto, gli autori sottolineavano che le organizzazioni possono sviluppare non solo strategie deliberate, ovvero strategie intenzionali, poi realizzate così come previste nei piani, ma una strategia realizzata può essere il frutto di strategie emergenti, a causa di possibili interferenze da parte di forze esterne che inevitabilmente rendono più complesso il processo di *strategy-making*. Gli autori argomentano come segue: «we introduce a variety of types of strategies that fall along this continuum, beginning with those closest to the deliberate pole and ending with those most reflective of the characteristics of emergent strategy. We present these types, not as any firm or exhaustive typology (although one may eventually emerge), but simply to explore this continuum of emergentness of strategy and to try to gain some insights into the notions of intention, choice and pattern formation in the collective context we call organization» (p. 259). Si rimanda a Mintzberg, H., Waters, J.A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), pp. 257-272. Si rimanda al proseguo del lavoro per un maggiore approfondimento sul tema della pianificazione strategica.

ogni fase. Secondo l'autore, infatti, la nascita della strategia spesso avviene in modo intuitivo, è un processo creativo di “*strategic thinking*”; le strategie non sono concepite già in modo schedulato: emergono invece liberamente ai vari livelli dell'organizzazione, attraverso confusi e disordinati processi di apprendimento informale che si manifestano nella quotidianità<sup>15</sup>.

Nel 1987 Mintzberg pubblica un lavoro che diventerà più avanti uno dei più importanti contributi nel campo dello *strategic management*. L'autore, nel suo modello chiamato “*Five Ps for strategy*” (Modello delle cinque P), presenta cinque definizioni del termine strategia - *plan, ploy, pattern, position, e perspective* - con l'obiettivo di fare chiarezza sul concetto di strategia e aiutare professionisti e ricercatori a comprendere meglio l'intriso tema della gestione strategica. Con la definizione ‘*plan*’ l'autore intende “some sort of consciously intended course of action, a guideline (or set of guidelines) to deal with a situation”. Le strategie, quindi, sono elaborate in anticipo rispetto alle azioni, e solo in un momento successivo vengono coscientemente sviluppate. La seconda definizione ‘*ploy*’ si riferisce alla strategia intesa come una specifica manovra esercitata dall'azienda con l'obiettivo di perseguire un vantaggio rispetto a un concorrente. Con la terza definizione (*pattern*), Mintzberg si riferisce alla strategia come modello, ovvero uno schema di azioni incorporato in uno specifico comportamento che si manifesta senza preconcetti. La strategia come ‘posizione’ si riferisce invece alla “nicchia” in cui un'azienda intende posizionarsi, e concentrare le proprie risorse. Rappresenta una sorta di mediazione tra l'ambiente e l'organizzazione e le sue risorse. Infine, l'ultima accezione attribuita al concetto di strategia, strategia come ‘*perspective*’, guarda agli aspetti interni dell'organizzazione. La strategia è vista come una concettualizzazione, un'astrazione che prende vita nella mente degli strateghi; l'aspetto più interessante riguarda il fatto che la strategia sia un concetto condiviso dall'organizzazione, che trova espressione, quindi, nelle intenzioni e nelle azioni dei membri che la compongono<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. Mintzberg, H. (1994b). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, January-February, pp.107-114.

<sup>16</sup> In questo lavoro Mintzberg ha voluto sottolineare il fatto che nessuna definizione di strategia è predominante. Al contrario, a tutti i significati è attribuita la stessa importanza, poiché il concetto di strategia può realmente assumere ciascuna delle connotazioni menzionate. A tal proposito, lo studioso scrive: «while various relationships exist among the different definitions, no one relationship, nor any single definition for that matter, takes precedence over the others. In some ways, these definitions compete (in that they can substitute for each other), but in perhaps more important ways, they

La classificazione presentata da Mintzberg sulle differenti connotazioni assunte dal concetto di strategia rappresenta tutt'oggi un'importante punto di riferimento teorico.

Oltre a Mintzberg, anche un altro studioso di nome Richard Normann mette in discussione l'approccio razionale della scuola harvardiana. Normann, infatti, contesta la validità di un approccio formale quale quello di Harvard, suggerendo che la formazione della strategia è soggetta a un processo di apprendimento continuo, a un sistematico processo di “*learning by doing*”, sorretto da una specifica *business idea*. La *business idea* porta le organizzazioni a distinguersi dai propri *competitors*. Nel pensiero di Normann, quindi, la strategia è vista come un processo di apprendimento guidato da una visione strategica (che, a sua volta, condiziona lo stesso processo di apprendimento), e l'attività di gestione strategica, che si concretizza per Normann nella pianificazione dello sviluppo, si sostanzia in un processo finalizzato alla definizione dell'idea di *business*<sup>17</sup>.

Altri autori hanno sostenuto l'approccio processuale in tema strategico (Pettigrew, 1977; Schendel & Hofer, 1979; Miller & Friesen, 1983)<sup>18</sup>. Tutti i ‘processualisti’ hanno una visione pessimistica sul successo del classico modello analitico-formale della pianificazione strategica, riconoscendo i limiti del pensiero

---

complement. Not all plans become patterns nor are all patterns that develop planned; some ploys are less than positions, while other strategies are more than positions yet less than perspectives. Each definition adds important elements to our understanding of strategy, indeed encourages us to address fundamental questions about organizations in general» (p. 20). Per ulteriori approfondimenti sul modello delle cinque P si rimanda a Mintzberg, H. (1987). *The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy*. *California Management*, 30(1), 11-24.

<sup>17</sup> Per ulteriori approfondimenti sull'approccio cosiddetto “comportamentale” di Normann e sulla sua concezione di *business idea* si rimanda a Normann, R. (1979). *Le condizioni di sviluppo dell'impresa*, Milano, Etas. Si confronti inoltre Ciappei, C. (2005). *Il governo imprenditoriale, Vol. 4.1, Il realismo strategico nel governo d'impresa: materiali per una pragmatica del valore*, Firenze University Press.

<sup>18</sup> Si veda, per esempio, il lavoro di Schendel & Hofer<sup>2</sup>, in cui gli autori definiscono la gestione strategica “a process that deals with the entrepreneurial work of the organization, with organizational renewal and growth, and more particularly, with developing and utilizing the strategy which is to guide the organization's operations”. Per un'analisi più approfondita si rimanda a Schendel, D.E., Hofer, C.W. (1979). *Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning*. Boston: Little, Brown. Si suggerisce anche il contributo di Miller & Friesen, di cui si riporta un estratto significativo, espressione della prospettiva creativa e innovativa degli autori nei confronti del processo strategico, ma anche della loro posizione riguardo le forti interazioni tra organizzazione e ambiente esterno. L'ambiente è considerato infatti una variabile in grado di condizionare con continui stimoli lo svolgimento del processo strategico e i processi di apprendimento: “the degree to which strategy making is an interpretive, reflective, creative and innovative process is expected to have a strong bearing on how well a firm is able to perform in the face of increased environmental challenge and complexity” (p.222). Miller, D., Friesen, P.H. (1983). *Strategy-Making and Environment: The Third Link*. *Strategic Management Journal*, 4(3), pp. 221-235.

strategico razionalmente inteso e l'inutilità di un'eccessiva 'scannerizzazione' dell'ambiente esterno. Le loro considerazioni, al contrario, discutono la condizione imperfetta dell'uomo e del suo comportamento, e rigettano la classica e ottimistica visione del "*rational economic man*", che nella loro concezione è "bounded in his rationality", ovvero, possiamo dire, limitato nella sua razionalità. A tal proposito, Quinn and Voyer (1998) scrivono: "this systems-planning approach focuses on quantitative factors, and underemphasizes qualitative, organizational, and power factors. Systems planning *can* make a contribution, but it should be just one building block in the continuous stream of events that creates organizational strategy"<sup>19</sup>.

Nel 1980 Michael Porter si distingue per il suo importante contributo sul tema della gestione strategica. Grazie al suo noto approccio incentrato sulla massimizzazione del profitto, tuttavia, la visione di Porter è stata collocata all'interno del filone di ricerca classico negli studi di strategia.

Nel suo libro "*Competitive Strategy*" Porter ha definito la strategia competitiva come segue: "a broad formula for how a business is going to compete, what its goals should be, and what policies will be needed to carry out those goals" (Porter, 1980, XXIV). Quindi, la nozione essenziale di strategia, per Porter, è basata sulla distinzione tra finalità – o obiettivi – ovvero le aspettative e le intenzioni dell'azienda con riferimento ai singoli business in cui vuole operare, e mezzi – o politiche, che riguardano gli strumenti mediante i quali si vuole competere in un determinato business e le azioni necessarie per perseguire la strategia competitiva. Nella prospettiva di Porter, la strategia guida l'organizzazione nella ricerca di una posizione adeguatamente vantaggiosa rispetto a quella dei concorrenti. Porter ha formulato un modello che identifica cinque forze che, congiuntamente, determinano l'intensità della competizione all'interno di un settore: *industry competitors, buyers, suppliers, substitutes, potential entrants*. Riportando le sue parole, la strategia competitiva si configura in "taking offensive or defensive actions to create a defendable position in an industry, to cope successfully with the five competitive forces and thereby yield a superior return on investment for the firm" (Porter, 1980, p. 34).

---

<sup>19</sup> Si rimanda a Quinn, J.B., & Voyer, J. (1998). *Logical incrementalism: managing strategy formation*, in Mintzberg, H., Quinn, J.B. (1998). *Readings in the strategic process*, (third edition), New Jersey: Prentice-Hall.

Nella sua visione, così, l'obiettivo principale di un'azienda dovrebbe essere quello di creare una posizione difendibile dalla concorrenza (cosiddetto vantaggio competitivo - *competitive advantage*) nel lungo periodo e superare i concorrenti. Più analiticamente, Porter identifica tre tipologie di potenziali specifiche strategie da perseguire, che sono: la strategia di leadership di costo (*overall cost leadership*), di differenziazione (*differentiation*) e di focalizzazione (*focus*). Identifica inoltre una quarta posizione non di successo, cosiddetta 'stuck in the middle' (letteralmente, "bloccata nel mezzo"), tipica delle aziende che falliscono nello sviluppare le proprie strategie in almeno una delle tre direzioni, a cui sono associati bassi livelli di profitto<sup>20</sup>.

Sulla scia di Porter, nel 1988 Vittorio Coda propone una concettualizzazione della strategia prendendo in considerazione le interazioni con l'ambiente. Coda, infatti, definisce la strategia un modello che guida le organizzazioni verso il successo imprenditoriale<sup>21</sup>. A tal proposito, introduce il concetto di 'formula imprenditoriale', identificandola con un modello di interazione tra l'organizzazione e l'ambiente, mediante il quale l'organizzazione è in grado di perseguire una strategia di successo.

L'architettura strategica, nell'approccio di Coda, è il risultato di una serie di aspetti correlati a: il sistema competitivo, il sistema di prodotto, il sistema degli *stakeholder*, la proposta progettuale orientata agli *stakeholder*, la struttura organizzativa. Dunque, la strategia si configura in un modello di interazione tra l'azienda e l'ambiente in cui essa opera.

Coda si focalizza anche sul concetto di 'orientamento strategico', ad indicare l'identità più profonda dell'organizzazione, il lato nascosto del disegno strategico e, in aggiunta, la visione di base sulla quale le strategie complessive, competitive e funzionali, sono sviluppate e mediante la quale le stesse si materializzano. L'orientamento strategico, nel modello di Coda, non rappresenta una variabile immutabile nel tempo. Esso, al contrario, è suscettibile di cambiamenti in risposta all'evoluzione ambientale. Pertanto, potrebbe succedere che col tempo esso riveli la sua

---

<sup>20</sup> Si tornerà sul tema nel proseguo del paragrafo.

<sup>21</sup> Citando le parole di Coda: «La strategia di una impresa ci appare come il modello di ricerca del successo imprenditoriale che l'impresa di fatto ha adottato o che intende adottare, dove il successo imprenditoriale non è definito a priori, ma è parte integrante del modello al cui interno trova definizione [...] Così intesa la strategia rappresenta l'identità effettiva o ricercata dell'impresa evidenziando che cosa fa o vuol fare, perché lo fa o vuol fare, come lo fa o vuol fare». Per un'analisi più approfondita si rimanda a Coda, V. (1988). *L'orientamento strategico dell'impresa*. Torino, Utet.

inefficacia o inadeguatezza. In quel caso, i manager dovrebbero sviluppare un nuovo orientamento mediante la definizione di nuove linee guida o direzioni strategiche.

Poco dopo, Hamel and Prahalad si distinguono per il concetto di *core competencies*, considerate in uno dei loro contributi le “radici” del vantaggio competitivo (*the roots of competitive advantage*), il focus della strategia a livello aziendale. Gli autori sono convinti che i manager debbano impiegare tempo e risorse per lo sviluppo di un’architettura strategica, necessaria per identificare quali competenze *core* possedere e quali tecnologie approntare<sup>22</sup>. L’architettura strategica è vista, così, come una mappa del futuro, basata sulle proprie competenze *core* (Prahalad & Hamel, 1990).

Uno dei contributi che merita di essere menzionato, inoltre, è quello di Normann and Ramírez, che nel 1993 introducono il concetto di “strategia interattiva” (*interactive strategy*). Nel loro paper pubblicato sulla *Harvard Business review* gli autori scrivono:

“Strategy is the art of creating value. It provides the intellectual frameworks, conceptual models, and governing ideas that allow a company’s managers to identify opportunities for bringing value to customers and for delivering that value at a profit. In this respect, strategy is the way a company defines its business and links together the only two resources that really matter in today’s economy: knowledge and relationships or an organization’s competencies and customers” (Normann, Ramírez, 1993, p. 65).

---

<sup>22</sup> Gli autori riconoscono nelle risorse e nelle competenze aziendali le fonti principali del vantaggio competitivo. Il management, di conseguenza, dovrebbe sviluppare l’abilità di mettere a punto le tecnologie, le risorse e le competenze maggiormente sfruttabili nell’ambito delle opportunità offerte dall’ambiente. Citando le parole degli autori, l’attività dei manager si sostanzia in quanto segue: “consolidate corporatewide technologies and production skills into competencies that empower individual business to adapt itself quickly to changing opportunities”. See Prahalad, Hamel (1990), op.cit. A tal proposito, si ritiene interessante il lavoro di Bryson *et al.*, che in uno studio relativamente recente (focalizzato sul settore pubblico) definiscono una competenza *core* come «one that is crucial to the success of the organization. It is “core” because of its location in the linkages of competencies to aspirations: Remove the competency, and goal achievement is unlikely. A core competency, however, will not be distinctive if it is easy for others to emulate, and thus it will not provide a basis for long-term success» e una competenza distintiva come «a distinctive competency whose presence is crucial for goal achievement (because of its linkages to goals) and, precisely because it is hard to emulate, critical to the long-term success of the organization. [...] As Eden and Ackermann note, “the strategic future of an organization, or division, or business unit, or department, whether private, public, or third sector, depends totally on its ability to exploit competencies in relation to its aspirations. The security and stability of that future depends on the distinctiveness of the competencies and their sustainability” (1998, 108)» (p. 3). Si veda Bryson, J.M., Ackermann, F., & Colin, E. (2007). Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations. *Public Administration Review*, 67(4), pp. 702-717.

Tale prospettiva chiama in causa, certamente, una nuova visione del concetto di strategia. In questo approccio, l'agire strategico si sostanzia nello mettere a punto una "costellazione di competenze" dei diversi attori, in virtù dell'obiettivo ultimo rappresentato dalla creazione del valore. La creazione del valore è resa possibile grazie all'interazione tra competenze organizzative e competenze di fornitori, clienti, concorrenti. Viene rappresentato un concetto più ampio di strategia, in cui la cooperazione tra l'organizzazione e i suoi *stakeholder* gioca un ruolo fondamentale. Il sistema di creazione del valore presuppone che gli attori lavorino insieme per co-produrre valore, riconfigurando i ruoli e i rapporti all'interno della "costellazione". Il prodotto di questa nuova logica del valore è una strategia interattiva, in cui, per citare gli autori, "l'obiettivo non è quello di creare valore per i clienti ma di mobilitare i clienti a generare il proprio valore partendo dall'insieme delle offerte aziendali". Si afferma, così, un nuovo dinamico concetto di strategia, in cui le interazioni tra organizzazione e *stakeholder* rappresentano la vera chiave del successo.

Lo studio del *framework* di riferimento che costituisce la base teorica del presente lavoro ci porta a fare una serie di considerazioni.

Si ritiene opportuno precisare, infatti, che nell'ambito della letteratura in tema di gestione strategica è possibile individuare due principali filoni di ricerca. Accogliendo l'impostazione di Elbanna (2006), infatti, gli studi sul tema condotti dai vari studiosi possono essere ragionevolmente attribuiti a due filoni di ricerca: quello sul contenuto della strategia e quello sul processo strategico<sup>23</sup>, sebbene alcuni autori abbiano criticato la tendenza in atto di separare nettamente le due menzionate sub-aree di ricerca<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Focalizzandosi sugli orientamenti delle due aree di ricerca, Elbanna asserisce come segue: «Content research deals with issues of strategy content such as portfolio management, diversification, mergers and the alignment of firm strategies with environmental characteristics. Process research ... concentrates on the way in which managers influence the firm's strategic position through the strategic decision-making process (SDMP) that they use» (p.2). Cfr. Elbanna, S. (2006). Strategic decision-making: Process perspectives. *International Journal of Management Reviews*, 8(1), pp. 1–20.

<sup>24</sup> A tal proposito, Pettigrew scrive: «For a time this distinction between content and process has been useful. It has allowed a process tradition to develop in the field, with as Chakravarthy and Doz (1992) suggest, a different focus, disciplinary bases and methodologies. However, it is now clear that as elements of the content tradition are asking more dynamic questions (for example, Nelson 1991, Porter 1991) and parts of the process tradition are more explicitly linking process themes to the time series analysis of strategy content (for example, Pettigrew and Whipp, 1991; Itami and Numagami, this issue), so the sharp distinction between process and content appears more of an analytical hindrance than a help» (p.7). Cfr. Pettigrew, A.M. (1992). The Character and Significance of Strategy Process Research. *Strategic Management Journal*, 13 (Special Issue: Fundamental Themes in Strategy Process Research), pp. 5-16.

La letteratura sul tema è sempre stata orientata ad approfondire le interazioni tra i due elementi suddetti - il contenuto della strategia e il processo strategico – e le performance aziendali e l'ambiente. Coerentemente con il filone teorico principale, così, l'essenza della strategia assume un duplice significato, consentendo di esplicitare due significativi aspetti delle organizzazioni, che sono il contenuto della strategia e il processo strategico – o processo di *strategy-making* (Walker *et al.* 2010).

Oggetto del proseguo del paragrafo saranno i due concetti appena menzionati. Mentre la prospettiva del processo di focalizza su analisi sistematiche, pianificazione e formulazione strategica, ed è basata su un'azione mirata degli strateghi, (intenti, appunto, a garantire la corretta attuazione del processo di *strategy-making*), la prospettiva del contenuto della strategia, della sua essenza in senso stretto, enfatizza la natura delle forze interne ed esterne all'azienda responsabili del concepimento delle strategie aziendali (Wechsler, Backoff, 1987).

Quindi, il contenuto strategico si riferisce all'oggetto della strategia, ovvero l'approccio adottato dall'organizzazione nella fornitura/erogazione dei propri beni/servizi (Walker *et al.*, 2010; Boyne, Walker, 2004), un modello di azioni attraverso le quali l'organizzazione si propone di perseguire i suoi obiettivi, considerando al contempo le circostanze esterne. Il processo strategico si riferisce al modo in cui il contenuto strategico è creato o, più precisamente, alle azioni specifiche attraverso le quali una strategia è implementata e ai fattori che influenzano tale processo (Elbanna, 2013, 2008, 2006; Hart, 1992). Quindi, i processi strategici attengono alle dinamiche interne ai processi decisionali che sono collegate agli obiettivi strategici, e il proprio outcome è rappresentato dal contenuto della strategia (Boyne, Walker, 2004; Walker *et al.*, 2010).

Il contenuto della strategia, a sua volta, fa riferimento a due principali elementi, rappresentati dall'orientamento strategico (*strategic stance*) e dalle azioni strategiche (*strategic actions*). Lo *strategic stance* rappresenta l'orientamento, la posizione prevalente che caratterizza un'organizzazione e il suo modo di interagire con l'ambiente. Esso dovrebbe essere visto come un'inclinazione durevole, che tende a perdurare nel lungo periodo, poiché l'organizzazione generalmente cerca di mantenerlo e consolidarlo nel tempo per migliorare la sua performance (Boyne, Walker, 2004). Un secondo livello di analisi, sempre nell'ambito del contenuto strategico, porta a

considerare le specifiche azioni messe a punto dalle organizzazioni, che traducono l'orientamento strategico dell'organizzazione in operazioni.

Lo *strategic stance*, così, si concretizza nelle azioni strategiche che, invece, sono potenzialmente suscettibili di cambiamenti nel breve periodo.

Miles e Snow nel 1978 presentarono una classificazione di possibili *strategic stance*, suggerendo che i manager sono in grado di sviluppare diverse tipologie di strategie durevoli nella forma di comportamenti strategici (*strategic behavior*)<sup>25</sup>, assunti generalmente per consentire all'organizzazione di adattarsi all'ambiente. Sulla base di una ricerca condotta su quattro aziende industriali, Miles e Snow formulano una tassonomia di quattro possibili strategie suscettibili di essere adottate dalle organizzazioni, riconducibili agli orientamenti *Prospector*, *Defender*, *Analyzer* e *Reactor*. Su tale classificazione si tornerà più avanti in questo capitolo.

Il modello di Porter (1980), invece, come già menzionato in questo paragrafo, si focalizza su tre specifiche azioni strategiche che un'organizzazione può implementare per perseguire il successo nel suo sistema competitivo. È identificata, inoltre, una quarta posizione indefinita, che se assunta, porta un'organizzazione al fallimento. Le prime tre possibili azioni identificate da Porter sono: la strategia di “*cost leader*”, che concerne la capacità delle aziende di vendere i propri prodotti a un prezzo inferiore rispetto a quello della concorrenza. La seconda strategia che può essere adottata è quella della differenziazione, che consiste nella creazione di prodotti percepiti come unici dai clienti. Infine, le aziende possono perseguire la strategia della focalizzazione, che implica di servire un target ristretto – ovvero “a particular buyer group, segment of the

---

<sup>25</sup> È interessante notare come il concetto di *strategic stance* elaborato da Miles e Snow presenti una notevole somiglianza con quello di orientamento strategico di fondo sviluppato da Coda (1988). Miles e Snow, infatti, definiscono la strategia come segue: «...a pattern or stream of major and minor decisions about an organization's possible future domains. Further, these decisions take on meaning only as they are implemented through the organization's structure and process. In other words, an organization's strategy can best be inferred from its behavior, though one can conceptually associate strategy with *intent* and structure with *action*» (p. 7). Anche gli autori, come Coda, si riferiscono ad un orientamento strategico (*strategic stance*, *strategic behavior*) celato e non formalizzato, fortemente dipendente dall'ambiente, e che si concretizza nelle azioni. Il pensiero di Coda sembra avere dei punti di contatto con l'orientamento di Miles e Snow persino con riguardo al rapporto con l'ambiente. Miles e Snow, infatti, scrivono: «every organization will choose its own target market and develop its own set of products or services, and these domain decisions will then be supported by appropriate decisions concerning the organization's technology, structure and process» (p. 29). Ciascuna delle quattro tipologie di “comportamento” esistente nella classificazione di Miles e Snow riflette un particolare approccio dell'organizzazione nei confronti dell'ambiente, come vedremo anche nel proseguo del lavoro. Si rimanda a Miles, R.E., Snow, C.C. (1978). *Organizational Strategy, Structure, and Process*. New York: McGraw-Hill e a Coda, V. (1988), op.cit.

product line, or geographic market” - in maniera più efficiente ed efficace rispetto ai concorrenti che operano in un mercato più ampio, con la possibilità di seguire entrambe le strategie di leadership di costo e di differenziazione. La quarta possibile situazione definita da Porter è tipica di quelle organizzazioni che non scelgono o non riescono a perseguire efficacemente nessuna delle tre sopra-menzionate strategie competitive. Questa condizione indefinita può essere chiamata “*stuck in the middle*”, ed è ritenuto un approccio che conduce le organizzazioni al fallimento.

Il *framework* sviluppato da Porter è stato adattato al contesto pubblico da Boyne e Walker (2004) che lo hanno utilizzato per indagare il tema della gestione strategica in un campione di organizzazioni pubbliche.

La visione d’insieme sui principali studi in materia di gestione strategica ci ha permesso di evidenziare i contributi chiave, ma anche l’evoluzione subita nel corso del tempo dal concetto di strategia, dall’approccio razionale/deterministico tipico della prospettiva classica, al più dinamico approccio processuale. Prendendo in esame le due scuole di pensiero opposte, essenzialmente, la dicotomia risiede nella visione della strategia, considerata un atto deliberato nella prospettiva classica, e un elemento gradualmente emergente dalle dinamiche quotidiane nella prospettiva processuale<sup>26</sup>.

Negli anni più recenti, tuttavia, un nuovo filone di ricerca chiamato *strategy-as-practice* (s-as-p) ha ampliato l’area della ricerca in tema strategico, osservando le implicazioni del processo di formazione della strategia da un’altra prospettiva, e in qualche misura rivoluzionando l’approccio tradizionale ai processi strategici. Le ragioni che giustificano lo sviluppo di tali nuovi studi sono imputabili, come sostenuto da vari autori, a una generale insoddisfazione nei confronti della ricerca convenzionale, considerata responsabile da vari autori di aver spesso trascurato il comportamento degli attori del sistema, le loro motivazioni, interazioni e le azioni che ne derivano, in grado di impattare sul processo di formazione della strategia. Il nuovo filone di ricerca in

---

<sup>26</sup> Whittington (1993) elabora un *framework* teorico sugli approcci esistenti in tema di gestione strategica, sistematizzando i contributi dei maggiori autori per poi ricondurli a quattro differenti scuole di pensiero. L’autore riconosce, in aggiunta agli approcci classico e processuale citati nel presente lavoro, l’approccio di tipo *evolutionary* e quello sistemico (*systemic*), considerando questi ultimi un’estensione della prospettiva processuale. Tra i tratti distintivi dell’approccio *evolutionary*: l’irrilevanza di una pianificazione razionale e orientata al futuro, e la natura dinamica, ostile e competitiva dei mercati, che rende difficile l’attuazione di una programmazione a lungo termine. Tra i tratti distintivi dell’approccio ‘sistemico’, invece, la forte dipendenza della formulazione della strategia dal sistema sociale nell’ambito del quale la strategia è concepita. Per i riferimenti bibliografici sui contributi riconducibili alle categorie dottrinali menzionate si rimanda a Whittington, R. (1993). *What is Strategy and Does It Matter?* London: Routledge.

corso considera gli strumenti più importanti delle teorie, spesso considerate eccessivamente astratte per essere applicate nella pratica (Hansen, 2011), e pone al centro del tema strategico gli attori sociali, piuttosto che la prospettiva *economic-based* che caratterizza il tradizionale filone di ricerca.

Le ricerche hanno messo in luce la distinzione tra *strategy practice* e *strategy process* (Jarzabkowski, Spee, 2009), spostando l'attenzione su un nuovo focus, quello sulle "micro-attività" (connesse al cosiddetto 'strategizing') - spesso trascurate dalla ricerca tradizionale - che, invece, sono in grado di incidere considerevolmente sulle organizzazioni e i loro membri. Quindi, gli elementi centrali per il filone s-as-p sono rappresentati dai soggetti coinvolti nelle pratiche (*practitioners*), dalle pratiche e dalla prassi. Come affermano Bryson *et al.* (2010):

"From a practice perspective, it is a serious error to view strategic management as any kind of technocratic, mechanistic, strictly linear process. Instead, strategic management, at least at its best, should be viewed as a much richer, fuller bodied, more fully human (physical, social, emotional, even spiritual) endeavor engaged in by communities of practice presumably intent on strategic thinking, acting, learning and meaning making - on behalf of their enterprises, and their individual and collective identities." (Bryson *et al.*, 2010, p. 498)

In tale contesto, un altro aspetto che diviene centrale è quello dei network organizzativi, che insieme ai comportamenti degli attori rappresenta un aspetto essenziale nelle ricerche sul moderno public management. Strategia e network, infatti, attengono a come le organizzazioni e la loro gestione si adattano al contesto socioeconomico, politico e istituzionale in cui operano (Walker *et al.*, 2010).

I trend esposti rappresentano, senza dubbio, la direzione per i futuri sviluppi delle ricerche sul tema strategico nelle organizzazioni, pubbliche e private.

## **2. L'AVVENTO DELLE PRATICHE DI *STRATEGIC MANAGEMENT* NEL CONTESTO PUBBLICO**

Il sistema pubblico è sottoposto, ormai da più di un ventennio, ad un ampio processo evolutivo, che ha mutato e continua a mutare radicalmente le condizioni operative delle unità che lo compongono. La rivoluzione in questione, manifestatasi a livello internazionale, ha accolto lo strumento aziendale e i principi che ne guidano la gestione,

come alternativa ai modelli tradizionali vigenti nel settore pubblico, con la finalità di perseguire una maggiore efficienza ed economicità nella gestione delle unità pubbliche. I nuovi strumenti di matrice aziendale, quindi, introdotti quasi bruscamente nel settore pubblico, si sono scontrati con una realtà in cui predominava l'approccio adempimentale di "conformità alle norme", ed hanno chiaramente modificato il *modus operandi* delle unità pubbliche in termini strategici ed operativi<sup>27</sup>.

Un'atmosfera di necessario cambiamento del settore pubblico, risultante da una percepita inadeguatezza degli strumenti tradizionali a supportare efficacemente l'operato dei manager pubblici – strumenti che col tempo hanno manifestato evidenti criticità e lacune – ha favorito, infatti, col tempo, la considerazione di nuove modalità di gestione delle risorse pubbliche. In questo quadro di manifestate esigenze, inizia a prendere forma un movimento di riforma, poi sintetizzato con il nome di "*New Public Management*". Sin dai primi anni '80, il processo riformatore, in linea con obiettivi di rinnovamento della gestione dei servizi pubblici, ha provocato un forte influsso dei principi, sistemi e strumenti di estrazione privata nel settore pubblico (Dunleavy & Hood, 1994; Hansen, 2011), spinto dall'esigenza di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni pubbliche, ridurre i costi, razionalizzare le procedure, e rendere le organizzazioni maggiormente responsabili e "rendicontabili" in termini di qualità dei servizi, ponendo quindi una forte enfasi, quindi, sui concetti di *accountability*<sup>28</sup> e

---

<sup>27</sup> Per approfondire la tematica dell'evoluzione in senso aziendale delle aziende e delle amministrazioni pubbliche si rimanda a: Anselmi, L. (1995). *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione*, Torino: Giappichelli; Borgonovi, E. (2005). *Principi e Sistemi Aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Milano: Egea; Marinò, L.(2005). *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale*, Torino: Giappichelli; Giovanelli, L. (2000). *Modelli contabili e di bilancio*, Milano: Giuffrè.

<sup>28</sup> Il termine *accountability*, (letteralmente "responsabilità", obbligo di rispondere di un atto compiuto) è collegato alla necessità, per coloro che ricoprono un ruolo di responsabilità in ambito pubblico, di rendere conto del proprio operato nei confronti della società o di altri soggetti esterni interessati. Esso è inevitabilmente associato al concetto di responsabilizzazione, ossia l'attitudine ad individuare con facilità il soggetto a cui competono determinate funzioni o programmi e, quindi, a cui può essere attribuita la responsabilità di determinate politiche. In particolare, ci si riferisce alla responsabilità di amministratori e dirigenti che gestiscono risorse finanziarie pubbliche, e alla rendicontabilità, ossia la capacità di documentare e dimostrare la regolarità e affidabilità delle politiche di gestione dei conti pubblici. Al tema dell'*accountability*, quindi, sono legati quello di trasparenza e di controllabilità. Nel contesto del New Public Management, il concetto appare in linea con la separazione tra organi politici e amministrativi, e con la chiara esplicitazione dei ruoli, sulla base dei quali può avvenire il confronto tra prestazioni attese e effettive, e da cui conseguentemente sorge la relativa responsabilità. L'esigenza di fondo che sottende alle logiche di *accountability* è quella di evitare che i soggetti incaricati di attuare le politiche pubbliche pongano in essere comportamenti opportunistici a proprio favore, che siano potenzialmente dannosi per altri. Il "rendere conto delle performance" nei confronti degli attori sociali, sia interni che esterni, costituisce la chiave per promuovere la responsabilizzazione degli organi di governo sulle politiche adottate e in questo senso si pone la centralità del cittadino, messo in condizione di valutare l'operato

trasparenza dei servizi pubblici (Hood, 1991; Borgonovi, 1991, 2005; Anselmi, 1995; Whorton, Worthley, 1981; Gregory, Lonti, 2008; Gruening, 2001; Pollit-Bouckaert, 2002).

Il movimento del New Public Management, ed il nuovo correlato approccio manageriale, così, hanno posto le basi per l'introduzione di sistemi di *performance management* – per valutare e misurare l'attività delle organizzazioni pubbliche – che attualmente rappresentano un aspetto significativo della corrente del NPM – sebbene non l'unico (Broadbent, 2007).

In sintesi, i principi essenziali del NPM sono sintetizzabili come segue: ridefinizione dei confini tra Stato e mercato, mediante processi di liberalizzazione e privatizzazione; decentramento funzionale dei livelli di governo, mediante la revisione della macrostruttura del settore pubblico; maggiore focalizzazione sui bisogni della collettività e orientamento alle performance, mediante l'introduzione di espliciti parametri target che consentono di misurare i risultati raggiunti e, quindi, di compararli con gli obiettivi prefissati; maggiore enfasi sulle responsabilità dei manager ai vari livelli, attraverso la messa a punto di meccanismi di monitoraggio continuo delle loro performance.

Il nuovo paradigma gestionale, calato nelle specificità delle amministrazioni pubbliche, ha mutato il volto delle organizzazioni, rivoluzionandone l'approccio adottato fino a quel momento e gli schemi di formulazione ed attuazione delle politiche pubbliche, rivedendo quindi i processi decisionali, fino a far divenire la gestione strategica un tema di crescente significatività per la direzione e la gestione delle aziende ed amministrazioni pubbliche.

Per un lungo periodo le pratiche di *strategic management*, infatti, erano state poco esplorate nel settore pubblico. In seguito all'avvento del New Public Management, peraltro, il dibattito sul tema è stato oggetto di un'ingente quantità di ricerche condotte da numerosi studiosi (Stevens & McGowan, 1983; Ring & Perry, 1985; Wechsler & Backoff, 1987; Nutt & Backoff, 1993; Backoff *et al.*, 1993; Flynn & Talbot, 1996; Boyne & Gould-Williams, 2003; Hendrick, 2003; Boyne *et al.*, 2004; Meier *et al.*,

---

delle amministrazioni pubbliche. La possibilità di misurare e di evidenziare l'esito della valutazione in modo trasparente, così, è prevista in virtù del più ampio principio di democrazia che dovrebbe guidare la gestione delle politiche pubbliche. Cfr. Pezzani, F. (a cura di) (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano. Per un approfondimento sul concetto di *accountability* si rimanda inoltre a Borgonovi (2005), *op.cit*; Roberts, J., Scapens R. (1985). *Accounting Systems and Systems of Accountability – Understanding accounting practices in their Organizational Contexts*, *Accounting, Organizations and Society*, 10(4), pp. 443-456.

2007; Andrews *et al.*, 2008, 2009a, 2011, 2012; Enticott & Walker, 2008; Poister & Streib, 2005; Fernandez & Rainey, 2006; Bryson *et al.*, 2010; Poister *et al.*, 2010; Hansen, 2011; Bozeman & Moulton, 2011; Elbanna, 2008, 2013; Buckland, 2009; Modell, 2012; Marin, 2012; Ayande *et al.*, 2012; Bronzetti *et al.*, 2012, Cantele *et al.*, 2011; Lega, 2012)<sup>29</sup>.

La logica razionale sottesa al NPM, cui sono stati fortemente correlati i meccanismi di controllo gestionale e strategico, e il focus sui sistemi di programmazione operativa e budgeting, senz'altro risultava coerente con i modelli di pianificazione strategica analitico-formale (*rational planning*). In particolare, il paradigma del NPM ha trovato applicazione in tutti quei sistemi pubblici caratterizzati da modelli decisionali a razionalità assoluta a razionalità limitata, che hanno posto le basi per l'introduzione dell'approccio manageriale. Si ritiene necessario, a tal proposito, un breve approfondimento.

Nella letteratura sul *public management*, infatti, in un momento precedente a quello della stagione riformatrice che ha caratterizzato le amministrazioni pubbliche, sono stati identificati vari modelli di *public policy*, ovvero dei modelli che hanno interpretato i possibili processi decisionali di attuazione delle politiche pubbliche. Tra questi, il modello a razionalità assoluta, quello a razionalità limitata, e il modello incrementale.

Il modello razionale o a razionalità assoluta presuppone un processo decisionale ben strutturato orientato alla massimizzazione dei risultati: si definiscono preventivamente

---

<sup>29</sup> Si vogliono menzionare gli studi di Bronzetti *et al.*, 2012, di Cantele *et al.*, 2011 e di Lega, 2012 poiché hanno avuto ad oggetto la realtà italiana. Lo studio di Bronzetti *et al.* si focalizza sulle dimensioni correlate alla pianificazione strategica nelle università italiane, tralasciando altri aspetti rilevanti in merito alla gestione strategica; anche Cantele *et al.* analizzano il sistema di pianificazione strategica delle università italiane, mediante un'analisi empirica dei piani strategici degli atenei, e forniscono una proposta metodologica al processo di pianificazione strategica; Lega affronta invece il tema dello *strategic management* nelle organizzazioni sanitarie pubbliche che costituiscono, rispetto alle università, una categoria completamente differente di aziende pubbliche. Lo studio in oggetto analizza le variabili maggiormente coinvolte nei processi strategici mediante l'attuazione di interviste con CEO e dirigenti medici. Per un'analisi più approfondita si rimanda a Bronzetti, G., Mazzotta, R. & Nardo, M.T. (2012). Strategic planning dimensions in Italian universities, *Business education & accreditation*, 4(1), pp. 61-72, a Cantele, S., Martini, M. e Campedelli, B. (2011). La pianificazione strategica nelle università: alcune evidenze empiriche dall'Italia e una proposta metodologica, *Azienda Pubblica*, 4, p. 339-359, e a Lega, F. (2012). Beyond rhetoric: inquiry on the essence of strategic management in public healthcare organizations. *The International Journal of Clinical Leadership*, 17(3), pp. 175-184. Si vuole menzionare inoltre la ricerca di Riviezzo-Napolitano (2012), incentrata sull'orientamento imprenditoriale dei dipartimenti universitari italiani, che mediante una survey indaga il legame tra l'orientamento imprenditoriale e le performance dei dipartimenti. Si rimanda a Riviezzo, A. e Napolitano, M.R. (2012). L'orientamento imprenditoriale dei dipartimenti universitari italiani, presentato al *XXIV Convegno annuale di Sinergie - Il territorio come giacimento di vitalità per l'impresa, 18-19 ottobre 2012 - Università del Salento*.

gli obiettivi, si analizzano le alternative possibili e si sceglie quella più valida sulla base della valutazione delle conseguenze. È un modello ottimale, fondato sul ruolo dell' "uomo razionale", che implica separazione tra funzione politica e amministrativa, completezza delle informazioni e centralizzazione del potere.

Il modello a razionalità limitata (March e Simon, 1958), meno pretenzioso del precedente, tiene conto della natura imperfetta dell'uomo e dei suoi limiti cognitivi, e pone al centro, al contrario, gli interessi che influenzano i soggetti coinvolti nel processo decisionale e l'intelligenza delle persone, piuttosto che la razionalità. In questo modello, le politiche pubbliche sono rese possibili solo se coerenti con la struttura economica e organizzativa.

Il modello incrementale<sup>30</sup>, che per lungo tempo ha caratterizzato il contesto delle unità pubbliche nel nostro Paese, viceversa, presuppone che il processo politico sia caratterizzato da negoziazioni, contrattazioni e compromessi tra i gruppi decisionali; un processo di approssimazioni successive, in cui le decisioni si formano in modo continuo non secondo un percorso sinottico razionale, ma attraverso accordi, ritrattazioni, considerazioni che "espandono", revisionano e modificano decisioni del passato già intraprese e acquisite.

Rebora (1999) ha proposto una schematizzazione che considera un altro modello decisionale di *public policy*, quello umanistico; esso mette in risalto l'aspetto partecipativo e democratico, affievolendo la rilevanza delle logiche razionali e promuovendo il coinvolgimento degli *stakeholder* esterni ed interni nei processi di

---

<sup>30</sup> La logica incrementale ha caratterizzato per molto tempo il contesto di tutte le amministrazioni pubbliche, anche quello universitario. La teorizzazione del modello incrementale (o adattivo) è da attribuire a Lindblom (il contributo originale sul tema risale al 1953), che ha considerato le politiche pubbliche il risultato di rapporti di forza, processi di apprendimento, relazioni di scambio, in cui l'organizzazione è la vera protagonista. L'incrementalismo di Lindblom è stato anche definito incrementalismo disgiunto (*disjointed incrementalism*, o *muddling through*), in contrapposizione a quello logico sostenuto da Quinn. Il *logical incrementalism* di Quinn, infatti, valorizza la centralità della leadership piuttosto che dell'organizzazione nello sviluppo del processo strategico, decreta la validità continua e la stabilità di ogni paradigma proveniente dal leader, salvo poi scontrarsi con interferenze esterne imprevedibili, considerate le uniche possibili interferenze al processo di formazione della strategia. Ma in questo modello è bandito il ruolo dell'organizzazione nella formazione emergente delle strategie. Per un maggiore approfondimento sull'incrementalismo logico di Quinn si veda il proseguo del lavoro. Per ulteriori approfondimenti sul modello decisionale incrementale si rimanda a Miolo Vitali, P. (1993). *Il sistema delle decisioni aziendali: analisi introduttiva*, Torino: Giappichelli. Per un'analisi delle dinamiche adattive sulla formazione della strategia si rinvia a La Rocca, S. (2006). *Management e creazione delle strategie. Il ruolo dei microprocessi nell'attivazione del cambiamento*, Collana Università Bocconi - Dipartimento di economia aziendale, Giuffrè Editore, Milano. Per una disamina dei modelli rappresentativi del processo decisionale delle amministrazioni pubbliche si rimanda a Hinna, L., Meneguzzo, M., Mussari, R. e Decastri, M. (2006). *Economia delle aziende pubbliche*, Milano: McGraw-Hill.

formulazione delle politiche pubbliche. In tale ambito, la decisione è il risultato di processi di apprendimento, resi possibili da un accentuato decentramento organizzativo e dalla partecipazione di tutti gli attori sociali.

Date queste premesse, si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione sul processo evolutivo che ha riguardato il tema della gestione strategica in ambito pubblico, per opera dei due paradigmi del *New Public Management* e della *Public Governance*.

In tale quadro di riferimento, già si comprende come le logiche di *New Public Management* abbiano trovato terreno fertile nei modelli caratterizzati da razionalità assoluta o limitata, e si siano scontrati con l'approccio incrementale, del tutto opposto alle logiche manageriali. Negli stessi modelli, si sono facilmente insediate anche le pratiche di gestione strategica, in particolare i modelli di pianificazione strategica di tipo razionale/formale.

Il paradigma della *public governance*, affermatosi intorno alla seconda metà degli anni Novanta, ha ampliato la prospettiva del NPM integrandola con nuovi approcci e nuove modalità di governo, basate sul consenso e la partecipazione degli attori, pubblici e privati, e sull'interazione tra governo e società, che insieme collaborano e decidono su tematiche di interesse comune (Bekke *et al.*, 1995; Rhodes, 1996; Jackson-Stainsby, 2000). Si afferma la visione di un management pubblico mediatore, coinvolto in politiche di collaborazione e cooperazione, ma anche impegnato a governare la complessità e dinamicità dell'ambiente, il vero punto di partenza per la definizione e l'implementazione delle politiche pubbliche<sup>31</sup>. La prospettiva della *public governance*, si fonda pertanto sullo sviluppo di correlati strumenti strategici di programmazione,

---

<sup>31</sup> Il paradigma della *Public Governance* è stato identificato dai principali sostenitori come un modello alternativo a quello del *New Public Management*. Esso attribuisce al governo un ruolo di scomposizione e coordinamento, di "calibratura degli interventi", di integrazione e regolamentazione (Meneguzzo 2006, p. 27). Si veda a tal proposito Meneguzzo, M. (2006). *La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche*, in Hinna, L. *et al.*, op.cit. Per un'analisi critica del *New Public management* e per una presentazione esaustiva dei tratti distintivi del modello della *public governance* e dei principi di fondo a cui è ispirato si rimanda ai contributi di Kickert (1995, 1997). Per l'autore: «Public governance has a broader meaning than the usual restricted business-like, market-oriented interpretation of the concept of 'management'. [...] In public governance, the interaction between the political and societal context plays a crucial role. Public governance is a complex activity involving the 'steering' of complex networks in societal policy sectors. Thus, public management should be broadened into 'public governance', in which the external orientation at the social-political environment plays an important part, as well as the complexity of administrative relations, and the specific character of 'governance' in complex networks» (1997, p. 732). Si rimanda a Kickert, W. (1997). *Public governance in the Netherlands: an alternative to anglo-american 'managerialism'*, *Public Administration*, 75(4), pp. 731-752, e a Kickert, W. (1995). *Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education*, *Governance*, 8(1), pp. 135-157.

controllo e valutazione che aiutino a definire obiettivi e politiche pubbliche comuni e condivisi (Kickert, 1997; Meneguzzo *et al.*, 2006).

Le implicazioni che l'affermazione della *public governance* ha generato nell'ambito dei processi di gestione strategica, quindi, riguardano innanzitutto il punto di partenza delle politiche pubbliche, rappresentato non più dalle condizioni interne all'organizzazione ma dall'ambiente esterno; inoltre, le teorie sul pluralismo decisionale, che spostano il focus sui processi di coordinamento e sulla gestione delle relazioni sociali, sull'attivazione di processi negoziali e sulla promozione del consenso. Il problema di fondo, nel nuovo modello istituzionale della *public governance*, è rappresentato dalla qualità e dalle preferenze individuali (Meneguzzo, 2006). Il coinvolgimento e la partecipazione del cittadino, l'apertura dell'organizzazione a processi interattivi con l'esterno, la gestione delle relazioni, i modelli negoziali, tutti elementi tipici della *public governance*, hanno posto le basi, come vedremo, per un nuovo modo di intendere la pianificazione strategica, che non ha rinnegato il modello razionalmente inteso ma ha ampliato la prospettiva di osservazione, anche e soprattutto in ambito pubblico.

La gestione strategica, così, è diventata un'attività essenziale per le amministrazioni pubbliche, anche nell'ottica di creare valore pubblico e migliorare le condizioni interne delle organizzazioni pubbliche<sup>32</sup>. La creazione del valore pubblico, infatti, diviene oggi l'obiettivo ultimo per i manager pubblici, un criterio guida nel processo di formazione delle strategie pubbliche (Moore, 2003).

La gestione strategica può essere definita un processo comprendente la definizione del contenuto della strategia e delle condizioni necessarie per la sua realizzazione, il monitoraggio sistematico dello stato di avanzamento della sua realizzazione lungo le linee stabilite, e la produzione di feedback che consentano l'attivazione di un ciclo successivo di pianificazione. Oltre al processo di pianificazione, quindi, fa solitamente

---

<sup>32</sup> Negli anni più recenti ha preso forma un nuovo paradigma che si identifica con il nome di *Value Public Management*. Esso risulta in contrasto con le tendenze del tradizionale New Public Management, più volte criticato per aver trascurato, nella smoderata ricerca di efficienza dei sistemi pubblici di cui è promotore, gli aspetti relativi al valore pubblico. Tale cambiamento, nella visione del nuovo paradigma, coinvolge una serie di aspetti quali ad esempio: la soddisfazione dei cittadini/utenti, la qualità dei servizi come criterio rilevante per il rinnovo dei mandati dei dirigenti pubblici e la fiducia nelle amministrazioni pubbliche, il coordinamento dei network, gli output dei servizi, sistemi di rendicontazione pubblica che includono i cittadini, considerati parte attiva del governo del sistema, i cittadini visti come utenti finali e i finanziatori come contribuenti. L'obiettivo, quindi, è ridefinire il ruolo dei manager all'interno della sfera pubblica, accogliendo nuove sfide rispetto alle competenze loro richieste dal New Public Management. Si rimanda a O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), pp. 353–366.

riferimento anche alla fase di implementazione della strategia e a concetti più astratti come il pensiero strategico<sup>33</sup>.

Nel contesto pubblico, è stata spesso identificata come un processo che comprende lo sviluppo di piani strategici e il loro continuo aggiornamento, e che coinvolge fattori quali la *leadership*, la cultura, la capacità manageriale e la struttura organizzativa. Implica, in particolare, la creazione di un sistema olistico che abbraccia la pianificazione strategica, l'allocazione delle risorse, l'implementazione delle strategie, la valutazione e il controllo (Poister, Streib, 1999; Vinzant, Vinzant, 1996). Citando testualmente Bryson *et al.* (2010), può anche configurarsi con "l'appropriata e ragionevole integrazione tra i processi di pianificazione e implementazione all'interno di un'organizzazione [...] per garantire il perseguimento della sua missione istituzionale, l'apprendimento continuo, e la generazione di valore pubblico".

Il ruolo della pianificazione strategica in ambito pubblico, consente, in particolare, di focalizzare l'amministrazione<sup>34</sup>: sul "campo di attività attuale" ("dove siamo"), ovvero la comprensione degli obiettivi di fondo, delle funzioni e dei compiti assegnati, delle logiche di funzionamento, delle risorse a disposizione, sia finanziarie che umane, e delle competenze e risorse possedute dall'organizzazione pubblica; sull' "identità futura" ("che cosa vogliamo diventare"), ovvero gli aspetti da modificare nella missione, nelle politiche e nei programmi, nelle risorse finanziarie e umane, nelle competenze e risorse; infine, sui "mezzi che consentono di perseguire la posizione futura prospettata" ("come dobbiamo muoverci"), ovvero l'insieme degli strumenti utili per attuare il processo di cambiamento, che potrebbero essere i piani strategici, il processo di riorientamento dei processi, la gestione delle risorse umane mirata a specifiche finalità.

Essa non dovrebbe essere vista semplicemente come una attività che le persone svolgono supportati da strumenti ad hoc, come mappe o piani strategici, ma come un sistema di azioni "generativo", in grado di produrre modelli o schemi di azioni strategiche basate su specificità e valutazioni contestuali, elementi contingenti e "improvvisazione" (Bryson *et al.*, 2010).

---

<sup>33</sup> Si rimanda a Invernizzi, G. (a cura di), *Strategia e politica aziendale*, Milano: McGraw-Hill, e a Hendrick, R. (2003). Strategic planning environment, process and performance in public agencies: a comparative study of departments in Milwaukee. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), pp. 491-519.

<sup>34</sup> La concettualizzazione esposta fa riferimento al testo di Hinna *et al.* (2006), sulla base dell'impostazione di Bryson (2004). Si rimanda a Hinna *et al.* (2006), *Economia delle aziende pubbliche*, op.cit.

## 2.1. GESTIONE STRATEGICA E VINCOLI PUBBLICI

Alla luce delle considerazioni appena fatte sul processo di aziendalizzazione che ha caratterizzato il settore pubblico, si ritiene necessario evidenziare le principali problematiche che, potenzialmente, ostacolano la traslazione degli strumenti e dei modelli manageriali nelle aziende e amministrazioni pubbliche.

I contesti privato e pubblico, infatti, sono caratterizzati da significative differenze gestionali e organizzative. Le istituzioni del settore pubblico presentano peculiarità che devono essere attentamente analizzate, in quanto queste si riflettono inevitabilmente sulla definizione di modelli gestionali e organizzativi (Giovanelli, 2000), ma anche sui processi e le pratiche di gestione strategica (Ring, Perry, 1985). È chiaro che la natura di strumento aziendale della gestione strategica si scontra inevitabilmente con le specificità del settore pubblico, in cui vigono processi decisionali e condizionamenti ben diversi rispetto al settore privato.

I vincoli che condizionano la gestione delle entità pubbliche possono essere ricondotti a quattro fenomeni essenziali: l'eterogeneità delle attività prestate, l'assenza di un meccanismo di mercato, e conseguentemente di ricavi propri, la presenza di un potere sovraordinato a cui è associato il potere di prelievo coattivo e la limitata autonomia<sup>35</sup>. Analogamente, le teorie sulla strategia già consolidate nel settore privato subiscono all'interno delle organizzazioni pubbliche una serie di condizionamenti correlati a numerosi fattori, quali la natura pubblica del soggetto economico, l'origine politica delle direttive di governo, i vincoli budgetari sulla spesa pubblica, il sistema governativo ed intergovernativo a cui appartengono le istituzioni pubbliche, la fornitura dei servizi non collegata a una "transazione di scambio" in senso stretto, la natura prevalentemente pubblica del finanziamento, le relazioni di cooperazione con le altre organizzazioni, pubbliche e private.

Uno dei maggiori fattori responsabili di influenzare negativamente la gestione delle organizzazioni pubbliche è la burocrazia<sup>36</sup>, che si riferisce all'insieme dei vincoli,

---

<sup>35</sup> Per una trattazione esaustiva in merito si rinvia a Borgonovi, E., (2005), op. cit.

<sup>36</sup> La concettualizzazione del modello burocratico è da attribuire a Max Weber (1864-1920), in particolare alle teorie sull'organizzazione razionale che vedevano nella burocrazia la soluzione ai problemi collegati alla complessità e alle difficoltà di gestione insite nelle amministrazioni pubbliche. Secondo Weber un'organizzazione è tanto più orientata al raggiungimento delle proprie finalità quanto meno sono presenti occasioni di conflitto e arbitrarietà nelle relazioni interpersonali e nei rapporti tra i gruppi sociali. In tale contesto, le procedure e le norme, e le prescrizioni di comportamento derivanti dall'esperienza passata, rappresentano gli strumenti più idonei a garantire imparzialità, affidabilità e prevedibilità dei

delle procedure, delle norme e in generale delle limitazioni cui sono regolarmente soggette le amministrazioni pubbliche, che presentano un forte controllo sul comportamento degli operatori pubblici: “public managers are given considerable resources and broad discretion for administering programs, but are subjected to an array of laws, procedures, and norms intended to closely control their behavior” (Whorton, Worthley, 1981, p. 357).

Con l'avvento del NPM nel settore pubblico si è passati da un management “per regole” a un management “per obiettivi, per risultati”; il modello burocratico, che per tanto tempo aveva orientato lo svolgimento delle attività di erogazione dei servizi (che dovevano risultare conformi alle regole imposte), ha lasciato spazio a una gestione per obiettivi, in cui l'assolvimento della missione istituzionale è fortemente associata a obiettivi da raggiungere in funzione della soddisfazione del cittadino cliente finale e della creazione di valore.

Le considerazioni appena fatte portano ad affermare che la strategia delle istituzioni pubbliche è soggetta a numerose possibili interferenze che provengono dal contesto stesso in cui le amministrazioni operano.

Ci si domanda, in certi casi, se si possa parlare di strategia vera e propria nel settore pubblico. Se si accetta ad esempio l'accezione di “strategia come piano” proposta da Mintzberg<sup>37</sup>, e quindi come predisposizione anticipata e consapevole di azioni da seguire, valida per il settore privato, si dovrebbe pensare che gli obiettivi siano autodeterminati – all'interno dell'organizzazione, e non stabiliti all'esterno. Nel settore pubblico, per contro, la determinazione degli obiettivi strategici generali proviene da

---

comportamenti, ma anche efficacia e efficienza. I comportamenti selezionati sulla base dell'esperienza, quindi, sono quelli corretti e che portano al successo; non vi è dunque necessità di mettere a punto soluzioni innovative perché le buone prassi selezionate, per definizione, producono risultati positivi. Il modello burocratico si caratterizza per elevata formalizzazione, deresponsabilizzazione del management ai vari livelli, standardizzazione delle procedure, centralizzazione delle decisioni, impersonalità nello svolgimento di compiti e mansioni, immutabilità dei ruoli, rigidità della struttura a cambiare le procedure per assecondare le richieste dei cittadini e in generale rispondere agli stimoli ambientali. Nel modello, che pone le sue basi nella gerarchizzazione, il personale svolge un ruolo meramente esecutivo mentre gli organi centrali esercitano un forte ruolo di coordinamento e controllo. Il controllo, quindi, è basato sulla conformità alle norme e agli atti, e non ai risultati, e ciò si traduce inevitabilmente in un'incapacità di rilevare le cause di eventuali inefficienze. Weber, pertanto, fu il primo ad evidenziarne i limiti e le patologie, e, successivamente, anche alcuni suoi allievi. Si rimanda a Weber, M. (1980). *Economia e società*, vol. IV, Milano: Edizioni di Comunità. Per un'analisi critica del modello burocratico si veda anche Decastri, M. (2006). *Amministrazione pubblica e stereotipi: alla ricerca della burocrazia perduta*, in Hinna, L., Meneguzzo, M., Mussari, R. e Decastri, M. *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.

<sup>37</sup> Si veda il primo paragrafo.

forze istituzionali esterne che, nella maggior parte dei casi, prevedono un sistema di monitoraggio del loro raggiungimento; le organizzazioni pubbliche si ritrovano, in molti casi, ad implementare delle strategie già sviluppate da enti sovraordinati che hanno il controllo su politiche e allocazione delle risorse (Bryson *et al.*, 2010), o sono tenute a elaborare dei piani strategici perché richiesti da mandati legislativi (Poister, 2010).

Si comprende, quindi, come il concetto di strategia, ma in generale il tema della gestione strategica, sia nel contesto pubblico un argomento complesso e intriso di problematiche, inerenti ad aspetti sociali, politici, economico-finanziari, che spesso limitano l'autonomia e la flessibilità delle unità pubbliche.

La tabella che segue, riadattata dal *framework* di Nutt e Backoff (1993) mostra una serie di fattori ambientali che caratterizzano la gestione delle organizzazioni pubbliche, e un confronto con quanto caratterizza il settore privato.

**Tabella 1. I fattori ambientali nel settore pubblico e privato**

ENVIRONMENTAL FACTORS	PUBLIC SECTOR	PRIVATE SECTOR
MARKET	Authority bodies compose market	Consumers' buying behavior defines market
	Collaboration among organizations offering similar services	Competition among organizations offering similar services
	Financing by budget allocations/ taxation/nominal charges	Financing by fees and charges price-based
	Market data often unavailable	Market data considerably available
	Market signals unclear	Market signals generally clear
CONSTRAINTS	Mandates, obligations and control limit autonomy and flexibility	Autonomy and flexibility limited only by law
POLITICAL INFLUENCE	Stems from authority network and from users	Indirect form of influence

Fonte: Adattamento da Nutt, Backoff (1993)

Pertanto, le tecniche e i processi consolidati nel settore privato non possono essere semplicemente traslati all'interno del contesto delle istituzioni pubbliche (Cuganesan, Dunford, Palmer, 2012; Hendrick, 2003). Necessitano, al contrario, di essere adattati alle peculiarità del settore pubblico ed esaminate con riferimento ai vincoli normativi e politici che gravano sulle entità pubbliche (Andrews *et al.*, 2008; 2011; Modell, 2012).

Sin dai primi anni '80, un numero elevato di ricercatori ha iniziato a focalizzare i propri studi sulle implicazioni della gestione strategica nel settore pubblico. La tendenza

di questo filone di ricerca, tuttavia, è stata quella di focalizzare l'attenzione sulle analisi del processo strategico – ovvero il processo che inizia con la formulazione e termina con l'implementazione della strategia<sup>38</sup> – tralasciando gli aspetti associati al contenuto della strategia. Questa tendenza è stata fortemente criticata da vari studiosi (in particolare Boyne, Walker, 2004) che, d'altra parte, hanno dato importanza anche al contenuto della strategia che, come già descritto, incorpora l'orientamento strategico e le azioni strategiche. La tendenza generale delle ricerche, inoltre, è stata quella di studiare come le organizzazioni pubbliche adattano la propria strategia ai cambiamenti dell'ambiente, sulla scia dei trend tradizionali di ricerca del settore privato.

### **3. STRATEGIC STANCE**

Lo studio dell'orientamento strategico delle organizzazioni ha visto l'elaborazione di un numero considerevole di modelli. La maggior parte di tali studi, tuttavia, proviene dall'ambito di ricerca delle aziende private.

Si è scelto in questa sede di esaminare uno dei modelli più significativi, quello di Miles e Snow, sviluppato nel 1978 e poi rielaborato più recentemente da Boyne e Walker (2004, 2009) che lo hanno adattato al contesto pubblico. Miles e Snow formulano una classificazione di quattro tipologie principali di orientamenti strategici potenzialmente assumibili dalle organizzazioni, sulla base di uno studio condotto su quattro imprese industriali. Anni più tardi lo stesso modello, sebbene con appropriati adattamenti, è stato applicato al settore pubblico da Boyne e Walker (2004, 2009).

Nel presente lavoro, per studiare l'orientamento strategico del sistema italiano di istruzione universitaria, adotteremo il costrutto di Miles e Snow, prendendo in considerazione, tuttavia, il modello riadattato di Boyne e Walker. Gli autori hanno posto il modello originario all'interno del più ampio concetto di *strategy content*, riferito all'approccio dell'organizzazione nei confronti della loro attività di erogazione dei servizi e soddisfacimento delle attese degli utenti finali. Come sostengono Andrews *et al.* (2012) «the “strategic stance” of an organization is the broad way in which it seeks to organize itself in order to deliver services most effectively». L'orientamento strategico inteso dagli autori tende a rimanere stabile nel lungo periodo. In un altro recente studio, Andrews *et al.* (2011) analizzano la strategia organizzativa

---

<sup>38</sup> Si veda, a tal proposito, il paragrafo 4.

(*organizational strategy*) e lo stile di implementazione della strategia (*strategy implementation style*).

Secondo lo studio condotto da Miles e Snow, un'organizzazione può manifestare quattro differenti tipi di strategie, o orientamenti strategici, che si sostanziano in: orientamento *prospector*, *defender*, *analyzer* o *reactor*. Nello specifico, le organizzazioni *prospector* sono caratterizzate dalla costante ricerca di nuove opportunità, da una continua ridefinizione delle priorità legate ai servizi, e sono pionieri nello sviluppo di nuovi prodotti e servizi. I *defender* sono contraddistinti dal mantenimento delle priorità legate ai servizi e da una focalizzazione sulle attività *core*.

La priorità, in tali organizzazioni, è attribuita all'efficienza dei servizi e alle attività core. Nelle organizzazioni che assumono un orientamento *analyzer* nessun orientamento è predominante. Esse presentano dei tratti caratteristici sia del *prospector* sia del *defender*. Le organizzazioni *reactor*, infine, si caratterizzano per avere priorità non ben definite, per l'attitudine a modificare le condizioni di erogazione dei servizi su spinta di pressioni esterne. Tali organizzazioni, generalmente, attribuiscono una ridotta attenzione alle nuove opportunità e non possiedono una stabile capacità di risposta alle pressioni ambientali.

Sulla base della concettualizzazione di Miles e Snow sulle strategie organizzative, Boyne e Walker nel 2004 formulano un *framework*, adattabile al contesto delle organizzazioni pubbliche, comprendente le varie tipologie di strategie in cui trovava presumibilmente espressione l'orientamento strategico delle amministrazioni pubbliche.

Gli autori hanno rivisitato il modello elaborato da Miles e Snow, criticando un aspetto, che i due autori suggerivano, ovvero il fatto che un'organizzazione normalmente possa manifestare solo una "posizione" strategica. Boyne e Walker, al contrario, assumono che le organizzazioni sono suscettibili di presentare al contempo differenti tipologie di orientamenti, sostenendo che, per esempio, un'organizzazione possa assumere un "atteggiamento" strategico da *prospector* ma anche da *defender*. La ragione che gli autori adducono risiede nella complessità e nella costante mutabilità del contesto in cui operano le istituzioni pubbliche, che spesso porta le organizzazioni ad adattarsi, a seconda dei casi, alle contingenze esterne, e conseguentemente a modificare il proprio orientamento strategico.

Le assunzioni fatte da Boyne e Walker (2004) e da Andrews *et al.* (2011) sono state anche studiate empiricamente. Gli autori, infatti, hanno dimostrato che lo stile di implementazione della strategia ha un impatto sulle performance solo se risulta coerente con l'orientamento strategico. Lo stile di implementazione della strategia, quindi, di per sé, non è in grado di migliorare le performance dell'organizzazione<sup>39</sup>.

Il presente lavoro si inserisce all'interno del dibattito sulla gestione strategica delle organizzazioni pubbliche avvalorando queste asserzioni. Nello specifico, si accoglie l'impostazione degli autori, secondo cui l'orientamento strategico ha un ruolo determinante sulle performance delle organizzazioni. Per tale ragione, si è scelto di analizzare le pratiche di *strategic management* nel sistema universitario italiano mediante la somministrazione di un questionario che si focalizza, tra le altre misure, anche sugli aspetti relativi allo *strategic stance*.

#### **4. IL PROCESSO STRATEGICO: DALLA FORMULAZIONE ALL'IMPLEMENTAZIONE DELLA STRATEGIA**

Come è stato osservato nei precedenti paragrafi, numerosi studi si sono focalizzati sul processo strategico. Tale attività – che dalla formazione della strategia conduce alla sua attuazione – è stata spesso definita come il momento principale in cui si esprime l'essenza della strategia.

Si ritiene che questo processo sia certamente importante, ma che non sia l'unico elemento da considerare per l'analisi del fenomeno strategico. Anche il contenuto della strategia, infatti, costituisce a nostro parere un elemento fondamentale. Date queste premesse, tuttavia, nel proseguo del paragrafo saranno affrontate le principali implicazioni del processo strategico, focalizzandoci, in particolare, sulle due sotto-fasi principali. Prima di soffermarci su ogni singola fase, tuttavia, riteniamo necessaria una breve introduzione sul processo strategico.

Il processo di formulazione ed implementazione della strategia si compone di due fasi distinte che insieme costituiscono il processo strategico, o *strategy-making*. Pertanto, tali fasi rappresentano due momenti interdipendenti, parti integranti dell'intero processo di pianificazione-esecuzione-adattamento. La pianificazione condiziona l'esecuzione. L'attuazione della strategia, a sua volta, influenza i cambiamenti alla

---

<sup>39</sup> Si veda il paragrafo dedicato alla fase di implementazione della strategia.

strategia e la pianificazione in un circolo continuo (Hrebiniak, 2006). Tale visione del processo strategico rappresenta, in linea concettuale, la configurazione ottimale del processo.

Si ritiene opportuno, a tal proposito, citare un estratto del contributo di Hrebiniak:

“Every organization, of course, has some separation of planning and doing, of formulation and implementation. However, when such a separation becomes dysfunctional – when planners see themselves as the smart people and treat the doers as “grunts” – there clearly will be execution problems. The truth is that implementation demands ownership at all levels of management. [...] The implementation of strategy is not a trivial part of managerial work; it defines the essence of that work. Execution is a key responsibility of all managers, not something that “others” do or worry about”. (Hrebiniak, 2006, p. 13)

Le argomentazioni di Hrebiniak pongono le basi per alcune considerazioni sulle prospettive emergenti nel campo di ricerca di riferimento. Nel dibattito internazionale in letteratura, infatti, il processo decisionale è spesso osservato da due prospettive opposte e, per certi versi, complementari: quella del formalismo sinottico e quella dell'incrementalismo politico. Si può affermare che l'elemento chiave del modello formale sia la razionalità delle procedure; la sintesi intuitiva e il comportamento politico, al contrario, caratterizzano la prospettiva politico-incrementale (Elbanna, 2006).

Analogamente, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, nella scuola processuale, in accordo con un approccio incrementale<sup>40</sup>, la strategia rappresenta un processo mediante il quale l'attività dell'organizzazione è allineata agli obiettivi organizzativi (Buckland, 2009). La prospettiva razionale, al contrario, si basa su una netta distinzione tra la funzione manageriale agli alti livelli, a cui è associata la funzione di controllo e direzione politica, e i livelli più bassi, a cui compete una funzione esecutiva (Buckland, 2009). La seconda visione della strategia ha natura deterministica e ha manifestato brevemente i suoi limiti, a causa della sua impossibilità di prendere in considerazione alcuni contingenti aspetti come la storia, la cultura e altre variabili di contesto. Nel nuovo approccio alla strategia il contesto, la cultura e i processi, così come la leadership e la valutazione, risultano centrali per capire come la strategia è

---

<sup>40</sup> Si fa riferimento, in questo caso, all'incrementalismo logico di Quinn.

formata, emerge ed è implementata<sup>41</sup>. Tale nuovo orientamento, tuttavia, non ha rinnegato completamente l'approccio razionale alla pianificazione strategica. Ha, in un certo senso, ampliato l'ambito di osservazione a considerare nuovi aspetti, sempre più rilevanti nel contesto delle aziende, pubbliche e private.

Quindi, negli anni più recenti il concetto tradizionale del processo strategico è stato superato, dando spazio a nuove tendenze che pongono le basi per le future ricerche sul tema.

La separazione tra pianificazione ed esecuzione col tempo è diventata meno marcata. Ponendo meno enfasi sull'aspetto razionale, il processo di *strategy-making* è diventato una fase più dinamica in cui la strategia evolve in modo organico, anche mediante la considerazione degli input di clienti e fornitori e una costante interazione con essi<sup>42</sup> (Wall, Wall, 1995).

A tal proposito, in linea con le critiche di alcuni autori promotori dell'approccio incrementale alla *planning school* e all'approccio razionale al processo strategico<sup>43</sup>, alcuni autori hanno discusso il concetto di organizzazione "*loose-coupled*", o "a legami deboli", ad indicare un'entità operante senza dei comportamenti predeterminati e meccanici, in cui i processi, i cambiamenti e le azioni emergono e si sviluppano senza il condizionamento di forme di controllo da parte di altri membri dell'organizzazione.

Coerentemente con la posizione critica nei confronti dell'approccio sinottico-formale al processo strategico, Mintzberg *et al.* (1998)<sup>44</sup> nel proprio lavoro sottolineano i limiti della *Planning School* e in particolare rendono esplicito un significativo limite all'efficacia del processo così inteso. Evidenziando la cosiddetta "*grand fallacy of*

---

<sup>41</sup> «The strategy-making process within many of the new, more horizontally structured organizations is changing to accommodate the new realities. Its vertical pathways and linear processes are being broken down, just as the hierarchies of management are. Instead of being a structured, time-bound activity undertaken by a single group of senior managers and professionals, it is evolving into an iterative, ongoing process that involves the entire organization. Rather than emphasizing the finished plan document, more attention is being paid to the fluid dynamics of planning» (Wall & Wall, 1995, p. 10)

<sup>42</sup> L'approccio discusso da Wall e Wall si riferisce all'approccio *Evolutionary* discusso da Whittington. Si veda a tal proposito il primo paragrafo.

<sup>43</sup> Per una trattazione più approfondita sul modello organizzativo "a legami deboli", a cui peraltro sono riconducibili le università, si rimanda al secondo capitolo.

<sup>44</sup> Nel loro libro "Strategy Safari - A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management", Mintzberg, Ahlstrand e Lampel esaminano vari approcci alla gestione strategica, identificando dieci differenti scuole di pensiero. Per ciascuna vengono descritte la storia e le origini, i concetti base, le applicazioni, le forze e le debolezze. Gli autori confermano che la loro critica è indirizzata non alla pianificazione, ma alla pianificazione strategica. Più precisamente all'idea che: "strategy can be developed in a structured, formalized process". Mintzberg, H., Ahlstrand, B., and Lampel, J. (1998). *Strategy Safari - A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York: The Free Press, p. 66.

*predetermination*”, gli autori, infatti, negano la possibilità dei piani strategici di predire l’evoluzione futura delle circostanze esterne, discutendo qualsiasi possibilità per gli strateghi di effettuare delle previsioni sulle discontinuità ambientali future e, quindi, di programmare in modo schematico e puntuale il successo dell’azienda. L’approccio formale si basa infatti sull’assunto che lo staff di pianificazione (che nella maggior parte dei casi assume un ruolo preminente rispetto ai CEO) tende a fare uso di modelli e schemi già predisposti che, per la loro natura, riducono la scelta tra opzioni strategiche e limitano fortemente la creatività.

Anche la separazione tra il pensiero e l’azione, tra l’elaborazione del piano e la sua realizzazione, tra pianificatori ed esecutori, viene considerato da Mintzberg un grande limite della pianificazione formale. Le ragioni si basano sul cosiddetto “distacco” (“*the fallacy of detachment*”) tra strategia e momento operativo, e quindi tra alti e più bassi livelli organizzativi. La separazione tra strateghi e obiettivi delle loro strategie, infatti, impedisce ai manager di “immergersi” nella realtà dell’implementazione. Invece, come sottolineato dall’autore, i veri strateghi non sono le persone che si estraniavano dall’operatività quotidiana, ma quelli che si immergono in esso, estrapolando e astruendo il messaggio strategico che emerge dalla quotidianità delle operazioni (Mintzberg *et al.*, 1998, p. 71).

Analogamente, la dicotomia tra formulazione e implementazione è stata considerata da vari autori la causa di molti insuccessi per le organizzazioni nell’attuazione delle strategie.

A tal proposito, McGuinness e Morgan (2005) propongono di seguire una prospettiva processuale nell’implementazione della strategia, una visione emergente in grado di allineare l’organizzazione all’ambiente. Ciò significa guardare al processo strategico come a un’attività interattiva, fortemente connessa a fenomeni di adattamento e improvvisazione.

In questo contesto, i temi psicologici come la motivazione individuale e il *commitment*, e le variabili sociali e politiche quali ad esempio la cultura organizzativa, la leadership e l’apprendimento divengono realmente rilevanti e significativi (Ofori, Atiogbe, 2012).

Un altro elemento centrale nel dibattito attiene alla ricerca di coerenza tra la missione dell’organizzazione, le strategie e le operazioni, e gli *stakeholder*, considerati i

veri destinatari delle politiche organizzative, delle risorse, degli output, e per mezzo dei quali prende forma il processo strategico (Bryson *et al.*, 2010; Poister, 2010; Nutt & Backoff, 1995)<sup>45</sup>.

I contributi menzionati sono rappresentativi della letteratura sia di ambito privato che di ambito pubblico. Tuttavia, l'analisi del processo strategico e delle sue determinanti nel contesto pubblico, come già discusso, mostra ampie complessità<sup>46</sup>: la formulazione e l'implementazione della strategia sono soggetti al controllo di un ente sovraordinato e in generale a pressioni vincolistiche esterne, oltre che limitati da precise regole e procedure da osservare, con grosse differenze rispetto al settore privato.

Tale considerazione, inoltre, è necessaria se si pensa al difficile *trade-off* – con cui si confrontano quotidianamente le organizzazioni pubbliche – tra efficienza e *accountability* e, parimenti, tra l'autonomia dei dirigenti pubblici e il controllo vincolante del potere centrale, che inevitabilmente si riflette sulle specificità del processo strategico pubblico.

La natura spiccatamente aziendale del processo strategico e in particolare della pianificazione si collega a logiche di governo improntate ad ottiche razionali e pienamente economiche cui, come è noto, non corrispondono i modelli tradizionali delle unità pubbliche. Nel proseguo del lavoro verrà presentata una disamina sulla letteratura in tema di pianificazione strategica e implementazione della strategia. La finalità sarà, a tal proposito, quello di mettere in risalto la prospettiva del settore pubblico e le correlate criticità.

---

<sup>45</sup> Nutt e Backoff (1995) elaborano una classificazione di possibili strategie perseguibili dalle organizzazioni pubbliche e del terzo settore. In particolare, descrivono la strategia cosiddetta “mutualista”, ovvero una strategia sottoposta a continue variazioni per assecondare le esigenze emergenti degli *stakeholder*, ribadendo la necessità di far accrescere la fiducia negli *stakeholder* e di creare una vision condivisa per favorire un alto livello di cooperazione e più in generale un circuito di relazioni con gli attori sociali. La strategia Mutualista, nel pensiero degli autori, si sostanzia in quanto segue: “establishing a consortium that draws key stakeholders into a body seeking to address emergent needs; using the consortium to create a vision and/or shape a vision to meet needs; and promoting trust so stakeholders will cooperate in meeting needs and shepherding the consortium members toward high levels of cooperation” (p. 205). Si rimanda a Nutt, P.C., Backoff, R.W. (1995). *Strategy for Public and Third-Sector Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), pp. 189-211.

<sup>46</sup> Cfr. Mele, R., Storlazzi, A. (2006), *Aspetti strategici della gestione delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche*, Padova: CEDAM.

#### 4.1. IL RUOLO DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

Il termine pianificazione strategica è stato spesso utilizzato come sinonimo di gestione strategica, sebbene quest'ultima evochi un processo più ampio comprendente, oltre alla formulazione dei piani strategici, una gestione delle risorse umane coerente con gli obiettivi esplicitati nei piani, l'implementazione delle strategie, la valutazione ed il controllo (Poister, Streib, 1999; Elbanna, 2013).

Essenzialmente, la pianificazione strategica si riferisce alla formulazione delle strategie. Attiene, infatti, ad una sequenza di procedure formali che consente la predisposizione e schematizzazione di un piano delle strategie intenzionali, oltre che la specificazione degli strumenti e dei processi necessari per la realizzazione delle strategie.

In ambito pubblico, la pianificazione strategica si sostanzia nell'individuazione delle alternative possibili che consentano di intervenire, nell'ottica del cambiamento strategico, sulla situazione attuale dell'organizzazione. Gli elementi che configurano un processo di pianificazione strategica si sostanziano generalmente in un lungo arco temporale di riferimento delle strategie e nella formulazione di decisioni riferite all'intera organizzazione (per distinguerle dalle decisioni operative, quelle legate al processo di programmazione<sup>47</sup>). Pertanto, le decisioni strategiche riguardano, generalmente, gli obiettivi a lungo termine dell'organizzazione e le relative politiche di allocazione delle risorse, che consentono all'organizzazione di perdurare in modo competitivo in una prospettiva di lungo-periodo.

Il dibattito sulla pianificazione strategica (come discusso finora) ha visto l'emergere di posizioni contrastanti circa la validità e l'efficacia di tale modello per le organizzazioni, pubbliche e private. Mentre molti autori riconoscono alcuni meriti al processo, altri hanno sostenuto in parte la sua inutilità (Mintzberg, 1994; Quinn, 1980)

48

---

<sup>47</sup> Si veda la distinzione elaborata da Drucker sulle decisioni strategiche e tattiche, affrontata nel primo paragrafo.

<sup>48</sup> Boyne *et al.* (2004), ad esempio, discutono in un loro lavoro i problemi ritenuti dagli accademici i maggiori ostacoli per le organizzazioni all'adozione del modello di pianificazione razionale. Gli autori raggruppano tali elementi – desunti dalla letteratura esistente – in due categorie relative, nello specifico, a problemi di natura tecnica e problemi di natura politica. Essi misurano l'esistenza e l'adozione dei documenti di pianificazione formale e, d'altra parte, la percezione dei vari soggetti coinvolti direttamente o indirettamente nel processo di pianificazione, cercando di estrapolare dalle risposte ricevute le informazioni necessarie relativamente agli ostacoli menzionati. Lo studio dimostra che i problemi più rilevanti sono di natura tecnica, a dispetto dell'orientamento prevalente degli accademici che vedeva negli

I promotori sostengono che la pianificazione strategica analitico-formale supporti i leader nella chiarificazione degli obiettivi, e fornisca un quadro d'insieme circa l'allocazione delle risorse più in linea con gli obiettivi dell'organizzazione. Tra i principali vantaggi riconosciuti al processo così inteso, l'integrazione delle diverse attività dell'organizzazione e, quindi, la creazione di un sistema coeso e condiviso, l'unitarietà del processo decisionale, la cooperazione e il *commitment*, la sua valenza in parte "predittiva" nei confronti dei cambiamenti ambientali esterni ed interni, e una maggiore razionalità dei processi decisionali. Tali fattori, peraltro, sono stati ritenuti delle variabili decisive ai fini dell'ottenimento di migliori performance (Boyne, 2001). Joyce (2004) evidenzia quanto segue:

«Public sector managers can gain various benefits from writing strategic documents, including mission statements, vision statements and strategic plans. They can also benefit from agreeing strategic goals that are measurable or quantified, and placing these in the written strategic plan or some other management document. Public sector managers can become more successful in, and more accountable for, performance, by using strategic goals to develop annual performance targets.» (Joyce, 2004, p. 107)

Gli oppositori, al contrario, rigettano le argomentazioni addotte dai teorici della pianificazione, sostenendo che le loro prescrizioni siano impossibili da attuare (Boyne, Gould-Williams, 2003), a causa della difficoltà di ottenere dati analitici e soprattutto delle limitazioni intellettuali dei *planner*.

Sembra doveroso sottolineare, tuttavia, che le critiche degli autori sono riferite non alla pianificazione in senso stretto ma alla pianificazione strategica. La pianificazione, infatti, viene vista come un processo imprescindibile all'interno delle organizzazioni, poiché riferito alla determinazione degli obiettivi e alla prefigurazione di una serie di azioni necessarie per il raggiungimento degli stessi obiettivi. Le critiche fondamentali riguardano, al contrario, la convinzione di poter formalizzare in maniera analitica e rigorosa il processo di formazione delle strategie, poiché tale processo è ritenuto da vari autori responsabile di inibire la creatività strategica e l'innovazione. Gli oppositori nei

---

ostacoli politici i maggiori impedimenti alla pianificazione formale. Le argomentazioni sostenute dagli accademici, così, si rivelano infondate nello studio degli autori, i quali colgono l'occasione per affermare che spesso gli studiosi, che non sono calati nella realtà operativa delle organizzazioni, ignorano il contesto in cui si sviluppano realmente i processi. Si rimanda a Boyne, G.A., Gould-Williams, J.S., Law, J., Walker, R.M. (2004). Problems of Rational Planning in Public Organizations: An Empirical Assessment of the Conventional Wisdom. *Administration & Society*, 36(3), pp. 328-350.

confronti dell'approccio razionale alla pianificazione strategica, al contrario, promuovono l'efficacia del pensiero strategico (*strategic thinking*), che esalta intuizione e processi informali di sviluppo delle strategie (Mintzberg, 1994)<sup>49</sup>.

L'approccio tradizionale alla pianificazione strategica generalmente si riferisce al modello elaborato da Ansoff<sup>50</sup> che, come precedentemente discusso, è basato su una visione razionale e metodica orientata alla formulazione delle strategie, risultante da una serie di passaggi che possono essere così sintetizzati: definizione degli obiettivi, analisi interna ed esterna, generazione delle alternative strategiche e scelta della strategia maggiormente coerente con le opportunità offerte dall'ambiente in cui l'organizzazione opera<sup>51</sup>. Ansoff è stato considerato da Mintzberg il maggiore rappresentante della *Design School*<sup>52</sup>.

Recenti sviluppi nel filone empirico e teorico sulla gestione strategica, tuttavia, hanno iniziato a guardare alla pianificazione strategica attraverso una prospettiva più ampia, più completa, che supera l'approccio deterministico classico della *Design School*. La pianificazione strategica, così, diventa un processo evolutivo che influenza l'attività di *budgeting*, che coinvolge le politiche di miglioramento delle performance, generando un sistema olistico e incorporando un insieme integrato di processi, e introducendo un'attività sistematica di verifica e monitoraggio sull'attuazione dei piani strategici (Bryson *et al.*, 2010; Hinna *et al.*, 2006).

Questa visione innovativa è certamente in contrasto con il tradizionale, "ostensivo"<sup>53</sup> orientamento della pianificazione analitico-formale, che vedeva il processo strategico

---

<sup>49</sup> Per le critiche di Mintzberg al processo di pianificazione strategica si veda anche il primo paragrafo.

<sup>50</sup> Si veda a tal proposito il primo paragrafo.

<sup>51</sup> Per una disamina teorica dei contributi empirici a favore della pianificazione formale si rimanda a Armstrong, J.S. (1982). The Value of Formal Planning for Strategic Decisions: Review of Empirical Research. *Strategic Management Journal*, 3(3), pp. 197-211. Armstrong è un forte sostenitore dell'approccio formale alla formulazione della strategia.

<sup>52</sup> Mintzberg ha sviluppato una classificazione di dieci scuole di pensiero (*design, planning, positioning, cognitive, entrepreneurial, learning, political, cultural, environmental, configurational*) che osservano il processo di formazione della strategia da varie prospettive. Le prime tre sono definite *prescriptive*, le altre sette *descriptive*. Tra quelle 'prescrittive', la scuola *Design* (il processo di formazione della strategia è concettuale, nella mente del leader, un disegno del *chief executive* che è l'attore chiave; l'analisi SWOT è l'elemento distintivo); la scuola *Planning* (la formazione della strategia è un processo formale); la scuola *Positioning* (il focus è sul contenuto della strategia, e quindi su differenziazione, diversificazione, etc.).

<sup>53</sup> Il termine "ostensivo" riprende l'aggettivo "*ostensive*" citato nel contributo di Bryson *et al.* Gli autori fanno riferimento a "qualcosa di formale, a modelli astratti ricavati dalle performance riscontrabili nella routine" (nella nostra interpretazione, alla prassi), proprio ad indicare la natura non reale, distaccata dalla concretezza operativa, delle procedure di pianificazione formale. Il termine è utilizzato in contrasto con l'aggettivo "*performative*", che, al contrario, si riferisce a "azioni reali, svolte da persone reali, in momenti e luoghi precisi". Gli autori, in realtà, dichiarano di aver attinto il termine da altri contributi

come un momento sterile, standardizzato, limitato all'attività di stesura dei piani strategici, e nettamente distinto dalle altre variabili organizzative di natura sociale (a nostro parere, estremamente significative).

Malgrado ciò, è stato spesso affermato che la pianificazione strategica rappresenti l'elemento primario della gestione strategica, il suo aspetto chiave e certamente una critica attività manageriale (Nutt, Backoff, 1987; Vinzant, Vinzant, 1996).

Date queste premesse, nella nuova concettualizzazione emergente nel settore pubblico, la pianificazione strategica muta il suo volto. Essa può essere definita un processo che integra il pensiero sulle condizioni future, una analisi di natura oggettiva, la valutazione soggettiva degli obiettivi e delle priorità, per tracciare il percorso futuro e il corso delle azioni che assicurino all'organizzazione condizioni di sostenibilità durevole, di efficacia e la capacità di creare valore pubblico (Poister, 2010; Poister & Streib, 1999).

Negli anni più recenti, così, vi è stata un'ampia convergenza delle posizioni dei vari autori sul fatto che la pianificazione strategica non dovrebbe essere vista come "un momento "rituale", una routine, un processo strutturato che coinvolge parole e non azioni concrete (Bryson *et al.*, 2009).

La nuova tendenza nel campo di ricerca è, invece, di considerare la pianificazione strategica come un processo complesso, un "mediatore variabile" tra input e output, e non un intermediario costante, mediante il quale gli input sono in grado di prevedere gli output. A conferma di questa recente tendenza, Poister (2010) afferma che gli sviluppi futuri delle analisi scientifiche sul tema della pianificazione strategica pubblica richiedono l'incorporazione del processo nell'ambito di un sistema più completo, costantemente caratterizzato da relazioni reciproche tra l'attività del processo di *strategy-making* e il sistema di gestione e misurazione delle performance.

Recentemente, così, questo processo così cruciale ha manifestato in modo graduale una considerevole evoluzione. I cambiamenti che hanno interessato il concetto di pianificazione strategica possono essere sintetizzati nei seguenti passaggi:

---

(Feldman and Pentland, 2008). Si rimanda a Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bryson, J.K. (2009). Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: the contributions of actor-network theory. *International Public Management Journal*, 12(2), pp. 172–207.

- ✓ transizione da una prospettiva razionale, basata su una meticolosa formalizzazione dei piani considerate in grado di “predire” il futuro degli eventi dell’organizzazione, a una prospettiva più dinamica attraverso la quale gli input ambientali emergenti sono in grado di condizionare la formulazione strategica;
- ✓ transizione dall’esclusività di una figura incaricata di svolgere la funzione di pianificazione – il *planner* – a una coesistenza di soggetti cooperanti ai quali è richiesto di contribuire alla formulazione dei piani. A tal proposito, si distinguono due differenti approcci: uno cosiddetto ‘*exclusionary*’, che concentra l’attività di pianificazione in un numero limitato di persone, e uno ‘*integrative*’, che implica la partecipazione al processo di un ampio numero di *stakeholder* interni ed esterni (Hendrick, 2003);
- ✓ transizione da una disconnessione con la fase di implementazione, a una continua ricerca di interazioni con la stessa;
- ✓ transizione da un processo completamente disconnesso dal sistema di *performance measurement and management* a un processo strettamente correlato ad esso, da cui riceve continui input e a cui fornisce continui output, in un ciclo iterativo di feedback;
- ✓ transizione da un processo formale che esulava dagli aspetti comportamentali dei soggetti coinvolti, a un processo che include anche elementi comportamentali e interpersonali come l’apprendimento, la leadership, la cultura organizzativa (McGuinness, Morgan, 2005);
- ✓ transizione da un processo chiuso a un processo aperto a creatività, innovazione e propensione al cambiamento strategico (Mintzberg, 1994).

Sintetizzando, gradualmente, nonostante il ruolo cruciale assunto per molto tempo, la pianificazione razionale (*rational planning*) – nella sua “etichetta” più remota – ha gradualmente manifestato i suoi limiti e la sua inadeguatezza, spostandosi da un *framework* prevalentemente focalizzato sul processo di pianificazione in senso stretto, ovvero la stesura dei piani strategici, a un processo più ampio, integrato e interattivo, in cui le variabili organizzative e processuali e gli *stakeholder* giocano un ruolo fondamentale (Bryson *et al.*, 2010).

Tuttavia, come suggeriscono vari autori, alcuni aspetti riguardanti il processo di pianificazione strategica sono stati trascurati dalla comunità scientifica. La maggior

parte delle ricerche, infatti, sembra essersi focalizzata sul processo di gestione strategica come un'entità oggettiva suscettibile di essere misurata e quantificata, ma non abbastanza sulle pratiche concrete che ne derivano. Bryson *et al.* (2009)<sup>54</sup> riconoscono tale *gap* nella letteratura, richiamando l'attenzione su alcuni aspetti soggettivi quali ad esempio la conoscenza tacita dei *practitioners* sulle modalità in cui il processo si dispiega, o sui comportamenti delle persone che rendono il processo strategico (*strategizing*) una pratica efficace e coerente.

Questi fattori, ritenuti responsabili di incidere al pari degli altri sulle performance dell'organizzazione, costituiscono le nuove tendenze in atto nel panorama scientifico. Si ritiene opportuno citare un estratto del contributo di Armstrong (1982), il quale, pur essendo un forte sostenitore dell'approccio formale alla formulazione delle strategie,

sostiene che il link tra processo di pianificazione e performance può dipendere non solo dalla bontà del processo formale, ma anche e soprattutto dall'attitudine dei membri dell'organizzazione nei suoi confronti:

“It is not sufficient to develop plans. Plans are frequently ignored. Other times they are used to rationalize a course of action previously decided. Formal planning calls for an explicit procedure for gaining commitment to the plan [...] Commitment to objectives is expected to be higher if the various stakeholders participate in the objective setting process [...] Participation in the generation and evaluation of alternative strategies is often helpful in gaining commitment for a plan [...] To maintain commitment to the plan, it is useful to develop a monitoring system that provides relevant and accurate feedback. This feedback should be provided in a timely fashion with fixed reporting periods. It should inform all key stakeholders so they can see how their interests are affected.” (Armstrong, 1982, p. 201)

In termini più dinamici, Bryson *et al.* (2009) affermano quanto segue:

«Our assumption is that strategic planning is a discursive practice [...] and not a fixed intermediary; strategic planning is thus a highly changeable *mediator*. [...] We assume, in other words, that effective strategic planning is actually a complex cognitive, behavioral, social and political practice in which thinking,

---

<sup>54</sup> Nel 2009, Bryson *et al.* presentano una *overview* dei principali contributi sul tema della pianificazione strategica nel settore pubblico, riconoscendo le principali limitazioni della maggior parte degli studi. La disapprovazione è mossa nei confronti degli studiosi, a causa della loro frequente tendenza di considerare la pianificazione strategica un semplice elemento “intermediario” in grado di predire gli output partendo dagli input. Bryson *et al.* (2009), op.cit.

acting, learning, and knowing matter, and in which some associations are reinforced, others are created, and still others are dropped in the process of formulating and implementing strategies and plans. [...] We also assume, in keeping with Blackler (1993) and Blackler, Crump, and McDonald (2003), that studies that abstract strategic plans out of the context, associations, and tensions within which they are produced and must be implemented - that therefore view knowledge as codified, objectified, easily transportable, and dissociated from the subjects who produced it and must cope with it - will also show that the plans fail» (Bryson *et. al*, 2009, p. 176)

Il contributo di Bryson *et al.* (2009) vede nella *Actor Network Theory*<sup>55</sup> (ANT), la cosiddetta “sociologia delle associazioni”, una metodologia sulla quale basare la formulazione e l’implementazione delle strategie e dei piani strategici. Gli autori promuovono, infatti, l’importanza di favorire all’interno dell’organizzazione un livello adeguato di conoscenza condivisa e di *commitment*, con riguardo alla missione, agli obiettivi, alle strategie e alle azioni, attraverso una rete (*network*) di relazioni tra gli attori del sistema, considerando l’insieme di tali fattori la chiave per perseguire in modo efficace il processo di pianificazione strategica.

Al contempo, si è manifestata l’esigenza di un approccio contingente alla pianificazione: il modo più appropriato per organizzare e attuare il processo di pianificazione è ritenuto una variabile dipendente dal contesto situazionale di riferimento (Jarzabkowski, 2007; Jarzabkowski, Spee, 2009)<sup>56</sup>.

Quella appena esposta appare la direzione futura dei nuovi studi e nuovi approcci al tema della pianificazione del settore pubblico.

Nel sub-paragrafo che segue saranno presentate le principali misure finora adottate dagli studiosi ai fini dell’analisi e dell’approfondimento del processo di pianificazione strategica nel contesto pubblico. Le dimensioni per la misurazione e le correlate variabili sono emerse in seguito ad una ricognizione degli studi empirici sul processo di pianificazione in ambito pubblico, in particolare di quelli ritenuti più rilevanti ai fini dell’obiettivo conoscitivo della presente ricerca.

---

<sup>55</sup> La *Actor Network theory* è stata definita “*the sociology of associations*”. La definizione è attinta da Latour (2005). Gli autori affermano: “in terms of methodology, ANT thus: (1) focuses on performances; (2) includes associations or connections with nonhuman elements or aspects of the situation; and (3) helps account for how the ostensive aspects of any set of associations are produced, become stabilized and legitimized, or change, through strengthening or weakening associations, respectively (Feldman and Pentland 2008, 306)”. Per un maggiore approfondimento sul tema e per i relativi riferimenti bibliografici si rimanda a Bryson *et al.* (2009), *op.cit.*J.

<sup>56</sup> Si veda il primo paragrafo.

#### 4.1.1. UNA RASSEGNA DELLE PRINCIPALI MISURE DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA NEL SETTORE PUBBLICO

Sebbene spesso sia stata criticata la tendenza di alcuni studiosi di focalizzare le ricerche troppo sugli aspetti oggettivi dei processi di pianificazione strategica – e, in generale, delle pratiche di *strategic management* – e troppo poco sugli elementi comportamentali innati nel processo, si ritiene in questa sede dedicare un breve approfondimento alle misure considerate dai vari autori rappresentative di un processo di pianificazione strategica. Tali misure meritano una considerazione proprio in ragione degli obiettivi del presente lavoro. Sulla base di queste dimensioni, infatti, si intende costruire un *framework* utile per la definizione delle condizioni di efficacia di un sistema di pianificazione strategica, che sarà poi adattato al contesto universitario.

Saranno comparate le varie misure adottate dagli studiosi, facendo emergere gli aspetti comuni e le divergenze, e contestualmente selezionate quelle più ricorrenti. Queste ultime rappresenteranno la base per la predisposizione di una parte del questionario (la sezione, appunto, dedicata alla pianificazione strategica) per l'indagine empirica sulle università.

La tabella che segue presenta le dimensioni e le relative variabili utilizzate in vari studi empirici per analizzare il processo di pianificazione strategica di varie realtà pubbliche. Per ogni studio compaiono, in modo schematico, l'autore, il contenuto dello studio e il campione analizzato, oltre alle dimensioni e alle corrispondenti variabili indagate.

**Tabella 2. Le principali dimensioni e misure della pianificazione strategica in ambito pubblico**

Author	Object of study	Sample	Dimensions of strategic planning	Analytical measures
Elbanna, S. (2013)	Processes and Impacts of Strategic Management	67 federal and local organizations in Abu Dhabi and Dubai	General traits of strategic planning	Written strategic plans
				Strategic planning age
				Strategic planning time horizon
				Preparation time
				Size of strategic planning units
				Organizational level of strategic planning unit
			Strategic plan development: strategy process	Attitudes toward strategic planning
				Interaction among members involved in developing strategic

				plans
				Strategic plans formality
				Tools used for strategic analysis
			Strategic plan development: strategy content	Strategic action
			Strategic plan implementation	Development of specific initiatives and projects to put strategic plans into actions
				Role of the top management in implementation of strategic plans
				Linking budget to objectives
				Changing organizational structure and human resource practices to support strategic plans
				Evaluation of middle and lower managers on the basis of their contribution to the successful accomplishment of strategic objectives
				Evaluation of managers on the basis of their contribution to strategic plan implementation
			Strategic plan evaluation	Level of independency of organizational unit responsible for strategic plan assessment
				Content of performance measures: financial, customer, internal process, learning measures
				Benchmarking with other organizations' performance measures
				Performance measures associated with the strategic plan
				Use of the results of performance measurement to track the implementation of initiatives, the accomplishment of the objectives, and also to take corrective action
Bronzetti, G., et al. (2012)	Study strategic planning process	59 Italian Universities	Plan process	form of document presentation and web release to obtain larger transparency
				shareholder participation in defining mission, vision, strategy and objectives (involvement strategy)
				process clarification

				strategic plan synchronization with other planning documents and available financial resources devotion and competence of participating support institutions in plan drawing up voting body individuation
			Plan substance	Plan formalization of mission, vision and social values of analyzed university SWOT analysis (internal analysis) SWOT analysis (external analysis) Definition of strategic plans and their coherence with ministerial guidelines (MIUR) Presence of ministerial indicators Presence of alien indicators of performance to those defined by Ministry Temporal consistency of data analyzed (historic value series) Target definition Specification of liable parties Benchmark analysis Explicit monitoring related expectations Description of strategic plan process framework and dynamics
Andrews, R., <i>et al.</i> (2011)	Study strategy implementation and public service performance	40 Welsh local authority departments responsible for education, social services, housing, highways, public protection, and benefits and revenues	Characters of rational planning	Use of a project/business plan to implement strategies When implementing strategies we have clearly defined tasks with targets When implementing strategies we regularly review progress against targets We implement strategies by piloting them initially and then implementing them in full
Ugboro, I.O., <i>et al.</i> (2011)	Investigate the effectiveness of strategic planning as an effective tool of strategic management	150 public transit agencies in the United States	Strategic planning design	Good working relationships between planners and managers Existence of action and systemwide plans
			Role of top management	Role of the top management

			Strategic planning process	Understanding strategic planning procedures
				Mechanistic process
				Constraints put on unit managers by top management
				Process more than lip service
			Contextual factors	Contextual factors
			Perceived strategic planning effectiveness	Perceived strategic planning effectiveness
Andrews, R., <i>et al.</i> (2009b)	Study effects of strategy formulation and strategy content on organizational performance	47 service departments in Welsh local government	Characters of rational planning	Formal procedure of strategy-making
				Formal analysis of the service's needs
				Assessment of alternative strategies
				Following of precise procedures to achieve targets
				Services' targets matched to specifically identified citizen needs
Poister, T. & Streib, G. (2005)	Use of strategic planning and management processes	512 U.S. municipalities with population over 25,000	Stakeholder involvement	Major
				City council
				City manager or Chief Administrative Officer
				Department heads
				Citizens and other external stakeholders
				Lower-level employees
			Strategic planning elements	Review of organizational mission
				Identification of stakeholders' needs and concerns
				Clarification of organizational mandates
				Evaluation of internal strengths and weaknesses
				Assessment of external threats and opportunities
				Development of a vision for the future
				Development of goals and objectives
				Development of a strategic agenda
			Feasibility assessment of proposed strategies	
			Development of action plans	
			Link between strategic planning and budgeting	Annual budget strongly supports goals, objectives, and priorities established in strategic plan
				Consideration of strategic goals and objectives when reviewing the

			annual budget
			Capital budget sharply reflects goals, objectives, and priorities established in strategic plan
			New money in the budget is targeted to achieving strategic goals and objectives
			Strong influence of strategic plan on the budget requests submitted by department heads and other managers
			Performance data tied to strategic goals and objectives play an important role in determining resource allocations
		Link between strategic planning and performance management system	Individual department heads and managers responsible for implementing specific initiatives and projects that are part of the strategic plan
			Objectives established for department heads and other managers come from the overall strategic plan.
			Annual evaluations of department heads and managers are based largely on their accomplishment of strategic goals and objectives
			Annual salary adjustments in your city are based on contributions to advancing your strategic plan
			The city council holds the chief administrator responsible for implementing the strategic plan.
			The evaluation of the chief administrator is based on accomplishment of the strategic goals and objectives.
			The chief administrator tries to keep the city council focused on the strategic goals and objectives.

				<p>Jurisdiction uses performance measures to track the implementation of projects or other initiatives called for by the strategic plan</p> <p>Jurisdiction uses performance measures to track the accomplishment of goals and objectives contained in the strategic plan</p> <p>Jurisdiction uses performance measures to track outcome conditions targeted by your strategic plan</p> <p>Jurisdiction reports performance measures associated with the strategic plan to the city council on a regular basis</p> <p>Jurisdiction targets programs for more intensive evaluation based on the goals and objectives of your strategic plan</p> <p>Jurisdiction reports performance measures associated with the strategic plan to the public on a regular basis</p> <p>Jurisdiction benchmarks performance measures against other jurisdictions to gauge the effectiveness of strategic initiatives</p> <p>Jurisdiction tracks performance data over time to determine whether performance in strategic results areas has improved over previous levels</p>
			Link between strategic planning and performance measures	
Hendrick, R. (2003)	Study strategic planning environment, process and performance	14 Government departments in Milwaukee	Impact of strategic planning on perceptive organizational performance	<p>Degree of difficulty that the department had with the planning process</p> <p>Whether planning improved managerial and strategic capacity</p>
			Characteristics of the planning process	comprehensive planning
				broad participation in planning
				external/internal participants
				internal centralization
commitment to planning				
Boyne, G. & Gould-Williams, J.S. (2003)	Study the impact of planning on organizational performance in the public sector	70 Local authorities in Wales	Target setting	Target setting
			Presence of external analysis	Presence of external analysis
			Presence of internal analysis	Presence of internal analysis

			Action plans	Action plans
			Perception of the planning process	Perception of the planning process

Le misure adottate dai vari autori presentano sia punti di contatto che divergenze. Il nostro sforzo è stato quello di sistematizzare i più significativi contributi degli studiosi sul tema della pianificazione strategica e di enfatizzare dimensioni e misure maggiormente ricorrenti. A un primo sguardo d'insieme, la tabella sembra mostrare parecchi punti di contatto tra le interpretazioni dei vari autori sul processo di pianificazione strategica

Si ritiene opportuno sintetizzare le principali dimensioni (e correlate variabili di misurazione) prese in considerazione dai vari autori, poiché sulla base di questo *framework* saranno elaborati gli item relativi alla parte del questionario dedicata al processo di pianificazione strategica. Per fare ciò, ci baseremo sulla classificazione di Boyne (2001), che ha analizzato gli aspetti determinanti del processo. Interpretando i risultati della selezione effettuata, si presenta una disamina delle dimensioni più analizzate:

- **Formalizzazione.** Si riferisce al grado in cui gli obiettivi sono definiti esplicitamente, e in cui le strategie sono espresse in specifici piani strategici. Un alto livello di formalità, tuttavia, implica che il processo sia continuamente monitorato per controllare lo stato di avanzamento del processo. Le misure adottate da quasi tutti i lavori analizzati riflettono tale dimensione (Elbanna, 2013; Bronzetti, 2012; Ugboro *et al.*, 2011; Andrews *et al.*, 2009b, 2011; Poister, Streib, 2005).

Si vedano, per esempio, gli item sviluppati da Bronzetti *et al.* relativi al contenuto del piano (*plan substance*): “Plan formalization of mission, vision and social values of analyzed university” or this item of Andrews *et al.* (2011): “When implementing strategies we regularly review progress against targets”.

- **Completezza.** Concerne la capacità del processo di includere una serie di fasi relative non solo all'elaborazione delle strategie ma anche alla loro valutazione. I vari passaggi che rendono un processo di pianificazione strategica completo riguardano: la definizione degli obiettivi generali, l'analisi dell'ambiente e delle risorse e delle competenze organizzative, la generazione delle alternative, la

selezione dell'alternativa più valida se comparata agli elementi analizzati, l'elaborazione delle strategie e, infine, la verifica ed il monitoraggio sullo stato di attuazione delle strategie e la loro valutazione. Andrews *et al.* (2009b) e Poister, Streib (2005), rispettivamente, con gli item “*Assessment of alternative strategies*” and “*Feasibility assessment of proposed strategies*” hanno preso in considerazione tale dimensione.

- **Esaustività.** Si riferisce alla capacità del processo di pianificazione di comprendere l'intero set di funzioni esistenti all'interno dell'organizzazione. Le misure sviluppate da Hendrick (2003) riflettono tale dimensione.
- **Commitment.** Costituisce uno dei più importanti elementi che ricorre nella maggior parte delle dimensioni proposte dai vari autori. Si riferisce, nello specifico, al livello di interazione, alla presenza di una rete di relazioni e alla dedizione, all'attenzione e alla cura manifestata dai vari membri dell'organizzazione coinvolti nel processo di *strategic planning*, nei confronti dell'attività di formulazione delle strategie. Come Afferma Boyne (2001) nel suo lavoro, misurare il livello di *commitment* manifestato nell'attuazione del processo strategico significa comprendere se la pianificazione è un'attività sentita seriamente dallo staff o è semplicemente un “problema” del planner<sup>57</sup>.

Le misure proposte da Hendrick (2003), Ugboro *et al.* (2011), Bronzetti *et al.* (2012) e Elbanna (2013) riflettono tale dimensione.

Un'altra importante dimensione comunemente utilizzata è quella che fa riferimento all'attuazione dell'analisi interna ed esterna a supporto del processo di pianificazione (cosiddetta analisi SWOT). Lo svolgimento di una analisi esterna – orientata a far emergere possibili opportunità e minacce dell'ambiente esterno – e, al contempo, di una analisi interna – focalizzata sull'evidenziazione di forze e debolezze dell'organizzazione – sono considerate dagli autori un importante elemento per valutare il processo di pianificazione strategica. L'analisi SWOT, infatti, è stata considerata per molto tempo il punto cardine e l'elemento distintivo della prospettiva della *Rational School* e rappresenta uno dei più importanti strumenti strategici adottati dalle organizzazioni.

---

<sup>57</sup> Boyne utilizza un quesito per sintetizzare il concetto di *commitment*: “Is planning taken seriously by staff in the organization, or is it simply a remote ritual of concern only to the planners?” (p. 76). Boyne, G. (2001). Planning, performance and public services. *Public Administration*, 79(1), pp. 73-88.

In aggiunta, una misura ampiamente utilizzata dagli autori è quella che si riferisce all'efficacia del processo di pianificazione strategica in termini di *outcome* percepito.

Misure di performance percepita, così, ricorrono nei lavori di Elbanna (2013), Ugboro *et al.* (2011), Hendrick (2003), and Boyne, Gould-Williams (2003). Esempi di item sono “How much difficulty do you encounter with strategic planning in the following areas?” (tratto da Hendrick, 2003, p. 512) or “Strategic planning efforts enable us to properly appraise our strengths” (tratto da Ugboro *et al.*, 2011, p. 112).

Altre importanti dimensioni considerate dagli autori riguardano il legame tra i sistemi di pianificazione strategica e i sistemi di *performance management and measurement* (Elbanna, 2013; Poister, Streb, 2005). Recenti sviluppi nel filone di ricerca dello *strategic management*, particolarmente nel settore pubblico, hanno affermato l'assoluta rilevanza del link tra pianificazione strategica e tali sistemi in termini di controllo e valutazione strategica dei processi.

I sistemi di *performance management* sono visti, infatti, come degli strumenti determinanti nell'implementazione delle strategie. Ferreira e Otley (2009) ne parlano come segue:

“...the evolving formal and informal mechanisms, processes, systems, and networks used by organizations for conveying the key objectives and goals elicited by management, for assisting the strategic process and ongoing management through analysis, planning, measurement, control, rewarding, and broadly managing performance, and for supporting and facilitating organizational learning and change” (Ferreira, Otley, 2009, p. 264)

Le strategie e i piani che le organizzazioni sviluppano e adottano, così, dovrebbero essere coerenti con le misure di performance che derivano da quegli obiettivi. I sistemi di *performance management* permettono alle organizzazioni di misurare e valutare la propria capacità di perseguire le strategie e gli obiettivi dell'organizzazione (Broadbent & Laughlin, 2009).

La pianificazione strategica, a tal proposito, è collegata agli outcome attraverso tali sistemi, predisposti per guidare e supportare l'organizzazione verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Si noti, inoltre, che la visione tradizionale dei meccanismi di controllo manageriale, supportata per lungo tempo da Anthony<sup>58</sup>, è stata fortemente criticata da Otley *et al.* (1995), per aver trascurato alcuni importanti aspetti contingenti dell'organizzazione a favore, invece, dei 'più meccanicistici' aspetti contabili.

La nuova visione, che ha subito anche un cambiamento di "etichetta" – Anthony, infatti, fa riferimento a sistemi di *management control*, mentre altri autori parlano di "*performance management systems*" – enfatizza i comportamenti organizzativi e gli aspetti ambientali, ponendo i sistemi di gestione e misurazione delle performance in un contesto più ampio e più complesso, che è quello in cui le organizzazioni si confrontano realmente ogni giorno. Tale approccio si natura olistica, senza dubbio, si adatta bene alle peculiarità che caratterizzano l'oggetto del presente studio: il contesto pubblico.

Alla base di questa ricerca, vi è un tema critico che coinvolge due importanti aspetti appena menzionati: il link tra la gestione strategica e i sistemi di gestione e misurazione della performance, e il ruolo dei vincoli che condizionano tali sistemi e, conseguentemente, le strategie sviluppate e adottate dalle organizzazioni pubbliche.

In particolare, affronteremo tali problemi con specifico riguardo al sistema italiano di istruzione universitaria, cercando di analizzare, tra l'altro, la misura in cui i vari vincoli normativi e politici influenzano le pratiche strategiche delle università.

#### **4.2. LA FASE DI IMPLEMENTAZIONE DELLA STRATEGIA**

Numerose pubblicazioni nella letteratura sullo *strategic management*, sia nel settore pubblico che privato, hanno esaminato gli aspetti e le implicazioni del processo di formulazione della strategia – e del correlato processo di pianificazione strategica. Spesso, tuttavia, è mancata l'attenzione su un momento cruciale del processo strategico, la fase dell'implementazione, ovvero l'adozione dei piani strategici. La tendenza generale degli studi, infatti, è stata quella di analizzare in modo analitico ed esaustivo il processo di pianificazione, quasi come se esso esaurisse l'insieme delle attività strategiche, e come se il processo di adozione dei piani e quindi di applicazione concreta delle strategie elaborate rappresentasse una mera attività esecutiva, senza alcuna valenza significativa. Come, inoltre, se il successo o l'insuccesso nell'adozione delle strategie dipendesse esclusivamente dal livello di bontà dei piani, e nessuna variabile in fase di

---

<sup>58</sup> Cfr. Anthony, R.N., Dearden, J. (1965). *Management Control Systems*, Homewood, Ill: Irwin.

“attuazione” potesse condizionare l’efficacia nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. Come, infine, se l’espletamento del processo fosse una variabile già nota e prefigurata dai piani strategici, in grado di non aggiungere nient’altro al processo di pianificazione.

Alcuni studi sul “*policy implementation*”<sup>59</sup> hanno fornito degli spunti sull’attuazione della strategia nelle istituzioni pubbliche. Tuttavia, vi sono ancora poche evidenze empiriche sui processi correlati alla fase di implementazione della strategia e sull’impatto che questo momento ha sulle performance pubbliche (Noble, 1999; Andrews *et al.*, 2011), anche se questa fase è stata considerata la vera sfida per le unità pubbliche (Poister *et al.*, 2010).

Il processo di implementazione strategica, così, è un tema centrale che necessita di essere approfondito maggiormente. È un processo che incorpora gli interventi sul personale e in generale l’attività di gestione delle risorse umane più conforme agli obiettivi strategici delineati, ma anche la dotazione tecnologica e logistica necessaria per l’attuazione delle strategie, e coinvolge le dinamiche interne sottese alla missione e visione dell’organizzazione. Il tema del confronto dei risultati ottenuti con quelli attesi, anche in itinere, è l’aspetto più cruciale del momento attuativo, poiché consente di attivare il controllo strategico. Si innesta, quindi, un ciclo che dai risultati ottenuti, collegati alla questione “Che cosa vogliamo diventare” - ovvero “che cosa occorre modificare nella missione, nell’assetto organizzativo, nell’insieme delle politiche e dei programmi attivati, nelle risorse umane, finanziarie e tecnologiche, e nelle conoscenze e competenze” (Meneguzzo, 2006) – produce dei *feedback* per un nuovo processo di pianificazione.

Vari studi hanno evidenziato come tale momento rappresenti nella maggior parte dei casi la fase più critica in cui le organizzazioni spesso falliscono (Nutt, 1999) e, inoltre, come il problema delle performance poco soddisfacenti sia spesso correlato non ai processi di pianificazione delle strategie, ma all’esecuzione della strategia (Hrebiniak, 2006<sup>60</sup>). Nella fase esecutiva, infatti, i comportamenti personali sono un aspetto chiave e

---

<sup>59</sup> Si veda, ad esempio, Long, E., Franklin, A.L. (2004). The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation. *Public Administration Review*, 64(3), pp. 309-319.

<sup>60</sup> L’articolo sintetizza alcune recenti ricerche di studiosi sull’attuazione della strategia, identificando gli ostacoli a una implementazione strategica di successo. In particolare, Hrebiniak elabora i dati di 443 manager coinvolti nel processo di implementazione. I risultati forniscono una *overview* degli elementi

possono differire da organizzazione a organizzazione (Pina *et al.*, 2011). Come affermato da altri autori, a parità di strategia elaborata, le organizzazioni si distinguono per il successo ottenuto nel processo di implementazione (Bonoma, 1984).

Altri, in aggiunta, sostengono che il successo della fase attuativa risiede nel modo in cui sono affrontate le sfide e aggirati gli ostacoli (Long, Franklin, 2004). Il dibattito in letteratura, quindi, rivela un forte consenso tra gli studiosi nel ritenere il processo di implementazione un momento critico e decisivo in grado di influenzare significativamente le performance.

Opinioni contrastanti, al contrario, emergono nel dibattito sulla definizione di un processo efficace di implementazione della strategia. Con riferimento a ciò, la letteratura sul tema si presenta piuttosto confusa e intricata.

Vinzant eVinzant<sup>61</sup>, che affermano che non vi è una definizione chiara e univoca del concetto di efficace implementazione e quindi vige un elevato livello di confusione attorno all'identificazione delle variabili determinanti in tale importante momento. Finché non sarà fatta chiarezza su tale questione, quindi, tutti i tentativi di indagare la relazione tra implementazione e performance - e, in generale, di studiare l'*outcome* del processo - divengono privi di significato.

Sulla base di queste premesse, avvaloriamo la tesi discussa da Vinzant e Vinzant (1996), che hanno attribuito l'efficacia del processo attuativo alla messa a punto di un sistema ampio di gestione strategica, comprendente l'attività di pianificazione

---

più ricorrenti che possono interferire un'efficace implementazione e le principali difficoltà incontrate dai manager. Si riportano gli ostacoli principali rilevati: «inability to manage change effectively and overcome resistance to change; poor or vague strategy; not having guidelines or a model to guide strategy implementation efforts; poor or inadequate information sharing among individuals/units responsible for strategy execution; trying to execute a strategy that conflicts with the existing power structure; unclear responsibility or accountability for implementation decisions or actions». Per un'analisi più approfondita, si veda Hrebiniak, L.G. (2006). *Obstacles to Effective Strategy Implementation. Organizational Dynamics*, 35(1), pp. 12-31.

<sup>61</sup> Per supportare la loro tesi, Vinzant e Vinzant discutono alcune opinioni divergenti di vari studiosi in merito agli elementi che configurano un processo efficace di gestione strategica. Gli autori scrivono quanto segue: «For example, in his study of the Rock Hill, South Carolina, strategic planning process, Wheeland (1993) described the process as successful because it received two major awards and widespread public approval. Both of these indicators of success are external in nature, focusing on stakeholder support for the plan. Although these indicators are important, they do not address the internal organizational implementation requirements of the plan. In contrast, Nutt and Backoff (1992) described a strategic management process as successfully implemented because the organization changed its name to reflect priorities set forth in its strategic plan and "initiated a continuous change approach to strategic management" (Nutt & Backoff, 1992, p. 402). Although important, these internally focused measures are clearly different from those external factors used by Wheeland» (p. 141). Si rimanda a Vinzant, D.H, & Vinzant, J.C. (1996). *Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. Public Productivity & Management Review*, 20(2), pp. 139-157.

strategica, la coerente allocazione delle risorse e, infine, una funzione di controllo e processi di valutazione che forniscano dei feedback continui sulla bontà e validità del processo di implementazione. Nella visione degli autori, quindi, si richiama il concetto più ampio di gestione strategica, più volte discusso finora che, come è stato visto, non si esaurisce con l'implementazione della strategia. Il processo esecutivo dovrebbe fornire dei *feedback* sulla base dei quali riorientare il processo decisionale e, in un'ottica ciclica, attivare dei nuovi circuiti pianificatori, che tengano conto dell'esito dell'intero processo e che esprimano una valutazione sulla validità delle strategie adottate.

La tabella che segue mostra l'insieme di definizioni formulate da Vinzant e Vinzant, che sono accolte in questo lavoro. Gli autori sono stati in grado di formulare una definizione completa – includente fattori esterni ed interni all'organizzazione – che si presta ad essere applicata a vari contesti organizzativi, così da consentire la comparabilità tra differenti organizzazioni.

**Tabella 3. I livelli per un'efficace implementazione della strategia**

<b>Level 1</b>	Completion of a strategic planning process that includes a formal series of analytic procedures and reaching of a level of agreement thereby organizational mission and vision are widely known and shared by all the organizational members
<b>Level 2</b>	Accomplishment of Level 1 and, in addition, production of a strategic planning document
<b>Level 3</b>	Accomplishment of Level 2 and, in addition, specific changes in the resources allocation process (referred to human, financial, physical, and technological resources). These changes are connected to the accomplishment of specific strategies within specific periods
<b>Level 4</b>	Accomplishment of Level 3 and, in addition, specific changes in control and evaluation processes that provide feedback about the implemented elements of the strategic plan

**Fonte: Adattamento da Vinzant e Vinzant (1996)**

Confermando in parte l'orientamento appena discusso sulle condizioni di efficacia di un processo di implementazione della strategia, sono state formulate altre definizioni sul processo. La fase dell'attuazione della strategia è considerata un momento di “comunicazione, interpretazione, adozione ed esecuzione di piani strategici” (Noble 1999), oppure “the approach that a public agency adopts when translating strategies into operational actions, the process used to put strategy into

practice” (Andrews *et al.*, 2011). È chiaro che tali definizioni si riferiscono strettamente alla fase esecutiva, differendo dall’interpretazione di Vinzant & Vinzant che, invece, allude a un processo più ampio che coinvolge anche la valutazione delle strategie pianificate.

L’implementazione è considerata un processo più lungo della formulazione della strategia. Richiede, certamente, una traduzione delle esigenze di lungo termine esplicitate in fase di pianificazione in esigenze di breve periodo, e una continua attività di controllo, *feedback* e integrazione tra decisioni e azioni in corso.

Una delle classiche assunzioni nell’arena dello *strategic management* riguarda il fatto che le organizzazioni ottengano risultati migliori se adattano le loro caratteristiche interne alle strategie (Miles, Snow, 1978).

Pertanto, le evidenze scientifiche rivelano che lo stile di implementazione è importante, ma solo in combinazione con appropriate decisioni strategiche. Quindi, è stato spesso discusso che l’orientamento strategico debba essere adeguatamente coerente con lo stile di implementazione della strategia, per perseguire performance migliori, e che le organizzazioni pubbliche, conseguentemente, debbano garantire un collegamento tra implementazione strategica e orientamento strategico (Andrews *et al.*, 2011).

Una delle variabili più cruciali da considerare nella fase di implementazione è l’approccio che una organizzazione pubblica adotta quando implementa una policy (Long, Franklin 2004). Si ritiene, inoltre, che tale elemento sia enormemente importante anche nell’approfondimento del tema strategico del contesto universitario italiano.

La letteratura sull’implementazione della strategia suggerisce che vi sia un *range* di possibili stili di implementazione, che riflettono un particolare approccio adottato nell’attuazione delle strategie. Nell’analisi dei vari stili, tre elementi chiave sono meritevoli di attenzione:

- 1) il livello di centralizzazione/decentramento delle responsabilità; ciò significa che alcune organizzazioni adottano un approccio centralizzato, con degli indirizzi politici generali che promanano dall’alto, e la detenzione di un forte controllo sul processo da parte di un ente sovraordinato rispetto all’organizzazione; altre organizzazioni, invece, presentano un sistema di potere più decentrato, associato a un processo di implementazione di tipo *bottom-up*, che implica che lo staff

posizionato ai livelli gerarchici più bassi detenga un considerevole grado di autonomia e di discrezionalità amministrativa<sup>62</sup>. L'approccio *bottom-up* è coerente con una visione "meno eroica" dello stratega, che devolve parte del suo potere alla tecnostruttura, conferendole un ruolo chiave nell'espletamento del processo strategico. È un orientamento che promuove flessibilità e discrezionalità dei membri dell'organizzazione, in un'ottica negoziale e partecipativa.

Le organizzazioni, tuttavia, potrebbero anche adottare un approccio misto, risultato di una coesistenza tra entrambi gli approcci menzionati (Long, Franklin, 2004).

- 2) Il coinvolgimento degli *stakeholder* esterni ed interni, ovvero il grado in cui vengono considerati e valorizzati nel processo strategico gli input provenienti dagli *stakeholder* e le forme di integrazione con gli stessi<sup>63</sup>. Un ruolo fondamentale, nell'attuazione dei processi strategici, è infatti attribuito all'interazione tra i top manager e gli altri membri dell'organizzazione (Hart, Banbury, 1994; Hart, 1992). D'altra parte, anche la considerazione delle esigenze e degli input degli attori sociali esterni ha ricevuto crescente attenzione,

---

<sup>62</sup> Con riferimento a questo tema, può essere interessante analizzare il lavoro di Burgelman (1983), in cui il ruolo attivo dei partecipanti al livello '*product/market level*' è stato definito "*entrepreneurial*", ad indicare la loro autonomia e alta discrezionalità nella ricerca di nuove opportunità relativamente a nuovi business, nell'intraprendere i progetti mirati a mobilitare le risorse necessarie e coerenti con le nuove opportunità, e nell'orientare la strategia in modo da favorire lo sviluppo delle nuove opportunità. Si rimanda a Burgelman, R. (1983). A model of the interaction of strategic behavior, corporate context, and the concept of strategy. *Academy of Management Review*, 8(1), pp. 61-70.

<sup>63</sup> A tal proposito, Long e Franklin affermano quanto segue: «The bulk of the stakeholder literature seeks to validate the theory that stakeholder input and integration into an organization's policy-making process is valuable because it strengthens the policy in a variety of ways: it enhances responsiveness, focuses resources on key concerns of those the organization serves, and improves the likelihood of successful implementation because stakeholders perceive that they have "ownership" of a policy or program. Obstacles to participation include identifying stakeholders, ranking them in terms of importance, and establishing effective and cost-efficient mechanisms for facilitating participation» (p. 311). Citando uno studio condotto da Franklin nel 2001, gli autori sostengono che ci sono due categorie di *stakeholder*: una interna e una esterna. La prima include *program manager*, membri dello staff, e gli altri dipendenti. La seconda categoria di *stakeholder* esterni include le altre organizzazioni, le industrie e il settore privato, e i clienti/utenti. Lo studio degli autori è incentrato sul processo di implementazione del *Government Performance and Result Act*, ovvero un documento richiesto dal Governo ai dipartimenti federali (che include il piano strategico, un piano annuale delle performance, e un report annuale sulle performance). Il Governo impone degli standard definiti per l'implementazione di tali documenti. Gli autori discutono alcune contraddizioni legate alla dicotomia tra l'approccio *top-down* adottato dai Governi nell'impartire direttive sui specifici requisiti dei documenti, e l'approccio *bottom-up* implicito nel mandato federale. Si rimanda a Long, Franklin (2004), op.cit.

nel contesto degli orientamenti adattivi ed integrati che si stanno affermando nell'ambito di ricerca sullo *strategic management*.

- 3) Il fatto che la formulazione e l'implementazione siano due momenti interrelati o distinti.

Una molteplicità di autori ha tentato di classificare i differenti approcci all'implementazione della strategia.

Bourgeois e Brodwin, per esempio, nel 1984 approfondiscono l'evoluzione del tema strategico dell'implementazione, attribuendo a ciascuno stile attuativo una particolare configurazione. Quindi, sviluppano una categorizzazione – derivante dall'analisi di quattro approcci consolidati all'implementazione – e suggeriscono un nuovo quinto approccio. Gli stili discussi dagli autori sono i seguenti: il modello *Commander*, *Change*, *Collaborative*, *Cultural* e *Crescive* (Bourgeois, Brodwin, 1984)<sup>64</sup>.

Il primo approccio suggerito dagli autori – il modello *Commander* – non rappresenta un vero stile di implementazione. Come asseriscono gli autori, il ruolo del CEO (*chief executive officer*) in questo modello è quello di un attore razionale che “impartisce direttive dalla sedia del potere” (Bourgeois, Brodwin, 1984). Egli è un soggetto che detiene una significativa sfera di comando ed ha la possibilità di accedere a un'informazione accurata e completa<sup>65</sup>. Quindi, tale modello assume che gli obiettivi di

---

<sup>64</sup> Bourgeois and Brodwin giustificano la loro decisione di analizzare i cinque modelli menzionati: «First, we think they represent a trend toward increasing sophistication in thinking about implementation: each approach builds on the preceding one and adds 'tools' to the strategic manager's repertoire. Secondly, we see a rough chronological trend: the Commander Model was the first solution offered to the general management planning problem; the Change Model followed, in response to the perceived failure of strategic planning in some firms; the collaborate and Cultural Models proceeded to enhance implementation by broadening the base of participation. Now the Crescive Model, as we use the term, is taking shape as managers of diversified and multinational firms recognize the limitations of more or less centralized control and attempt to harness and exploit the initiatives taken at local levels». Bourgeois, L.J., Brodwin, D.R. (1984). Strategic Implementation: Five Approaches to an Elusive Phenomenon. *Strategic Management Journal*, 5(3), pp. 241-264.

<sup>65</sup> A tal proposito, Bourgeois e Brodwin scrivono: “The value of a strategy depends on the ability of the strategists to obtain complete, accurate information about the firm's internal capabilities and its position in the environment. Although the strategy is developed by people near the top of the organization, much of this information enters the firm at lower levels through, for example, salesmen, purchasing agents and factory foremen. Thus, the commander model requires that this information be collected and communicated upward, efficiently and accurately”. Authors, in the same work, denote the limitations characterizing this strategists' ability. To explain them, they adduced the following two motivations: «First, in a fast-changing environment, the information submitted to the strategists may be obsolete by the time it reaches them. Under such circumstances, decision-making must be done by the people closer to the information sources. Secondly, even when the rate of change allows information to be assembled and transmitted upward in a meaningful time frame, the people who provide the information may feel strong incentives to conceal or mislead, if the outcome of the decision process might affect them» (p.244-245). Bourgeois, Brodwin, (1984), op.cit.

governo dell'organizzazione siano sviluppati all'apice della struttura organizzativa e che dei modelli economici razionali possano orientare l'attività aziendale verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il secondo modello, *Change*, si configura come un'estensione del modello *Commander*, e implica per gli *executive* l'assunzione di un ruolo di "architetti" e un'attività di gestione e riorganizzazione dello staff che abbia l'obiettivo di rendere la struttura coerente con i piani strategici; gli strateghi delineano il sistema amministrativo, guidando l'organizzazione verso gli obiettivi prestabiliti.

Un aspetto significativo è che in questo modello i dirigenti non delegano l'implementazione della strategia ai subordinati, ma, al contrario, ricoprono un ruolo attivo nel processo di attuazione delle strategia. Citando il contributo degli autori, il modello *Change* «emphasizes how organizational structure, incentive compensation, control systems and so forth can be used to facilitate the execution of a strategy» (Bourgeois, Brodwin, 1984).

Nel modello 'collaborativo', invece, la strategia è il risultato di un processo di negoziazione, che coinvolge tutti i manager ai livelli più elevati. Il ruolo del CEO è quello di coordinatore che gestisce le interazioni tra i rappresentanti del top management e fa emergere tutte le idee più valide che spiccano dal dibattito organizzativo. Il processo "dialettico" che si viene a creare promuove il decentramento di poteri e dell'attività decisionale<sup>66</sup>.

Il modello 'culturale' permette all'organizzazione di sviluppare una cultura a livello *corporate*, grazie alla quale la strategia è implementata in modo condiviso. L'approccio incoraggia la partecipazione dei livelli gerarchici di *line* alla definizione delle direzioni strategiche, e favorisce la trasmissione di una serie di valori condivisi che influenzano il comportamento dello staff.

Come sottolineano gli autori:

"In this model, the CEO guides his organization by communicating and instilling his vision of the overarching mission for the firm, and then allowing each individual to participate in designing his or her work procedures in concert with that mission. So, once the game plan is set, the CEO plays the role of 'coach' in giving

---

<sup>66</sup> Gli autori spiegano il ruolo del CEO coinvolto nell'approccio *Collaborative* con una domanda, una *strategic question*, che è la seguente: "How can I get my top management team to help develop and commit to a good set of goals and strategies?". Bourgeois, Brodwin (1984), op.cit.

general direction, but encourages individual decision-making to determine the operating details of executing the plan.” (Bourgeois, Brodwin, 1984, p.250)

Nel modello *Crescive*, infine, la strategia viene concepita ai livelli più bassi. Gli *executive* promuovono innovazione e, insieme con la direzione generale, si affidano totalmente ai subordinati per il processo di formulazione delle strategie. Le strategie sono il prodotto di un’attività di *decision-making* collettiva, che implica un vero e proprio dibattito e costanti interazioni tra tutti i membri dello staff<sup>67</sup>. Il ruolo dell’*executive*, in questo caso, è quello di “*Premise-setter and judge*”<sup>68</sup>.

Nel *framework* sviluppato da Hart (1992), gli stili di *strategy-making* delineati sono cinque: *Command*, *Symbolic*, *Rational*, *Transactive* e *Generative*. Ciascuno riflette un particolare livello e una particolare natura di interazione tra i top manager e gli altri membri dell’organizzazione. La Tabella 4 mostra le configurazioni elaborate dall’autore, evidenziando per ognuna lo stile, il ruolo del top management e quello dello staff.

**Tabella 4. Il *framework* di Hart sui modelli di *strategy-making***

MODE TYPOLOGIES	COMMAND	SYMBOLIC	RATIONAL	TRANSACTIVE	GENERATIVE
STYLE	IMPERIAL	CULTURAL	ANALYTICAL	PROCEDURAL	ORGANIC
ROLE OF TOP MANAGEMENT	COMMANDER	COACH	BOSS	FACILITATOR	SPONSOR
ROLE OF ORGANIZATIONAL MEMBERS	SOLDIER	PLAYER	SUBORDINATE	PARTICIPANT	ENTREPRENEUR

Fonte: Adattamento da Hart & Banbury (1994)

Qualunque sia la denominazione data alle concettualizzazioni finora discusse, si distinguono due opposti stili di implementazione della strategia; essi fanno riferimento

<sup>67</sup> Con riguardo al processo strategico di tipo condiviso che caratterizza questo approccio, Bourgeois e Brodwin riconoscono alcune potenziali limitazioni del modello ‘crescivo’. Essi sostengono infatti che in un’organizzazione che segue questo tipo di approccio può manifestarsi il rischio di un generale “appiattimento” di idee (*flattening of ideas*), a causa del fatto che la natura condivisa del processo potrebbe compromettere la capacità dei soggetti di pensare autonomamente. In particolare gli autori scrivono: «The group nature of the process introduces a number of obstacles-primarily, avoidance of uncertainty and a tendency to smooth over conflicts prematurely-to achieving the goal of economic rationality. The general manager can use several techniques to reduce the distortions to which group decision-making is subject. These include maintaining a healthy difference of opinion with the organization, using a formal, separate planning group reporting to the corporate level in addition to the strategic management process in the line organization, and using techniques (such as organizational development) to reduce defensiveness and increase the receptivity of the group to discrepant data. To minimize the risk of group-think-persons working together accepting each other's biases and losing the ability to think critically-many corporations use a staff planning team which runs in parallel with line decision-making.» (p.259). Bourgeois, Brodwin (1984), op.cit.

<sup>68</sup> Tale ruolo si configura, a nostro parere, con quello di un giudice, di un arbitro.

a uno stile *rational/command* e a uno *incremental/generative*. Per esempio, nel quadro teorico sviluppato da Hart lo stile ‘*command*’ implica un ruolo di direzione e potere da parte del top management, che emana direttive strategiche a cui i membri dell’organizzazione sono tenuti a conformarsi, mentre lo stile ‘*generative*’ presuppone un ruolo imprenditoriale (*entrepreneur*) dello staff che si confrontano quotidianamente con la sperimentazione e l’assunzione del rischio (Hart, Banbury, 1994).

Sintetizzando, se un’organizzazione presenta uno stile *rational/command*, la formulazione della strategia è una funzione esclusiva del top management. Tale stile implica che vi sia un controllo centralizzato e una netta distinzione tra formulazione e implementazione (Andrews *et al.*, 2011; Thompson, 2000). La strategia è coscientemente formulata dal top management e poi impartita al resto dell’organizzazione (Bourgeois, Brodwin, 1984; Hart, Banbury, 1994).

Un approccio incrementale/generativo all’implementazione, al contrario, presuppone un decentramento di responsabilità e una separazione meno netta tra le fasi di formulazione ed esecuzione della strategia. Si associa, quindi, a un ruolo attivo dei membri dell’organizzazione nello sviluppo e nell’implementazione della strategia. Un elemento chiave è rappresentato dall’apprendimento organizzativo, favorito da un continuo adattamento delle strategie deliberate alle circostanze contingenti. Quindi, le strategie emergono dai livelli più bassi e solo in un secondo momento sono riconosciute e validate dal top management, chiamando in causa le cosiddette “*emergent strategies*” menzionate da Mintzberg (Mintzberg, 1978).

Come abbiamo visto finora, molti autori hanno approfondito i diversi approcci all’implementazione strategica, avvalorando, al contempo, sia l’efficacia dell’orientamento razionale che di quello incrementale.

Così, per una parte della letteratura l’approccio razionale può condurre un’organizzazione a delle performance di successo. Le ragioni di tale posizione di alcuni autori si collegano alla prerogativa del controllo centralizzato, che, coerentemente con tale orientamento, coordina e monitora tutti i livelli organizzativi e, inoltre, all’attitudine a sviluppare strategie chiare ed esplicite che possano essere adeguatamente controllate e valutate. Gli esponenti dell’orientamento opposto, per contro, sostengono la partecipazione dello staff al processo strategico, considerandola un fattore rilevante in grado di orientare le organizzazioni verso il miglioramento delle

performance e il successo dell'organizzazione, a causa di una maggiore adattabilità e flessibilità dell'organizzazione alle discontinuità ambientali (Mintzberg, 2000).

L'ultima posizione, quella corroborante i vantaggi dell'approccio incrementale, critica conseguentemente lo stile *commander*. Bourgeois e Brodwin, per esempio, riferendosi alle maggiori limitazioni implicite in quest'approccio, sostiene quanto segue: «If the general manager creates the belief that the only acceptable strategies are those developed by himself or by his planning staff, he may find himself faced with an extremely unmotivated, un-innovative group of employees» (Bourgeois, Brodwin, 1984, p. 245), con ciò criticando la limitatezza di tale prospettiva e lo svilimento subito dai membri dell'organizzazione, che perdono motivazione e capacità innovativa.

Per lungo tempo la maggior parte delle ricerche si è schierata a favore dell'approccio razionale nell'implementazione della strategia. È stato spesso affermato, infatti, che le organizzazioni caratterizzate da un criterio chiaro e formale nello sviluppo delle strategie e da un alto livello di centralizzazione e controllo hanno maggiori probabilità di migliorare le proprie performance. Questa tesi è stata sostenuta da vari studiosi del settore privato, come ad esempio Parsa (1999), che ha dimostrato che le organizzazioni che adottano un modello *change* perseguono delle performance migliori rispetto alle organizzazioni che adottano il modello 'collaborativo' o 'crescivo'<sup>69</sup>. Anche Miller (1997) suggerisce come una chiara definizione degli obiettivi e delle modalità per raggiungerli, una pianificazione formale e il supporto al processo associato alla figura del '*rational manager*', sono determinanti per il successo della fase di implementazione piuttosto che la flessibilità che caratterizza l'approccio incrementale<sup>70</sup>.

Gli ultimi sviluppi nell'ambito dello *strategic management* del settore pubblico, tuttavia, hanno discusso tali posizioni. Un recente lavoro di Andrews *et al.* (2011), infatti, orientato in particolare a verificare la validità delle asserzioni discusse finora, dimostra la assoluta irrilevanza dello stile di implementazione – di per sé – nell'influenzare le performance pubbliche. Il risultato interessante di questo lavoro è che

---

<sup>69</sup> Parsa utilizza la tassonomia proposta da Bourgeois e Brodwin (1984) per definire i possibili stili di implementazione adottati dalle organizzazioni. Lo studio analizza il processo di implementazione della strategia nei sistemi *Franchise*, dimostrando che un approccio di tipo *change* – che, come abbiamo visto, implica che il CEO detenga un controllo centrale e la diretta responsabilità sui risultati raggiunti, e assuma un ruolo di progettatore dei piani, del sistema amministrativo, e delle misure di performance – conduce un'organizzazione a migliori performance (rispetto a quanto avviene se si adottano gli altri approcci). Si veda Parsa, H.G. (1999). Interaction of Strategy Implementation and Power Perceptions in Franchise Systems: An Empirical Investigation. *Journal of Business Research*, 45, pp. 173–185.

<sup>70</sup> Anche lo studio di Miller fu condotto su un campione di aziende del settore privato.

la considerazione dello *strategic stance* sembra essere in grado di modificare l'impatto dello stile di implementazione sulle performance. Infatti, quando gli autori includono nell'indagine l'orientamento strategico (misurato con opportuni parametri elaborati dagli autori sulla base del modello di Miles e Snow), notano che un approccio razionale all'implementazione è positivamente associato alle performance quando combinato con un orientamento *defender*, e, allo stesso modo, che un approccio incrementale è positivamente correlato alle performance quando associato a un orientamento *prospector*. Così, le evidenze degli autori suggeriscono che è importante che un'organizzazione cerchi una coerenza tra l'orientamento strategico e il processo di implementazione delle strategie.

Lo studio di Andrews *et al.* rappresenta un importante contributo nell'ambito di ricerca, poiché sottolinea la necessità di considerare gli aspetti correlati all'orientamento strategico – che sono più astratti e non incorporati in specifiche e analitiche procedure ma che, certamente, sono più radicati e meno suscettibili di cambiare nel lungo periodo.

In un altro studio recente (Akbar Ahmadi *et al.*, 2012), è stata studiata la correlazione tra la cultura organizzativa e il processo di implementazione della strategia. I risultati della ricerca dimostrano la significatività della relazione tra la cultura organizzativa e l'implementazione della strategia<sup>71</sup>. I risultati mostrano che tutti i tipi di cultura organizzativa presentano vari legami col processo di attuazione delle strategie, ma che la misura di tali influenze reciproche varia a seconda del modello organizzativo, da un modello più efficace identificato con la '*Clan culture*', a quello meno efficace della '*Hierarchy culture*'.

In relazione allo studio appena discusso, si ritiene opportuno presentare lo schema che segue relativo a una classificazione sulla cultura organizzativa elaborata da Quinn & Cameron nel 1999. Lo schema rivela gli elementi chiave rappresentativi delle quattro configurazioni di cultura organizzativa definite dagli autori, che sono il modello *Clan oriented*, *Hierarchically oriented*, *Adhocracy oriented* e *Market oriented*.

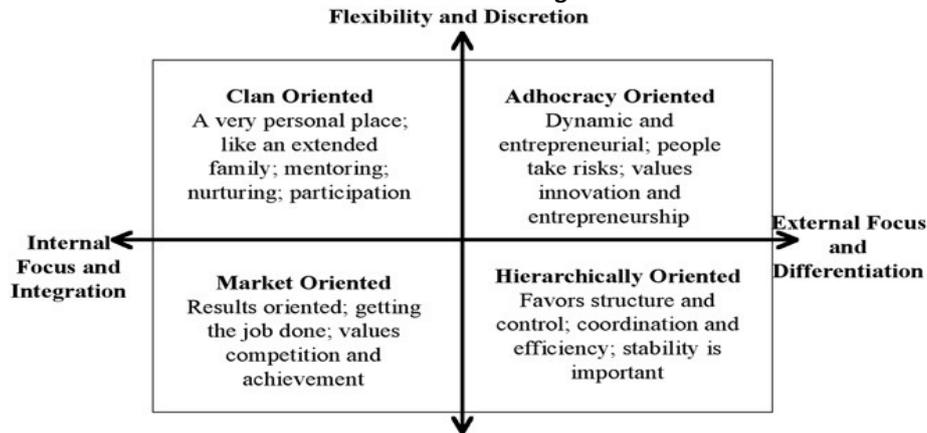
In effetti, si riscontrano in alcuni modelli dei tratti distintivi che richiamano gli approcci razionale (ad esempio controllo, stabilità, gerarchia) e incrementale (flessibilità, discrezionalità dello staff, dinamismo); ma anche l'orientamento strategico *prospector* (innovation and entrepreneurship) e *defender* (efficiency, stability). Tale

---

<sup>71</sup> L'aspetto dell'implementazione è stato indagato dagli autori mediante le seguenti dimensioni: "policy formation, policy implementation, resources, motivation, structural factors".

concettualizzazione pare interessante poiché l'ultimo studio analizzato ha dimostrato che una cultura organizzativa di tipo *Clan* (che si configura in un ambiente familiare, partecipativo, nella presenza di funzioni di guida, in prospettive di crescita condivise) supporta un processo efficace di implementazione delle strategie.

**Tabella 5. I vari modelli di cultura organizzativa**



Fonte: Quinn e Cameron (1999)

Inoltre, si ritiene necessario approfondire brevemente il concetto di controllo manageriale sviluppato da Anthony e Govindarajan (2007), per il loro stretto collegamento con il tema dell'implementazione strategica. Come sottolineato dagli autori: “strategy describes the general direction in which an organization plans to move to attain its goals” e “any organization, however well aligned its structure is to the chosen strategy, cannot effectively implement its strategy without a consistent management control system” (p. 578). In tale contesto, i sistemi di controllo manageriale si identificano come processi e tecniche finalizzati a favorire l'implementazione delle strategie aziendali e ad adeguarle nel corso del tempo ai mutamenti ambientali. Viene confermato un forte livello di interdipendenza tra la strategia e i sistemi di controllo manageriale; inoltre, gli autori riconoscono l'assoluta rilevanza dei sistemi di controllo manageriale nell'influenzare l'efficacia dell'attuazione delle strategie<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Gli autori analizzano le ripercussioni che il *design* dei sistemi di controllo manageriale subisce in funzione delle caratteristiche delle varie strategie perseguibili da un'organizzazione, identificate con “strategic planning, budgeting, importance attached to meeting the budget, transfer pricing, sourcing flexibility, incentive compensation, bonus determination approach, and bonus basis”. Si rimanda a Anthony, R.N., & Govindarajan, V. (2007). *Management control systems*. Twelfth edition, Singapore: McGraw-Hill.

## 5. STRATEGIA ORGANIZZATIVA E PERFORMANCE PUBBLICHE

Il miglioramento dei servizi pubblici è un tema centrale nella letteratura sul *public management*.

Mentre la produzione scientifica sul contesto delle aziende private è chiara nell'affermare che la strategia sia l'essenza del successo competitivo, nel settore pubblico comprendere gli effetti della strategia non è così immediato (Stewart, 2004). Ciò perché, come è noto, il 'business' delle organizzazioni pubbliche ha una natura più complessa e le esigenze dei vari *stakeholder* tendono a competere a causa della loro rilevanza concomitante nella gestione complessiva delle organizzazioni pubbliche.

Come sostengono Ring e Perry (1985), una delle più importanti differenze che portano a considerare il settore pubblico come un contesto peculiare è l'ingente numero di *stakeholder* che ruotano attorno all'organizzazione, in maniera maggiore rispetto al settore pubblico. Il processo di gestione strategica, così, deve necessariamente considerare le pressioni concomitanti dei vari attori sociali.

Gli *stakeholder*, infatti, sono spesso chiamati a valutare le performance del processo di gestione strategica, anche giungendo a conclusioni non univoche e difficili da conciliare. Centrale nella disciplina sulla gestione strategica nel settore pubblico, quindi, è il link tra strategia e performance.

Con riguardo al processo strategico, per esempio, Hrebiniak (2006) sostiene che un sistema in cui i soggetti responsabili del processo di attuazione della strategia sono anche parte del processo di formulazione della strategia, favorisce dei risultati strategici di successo. Altri autori, invece, affermano che generalmente un piano strategico ben-delineato conduce a un miglioramento delle performance (Ofori & Atiogbe, 2012).

Tuttavia, una problematica che è stata discussa (da Nutt, per esempio) è che il successo delle organizzazioni, quando si affronta il tema dell'implementazione, è spesso identificato erroneamente con l'adozione della strategia piuttosto che con il miglioramento delle performance dell'organizzazione (Nutt, 1999).

Accogliamo l'affermazione di Nutt, sostenendo tesi per cui il successo dell'organizzazione può essere interpretato in due modi differenti. Se il focus è investigare la validità del processo di *strategy-making* è chiaro che l'attenzione debba essere attribuita alla concreta attuazione delle strategie precedentemente deliberate (e/o formalizzate). Al contrario, se l'obiettivo è studiare come le pratiche di *strategic*

*management* impattano sulle performance e, più nello specifico, se gli strumenti di gestione strategica possono essere considerati degli strumenti validi in grado di migliorare le condizioni organizzative, i processi interni e i circuiti decisionali, la qualità dei servizi, l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza delle unità pubbliche, il focus dovrebbe spostarsi sull'intera organizzazione e, quindi, sul contributo dello *strategic management* al successo dell'organizzazione. In altre parole, quest'ultima interpretazione dell'efficacia del processo di gestione strategica si riferisce alla natura (positiva o negativa) dell'influenza generata dall'adozione di tali pratiche sul miglioramento delle performance pubbliche.

Per tali ragioni, la questione sul link tra processi strategici e performance appare così cruciale nel dibattito in letteratura. Analogamente, come precedentemente discusso, Vinzant e Vinzant (1996) riconoscono la mancanza di una visione condivisa dagli autori sulla bontà del processo di implementazione e così evidenziano la necessità di una univoca definizione di “implementazione strategica di successo” (*successful implementation*).

Meier *et al.*, 2007 suggeriscono che i molteplici elementi del management pubblico, che includono la dimensione strategica, debbano essere considerati in qualsiasi analisi della *management-and-performance question*, sottolineando la grande rilevanza del ‘discorso’ strategico nella valutazione delle performance di un'organizzazione.

In un lavoro del 2010, Poister, Pitts e Edwards evidenziano la scarsità di studi mirati a valutare il link tra processi di pianificazione strategica e *outcome* o miglioramento delle performance (Poister *et al.*, 2010). Per gli autori, il problema più critico è la presenza di numerosi studi focalizzati su *strategic planning* e processi di gestione, a scapito di pochi tentativi di spiegare i risultati concreti che l'implementazione di un processo di gestione strategica può generare. Gli autori riconoscono inoltre la mancanza di chiarezza nelle argomentazioni sull'esistenza di relazioni tra la strategia (intesa in senso ampio) e le performance, ad esempio con riguardo al loro link con il settore specifico e i rispettivi vincoli esterni (Poister *et al.*, 2010). Infatti, la relazione tra strategia e performance probabilmente varia di significatività nelle differenti tipologie di contesti pubblici, e non è sempre agevole spiegare la validità di tale relazione, a causa dei numerosi vincoli governativi e variabili esogene che interferiscono sui processi e sulle performance.

Da allora, vari studiosi hanno tentato di esplorare il valore connesso al “discorso strategico”, analizzando il contenuto della strategia e il rapporto tra processi di *strategy-making* e performance.

I risultati del recente studio di Andrews *et al.* (2011), ad esempio, hanno dimostrato, come già accennato, la necessità di un collegamento e una coerenza tra i processi strategici e l’orientamento strategico se si vogliono ottenere migliori performance. L’importante contributo degli autori all’ambito di ricerca riguarda il fatto, sottolineato dagli autori sulla base dell’interpretazione dei risultati dello studio, che se l’attenzione si focalizza solo sull’implementazione della strategia non si può identificare uno stile ottimale da assumere, poiché l’approccio all’implementazione della strategia, di per sé, non è in grado di generare un impatto sulle performance. Al contrario, esso rileva solo se in correlazione con lo *strategic stance*, e quindi con gli aspetti più radicati connessi all’orientamento strategico (Andrews *et al.*, 2011)<sup>73</sup>.

Per quanto concerne le ricerche empiriche riguardanti il link tra strategia organizzativa e performance pubbliche, le pubblicazioni di Boyne, Gould-Williams (2003), Andrews, Boyne, Law e Walker (2008; 2009a; 2009b; 2011), Andrews, Boyne e Walker (2006), and Walker, Andrews, Boyne, Meier e O’Toole (2010) sono centrali nel dibattito. Tali studiosi rappresentano i primi veri “esploratori” del tema strategico nelle organizzazioni pubbliche che si sono avvalsi della ricerca quantitativa per studiare la connessione tra strumenti di gestione strategica e performance nelle unità pubbliche.

Lo studio di Andrews *et al.* (2009b), per esempio, basato su un campione di 47 dipartimenti di servizi pubblici degli enti locali del Galles, ha rilevato un piccolo, seppure non statisticamente rilevante, impatto della pianificazione strategica sulle performance. Una ricerca precedente pubblicata nel 2003 da Boyne e Gould-Williams, invece, ha identificato alcune dimensioni rappresentative dei caratteri principali del processo di pianificazione, dimostrando che l’attitudine dei membri coinvolti nel

---

<sup>73</sup> Si vuole menzionare a tal proposito il lavoro di Riviezzo-Napolitano, incentrato sullo studio dell’orientamento imprenditoriale delle università. Gli autori hanno condotto una *survey* rielaborando i dati di 103 questionari compilati da altrettanti direttori di dipartimento degli atenei italiani. Hanno poi studiato la presenza di una relazione tra orientamento imprenditoriale delle università e performance. Per misurare la performance sono state utilizzate le due *proxy* inerenti a capacità dei dipartimenti universitari di generare brevetti e imprese spin-off della ricerca. Lo studio ha dimostrato l’esistenza di una correlazione positiva, sebbene con alcune riscontrate differenze tra le variabili utilizzate per misurare il costrutto dell’orientamento imprenditoriale. Si rimanda a Riviezzo, A. e Napolitano, M.R. (2012). L’orientamento imprenditoriale dei dipartimenti universitari italiani, presentato al *XXIV Convegno annuale di Sinergie - Il territorio come giacimento di vitalità per l’impresa, 18-19 ottobre 2012 - Università del Salento*.

processo è positivamente collegata alle performance, mentre una chiara definizione degli obiettivi risulta essere negativamente correlata alle performance.

Generalmente, le evidenze risultanti da tutti gli studi menzionati sottendono una positiva considerazione del ruolo della strategia nel settore pubblico. La totale assenza di un orientamento strategico ben definito, d'altra parte, sembra essere pregiudizievole per le performance.

Le misure di performance utilizzate da Andrews *et al.* (2011) sono attinte dalla *National Assembly for Wales – NAWPIs* (Assemblea Nazionale per il Galles). Esse sono, quindi, dei parametrici oggettivi riferiti a 29 (dei 100) servizi erogati dai dipartimenti esaminati<sup>74</sup>.

Elbanna, in un recente studio pubblicato nel 2013, indaga i processi e l'impatto della gestione strategica nel settore pubblico degli Emirati Arabi Uniti, studiando le pratiche in atto nei processi di formulazione, implementazione e valutazione dei piani strategici, e identificando quali particolari aspetti della gestione strategica presentano un livello maggiore di correlazione con la performance percepita. I risultati dello studio sono interessanti poiché mostrano, oltre che un ampio uso degli strumenti di *strategic management* nel campione analizzato e la tendenza ad adottare un approccio esplicito e deliberato al tema strategico, una percezione positiva delle persone con riguardo all'adozione di questi strumenti. Gli indicatori rappresentativi della performance utilizzati da Elbanna, in contrasto con gli altri studi menzionati, si riferiscono alla performance percepita. Attengono, in particolare, al grado con cui i processi di pianificazione strategica generano un impatto positivo o negativo su quattro aree riferite allo strategic planning, ovvero la "direzione strategica", le relazioni con l'ambiente, le forme di comunicazione con gli stakeholder e le performance dell'organizzazione.

A titolo esemplificativo, si riportano alcuni item adottati per l'indagine, inerenti all'efficacia del processo di pianificazione strategica: "*strategic planning increased effectiveness in achieving the organization's objectives*"; (*strategic planning*

---

<sup>74</sup> I dipartimenti del campione oggetto sono responsabili dell'erogazione dei servizi inerenti a tali aree pubbliche identificate dagli autori: "*education, social services, housing, highways, public protection, and benefits and revenues*". Tra gli indicatori di performance utilizzati. Per un maggiore approfondimento si rimanda a Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. & Walker, R.M. (2011). Strategy Implementation and Public Service Performance. *Administration & Society*, 43(6), pp. 643-671.

guaranteed ) “effective communication with the public and other external stakeholders” or “oriented the organization toward a unified mission”<sup>75</sup>.

Poister e Streib (2005) analizzano la relazione tra i piani strategici (in un campione di amministrazioni comunali) e varie componenti del sistema complessivo di gestione strategica. Gli autori, per esempio, hanno voluto quantificare il grado di soddisfazione dei funzionari pubblici nei confronti del processo di pianificazione strategica. I risultati mostrano un grande livello di entusiasmo dei manager con riguardo all’attuazione delle iniziative strategiche e del raggiungimento degli obiettivi strategici. In particolare, rappresentano uno spunto di riflessione le asserzioni della maggior parte dei manager intervistati, che rivelano la prevalenza dei benefici generati dall’attuazione di un processo strutturato di pianificazione strategica rispetto agli svantaggi e ai costi sostenuti per approntarlo. Anche gli indicatori di performance sviluppati da Poister e Streib, quindi, fanno riferimento ad aspetti percepiti dell’*outcome*.

Lo studio di Hendrick (2003), analogamente, affronta il tema delle *strategic management practices* in quattordici dipartimenti pubblici statunitensi. L’autrice elabora un set di parametri in grado di esprimere ed analizzare il processo di pianificazione e le sue performance, il contesto ambientale, così da studiare anche possibili correlazioni tra tali elementi. I risultati mostrano una relazione positiva tra il processo di pianificazione e le performance organizzative. In particolare, le evidenze che emergono dallo studio rivelano che si ha una migliore capacità organizzativa (la *proxy* utilizzata per misurare la performance) nei dipartimenti caratterizzati da un processo di pianificazione globale, pratiche di monitoraggio più frequenti, maggiore necessità di coordinamento e obiettivi più facilmente misurabili (Hendrick, 2003). Anche Hendrick nel suo lavoro utilizza delle misure di performance percepita. In particolare, sono riscontrabili due differenti tipologie di performance. Una riguarda la performance riferita all’intera organizzazione, che Hendrick attribuisce alla capacità organizzativa. Il secondo tipo di performance, invece, riguarda esclusivamente le performance del processo di pianificazione e, quindi, è limitata a tale attività; le misure includono indicatori sulle difficoltà incontrate dai dipartimenti nello sviluppo del sistema di pianificazione, e la capacità del processo di pianificazione di migliorare l’abilità strategica e manageriale dell’organizzazione. Ancora una volta, le misure di

---

<sup>75</sup> Elbanna, S. (2013). Processes and Impacts of Strategic Management: Evidence From the Public Sector in the United Arab Emirates. *International Journal of Public Administration*, 36(6), 426-439.

performance hanno natura soggettiva poiché sono relative alla percezione dei membri dell'organizzazione (intervistati) riguardo gli outcome dello *strategic planning*.

La disamina, che ha evidenziato i contributi ritenuti più significativi ai fini dell'oggetto di studio, ha fatto emergere due tendenze contrastanti sull'utilizzo delle *proxy* della performance. Si è osservato, infatti, che mentre alcuni autori si sono interrogati sulla questione *strategic management* – performance dell'organizzazione, con la finalità di indagare quale “architettura strategica” in ambito pubblico è associata a migliori risultati, altri hanno preferito limitarsi a studiare gli effetti dell'implementazione di un sistema strategico sulla percezione dei soggetti coinvolti nell'attività di formulazione, implementazione e valutazione delle strategie.

Si ritiene, a tal proposito, che entrambe le *proxy* della performance siano fondamentali se l'obiettivo è quello di analizzare l'impatto che ha un sistema di gestione strategica sull'organizzazione. Non solo delle performance oggettive, quindi, espressione di parametri (economici e non) direttamente quantificabili, ma anche delle performance soggettive che esprimono l'opinione dell'organizzazione, direttamente interessata nei processi strategici. I prossimi sviluppi nel panorama scientifico, infatti, includono, come già discusso, variabili comportamentali e processi sociali, precedentemente trascurati dalle ricerche sul tema. La tendenza è quella di sottolineare l'importanza che gli elementi sociali, personali, cognitivi, comportamentali, rivestono nelle organizzazioni pubbliche, e studiare come queste variabili incidono sui processi strategici.

Si pensi, inoltre, alle difficoltà di quantificare le performance in ambito pubblico, in cui molteplici portatori di interessi vantano aspettative completamente differenti in merito ai risultati delle organizzazioni, suscettibili di essere espressi in termini di qualità, economicità, efficacia, efficienza, ma anche *accountability*.

## CAPITOLO II

### IL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Introduzione: il quadro generale di riferimento - 2. I principali provvedimenti normativi che hanno delineato l'evoluzione del sistema universitario italiano. - 3. Lo stato attuale del sistema italiano di istruzione universitaria. - 3.1. L'ultimo recente provvedimento riformatore: la legge n. 240 del 2010 e la nuova configurazione degli atenei italiani. - 3.2. La nuova *governance*. - 4. Il sistema di *Higher Education* come modello di quasi mercato. - 5. Le pratiche di *strategic management* nella gestione dell'università. - 5.1. Alcuni tratti distintivi dello *strategic management* accademico. - 5.2. Le esigenze di gestione strategica nelle università italiane. - 6. L'influenza delle classifiche di ranking sulla gestione strategica dell'università. - 7. Alcune riflessioni critiche.

#### 1. INTRODUZIONE: IL QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO

La storia dell'università italiana risale a quasi mille anni fa. La 'paternità' della prima università nel mondo occidentale è, infatti, attribuita alla città di Bologna, nell'anno 1088<sup>76</sup>. Dopo l'esperienza di Bologna, numerose città europee ne seguirono l'esempio, a dimostrazione dell'immediato riconoscimento che venne attribuito a tale istituzione da molte comunità.

In principio, in Italia come anche in Europa, le università erano libere associazioni accessibili a chiunque, principalmente corporazioni autonome di studenti o professori, riconosciute dall'autorità pontificia e generalmente distinte dalle autorità comunali in cui si erano sviluppate. I termini *studia*, *studia generalia*, *universitas*, designavano tali centri di cultura superiore, ad indicare dei luoghi di studi aperti a tutti. Lo *studium generale* nasce in modo indefinito da tradizioni di studi, scuole

---

<sup>76</sup> Il nome dell'università fu inizialmente *Alma mater studiorum*, convertito poi in 'Università degli studi di Bologna' dal Ministero con un decreto rettorale del 2000. La data del 1088 è stata scelta per convenzione da un comitato di storici guidato da Giosuè Carducci nell'800. L'attribuzione della nascita della prima università alla città di Bologna, così come la data di riferimento, costituisce l'orientamento prevalente sul tema. Vi sono tuttavia altre opinioni dissenzianti circa la data e la città a cui è attribuito il sorgere della prima organizzazione accademica. Ad esempio, molti storici hanno considerato l'università di Salerno la prima università del mondo occidentale, per la sussistenza della scuola medica che rimase per circa due secoli il maggiore centro europeo di scienza medica, seppur fino al 1231, anno in cui venne riconosciuta dall'imperatore Federico II, non si seppe nulla della sua organizzazione. L'Università di Napoli Federico II, invece, è considerata la prima università statale europea. Cfr. Università, in *Treccani.it – Enciclopedie on-line, Istituto dell'Enciclopedia italiana*. Si veda anche Di Renzo Villata, G., Nascimbene, B. e Sanna, C. (2006), *Università ed Europa: un felice connubio attraverso i secoli (con qualche ombra...)*, in *Annali di storia delle università italiane*, Volume 10, CISUI - Centro Interuniversitario per la Storia delle Università Italiane. Si rimanda inoltre a Pedersen, O. (1997). *The First Universities: Studium Generale and the Origins of University Education in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

ecclesiastiche, personalità di singoli. Per questo motivo non è stato sempre agevole individuare la data certa di fondazione delle primissime istituzioni accademiche. Dopo la nascita delle prime università, invece, le successive iniziano ad avere un riconoscimento papale o dell'imperatore, per cui per quelle meno antiche rileva la data dell'autorizzazione imperiale o pontificia<sup>77</sup>.

Inizialmente, quindi, le università furono istituzioni private indipendenti dal potere statale, e per lungo tempo rappresentarono i centri primari di sviluppo e diffusione della cultura<sup>78</sup>. Nel corso degli anni, poi, hanno progressivamente consolidato la propria struttura e, nel contesto italiano in particolare, la maggior parte di esse divenne col tempo parte dell'amministrazione pubblica. Il sistema, infatti, si caratterizzò gradualmente per una marcata centralizzazione e per forti vincoli tra potere statale e atenei<sup>79</sup>, condizioni divenute poi, seppur con alcune eccezioni, caratteristiche dominanti di tutto il sistema per tutto il periodo della prima Repubblica. La maggior parte degli atenei allora costituiti assunse dei connotati pubblici, mentre alcune università rimasero al di fuori dell'orbita statale, configurandosi come istituzioni private<sup>80</sup>.

Si ritiene opportuno precisare che quando, nel proseguo del lavoro, verrà utilizzato il termine 'università', il riferimento sarà esclusivamente alle istituzioni accademiche pubbliche. Verrà trascurato il contesto delle università private, in particolare perché presenta meccanismi di finanziamento e caratteristiche nettamente differenti.

---

<sup>77</sup> Cfr. Di Renzo Villata, G., Nascimbene, B. e Sanna, C. (2006), *Università ed Europa*, op.cit.

<sup>78</sup> A tal proposito, si veda si veda Brizzi, G. P., Del Negro, P., Romano A., (a cura di) (2007), *Storia della Università in Italia vol. 1*, Messina: Sicania.

<sup>79</sup> Nel periodo fascista la forte concentrazione di potere in capo allo Stato impose il modello di ricerca umanistica, malgrado le spinte dettate dal processo di industrializzazione muovessero verso i nuovi settori della ricerca scientifica e tecnologica. Il dominio dello Stato si tradusse anche nella volontà di conferire maggiore importanza ad alcune università e minore ad altre, evidenziando la dicotomia tra università di serie A (quelle regie) e di serie B. Per vari anni il sistema fu basato su un'università che si adattava alle aspettative della piccola borghesia intellettuale, soppressa da un ruolo pesante dello Stato che con una rigida burocrazia «regolava profondamente ritmi e identità» delle università. Cfr. Ricuperati, G. (2001), Sulla storia recente dell'università italiana: riforme, disagi e problemi aperti, in *Annali di Storia delle Università italiane - Volume 5*, CISUI - Centro Interuniversitario per la Storia delle Università Italiane.

<sup>80</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, all'Università Bocconi, nata nel 1902 per opera dell'imprenditore milanese Ferdinando Bocconi; alla Libera Università Internazionale degli Studi Sociali – LUISS Guido Carli, nata nel 1977 dalla trasformazione dell'università Pro Deo, precedente istituzione romana costituita nel 1966; all'Università Cattolica del Sacro Cuore, nata nel 1921, in seguito alla costituzione nel 1919 dell'Istituto Giuseppe Toniolo di studi superiori, divenuto poi l'ente promotore dell'Università; all'Istituto Universitario di lingue Moderne - IULM, fondato nel 1968 dalla Fondazione Scuola Superiore per Interpreti e Traduttori; ma anche all'Università di Urbino, università privata fino al 2006, fondata nel 1506. Ad oggi le università italiane non statali risultano essere 29, contro un totale di 67 università statali.

Nel corso della sua evoluzione, il sistema universitario italiano ha subito dei profondi rinnovamenti che hanno mutato radicalmente gli aspetti finanziari, organizzativi e strutturali delle istituzioni accademiche. Tali cambiamenti, in parte, riflettono il processo di riforma che ha interessato tutto il settore pubblico dai primi anni '80.

Attualmente, l'Italia presenta un sistema universitario in cui lo Stato stabilisce obiettivi e indirizzi strategici e provvede all'assegnazione delle risorse pubbliche agli atenei, coerentemente con le attività da loro svolte e con la valutazione dei risultati da loro conseguiti. Gli atenei, d'altra parte, rispondono dell'amministrazione del sistema universitario con i loro organi, nell'ambito degli indirizzi indicati dal Ministero.

Negli ultimi decenni, infatti, come già argomentato nel capitolo precedente, i nuovi strumenti di matrice aziendale, introdotti quasi bruscamente nel settore pubblico, si sono scontrati con una realtà in cui predominava l'approccio adempimentale di "conformità alle norme", ed hanno chiaramente stravolto il *modus operandi* delle unità pubbliche in termini strategici e operativi.

Le nuove filosofie di governo, di riflesso, hanno coinvolto anche l'ordinamento universitario, avviando un vero e proprio processo di cambiamento istituzionale, sia nelle attività amministrative e gestionali, sia in quelle di didattica e di ricerca.

Secondo i nuovi paradigmi riformatori, i concetti di efficienza ed efficacia divengono per le amministrazioni pubbliche 'bussole' in grado di orientare i processi decisionali e migliorare l'attività amministrativa. Il tradizionale modello 'burocratico'<sup>81</sup> che aveva guidato le amministrazioni pubbliche fino a quel momento, infatti, concentrava l'attenzione su regole e procedure piuttosto che su risultati e *outcome*, e si focalizzava su una gestione delle risorse umane totalmente disconnessa dalle performance. Per questi motivi si rivelò inadeguato e fu ben presto destinato a fallire: le amministrazioni pubbliche non erano più in grado di soddisfare adeguatamente le esigenze dei cittadini e questo rappresentò la fonte primaria delle successive traiettorie di cambiamento<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Si veda il primo capitolo, in particolare il paragrafo dedicato alle pratiche di gestione strategica in ambito pubblico.

<sup>82</sup> Per un approfondimento sui cambiamenti caratterizzanti il modello di *governance* delle amministrazioni pubbliche si rimanda a Giovanelli, L. (2000). *Modelli contabili e di bilancio in uno Stato che cambia*, Giuffrè Editore, Milano.

Il New Public Management è il principale protagonista di questo processo riformatore (e modernizzatore) che ha mutato il ruolo, l'organizzazione e il management delle amministrazioni pubbliche (Hood, 1991). Le unità pubbliche, così, abbandonano il modello burocratico troppo rigido e vincolistico per convertirsi ad un "management per obiettivi"; spostano il proprio focus sulla soddisfazione dei cittadini, in linea con la promozione di una *accountability* a livello periferico, mirata a soddisfare in modo più adeguato ed efficace i bisogni della collettività<sup>83</sup>. In questo senso, il New Public management è stato spesso definito un "patto" tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche.

Il governo centrale, d'altra parte, inizia a detenere un controllo più "debole", esercitando una funzione di coordinazione e direzione piuttosto che una mera funzione di produzione. Uno dei più recenti orientamenti nel panorama scientifico, include una nuova concezione della posizione dello Stato, che vede mutare il proprio ruolo da 'rowing', ossia uno Stato «che disegna ed implementa i vari programmi focalizzandosi su singoli, definiti obiettivi politici» (ciò rappresenta il tipico approccio riconducibile alla *Old Public Administration*), a 'steering', cioè quello di uno Stato «catalizzatore che 'sprigiona' le forze di mercato» (secondo il paradigma del *New Public Management*, ma anche della *Public Governance*<sup>84</sup>); ma il vero ruolo innovativo che inizia ad affermarsi è quello di uno Stato 'serving', che «negozia e media gli interessi dei cittadini e dei gruppi della comunità, creando valore pubblico condiviso» (Denhardt, Denhardt, 2000)<sup>85</sup>. Il focus diventa il coordinamento di reti e relazioni, l'orientamento all'esterno, e un maggior coinvolgimento degli *stakeholder* nella definizione ed implementazione delle politiche pubbliche.

Il movimento di riforma, quindi, ha interessato anche il contesto italiano dell'*higher education*, anche se in un momento differito rispetto al resto delle organizzazioni pubbliche. Trascorsero numerosi anni, infatti, prima che alcuni importanti rinnovamenti – spesso preannunciati – potessero trovare concretezza nel

---

<sup>83</sup> Si veda, a tal proposito, anche il secondo paragrafo del primo capitolo.

<sup>84</sup> Per un maggiore approfondimento sui due paradigmi e per i relativi riferimenti bibliografici si rimanda al primo capitolo.

<sup>85</sup> L'ultima figura dello Stato menzionata, quella di Stato 'serving', è associata al paradigma del *New Public Service*, che rappresenta, in un certo senso, l'estensione dei paradigmi anteriori del New Public Management e della *public governance*. Per una trattazione più approfondita si rimanda a Denhardt, R.B., & Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.

contesto universitario. Questo perché le università presentavano delle peculiarità che contrastavano il processo di aziendalizzazione: erano, innanzitutto, sottoposte a una forte ingerenza dello Stato, che determinava in modo stringente i modelli di governo e l'organizzazione delle università; presentavano, inoltre, un alto grado di dipendenza finanziaria dallo Stato<sup>86</sup> e, in aggiunta, una scarsa propensione a comportamenti virtuosi dovuta alla limitata presenza della componente di merito per l'assegnazione dei finanziamenti statali (Cantele *et al.*, 2011).

Negli anni più recenti, i cambiamenti che hanno interessato il sistema universitario italiano si sono verificati in concomitanza con le numerose politiche di riduzione della spesa pubblica, attuate per fronteggiare l'incombente crisi finanziaria che da vari anni affligge il sistema economico italiano. In questo quadro di austerità verso il quale si stanno muovendo le istituzioni pubbliche del nostro Paese, spesso associato a tagli netti delle risorse, quindi, una più efficiente amministrazione e allocazione delle stesse e in genere una razionalizzazione delle attività delle università sono divenuti temi di rilevante importanza. Di fronte ad una scarsità delle risorse sempre più frequente, il tema della razionalizzazione, di piena estrazione economico-aziendale, è diventato anzi, paradossalmente, un vero e proprio criterio utile per guidare i processi di crescita e migliorare le condizioni organizzative delle singole istituzioni pubbliche, comprese quelle universitarie.

Gli ultimi indirizzi riformatori, così, tendono in un certo senso a limitare l'autonomia delle università ancorando le stesse a parametri di efficienza ed efficacia (Maran, 2009), includendo meccanismi di valutazione delle performance e, di conseguenza, promuovendo la competizione. Recenti misure legislative, inoltre, hanno spinto verso l'adozione di strumenti manageriali, facendo sì che termini come strategia, pianificazione strategica, *budgeting*, sistemi di controllo manageriale, siano entrati a far parte del lessico comune nella gestione quotidiana delle università (Paletta, 2004).

In questo background di trasformazione ancora in corso, tuttavia, le università permangono come principali catalizzatori della cultura, e mantengono la loro fondamentale importanza in termini di creazione di valore pubblico e di sviluppo sociale dei Paesi. Oggi più che mai, però, si trovano davanti la difficile sfida di riuscire a

---

<sup>86</sup> Tutt'oggi, la parte preponderante delle entrate degli atenei pubblici è rappresentata dai finanziamenti statali. Nel proseguo del lavoro il tema sarà trattato più analiticamente.

conciliare le esigenze di razionalità indotte dall'attuale sistema socio-economico con il mantenimento di elevati livelli qualitativi delle prestazioni di didattica e di ricerca.

In questo capitolo verrà trattato il tema del management delle università che, in qualità di unità elementari del sistema, rappresentano l'oggetto del presente studio.

Dopo una breve analisi delle riforme-cambiamenti più rilevanti che hanno condizionato il sistema italiano dell'*higher education* negli anni più recenti, verrà presentato lo stato attuale del sistema con particolare riguardo ai meccanismi di finanziamento e alla regolamentazione vigente.

In seguito, affronteremo il vasto tema della gestione strategica delle università. In particolare, focalizzeremo l'attenzione sul ruolo della strategia nel management accademico, evidenziando i principali fattori che influenzano le decisioni strategiche delle università. Nello specifico, saranno oggetto di studio le varie forme di controllo a cui sono regolarmente assoggettate le università, che inevitabilmente dominano e condizionano il contesto strategico delle singole istituzioni universitarie.

## **2. I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI NORMATIVI CHE HANNO DELINEATO L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO**

Il sistema universitario italiano si è distinto, fin dagli albori, per il ruolo dominante assunto dallo Stato<sup>87</sup>.

L'influenza dello Stato si manifesta attraverso i suoi consolidati poteri di regolamentazione e finanziamento, sebbene la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni accademiche abbia sempre costituito un tema centrale nell'evoluzione del sistema italiano dell'*higher education* (Maran, 2009).

Tra i più importanti aspetti che meritano considerazione – se l'obiettivo è quello di ricostruire l'evoluzione del sistema italiano di istruzione superiore – vi sono senza dubbio i meccanismi di finanziamento adottati nel corso dei vari periodi storici e, in aggiunta, il graduale decentramento di funzioni avvenuto a favore delle università. Si

---

<sup>87</sup> Sulla scia dell'Italia, la maggior parte degli altri Paesi Europei è stata connotata dalla figura predominante e accentrante dello Stato nello sviluppo e consolidamento del sistema universitario. L'unico Paese "deviante" rispetto a questa configurazione risulta essere il Regno Unito, in cui il sistema dell'*higher education* segue logiche di mercato, è fortemente incentrato sulla competizione tra università ed è assoggettato a meccanismi di accreditamento. Per un'analisi comparativa tra alcuni modelli di *governance* Europei – in particolare, Italia, Francia, Spagna, Germania e Regno Unito – si rimanda a Agasisti, T. & Catalano, G. (2006). Governance models of university systems - towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: a European comparison. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(3), pp. 245–262.

può affermare, con ragionevole certezza, che le linee di cambiamento che hanno interessato entrambi gli aspetti (sia i modelli di finanziamento che la sfera di autonomia delle università) si sono mossi di pari passo, accomunati, come vedremo, dall'obiettivo di creare un sistema maggiormente orientato al binomio efficienza-efficacia, che potesse meglio rispondere alle esigenze di razionalizzazione tanto acclamate negli ultimi tempi.

La prima svolta vera e propria nella storia dell'istruzione superiore italiana si ebbe nei primi anni '80, quando iniziò a palesarsi a livello politico un vero interesse nei confronti delle istituzioni universitarie e soprattutto la volontà di gestirle e guidarle verso un percorso di crescita<sup>88</sup>.

Nell'ambito dei modelli di finanziamento, innanzitutto, si può individuare un periodo iniziale in cui l'allocatione dei finanziamenti da parte dello Stato alle università avveniva sulla base di parametri in qualche modo riferiti alla struttura delle stesse (numero e tipologia dei programmi di laurea) e alla loro dimensione (numero degli studenti iscritti). Il provvedimento normativo a cui si fa riferimento venne emanato nel 1978 e fu, senza dubbio, il primissimo tentativo di tradurre le esigenze finanziarie delle università in misure significative, in grado di esprimere ragionevolmente il consumo di risorse e, conseguentemente, la spesa sostenuta dalle università.

Per vari anni a partire dal 1978, quindi, l'assegnazione dei finanziamenti avvenne sulla base di parametri storici legati ai suddetti aspetti strutturali e dimensionali e, in minima parte, di parametri soggettivi. L'allocatione delle risorse risultò infatti, per molto tempo, ancorata alla 'quota base', un valore "congelato" che esprimeva la somma assegnata alle università nel 1978, corretta attraverso criteri piuttosto indefiniti e poco chiari. L'approccio che dominò i meccanismi di finanziamento fu di tipo «incrementale»<sup>89</sup>. Ogni anno le dotazioni di risorse assegnate ai singoli atenei, infatti, venivano aggiornate sulla base dell'incremento della disponibilità ministeriale sul capitolo relativo e, spesso, sulla base di criteri piuttosto incerti. Così, rimanevano pressoché invariate le dotazioni di risorse finanziarie dell'anno precedente, e si

---

<sup>88</sup> Prima di quel periodo, poco si fece in tal senso, nonostante le ambiziose (e almeno nella forma "ammirevoli") disposizioni costituzionali in merito. Si pensi, per esempio, all'art. 33 della Costituzione, che riconosce e stimola la libertà di insegnamento e l'autonomia degli Atenei, o all'art. 34, comma 3, che impone alla Repubblica il supporto ai capaci e ai meritevoli, qualora non siano in possesso dei mezzi economici adeguati per il compimento del proprio percorso di studi.

<sup>89</sup> Per un maggiore approfondimento sull'approccio incrementale si rimanda al primo capitolo.

prescindeva totalmente da valutazioni inerenti a programmi di spesa o verifiche della congruenza delle risorse assegnate rispetto ai risultati raggiunti.

Fino ai primi anni '90, quindi, il sistema universitario italiano fu caratterizzato da un'allocazione delle risorse per buona parte indipendente dalla domanda (che si presentava tendenzialmente variabile e in crescita), e da criteri di finanziamento orientati dalla spesa storica. La logica incrementale che orientava le decisioni sulle risorse da assegnare guardava alla situazione precedente, senza prevedere dei percorsi razionali di sviluppo per le università. Lo Stato deteneva un ruolo prioritario nel finanziamento e nell'allocazione delle risorse, mentre un peso moderato era attribuito alla contribuzione studentesca (Paletta, 2004). La situazione divenne ben presto insostenibile. Vi fu inevitabilmente una crescita smisurata della spesa pubblica – non sottoposta ad alcun tipo di controllo – e un fallimento nel mantenimento di adeguati livelli di efficienza e efficacia. I criteri basati sulla spesa storica che avevano guidato l'allocazione delle risorse fino a quel momento non rappresentavano di certo il metodo ideale per limitare la spesa pubblica e garantire un'efficiente allocazione delle risorse.

Il sistema in vigore fino ad allora aveva impedito alle università di gestire autonomamente le risorse e, allo stesso tempo, aveva favorito alcuni contesti territoriali a discapito di altri.

La considerevole crescita della domanda di studenti che si verificò in quegli stessi anni, infatti, e l'istituzione di nuove università, non furono accompagnate da una commisurata assegnazione delle risorse dal governo centrale alle varie università. La ripartizione dei fondi non rifletteva, quindi, le effettive esigenze finanziarie delle varie istituzioni, e ciò generò una situazione piuttosto distorta e una sbilanciata distribuzione delle risorse tra le università. Inoltre, per fronteggiare l'innalzamento della spesa pubblica, l'unica misura intrapresa dallo Stato fu quella di bloccare le assunzioni del personale. Le politiche di finanziamento richiesero conseguentemente un immediato intervento di revisione.

Il quadro così poco confortante pose le basi per lo sviluppo di un nuovo sistema di finanziamento, mirato a limitare il ruolo predominante dello Stato e, complementariamente, ad espandere la sfera di autonomia delle università. Nel nuovo disegno autonomistico che prese forma, lo Stato – che aveva rappresentato per lungo tempo l'unico soggetto responsabile dei processi decisionali e delle politiche di

assegnazione delle risorse delle università – subì una ridefinizione dei suoi poteri, in favore di una maggiore indipendenza delle singole università.

Nonostante l'autonomia universitaria fosse stata formalmente sancita dall'articolo 33 della Costituzione<sup>90</sup>, i primi cambiamenti nella direzione dell'autonomia iniziarono a palesarsi in seguito all'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) 382/1980, sebbene siano stati resi totalmente espliciti nei primi anni '90.

La prima riforma significativa che merita di essere considerata in tal senso risale alla fine degli anni '80/inizio degli anni '90. Le leggi n. 168/1989 e n. 537/1993, con le loro disposizioni, racchiudono i primi tentativi del governo di costruire una “università dell'autonomia”.

Contrariamente al periodo precedente, a partire da questo momento il sistema italiano dell'*higher education* è stato caratterizzato da un crescente livello di autonomia attribuita alle università, a cui sono inevitabilmente legati i concetti di decentramento, efficienza, responsabilizzazione e misurazione delle performance (Miolo Vitali, 2001).

Autonomia implica che i soggetti coinvolti nella gestione delle università acquisiscano competenze manageriali e amplino e rafforzino il proprio set di conoscenze nel campo dello *strategic management*, per essere in grado di ripartire in modo più razionale le risorse pubbliche e di gestire – anche in un'ottica di lungo termine – un sistema tanto complesso quale quello universitario. L'autonomia dei singoli atenei è stata anche considerata come uno strumento necessario e fondamentale non solo per intraprendere strategie di sviluppo coerenti con le proprie specificità, ma anche per incontrare al meglio le esigenze dei diversi contesti territoriali locali<sup>91</sup>.

La legge 168/89, conosciuta anche come legge “sull'autonomia universitaria”, ha istituito il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST)<sup>92</sup>, conferendo al contempo alle università il potere di regolamentare i propri

---

<sup>90</sup> L'articolo sancisce che: “Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”.

<sup>91</sup> Nei processi di riforma di tutte le amministrazioni pubbliche, il conferimento dell'autonomia decisionale è stato sempre visto come una necessità, per consentire agli enti di autoregolarsi in relazione all'ambiente e rispondere adeguatamente ai bisogni della collettività. Cfr. Giovanelli, L. (2013). Le amministrazioni pubbliche tra autonomia e vincoli di sistema, *Azienda Pubblica*, 3, pp. 293-307.

<sup>92</sup> Prima della promulgazione della Legge n. 168/89, le competenze in tema di istruzione universitaria e di ricerca erano state assegnate al Ministero dell'Istruzione e, in alcuni casi, al Presidente della Repubblica. Persino dopo l'entrata in vigore della legge, tuttavia, le competenze spesso non furono attribuite esclusivamente al MURST. Successivamente, nel 2008, tutte le funzioni relative a istruzione, università e

ordinamenti interni mediante l'adozione di uno statuto. Lo statuto attribuiva alle università autonomia nei campi della didattica, della ricerca scientifica, della struttura organizzativa, del finanziamento e della contabilità<sup>93</sup>. Il provvedimento, dunque, emanato con l'obiettivo di valorizzare l'autonomia delle singole istituzioni, mise in risalto i due livelli su cui si dipanava la *governance* del sistema: un livello centrale, proprio del Ministero e dell'attività legislativa dello Stato; un livello decentrato, rappresentato dalle università che operavano autonomamente con i propri statuti. La legge, inoltre, lasciava le università libere di autodeterminare con propri regolamenti le norme in materia di amministrazione interna, finanziamento e sistema contabile, a condizione che fossero rispettati i principi generali dettati dal governo centrale statale<sup>94</sup> (Catturi *et al.*, 2004).

È opportuno specificare, inoltre, che le disposizioni normative in vigore all'epoca non imponevano agli atenei di adottare un sistema di contabilità economico-patrimoniale. Ciò nonostante, non precludevano una scelta in tal senso, per cui le università erano lasciate completamente libere di decidere in merito all'adozione del sistema contabile che meglio si confacesse alle proprie peculiarità e esigenze specifiche, senza nessuna restrizione da parte del potere centrale.

I finanziamenti annuali definiti dal Ministero, tuttavia, erano destinati a specifici capitoli di spesa ed eventuali risparmi non potevano essere altrimenti utilizzati. Anche la dotazione del personale di ruolo era stabilita a livello governativo. Si produsse quindi tra le università un generale disinteresse a perseguire maggiore efficienza e a contenere le voci di spesa fissate, in quanto nessuna compensazione era possibile tra le diverse poste di bilancio<sup>95</sup>. Il sistema si presentava piuttosto accentratore, a scapito dell'autonomia universitaria conclamata dalle disposizioni legislative.

---

ricerca furono consolidate in un'unica autorità chiamata Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).

<sup>93</sup> Maran (2009, p. 57) fa notare che, tuttavia, la legge appare contraddittoria poiché di fatto limita la valenza dell'autonomia stabilendo dettagliatamente il contenuto degli statuti e dei regolamenti d'ateneo.

<sup>94</sup> A tale riguardo, la Legge 168/1989 recitava: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le università possono adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi." (Legge n. 168/1989, TITOLO II - Autonomia delle università e degli enti di ricerca, articolo 7, comma 7). Per una ricostruzione dell'evoluzione storica del sistema universitario italiano si rimanda a Catturi, G., Grossi, G., Riccaboni, A. (2004). *Evoluzione storica e prospettive della contabilità negli Atenei italiani*, in Annali di storia delle università Italiane, volume 8.

<sup>95</sup> CNVSU, *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione "teorica" del FFO alle università statali*, gennaio 2004, p. 1.

Qualche anno dopo, la legge n. 537/1993, ampliando la sfera di autonomia delle università, riformò il sistema di finanziamento centrale, introducendo per le università la possibilità di gestire autonomamente le risorse trasferite dall'amministrazione centrale<sup>96</sup>.

Tale cambiamento nella gestione delle risorse ha rappresentato il superamento della precedente forma di finanziamento vincolato che costringeva le università all'utilizzo delle risorse solo per specifiche finalità stabilite dal Ministero (Agasisti *et al.*, 2008). A partire da questo momento, quindi, le università ricevettero i finanziamenti sotto forma di un unico fondo, il Fondo di finanziamento ordinario<sup>97</sup> (Ffo). Essenzialmente, l'elemento innovativo fu la transizione da un modello basato sul "*line item budget*", in base al quale il Ministro definisce chiaramente, specificandole, le destinazioni della spesa, a un modello "*lump sum budget*", in base al quale l'assegnazione delle risorse avviene mediante un fondo complessivo, che ogni ateneo può decidere di allocare senza l'imposizione di specifici vincoli di destinazione da parte del potere centrale<sup>98</sup>.

La legge del '93 segnò una svolta anche perché introduceva il concetto di responsabilizzazione sulle performance mediante il processo di valutazione (istituisce infatti i Nuclei di Valutazione nelle università) e, per la prima volta, prevedeva per gli atenei la possibilità di reperire forme di finanziamento al di fuori del sistema statale. Si rafforza, così, la percezione che l'utilizzo di strumenti manageriali potesse realmente rappresentare una guida efficace per il governo delle università.

È chiara la volontà del legislatore di promuovere l'autonomia delle università, responsabilizzandole allo stesso tempo sui risultati prodotti. Gli atenei divengono

---

<sup>96</sup> Ai sensi della legge, le somme a titolo di finanziamento spettanti alle università vennero divise in tre categorie, afferenti a: un Fondo di finanziamento ordinario (Ffo), un Fondo per l'edilizia e le grandi attrezzature, e un Fondo per la programmazione e lo sviluppo del sistema universitario.

<sup>97</sup> Il Ffo finanzia le spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, ovvero le spese per il personale (docente, ricercatore e non docente), per la ricerca scientifica e per la manutenzione ordinaria delle strutture universitarie.

<sup>98</sup> La metodologia "*lump sum budgeting*" rappresenta un approccio generale e non specifico che lascia una giusta dose di discrezionalità alle istituzioni riceventi nello stabilire le destinazioni dei fondi ricevuti; la tradizionale e più rigorosa metodologia "*line item budgeting*", invece, limita la discrezionalità alle unità riceventi poiché le destinazioni dei fondi sono definite chiaramente e, dunque, le risorse finanziarie sono correlate a specifici item predeterminati a monte. Si vedano Paletta (2004), *op.cit.* e Agasisti, T. e Catalano, G. (2007), *Scenari di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni: autonomia e responsabilità*, in Quaglino, G.P., Periti, E., *La formazione del management nelle università*, Bologna: Il Mulino.

completamente autonomi nel gestire le proprie risorse e allocarle tra i vari input e dipartimenti.

Il modello originario di ripartizione delle risorse fra le varie istituzioni universitarie, come già accennato precedentemente, era basato sul criterio della spesa storica. Criterio che, come detto, fu ritenuto colpevole di aver provocato una squilibrata distribuzione delle risorse tra le università e di aver impedito una gestione razionale dei finanziamenti (Maran, 2009). La legge 537, per ovviare a ciò, prevedeva che il Fondo di finanziamento ordinario fosse ripartito secondo una quota base e una quota di riequilibrio. Così, per garantire maggiore omogeneità tra le diverse università, nel 1995 è stato avviato un processo di riequilibrio nella distribuzione delle risorse statali. Si decise di intervenire sulle disposizioni normative in vigore, rivedendo la definizione delle percentuali con cui ripartire le somme relative al Fondo di finanziamento ordinario in quota base e quota di riequilibrio. Per il triennio 1995-1997, quindi, il Ministero ha utilizzato, ai fini della determinazione della quota di riequilibrio, un'equazione<sup>99</sup> proposta da un modello elaborato dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP). Sulla base del modello, una quota del Ffo, nel 1995 dell'1,5%, nel 1996 del 3,5 % e nel 1997 del 7 %, venne ripartita e poi destinata a correzione delle distorsioni provocate dall'utilizzo del criterio spesa storica. L'obiettivo, come è chiaro, era incentivare la competizione e i virtuosismi tra atenei e distribuire i finanziamenti in maniera più razionale.

Successivamente, l'Osservatorio nazionale per la valutazione del sistema universitario (poi sostituito dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario italiano) predispose una nuova ripartizione del Ffo che venne adottata nei due trienni successivi<sup>100</sup>, fino al 2003. La quota di riequilibrio, così, venne determinata in misura crescente fino al 2003, generando, rispetto al 1997, una riduzione degli squilibri, contenuti entro una fascia del  $\pm 20$  %, contrariamente alla situazione del '97 in cui il *range* dello squilibrio risultava essere del  $\pm 40$  %.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Il principio si basava sulla ripartizione delle risorse destinate al riequilibrio in funzione del rapporto tra costo standard di Ateneo e costo standard del sistema universitario; per cui, quanto più la spesa effettiva di un Ateneo risulta inferiore al valore standard, tanto più elevata è la quota di riequilibrio che gli spetta.

<sup>100</sup> Nel primo triennio 1997-2000 la quota venne determinata nella misura del 7,5 % (sull'importo complessivo dei finanziamenti per Ffo) per il 1998 e dell'8% per il 1999 e il 2000.

<sup>101</sup> Cfr. CNVSU (gennaio 2004), op.cit., p. 4.

Proseguendo con la rassegna dei principali provvedimenti legislativi, merita particolare attenzione, nella seconda metà del 1990, il Decreto legislativo n. 279/1997. In linea con un rinnovamento del sistema contabile di tutto il settore pubblico, il provvedimento vincolava tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le università, ad adottare un sistema di contabilità analitica. La disposizione nacque dalla necessità di supportare e guidare meglio la gestione delle attività delle università, ma anche dall'esigenza di fornire informazioni più chiare e trasparenti agli *stakeholder* esterni<sup>102</sup>. Il contesto degli atenei italiani – che oramai godevano di ampia autonomia, e nei quali si palesava la necessità di adottare un sistema in grado di accrescere la responsabilità e misurare l'efficacia e l'efficienza degli output (finalità offuscata dai documenti contabili tipicamente pubblicistici a valenza prevalentemente autorizzatoria) - costituì terreno fertile per queste spinte riformatrici.

Un altro importante provvedimento legislativo che ebbe un forte impatto sull'organizzazione delle università fu il Decreto n. 286/1999<sup>103</sup>. Merita attenzione perché – ancora una volta nel contesto più ampio di tutte le amministrazioni pubbliche – ha posto al centro del dibattito la valutazione dell'attività manageriale delle unità pubbliche e delle performance dei rispettivi dirigenti. Il decreto riordinò il sistema dei controlli, ponendo allo stesso tempo nuove sfide per manager e accademici; ad esempio, si concretizzò la necessità di definire un sistema di *management accounting* per guidare l'attuazione delle strategie (Agasisti *et al.*, 2008). In particolare, si prescriveva che le amministrazioni pubbliche approntassero adeguati strumenti in grado di:

✓ garantire legittimazione, regolarità e correttezza dell'attività amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);

---

<sup>102</sup> Il decreto dichiarava come segue: «Al fine di consentire la valutazione economica dei servizi e delle attività prodotti, le pubbliche amministrazioni adottano ... un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo. Esso collega le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali, allo scopo di realizzare il monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione svolta dalle singole amministrazioni. Queste ultime provvedono alle rilevazioni analitiche riguardanti le attività di propria competenza secondo i criteri e le metodologie unitari previsti dal sistema predetto, al quale adeguano anche le rilevazioni di supporto al controllo interno, assicurando l'integrazione dei sistemi informativi e il costante aggiornamento dei dati». Si rimanda al Decreto Legislativo 7 agosto 1997 n. 279, *Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato*, TITOLO III - Contabilità analitica per centri di costo, Art. 10 - Sistema di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni.

<sup>103</sup> Il Decreto è chiamato "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

- ✓ verificare efficacia, efficienza e stabilità economica dell'attività amministrativa, mediante la configurazione di un adeguato sistema di controllo manageriale;
- ✓ valutare le performance dei dirigenti (sviluppando un adeguato sistema di valutazione degli esecutivi);
- ✓ sviluppare un sistema di controllo strategico, per valutare la bontà delle decisioni strategiche, e in particolare la misura in cui i risultati raggiunti si allineano agli obiettivi prefissati.

I quattro tipi di controllo menzionati riflettono fortemente l'influsso delle *strategic management practices* (di matrice privatistica) nel settore pubblico. Il legislatore ha voluto enfatizzare l'importanza di questi strumenti manageriali anche nel contesto delle organizzazioni pubbliche, come strumenti utili per monitorare e controllare l'attività amministrativa e le performance delle unità pubbliche. Questo è in linea con i principi di trasparenza ed *accountability* con cui le amministrazioni pubbliche (e i loro dirigenti) si confrontano quotidianamente, per l'importante missione istituzionale che assolvono nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Con specifico riguardo al sistema universitario, sempre nel 1999 viene emanata la legge n. 370/1999. Il provvedimento ha istituito il "Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario italiano"<sup>104</sup>, responsabile del monitoraggio e della qualità dei servizi erogati dalle università (anche mediante il supporto di specifici indicatori). Inoltre, ha ribadito l'adozione di un sistema di valutazione interna e l'istituzione di «un organo collegiale disciplinato dallo statuto delle università, denominato "nucleo di valutazione di ateneo"»<sup>105</sup> incaricato di valutare la gestione amministrativa, le attività didattiche e di ricerca, gli interventi di sostegno al diritto allo studio, «verificando anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa»<sup>106</sup>. Il decreto, come è chiaro, ha rafforzato ulteriormente l'importanza della funzione di valutazione all'interno degli atenei, emanando gli indirizzi per la predisposizione di due organi –

---

<sup>104</sup> Ex Osservatorio per la valutazione del sistema universitario nazionale.

<sup>105</sup> Cfr. Art.1, comma 2. L'istituzione dei nuclei di valutazione, in realtà, era stata già prevista dalla legge 537/1993.

<sup>106</sup> Cfr. Art.1, comma 1.

uno interno, uno esterno - per la valutazione delle prestazioni erogate dall'università, sancendo espressamente l'utilizzo di standard e parametri di ausilio alla misurazione delle performance. Inoltre, ha previsto che a partire dall'esercizio 2000 il Ministro potesse destinare agli atenei una nuova quota del Fondo di finanziamento ordinario, sulla base del livello di raggiungimento di specifici obiettivi e delle relazioni sulla valutazione della performance elaborate dai nuclei di valutazione.

Successivamente, un decreto interministeriale, il D.I. MURST-Tesoro 5 dicembre 2000,

ha stabilito una serie di linee guida per la redazione di un documento consuntivo che rendesse possibile la comparazione tra università, e facilitasse il consolidamento dei conti pubblici<sup>107</sup>. La funzione del documento è quella di evidenziare la causa<sup>108</sup> dei movimenti numerari e di associarla a specifiche "linee di produzione" a cui sono riferite (ad esempio, didattica, ricerca, assistenza agli studenti)<sup>109</sup>. Quindi, negli ultimi anni, anche se in una fase embrionale, inizia a emergere nel contesto universitario l'influsso dei sistemi contabili tipicamente privatistici<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Il decreto sanciva: «... dato l'ampio margine di autonomia concessa alle università nella definizione del proprio sistema di bilanci, la "omogenea redazione dei conti consuntivi delle università" deve essere in realtà interpretata come una "riclassificazione" a posteriori delle entrate e delle spese secondo uno standard che renda possibile l'analisi della spesa finale ed il consolidamento dei conti del settore pubblico: non esiste perciò nessuno obbligo di uniformità dei bilanci delle università al piano dei conti proposto. [...] La particolare strutturazione data ad esso tiene peraltro conto delle esigenze di informazione e di possibilità di comparazione dei dati manifestato da più di un organismo (in particolare, Comitato per la valutazione del sistema universitario, Corte dei conti e ISTAT) e dalle stesse università: in particolare, esso tende a rilevare le fonti di provenienza delle entrate e la natura delle spese nonché la funzione (didattica, ricerca e assistenza) a cui esse possono essere ascritte». Si veda il Decreto Interministeriale 5 dicembre 2000, *Criteri per la omogenea redazione dei conti consuntivi delle università*, Note esplicative.

<sup>108</sup> L'aspetto causale si riferisce alla causa che spiega una determinata variazione di liquidità. La causa rappresenta l'aspetto non numerario, quello "astratto". Con riferimento a ciascuna operazione aziendale, infatti, si distinguono una dimensione tangibile, riferito all'aspetto primario di osservazione (o originario), relativo alla liquidità, e una dimensione intangibile, astratta, un aspetto secondario di osservazione, che riguarda la causa dei movimenti di liquidità, di natura finanziaria o reddituale. Per un maggiore approfondimento si rimanda a Giovanelli, L. (2011). *Elementi di economia aziendale*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli.

<sup>109</sup> A tal proposito, è necessario specificare che il decreto interministeriale non statuisce esplicitamente l'introduzione di un nuovo sistema contabile coerente con la predisposizione dei documenti di conto economico e stato patrimoniale. Dispone esclusivamente l'estrapolazione di una tipologia di informazioni generalmente riferite alla contabilità economica dai dati di contabilità finanziaria propri delle università. Quindi, le informazioni derivanti (che emergono dal documento) sono il risultato di una classificazione, non di una sistematica adozione di una metodologia contabile. Si veda Università degli studi di Siena, Rapporto Nucleo di Valutazione 2004, Relazione al conto consuntivo.

<sup>110</sup> Si pensi al decreto legislativo n. 18/2012, emanato in attuazione della legge 240, ha disposto che, entro il termine del 1° gennaio 2014, le università debbano adottare un sistema di contabilità economico-patrimoniale, il bilancio unico di ateneo e un sistema di contabilità analitica.

Nel 2004 cambiano nuovamente i criteri per la ripartizione degli stanziamenti di Ffo. Il Decreto Ministeriale n. 146/2004, infatti, definisce un nuovo modello di ripartizione, applicando uno schema proposto dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU). Il modello prevede la suddivisione della quota di riequilibrio del Ffo in quattro quote<sup>111</sup>:

- una quota del 30% relativa alla domanda di formazione da soddisfare, misurata in termini di studenti a tempo pieno regolarmente iscritti (studenti *full-time equivalent* – FTE). Vengono quindi considerati solo gli iscritti immatricolati e in corso;
- una quota del 30% misurata in relazione ai risultati dei processi formativi. Di tale quota, il 20% è relativo al numero di Crediti Formativi Universitari (CFU) acquisiti dagli studenti regolari (considerando, in questo caso, anche gli iscritti al primo anno fuori corso); il restante 10% è relativo al numero di laureati dell'anno, pesati sulla base del ritardo nel conseguimento del titolo rispetto alla durata prevista del corso di laurea;
- una quota del 30% relativa ai risultati delle attività di ricerca scientifica, misurata in rapporto al numero dei docenti, ricercatori e personale in formazione dell'ateneo. Tale rapporto è poi corretto dall'indice di successo ai Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN);
- una quota del 10% relativa a incentivi specifici.

L'ultima quota del 10 % relativa a particolari incentivi, tuttavia, non venne considerata, per cui il modello in via di sperimentazione è stato adottato per le prime tre quote considerate, nella misura del 33,3 % ciascuna (ossia 1/3). La sperimentazione, nel 2004, ha interessato 29 milioni di euro (su un totale di circa 6,5 miliardi di euro), aventi un'incidenza dello 0,5 % sui finanziamenti complessivi assegnati, a dispetto di un 99,5 % del fondo distribuito secondo il criterio della spesa storica.

Successivamente, la Legge 9 gennaio 2009, n. 1, che ha convertito in legge il Decreto-legge n. 180/2008, ha previsto che a decorrere dall'esercizio 2009, una quota non inferiore al 7 % del Fondo di finanziamento ordinario e del Fondo straordinario (cosiddetta quota premiale) venisse ripartita sulla base di una serie di parametri relativi a tre aree specifiche (pur sempre tralasciando l'ultimo punto del modello del 2004 relativo a incentivi specifici):

---

<sup>111</sup> Cfr. CNVSU (gennaio 2004), op.cit.

- a) la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi;
- b) la qualità della ricerca scientifica;
- c) la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche.

La prima applicazione del modello<sup>112</sup> - che ha considerato solo i parametri riferiti ai punti *a* e *b* - ha riguardato l'assegnazione di una quota di Ffo pari a 523,5 milioni di euro, attribuita per il 34% sulla base degli indicatori sulla didattica A1–A5 (parametri utilizzati per premiare la qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi – punto *a*) e per il 66% sulla base degli indicatori sulla ricerca B1-B4 (parametri utilizzati per premiare la qualità della ricerca scientifica – punto *b*). Di seguito sono esposti gli indicatori relativi ai punti *a* e *b*:

**Tabella 6. Indicatori sulla qualità dell'offerta formativa e risultati dei processi formativi**

	Descrizione indicatore	Peso
A1	numero di docenti di ruolo nei SSD di base e caratterizzanti per corso di studi attivato confrontato con il valore mediano del sistema (a.a. 2008/09)	0,15
A2	rapporto tra il numero di studenti iscritti che si iscrivono al 2° anno avendo acquisito almeno 40 Cfu ed il numero di immatricolati nell'a.a. 2007/2008 confrontato con il valore mediano del sistema	0,20
A3	rapporto tra Cfu effettivamente acquisiti e Cfu nominali degli studenti iscritti confrontato con il valore mediano nazionale del sistema (a.a. 2007/08)	0,20
A4	rapporto tra il numero di insegnamenti per i quali è stato richiesto il parere degli studenti ed il numero totale di insegnamenti attivati confrontato con il valore mediano nazionale del sistema (a.a. 2007/08)	0,15
A5	Percentuale di laureati 2004 occupati a tre anni dal conseguimento del titolo confrontata con quella del valore medio (per area territoriale) (ISTAT)	0,30
	<b>Indicatore di sintesi</b>	<b>100</b>

**Tabella 7. Indicatori sulla qualità della ricerca scientifica**

	Descrizione indicatore	Peso
B1	Coefficienti di ripartizione delle risorse destinate alle Aree –VTR 2001-03 *	0,49
B2	Coefficiente di ripartizione delle risorse destinate alle attività di valorizzazione applicativa – VTR 2001-03 *	0,01
B3	Percentuale di docenti e ricercatori presenti in progetti PRIN 2005-2007 valutati positivamente, “pesati” per il fattore di successo dell'area scientifica*	0,15
B4	Percentuale di finanziamento e di successo acquisiti dagli atenei nell'ambito dei progetti del VI PQ - Unione Europea	0,35
	<b>Indicatore di sintesi</b>	<b>100</b>

Anche le successive applicazioni del modello hanno considerato solo i parametri riferiti a qualità della didattica e della ricerca (di cui ai punti *a* e *b*), escludendo gli

<sup>112</sup> L'articolo 2 della norma, al comma 2, recita che «In sede di prima applicazione, la ripartizione delle risorse di cui al comma 1 e' effettuata senza tener conto del criterio di cui alla lettera c) del medesimo comma».

indicatori inerenti il punto *c* su ‘qualità, efficacia ed efficienza delle sedi didattiche’. Il modello iniziale, tuttavia, ha subito delle modifiche con riferimento ai singoli indicatori. La versione attualmente in vigore<sup>113</sup>, infatti, prevede per il punto *a* due indicatori, A1 e A2, con i seguenti significati:

- A1: numero di studenti regolari “attivi” (con almeno 5 crediti) distinti per gruppo di appartenenza e ponderati con uno specifico peso;
- A2: indicatore sull’efficienza didattica, misurato con il rapporto CFU acquisiti/CFU previsti.

Per il punto *b*, invece, il modello prevede quattro indicatori, B1-B4, con i seguenti significati:

- B1: percentuale di docenti e ricercatori presenti in progetti PRIN 2006-2009 valutati positivamente, “pesati” per il fattore di successo dell’area scientifica;
- B2: partecipazione e successo al programma “Futuro in ricerca” a valere sul fondo FIRB;
- B3: Coefficiente di ripartizione delle risorse destinate alle Aree – VTR 2001-03 – CIVR;
- B4: media delle percentuali di finanziamento e di successo nei progetti internazionali di ricerca.

In sintesi, rispetto alla versione del modello del 2009:

- ✓ gli indicatori dell’area *a* sono passati da cinque a due. In particolare, permane nel modello vigente l’indicatore A3 del modello del 2009 (attualmente è l’indicatore A2), ovvero quello sul rapporto tra CFU effettivamente conseguiti e CFU previsti per gli studenti iscritti regolari, mentre non compaiono gli altri quattro, sostituiti dall’indicatore A1 relativo al numero di studenti regolari attivi;
- ✓ gli indicatori dell’area *b* sono rimasti pressoché invariati, eccetto l’indicatore B2 relativo alle risorse destinate alle attività di valorizzazione applicativa che non è presente nel modello attuale.

L’ultimo Decreto sui criteri di Ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l’anno 2013, datato 8 agosto, ma registrato dalla Corte dei Conti il 24 settembre scorso, ha previsto che siano assegnati alle università ai

---

<sup>113</sup> Per un approfondimento sulla modalità di calcolo degli indicatori si veda il Decreto Ministeriale 16 aprile 2012 n. 71, “Decreto criteri di Ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l’anno 2012”.

fini di premialità 819 milioni di euro, pari a circa il 13,5 % del totale delle risorse disponibili. La somma, come è enunciato nel decreto, «sarà attribuita per il 34% sulla base dei criteri finalizzati a premiare la qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi di ogni ateneo, e per il 66% sulla base di criteri finalizzati a premiare la qualità della ricerca scientifica». Il decreto rimanda tuttavia a un successivo decreto ministeriale i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse relative, specificando comunque che «il 90% della somma attribuita in relazione alla qualità della ricerca scientifica sarà ripartita sulla base dei risultati della VQR (Progetto di Valutazione della Qualità della Ricerca) 2004-2010». Rispetto all'assegnazione Ffo 2012, quindi, cambiano in parte le modalità di allocazione dei finanziamenti premiali. I criteri e le modalità di ripartizione della quota infatti nel 2012 sono stati specificati chiaramente nel decreto ministeriale di assegnazione (Ffo 2012), e hanno fatto riferimento agli indicatori sopra descritti, riportati nell'allegato 1 del Decreto Ministeriale 16 aprile 2012 n. 71. Per il 2013, il legislatore ha disposto che la parte preponderante (il 90%) della quota premiale relativa alla qualità della ricerca scientifica venga attribuita non sulla base di specifici indicatori riferiti all'intera struttura ma sulla base degli esiti del processo di valutazione effettuato dall'ANVUR nel periodo 2004-2010 sul personale di ricerca dell'ateneo<sup>114</sup>. Come è chiaro, quindi, il focus della valutazione si sposta sull'attività di ricerca dei singoli professori e ricercatori delle università<sup>115</sup>, mediante l'analisi delle pubblicazioni scientifiche degli stessi, valutate sulla base di una serie di criteri attinenti al contributo, alla significatività e all'originalità dei loro lavori negli ambiti di ricerca relativi<sup>116</sup>. La valutazione dell'ANVUR interessa, inoltre, alcuni aspetti collegati

---

<sup>114</sup> Si veda, a tal proposito, il Decreto Ministeriale n. 17 del 15 luglio 2011, che disciplina il processo di valutazione dei risultati della ricerca.

<sup>115</sup> Anche ricercatori e tecnologi degli Enti di Ricerca e delle Strutture diverse sono ugualmente coinvolti nel processo di valutazione da parte dell'ANVUR. Si veda l'art. 1 del Decreto Ministeriale 17/2011.

<sup>116</sup> «Il giudizio di qualità si basa sui criteri di rilevanza; originalità/innovazione; internazionalizzazione, ovvero il posizionamento del prodotto della ricerca nel panorama internazionale. L'analisi basata su tali criteri converge in un giudizio sintetico sul prodotto della ricerca, articolato su quattro livelli: Eccellente; Buono; Accettabile; Limitato. [...] La valutazione riguarderà – oltre ai prodotti della ricerca sopra menzionati – anche ulteriori indicatori legati alla ricerca, e in particolare: la capacità delle strutture di attrarre risorse esterne sulla base di bandi competitivi; la mobilità internazionale in entrata ed in uscita dei ricercatori; l'alta formazione effettuata dalle strutture; le risorse proprie utilizzate dalla struttura per progetti di ricerca. Nell'ambito della VQR, infine, si tiene conto anche della propensione delle strutture all'apertura verso il contesto socio-economico, esercitata attraverso la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze. Gli indicatori considerati comprendono: gli importi dei contratti di ricerca o consulenza acquisiti con committenza esterna; i brevetti; gli spin off attivati; gli incubatori di impresa partecipati; i consorzi partecipati; gli scavi archeologici partecipati; i poli museali; altre attività di terza missione

all'integrazione degli atenei con il tessuto economico-sociale. Ad esempio, viene misurata la capacità delle strutture di intraprendere rapporti di cooperazione con enti di ricerca o altre strutture, e di favorire la ricerca integrata. Nell'ottica della valorizzazione e diffusione delle conoscenze, anche l'aspetto sociale e l'apporto delle università nei confronti del territorio, così, diviene un aspetto cruciale di misurazione. L'intento è quello di incentivare gli atenei ad assumere un atteggiamento proattivo e collaborativo nei confronti del territorio, di promuovere le partnership, di rafforzare la propria dimensione politico-istituzionale.

Tornando alle ultime disposizioni normative sull'assegnazione dei finanziamenti Ffo, non resta che attendere, quindi, la definizione degli indicatori che verranno utilizzati nel nuovo modello per la ripartizione della quota premiale agli atenei. In particolare, ci si riferisce a quelli relativi alla qualità dell'offerta formativa e al restante 10% della quota attribuita per la qualità della ricerca scientifica.

Di seguito si mostrano i valori di incidenza percentuale (e i valori assoluti relativi) della quota premiale dal 2009 ad oggi, da cui emerge il trend crescente della quota.

**Tabella 8. Evoluzione quota premiale dal 2009 al 2013**

	Annualità				
	2009	2010	2011	2012	2013
<b>quota premiale</b>	523,5 milioni	720 milioni	832 milioni	910 milioni	819 milioni
<b>% quota premiale</b>	/	10%	12%	13%	13,5%

Si noti invece come, in valore assoluto, le somme previste per l'assegnazione della quota di riequilibrio nell'ultimo anno risultino inferiori all'anno precedente (92 milioni di euro in meno), a dimostrazione della riduzione drastica subita dal totale complessivo delle risorse Ffo e dai tagli alla spesa pubblica generati dalle recenti politiche nazionali anti-crisi.

### **3. LO STATO ATTUALE DEL SISTEMA ITALIANO DI ISTRUZIONE UNIVERSITARIA**

#### **3.1. L'ULTIMO RECENTE PROVVEDIMENTO RIFORMATORE: LA LEGGE N. 240 DEL 2010 E LA NUOVA CONFIGURAZIONE DEGLI ATENEI ITALIANI**

Si è ritenuto opportuno dedicare una trattazione approfondita, distinta dal resto del testo, alla legge 30 dicembre 2010, n. 240, entrata formalmente in vigore il 29 gennaio 2011, che ha fornito nuove disposizioni in materia di organizzazione delle università, personale accademico e reclutamento, e qualità ed efficienza del sistema universitario. La norma costituisce un provvedimento normativo di rilevante significatività, se si pensa al suo obiettivo principale di riformare radicalmente il profilo delle università pubbliche del nostro Paese, ponendo l'accento su principi come il merito, la qualità, la responsabilità, l'efficienza. Il testo di riforma incide infatti sulla valutazione della didattica e della ricerca, sulle norme di reclutamento dei docenti, sullo status giuridico di docenti e ricercatori, sulla promozione del merito degli studenti<sup>117</sup>.

Va sottolineato, tuttavia, che, pur presentando un potenziale riformatore su molteplici aree chiave della gestione degli atenei, la norma prevede una serie di deleghe legislative (in merito, ad esempio, alla macro-materia "qualità ed efficienza del sistema universitario") rimandando quindi la disciplina dei vari argomenti a numerosi decreti attuativi futuri. In aggiunta, la legge si inserisce in un momento in cui le forti contrazioni alla spesa pubblica rischiano di prendere il sopravvento sulla missione istituzionale degli atenei, condizionandone considerevolmente la loro importante funzione di catalizzatori del "progresso culturale, civile ed economico della Repubblica".

Soffermandoci sulle specifiche aree di regolamentazione, la norma modifica radicalmente l'assetto organizzativo delle università, rivedendone la *governance*, e intervenendo in materia di corsi di laurea ed offerta formativa. Dispone infatti una revisione degli statuti delle università, rivedendo composizione, durata e funzioni degli organi di governo, l'introduzione della procedura di accreditamento periodico di sedi e corsi di studio e l'applicazione di meccanismi premiali nella distribuzione dei fondi, e l'attribuzione di una quota del Ffo sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento.

---

<sup>117</sup> Cfr. Arcari, A. e Grasso, G. (a cura di) (2011). *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè Editore, Milano.

Il provvedimento, quindi, conferma e rafforza la previsione di un sistema ancorato al monitoraggio sulle performance e alla valutazione sistematica degli atenei, dal momento che dispone che l'assegnazione dei finanziamenti sia (in parte) ancorata a parametri di efficacia, efficienza e qualità<sup>118</sup>. Le disposizioni, quindi, generano importanti ripercussioni sull'attività gestionale degli atenei, incentivati a verificare costantemente lo stato di attuazione dei progetti e a monitorare regolarmente i valori degli indicatori oggetto di valutazione da parte del Ministero. In questo contesto, la legge 240 certamente valorizza l'aspetto programmatico prevedendo la redazione di un piano triennale economico-finanziario "mirato a garantire la sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo", facendo sì che si superi l'originaria valenza autorizzatoria associata al processo di programmazione<sup>119</sup>.

Per quanto riguarda gli argomenti non coperti da delega legislativa, viene sancito l'obbligo per le università di modificare i propri statuti in materia di organizzazione, prevedendo la costituzione di una serie di organi quali rettore, senato accademico, consiglio di amministrazione, collegio dei revisori dei conti, nucleo di valutazione e direttore generale. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, quindi, si è disposto che le università istituissero un organo *ad hoc* con la funzione di operare le modifiche statutarie previste dalla legge, da adottare con delibera del senato accademico, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione. Sulle competenze di ciascun organo nella nuova configurazione sancita dalla l. 240, anche con un confronto rispetto alla normativa previgente, si tornerà nel paragrafo successivo.

Con la finalità di «migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività didattica, di ricerca e gestionale, di razionalizzare la distribuzione delle sedi universitarie e di ottimizzare l'utilizzazione delle strutture e delle risorse<sup>120</sup>», si è inoltre disposta per le università la possibilità di istituire delle federazioni o attuare fusioni tra due o più atenei.

---

<sup>118</sup> «Il Ministero [...] indica obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti e, tramite l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) per quanto di sua competenza, ne verifica e valuta i risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito, anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale, garantendo una distribuzione delle risorse pubbliche coerente con gli obiettivi, gli indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo, nel rispetto del principio della coesione nazionale, nonché con la valutazione dei risultati conseguiti». Cfr. Art. 1, comma 4.

<sup>119</sup> Sul processo di pianificazione/programmazione strategica anche alla luce delle disposizioni della legge 240 si tornerà più avanti nel capitolo.

<sup>120</sup> Art. 3, comma 1.

Il provvedimento ha istituito un fondo ministeriale per la promozione del merito degli studenti, destinato a erogare premi e buoni di studio (art. 4, co.1). Inoltre, ha conferito una delega al Governo per l’emanazione di una serie di provvedimenti attuativi finalizzati a riformare il sistema universitario, coerentemente con vari obiettivi espressamente sanciti e inerenti a: valorizzazione della qualità e dell’efficienza delle università e introduzione di meccanismi premiali nell’assegnazione delle risorse pubbliche; revisione della disciplina sulla contabilità e previsione di meccanismi di commissariamento in caso di dissesto finanziario degli atenei; introduzione di un sistema di valutazione *ex post* delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti *ex ante*; revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio, al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l’accesso all’istruzione superiore, e contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) erogate dalle università statali<sup>121</sup>.

Per quanto riguarda, in particolare, l’introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, si è previsto per le università l’obbligo di redazione del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo garantendo la predisposizione di un bilancio preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria. Il decreto legislativo n. 18/2012, emanato in attuazione della legge 240, ha disposto che, entro il termine del 1° gennaio 2014, le università devono adottare un sistema di contabilità economico-patrimoniale e il bilancio unico di ateneo, e dotarsi di sistemi e procedure di contabilità analitica, ai fini del controllo di gestione<sup>122</sup>.

È prevista, inoltre, la previsione della declaratoria di dissesto finanziario, nell’ipotesi in cui “l’università non possa garantire l’assolvimento delle proprie funzioni indispensabili ovvero non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi”<sup>123</sup>; il decreto attuativo emanato in funzione della delega è il d.lgs. 119/2011. Nel

---

<sup>121</sup> Cfr. Art. 5, co.1.

<sup>122</sup> «Per le università che hanno adottato il sistema di contabilità economico-patrimoniale e il bilancio unico entro il 1° gennaio 2013, è stata prevista la concessione di una quota a valere sul FFO per il 2011 e 2012. Al riguardo, il DM 16 aprile 2012 n. 71, recante criteri di ripartizione del FFO per l’anno 2012, ha destinato a tale finalità € 500.000». Le informazioni sono state tratte dal sito della Camera dei Deputati [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>123</sup> È previsto, a tal proposito, l’inoltro da parte del Ministero di una preventiva diffida e sollecitazione a predisporre un piano di rientro da attuare entro il limite massimo di un cinque anni, e la previsione da parte dello stesso Ministero delle modalità di controllo periodico dell’attuazione del piano. In caso di mancata predisposizione/approvazione/omessa o incompleta attuazione del piano è disposta una disciplina di commissariamento dell’ateneo, con la finalità di provvedere alla predisposizione o all’attuazione del piano di rientro finanziario. Cfr. legge 240/2010, art.5, co.4, g), h) i).

quadro economico odierno, aggravato dalla situazione di forte crisi finanziaria, si comprende bene come tale disposizione abbia accentuato l'esigenza di ripristinare, laddove lesi, gli equilibri economico-finanziari delle università (Giovanelli, 2013).

La legge è intervenuta in un momento di forte drammaticità della situazione economico-finanziaria del nostro Paese, che ha posto efficienza e riduzione della spesa pubblica al centro del processo di razionalizzazione formativa e strutturale del sistema. Malgrado la sua parvenza di provvedimento atto a disciplinare i vari ambiti di attività degli atenei e, in ottica meritocratica, ad incentivare comportamenti virtuosi degli atenei, si configura, di fatto, come un insieme di restrizioni, vincoli e divieti, che hanno leso il principio di autonomia delle università e promosso, al contrario, una sempre maggiore conformità agli indirizzi dettati dal Ministero. La natura del diritto allo studio, per quanto conclamata dalla legge anche con specifico riferimento all'obbligo per il Ministero di "garantirne l'effettiva realizzazione, ponendo in essere specifici interventi per gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi" – rimane, infatti, pur sempre una natura "economicamente condizionata" (Manfellotti, 2011).

Tra le disposizioni normative più recenti, emanate in attuazione della legge 240, vi è inoltre il Decreto Legislativo del 27 gennaio 2012, n. 19<sup>124</sup>, che ha avuto l'obiettivo di rafforzare i meccanismi di valutazione periodica delle performance delle istituzioni universitarie. Il provvedimento impone la verifica costante dell'attività delle istituzioni universitarie, prevedendo il monitoraggio periodico della loro conformità a parametri espressamente stabiliti dall'ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca). In particolare, il decreto sancisce che l'accreditamento periodico delle università avvenga (con cadenza almeno quinquennale per le sedi e almeno triennale per i corsi di studio):

- sulla base della verifica della persistenza di una serie di indicatori<sup>125</sup> definiti dall'ANVUR (gli stessi definiti per l'accreditamento iniziale) «volti a misurare e

---

<sup>124</sup> Il decreto è denominato "Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240".

<sup>125</sup> Si noti come la norma disciplini espressamente una revisione periodica degli indicatori, enunciando che: «Gli indicatori di cui all'articolo 5, commi 2 e 3 sono oggetto di revisione periodica con cadenza triennale, relativamente agli indicatori definiti per i corsi di studio, e quinquennale, per gli indicatori relativi alle sedi, al fine di renderli costantemente coerenti con le linee guida definite a livello europeo e in linea con gli obiettivi qualitativi e le linee programmatiche di cui al comma 2, nonché al fine di tenere

verificare i requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e di qualificazione della ricerca idonei a garantire qualità, efficienza ed efficacia nonché a verificare la sostenibilità economico-finanziaria delle attività»;

- inoltre, sulla base di ulteriori indicatori definiti ex ante dall'ANVUR;
- infine, sugli esiti della valutazione.

Esso, come accennato, rappresenta uno dei provvedimenti attuativi della delega al Governo in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario, che era stata espressamente prevista dalla legge n. 240/2010.

### **3.2. LA NUOVA GOVERNANCE**

Attualmente lo Stato non è più responsabile della produzione dei servizi universitari, ma il suo ruolo nel finanziamento e nella regolamentazione del sistema di *higher education* è rimasto centrale. Il modello di *governance*, in particolare, può essere espresso dalla dicotomia tra l'autonomia riconosciuta alle università e, d'altra parte, il potere dello Stato esercitato attraverso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)<sup>126</sup>. Si configurano, quindi, una *governance* istituzionale o esterna, che si concretizza nel sistema universitario nel suo complesso, ossia l'insieme delle università e delle istituzioni pubbliche quali lo Stato, i Ministeri, gli enti di valutazione, e così via. Inoltre, una *governance* interna, rappresentata dall'insieme degli organi di governo dei singoli Atenei, con relative competenze, responsabilità, processi decisionali (Montemerlo, 2011).

Oggetto di questo paragrafo sarà proprio l'assetto attuale di *governance* del sistema universitario italiano, alla luce del più recente testo di riforma della legge 240 del 2010 che ha inciso profondamente sullo schema previgente. Il tema della *governance* delle università è stato ampiamente discusso negli ultimi tempi per l'esigenza, marcatamente palesata negli anni più recenti, di riformare il modello preesistente, ritenuto inadeguato a garantire efficienza, trasparenza e *accountability* dei processi decisionali. Col tempo, quindi, ha preso forma la necessità di ripensare

---

conto degli esiti dell'attività di monitoraggio di cui all'articolo 9. Gli indicatori definiti a seguito di revisione sono adottati e resi pubblici con la medesima procedura di cui al presente articolo».

<sup>126</sup> Dal 2008 ad oggi, il Ministero è l'unico soggetto responsabile delle prestazioni di istruzione universitaria e ricerca, e degli altri livelli di istruzione. Nel corso degli anni, infatti, il precedente Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica – MURST – è stato accorpato al Ministero della Pubblica Istruzione, con l'obiettivo di riunire tutte le funzioni in un unico organo.

l'organizzazione istituzionale, nell'ottica di dotare gli atenei di nuovi meccanismi decisionali e di una nuova struttura organizzativa, per affrontare in modo più soddisfacente la gestione della complessità e le nuove richieste emergenti. Già nel 2009, si era espressa in tal senso la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), richiamando l'attenzione su una necessaria revisione dell'assetto di *governance*, per superare "il sovraccarico e le sovrapposizioni funzionali" tra gli organi, ritenuti spesso colpevoli di rallentare i processi decisionali, e la scarsità di strumenti di integrazione e coesione organizzativa, nonché per arginare il rischio di comportamenti opportunistici da parte degli operatori del sistema<sup>127</sup>. Gli obiettivi centrali su cui si poneva il focus erano ridurre la frammentazione e la parcellizzazione di spinte e interessi, favorita anche dall'eccessivo assemblearismo caratterizzante il modello di *governance* interna degli atenei, aumentare la capacità decisionale e l'operatività di tutti gli organi di governo, garantire la formulazione di strategie più ambiziose, attivabili nei tempi e nei modi richiesti in virtù delle esigenze continue di rendicontazione dei risultati. La CRUI, già nel 2009, chiamava in causa, in particolare, un ruolo più efficace del Ministero nelle funzioni di indirizzo, intervento e controllo, considerato imprescindibile ai fini dell'attivazione di un riassetto di *governance* istituzionale, e una ridefinizione dei ruoli degli organi di governo interni. Quanto prospettato dalla CRUI, in effetti, ha trovato poi considerazione ed espressione nella riforma attuata dalla legge 240, che ha cercato di porre rimedio, o almeno questo era il suo intento, alle pervenute criticità evidenti che impedivano lo svolgimento di processi decisionali lineari, trasparenti, rapidi ed efficienti.

Tornando ai livelli in cui si esplica la *governance* attuale del sistema, alla luce delle ultime disposizioni normative della legge 240, il Ministero svolge le seguenti funzioni<sup>128</sup>:

---

<sup>127</sup> Nel documento a cui si fa riferimento, la CRUI sottolinea quanto segue: «E' in ogni caso evidente che la revisione della *governance* va inserita in una prospettiva più ampia, come parte di un processo che dovrebbe essere quello di garantire, al di là e oltre l'emergenza che stiamo vivendo, lo sviluppo anche in Italia di un sistema universitario solido, articolato e pluralista nelle sue fisiologiche diversità, dinamico, aperto alla società e proiettato nella dimensione internazionale, capace di assicurare le condizioni di libertà irrinunciabili per lo svolgimento della ricerca e delle attività formative e insieme di coordinare e indirizzare gli assetti di servizio, organizzativi e funzionali secondo criteri di efficienza, trasparenza e piena efficacia, adeguati alle trasformazioni intervenute e alle esigenze in parte mutate» (p. 3). Cfr. CRUI – Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, *Considerazioni e proposte per la revisione della governance delle università*, Roma, 19 febbraio 2009.

<sup>128</sup> Si consulti l'articolo 2 della legge 168/1989.

- redige il Piano di sviluppo delle università;
- riferisce periodicamente al Parlamento lo stato della ricerca e dell'istruzione universitaria;
- pianifica, finanzia e coordina l'attività di ricerca, promuovendo sinergie e integrazioni tra la ricerca pubblica e privata;
- stabilisce i criteri oggettivi sulla base dei quali ripartire i fondi destinati alle università;
- coordina tutte le attività correlate alla partecipazione e alla rappresentazione dell'Italia a progetti internazionali e comunitari in materia di istruzione universitaria e di ricerca scientifica e tecnologica;
- garantisce il coordinamento tra istruzione universitaria e gli altri livelli di istruzione.

Il Ministero, quindi, assume un ruolo di indirizzo strategico e di verifica, nel rispetto dell'autonomia delle università e con il supporto della Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario – ANVUR.

Le funzioni esercitate dal Ministero sono svolte anche grazie al supporto di vari organi consultivi rappresentativi del contesto universitario<sup>129</sup>. Già nel 1989, infatti, con la legge sull'autonomia universitaria, si afferma la volontà di includere nel sistema di *governance* universitario un insieme di soggetti esterni a cui conferire un ruolo propositivo, che potessero coadiuvare il Ministero nell'espletamento della sua funzione.

Lo Stato, dunque, continua ad avere un ruolo preminente nel coordinamento e nel finanziamento del sistema universitario, sebbene le università siano state gradualmente investite di un moderato livello di autonomia e responsabilità.

Il Ministero, infatti, stabilisce gli obiettivi generali del sistema e finanzia le università sulla base di specifici parametri, che ha il potere di modificare. In questo

---

<sup>129</sup> Tra questi, meritano di essere menzionati il Consiglio Universitario Nazionale (CUN) e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI). In particolare, il CUN costituisce un organo di rappresentanza delle università e i suoi membri sono docenti, studenti, amministrativi, rappresentanti dei rettori, dei presidi e dei direttori amministrativi. È un organo chiamato a formulare pareri e proposte al Ministro in relazione alla programmazione universitaria, all'ordinamento didattico generale, all'utilizzo del Ffo e ad ogni altra materia che venga ad esso proposta dal Ministero. L'organo è nato ad opera della legge 31/1979, poi riformata dalla legge 341/1990, dalla legge 127/1995 e dalla legge 18/2006. La CRUI, invece, nasce come associazione privata con l'obiettivo di costituire un organo che potesse farsi portavoce delle istanze dei singoli atenei. Il suo ruolo, riconosciuto dal legislatore a partire dalla legge 168/89, risulta essere prevalentemente consultivo e propositivo nei confronti del Governo nella definizione del Piano di Sviluppo dell'Università e nell'individuazione del Fabbisogno Finanziario Programmato di ciascun Ateneo.

modo, può incentivare o scoraggiare particolari comportamenti delle università, poiché ogni variazione negli indicatori selezionati potrebbe comportare una differente allocazione delle risorse. Le università, dalla loro parte, determinano i propri regolamenti interni con riguardo all'offerta formativa e possono in maniera autonoma assumere decisioni in merito alla specifica allocazione delle risorse loro attribuite.

L'autonomia conferita alle università trova espressione quindi negli statuti, modellati sulle esigenze peculiari dei singoli atenei. Come già visto nel precedente paragrafo, la legge 240 del 2010, all'art. 2, comma 1, ha previsto la modifica da parte delle università dei propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo. Gli organi di cui la norma ha previsto la necessaria previsione sono<sup>130</sup>:

- 1) rettore;
- 2) senato accademico;
- 3) consiglio di amministrazione;
- 4) collegio dei revisori dei conti;
- 5) nucleo di valutazione;
- 6) direttore generale.

Il Rettore rappresenta il vertice gerarchico dell'Ateneo, e gli è attribuita la rappresentanza legale dello stesso nei confronti dei terzi. Tra le sue competenze, la presidenza degli organi accademici, collegata a una funzione di controllo sulle deliberazioni degli stessi, una funzione di vigilanza sul funzionamento delle strutture e dei servizi dell'ateneo, e un ruolo di garanzia sull'osservanza delle norme dell'ordinamento universitario.

Grazie alla legge 240 il Rettore vede ampliare il suo incarico in termini di funzione politica. Le disposizioni contenute nella legge, infatti, arricchiscono la sua sfera di competenze, prevedendo, oltre alla rappresentanza legale dell'ateneo, una funzione "di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche; della responsabilità del perseguimento delle finalità dell'università secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito" (l. 240/210, art.2, comma 1). Al Rettore compete anche la

---

<sup>130</sup> Già la legge 168/1989, pur lasciando un margine di autonomia agli atenei nella redazione degli statuti, prevedeva la presenza obbligatoria di tre organi che erano Rettore, Senato Accademico e Consiglio d'Amministrazione.

proposta sul documento di programmazione triennale dell'ateneo e quella sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo.

Per quanto riguarda il consiglio di amministrazione e il senato accademico, è avvenuto per opera della legge 240 un cambiamento rispetto alle competenze e alle funzioni attribuite ai due organi dalla normativa previgente, dibattito, peraltro, come già discusso, per lungo tempo al centro di accese critiche.

Quanto prospettato dalla CRUI nel 2009 riguardava una revisione degli organi di governo, mirata a distinguere nettamente le funzioni di Consiglio di amministrazione e Senato accademico, per ricercare maggiore efficienza, rapidità ed identificabilità delle decisioni assunte<sup>131</sup>, ed in effetti, tale separazione di funzioni è avvenuta con la legge 240/2010.

Coerentemente con gli spunti propositivi da parte della Conferenza, il ruolo del Senato Accademico, nella nuova configurazione prevista dalla legge 240, presenta delle competenze distinte rispetto a quelle del CdA, che richiamano quelle specificate dalla proposta.

Nella configurazione che vigeva prima dell'emanazione della legge 240, al senato erano attribuite funzioni di pianificazione strategica. Attualmente l'organo si compone di vari membri tra cui, inderogabilmente, il Rettore che ne assume la presidenza, i Prorettori (ove nominati) e i Direttori dei Dipartimenti, e, in aggiunta una rappresentanza elettiva degli studenti. Nel nuovo disegno di *governance* si configura, quindi, come un organo di “interfaccia decisionale delle istanze e proposte provenienti dalle varie strutture scientifiche e didattiche”<sup>132</sup>. Le competenze del Senato accademico, in particolare, si sostanziano nella formulazione di proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, nell'approvazione del

---

<sup>131</sup> Nello specifico, si proponeva l'attribuzione al Senato accademico di una funzione di rappresentanza delle istanze scientifiche e accademiche, e «di indirizzo, coordinamento e valorizzazione del complesso delle attività scientifiche, culturali, didattiche e dei connessi servizi, di interfaccia decisionale delle istanze e proposte provenienti dalle varie strutture scientifiche e didattiche», e l'attribuzione al Consiglio di amministrazione di un ruolo di indirizzo di pianificazione strategica e di garanzia sull'osservanza delle regole, nel rispetto dell'interesse generale e della missione istituzionale dell'università. Si promuoveva un CdA «...di composizione relativamente ristretta e con una consistente e autorevole presenza di soggetti esterni all'ateneo, al quale attribuire compiti determinanti nella definizione degli obiettivi strategici istituzionali e della connessa programmazione amministrativa, finanziaria e patrimoniale, nella individuazione dei criteri e delle finalità per la ripartizione delle risorse finanziarie e di personale e nei conseguenti controlli di coerenza e di rispondenza agli scopi» (p.5). Cfr. CRUI – Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, *Considerazioni e proposte per la revisione della governance delle università*, Roma, 19 febbraio 2009.

<sup>132</sup> Il suo ruolo in effetti ricalca quanto prospettato dalla CRUI.

regolamento di ateneo, dei regolamenti di dipartimenti e strutture e del codice etico, nello svolgimento di funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture, nella facoltà di proporre una mozione di sfiducia al rettore, e nell'espressione di un parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'università.

Il ruolo del Consiglio di Amministrazione, invece, è stato rafforzato. Allo stesso compete principalmente una funzione di indirizzo strategico, e di approvazione e controllo delle scelte di governo. Tra i suoi compiti principali, la vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività; la competenza a deliberare l'attivazione o la soppressione di corsi e sedi; ad approvare il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale; il dovere di trasmettere al Ministero e al Ministero dell'economia e delle finanze sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia il conto consuntivo; la competenza a conferire l'incarico di direttore generale. Quindi, il Consiglio di Amministrazione è chiamato ad assumere decisioni di pianificazione finanziaria, economica e patrimoniale. La composizione di tale organo comprende inderogabilmente il Rettore (e i Prorettori ove previsti), il Direttore generale (senza diritto di voto) e una rappresentanza elettiva degli studenti, a cui si aggiungono dei "consiglieri esterni", scelti dagli atenei «tra candidature individuate [...] tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale».

Il direttore generale sostituisce il direttore amministrativo della normativa previgente. Esso è nominato dal CdA su proposta rettorale e gli compete la realizzazione delle scelte di governo, e in particolare la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, e la partecipazione, senza diritto di voto, alle sedute del consiglio di amministrazione.

Il nucleo di valutazione, invece, è un organo di composizione prevalentemente esterna, da parte di "soggetti di elevata qualificazione professionale", a cui spetta la verifica della qualità ed efficacia della didattica e della ricerca.

Il collegio dei revisori, infine, si compone di tre componenti effettivi e due supplenti, scelti tra i magistrati amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato, dal

Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero tra dirigenti e funzionari del Ministero stesso.

Con la legge 240, è stato superato uno dei punti più critici e controversi in termini di *governance* delle università, ovvero la sovrapposizione tra le funzioni dei due organi principali del senato accademico e del consiglio di amministrazione, il rischio di autoreferenzialità e conflitto di interessi insiti nel sistema precedente.

Attualmente, i due organi presentano dei compiti ben definiti riconducibili, per il primo, alle funzioni di indirizzo strategico e di programmazione economico finanziaria; per il senato accademico, il cui ruolo appare ridotto rispetto alla normativa previgente, alle funzioni gestionali consultive (per quanto riguarda didattica e ricerca) e normative.

Si è attuata, quindi, in parte, la riforma della *governance* più volte auspicata prima del 2010, che portava a rivedere le funzioni dei due principali organi istituzionali.

Riconoscendo in tal senso le potenzialità della legge 240, si vogliono tuttavia rilevare alcuni aspetti critici. La funzione di indirizzo strategico, infatti, per esplicita previsione della norma, fa capo, oltre che al Rettore, a un organo, quale è il consiglio di amministrazione, composto prevalentemente da soggetti esterni, di cui, come alcuni hanno sottolineato, non sono chiari né compiti e requisiti in termini di capacità gestionali e professionalità, né la categoria di *stakeholder* di appartenenza (né tantomeno lo status di maggioranza/minoranza)<sup>133</sup>. La scelta del legislatore di coinvolgere dei consiglieri esterni nel consiglio di amministrazione risponde, probabilmente, alla necessità di figure autorevoli e imparziali che possano da un lato ridurre il rischio di autoreferenzialità, dal momento che tali soggetti non rappresentano dipendenti delle università, e dall'altro permettere la considerazione degli interessi degli *stakeholder*, poiché tali soggetti possono rappresentare la comunità e gli enti territoriali che vi operano (ad esempio, presidenti di regioni o province, sindaci o altri rappresentanti del territorio).

Tuttavia, si ritiene che tale disposizione richieda una maggiore precisione del legislatore nel definire i meccanismi di nomina di tali soggetti, i criteri per la selezione dei soggetti più idonei, e le incidenze dei membri interni ed esterni all'interno del

---

<sup>133</sup> Si veda, a tal proposito, Montemerlo, D. (2011). La *governance* delle Università: un'analisi della letteratura, in Arcari, Grasso, (a cura di) (2011). *Ripensare l'Università*, op. cit.

consiglio<sup>134</sup>, tutti aspetti che sono rimandati alla discrezionalità dei singoli atenei con le relative disposizioni statutarie.

Si sostiene, inoltre, che tale nuova configurazione concentri la funzione di indirizzo strategico primariamente in capo al Rettore, prima che nel consiglio di amministrazione, e che al Rettore spetti di favorire la diffusione delle linee strategiche dell'ateneo, contemperando gli interessi promananti dai soggetti esterni alla realtà accademica.

Anche il ruolo auspicato del senato accademico, sembra essersi realizzato con la riforma della legge 240. Il legislatore ha previsto un numero massimo di membri pari a trentacinque, per ostacolare frammentazione e ingovernabilità, e rallentamento dei processi decisionali. Inoltre, un aspetto innovativo della nuova configurazione della *governance* che si viene a creare con la legge 240 riguarda la possibilità per le università di creare fusioni o federazioni istituzionali, nell'ottica di trarre benefici di razionalizzazione gestionale.

Si ritiene altresì in chiave critica, che il nuovo modello di governo delineato dalla legge 240 sia il primo tentativo di orientarsi verso un sistema di *governance* universitaria di tipo 'manageriale'. Innanzitutto, per le seguenti prerogative che presenta il consiglio (*board*) nel modello manageriale: definizione della *mission*, nomina e supporto del presidente/rettore, maggiore partecipazione di membri esterni, espressione di valori e interessi differenti da quelli accademici, funzione di garanzia sull'integrità o la posizione finanziaria dell'istituzione, e funzione di controllo e vigilanza. Il senato, d'altra parte, in tale modello mantiene una considerevole autorità negli ambiti didattici e scientifici, ma il suo ruolo è prevalentemente propositivo, o reattivo, nel momento in cui rigetta, accoglie o fa proposte di miglioramento in merito alle iniziative degli amministrativi<sup>135</sup>. Per tali ragioni, si ritiene che il nuovo modello di *governance* richiami la configurazione del modello manageriale di università.

#### **4. IL SISTEMA DI *HIGHER EDUCATION* COME MODELLO DI QUASI MERCATO**

---

<sup>134</sup> È stato semplicemente disposto un numero minimo di tali soggetti, ma non uno massimo, con il rischio che l'organo sia costituito in maggioranza dai consiglieri esterni e in minoranza dai membri dell'ateneo.

<sup>135</sup> Per una disamina sui principali modelli di *governance* universitari nello scenario nazionale e internazionale, e in particolare quello burocratico-professionale, collegiale, manageriale e imprenditoriale, e per i relativi riferimenti bibliografici si rimanda a Paletta (2004), op.cit.

Come enunciato dall'articolo 6 della legge 168/1989, l'autonomia delle università concerne non solo gli aspetti organizzativi e normativi, ma anche quelli finanziari<sup>136</sup>. Tuttavia, sebbene tali disposizioni legislative affermino una potenziale indipendenza finanziaria degli atenei, le somme ricevute dalle università includono, per la parte predominante, le risorse attribuite dallo Stato. Solo in minima parte, per contro, esse sono rappresentate dalla contribuzione studentesca, o da somme derivanti da donazioni di enti privati o, in aggiunta, da ricavi correlati alla vendita di beni.

In particolare, a livello aggregato il finanziamento da parte di enti pubblici rappresenta il 70,1 % del totale, e, di questa parte, il 63,6 % proviene dallo Stato (dati 2009). Nello specifico, il Fondo di finanziamento ordinario ha un'incidenza pari al 56 % del totale delle entrate delle università statali, e a questo si aggiunge un 7,2 % di entrate finalizzate dal Miur (programmazione triennale, borse di studio, etc.). La contribuzione studentesca, invece, rappresenta il 12,7 % del totale, mentre il settore privato finanzia il 3,1 % delle università pubbliche. Le entrate finalizzate da altri soggetti rappresentano il 17,9 % del totale mentre quelle per alienazione di beni patrimoniali e prestiti ammontano invece al 2,8 %<sup>137</sup>. Le entrate finalizzate da altri soggetti rappresentano il frutto della "capacità imprenditoriale" dei singoli atenei e si riferiscono a accordi o contratti stipulati con l'Unione Europea, con altri ministeri, con Province, Comuni, enti di ricerca, enti privati. In tale quadro di riferimento, si comprende come le università siano estremamente vincolate ai finanziamenti conferiti dallo Stato. I trasferimenti statali rappresentano ad oggi la parte preponderante dei bilanci delle università pubbliche, ciò nonostante sussistano significative differenze tra le incidenze della contribuzione studentesca e in generale delle entrate proprie degli atenei nei diversi contesti territoriali<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> L'articolo sancisce che «Le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti».

<sup>137</sup> Il documento da cui emergono i dati menzionati rappresenta il più recente documento disponibile sullo stato dell'istruzione superiore italiana. Si veda MIUR – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Gennaio 2011). *L'Università in cifre 2009-2010*, Roma. Disponibile al link: <http://statistica.miur.it/normal.aspx?link=pubblicazioni>.

<sup>138</sup> Gli studenti contribuiscono al finanziamento delle università pubbliche con più di 1,6 miliardi di euro, spesa cresciuta del 20 % tra il 2005 e il 2009. Come evidenziato dall'Undicesimo Rapporto sullo stato del Sistema Universitario redatto dal CNVSU, analizzando l'incidenza delle entrate contributive e di quelle finalizzate in relazione alla dimensione degli atenei, si nota che non vi sono differenze di comportamento significative. Ciò che sembra avere rilevanza è invece la localizzazione geografica. Infatti, gli atenei del Sud presentano un'incidenza marcatamente inferiore sia delle entrate contributive sia di quelle finalizzate. In particolare, l'incidenza percentuale delle entrate contributive si aggira intorno al 15 % al Nord,

Le dinamiche che hanno contraddistinto il sistema di finanziamento alle università<sup>139</sup> e il ruolo assunto dal governo centrale sono i due principali aspetti che permettono di identificare le caratteristiche del sistema universitario allo stato attuale. Come già accennato in questa sede, con riguardo al ruolo dello Stato, si può dire che nel corso degli anni la sua funzione sia cambiata da quella di ‘produttore di servizi’ a quella di ‘regolatore del mercato’, mentre permane la sua funzione di ‘finanziatore’ (Marinò, 2005).

Un modello di *governance* in cui lo Stato detiene una significativa sfera di comando con riferimento a funzioni di finanziamento e regolamentazione, e in cui le istituzioni pubbliche (nel nostro caso, le università) possiedono un rilevante livello di autonomia nel determinare i propri ordinamenti interni, si configura, in grossa misura, con un modello di quasi-mercato. Tra gli obiettivi di fondo che hanno caratterizzato le traiettorie di cambiamento del sistema delle amministrazioni pubbliche, i quasi-mercati si pongono come modelli in grado di superare alcune criticità insite nella gestione del sistema pubblico, sempre nell’ottica del miglioramento dei risultati in termini di efficienza, efficacia e qualità dei servizi, del risanamento dei conti pubblici e dell’aumento della competitività.

Le riforme dei quasi-mercati, pertanto, possono essere associate, in linea teorica, all’impostazione della Scuola della *public choice theory*, sviluppatasi negli Stati Uniti nella seconda metà del ventesimo secolo, che vedeva nell’assenza di competizione e quindi nella mancanza di incentivi per gli operatori del sistema pubblico le principali cause dell’insuccesso delle amministrazioni pubbliche, con riferimento a efficienza ed efficacia dei servizi erogati ai cittadini. L’assioma principale alla base della scuola della

---

oscillando da un minimo di circa il 10 % a un massimo di circa il 20 %, a fronte di un valore medio del 12,2 % al Centro, del 10,6 % al Sud e del 10,3 % nelle Isole. La contribuzione studentesca media per iscritto, di conseguenza, risulta essere decisamente più elevata nelle regioni del Nord. Il valore maggiore si è raggiunto, nel 2009, in Veneto, seguito da Lombardia ed Emilia Romagna, mentre quello più basso è stato registrato (sempre nel 2009) in Abruzzo, seguito da Calabria e Puglia. Cfr. MIUR - Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (Gennaio 2011), Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, *Undicesimo Rapporto sullo stato del Sistema Universitario* e MIUR – Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (Gennaio 2011). *L’Università in cifre 2009-2010*, Roma. Disponibile al link: <http://statistica.miur.it/normal.aspx?link=pubblicazioni>.

<sup>139</sup> Sebbene, come argomentato da Paletta (2004), lo Stato finanzia le università nella maggior parte dei sistemi di *higher education*, i criteri di finanziamento possono variare in funzione di numerose variabili, così riassumibili: l’entità della componente contributiva individuale rispetto a quella collettiva; il livello di discrezionalità posseduto dalle università nel definire l’importo delle contribuzioni da parte degli studenti; i criteri di allocazione delle risorse trasferite, che possono essere collegati alla spesa storica, ai costi standard, alle performance raggiunte; la tipologia di *budgeting* adottata. Cfr. Paletta (2004), op.cit.

*public choice* riguarda l'applicazione agli attori coinvolti nei processi decisionali pubblici le logiche di comportamento considerate valide in ambito privato, nella convinzione che i metodi e gli strumenti della teoria economica possano essere considerati validi per analizzare ed interpretare i processi decisionali politici<sup>140</sup>.

Il ridimensionamento del ruolo dello Stato e la delega della funzione di produzione alle unità pubbliche più vicine ai cittadini, che competono tra di loro nell'erogazione dei servizi, si configurano come tratti distintivi dei sistemi di quasi-mercato. Il principio è quello del *value for money*: rispetto al finanziamento diretto da parte dello Stato, il finanziamento segue le scelte dei clienti che liberamente esprimono le proprie preferenze individuali scegliendo tra le varie istituzioni universitarie, ed esprimono il proprio gradimento favorendo, in linea teorica, i produttori migliori, che così sono incentivati a migliorare la qualità dei propri servizi<sup>141</sup>.

I meccanismi di quasi-mercato risultano piuttosto allineati ai principi del New Public Management, per l'utilizzo di sistemi di misurazione della performance, per il considerevole livello di autonomia e responsabilità in mano alle unità pubbliche, il decentramento di poteri, l'introduzione di sistemi di controllo interno, i principi di responsabilità individuale e i meccanismi di valutazione dei dirigenti, e, in qualche misura, la presenza della competizione<sup>142 143</sup>.

---

<sup>140</sup> «Public choice theory essentially takes the tools and methods of approach that have been developed to quite sophisticated analytical levels in economic theory and applies these tools and methods to the political or governmental sector, to politics, to the public economy» (p.13). Cfr. Buchanan, J.M. (1984). *Politics without Romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications*, in Buchanan, J.M, & Tollison, R.D. (1984) (a cura di). *The Theory of Public Choice-II*, Michigan: The University of Michigan Press.

<sup>141</sup> Per ulteriori approfondimenti sull'argomento si rimanda a Marinò, L. (2005). *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale. Privatizzazione e gestione contrattuale delle public utilities*, Torino: Giappichelli.

<sup>142</sup> La definizione di "quasi mercato" risale alla fine degli anni '80, ed è "sincronizzata" con l'espansione del movimento di riforma del New Public Management. La creazione dei quasi-mercati, comunque, rappresenta una delle direzioni seguite dalle strategie di riforma del settore pubblico sviluppate negli ultimi decenni. In aggiunta, il ricorso alla contrattazione esterna, ovvero l'affidamento della produzione di *public utilities* a enti esterni pubblici o privati, e i processi di privatizzazione, inerenti la cessione di attività statali a enti privati, si inseriscono nel più ampio quadro riformatore orientato al miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici. Ad esempio, nel *contracting out*, la selezione dei fornitori attuata mediante criteri di trasparenza ed equità dovrebbe garantire l'assegnazione del servizio al fornitore maggiormente allineato agli obiettivi dell'ente pubblico, nell'ottica di assicurare una maggiore rispondenza alle esigenze della comunità che fruisce del servizio, e una maggiore qualità ed efficienza. Per l'approfondimento delle tematiche del *contracting out* e della privatizzazione in ambito pubblico si rimanda a Marinò, L. (2005), op. cit. Per una disamina dei modelli di quasi mercato nel contesto europeo dell'*higher education* si rimanda inoltre a Agasisti, T. & Catalano, G. (2006). *Governance models of university systems - towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: a European comparison*. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(3), pp. 245–262. Inoltre, con riferimento alle

Così, con specifico riguardo ai vari modelli di finanziamento dei sistemi universitari, è possibile identificarne due di natura opposta, che costituiscono i due modelli teorici di riferimento: il primo si caratterizza per un alto livello di autonomia conferita alle istituzioni universitarie, essendo basato fondamentalmente sulla preminenza delle fonti di autofinanziamento; il secondo, dirigista e centralista, si distingue per un marcato controllo dello Stato che limita fortemente l'autonomia delle unità universitarie, generalmente organizzazioni di natura pubblica.

Nel primo modello meno vincolante, le università indipendenti competono tra di loro e gli utenti finali scelgono in base alle loro preferenze individuali – collegate, certamente, alle quote richieste dalle varie università, ma anche alla qualità dei servizi offerti. In tale modello è rilevante l'entità dei finanziamenti privati e la concorrenza fra le singole sedi, che consente di valorizzare la scelta dello studente quale espressione della preferenza di un ateneo rispetto ad un concorrente.

Il modello dirigista, invece, prevede un ruolo predominante dello stato sia in termini di pianificazione strategica, sia in termini di finanziamento e controllo, malgrado permanga comunque una limitata sfera di autonomia riconosciuta agli atenei. Le università in tal caso sono istituzioni statali, e il finanziamento agli atenei è operato tramite trasferimento di fondi del Bilancio dello Stato.

Il modello intermedio che si pone a metà strada tra i due, presenta caratteristiche comuni ad entrambi, ed è quello di quasi-mercato. Il sistema italiano di istruzione universitaria, che si configura in tale tipologia 'ibrida', presenta un profilo che può essere delineato da questi tratti salienti, a cui si è già accennato, spesso discussi in letteratura<sup>144</sup>:

---

dinamiche caratterizzanti un altro contesto di quasi-mercato, quello delle aziende sanitarie, si rimanda a Marinò, L. (2001). *Dinamiche competitive ed equilibrio economico nelle aziende sanitarie*, Milano, Giuffrè.

<sup>143</sup> Le Grand ha discusso alcuni elementi connotativi dei sistemi di quasi mercato, che utilizza per spiegarne le potenzialità. Avvalorando la tesi per cui tali sistemi presentano evidenti vantaggi in termini di miglioramento di efficienza, argomenta come segue: "the introduction of competition is supposed to encourage a more economical use of resources, thus improving X-efficiency. More importantly, the introduction of competing suppliers should improve allocative efficiency. [...] Thus quasi-markets are argued to have advantages in terms of both efficiency and equity over their predecessors" (pp. 1262-1263). Nello stesso paper discute, d'altra parte, alcuni potenziali problemi che possono presentarsi in tali contesti. Per un'indagine più approfondita si rimanda a Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101(408), pp. 1256-1267.

<sup>144</sup> Ciò non riguarda esclusivamente la realtà italiana. I sistemi universitari vigenti in molti altri Paesi Europei si configurano come modelli di quasi-mercato.

- con riferimento all'offerta, il mercato si compone di imprese produttive e in generale fornitori di servizi, soggetti sia pubblici che privati, che competono per soddisfare le esigenze degli utenti finali (Le Grand, 1991);
- con riferimento alla domanda, il potere di acquisto dei consumatori è collegato alla presenza di *coupon* o *voucher* resi disponibili dal settore pubblico. Questi rappresentano una forma di supporto conferita dallo Stato per assicurare che tutti i cittadini abbiano effettiva libertà di scelta<sup>145</sup>. In tal modo i consumatori possono scegliere tra le varie alternative sulla base delle loro reali preferenze; nonostante ciò, il vero consumatore sembra essere una 'terza parte', ovvero il soggetto che si occupa dell'erogazione degli stessi *coupon* e *voucher*. In altre parole, gli utenti finali, in alcuni casi, sono rappresentati da agenti invece di operare autonomamente (Le Grand, 1991).
- lo Stato assume un ruolo centrale sia nelle politiche di finanziamento che nella funzione di pianificazione, e quindi di definizione degli obiettivi primari del sistema.

Nei sistemi universitari l'attività regolatrice dello Stato e la sua "mediazione" sono combinate con la definizione di specifici parametri di efficienza ed efficacia che le università dovrebbero perseguire. Le scelte dei cittadini sono valorizzate poiché i meccanismi di finanziamento prendono in considerazione le loro preferenze (Marinò, 2005), favorendo alcune dinamiche competitive di modo che le università operino continuamente con l'obiettivo di accrescere la domanda di servizi.

Agasisti & Catalano (2006) sintetizzano una serie di dimensioni che (secondo gli autori) hanno considerevolmente influenzato la tendenza del sistema universitario italiano ad uniformarsi a un modello di quasi mercato. Tra questi, la diversificazione delle istituzioni universitarie, favorita dall'ampio margine di autonomia a loro conferita, che ha consentito loro di distinguersi le une dalle altre; i meccanismi di accreditamento previsti dal Ministero (accreditamento iniziale e periodico, per il riconoscimento e la

---

<sup>145</sup> A tal proposito, Agasisti e Catalano (2005) scrivono: «*Dal lato della domanda*, il potere d'acquisto non si manifesta (solo e principalmente) attraverso la corresponsione di un prezzo per la partecipazione ai costi, ma anche sotto forma di *vouchers* assegnati ai singoli consumatori. Il settore pubblico, che in questo caso agisce come finanziatore del sistema, assegna le risorse ai consumatori che scelgono, massimizzando la propria utilità, il produttore che meglio risponde alle proprie preferenze. Per favorire l'effettiva libertà di scelta dei consumatori, il settore pubblico acquista i servizi per conto degli utenti, al fine di riequilibrare i rapporti di forza tra le parti nel mercato (lo "sponsor")» (p. 4). Si rimanda a Agasisti, T., Catalano G. (2005). *Il finanziamento pubblico delle Università con modelli formula-based: aspetti metodologici ed esperienze applicative in alcuni paesi europei*, XVII Riunione Scientifica Annuale, Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia, 15 – 16 Settembre 2005.

valutazione delle università da parte del corpo ministeriale); le politiche di supporto nei confronti di studenti non in possesso di risorse finanziarie adeguate, mirate a garantire equità e libera scelta; l'incremento della competizione e, infine, il fatto che le università siano valutate sulla base di obiettivi di performance stabiliti a monte dal governo centrale.

## 5. LE PRATICHE DI *STRATEGIC MANAGEMENT* NELLA GESTIONE DELL'UNIVERSITÀ

L'importazione degli strumenti e delle tecniche manageriali e, più in generale, l'avvento delle pratiche di *strategic management* all'interno del settore pubblico, hanno incoraggiato i *decision makers* e i manager pubblici a “pensare in modo strategico”.

Il pensiero strategico (*strategic thinking*) implica che il top management intraprenda le decisioni in merito all'identità dell'organizzazione e alle relazioni con l'ambiente, in modo sistematico e razionale, attraverso un set formale di procedure e strumenti. Lo *strategic planner*, in particolare, è focalizzato su ‘cosa fare’ (in quali business investire, quali programmi e attività intraprendere), ‘dove operare’ (in quali mercati, per quali clienti/utenti) e ‘perché’ (in onore di quale fine economico, etico o sociale) e come (con quali programmi e strumenti) (Coda, 1988).

Ciò significa che i decisori pubblici, attualmente, sono investiti del compito di analizzare le risorse interne delle proprie organizzazioni – risorse di tipo finanziario, tecnologico, o conoscitivo – focalizzandosi sulle competenze distintive, e di analizzare l'ambiente (individuando potenziali opportunità/minacce)<sup>146</sup>, supportando una visione nel lungo periodo<sup>147</sup>. Il pensiero strategico, così, implica un focus sulle condizioni che

---

<sup>146</sup> L'ambiente esterno e le relazioni dell'organizzazione pubblica con lo stesso rappresentano, come evidenzia Meneguzzo (2006, p. 23), il punto di partenza per i sistemi di *public governance*. Le organizzazioni pubbliche devono guardare all'esterno prima di definire ed implementare le politiche d'intervento. Viene rovesciata la prospettiva del paradigma del New Public Management che, invece, prediligeva le azioni interne e solo in un secondo momento guardava al rapporto tra organizzazione e ambiente. Cfr. Meneguzzo, M. (2006), op. cit. «L'amministrazione viene a coincidere con la capacità di catalizzare le energie presenti sul territorio, mediante la collaborazione e il contrappeso degli interessi in gioco, unica via per promuovere lo sviluppo». Cfr. Rotondo, F. (2011). *Principi di Public Governance nei sistemi integrati di offerta turistica*, Torino: Giappichelli Editore.

<sup>147</sup> Come già evidenziato nel primo capitolo, il processo razionale di formazione di un piano strategico può essere sintetizzato in queste fasi: analisi delle azioni potenziali da intraprendere (sulla base delle caratteristiche dell'ambiente); confronto con le azioni “effettive”, ossia quelle compatibili con le risorse e le competenze realmente disponibili e sfruttabili; produzione e valutazione delle varie alternative strategiche; scelta dell'alternativa strategica più convincente/valida; formulazione di finalità e obiettivi chiari e loro formalizzazione in uno specifico documento (il piano). Il processo di pianificazione strategica, così, è basato al contempo su un'azione introspettiva e su un'analisi esterna, e il suo risultato è

rafforzano la posizione di un'organizzazione nel futuro (Moore, 2003), e l'unione di tutte le forze necessarie per sviluppare i programmi che consentono di perseguire gli obiettivi di crescita futura (Denhardt & Denhardt, 2000). Un approccio orientato agli obiettivi, dunque, che definisce lo “stato futuro atteso” dell'organizzazione<sup>148</sup>, prevede la predisposizione e combinazione razionale di tutte le risorse disponibili all'interno di uno schema, o una progettazione organizzativa, che consentano il raggiungimento dei fini prefissati.

Ovviamente, oltre a quest'approccio razionale che attiene alla strutturazione e coordinazione delle risorse disponibili in uno schema logico e ragionevole, vi sono una serie di altri fattori, non meno importanti, come la cultura, la leadership, le dinamiche di potere interne, le relazioni con l'ambiente, che hanno una significativa incidenza sul processo di perseguimento delle strategie.

Il processo di aziendalizzazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione<sup>149</sup>, introducendo logiche, tecniche di gestione e assetti organizzativi di tipo aziendale nelle istituzioni pubbliche, ha chiamato in causa quindi gli aspetti strategici che, evidentemente, assumono un ruolo fondamentale per gli enti pubblici, chiamati oggi a programmare strategicamente le proprie azioni per assolvere adeguatamente alla propria missione istituzionale<sup>150</sup>.

La centralità dell'approccio strategico, peraltro, ha fatto propendere per la diffusione di un “atteggiamento imprenditoriale” (Davies, 2001) delle università, sempre più orientate al futuro e alla soddisfazione dei bisogni degli studenti, ma in generale di tutti gli *stakeholder* che a vario titolo sono coinvolti nelle attività, fruiscono

---

rappresentato dal piano strategico. Si rimanda al primo capitolo, e precisamente al paragrafo sulla pianificazione strategica, per un maggiore approfondimento.

<sup>148</sup> Cfr. Maran, L. (2009), op.cit., p. 114.

<sup>149</sup> Come è già stato discusso nel primo capitolo.

<sup>150</sup> A tal proposito, Donna (2010) scrive: «Ecco l'esigenza di dare al problema dell'aziendalizzazione una seconda prospettiva, non più organizzativo-gestionale ma appunto strategica, riassumibile nei porsi domande come le seguenti: che identità vuole avere o vuole assumere un certo Ente? che ruolo vuole giocare nel sistema socio-economico? come intende e definisce la sua missione? in quali elementi si sostanzia la sua peculiare e distintiva capacità di creare valore pubblico? Come è evidente, dare risposta a queste domande è essenziale anche sotto il profilo più strettamente gestionale. Infatti, non è possibile definire quale sia l'assetto organizzativo più appropriato per un ente, quali le variabili più importanti da tenere sotto controllo, quali le priorità su cui esso debba concentrare sforzi e attenzioni, in assenza di un suo chiaro orientamento strategico di fondo» (p. 3). Donna, G. (2010). La pianificazione strategica nell'ambito pubblico, *Impresa progetto, Electronic Journal of Management*, n. 2, pp. 1-15.

dei servizi erogati e sono interessati dai risultati di performance delle università<sup>151</sup>.

Citando un contributo di Paletta (2004):

«L'università vede accentuare la natura di azienda multi-*stakeholders* fortemente radicata nel territorio che, attraverso l'apertura a un più esteso numero di interlocutori sociali, diversifica le fonti di acquisizione delle risorse, mette in rete il proprio patrimonio di capitale intellettuale e sviluppa competenze e abilità in sistema con altri soggetti. La trasformazione verso un modello di università che realizza una completa osmosi con l'ambiente di riferimento si distacca profondamente da un modello di apertura limitato alle capacità relazionali dei singoli e dei gruppi disciplinari» (Paletta, 2004, p. 219)

Pianificazione, controllo e valutazione diventano così i punti cardine del nuovo modello universitario evoluto, in cui il focus sui risultati di *outcome* rappresenta la primaria fonte di legittimazione<sup>152</sup>. Le ICT (*Information and Communication Technology*) divengono centrali nei processi di innovazione e cambiamento, superando la loro funzione di mero strumento di supporto alla gestione; allo stesso modo sono cruciali le partnership e la capacità di attrarre risorse, così come l'assunzione dei rischi, la gestione al cambiamento, l'adattamento e la flessibilità nei confronti dell'ambiente, e un accentuato decentramento decisionale bilanciato da una forte coesione che accomuna docenti, ricercatori, personale specializzato.

---

<sup>151</sup> Tra i "campi di attività" che Davies qualifica come "nuovi", poiché differenti dalle funzioni di ricerca e didattica convenzionalmente e tradizionalmente attribuite alle università, vi sono, ad esempio: il trasferimento tecnologico, le attività di consulenza, l'internazionalizzazione e gli scambi interculturali, l'*e-learning*, le attività di formazione. Con riguardo al concetto di "*entrepreneurial university*", Davies spiega: «the entrepreneurial culture is generally characterised not only by the willingness to take risks and to experiment with new things, but by the ability to evaluate those ventures, learn collectively from experience, and transfer the essence of experience across the university. There are clear links with the concept of the "learning organization" and the manifestation of a so-called "quality culture" [...] A university which, at whatever level, reveals itself to be competent at recognizing external opportunities and threats, and devising policies and activities to meet these is not necessarily entrepreneurial, though it may be highly responsive and very adaptable. Entrepreneurialism is also about financial consciousness, the ability of the institution and its members to exploit commercially the opportunities presented, and to generate surpluses, which may be used to invest in further development, or meet deficits incurred by government financial reductions or declining enrolments or other academic business» (pp. 27, 28, 29). Cfr. Davies, J.L. (2001). The emergence of entrepreneurial cultures in European universities. *Higher Education Management*, 13(2), pp. 25-43. Per un'analisi empirica che ha interessato l'orientamento imprenditoriale delle università italiane, si rimanda inoltre a Riviezzo, A. e Napolitano, M.R. (2012). L'orientamento imprenditoriale dei dipartimenti universitari italiani, presentato al *XXIV Convegno annuale di Sinergie - Il territorio come giacimento di vitalità per l'impresa, 18-19 ottobre 2012 - Università del Salento*.

<sup>152</sup> Si supera così il modello tradizionale professionale, incentrato sull'eccellenza specialistica, e quello per obiettivi, la cui fonte principale di legittimazione è rappresentata da completezza e organicità dei programmi. Il modello imprenditoriale, invece, pone il focus sui risultati. Si veda Minelli, E., Reborà, G., e Turri, M. (2002). *Il valore dell'università. La valutazione della didattica, della ricerca, dei servizi negli atenei*, Milano: Guerini e Associati.

A livello europeo, significative esperienze si sono affermate in questo senso. In Italia, ad oggi, permane il modello di università “per obiettivi” e finora risultano ancora pochi i tentativi di superare l’approccio di conformità a criteri oggettivi, che tuttora domina il nostro ordinamento universitario<sup>153</sup>, e prediligere invece un approccio più *outcome-oriented* tipico dell’università imprenditoriale (Riviezzo, Napolitano, 2012).

In taluni casi, inoltre, ci si è interrogati sulla questione se in ambito pubblico si potesse effettivamente parlare di pianificazione strategica, gestione strategica, o di strategia, e soprattutto se fosse necessario e utile farlo. La missione di un’istituzione pubblica, il suo ruolo, il suo posizionamento, infatti, sono, di fatto, stabiliti a monte e non rappresentano variabili da definire, poiché corrispondono alla sua ragion d’essere istituzionale (Donna, 2010). Come afferma Moore (2003):

«la concezione classica della pubblica amministrazione non focalizza l’attenzione dell’amministrazione sulle tematiche di scopo e di valore [...]; essa, invece, si basa sul presupposto che la risposta a tali questioni sia stata fornita in fase di sviluppo del mandato direttivo o legislativo dell’organizzazione. Il mandato direttivo definisce lo scopo dell’organizzazione e al contempo crea un presupposto normativo che stabilisce la pubblica validità della sua attuazione. [...] In tal modo, il concetto di amministrazione strategica nel settore pubblico sembra elevare i dirigenti del settore al ruolo di tecnici, che scelgono tra metodi amministrativi ben noti per realizzare obiettivi definiti altrove, al ruolo di strateghi, che studiano gli ambienti politici e operativi al fine di definire opportunità per utilizzare le loro organizzazioni nella creazione di valore pubblico» (Moore, 2003, pp. 114 e 116)

Una delle soluzioni proposte da Moore, ai problemi di incompatibilità tra l’approccio strategico e le organizzazioni pubbliche, è l’apertura a un nuovo profilo di manager pubblico. La nuova figura è aperta all’interazione con il sistema politico mediante un dialogo costante e interattivo, basato non solo sul rapporto obiettivi definiti-risultati da rendicontare. Lo stratega del pubblico, per Moore, effettua un’indagine dell’ambiente con una visione orientata al valore e allo scopo, agendo sulle opportunità rilevate, interagendo con i referenti dell’autorità politica e apportando innovazioni all’interno dell’organizzazione (Moore, 2003).

---

<sup>153</sup> Si pensi, ad esempio, come sottolineano Minelli, Reborà e Turri (2002, p. 48), alla forte enfasi posta sulla fase *ex ante* nella valutazione per il finanziamento dei progetti Miur e alla scarsa o ridotta attenzione, invece, alle verifiche *ex-post* sull’effettiva attuazione dei progetti. Cfr. Minelli *et al.* (2002), *op.cit.*

Partendo da queste premesse fondamentali, si vuole ora focalizzare l'attenzione sull'essenza della strategia in ambito universitario. Come già visto, l'attività dell'università è basata sulla conciliazione, spesso ardua e problematica, tra l'espletamento della funzione istituzionale e l'esercizio dell'autonomia a cui è collegata un'attività di tipo imprenditoriale.

Nella gestione di questo compromesso, l'università si misura quotidianamente con una serie di questioni strategiche espressive della sua identità più profonda, che riguardano: la definizione del suo ruolo, esplicitata in una visione sulla posizione che si intende ricoprire, ad esempio, nel campo della ricerca o della formazione, o in altre attività; la definizione dei bisogni dei vari attori sociali che si intende soddisfare, e, infine, la definizione del modo in cui competere con le altre istituzioni. Un aspetto ulteriore, sempre più rilevante nel contesto attuale, riguarda la definizione dei soggetti con i quali intraprendere delle relazioni di partnership e collaborazione (Popoli, 2002).

Ci si potrebbe domandare, tuttavia, se all'interno dell'organizzazione università ci sia veramente necessità di valutare gli aspetti strategici e di sviluppare un sistema di gestione strategica, che implica, oltre alla definizione delle strategie, un loro continuo controllo e, quindi, una valutazione dei risultati conseguiti. Gli elementi che giustificano lo sviluppo di un sistema di gestione strategica si collegano, innanzitutto, al conferimento dell'autonomia. Sulla base dell'autonomia conferita, infatti, le università acquisiscono una serie di responsabilità sulle performance conseguite. La responsabilità è stata sempre considerata il giusto contrappeso all'autonomia conferita. Le università, sulla base delle strategie adottate, rispondono continuamente delle stesse in un ciclo di autonomia-responsabilità-valutazione. In tale ottica, si rende necessario un sistema che consenta di programmare l'attività e monitorarla costantemente, per verificare il livello di raggiungimento delle attività prefissate. L'università, proprio per la sua natura pubblica, non si confronta con le logiche prezzo-servizio che caratterizzano i sistemi privati. L'unica fonte di legittimazione per l'università è rappresentata dal giudizio del suo operato da parte della collettività, per cui è nell'interesse dell'università avere dei feedback sui programmi realizzati e risultati prodotti. Anche la questione della scarsità delle risorse disponibili, tema ricorrente negli ultimi anni, fornisce i presupposti per l'implementazione di un sistema di gestione strategica. I sistemi di misurazione e valutazione della performance, in tale ottica, si pongono come strumenti di supporto

necessari per identificare dei parametri di efficacia e efficienza da monitorare regolarmente in un'ottica di controllo strategico.

### 5.1. ALCUNI TRATTI DISTINTIVI DELLO *STRATEGIC MANAGEMENT* ACCADEMICO

Il presente paragrafo ha l'obiettivo di approfondire le dinamiche che caratterizzano il processo di gestione strategica delle università e in particolare gli elementi che identificano un approccio strategico vincente per le stesse. Elementi che sono emersi in seguito al tentativo di vari studi di trasporre all'interno dell'organizzazione 'università' le condizioni per un'efficace gestione strategica.

È fondamentale premettere, comunque, che la maggior parte degli studi sul tema ha riconosciuto il carattere singolare dell'università identificandola come un'organizzazione strategicamente unica, con peculiari caratteristiche riconducibili alla sua natura di '*loose-coupled organization*'<sup>154</sup> (Weick, 1976; Hardy, 1991). L'università è stata anche definita una "anarchia organizzata" con tecnologie poco chiare, obiettivi problematici e dinamiche ambigue (Cohen & March, 1974). I vari contributi, quindi, hanno messo in risalto la natura complessa dell'istituzione universitaria, la cui forza sembra essere rappresentata dalla varietà di interessi che vi ruotano attorno e dalla creatività e autonomia delle persone che vi operano (Raghunadhan, 2009). Alcuni autori riconducono la natura dell'università alla configurazione di "burocrazia professionale" discussa da Minzberg (1985), che si caratterizza, tra l'altro, per la presenza di un nucleo operativo di professionisti (che risultano essere, di fatto, i veri responsabili dei servizi offerti) (Popoli, 2002).

La difficoltà ad esprimere una visione sistemica ed integrata dei diversi ambiti di attività e dei diversi interessi di cui sono portatori i vari attori istituzionali, peraltro,

---

<sup>154</sup> Weick approfondisce il concetto di *loose-coupled organization*, discutendone le dinamiche insite. In particolare, scrive: «a loosely coupled system may be a good system for localized adaptation. If all of the elements in a large system are loosely coupled to one another, then any one element can adjust to and modify a local unique contingency without affecting the whole system. These local adaptations can be swift, relatively economical, and substantial. [...] In loosely coupled systems where the identity, uniqueness, and separateness of elements is preserved, the system potentially can retain a greater number of mutations and novel solutions than would be the case with a tightly coupled system. A loosely coupled system could preserve more "cultural insurance" to be drawn upon in times of radical change than in the case for more tightly coupled systems» (p. 7). Si vedano Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), pp. 1–19, e Hardy, C. (1991). Configuration and strategy making in universities: broadening the scope. *Journal of Higher Education*, 62(4), pp. 363–393.

potrebbe anche ostacolare la formazione di una “mentalità strategica” all’interno dell’organizzazione universitaria.

All’interno delle varie strutture (dipartimenti o istituti) i docenti svolgono autonomamente il proprio lavoro, espressione diretta della propria identità professionale. Indipendenza intellettuale, creatività e autonomia, scarsa formalizzazione dei comportamenti, rappresentano così gli elementi distintivi dell’organizzazione universitaria cosiddetta “a legami deboli” (*loose-coupled*) e, in tal senso, didattica e ricerca «costituiscono attività complesse per le quali è ambigua l’osservazione dei risultati e scarsa la predicibilità dei comportamenti» (Paletta, 2004, p. 118).

Tali premesse conducono ad inevitabili considerazioni. Hardy, ad esempio, ritiene il tradizionale approccio formale alla formulazione della strategia inappropriato e poco confacente al contesto delle università pubbliche, a causa delle importanti peculiarità che lo caratterizzano - che sintetizza in: “*decentralization of power, professional autonomy, loose coupling, complex committee structures, and government intervention*”<sup>155</sup>. L’università, dunque, è stata osservata come un’organizzazione complessa che non possiede precise relazioni causali tra le sue componenti, in cui le attività e i processi possono svilupparsi o cambiare senza subire l’interferenza delle altre componenti o senza essere assoggettate a particolari forme di controllo.

In effetti, anche nel contesto dell’*higher education*, il paradigma del New Public Management ha posto l’accento su sistemi di pianificazione strategica formali e ispirati alle logiche del “disegno strategico” definite da Andrews. Ha prediletto, almeno in linea teorica<sup>156</sup>, modelli razionali di pianificazione strategica, basati sulla redazione formale di piani strategici contenenti una definizione puntuale degli obiettivi, da un collegamento tra obiettivi strategici e programmi di attività, a cui fanno seguito processi di monitoraggio e di controllo sistematico dei risultati<sup>157</sup>.

Le principali critiche mosse nei confronti della pianificazione strategica da vari studiosi (Mintzberg, 1994a; Quinn, 1980), i quali la relegano a mero momento formale di definizione degli obiettivi che “imprigiona” le organizzazioni in una camicia di forza, sono state già evidenziate nel primo capitolo. È stato altresì evidenziato il processo di

---

<sup>155</sup> Cfr. Hardy, C. (1991), op.cit., p. 382.

<sup>156</sup> E, aggiungiamo, senza prassi troppo soddisfacenti.

<sup>157</sup> Per un’analisi puntuale della normativa in tema di pianificazione strategica nel contesto universitario italiano si rimanda al paragrafo successivo.

sviluppo che ha portato, gradualmente, alla genesi di un nuovo modo di intendere la pianificazione strategica: una maggiore integrazione tra il processo di formulazione e quello di attuazione e un approccio meno rigido e più partecipativo che rappresenti terreno fertile per le cosiddette strategie emergenti delineate da Mintzberg<sup>158</sup>. L'evoluzione, anche in ambito universitario, ha condotto verso modelli negoziali, meno rigidi, basati su variabili quali apprendimento, cultura, processi sociali, e maggiormente ispirati a principi di democrazia<sup>159</sup>.

In effetti, l'insuccesso di molte organizzazioni nell'utilizzo della pianificazione strategica è stato principalmente attribuito alla rigidità e ritualità con cui si è utilizzato lo strumento; al fatto che esso sia spesso stato considerato come un momento distinto dalla fase di implementazione, non continuativo, senza punti di contatto con il management operativo. Donna (2010) interpreta le difficoltà incontrate dalla pianificazione strategica tradizionale ad affermarsi come meccanismo convincente per le organizzazioni, riconducendole a due principali motivi. Innanzitutto il fatto che spesso le decisioni strategiche sono il frutto dell'intuito, dell'apprendimento progressivo, dell'adattamento a variabili esterne o ad assetti di poteri interni, e non nascono come scelte deliberate e esplicite. Per questo motivo, spesso risulta estremamente complesso formalizzare in un piano una decisione che ha preso forma nella quotidianità. Poi, il fatto che la pianificazione ha spesso rappresentato una previsione a lungo termine basata su estrapolazioni quantitative di dati, proiezioni finanziarie, ipotesi di evoluzione o visione futura ideale, piuttosto che essere focalizzata su concreti aspetti cruciali strategici, su innovazione e cambiamento<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Per una trattazione più approfondita dell'argomento si veda il paragrafo del primo capitolo dedicato alla pianificazione strategica.

<sup>159</sup> È stato l'emergere della *public governance* che ha condotto verso un nuovo profilo del processo strategico delle amministrazioni pubbliche. La significatività degli attori sociali, un maggiore orientamento all'esterno, il governo delle reti, il coinvolgimento dei cittadini, caratterizzano i nuovi modelli di pianificazione strategica delle amministrazioni pubbliche. Cfr. Meneguzzo (2006), op.cit, p. 40.

<sup>160</sup> Tra gli autori che recentemente hanno discusso i limiti dell'approccio formale alla pianificazione, proponendo invece l'adozione di nuove tecniche di *strategic management* e nuovi approcci alla pianificazione strategica, vi sono Richards, O'Shea e Connolly (2004). Nel paper indicato, in cui viene presentata l'applicazione delle tecniche di *scenario planning* in un'università gallese, scrivono: «Unfortunately, many organizations are failing to meet such challenges because they continue to base strategic planning on traditional strategic planning processes — those designed to optimize strategic decision-making in relatively predictable environments as opposed to today's uncertain and unpredictable environment» (p. 347). Si rimanda a Richards, L, O'Shea, J., e Connolly, M. (2004). Managing the concept of strategic change within a higher education institution: the role of strategic and scenario planning techniques, *Strategic Change*, 13(7), pp. 345–359.

Considerare la pianificazione come un mero esercizio di routine, quindi, impedisce alle organizzazioni di giovare dei suoi benefici. La gestione strategica “moderna”, per contro, dovrebbe rappresentare il giusto connubio tra l’approccio più tradizionale/razionale e quello più dinamico/incrementale, contemplando allo stesso tempo la pianificazione strategica e l’apprendimento. In tal senso, anche la gestione operativa e quindi l’azione e la sperimentazione concorrono alla formazione delle strategie aziendali, in un intreccio continuo tra formulazione ed esecuzione.

È chiaro che le peculiarità riconosciute all’organizzazione ‘università’ si confanno maggiormente ad una strategia che emerge nel quotidiano (alcuni parlano di strategia che deriva dal “*day job*”) e si scontrano invece con la razionalità dell’approccio tradizionale, più rigido e formalizzato (Buckland, 2009), ma anche con una leadership unilaterale di tipo “*top-down*” e con un controllo gerarchico e di supervisione diretta, che limiterebbe la libertà e l’autonomia professionale degli accademici.

Ad ogni modo, nuovi contributi del panorama scientifico riconoscono l’importanza per l’università della pianificazione strategica “razionalmente” intesa, pur non rinnegando l’approccio più incrementale/emergente. Supportando una visione più ampia, così, si dà spazio ad una prospettiva mista che esalta al contempo entrambi gli approcci. In effetti, come si vedrà nel paragrafo successivo, la normativa vigente ha posto l’enfasi su una prospettiva razionale al processo di pianificazione strategica, dando spazio, al contempo, a variabili quali l’orientamento agli *stakeholder*, il monitoraggio sui risultati, la qualità dei servizi, i meccanismi premiali, spostandosi verso un modello negoziale e partecipativo.

Tra gli elementi distintivi di uno *strategic management* accademico efficace, assumono rilievo, in una visione ampia, vari fattori: il ruolo della leadership; un giusto livello di comunicazione delle informazioni, di trasparenza e condivisione, e un adeguato sistema informativo; il coinvolgimento e la partecipazione del management operativo; la gestione degli *stakeholder*; un’analisi interna di tipo *resource-based*; un sistema strutturato di monitoraggio continuo e controllo strategico<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Si veda Paletta (2004), op.cit., ma anche Donna (2010), op.cit. Per la discussione su un approccio *resource-based* nello sviluppo delle strategie dell’università, invece, si veda Lynch, R., and Baines, P. (2004). Strategy Development in UK Higher Education: Towards resource-based competitive advantages. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 26 (2), pp.171-187.

Il ruolo della leadership all'interno delle istituzioni universitarie è un tema ampiamente dibattuto nella letteratura sull'*higher education*. Donna (2010), a tal proposito, fa notare che proprio in organizzazioni a forte valenza professionale come le università, il supporto di una leadership salda e autorevole sia fondamentale per gestire le numerose istanze corporative e la marcata frammentazione organizzativa che, in tali contesti, condizionano le dinamiche interne. La natura di organizzazione "a legami deboli", infatti, porta l'università a confrontarsi quotidianamente con processi non prevedibili, risultato dello spiccato individualismo dei professionisti. La leadership, in tal senso, diviene quindi uno strumento utile per rafforzare il legame tra tali gruppi professionali e l'organizzazione, incentivando la condivisione delle informazioni (Minelli, Reborà & Turri, 2002).

Numerosi studi, spesso focalizzati sul presidente/rettore dell'università, hanno riconosciuto a questa figura un importante ruolo di guida e di indirizzo strategico, a cui è attribuito l'incarico di creare le condizioni organizzative per l'attuazione delle strategie, di motivare i singoli e i gruppi, di orientare l'organizzazione verso il cambiamento<sup>162</sup>. Per evitare che la mentalità strategica sia un'esclusiva prerogativa di pochi, quindi, è consolidata l'opinione per cui una buona leadership che stimoli la coesione all'interno dell'organizzazione e coinvolga gli accademici, il personale amministrativo, i gruppi di studenti e i vari gruppi di interesse, influenzi positivamente la vita dell'istituzione e le sue performance. Elementi quali la creazione del consenso e la gestione di una cultura organizzativa, l'esplicitazione di una definita *mission* e la creazione di una visione di sviluppo dell'università, poi diffuse e condivise da tutta l'organizzazione, così, diventano cruciali (Paletta, 2004).

Nella nuova conformazione della *governance* universitaria, il rettore ha assunto un ruolo preminente di indirizzo strategico. Il suo incarico assume sempre più valenza in termini di leadership, richiedendo inoltre sempre di più la gestione di una rete di relazioni con soggetti esterni, anche nell'ottica di attrarre ulteriori finanziamenti di provenienza non statale. La figura del rettore assume, potremmo dire, un atteggiamento imprenditoriale.

---

<sup>162</sup> Per una trattazione approfondita del concetto di leadership nelle pubbliche amministrazioni, si veda Ghislieri, C. e Roggerone, F. (2007). *La leadership nelle pubbliche amministrazioni*, in Quaglino, G.P., e Periti, E. (a cura di). *La formazione del management delle università*, Bologna, Il Mulino. Si veda anche Paletta (2004), op. cit.

Nella promozione degli indirizzi strategici e delle correlate *mission* e *vision*, e nell'impressione di una leadership all'interno dell'organizzazione, il rettore è senz'altro coadiuvato da vari organi istituzionali. Alla luce delle recenti disposizioni normative della legge 240/2010, il consiglio di amministrazione risulta essere l'organo a cui è affidata una funzione di indirizzo strategico. A questo si aggiungono il delegato del rettore, il vicerettore, ma anche il direttore amministrativo. Un ruolo chiave, a tal proposito, si ritiene che sia posseduto dal Senato Accademico. In quanto figura chiave di "interfaccia decisionale delle istanze e proposte provenienti dalle varie strutture scientifiche e didattiche", si compone di una serie di soggetti, prevalentemente docenti afferenti ai vari dipartimenti, che senz'altro possono collaborare a sviluppare una visione strategica dell'università tra i vari membri dell'organizzazione, in primis i docenti con cui si confrontano quotidianamente.

Attraverso una collaborazione attiva con essi, il rettore dovrebbe elaborare una visione di sviluppo e coerenti obiettivi strategici a partire dall'esplicitazione della missione istituzionale dell'università. Inoltre, la leadership è considerata tanto più efficace quanto più esercita un'influenza significativa sui *follower* (Ghislieri, Roggerone, 2007). Come sostengono alcuni autori, parallelamente a una buona leadership dovrebbe svilupparsi una *followership* tale per cui si crei un clima coeso e condiviso che favorisca la partecipazione e il *commitment* di tutta l'organizzazione<sup>163</sup>.

Il coinvolgimento e la partecipazione dei membri dell'organizzazione sono senza dubbio favoriti da un'adeguata comunicazione. Se da una parte il vertice crea consenso e comunica in modo trasparente con i soggetti incaricati di realizzare le strategie dell'ente, dall'altra sarebbe opportuno che venga diffusa e condivisa anche la percezione della gestione strategica come strumento utile ed efficace per tutta l'organizzazione, favorendo quindi un'attitudine positiva dei membri nei confronti del processo strategico (Donna, 2010). Anche in questo ambito si ritiene chiave il ruolo del senato accademico, nella sua funzione di coordinamento e raccordo tra le istanze dei vari dipartimenti.

---

<sup>163</sup> A tal riguardo, Buckland (2009) scrive: «The issues are not only how to encourage, train, reward and manage good leaders, but how to enable teams with followers and leaders to operate, generate succession and deliver and implement strategic change» (p. 531). Cfr. Buckland, R. (2009). Private and Public Sector Models for Strategies in Universities. *British Journal of Management*, Vol. 20(4), pp. 524–536.

Tra le variabili che possono influenzare una gestione strategica accademica efficace, se si considera il nuovo approccio più dinamico e partecipativo, vi è senz'altro il coinvolgimento degli *stakeholder* che a vario titolo presentano delle aspettative nei confronti dell'università. Quindi, oltre agli studenti e alle loro famiglie, le imprese e in generale tutti i datori di lavoro interessati a inserire nel lavoro giovani preparati e competenti, i docenti e i ricercatori, gli enti di ricerca, il personale amministrativo, lo Stato, le province e le regioni, la Comunità Europea, tutta la comunità scientifica e, più ampiamente, tutta la collettività, interessata al contenimento degli sprechi e a un utilizzo razionale delle risorse, alla crescita culturale e allo sviluppo sociale del Paese. L'analisi di tali categorie di soggetti e dei loro bisogni risulta fondamentale per la definizione degli indirizzi strategici e per lo sviluppo della *vision* dell'università. Politiche che garantiscano l'equità e che migliorino l'accessibilità al diritto allo studio, qualità dei servizi, ma anche forme di supporto come esoneri, prestiti d'onore o altre agevolazioni economiche, sono temi importanti da considerare se l'intento è quello di soddisfare le attese dei vari interlocutori sociali. Una *mission* e una *vision*, dunque, dovrebbero dare voce alle attese della comunità e la formulazione delle strategie dovrebbe avvenire anche grazie al contributo di tali soggetti. In tale ambito, come già asserito, si pone centrale la nuova configurazione del consiglio di amministrazione avvenuta per opera della legge 240.

Un'efficace gestione strategica, oltre a tenere in considerazione le varie categorie di interlocutori sociali (con le rispettive attese), non può prescindere da un'analisi delle condizioni interne, e quindi delle risorse, capacità e competenze disponibili all'interno dell'università<sup>164</sup>. Un approccio *resource-based* sposta il focus all'interno dell'università, sulle cosiddette competenze distintive. Di fronte ad un sistema tendenzialmente competitivo in cui le università diventano spesso condizionate da opportunità di mercato, si rischia talvolta di trascurare le variabili interne di non poca importanza, collegate alla disponibilità di risorse finanziarie. Una corretta gestione delle risorse interne è considerata essenziale. Si dovrebbe trovare una giusta coerenza, quindi, tra le risorse disponibili e le strategie "competitive" o, meglio, di area di attività.

Un processo di gestione strategica che si rispetti conduce, al termine dell'iter di implementazione delle strategie deliberate, a una fase di controllo strategico. Il controllo

---

<sup>164</sup> Per un approfondimento in merito alla visione *resource-based* si rimanda al primo paragrafo del primo capitolo.

strategico, tuttavia, non entra in causa esclusivamente nel momento in cui l'attuazione delle strategie è conclusa. Un'attività di verifica continua dei piani e programmi effettivamente sviluppati dovrebbe essere sistematicamente attuata per avere una visione, seppur segmentata e parziale, del livello di raggiungimento progressivo degli obiettivi strategici prestabiliti.

La corretta documentazione e formalizzazione dei piani strategici che avviene a monte, a tal proposito, fornisce la base, oltre che per una migliore implementazione, anche per efficaci meccanismi di monitoraggio e valutazione. In mancanza di un riscontro concreto da confrontare con quanto attuato, infatti, diventa complesso valutare il livello di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il controllo strategico delle performance dovrebbe, quindi, prevedere la determinazione e l'analisi dei risultati dell'università con riferimento a un set di indicatori connessi alla strategia e agli obiettivi strategici esplicitati nel piano, e il monitoraggio delle performance, quindi, rispecchiare il modo in cui la *mission* e la strategia sono state espresse in sede di pianificazione strategica.

## **5.2. LE ESIGENZE DI GESTIONE STRATEGICA NELLE UNIVERSITÀ ITALIANE**

Nel contesto italiano di istruzione superiore le problematiche legate alla gestione strategica sono emerse in concomitanza con le spinte riformatrici del New Public Management e i nuovi approcci manageriali che si sono sviluppati a partire dagli anni '80. In effetti, il processo di riforma legato al *new managerialism*, con riferimento al settore universitario, senz'altro ha avuto tra i suoi obiettivi la revisione delle dinamiche organizzative e strutturali e gli assetti di *governance*, per renderli maggiormente compatibili con la gestione del cambiamento, ma anche il riesame della *mission* in un'ottica imprenditoriale, e lo sviluppo di strategie competitive (Paletta, 2004).

Il superamento dell'università "ministeriale", vincolata a un forte controllo e irrigidita da una burocrazia di leggi e regolamenti e da un sistema altamente verticistico e accentrato, ha portato gradualmente alla strada dell'autonomia. Gli atenei italiani hanno dovuto abbandonare il modello tradizionale per adeguarsi a un calo crescente della disponibilità di risorse, a una crescente domanda, e a una richiesta di servizi sempre più di qualità. La prospettiva aziendale, quindi, è stata gradualmente associata a una visione strategica, diventata la chiave per affrontare le nuove sfide per gli atenei

italiani, e per intraprendere nuovi percorsi di crescita e sviluppo<sup>165</sup>. La pianificazione dovrebbe così rappresentare l'occasione per la costruzione del consenso attorno alla missione dell'università (Maran, 2009), e per migliorare le performance.

La già citata legge 168/1989 ha avviato un processo di modernizzazione del sistema universitario italiano, imprimendo una spinta autonomistica alle istituzioni universitarie. Come contrappeso all'autonomia conferita gradualmente agli atenei, vi è, inevitabilmente, come già discusso, un'attività di valutazione necessaria per rendere conto, con trasparenza, del buon andamento dell'azione amministrativa di ogni istituzione. Come sottolineato dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU):

«...l'autonomia non esclude, anzi presuppone, che chi contribuisce al funzionamento del Sistema possa esercitare anche un controllo sull'utilizzazione delle risorse per il raggiungimento delle finalità che le motivano. Pertanto, la gestione autonoma delle risorse pubbliche richiede, da parte del Ministero, la definizione di criteri di ripartizione che siano rigorosamente riferiti agli obiettivi da perseguire nonché la predisposizione di idonee attività di valutazione dei risultati raggiunti.» (p. 2)<sup>166</sup>

Gli ultimi provvedimenti normativi, così, hanno avuto l'obiettivo di migliorare la qualità e l'efficacia dei servizi prodotti dalle università, migliorare l'efficienza della gestione, accrescere la responsabilità operativa ed economico-finanziaria dei singoli atenei, e accrescere la rendicontazione e la trasparenza nel dimostrare i risultati conseguiti. L'ottica della responsabilizzazione, o meglio il trinomio autonomia-responsabilità-valutazione (Popoli, 2002), dunque, costituisce il presupposto del sistema di gestione strategica in ambito universitario.

L'attitudine delle università nei confronti del processo di pianificazione o di gestione strategica non è stata, tuttavia, sempre positiva. Le attività di programmazione

---

<sup>165</sup> Miolo Vitali (2001) evidenzia come i processi decisionali degli atenei, effettivamente, presentino delle prerogative comuni a tre modelli di università di riferimento: il modello "casuale" o della "*Garbage can Theory*", in cui le università sono complessi strutturati come anarchie organizzate, in cui «chiunque può farsi portatore di qualsiasi problema o soluzione di cui venga a conoscenza»; quello "a feed-back loop", in cui l'università è un sistema a retroazione e dispone di procedimenti di autoregolazione e auto-organizzazione, accumulando al contempo nuove competenze e conoscenze in prospettiva evolutiva; quello imprenditoriale/manageriale, focalizzato sulle performance (p. 34 e ss.). Si veda Miolo Vitali, P. (a cura di) (2001). *I sistemi di misurazione economico-finanziaria nelle università italiane: problemi e prospettive*, Padova, CEDAM. Per un approfondimento sul modello "*Garbage Can*" si veda Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 7(1), pp.1-25.

<sup>166</sup> Cfr. CNVSU (gennaio 2004), op.cit.

dei singoli atenei, inizialmente, sono state imposte nella maggior parte dei casi da vincoli legislativi e, di conseguenza, viste come meri adempimenti da eseguire, senza che gli atenei attribuissero loro nessuna valenza (strategica) significativa. D'altronde, la logica incrementale che per lungo tempo ha dominato le logiche di finanziamento, era ben lontana dall'incoraggiare un atteggiamento programmatico strategico degli atenei, dal momento che qualsiasi iniziativa proposta dagli stessi, seppur poco valida, veniva più o meno assecondata dallo Stato, in una logica senza controllo che esulava totalmente dall'esercizio da parte degli atenei di un'autonomia finanziaria (Cantele *et al.*, 2011). A ciò si aggiunga anche il fatto che i provvedimenti legislativi emanati non hanno particolarmente incoraggiato l'utilizzo di un sistema di pianificazione strategica ai fini gestionali, quanto, invece, l'espletamento di sistemi previsionali di natura autorizzatoria e di legittimazione, più che ispirati a principi di efficienza ed efficacia.

Nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione delle università, quindi, col tempo si è affermato il concetto di autonomia programmatica (Maran, 2009), ovvero la possibilità per le università di dotarsi di strumenti di programmazione strategica ed operativa in grado di consentire loro un maggiore orientamento alla crescita e allo sviluppo e una migliore utilizzazione delle risorse disponibili, in un'ottica aziendale.

L'esigenza di pianificare/programmare la propria attività, in effetti, si è palesata proprio con il conferimento alle università di una sempre maggiore autonomia. La natura di azienda, come è noto, presuppone l'esistenza di proprie finalità e di un sistema di mezzi coordinati e correlati orientati al loro perseguimento, e l'autonomia rappresenta uno dei requisiti fondamentali nonché condizione qualificante per l'esistenza stessa dell'azienda (Ferraris Franceschi, 2005).

Come già osservato nel primo capitolo, una valida ed efficace attività di pianificazione strategica è accompagnata da una guida sistematica al processo di implementazione delle strategie e da un monitoraggio continuo dei progetti da compiere. Il ciclo prosegue con l'attività di controllo e valutazione, dalla quale emergono una serie di elementi in grado di riorientare il processo decisionale e di attivare un altro ciclo di pianificazione.

Nel contesto universitario italiano, il processo di pianificazione/programmazione risulta fortemente influenzato dalla definizione degli obiettivi di rango ministeriale - ovvero il momento politico - a cui segue, compatibilmente, il momento "gestionale"

della progettualità degli atenei e della valutazione delle loro capacità realizzative (Paletta, 2004). Da un lato, quindi, i vincoli politici, con l'influenza del Ministero che stabilisce le linee generali di funzionamento del sistema e attribuisce i finanziamenti; dall'altro, gli atenei che attuano attività e programmi diretti a dare attuazione alle direttive superiori determinate a livello centrale, seppur con un grado di autonomia che consente loro di definire specifiche attività o programmi di intervento.

In particolare, gli adempimenti che gravano attualmente sulle università in termini di pianificazione riguardano la redazione, coerentemente con le "Linee generali di indirizzo programmatico" dettate dal Ministero, di un piano triennale che specifichi: i corsi di studio da istituire, attivare o sopprimere; il programma di sviluppo della ricerca; le azioni per il sostegno e il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti; i programmi di internazionalizzazione; il fabbisogno di personale docente e non docente, compreso il ricorso alla mobilità.

Tale attività di pianificazione nelle università è stata esplicitamente prevista dalla legge n. 43 del 31 marzo 2005<sup>167</sup>, che ha introdotto meccanismi di pianificazione triennale delle università e di monitoraggio periodico, e la valutazione da parte del MIUR sulla base di appositi indicatori e parametri, in controtendenza rispetto al precedente D.P.R. n. 25/1998. Quest'ultimo, infatti, stabiliva un ruolo centrale del Ministero nello stabilire gli obiettivi di programmazione triennale delle università, lasciando agli atenei la possibilità di effettuare delle proposte coerenti con gli obiettivi stabiliti a livello centrale. Il ministero definiva i programmi mediante decreto, sulla base delle proposte delle università, e allo stesso era attribuita anche la definizione dei criteri di assegnazione delle risorse.

La legge 43/2005, invece, rivede l'attribuzione di competenze in merito all'attività di programmazione triennale. Prevede infatti un decentramento di tale funzione dal Ministero agli atenei, rendendo più attivo e partecipativo il ruolo degli atenei nei confronti del processo. Al Ministero compete infatti solo la definizione degli indirizzi generali, a cui gli atenei devono uniformarsi nella predisposizione del proprio programma triennale. Le aree di programmazione degli atenei, pertanto, sono state definite per il triennio 2007-2009 dal D.M. n. 362/2007<sup>168</sup>, e sono riconducibili ai

---

<sup>167</sup> La norma ha convertito il decreto legge n. 7 del 31 gennaio 2005.

<sup>168</sup> Denominato, appunto "Definizione delle linee generali di indirizzo della programmazione delle Università per il triennio 2007-2009".

seguenti cinque ambiti: “corsi di studio da istituire e attivare nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali ed umane, nonché quelli da sopprimere”; “programma di sviluppo della ricerca scientifica”; “azioni per il sostegno ed il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti”; “programmi di internazionalizzazione” e “fabbisogno di personale docente e non docente sia a tempo determinato che indeterminato, ivi compreso il ricorso alla mobilità”. In particolare, agli atenei viene attribuita la facoltà di decidere autonomamente i pesi da attribuire a ciascuna singola area, oltre che i singoli obiettivi strategici e i specifici programmi, in relazione alle esigenze e peculiarità della singola università, e avendo come obiettivo, per esplicita specificazione del decreto, il miglioramento delle performance<sup>169</sup>. Per miglioramento delle performance si intende il miglioramento dei risultati rilevato alla fine del periodo relativo alla programmazione, rispetto ai valori rilevati all’inizio dello stesso periodo. I risultati sono misurati mediante gli indicatori poi definiti dal Ministero nel successivo decreto.

Con il successivo provvedimento, infatti, il D.M. n. 506 del 18 ottobre 2007, il Ministero individua i criteri da utilizzare per il monitoraggio e la valutazione dei risultati collegati all’attuazione dei programmi delle università. Sulla base degli stessi indicatori, il Ministero inoltre ripartisce la quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario.

Successivamente, la legge di riforma del sistema universitario, la n. 240 del 2010, conferma l’obbligatorietà della redazione del documento di pianificazione triennale di ateneo (già previsto dalla legge 43 del 2005). Il Ministero periodicamente, sempre al fine della ripartizione della quota premiale, attua il monitoraggio e la valutazione dei risultati perseguiti in attuazione del programma. La programmazione a cui fa specifica menzione la legge 240, tuttavia, sembra assumere una nuova valenza. La legge, infatti, specifica che le università adottino un piano economico-finanziario

---

<sup>169</sup> «Ciascuna Università potrà definire per quali aspetti vuole superare le eventuali proprie criticità e per quali migliorare i propri punti di forza, analizzando in particolare: la situazione attuale e quella prevedibile delle diverse tipologie di risorse utilizzabili; le possibili nuove iniziative associate anche a politiche di differenziazione dei finanziamenti; la eventualità di disattivazione e/o trasformazione di alcune attività in essere. Una volta individuate le azioni da adottare per il miglioramento delle performance, gli Atenei nella formulazione dei relativi programmi triennali potranno effettuare specifiche opzioni, relative al “peso” dei risultati delle diverse aree di attività». Cfr. Allegato A - Linee generali di indirizzo per il triennio 2007-2009, al D.M. n. 362/2007.

triennale “al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo”<sup>170</sup>. La pianificazione diviene uno strumento utile non solo ai fini della valutazione e del monitoraggio da parte del ministero delle attività svolte dagli atenei, e dell’assegnazione di una parte delle risorse. Con la legge 240, in un certo senso, diviene anche uno strumento “gestionale” a supporto del perseguimento e del mantenimento dell’economicità durevole dell’azienda università.

A ciò si accompagna, inoltre, sempre nella legge 240, la specifica previsione del passaggio a un sistema di contabilità analitica ed economico-patrimoniale - che promuove la prospettiva economica - e la redazione, a consuntivo, del bilancio unico di ateneo, che valorizza le informazioni sull’entità delle risorse consumate e prodotte<sup>171</sup>.

Le università, tuttavia, hanno l’obbligo di redigere un altro documento di programmazione. Con il Decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009<sup>172</sup>, infatti, si è prescritta per tutte le amministrazioni pubbliche la redazione entro il 31 gennaio di un documento programmatico triennale, denominato “Piano della performance” da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Il documento specifica gli obiettivi strategici ed operativi dell’amministrazione e gli obiettivi e gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance di ciascuna istituzione amministrativa e della performance individuale. A consuntivo poi (entro il 30 giugno) si richiede la redazione di un documento denominato “Relazione sulla performance” che evidenzia, con riferimento all’anno precedente, i risultati raggiunti dall’organizzazione nel suo complesso e nelle sue articolazioni organizzative, ma anche dai singoli individui rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

La pianificazione-programmazione delle università, quindi, attualmente, si esplica attraverso due documenti differenti:

- il documento di programmazione triennale, da redigere entro il 30 giugno di ogni anno, tenendo in considerazione i parametri stabiliti dal Ministero per la

---

<sup>170</sup> Art.5, comma 4, b), l. 240/2010.

<sup>171</sup> Si noti come, in ogni caso, continui a gravare sulle università l’onere di redigere un bilancio preventivo e un rendiconto in contabilità finanziaria, “al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche” (art.5, co. 4, l. 240/2010).

<sup>172</sup> Il decreto, più conosciuto come “legge Brunetta”, è denominato “Attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.

valutazione ex post, ma anche delle risorse proprie acquisibili e delle risorse che si libereranno per cessazioni del personale di servizio nel quadriennio;

- il piano triennale delle performance, da redigere entro il 30 gennaio di ogni anno.

Per quanto riguarda la funzione di valutazione delle performance, elemento cardine nel tema più ampio della gestione strategica, un provvedimento significativo è il recente decreto legislativo n. 19 del 27 gennaio 2012, emanato in applicazione dell'articolo 5, comma 3 della legge n. 240 del 30 dicembre 2010<sup>173</sup>, che valorizza l'efficienza degli atenei e i meccanismi premiali. Il provvedimento ha riconosciuto la presenza di un sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accreditamento delle università<sup>174</sup>. Il decreto affida all'ANVUR: il compito di fissare metodologie, criteri, parametri e indicatori per l'accREDITamento e per la valutazione periodica; il compito di verificare e monitorare gli stessi periodicamente, anche ai fini della ripartizione della quota premiale delle risorse annualmente assegnate alle università. Il sistema di valutazione disposto dalla norma è incentrato sul trinomio "autovalutazione/valutazione periodica/accreditamento" (AVA) ed è mirato ad assicurare la qualità dei corsi di studio, dei dipartimenti e dell'intero ateneo. Il potenziamento dell'autovalutazione, unito alla previsione di forme di controllo esterno chiare e trasparenti, è finalizzato a un miglioramento continuo della qualità della formazione e della ricerca.

In questo quadro normativo si comprende come le università attualmente siano interessate da un complesso processo di gestione strategica. Esso è disegnato, anzitutto, su una pianificazione strategica vincolata in parte a linee di indirizzo promananti dall'esterno, e in parte può svilupparsi attorno a specifiche esigenze dei singoli atenei, con iniziative e programmi caratteristici.

Secondariamente, il processo di gestione strategica è basato sulle esigenze di rendicontazione e monitoraggio promananti dal Ministero, che si esplicano in nome

---

<sup>173</sup> In particolare, l'attivazione dei sistemi di accreditamento e di valutazione periodica delle università e il ruolo dell'ANVUR, sono principi enunciati all'art. 1, comma 3, della l. 240.

<sup>174</sup> Il provvedimento dispone che: «Il sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accreditamento delle università opera in coerenza con gli standard e le linee guida per l'assicurazione della qualità nell'area europea dell'istruzione superiore e si articola in: a) un sistema di valutazione interna attivato in ciascuna università; b) un sistema di valutazione esterna delle università; c) un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio delle università» e che «In tutti i processi della valutazione e' assicurato il confronto tra le risultanze della valutazione interna e quelle della valutazione esterna». Cfr. Decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19, art. 4, commi 1 e 2.

degli oneri di *accountability*, responsabilizzazione e autonomia che gravano sulle università, ma anche sulle esigenze di valutazione delle performance dei singoli atenei, interessati a verificare e monitorare periodicamente i propri risultati in merito a didattica e ricerca, per ottenere quote più significative di finanziamenti da parte del governo centrale.

Andando oltre i contenuti specifici della vasta produzione normativa appena discussa, preme mettere in luce alcune considerazioni più critiche sulla realtà in cui, ogni giorno, si trovano ad operare gli atenei statali, alla luce dell'attuale condizione drammatica in cui versa il sistema pubblico italiano per la crisi finanziaria e l'elevato livello raggiunto dal debito pubblico.

La logica della pianificazione/programmazione, infatti, in certi casi appare "ribaltata" a causa della predominanza degli aspetti finanziari sulle proposte programmatiche. Spesso, infatti, la determinazione delle risorse finanziarie prevale sulla determinazione delle finalità di iniziative o programmi. Si pensi al contesto odierno di riferimento, in cui i numerosi vincoli e divieti, specie di natura finanziaria, imposti dalla drammatica situazione di crisi hanno ridotto l'effettivo ambito di autonomia delle istituzioni pubbliche, dettati dalle crescenti esigenze di regolamentazione del governo centrale e dell'Unione Europea. In tale quadro di riferimento, si sono infatti inasprite le regole finanziarie dettate a livello centrale per il contenimento del disavanzo e introdotti più meccanismi per volgere all'equilibrio di sistema, anche, talvolta, a discapito dell'autonomia delle amministrazioni pubbliche e, conseguentemente, del grado di efficacia nella risposta alle esigenze dei cittadini<sup>175</sup>.

Si comprende quindi come la pianificazione strategica all'interno del contesto universitario sia un tema estremamente delicato e complesso. Non si presta, infatti, ad essere facilmente interpretato con logiche e ragionamenti importati dal settore privato, in cui manca totalmente (o quasi) la componente di dipendenza a un sistema pubblico centralizzato e a indirizzi strategici vincolanti. Il sistema di gestione strategica delle

---

<sup>175</sup> A tal proposito, si veda il recente contributo di Giovanelli (2013), che, nel quadro odierno di riferimento, sostiene il necessario recupero della prospettiva economico-aziendale perché le amministrazioni pubbliche possano raggiungere la propria missione istituzionale durevole, accompagnato da «un modello complesso di *governance* pubblica che miri all'equilibrio generale in una visione unitaria del sistema pubblico, valorizzando la risorsa preziosa dell'autonomia delle singole unità che lo compongono e le potenzialità di miglioramento delle *performance* tipiche di un approccio fondato sulla responsabilizzazione sui risultati» (p. 303). Cfr. Giovanelli, L. (2013). Le amministrazioni pubbliche tra autonomia e vincoli di sistema, op.cit.

istituzioni universitarie si presenta estremamente vincolato a ‘rigidità tendenziali’ (Maran, 2009) che riguardano essenzialmente le risorse messe a disposizione dal sistema pubblico e l’insieme di vincoli imposti alle università che ne limitano, in parte, l’autonomia.

Date queste considerazioni, si ritiene che una valida attività di pianificazione strategica, collegata al monitoraggio continuo sui risultati e al controllo strategico, assuma valenza davvero significativa se consente la diffusione e la condivisione dell’orientamento strategico dell’ateneo tra i membri dell’organizzazione, e la sua divulgazione ai vari *stakeholder* esterni, in virtù del principio di *accountability* che appare ormai imprescindibile per tutte le istituzioni pubbliche.

Si vuole concludere la trattazione con un pensiero di Mark Moore (2003), ritenuto in questo contesto calzante, quando sostiene che «il valore pubblico viene creato attraverso la soddisfazione dei supervisori a livello di *reporting* e degli utenti a livello di area di attività»<sup>176</sup>. Moore sostiene che il compito dei manager pubblici è quello di accrescere il valore delle organizzazioni, nel breve e nel lungo periodo. Le leve che si hanno a disposizione per perseguire questo obiettivo spaziano dall’innalzamento del livello di qualità dei servizi, a una riduzione dei costi, a una maggiore capacità di soddisfazione delle attese dei cittadini (efficacia), a una maggiore onestà nelle operazioni, a una maggiore adattabilità e capacità di innovazione. Il valore pubblico, quindi, viene creato grazie all’operato dei manager pubblici che, in ottica strategica, guidano le organizzazioni verso efficienza, adattabilità e controllabilità.

## **6. L’INFLUENZA DELLE CLASSIFICHE DI RANKING SULLA GESTIONE STRATEGICA DELL’UNIVERSITÀ**

La ricostruzione del quadro di riferimento in cui attualmente si trovano ad operare gli atenei italiani ha portato ad identificare una serie di meccanismi di valutazione delle performance che, come è chiaro, garantiscono al governo centrale di esercitare un controllo sulle università. Se si volesse identificare l’approccio alla valutazione che caratterizza il sistema universitario italiano, e lo si volesse ricondurre ad

---

<sup>176</sup> Moore (2003), op. cit., p. 278.

una tipologia specifica tra quelle approfondite in letteratura<sup>177</sup>, lo si potrebbe qualificare come “positivista-sperimentale”. Si tratta, infatti, di una valutazione inerente alla realizzazione di programmi sulla base di obiettivi definiti ex-ante da un ente sovraordinato che si qualifica come “decisore”.

In modo analogo anche gli *stakeholder*, al pari di un ente (decisore) che detiene il controllo sugli obiettivi, potrebbero essere nella condizione di valutare una serie di servizi erogati. In tal caso, si configurerebbe un approccio alla valutazione di tipo “costruttivista del processo sociale”.

Vige, tuttavia, nel sistema universitario, un altro tipo di processo valutativo, incentrato principalmente sulla valutazione di servizi offerti che, però, non vengono esaminati sulla base del raggiungimento di obiettivi predisposti a monte. Tale valutazione ha come presupposto il confronto tra più istituzioni universitarie con riferimento a un set di standard comuni, e l’approccio che ne deriva è denominato “pragmatista della qualità”. I destinatari di tale valutazione, o meglio i soggetti che fruiscono delle informazioni relative a tale valutazione, sono rappresentati dai potenziali fruitori del servizio. Questo tipo di valutazione è inerente alle classifiche di ranking delle università, che si pongono come strumento di orientamento nei confronti degli studenti e delle loro famiglie, interessati ad avere informazioni per essere supportati nella scelta del corso di studi più adatto. Si tratta, come è chiaro, di un tipo di valutazione molto differente da quella messa a punto dal Ministero per garantire il funzionamento e il governo del sistema.

Le classifiche di ranking delle università si stanno affermando negli ultimi decenni a causa della notevole proliferazione di istituzioni accademiche e del massiccio incremento della domanda, favorite anche dall’allargamento dei confini territoriali e dal processo di internazionalizzazione.

In questa sede, piuttosto che entrare nel merito delle specificità e dell’architettura di questo strumento e dell’impatto che esso genera sul condizionamento e la persuasione degli utenti finali, ci si soffermerà sull’influenza che tali classifiche, insieme ai relativi metodi, parametri e criteri di valutazione e confronto, provocano sulla gestione strategica delle università.

---

<sup>177</sup> Si fa riferimento al framework di Stame (2001), Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare, in Palumbo M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano: Franco Angeli, pp. 21-46.

Le classifiche di ranking possono distinguersi per oggetto esaminato, dimensione istituzionale, estensione territoriale. Per esempio, potrebbero riguardare l'attività universitaria nel suo complesso, o esclusivamente l'attività didattica, oppure la ricerca; potrebbero confrontare atenei, facoltà, singoli corsi; ancora, potrebbero fare riferimento a un contesto territoriale più o meno ampio, come una nazione, una regione, un continente, e così via. La classifica di ranking più conosciuta in Italia è quella elaborata da Censis - La Repubblica, che oramai è giunta alla sua quattordicesima edizione. Essa si scompone in una classifica relativa agli atenei e in una relativa alle facoltà.

Quella incentrata sugli atenei è basata attualmente su una serie di indicatori afferenti a quattro aree/famiglie di indicatori: servizi, borse di studio e contributi, strutture, sito web e internazionalizzazione<sup>178</sup>.

La valutazione delle singole aree didattiche degli atenei statali è effettuata per le lauree triennali e per le classi di laurea a ciclo unico e si basa sull'analisi di 2 famiglie di indicatori:

1. progressione della carriera degli studenti;
2. rapporti internazionali.

**Tabella 9. Indicatori delle aree didattiche<sup>179</sup>. Famiglia: progressione di carriera degli studenti**

<b>1</b>	<b>TASSO DI PERSISTENZA TRA IL I° ED IL II° ANNO</b> (iscritti nell' A.A.11-12 che si sono immatricolati nell'anno accademico precedente / immatricolati nell' A.A. 10-11)
Premia l'Ateneo con il maggiore tasso di passaggio dal I° al II° anno. Fonte: MIUR - Ufficio di Statistica	
<b>2</b>	<b>INDICE DI REGOLARITA' DEI CREDITI</b> [crediti acquisiti nell' A.S.2011 dagli studenti iscritti alle lauree triennali e a ciclo unico / (studenti iscritti alle lauree triennali, specialistiche e a ciclo unico nell' A.A.10-11*60)]
Premia l'Ateneo dove è maggiore la quota dei crediti effettivamente acquisiti dagli studenti del nuovo ordinamento sul totale dei crediti acquisibili nell'anno solare considerato. Fonte: MIUR - Ufficio di Statistica	
<b>3</b>	<b>TASSO DI ISCRITTI REGOLARI</b> (iscritti (A.A. '11-'12) da un numero di anni non superiore alla durata del corso al netto degli immatricolati / totale degli iscritti (A.A. '11-'12) al netto degli immatricolati, di quanti sono già in possesso di un titolo di laurea e degli iscritti di cui non si conosce l'anno di prima immatricolazione)
Premia l'Ateneo con la quota più alta di iscritti regolari. Fonte: MIUR - Ufficio di Statistica	

<sup>178</sup> Tutte le informazioni sono tratte dalla Nota metodologica alla Grande Guida Università, Repubblica/Censis 2013/2014, scaricabile al link <http://www.censismaster.it/GetMedia.aspx?lang=en&id=9c7ca2c94d1547269073594327549887&s=0>

<sup>179</sup> Le tabelle sono tratte dalla Nota metodologica alla Grande Guida Università, Repubblica/Censis 2013/2014, scaricabile al link <http://www.censismaster.it/GetMedia.aspx?lang=en&id=9c7ca2c94d1547269073594327549887&s=0>

<b>4</b>	<b>TASSO DI REGOLARITA' DEI LAUREATI</b> (laureati nell'A.S.2011 nella durata regolare del corso / totale dei laureati nell'A.S. 2011 al netto dei laureati "precoci", di quelli di cui non si conosce l'anno di prima immatricolazione e di quelli che sono già in possesso di un titolo universitario)
Premia le facoltà con il tasso di regolarità più alto. Fonte: MIUR - Ufficio di Statistica	

#### **Tabella 10. Famiglia: rapporti internazionali**

<b>I1</b>	<b>MOBILITA' DEGLI STUDENTI IN USCITA</b> (studenti che hanno trascorso un periodo di studio all'estero finanziato mediante il programma Erasmus (mobilità per studio o per tirocinio) nell' A.A.11-12 / iscritti al netto degli immatricolati nell' A.A.11-12)
Premia l'Ateneo dove è più alto il rapporto tra il numero di studenti in uscita ed iscritti al netto degli immatricolati. Fonte: Uffici Erasmus; MIUR - Ufficio di Statistica	
<b>I2</b>	<b>UNIVERSITA' OSPITANTI</b> (numero di università straniere che hanno ospitato gli studenti "Erasmus" nell' A.A.11-12 / totale iscritti nell'A.A. 11-12)
Premia l'Ateneo nei quali è più alto il rapporto tra il numero di università ospitanti e totale degli iscritti Fonte: Uffici Erasmus ; MIUR - Ufficio di Statistica	
<b>I3</b>	<b>ISCRITTI STRANIERI</b> (iscritti stranieri nell'A.A. 11-12 sul totale degli iscritti nell'A.A. 11-12)
Premia l'Ateneo con la più alta percentuale di studenti stranieri sul totale degli iscritti. Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica	

L'area della ricerca, invece, non è più classificata in aree didattiche (come nelle classifiche precedenti) ma nelle 14 aree/disciplinari/raggruppamenti riconosciuti dal CUN (Comitato Universitario Nazionale). L'analisi delle aree CUN riguarda i parametri riferiti a:

1. progetti di ricerca
2. produzione scientifica.

Per quanto riguarda i progetti di ricerca gli indicatori sono i seguenti:

1. n. medio di unità di ricerca finanziate dal programma Prin nel triennio 2008 - 2010 per docente di ruolo;
2. finanziamento medio ottenuto dalle unità di ricerca finanziate dal programma Prin nel triennio 2008 – 2010;
3. progetti presentati al cofinanziamento nell'ambito del programma prin per docente di ruolo;
4. tasso di successo della partecipazione al programma Prin nel triennio 2008 – 2010;

5. progetti di ricerca finanziati dal settimo programma quadro di ricerca e sviluppo per docente di ruolo.

Gli indicatori riferiti alla produttività scientifica sono invece i seguenti:

1. H-index normalizzato medio;
2. pubblicazioni/docenti di ruolo;
3. citazioni/pubblicazioni.

Una parte dell'indagine empirica di tale lavoro avrà lo scopo di esplorare se attualmente le università mettono a punto all'interno dell'articolazione dei propri sistemi di programmazione e controllo, degli strumenti in grado di monitorare i suddetti parametri. In sostanza, ci si interroga se, effettivamente, le università italiane considerino tali strumenti utili ai fini dell'incremento della propria domanda e se, di conseguenza, agiscano su alcune leve strategiche per migliorare la propria posizione nelle classifiche.

## 7. ALCUNE RIFLESSIONI CRITICHE

Come già discusso, attualmente il sistema di finanziamento universitario è basato, in parte<sup>180</sup>, su un sistema di valutazione periodica da parte del Ministero basato su criteri e indicatori stabiliti *ex ante* da parte dell'ANVUR, relativi a dimensioni di efficienza ed efficacia dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università (in particolare, indicatori riferiti a qualità e risultati dell'offerta formativa e qualità della ricerca). In un'ottica orientata alla responsabilizzazione e all'efficienza, come è chiaro dalle recenti misure legislative, si comprende bene come l'incidenza della quota premiale sul totale dei finanziamenti assegnati sia un valore destinato progressivamente a salire, per cui sempre una maggiore percentuale di fondi statali verrà ripartita tra le università sulla base di parametri oggettivi riferiti all'esito della valutazione sulle performance. D'altronde, come evidenziato dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, «la gestione autonoma delle risorse pubbliche richiede, da parte del Ministero, la definizione di criteri di ripartizione che siano rigorosamente riferiti agli obiettivi da perseguire, nonché la predisposizione di idonee attività di valutazione dei risultati raggiunti»<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Come già visto, nella assegnazione Ffo 2013 l'incidenza della quota premiale è stata pari al 13,5 %.

<sup>181</sup> CNVSU, *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione "teorica" del FFO alle università statali*, gennaio 2004, p. 2.

A tal proposito, anche alla luce del Decreto sui criteri di Ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2013, preme ricordare che la quota preponderante delle risorse assegnate a scopo premiale ammonta al 66 % per gli esiti della valutazione sulla qualità della ricerca scientifica, e solo al 34 % per quanto riguarda le performance dell'area didattica. Il focus, dunque, risulta essere principalmente la qualità della ricerca, valutata, nel nuovo modello di assegnazione delle risorse previsto dal Ministero, per il 90 % sulla base degli esiti del programma di valutazione della qualità della ricerca attuata dall'ANVUR, e per il 10 % sulla base di indicatori ancora in attesa di emanazione da parte del Ministero. La qualità dell'offerta formativa, invece, viene considerata per l'assegnazione di un ammontare pari al 34 % della quota premiale<sup>182</sup>.

Il sistema, così configurato, è evidentemente un modello incentivante che presenta dei vantaggi sul piano della responsabilizzazione delle università sul proprio operato, dell'*accountability*, dell'efficienza e della meritocrazia. Tuttavia, non è esente da criticità. Si può dire infatti che rappresenti un sistema "rischio-opportunità", dal momento che può generare al contempo comportamenti virtuosi da parte degli atenei ma anche effetti indesiderati. Le università infatti agiscono su alcune leve strategiche per migliorare i propri indicatori, sulla base dei quali vengono valutati dal Ministero ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti statali. Tutti gli atenei sono tendenzialmente incentivati ad assumere dei comportamenti virtuosi per avvalersi di una quota più elevata di finanziamenti.

Si pongono, tuttavia una serie di questioni: gli esiti degli esercizi di valutazione rappresentano fedelmente la qualità, efficienza ed efficacia dei servizi erogati dagli atenei? Le performance degli atenei sono davvero una variabile totalmente dipendente dal comportamento posto in essere dagli atenei e non anche da altri fattori esogeni che esulano dal controllo delle università?

Tali criticità necessitano di essere meglio analizzate. Si pensi, ad esempio, a uno dei due indicatori utilizzati per valutare la qualità dell'offerta formativa, ovvero l'indicatore A1 relativo al numero di studenti regolari "attivi"<sup>183</sup>. L'utilizzo di questo parametro di valutazione ha certamente ripercussioni sulle azioni strategiche delle

---

<sup>182</sup> Si rimanda alla trattazione precedente per un'analisi più approfondita.

<sup>183</sup> Si veda l'Allegato 1 al Decreto Ministeriale 16 aprile 2012 n. 71, "Decreto criteri di Ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2012".

università, che hanno interesse ad agire su alcune leve per migliorare la propria capacità attrattiva. E, in tal senso, alcune università si potrebbero distinguere per un orientamento strategico proattivo, mirato ad incrementare la domanda di studenti, a erogare i propri servizi a nuovi utenti<sup>184</sup>.

In relazione a ciò, si pensi anche alla variabile della localizzazione geografica. È innegabile che alcune università presentino senza dubbio un vantaggio di localizzazione che incide positivamente e significativamente sulle proprie performance. L'ubicazione territoriale degli atenei, infatti, assume rilievo, se si pensa alle difficoltà incontrate da molti studenti, per mancanza di risorse o per altre problematiche, a studiare in una università localizzata in una regione o provincia o città diversa da quella di residenza, specialmente in mancanza di politiche di sostegno adeguate. Tali studenti effettivamente non sono liberi di scegliere la sede universitaria in cui iscriversi sulla base delle proprie preferenze, poiché condizionati dalla mancanza di risorse necessarie per intraprendere dei percorsi di studio in un'altra città. Ancora, le politiche regionali a favore degli studenti per l'accesso equo al diritto allo studio, che assegnano borse o premi di studio presentano significative differenze nei vari contesti territoriali, e sono pesantemente condizionate da elementi socio-economici e politici, dai finanziamenti statali alle regioni e, inoltre, dalle singole scelte intraprese dalle regioni.

Una variabile in grado di incidere sulle performance, in particolare su quelle riferite alla qualità della ricerca, potrebbe essere la presenza di strutture di ricerca vicine alla sede universitaria e quindi la possibilità per le università di attrarre finanziamenti privati dalle stesse, in un'ottica di collaborazione reciproca<sup>185</sup>. L'attrattività e competitività del territorio in cui è ubicata l'università, ancora, potrebbe rappresentare una variabile in grado di incidere (positivamente o negativamente) sulle performance, richiamando studenti da altre province o regioni. Tutti elementi che concorrono all'innalzamento delle performance degli atenei che presentano condizioni più

---

<sup>184</sup> Un atteggiamento proattivo e innovatore è stato identificato in letteratura come un orientamento *prospector*. Si rimanda al capitolo successivo incentrato sull'indagine empirica in cui, insieme ad altri aspetti, verrà analizzato l'orientamento strategico degli atenei (*strategic stance*).

<sup>185</sup> Ci si riferisce, in particolare, ad alcuni degli indicatori utilizzati dall'ANVUR per la valutazione della qualità della ricerca, come “gli importi dei contratti di ricerca o consulenza acquisiti con committenza esterna; i brevetti; gli spin off attivati; gli incubatori di impresa compartecipati; i consorzi partecipati; gli scavi archeologici compartecipati; i poli museali; altre attività di terza missione non comprese tra le precedenti”. Si veda il sito dell'ANVUR [www.anvur.org](http://www.anvur.org) e in particolare la sezione dedicata al progetto VQR 2004-2010.

vantaggiose, non collegate, anzi completamente indipendenti, dal modo in cui gli atenei assolvono alla propria missione o dalle proprie abilità virtuose.

Spesso, quindi, la qualità dell'offerta formativa e della ricerca scientifica sono variabili indipendenti dal controllo dell'università, e degli indici deludenti potrebbero non essere necessariamente segnaletici di una performance poco soddisfacente ma, piuttosto, di altri fattori capaci di interferire. L'attuale sistema di finanziamento, quindi, è potenzialmente in grado di generare atteggiamenti virtuosi da parte degli atenei, incentivati a migliorare i propri indicatori di performance e il numero di iscritti, ma può penalizzare enormemente le università con performance peggiori, e pericolosamente innescare un circolo vizioso destinato a far regredire ulteriormente le performance degli stessi. L'assegnazione di sempre meno risorse agli atenei che presentano delle performance non adeguate, infatti, si tradurrebbe in sempre meno progetti o iniziative atti a migliorare la propria attrattività, a poche prospettive di crescita e sviluppo, a un peggioramento generale della qualità delle prestazioni, e, conducendo alla riduzione degli studenti iscritti, nei casi più drammatici, alla chiusura delle sedi. Conseguenza, quest'ultima, che metterebbe ulteriormente in discussione il diritto allo studio per alcuni gruppi di studenti, specie se non supportata da politiche di sostegno agli studenti.

In questo quadro si comprende come l'attuale sistema di finanziamento porti con sé una serie di vantaggi e benefici, ma d'altra parte possa arrecare una serie di effetti indesiderati. Esso si riflette inevitabilmente sulle strategie degli atenei, condizionandone profondamente l'evoluzione e le possibilità di miglioramento e di crescita.

Ci si chiede, allora, se sia corretto levare risorse agli atenei meno performanti, dal momento che molteplici variabili esogene, estranee al controllo degli atenei, incidono sulla qualità delle prestazioni erogate con riferimento a didattica, ricerca, o altre attività istituzionali svolte dall'università.

Se il criterio di ripartizione delle risorse fosse basato esclusivamente sull'assegnazione dei finanziamenti sulla base delle effettive esigenze strutturali delle università, d'altra parte, si presenterebbe un tendenziale equilibrio nell'allocazione dei finanziamenti, che sarebbero commisurati alle reali necessità degli atenei. In virtù del principio di universalità del diritto allo studio, quindi, in tal caso si dovrebbero assegnare più risorse non alle università migliori, ma alle peggiori, per consentire loro di recuperare il differenziale qualitativo, a garanzia della non discriminazione degli

studenti nell'accessibilità al diritto allo studio. Tale modalità, tuttavia, precluderebbe il perseguimento di obiettivi di incentivazione, allocazione efficiente delle risorse, incremento della produttività e comportamenti virtuosi delle strutture<sup>186</sup>.

Allora, nel quadro tracciato, l'universalità del diritto si pone problematica, facendo emergere una serie di criticità. Si può veramente parlare di equità e universalità del diritto allo studio? Sono gli studenti davvero liberi di scegliere incondizionatamente tra le varie sedi universitarie, spinti dalle proprie preferenze? Come si possono garantire dei comportamenti virtuosi senza penalizzare l'equità e l'universalità nel diritto allo studio?

Si ritiene che il meccanismo di finanziamento attuale, del quale si riconosce la *ratio* positiva, dovrebbe essere accompagnato da adeguate politiche pubbliche a favore del diritto allo studio e della rimozione degli ostacoli che impediscono equità ed universalità nell'accesso agli studi universitari, attraverso un sistema integrato di dialogo e relazioni tra attori istituzionali che coinvolga il governo, le regioni, le province e gli enti locali, gli attori accademici, i centri di ricerca, che promuova l'uguaglianza dei cittadini nei diversi contesti territoriali e sociali.

Si vuole menzionare, a tal proposito, uno dei numerosi decreti attuativi emanati in applicazione della legge 240, il n. 68 del 29 marzo 2012, che «detta norme finalizzate a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore e, in particolare, a consentire ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi». Il decreto prevede, demandandola al governo centrale, la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, ovvero dei servizi minimi che dovranno essere garantiti a ciascuno studente in possesso dei requisiti richiesti.

---

<sup>186</sup> Si ritiene interessante citare il contributo di Abramo, D'Angelo (2012), *Valutare i professori, non gli atenei*, scaricabile al link <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/07/14/valutare-i-professori-non-gli-atenei/293944/>. Gli autori hanno pubblicato vari studi sui temi del trasferimento tecnologico e della valutazione della ricerca scientifica. Entrambi sono fondatori del Laboratorio di Studi sul Trasferimento Tecnologico e l'Imprenditorialità dell'Università di Roma Tor Vergata. Nel contributo menzionato la proposta che essi fanno per ovviare ai problemi legati all'attuale sistema di allocazione delle risorse si basa sulla valutazione individuale di docenti e ricercatori, «al fine di legare una parte della retribuzione al merito. Solo così si disincentiverebbero i comportamenti opportunistici di chi antepone l'utilità personale a quella pubblica, si potrebbero premiare i *top performer*, individuare gli improduttivi e affrontare il relativo problema fino a considerare la loro sostituzione con giovani di talento. La non discriminazione territoriale può essere assicurata [...] attraverso la creazione di un numero limitato di università pubbliche spin-off, composte dai migliori ricercatori, distribuite uniformemente sul territorio e caratterizzate sulla base delle specificità dello stesso».

## ***CAPITOLO III***

### **LA GESTIONE STRATEGICA NEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO:**

#### **EVIDENZE EMPIRICHE**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La metodologia di ricerca. - 2.1. Le dimensioni oggetto di indagine. – 3. Analisi e risultati dell'indagine. - 3.1. Il contenuto della strategia: l'orientamento strategico. - 3.2. Il contenuto della strategia: le azioni strategiche. - 3.3. Il processo strategico: la fase di pianificazione strategica. - 3.4. L'implementazione della strategia: lo stile di implementazione. - 3.5. L'efficacia del processo di implementazione. - 3.6. Collegamento tra gestione strategica e indicatori. – 4. Considerazioni conclusive e sviluppi futuri della ricerca.

#### **1. PREMESSA**

L'analisi del quadro normativo che caratterizza il sistema universitario italiano e degli obblighi che gravano sugli atenei in materia di pianificazione, programmazione e valutazione, ha posto le basi per l'attuazione di un'indagine empirica che ha la finalità di esplorare le pratiche di gestione strategica nelle specificità di alcune università italiane.

L'obiettivo dell'indagine è quello di esaminare criticamente il contenuto della strategia adottata dalle università, l'orientamento strategico e lo stile di implementazione della strategia che le università adottano per essere (percepite) maggiormente performanti; come si configura il processo che dalla formulazione delle strategie conduce alla loro implementazione; infine, quali sono i vincoli che gravano sul sistema di gestione strategica degli atenei pubblici italiani e come questi ultimi reagiscono, in termini strategici, ai sistemi di valutazione esterni.

Prima di esporre i risultati dell'indagine empirica, tuttavia, si ritiene doverosa una premessa, che riguarda la prospettiva di questo studio e in particolar modo come esso guarda alla realtà oggetto di analisi, ovvero gli atenei italiani. La ricerca deve essere letta in chiave descrittiva, nel senso che si propone di analizzare le pratiche di *strategic management* senza però pretendere di interpretare i dati in chiave predittiva. Agli atenei è stata richiesta disponibilità a collaborare alla ricerca mediante l'invio di un questionario, ma solo il 23 % delle università contattate ha mostrato interesse inviando il questionario compilato.

Riconoscendo i limiti derivanti dalla dimensione (ridotta) del campione, quindi, si è inteso comunque procedere con un'analisi che potesse mettere in risalto le criticità iniziali e fornire ulteriori spunti per proseguire la ricerca. Con l'obiettivo di focalizzare l'attenzione sugli aspetti critici e di potenziare in futuro la ricerca, in termini di ampliamento del campione ma anche di modalità di raccolta dei dati (l'effettuazione di interviste ai vertici di università eccellenti e l'approfondimento di un caso di studio, ad esempio, da confrontare poi con le evidenze emerse dall'indagine effettuata con l'invio del questionario, potrebbe rappresentare un elemento significativo in termini di apporto scientifico della ricerca), quindi, ci si limita in questa sede a descrivere una piccola parte delle realtà accademiche italiane, le sole che hanno mostrato disponibilità a collaborare alla ricerca.

## **2. LA METODOLOGIA DI RICERCA**

L'indagine empirica può essere suddivisa concettualmente in tre fasi. La prima fase ha avuto ad oggetto, sulla base del *framework* teorico di riferimento, l'esplicitazione delle variabili maggiormente indagate dai vari studiosi che negli anni più recenti si sono interrogati sulla validità dell'approccio strategico nell'ambito del settore pubblico. Il quadro teorico, in particolare, è stato disegnato sulla base degli studi e delle pubblicazioni della letteratura nazionale ed internazionale ritenuti più rilevanti ai fini dell'obiettivo conoscitivo del lavoro, ovvero gli studi empirici incentrati sul tema dello *strategic management* e della pianificazione strategica in ambito pubblico. L'analisi ha consentito di far emergere gli aspetti più studiati dagli autori. Si è deciso, infatti, di selezionare le variabili maggiormente ricorrenti e di sistematizzarle in un quadro teorico il più completo ed esaustivo possibile, che tenesse in considerazione tutte le caratteristiche della funzione strategica all'interno dell'organizzazione, dagli aspetti più concreti e tecnici legati all'utilizzo di metodi, strumenti o procedure, ad aspetti più astratti e non incorporati in alcuno strumento, ma comunque radicati e significativi per le organizzazioni. Si è voluto, quindi, tracciare una cornice ampia entro la quale descrivere il processo di gestione strategica, piuttosto che soffermarsi su una specifica fase del processo strategico, anche per interrogarsi e infine discutere su possibili elementi di coerenza o incongruenze tra i vari aspetti, non rinunciando comunque alla possibilità di compiere un'indagine più approfondita sulle singole fasi negli sviluppi

futuri della ricerca. Per la stessa *ratio* di completezza, e proprio perché l'intento del lavoro è quello di descrivere, in termini ampi le implicazioni dello *strategic management* accademico, non sono stati privilegiati gli studi che hanno utilizzato una metodologia piuttosto che un'altra. L'analisi ha riguardato tutti gli studi empirici più recenti sulla gestione strategica in ambito pubblico, che, peraltro, non risultano essere così numerosi, specie nella letteratura italiana.

Lo studio in questione ha quindi consentito, innanzitutto, di estrapolare dalla letteratura le "aree di analisi", ovvero le macro-dimensioni che gli studiosi hanno analizzato con riferimento al tema dello *strategic management*. In seguito, si sono esplicitate le misure più ricorrenti per ogni ambito di osservazione, con l'obiettivo di fare ordine sull'intricato set di dimensioni e variabili che sono solite descrivere il processo di gestione strategica in letteratura. Entrambi le fasi hanno permesso l'elaborazione di uno schema logico che ha guidato l'esplorazione descrittiva.

Nello specifico, le aree di analisi emerse dalla disamina della letteratura, le stesse che poi si è inteso indagare, sono riconducibili al contenuto della strategia, incorporato a sua volta nello *strategic stance*, associato all'orientamento strategico dell'ateneo, e nelle *strategic actions*, ovvero l'insieme delle azioni strategiche attuate dall'ateneo; inoltre, al processo strategico (*strategy process*), che si dispiega nelle due fasi della pianificazione strategica e dell'implementazione della strategia.

Lo schema logico in questione ha rappresentato la guida per l'elaborazione di un questionario in grado di esprimere le dimensioni strategiche chiave nel contesto universitario italiano. È opportuno precisare che le singole misure rappresentative delle varie dimensioni analizzate sono state contestualizzate rispetto al sistema universitario del nostro Paese e alle specificità gestionali ed organizzative degli atenei. Tale processo selettivo ha portato ad escludere alcune misure poiché non pienamente rappresentative della realtà italiana. D'altronde, questo è un passaggio fondamentale che si presenta ogniqualvolta gli studi analizzati indagano contesti internazionali differenti rispetto a quello di riferimento.

La contestualizzazione in oggetto, inoltre, ha talvolta portato alla modifica di alcune misure per calibrarle rispetto al contesto italiano. Si ritiene, comunque, che la

parte preponderante dei parametri utilizzati rispecchi fedelmente, o quasi<sup>187</sup>, gli item originari utilizzati dagli studiosi.

Tenuto conto degli obiettivi della ricerca, quindi, la fase successiva dell'indagine ha riguardato l'elaborazione di un questionario rappresentativo degli elementi caratterizzanti il tema strategico all'interno dell'organizzazione università. È stato, infatti scelto, come accennato nella premessa, di somministrare il questionario elaborato alla totalità delle università pubbliche italiane.

Per l'individuazione della popolazione target ci si è attenuti all'elenco degli atenei statali presente nel sito ufficiale del Ministero<sup>188</sup>, da cui risulta un totale di 67 unità. Dall'elenco sono stati esclusi, per esigenze di omogeneità del campione di riferimento, la Scuola Normale Superiore di Pisa, la Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento Sant'Anna, la Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati di Trieste e l'Istituto Universitario di Studi Superiori - I.U.S.S. di Pavia.

Nella scelta in merito al destinatario del questionario, si è prediletta la figura del direttore generale degli atenei, a cui attualmente sono affidate competenze in materia di “complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo”<sup>189</sup>. Tale figura è parsa quella più adatta poiché, nell'espletamento della sua funzione, egli recepisce gli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione – a cui, peraltro è affidata la funzione di indirizzo strategico. È sembrato quindi che fosse in grado più di altre figure di esprimere un giudizio complessivo sull'implementazione del sistema di gestione strategica all'interno dell'ateneo, nell'esercizio del suo ruolo di conciliatore tra gli indirizzi strategici promananti dagli organi accademici (*in primis*, dal Rettore) e le attività gestionali necessarie per l'attuazione di quegli indirizzi. Il direttore generale è coinvolto, pertanto, nell'attività di organizzazione delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie per condurre efficacemente l'ateneo al perseguimento delle strategie precedentemente esplicitate.

Quindi, con la finalità di rivolgersi ai direttori generali di ciascun ateneo, è stato predisposto un *database* contenente il nome della struttura da contattare e i recapiti

---

<sup>187</sup> A meno dell'interpretazione dovuta, nella maggior parte dei casi, alla differenza linguistica.

<sup>188</sup> Disponibile al link [http://cercauniversita.cineca.it/index.php?module=strutture&page=StructureSearchParams&advanced\\_serch=1](http://cercauniversita.cineca.it/index.php?module=strutture&page=StructureSearchParams&advanced_serch=1)

<sup>189</sup> Legge 240/2010, art.2, comma 1, o).

telefonici e contatti e-mail degli uffici di direzione generale e, quando presenti, anche i recapiti diretti dei direttori generali. Nella ricerca di tali informazioni, si è rilevato nei siti web di alcuni atenei che ancora permane, almeno in via “apparente” nelle sezioni online specificatamente dedicate agli organi istituzionali dell’ateneo, la figura del direttore amministrativo, nonostante questa sia stata soppressa dalla legge n.240 del 2010 e sostituita da quella del direttore generale. Nei casi in questione, naturalmente si è destinato il questionario al recapito del direttore amministrativo.

Oggetto dell’indagine empirica sono stati, quindi, 63 atenei statali italiani cui è stato sottoposto, come principale strumento d’analisi, il questionario semi-strutturato. Il tasso di risposta è stato del 23,8 %, ovvero 15 atenei su 63 contattati.

Nello specifico, quindi, il questionario, di cui è stato altresì predisposto un format per la compilazione online, è stato inviato ai direttori generali in modo diretto o agli uffici relativi (o, talvolta a entrambi, quando disponibili ambedue i recapiti).

Il questionario che è stato utilizzato per l’esplorazione è strutturato in quattro sezioni, ognuna facente capo ad un aspetto della gestione strategica meritevole di analisi. In appendice si riporta il questionario integrale somministrato ai direttori generali nella sua forma “cartacea”. Si sottolinea, inoltre, che agli stessi è stata data la possibilità di compilare il questionario online mediante un link di rinvio al format “interattivo”.

Si ritiene opportuno, invece, in questa parte della trattazione, esplicitare le variabili oggetto di studio che sono riportate nello stesso riconducendole agli orientamenti o approcci emersi dalla letteratura sul tema, che ovviamente è stato scelto di non far comparire nella versione del questionario accessibile ai destinatari. I direttori, quindi, hanno compilato un questionario in cui erano visibili gli item in modo progressivo, suddivisi esclusivamente in base alle quattro macro-aree di analisi di riferimento, ovvero quella dell’orientamento strategico e delle azioni strategiche, della pianificazione strategica, dell’implementazione della strategia, e l’ultima inerente al sistema di monitoraggio e controllo nei confronti degli indicatori sia ministeriali che adottati dalle classifiche di ranking degli atenei.

Quanto alle caratteristiche degli atenei esaminati, si è scelto di presentarli, garantendone l’anonimato, tenendo conto delle graduatorie elaborate dall’ANVUR a seguito del completamento dell’esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca per

il settennio 2004-2010. In particolare, considerando le università che hanno collaborato, si distinguono sei università appartenenti alla classifica “università grandi”, otto appartenenti alla classifica “università medie” e una università facente parte della classifica delle “università piccole”. Tale distinzione, come specificato dall’Agenzia Nazionale di Valutazione, è stata effettuata sulla base del numero di soggetti valutati per ciascuna struttura. Le strutture esaminate dall’ANVUR sono state valutate in quattordici aree disciplinari e le graduatorie di cui sopra premiano le università che hanno presentato la migliore performance media tra le varie aree disciplinari<sup>190</sup>.

La graduatoria finale di nostra elaborazione, quindi, ha tenuto conto il posizionamento delle singole università oggetto di analisi nelle tre classifiche stilate dall’ANVUR. Poiché l’ampiezza di tali classifiche è differente<sup>191</sup>, tuttavia, per comparare posizioni omogenee tra università si è definito un indice espressivo del posizionamento oggettivo di ogni singola università nella sua classifica di riferimento, ponderato sulla base dell’ampiezza della stessa. In questo modo è stato possibile confrontare i posizionamenti dei vari atenei in modo omogeneo. La classifica risultante, quella di nostra elaborazione, tiene conto di 15 atenei che sono stati divisi in due categorie (A e B) sulla base dello scostamento positivo/negativo dell’indice di posizionamento ottenuto nella propria classifica di riferimento rispetto all’indice medio ottenuto da tutti gli atenei. Il risultato è stato un addensamento di 8 università nella parte alta della classifica, ovvero quella riferita a atenei che hanno presentato performance superiori alla media, e di 7 università nella parte bassa, ovvero quelle che hanno presentato performance inferiori alla media.

Tale categorizzazione sarà utile, poi, per interpretare in chiave critica alcuni risultati, per cogliere eventuali differenze in merito a comportamento strategico, azioni strategiche attuate, processo di pianificazione ed implementazione e in generale configurazione dei sistemi di gestione strategica e quindi per evidenziare, sia pure non in ottica predittiva, eventuali potenzialità di collegamento tra il sistema di gestione strategica e le performance.

---

<sup>190</sup> Tuttavia, sono state elaborate anche delle graduatorie per ogni area disciplinare. Una struttura, quindi, potrebbe avere una performance alta in un’area e più bassa in un’altra, ma a livello di graduatoria complessiva compare il posizionamento rispetto alla performance media.

<sup>191</sup> La classifica delle università piccole considera 27 unità, quella delle università medie 31, quella delle università grandi 32.

Il questionario somministrato ai direttori generali è stato sviluppato sulla base del *framework* teorico di riferimento emerso in seguito all'analisi approfondita della letteratura in materia di *strategic management*.

Le aree che hanno costituito oggetto di osservazione e di analisi tra gli atenei che hanno mostrato disponibilità a collaborare sono riconducibili alle seguenti: contenuto della strategia, ovvero orientamento strategico e azioni strategiche (*strategy content*); pianificazione strategica; implementazione della strategia; tipologie di indicatori e sistema di monitoraggio e controllo degli stessi.

Le prime tre macro-aree, come già osservato nel primo capitolo, sono state ampiamente studiate in letteratura; i singoli item caratterizzanti ciascuna sono il risultato di un processo di adattamento degli item "originali" al contesto universitario italiano.

Si è ritenuto, poi, opportuno integrare una quarta area, con l'obiettivo di investigare la predisposizione delle università ad agire su alcune leve strategiche per monitorare gli indicatori ministeriali ed, eventualmente, quelli utilizzati per stilare le classifiche di ranking degli atenei. Si ritiene che anche queste ultime rappresentino un fattore in grado di incidere significativamente sul comportamento strategico delle università.

Rimandando all'appendice per la visualizzazione del questionario integrale realmente somministrato ai direttori generali, il proseguo della trattazione avrà ad oggetto, per ciascuna area di analisi, i singoli item utilizzati e la loro riconduzione, ove presenti, alle categorie logiche che sono state poi necessarie per l'interpretazione delle risposte finali.

## **2.1. LE DIMENSIONI OGGETTO DI INDAGINE**

La prima macro-area inerente al contenuto della strategia fa riferimento a due dimensioni: l'orientamento strategico dell'ateneo e le azioni strategiche, e ha interessato nel complesso 15 item.

Per misurare l'orientamento strategico ci si è basati sul modello proposto da Boyne e Walker (2004), e Andrews *et al.* (2007, 2009a, 2009b and 2011). Il modello è stato orientato, nei contributi degli autori, ad investigare lo *strategic stance* delle

organizzazioni pubbliche, e considera tre comportamenti strategici potenzialmente manifestabili dalle organizzazioni, che si riconducono a:

- un orientamento *prospector* (4 item), ovvero caratterizzato da un approccio innovatore e proattivo, orientato alla costante ricerca di nuove opportunità, a una continua ridefinizione delle priorità legate ai servizi; le organizzazioni *prospector* sono pioniere nello sviluppo di nuovi servizi.

- un orientamento *defender* (2 item), caratterizzato dal mantenimento delle priorità legate ai servizi e da una focalizzazione sulle attività *core*. La priorità, in tali organizzazioni, è attribuita all'efficienza dei servizi e alle attività principali.

- un orientamento *reactor* (3 item), che implica l'attitudine a modificare le condizioni di erogazione dei servizi solo su spinta di pressioni esterne. Le organizzazioni caratterizzate da tale approccio, generalmente, attribuiscono una ridotta attenzione alle nuove opportunità e non possiedono una stabile capacità di reazione alle pressioni ambientali.

Tali tre categorie logiche (che non risultano nella versione del questionario per la compilazione) rappresentano gli orientamenti a cui, in fase di elaborazione delle risposte ricevute, sono stati attribuiti i “profili” dei vari atenei coinvolti. Inoltre, con riferimento agli item sull'orientamento strategico, ai diretti destinatari è stato chiesto di esprimere il proprio accordo/disaccordo sulla base di una scala Likert 1:7, in cui 1 rappresentava il completo disaccordo e 7 il completo accordo con la relativa affermazione, mentre 4 rappresentava un orientamento intermedio. L'osservazione dell'orientamento strategico in totale ha interessato 9 item, come si mostra di seguito:

<b><i>STRATEGIC STANCE</i></b>
<b><i>PROSPECTOR</i></b>
La nostra università adegua costantemente l'offerta dei servizi <sup>192</sup> ai bisogni, ridefinendo spesso le priorità legate ai servizi
La nostra università cerca di essere prima (rispetto alle altre università) nell'identificazione di modi innovativi di erogazione dei servizi
La ricerca di nuove opportunità rappresenta l'elemento principale della nostra strategia complessiva
La nostra università cambia spesso il suo focus su nuove aree di produzione dei servizi
<b><i>DEFENDER</i></b>

<sup>192</sup> Per offerta di servizi dell'università intendiamo didattica e servizi agli studenti, ricerca e trasferimento tecnologico, ma anche tutti gli altri servizi erogati dall'università come orientamento, stage e placement, internazionalizzazione, servizi legati all'inserimento nel mondo del lavoro, servizi bibliotecari, assistenza sanitaria, etc.

Nell'erogazione dei nostri servizi l'efficienza rappresenta un elemento prioritario
Il nostro focus è rappresentato dalle attività <i>core</i> (didattica e servizi agli studenti, ricerca e trasferimento tecnologico)
<b>REACTOR</b>
La nostra università non presenta priorità ben definite legate ai servizi
Apportiamo delle modifiche all'offerta di servizi solo su pressione di autorità/enti esterni
Non possediamo un'attitudine consistente a rispondere alle pressioni esterne

Fonte: nostra elaborazione

Con riferimento alle azioni strategiche, gli item sono stati elaborati partendo dal modello utilizzato da Elbanna (2013). I 6 item utilizzati, che hanno necessitato di opportuni adattamenti, sono i seguenti:

AZIONI STRATEGICHE
La nostra università promuove il coinvolgimento del settore pubblico e le partnership con altri enti/associazioni/organizzazioni pubbliche o private
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente sul miglioramento dei nostri servizi
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente sulla fornitura dei nostri attuali servizi a nuovi utenti
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente sulla fornitura di nuovi servizi ai nostri attuali utenti
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente su approcci manageriali al miglioramento continuo (Ad es. EFQM <sup>193</sup> , Balanced Scorecard, reingegnerizzazione o altri)
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente sullo sviluppo di nuove leve per migliorare l'equilibrio economico

Fonte: nostra elaborazione

La seconda macro-area, quella del processo strategico, ha fatto riferimento ai due ambiti della pianificazione strategica e dell'implementazione della strategia.

Sono stati elaborati, in particolare, degli item relativi agli aspetti generali del processo e allo sviluppo del piano strategico (per un totale di 28 item). Ai destinatari è stato chiesto, a tal proposito, di rispondere ad alcune domande esprimendo, come nella prima parte, un giudizio sulla base di una scala Likert 1:7; altre domande, invece, hanno previsto la scelta tra opzioni o la risposta aperta. Di seguito sono indicati gli item relativi al processo di pianificazione strategica:

LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA	
ASPETTI GENERALI	
Viene redatto un piano strategico?	
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No
Qual è stato l'anno di redazione del primo piano strategico? (indicare)	
Qual è generalmente l'orizzonte temporale del piano? (indicare)	
Qual è generalmente il tempo necessario per la predisposizione del piano? (indicare)	
Qual è la dimensione dell'unità preposta alla redazione del piano (num. di membri)? (indicare)	
Qual è la posizione organizzativa dell'unità preposta alla redazione del piano? (indicare)	

<sup>193</sup> European Foundation for Quality Management – Fondazione Europea per la gestione della Qualità

L'attitudine del direttore generale, dei direttori dei dipartimenti e del resto dell'organizzazione nei confronti del processo di pianificazione strategica è:		
<input type="checkbox"/> Molto positiva	<input type="checkbox"/> Positiva	<input type="checkbox"/> Negativa
<b>SVILUPPO DEL PIANO STRATEGICO</b>		
<b>Livello di interazione</b>		
Le persone coinvolte nel processo di redazione del piano strategico hanno partecipato attivamente alla sua elaborazione		
<b>Coinvolgimento degli stakeholder</b>		
La nostra strategia è sviluppata mediante forme di negoziazione con stakeholder esterni (gruppi di volontariato, associazioni private, gruppi di cittadini o altri stakeholders esterni)		
La nostra strategia è sviluppata mediante forme di negoziazione con stakeholder interni (direttori di dipartimenti, impiegati di line, etc.)		
Qual è il ruolo del direttore generale nel processo di pianificazione strategica?		
Qual è il ruolo dei direttori di dipartimento nel processo di pianificazione strategica?		
Ci sono altri soggetti che svolgono un ruolo nel processo di pianificazione strategica?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Se sì, chi sono questi soggetti e che ruolo svolgono? (indicare)		
<b>Livello di formalità</b>		
Il processo di pianificazione strategica della nostra università è ben strutturato e segue un manuale di pianificazione strategica		
Il nostro piano strategico presenta obiettivi chiari e ben quantificati		
La nostra strategia è basata su un'analisi formale dei bisogni da soddisfare		
Gli obiettivi strategici sono specificatamente riferiti a bisogni identificati chiaramente		
Il nostro piano strategico è solitamente redatto in anticipo e non emerge col tempo durante il processo di implementazione		
<b>Utilizzo di strumenti strategici</b>		
In fase di pianificazione strategica la nostra università si avvale di uno o più strumenti strategici per l'analisi ed elaborazione delle strategie. Ad esempio analisi SWOT (analisi dei punti di forza e debolezza, delle minacce e opportunità); esplicitazione di mission, vision e valori dell'università; analisi dell'ambiente; analisi delle altre università (concorrenti); piano di marketing; analisi delle competenze interne; analisi della situazione finanziaria; modello delle cinque forze o altri (indicare quale/i)		
<b>COLLEGAMENTO TRA PIANIFICAZIONE STRATEGICA E BUDGET E SISTEMI DI MISURAZIONE E GESTIONE DELLE PERFORMANCE</b>		
Il budget annuale della nostra università è fortemente correlato agli obiettivi e alle priorità definite nel piano strategico		
In fase di revisione del budget vengono rivisti gli obiettivi strategici		
Le valutazioni annuali del top management (direzione generale) sono basate in larga parte sui risultati raggiunti in funzione di specifici obiettivi strategici loro assegnati		
Le valutazioni delle strutture dipartimentali sono basate in larga parte sui risultati raggiunti in funzione di specifici obiettivi strategici assegnati		
Utilizziamo misure di performance per monitorare il raggiungimento degli obiettivi contenuti nel piano strategico		
Elaboriamo regolarmente dei report contenenti varie misure di performance correlate al piano strategico		
Compariamo regolarmente le misure di performance della nostra università con quelle delle altre università per valutare l'efficacia delle nostre iniziative strategiche		
Monitoriamo continuamente i dati di performance per rilevare eventuali miglioramenti/peggioramenti della performance rispetto ai periodi precedenti		

**Fonte: nostra elaborazione**

L'area dell'implementazione della strategia, invece, è stata sviluppata rielaborando le misure utilizzate da vari autori (Andrews *et al.*, 2009a, 2009b, 2011;

Elbanna, 2013; Vinzant, Vinzant, 1996). Per tale sezione sono stati previsti 11 item misurati sempre attraverso una scala Likert, che vengono di seguito indicati:

<b>L'IMPLEMENTAZIONE DELLA STRATEGIA</b>
<b>APPROCCI</b>
<b>RATIONAL APPROACH - PRESENCE OF FORMAL PROCEDURES IN THE APPROACH OF PUBLIC AGENCIES TO IMPLEMENTING STRATEGIES IN THEIR SERVICES</b>
Nell'implementazione delle nostre strategie risulta ben definito il rapporto tra incarichi/funzioni e obiettivi
Nell'implementazione delle nostre strategie controlliamo regolarmente il progresso dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati
<b>LOGICAL INCREMENTALISM - INVOLVEMENT OF ORGANIZATIONAL MEMBERS AS ACTIVE PARTICIPANTS IN THE STRATEGY IMPLEMENTATION PROCESS</b>
Quando necessario, revisioniamo e modifichiamo le nostre strategie man mano che procediamo con la loro attuazione
<b>ASSENZA DI UNO STILE DI IMPLEMENTAZIONE</b>
La nostra università non presenta un approccio ben definito nell'implementazione delle strategie (né razionale né incrementale)
<b>EFFICACIA DEL PROCESSO</b>
Implementiamo le strategie creando un livello di coesione tale che la missione e la visione dell'università siano ampiamente condivise da tutti i membri dell'organizzazione
Il top management della nostra università (direzione generale) agisce efficacemente per mettere in atto le strategie previste dal piano strategico
La nostra università attua dei cambiamenti nella gestione delle risorse umane per supportare la realizzazione delle strategie contenute nel piano strategico
La nostra università attua dei cambiamenti nella struttura organizzativa per supportare la realizzazione delle strategie contenute nel piano strategico
Il top management (direzione generale) tenta di modificare la cultura organizzativa per renderla maggiormente compatibile con le strategie contenute nel piano strategico
Nel corso del processo di implementazione del piano vengono forniti regolarmente dei feedback per verificare l'effettiva realizzazione degli obiettivi e dei progetti previsti
Quali strumenti vengono previsti per il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi contenuti nel piano strategico? (indicare)

**Fonte: nostra elaborazione**

L'ultima area, infine, attiene alle relazioni tra le azioni strategiche poste in essere dagli atenei e gli indicatori ministeriali previsti per la valutazione e gli indicatori previsti dalle classifiche di ranking per le università. L'intento di questa parte del questionario è quella di indagare l'importanza attribuita dagli atenei al sistema di indicatori previsto dal Ministero e quella attribuita al sistema di indicatori utilizzati per le classifiche di ranking delle università. Si vuole, in sintesi, osservare se le università riconoscono anche nelle classifiche di ranking un *driver* per le proprie azioni strategiche.

Gli item in questione sono 13 e sono presentati schematicamente di seguito. Sono state previste sia domande aperte che domande a risposta multipla sì/no.

<b>AREA DEL COLLEGAMENTO TRA GESTIONE STRATEGICA E FORME DI CONTROLLO</b>		
Nello sviluppo e realizzazione delle strategie dell'università quanta importanza rivestono i parametri utilizzati per la valutazione dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca?		
<input type="checkbox"/> Molta importanza	<input type="checkbox"/> Poca importanza	<input type="checkbox"/> Nessuna importanza
L'università programma specifiche azioni per migliorare le sue performance con riguardo a tali indicatori?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Se sì, queste azioni sono specificatamente formalizzate all'interno del piano strategico?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Quali sono le azioni che l'università attua per migliorare la sua performance con riferimento a tali indicatori? (indicare)		
Tali azioni sono monitorate regolarmente?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Se sì, con quale frequenza? (indicare)		
Nello sviluppo e realizzazione delle strategie dell'università quanta importanza rivestono i parametri utilizzati per stilare le classifiche di ranking delle Università?		
<input type="checkbox"/> Molta importanza	<input type="checkbox"/> Poca importanza	<input type="checkbox"/> Nessuna importanza
In particolare, a quale classifica o classifiche si fa riferimento?		
L'università programma specifiche azioni per migliorare le sue performance con riguardo a tali indicatori?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Se sì, queste azioni sono specificatamente formalizzate all'interno del piano strategico?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Quali sono le azioni che l'università attua per migliorare la sua performance con riferimento a tali indicatori? (indicare)		
Tali azioni sono monitorate regolarmente?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Se sì, con quale frequenza? (indicare)		

Fonte: nostra elaborazione

### 3. ANALISI E RISULTATI DELL'INDAGINE

#### 3.1. IL CONTENUTO DELLA STRATEGIA: L'ORIENTAMENTO STRATEGICO

Il primo aspetto su cui si è concentrata l'analisi riguarda il contenuto della strategia degli atenei. Come già osservato, la letteratura in tema di *strategic management* può essere ricondotta a due principali filoni di ricerca: quello sul contenuto della strategia e quello sul processo strategico. La prospettiva che guarda al contenuto della strategia (*strategy content*) fa riferimento all'oggetto della strategia, ovvero all'approccio adottato dall'organizzazione nell'erogazione dei propri servizi (Walker *et al.*, 2010; Boyne & Walker, 2004), a un modello di azioni attraverso le quali l'organizzazione si propone di perseguire i suoi obiettivi, considerando al contempo le variabili esterne.

A sua volta, il contenuto della strategia si identifica sia nell'orientamento strategico (*strategic stance*) che nelle azioni strategiche (*strategic actions*). Lo *strategic stance*, la parte più invisibile e al contempo più radicata della strategia, così, prende forma attraverso le azioni strategiche che, invece, sono suscettibili di variare nel breve periodo.

Ai direttori generali degli atenei, quindi, è stato chiesto di esprimere il proprio accordo/disaccordo con le varie affermazioni in merito all'orientamento strategico, mediante un valore (da 1 a 7). Se si considerano i risultati a livello aggregato, dalle risposte è emerso che tutte le università analizzate tranne una (14 su 15) - anche se per un valore poco rilevante - presentano un orientamento principalmente *defender*<sup>194</sup>. È stato infatti rilevato un *range* di risposte dal valore minimo di 5 al valore massimo di 7 della scala Likert da parte di tutti gli atenei coinvolti, con una media del 6,1). Ben 4 atenei su 15 si identificano totalmente (hanno espresso il valore 7 nella scala Likert) in un orientamento di questo tipo. Il comportamento strategico di tali atenei, così, si mostra orientato al mantenimento delle priorità collegate all'area di dominio principale, con una scarsa propensione all'innovatività e alle nuove opportunità, e una focalizzazione sulle attività principali di ricerca e didattica.

Le università che hanno presentato, seppur in parte, un orientamento *prospector* sono state 12 (queste hanno dato dei giudizi superiori al 4), anche se comunque in misura inferiore rispetto a quanto rilevato per l'orientamento *defender*. Il *range*, infatti, in questo caso copre l'intervallo 2,75 – 6, con una media del valore di 5. Ciò vuol dire che nessuna università si identifica totalmente in un orientamento di questo tipo, a differenza di quanto è stato rilevato per l'orientamento *defender*. Tutte le università invece mostrano di non riconoscersi in un orientamento di tipo *reactor*. Il *range* di valori attorno al quale si sono formulate le risposte va infatti da un minimo di 1 (completo disaccordo con gli item relativi) ad un massimo di 4,67. Ad eccezione di una università, infatti, tutte le altre hanno espresso dei giudizi inferiori al 4 della scala Likert.

---

<sup>194</sup> «Top managers in this type of organization are highly expert in their organization's limited area of operation but do not tend to search outside of their domains for new opportunities. As a result of this narrow focus, these organizations seldom need to make major adjustments in their technology, structure, or methods of operation». (Miles & Snow, 1978, p. 29).

In sintesi, dal quadro descritto emerge che a livello di analisi complessiva dei dati tutte le università riconoscono di assumere un comportamento strategico da “difensori”, impegnati a focalizzarsi sulle proprie attività principali e a migliorare l’efficienza dei servizi. Si pensi ai due item relativi: “nell’erogazione dei nostri servizi l’efficienza rappresenta un elemento prioritario”, e “il nostro focus è rappresentato dalle attività *core* (didattica e servizi agli studenti, ricerca e trasferimento tecnologico)”, che denotano un forte monitoraggio sull’efficienza, anche alla luce delle recenti disposizioni legislative.

Tuttavia, i due gruppi di atenei (A, con performance migliori rispetto alla media e B con performance peggiori rispetto alla media) presentano una serie di differenze l’uno rispetto all’altro. Il gruppo A, con performance migliori, infatti, si riconosce maggiormente nell’orientamento *prospecter* di quanto non avvenga nel gruppo B. Allo stesso modo, gli atenei del gruppo A si riconoscono anche nell’orientamento *defender* in misura maggiore rispetto al gruppo B. Si rileva tuttavia che il gap tra i due gruppi è più elevato con riferimento all’orientamento *prospecter*. Tale distinzione può essere significativa nel senso che gli atenei del gruppo più performante assumono un approccio più innovatore e proattivo e una predisposizione più marcata alle nuove opportunità, e al contempo sono in grado di assumere un orientamento “difensore” in modo più definito di quanto facciano gli atenei meno performanti del gruppo B. Il fatto che la maggior parte degli atenei, seppur in maniera diversa, si riconosca in un duplice orientamento, quello *prospecter* e *defender*, può essere interpretato criticamente prendendo in considerazione il modello di Miles e Snow (1978), sulla base del quale poi è stato elaborato il costrutto di Andrews *et al.* (2011). Nella concettualizzazione di Miles e Snow, infatti, nelle organizzazioni che assumono un orientamento *analyzer* nessun orientamento è predominante: le stesse presentano dei tratti caratteristici sia del *prospecter* sia del *defender*. Andrews *et al.*, di fatti, nel proprio modello, eliminano la figura dell’*analyzer* escludendo che un’organizzazione possa presentare uno *strategic stance* unico nel tempo, e sostenendo al contrario che tutte le organizzazioni sono potenzialmente in grado di assumere diversi orientamenti strategici. Gli autori giustificano tali affermazioni con il fatto che la complessità e costante mutabilità del contesto in cui operano le istituzioni pubbliche, spesso porta le organizzazioni ad

adattarsi, a seconda dei casi, alle contingenze esterne, e conseguentemente a modificare il proprio orientamento strategico<sup>195</sup>.

### **3.2. IL CONTENUTO DELLA STRATEGIA: LE AZIONI STRATEGICHE**

Per quanto riguarda le azioni strategiche, le varie domande che sono state poste hanno riguardato l'oggetto della strategia e in particolare l'essenza delle azioni strategiche attuate. In particolare, con riferimento alla promozione di partnership con altri enti, associazioni o altri soggetti pubblici o privati, 14 atenei su 15 hanno riconosciuto totalmente o quasi totalmente tali iniziative come alla base delle proprie azioni strategiche (le risposte infatti vanno da un minimo di 6 a un massimo di 7 nella scala Likert); solo un ateneo ha risposto assegnando un valore di 5. Questo sembra rappresentare inoltre l'elemento in cui le università si riconoscono maggiormente, dal momento che, confrontato con gli altri quattro item, presenta una media superiore (pari al 6,33 della scala Likert). Il secondo elemento in cui gli atenei del campione hanno mostrato di riconoscersi maggiormente rispetto agli altri è rappresentato dalle azioni strategiche incentrate principalmente sul miglioramento continuo (media dei valori pari a 6). L'elemento in cui le università sembrano riconoscersi meno, invece, sembra essere la fornitura di attuali servizi a nuovi utenti e l'adozione di approcci manageriali al miglioramento continuo (EFQM<sup>196</sup>, Balanced Scorecard, reingegnerizzazione o altri), con una media dei valori assegnati alle risposte pari al 5,2.

In chiave critica, sembra interessante soffermarsi invece sulle azioni strategiche intraprese dai due diversi gruppi di atenei. Tutti gli elementi riferiti alle azioni strategiche nell'area dedicata del questionario, peraltro riferiti a un approccio manageriale alla gestione dei servizi, hanno fatto rilevare una media di risposte più elevata nelle università del gruppo A con performance superiori, rispetto alla media delle risposte del gruppo B. Sembra emergere, dunque, che sia le azioni orientate al miglioramento continuo, quelle incentrate sulla fornitura di nuovi servizi agli attuali utenti, e dei servizi attuali ai nuovi utenti, su approcci manageriali al miglioramento continuo, e sullo sviluppo di nuove leve per migliorare l'equilibrio economico, siano in

---

<sup>195</sup> Si veda, a tal proposito, il primo capitolo.

<sup>196</sup> European Foundation for Quality Management – Fondazione Europea per la gestione della Qualità

qualche modo maggiormente presenti e consolidate nel contesto delle università più performanti.

Si vuole ribadire a tal proposito che lo studio non vuole imporsi in chiave predittiva. Le dimensioni del campione analizzato, purtroppo, non consentono di giungere a delle conclusioni determinanti e universalmente valide. L'obiettivo, peraltro, è quello di descrivere come gli atenei italiani implementano i sistemi di gestione strategica e la loro predisposizione nei confronti degli stessi, anche alla luce delle recenti disposizioni legislative che pongono sempre maggiore enfasi su un'organizzazione e un sistema di gestione funzionale, efficiente, efficace ed *accountable*.

### **3.3. IL PROCESSO STRATEGICO: LA FASE DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA**

Per processo strategico, come già osservato, si intendono le procedure specifiche attraverso le quali una strategia è formulata ed implementata ed i fattori che influenzano tale processo (Elbanna, 2013; Hart, 1992). Quindi, si fa riferimento alle dinamiche interne ai processi decisionali che sono collegate agli obiettivi strategici. Sulla base della letteratura sul tema, si è scelto quindi di elaborare due set di indicatori; uno riferito al processo di formulazione della strategia, che chiama in causa il sistema di pianificazione strategica, e l'altro riferito alla fase di implementazione della strategia.

Le risposte ottenute in merito al processo di pianificazione strategica mostrano che tutte le università eccetto una redigono un piano strategico. Al fine di evidenziare la maturità raggiunta nell'esercizio della funzione di pianificazione strategica e le eventuali implicazioni sui risultati, è stato chiesto ai direttori generali di specificare l'anno di prima redazione del piano strategico. Dall'analisi delle risposte dei 13 atenei interessati in questo caso, è emerso a livello aggregato che i sistemi di pianificazione strategica presentano un livello di consolidamento pari a 5,5 anni. Due atenei, in questo caso, non hanno fornito la risposta relativa. Non ci sono differenze significative in tal senso tra gli atenei del gruppo A e quelli del gruppo B.

L'orizzonte temporale dei piani si presenta nella maggior parte delle università analizzate pari a 3 anni (per 10 atenei su 14). In taluni casi esso è pari a 5 anni (3 casi su 14) e in un caso è pari a 6 anni. Escludendo l'ateneo che non ha fornito la relativa

risposta, il tempo richiesto per la predisposizione del piano è risultato essere a livello aggregato pari a 4 mesi, senza significative differenze tra i due gruppi di università.

Per quanto concerne la dimensione dell'unità preposta alla redazione del piano, a livello complessivo è risultato un valore di 7 persone, escludendo due atenei che non hanno formulato risposta. Per ciò che riguarda la posizione organizzativa dell'unità preposta alla redazione del piano, sono state fornite risposte divergenti. Alcuni atenei non hanno rilevato una vera propria posizione organizzativa ma hanno evidenziato la partecipazione congiunta di una serie di attori quali docenti, personale tecnico-amministrativo, studenti. Altri hanno segnalato la competenza del direttore generale alla redazione del piano, quella del suo staff, altri "lo staff del rettore e la direzione generale con il coinvolgimento delle altre direzioni per le parti di competenza", l'area della programmazione e dello sviluppo, l'ufficio programmazione e controllo, altri ancora lo staff del rettore e l'area "supporto strategico e comunicazione".

Con riferimento agli aspetti generali del processo di pianificazione strategica, è stato domandato ai direttori generali di esprimere un giudizio in merito all'attitudine propria, dei direttori dei dipartimenti e del resto dell'organizzazione nei confronti del processo di pianificazione strategica. In tutti i casi analizzati le risposte sono state positive o molto positive, a significare che il processo di pianificazione strategica è ben visto dall'organizzazione e considerato in grado di generare degli effetti positivi sui risultati.

L'item sul livello di interazione nel processo di elaborazione del piano strategico mostra una lieve differenza tra gli atenei del gruppo A e quelli del gruppo B (che presentano, rispettivamente, una media di 6 e di 5,7), che non si considera tuttavia rilevante. In generale, tutti i direttori generali dichiarano una partecipazione attiva delle persone coinvolte nel processo di redazione del piano.

Le risposte fornite nei due item successivi riferiti al coinvolgimento degli *stakeholder* si mostrano interessanti per un confronto tra le due categorie di atenei classificati. Il primo item in particolare "La nostra strategia è sviluppata mediante forme di negoziazione con *stakeholder* esterni (gruppi di volontariato, associazioni private, gruppi di cittadini o altri *stakeholder*)" mostra delle risposte con una media di valori (assegnati alla scala Likert) più elevata nel gruppo A di atenei maggiormente performanti. In tale categoria infatti si è rilevata una media pari a 5, a fronte di un valore

medio di 2,9 registrato nella categoria delle università con performance inferiori. Sembrerebbe quindi, teoricamente, che le università con performance superiori siano quelle che riconoscono un approccio negoziale nella formulazione della propria strategia, frutto di un processo democratico e partecipativo tra più attori sociali, anche esterni all'ateneo. Lo sviluppo della strategia mediante forme di negoziazione con gli *stakeholder* interni, invece, o meglio il riconoscimento degli atenei in questo approccio, non sembra rilevare significative differenze tra i due gruppi, a conferma che questo rappresenta un elemento ormai ricorrente nella maggior parte delle realtà accademiche.

Seguono poi una serie di domande in merito al ruolo e alle competenze degli organi che a vario titolo partecipano al processo di pianificazione strategica. In particolare, è stato chiesto ai direttori generali qual è il loro ruolo nel processo e quale è quello dei direttori di dipartimento. Inoltre, è stato chiesto loro di indicare l'eventuale presenza e, in caso positivo, le competenze di altri soggetti al processo di pianificazione strategica. Complessivamente, le risposte in merito alla figura del direttore generale denotano una prevalenza di un ruolo di coordinamento nei confronti del processo di pianificazione strategica. A seguire, competenze in merito alla fissazione delle linee guida, promozione e controllo. Per quanto riguarda i direttori di dipartimento, invece, si è rilevata una prevalenza delle competenze in merito alla fissazione delle linee guida e alla definizione delle linee strategiche, e altre risposte che segnalano un ruolo di promozione, coordinamento e controllo.

Risultano interessanti anche le risposte sulla partecipazione di altri soggetti al processo di formulazione delle strategie. Si è rilevata una situazione molto eterogenea tra i vari atenei. Si riportano di seguito i molteplici soggetti indicati come protagonisti ulteriori del processo di pianificazione strategica: Delegati del Rettore, altri dirigenti, Ricercatori universitari attraverso specifici incarichi, Componenti dell'Organo Interno di Valutazione, team di docenti e ricercatori esperti nelle diverse aree disciplinari, Rettore, Prorettori, organi di staff, Consiglio di Amministrazione e Senato accademico, Comitato di supporto strategico e valutazione<sup>197</sup>, personale tecnico amministrativo, Presidente del Senato Accademico.

Per quanto riguarda il livello di formalizzazione dei piani non si sono riscontrate grandi differenze tra gli atenei del gruppo A e quelli del gruppo B. Il valore medio che è

---

<sup>197</sup> Si è specificato, a tal proposito, che l'organo è composto da 4 membri esperti, ed è confluito nel settembre 2013 nel nucleo di valutazione di ateneo.

stato assegnato alla scala Likert infatti è pari a 5,28 per le università con performance maggiori e a 5,04 per quelle con performance peggiori. Si pensi, ad esempio, che a livello aggregato 8 unità su 15 dichiarano che il proprio processo di pianificazione strategica è ben strutturato e segue un manuale di pianificazione strategica. Inoltre, la maggior parte delle università analizzate affermano di avvalersi di uno o più strumenti strategici per l'analisi e l'elaborazione delle strategie. Tra gli strumenti più utilizzati l'analisi SWOT, l'analisi dell'ambiente, l'esplicitazione di *mission* e *vision* dell'università, l'analisi delle competenze interne e della situazione finanziaria e, in aggiunta, l'analisi di *benchmark* con le altre università. Due atenei segnalano anche l'utilizzo del piano di marketing; un ateneo in particolare fa presente che questo viene generalmente inglobato al bilancio di previsione.

Gli item finali sulla pianificazione strategica riguardano il link tra piano strategico e budget e sistemi di misurazione e valutazione delle performance. A livello complessivo si rileva che il *range* medio relativo all'assegnazione dei valori alla scala Likert è compreso tra 3 e 6,13. Tuttavia, ben 6 atenei su 15 hanno assegnato agli item un valore medio compreso tra 3 e 4,7 della scala Likert, a dimostrazione che il riconoscimento in questa variabile non è così accentuato. Sistemi di pianificazione strategica ben strutturati e logicamente correlati con le scelte di bilancio in merito agli obiettivi di spesa e con sistemi di *performance management-measurement*, denotano che l'università abbia consolidato un efficace sistema di pianificazione strategica, attento alla coerenza logica tra risorse a disposizione e programmazione triennale. Purtroppo i risultati mostrano, senza rilevare particolari differenze tra gli atenei più performanti e quelli meno performanti, che non è presente ancora una cultura consolidata di questo livello nei confronti del processo così configurato, nonostante si stia cercando di procedere in questa direzione.

#### **3.4. L'IMPLEMENTAZIONE DELLA STRATEGIA: LO STILE DI IMPLEMENTAZIONE**

La parte sull'implementazione è stata elaborata, come già osservato, prendendo in considerazione sia lo stile di implementazione della strategia che il livello di efficacia del processo. Gli item sono stati sviluppati partendo dai modelli presenti in letteratura, con adattamenti quasi inesistenti.

Le affermazioni relative hanno riguardato le tre categorie logiche dello stile razionale, di quello incrementale, e dell'assenza di uno stile ben definito nell'implementazione della strategia. È interessante valutare i risultati a livello di singoli gruppi di atenei poiché le università del gruppo A si sono riconosciute maggiormente in uno stile razionale, mentre quelle del gruppo B in uno stile incrementale. Tuttavia la differenza è minima, per cui non si è in grado di fare delle considerazioni maggiormente significative. Si ritiene opportuno osservare, inoltre, che gli item di riferimento sono stati due per l'identificazione di uno stile razionale e uno per quello incrementale e l'assenza di stile, per cui probabilmente sarebbe necessario espandere il livello di analisi mediante l'utilizzo di più item in grado di cogliere le sfaccettature degli stili e permettere una loro identificazione più precisa.

### **3.5. L'EFFICACIA DEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE**

Gli item per valutare l'efficacia del processo di implementazione della strategia sono stati elaborati a partire dai modelli di Elbanna (2013) e Vinzant e Vinzant (1996). Si è voluto fornire un quadro completo in cui si esplica il processo di implementazione, il quale, come già osservato, spesso risulta essere un momento poco analizzato a dispetto di una maggiore enfasi posta invece sul processo di formulazione della strategia.

A livello aggregato, le risposte degli atenei in merito agli item utilizzati per valutare l'efficacia del processo di implementazione rivelano una media di valori assegnati alla scala Likert pari a 5,23. Con riferimento ai singoli gruppi, preme far notare che le università del gruppo B presentano stavolta, seppur in misura minima, una media di valori più elevata rispetto a quella del gruppo A. Ciò potrebbe significare che le unità del gruppo B si impegnano maggiormente per fare in modo che le strategie delineate nel piano trovino un'efficace realizzazione. Tuttavia, date le premesse iniziali sulla portata della ricerca, e considerata anche la minima differenza in tale ambito tra i due gruppi di università, non si è in grado di formulare delle considerazioni più significative in merito al potenziale collegamento tra efficacia del processo di implementazione della strategia e risultati raggiunti.

L'ultimo item sull'efficacia del processo di implementazione riguarda gli strumenti utilizzati dagli atenei per il monitoraggio degli obiettivi contenuti nel piano

strategico. In generale, gli elementi più ricorrenti hanno riguardato dei *feedback* periodici in grado di segnalare eventuali scostamenti tra obiettivi definiti in sede di pianificazione e obiettivi effettivamente raggiunti. In particolare, si indicano sinteticamente le risposte più rilevanti: utilizzo di report periodici compilati dalle unità organizzative, *feedback* sistematici in merito agli indicatori di qualità dell'offerta formativa e della ricerca, all'analisi entrate/uscite e alla valutazione costi/benefici, indicatori di tipo qualitativo e quantitativo relativi a immatricolazioni, CFU acquisiti, studenti stranieri, report sulla ricerca (in merito a dottorati di ricerca, progetti Prin e progetti europei, catalogo di ateneo per produttività scientifica), report su trasferimento tecnologico (relativi a brevetti, spin-off, accordi con imprese). Interessante è il caso di una università, che ha dichiarato, tra gli strumenti di monitoraggio, la redazione di una relazione da parte di ciascun responsabile di area sull'andamento delle attività, sui processi e ed eventuali criticità, poi sottoposta al direttore generale; lo stesso ateneo segnala di effettuare periodicamente un'indagine periodica sui risultati mediante la somministrazione di un questionario a tutto il personale, con l'obiettivo di rilevare un parere sull'andamento delle attività. Tale strumento di autovalutazione è stato considerato molto utile dall'ateneo in questione, che ha sottolineato di trarne un rilevante beneficio in termini di "aggiustamento" progressivo dei processi.

### **3.6. COLLEGAMENTO TRA GESTIONE STRATEGICA E INDICATORI**

L'ultima parte del questionario ha riguardato il collegamento tra gestione strategica e due importanti elementi rappresentati, rispettivamente, dagli indicatori ministeriali utilizzati ai fini della valutazione e della assegnazione dei fondi statali e, in aggiunta, dagli indicatori utilizzati per stilare le classifiche di ranking delle università. L'analisi con riferimento alla totalità delle università oggetto di indagine, ha confermato una situazione già prospettata a nostro parere, ovvero il fatto che gli atenei assegnino molta importanza ai parametri utilizzati per la valutazione. Tutte le università tranne una, dichiarano di programmare specifiche azioni per migliorare le proprie performance in merito a tali indicatori. Tuttavia, 2 atenei su 15 dichiarano di non prevedere una esplicita formalizzazione di tali azioni all'interno del piano strategico. Delle università restanti (13), due affermano invece di effettuare tale formalizzazione nel piano delle performance, il documento di pianificazione triennale previsto dal Decreto legislativo n.

150 del 27 ottobre 2009. Per esplicite disposizioni normative, infatti, il documento deve specificare gli obiettivi strategici ed operativi dell'amministrazione e gli obiettivi e gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance di ciascuna istituzione amministrativa e della performance individuale.

Ai direttori generali è stato poi chiesto di indicare esplicitamente la natura delle azioni attuate. Si riportano testualmente le risposte date, poiché ritenute meritevoli di attenzione:

- maggior controllo sui flussi dei dati e politiche atte a tenere sotto controllo gli indicatori;
- azioni di orientamento in ingresso, in itinere e in uscita dal percorso di studi, ai fini della riduzione della dispersione studentesca e ai fini del collocamento nel mercato del lavoro;
- attività di formazione a distanza erogata dalle Università non telematiche;
- dematerializzazione dei processi amministrativi per i servizi agli studenti;
- attrazione di studenti stranieri;
- potenziamento dell'offerta formativa relativa a corsi in lingua straniera di I, II e III livello;
- potenziamento della mobilità a sostegno di periodi di studio e tirocinio all'estero degli studenti;
- controllo sulla spesa;
- analisi del rapporto studenti/docenti;
- efficienza, efficacia, tempestività, economicità, equità;
- auditing dei docenti per i finanziamenti esterni/VII PQ/PRIN/FIRB;
- *customer satisfaction* degli studenti riguardo a didattica e servizi;
- potenziamento di sinergie di ricerca, formazione e trasferimento tecnologico;
- rimodulazione dell'offerta formativa;
- attivazione di percorsi formativi di 3° livello "internazionali";
- azioni di sviluppo alla ricerca scientifica e all'internazionalizzazione;
- confronto periodico sulle logiche di sistema (con organi di governo) con dipartimenti e responsabili;
- azioni nel campo della didattica, della ricerca e dei servizi al territorio.

È interessante notare come il gruppo A di università maggiormente performanti abbia nel complesso evidenziato una maggiore diffusione di tali strumenti di monitoraggio. Le risposte degli atenei in questione, infatti, sono state più precise e analitiche e ciò denota senz'altro un maggiore consolidamento e probabilmente un maggiore riconoscimento di tali pratiche all'interno delle strutture. La molteplicità degli strumenti segnalati e la loro eterogeneità ci porta a considerare un maggiore impegno degli atenei con performance superiori ad intraprendere iniziative orientate al miglioramento continuo di tali indicatori. Le università con performance inferiori, infatti, risultano essere quelle che hanno fornito risposte più vaghe e indefinite, indicando in generale l'adozione di azioni atte a migliorare le performance ma senza specificare la natura delle stesse in modo puntuale. Ciò, a nostro parere, è segnaletico di un minore *commitment* nei confronti del processo.

Con riguardo alla frequenza di monitoraggio degli indicatori ministeriali, non sono rilevabili grosse differenze tra le due categorie di atenei. Solo due università hanno dichiarato di non monitorare sistematicamente tali indicatori. Tra quelli impegnati nell'attività di monitoraggio, invece, alcuni indicano una frequenza annuale, altri semestrale, altri ancora trimestrale. Un ateneo appartenente alla categoria A dichiara inoltre di effettuare un monitoraggio bimestrale.

Infine, si è ritenuto interessante valutare la predisposizione degli atenei ad intraprendere azioni per il miglioramento degli indicatori per la valutazione delle università utilizzati dalle classifiche di ranking.

Innanzitutto, preme far notare che 2 università su 15 dichiarano di non attribuire "nessuna importanza" ai parametri summenzionati. 6 atenei dichiarano di conferire poca importanza agli stessi, mentre i restanti 7 si dichiarano interessati nei confronti di tale aspetto. Inoltre è stato chiesto ai direttori, ovviamente con riferimento esclusivo alle università che conferiscono importanza a tali parametri, di indicare quali sono le classifiche in oggetto. Le risposte si sintetizzano come segue: per quanto riguarda le classifiche nazionali, sono state indicate la classifica Censis - La Repubblica, la Classifica del Sole 24 Ore; le classifiche in merito all'erogazione della quota premiale alle università su didattica/ricerca, e le classifiche stilate dall'ANVUR; per quanto concerne le classifiche internazionali, invece, quelle sui progetti europei finanziati, le classifiche di QS World University Rankings, Higher Education Evaluation &

Accreditation Council of Taiwan, SCImago Research Group, Time Higher Education, Arwu Shanghai e U-multirank. Ovviamente, mancano le risposte degli atenei che avevano dichiarato di assegnare importanza nulla o scarsa a tali classifiche. Ancora una volta, analizzando i dati relativi ai due gruppi di atenei A e B, sembrerebbe emergere un collegamento tra le performance delle università e l'importanza attribuita a tali indicatori. A conferma di ciò, infatti, rileva il fatto che due delle università che denotano una bassa performance nella classifica di nostra elaborazione hanno proprio evitato di rispondere alle domande di questa parte del questionario. Si può asserire il fatto che un orientamento al miglioramento continuo delle performance e al monitoraggio di più aspetti possa rappresentare senz'altro un fattore di successo e il perseguimento di una posizione di "vantaggio competitivo" rispetto alle università concorrenti.

Con riguardo alle università che hanno manifestato interesse per le classifiche di ranking, anche in questo caso è stato chiesto ai direttori generali di indicare se sono previste delle specifiche azioni per il miglioramento delle performance con riferimento agli indicatori relativi; se, in caso positivo, queste sono formalizzate all'interno del piano; infine, la frequenza di monitoraggio. La maggior parte degli atenei interessati dal processo ha rivelato la programmazione di specifiche azioni in tal senso, ma solo alcuni hanno dichiarato un'esplicita formalizzazione di tali azioni all'interno dei piani.

Tra le azioni indicate si sono rilevati, in generale un maggior controllo sui flussi dei dati e sulle politiche atte a tenere sotto controllo gli indicatori, e nello specifico azioni mirate nei confronti della mobilità degli studenti, del supporto alla ricerca scientifica, del processo di internazionalizzazione; ancora, l'attivazione di percorsi formativi di 3° livello "internazionali" e lo sviluppo di attività di trasferimento tecnologico. Una università ha indicato inoltre, tra le azioni strategiche di cui si discorre, di elaborare "una visione dell'Università organizzata prioritariamente su una dimensione tematica, con lo sviluppo di progetti interdipartimentali e multidisciplinari" (si tratta di un ateneo del gruppo A con performance superiori); un altro, infine dichiara che i ranking internazionali non sono un driver per definire le strategie di ateneo, sebbene l'ateneo in questione, come espressamente dichiarato dal direttore, «partecipi a varie rilevazioni internazionali, ne monitori i risultati, valutandone le evoluzioni, nell'ottica di rilevare eventuali "alert" su situazioni specifiche».

Tra le università coinvolte nel processo di analisi e valutazione delle classifiche di ranking, è emersa una frequenza di monitoraggio eterogenea: alcuni atenei dichiarano di effettuare il controllo dei parametri relativi con cadenza annuale, semestrale, trimestrale e anche mensile. L'università che dichiara di operare un monitoraggio mensile appartiene alla classe A di università maggiormente performanti.

#### **4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E SVILUPPI FUTURI DELLA RICERCA**

L'indagine empirica appena descritta rappresenta un primo tentativo di esplorare le caratteristiche dei sistemi di gestione strategica nel contesto universitario italiano. La mancata collaborazione di molti atenei alla ricerca non ha permesso lo svolgimento di un'indagine quantitativa che potesse, seppure con le sue limitazioni, validare l'esistenza di una relazione tra determinati sistemi di gestione strategica e le performance degli atenei pubblici.

Alcuni direttori generali contattati hanno dichiarato di non essere stati in grado di rispondere al questionario a causa dell'intenso carico lavorativo gravante su di essi negli ultimi mesi, per una serie di trasformazioni che il sistema sta subendo alla luce delle già discusse spinte riformatrici avviate con la legge 240 del 2010. Altri direttori generali hanno dichiarato di essere in uno stato "ibrido" e di non poter rispondere ad alcune domande a causa dell'obbligatorio passaggio trasformativo che sta avvenendo nei loro atenei per opera della riforma, che ancora è in una fase embrionale e non si è riflessa completamente sull'assetto degli stessi.

La legge 240 ha modificato l'assetto di *governance* delle università ponendo enfasi sulla figura del consiglio di amministrazione, a cui, come è chiaro dalle ultime disposizioni normative, spettano competenze in materia di pianificazione strategica. Le risposte ottenute sembrano far propendere per una natura integrata del processo di pianificazione strategica, a cui partecipa una molteplicità eterogenea di soggetti, e non sembra sia ancora accentuato il cambiamento imposto dalla legge 240, che prevede una chiara definizione di ruoli e competenze tra i vari organi istituzionali. Si intravede, comunque, un moderato orientamento verso il modello di *governance* manageriale, in particolar modo per ciò che concerne la forte importanza attribuita alla figura del Rettore che sembra chiara anche dalle risposte ottenute, e per il coinvolgimento dei

docenti nei processi decisionali interni, che pone le basi per una condivisione con gli stessi delle scelte sostanziali che riguardano l'ateneo, anche attraverso strumenti informali. Si pensi, ad esempio, all'ateneo che dichiara la partecipazione al processo di pianificazione di un team operativo di docenti e ricercatori, oppure ad un'altra università che attesta la somministrazione periodica di un questionario a tutto il personale, con l'obiettivo di avere un *feedback* sistematico sull'andamento dei processi.

Volgendo uno sguardo generale alle risposte ottenute, inoltre, l'obiettivo della norma, che è stato quello di recuperare efficienza ed efficacia delle istituzioni universitarie, sembra essersi riflesso in parte sulle modalità di gestione degli atenei, che manifestano un orientamento all'efficienza, come dimostrato anche dalle risposte date, nel nostro campione di riferimento. Si pensi all'item "Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente sullo sviluppo di nuove leve per migliorare l'equilibrio economico", che ha presentato un considerevole riconoscimento da parte degli atenei coinvolti, specie di quelli appartenenti alla parte alta della classifica di nostra elaborazione.

Si riconosce, inoltre, nelle università analizzate, specie in quelle maggiormente performanti, un considerevole orientamento verso il modello di università imprenditoriale, impegnata ad intessere relazioni con l'esterno e a valorizzare le *partnership*, ad attrarre nuovi studenti e nuovi finanziamenti da parte di enti, pubblici o privati, ad intraprendere nuove opportunità con un atteggiamento proattivo e innovatore. Tale aspetto si coglie anche se si pensa all'importanza conferita alle classifiche di ranking da alcune università, sempre più interessate ad ottenere un riconoscimento e una legittimazione dalla comunità sociale.

Si rileva comunque il sempre più difficile connubio tra l'autonomia conferita agli atenei e la volontà del legislatore di definire uno spazio sempre meno ampio di autonomia, a causa dei pesanti vincoli economici finanziari che negli ultimi anni hanno generato la riduzione delle risorse da assegnare agli atenei. Si considera sempre più difficile, quindi, la gestione talvolta contraddittoria tra l'ampia autonomia spettante agli atenei più volte conclamata anche dalla riforma, in un'ottica federale, che favorisce un approccio decentrato di tipo *bottom-up* alla gestione del sistema, e il controllo da parte dello Stato

fondato su un approccio di tipo *top-down*.

Alla luce di tali considerazioni, i risultati emersi dall'indagine, le criticità e la complessità dell'oggetto di studio orientano la ricerca verso molteplici traiettorie future.

Innanzitutto, un primario sviluppo futuro potrebbe concretizzarsi nell'ampliamento del campione di indagine. Un tasso di risposta più elevato potrebbe senza dubbio consentire di esprimere delle considerazioni finali più rilevanti, caratterizzate da un maggiore livello di significatività. Inoltre, anche partendo dalla classifica ANVUR VQR 2004-2010, si potrebbe identificare un ateneo ritenuto virtuoso e approfondirne in un caso di studio le peculiarità in merito alla gestione strategica. Poi, si potrebbero confrontare le *best practices* dell'università in oggetto con la situazione emersa a livello aggregato di analisi quantitativa, per evidenziare eventuali incongruenze o somiglianze. Si ritiene, infatti, che il questionario sia uno strumento efficace ai fini di una analisi primaria, ma non si esclude la validità dell'intervista quale strumento efficace in grado di cogliere molte sfaccettature che il questionario, nella sua natura oggettiva, non è in grado di far emergere. L'intervista favorisce un elevato livello di dettaglio delle informazioni, e consente un'interpretazione maggiormente aderente alle peculiarità delle singole realtà analizzate. Inoltre, gli sviluppi futuri potrebbero propendere per un'analisi più approfondita dei singoli aspetti correlati alla gestione strategica, dall'orientamento strategico, alla pianificazione e implementazione, al collegamento con il sistema di performance *management-measurement*, con l'obiettivo di fornire un quadro più dettagliato delle singole dimensioni.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agasisti, T., Arnaboldi, M., Azzone, G. (2008). Strategic management accounting in universities: the Italian experience. *Higher Education*, 55(1), pp. 1-15.
- Agasisti, T., Catalano G. (2005). *Il finanziamento pubblico delle Università con modelli formula-based: aspetti metodologici ed esperienze applicative in alcuni paesi europei*, XVII Riunione Scientifica Annuale, Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia, 15 – 16 Settembre 2005.
- Agasisti, T., Catalano, G. (2007), Scenari di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni: autonomia e responsabilità, in Quaglino, G.P., Periti, E., La formazione del management nelle università, Bologna: Il Mulino.
- Agasisti, T., Catalano, G. (2006). Governance models of university systems - towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: a European comparison. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(3), pp. 245–262.
- Akbar, A., Seyed, A., Salamzadeh, Y., Daraei, M., Akbari, J. (2012). Relationship between Organizational Culture and Strategy Implementation: Typologies and Dimensions. *Global Business & Management Research*, 4(3/4), pp. 286-299.
- Andrews, K.R. (1980). Directors' responsibility for corporate strategy. *Harvard Business review*, 58(6), pp. 30-42.
- Andrews, K.R. (1998). The concept of corporate strategy, in Mintzberg, H., & Quinn, J.B. *Readings in the strategic process*, (third edition), New Jersey: Prentice-Hall.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J., Walker, R.M. (2007). Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), pp. 57-80.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J., Walker, R.M. (2008). Organizational strategy, external regulation and public service performance. *Public administration*, 86(1), pp. 185-203.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J., Walker, R.M. (2009a). Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), pp.57-80.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J., Walker, R.M. (2009b). Strategy formulation, strategy content and performance. *Public Management Review*, 11(1), pp. 1-22.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J., Walker, R.M. (2011). Strategy Implementation and Public Service Performance. *Administration & Society*, 43(6), pp. 643-671.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Walker, R.M. (2012). Overspending in Public Organizations: Does Strategic Management Matter? *International Public Management Journal*, 15(1), pp. 39–61.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Walker, R.M. (2006). Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52–63.
- Anselmi, L. (1995). *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione*, Torino: Giappichelli.

- Ansoff, I.H., Mc Donell, E.J. (1990). *Implanting strategic management*. London: Prentice Hall.
- Anthony, R.N., Dearden, J. (1965). *Management Control Systems*, Homewood, Ill: Irwin.
- Anthony, R.N., Govindarajan, V. (2007), *Management control systems*, Boston, Mass.: McGraw-Hill.
- Arcari, A. e Grasso, G. (a cura di) (2011). *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano: Giuffrè Editore.
- Armstrong, J.S. (1982). The Value of Formal Planning for Strategic Decisions: Review of Empirical Research. *Strategic Management Journal*, 3(3), pp. 197-211.
- Ayande, A., Sabourin, V., Sefa, E. (2012). Managerial Execution in Public Administration: Practices of Managers When Implementing Strategic Objectives, *International Journal of Business and Management*, 7(19), pp. 55-75.
- Backoff, R., Wechsler, B., Crew, Jr. R.E. (1993). The Challenge Of Strategic Management In Local Government. *Public Administration Quarterly*, 17(2), pp.127-144.
- Bekke, A.G.M., Kickert, W.J.M., Kooiman, J. (1995). *Public management and governance*, in Kickert W.J.M., Vught F.A. (eds), *Public Policy & Administration in The Netherlands*, London: Prentice-Hall.
- Bonoma, T.V. (1984). Making Your Marketing Strategies Work. *Harvard Business Review*, 62, pp. 69-76.
- Borgonovi, E. (2005). *Principi e Sistemi Aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Milano: Egea.
- Borgonovi, E. (1991), La logica aziendale per realizzare l'autonomia istituzionale, *Azienda Pubblica*, 2.
- Bourgeois, L.J., Brodwin, D.R. (1984). Strategic Implementation: Five Approaches to an Elusive Phenomenon. *Strategic Management Journal*, 5(3), pp. 241-264.
- Boyne, G.A. (2001). Planning, performance and public services. *Public Administration*, 79(1), pp. 73-88.
- Boyne, G.A., Walker, R.M. (2004). Strategy Content and Public Service Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), pp. 231-252.
- Boyne, G.A., e Walker, R.M. (2009). Introduction: determinants of performance in public organizations. *Public Administration*, 87(3), pp. 433-439.
- Boyne, G.A., Gould-Williams, J.S. (2003). Planning and performance in public organizations: an empirical analysis. *Public Management Review*, 5(1), pp. 115-132.
- Boyne, G.A., Gould-Williams, J.S., Law, J., Walker, R.M. (2004). Problems of Rational Planning in Public Organizations: An Empirical Assessment of the Conventional Wisdom. *Administration & Society*, 36(3), pp. 328-350.

- Bozeman, B., Moulton, S. (2011). Integrative Publicness: A Framework for Public Management Strategy and Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), pp. i363-i380.
- Brizzi, G. P., Del Negro, P., Romano A. (a cura di) (2007), *Storia della Università in Italia vol. I*, Messina: Sicania.
- Broadbent, J. (2007). If you can't measure it how can you manage it. *School of Business and Social Sciences, Roehampton University, Research Papers from the School of Business and Social Sciences*.
- Broadbent, J., Laughlin, R. (2009). Performance Management Systems: A Conceptual Model. *Management Accounting Research*, 20(4), pp. 283-295.
- Bronzetti, G., Mazzotta, R., Nardo, M.T. (2012). Strategic planning dimensions in Italian universities, *Business education & accreditation*, 4(1), pp. 61-72.
- Bryson, J.M. (ed.) (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Wiley. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J.M., Ackermann, F., Colin, E. (2007). Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations. *Public Administration Review*, 67(4), pp. 702-717.
- Bryson, J.M., Berry, F.S., Yang, K. (2010). The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), pp. 495-521.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., Bryson, J.K. (2009). Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: the contributions of actor-network theory. *International Public Management Journal*, 12(2), pp. 172-207.
- Buchanan, J.M. (1984). Politics without Romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications, in Buchanan, J.M, Tollison, R.D. (a cura di). *The Theory of Public Choice-II*, Michigan: The University of Michigan Press.
- Buckland, R. (2009). Private and Public Sector Models for Strategies in Universities. *British Journal of Management*, Vol. 20(4), pp. 524-536.
- Burgelman, R. (1983). A model of the interaction of strategic behavior, corporate context, and the concept of strategy. *Academy of Management Review*, 8(1), pp. 61-70.
- Cantele, S., Martini, M., Campedelli, B. (2011). La pianificazione strategica nelle università: alcune evidenze empiriche dall'Italia e una proposta metodologica, *Azienda Pubblica*, 4, p. 339-359.
- Catturi, G., Grossi, G., Riccaboni, A. (2004). *Evoluzione storica e prospettive della contabilità negli Atenei italiani*, in *Annali di storia delle università italiane*, Volume 8, CISUI - Centro Interuniversitario per la Storia delle Università Italiane.

- Chandler, A.D. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. London: M.I.T. Press.
- Ciappei, C. (2005). *Il governo imprenditoriale, Vol. 4.1, Il realismo strategico nel governo d'impresa: materiali per una pragmatica del valore*, Firenze: Firenze University Press.
- CNVSU, *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione "teorica" del FFO alle università statali*, gennaio 2004.
- Coda, V. (1988). *L'orientamento strategico dell'impresa*. Torino: Utet.
- Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.F. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25.
- CRUI – Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, *Considerazioni e proposte per la revisione della governance delle università*, Roma, 19 febbraio 2009.
- Cuganesan, S. Dunford, R., Palmer, I. (2012). Strategic management accounting and strategy practices within a public sector agency. *Management Accounting Research*, 23, pp. 245– 260.
- Davies, J.L. (2001). The emergence of entrepreneurial cultures in European universities. *Higher Education Management*, 13(2), pp. 25-43.
- Decastri, M. (2006). *Amministrazione pubblica e stereotipi: alla ricerca della burocrazia perduta*, in Hinna, L., Meneguzzo, M., Mussari, R., Decastri, M. *Economia delle aziende pubbliche*, Milano: McGraw-Hill.
- Denhardt, R.B, Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- Di Renzo Villata, G., Nascimbene, B. e Sanna, C. (2006), *Università ed Europa: un felice connubio attraverso i secoli (con qualche ombra...)*, in *Annali di storia delle università italiane*, Volume 10, CISUI - Centro Interuniversitario per la Storia delle Università Italiane.
- Donna, G. (2010). La pianificazione strategica nell'ambito pubblico, *Impresa progetto*, *Electronic Journal of Management*, n. 2, pp. 1-15.
- Drucker, P.F. (1994). *The practice of management*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Dunleavy, P., Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), pp. 9-16.
- Elbanna, S. (2006). Strategic decision-making. Process perspectives. *International Journal of Management Reviews*, 8(1), pp. 1–20.
- Elbanna, S. (2013). Processes and Impacts of Strategic Management: Evidence From the Public Sector in the United Arab Emirates. *International Journal of Public Administration*, 36(6), pp. 426-439.
- Elbanna, S., Younies, H. (2008). The relationships between the characteristics of the strategy process: evidence from Egypt. *Management Decision*, 46(4), pp. 626-639.
- Enticott, G., Walker, R.M. (2008). Sustainability, Performance and Organizational Strategy: an Empirical Analysis of Public Organizations. *Business Strategy and the Environment*, 17, pp. 79–92.

- Fernandez, S., Rainey, H.G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, pp. 168-176.
- Ferraris Franceschi, R. (a cura di) (2005). *Attività aziendale e processi produttivi*, in *Economia aziendale*, Vol. I, Torino: Giappichelli.
- Ferreira, A., Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), pp. 263-282.
- Flynn, N., Talbot, C. (1996). Strategy and strategists in UK local government. *Journal of Management Development*, 15(2), pp. 24-37.
- Ghislieri, C. e Roggerone, F. (2007). *La leadership nelle pubbliche amministrazioni*, in Quaglino, G.P., e Periti, E. (a cura di). *La formazione del management delle università*, Bologna, Il Mulino. Si veda anche Paletta (2004).
- Giovanelli, L. (2000). *Modelli contabili e di bilancio in uno Stato che cambia*, Milano: Giuffrè Editore.
- Giovanelli, L. (2011). *Elementi di economia aziendale*, Seconda edizione, Torino: Giappichelli.
- Giovanelli, L. (2013). Le amministrazioni pubbliche tra autonomia e vincoli di sistema, *Azienda Pubblica*, 3, pp. 293-307.
- Gregory R., Lonti Z. (2008). *Chasing shadows?* Performance measurement of policy advice in New Zealand Government Departments, *Public Administration*, 86(3), pp. 837-856.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of the new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), pp. 1-25.
- Hamel, G., Prahalad, C.K. (1989). Strategic intent. *Harvard Business review*, 83(7/8), pp. 148-161.
- Hansen, J.R. (2011). Application of Strategic Management Tools After an NPM-Inspired Reform: Strategy as Practice in Danish Schools. *Administration & Society*, 43(7), pp. 770–806.
- Hardy, C. (1991). Configuration and Strategy Making in Universities: Broadening the Scope. *The Journal of Higher Education*, 62(4), pp. 363-393.
- Hart, S. (1992). An integrative framework for strategy-making processes, *Academy of Management Review*, 17(2), pp. 327-351.
- Hart, S., Banbury, C. (1994). How Strategy-Making Processes Can Make a Difference. *Strategic Management Journal*, 15, pp. 251-269.
- Hendrick, R. (2003). Strategic planning environment, process and performance in public agencies: a comparative study of departments in Milwaukee. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), pp. 491-519.
- Hinna, L., Meneguzzo, M., Mussari, R., Decastri, M. (2006). *Economia delle aziende pubbliche*, Milano: McGraw-Hill.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.

- Hrebiniak, L.G. (2006). Obstacles to effective Strategy Implementation. *Organizational Dynamics*, 35(1), 12–31.
- Invernizzi, G. (a cura di), *Strategia e politica aziendale*, Milano: McGraw-Hill.
- Jackson, P.M., Stainsby, L. (2000). Managing public sector networked organizations, *Public money & management*, 20(1), pp. 11-16.
- Jarzabkowski P. (2007). *Strategy As Practice: An Activity-Based Approach*, London: Sage.
- Jarzabkowski, P., Spee, A.P. (2009). Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, 11(1), pp. 69–95.
- Jarzabkowski, P., Balogun, J., Seidl, D. (2007). Strategizing: The challenges of a practice perspective. *Human Relations*, 60(1), pp. 5-27.
- Joyce, P. (2004). Public sector strategic management: the changes required. *Strategic Change*, 13(3), pp. 107–110.
- Kickert, W. (1995). Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education, *Governance*, 8(1), pp. 135–157.
- Kickert, W. (1997). Public governance in the Netherlands: an alternative to anglo-american 'managerialism', *Public Administration*, 75(4), pp. 731-752.
- La Rocca, S. (2006). *Management e creazione delle strategia. Il ruolo dei microprocessi nell'attivazione del cambiamento*, Collana Università Bocconi - Dipartimento di economia aziendale, Milano: Giuffrè Editore.
- Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101(408), pp. 1256-1267.
- Lega, F. (2012). Beyond rhetoric: inquiry on the essence of strategic management in public healthcare organizations. *The International Journal of Clinical Leadership*, 17(3), pp. 175-184.
- Long, E., Franklin, A.L. (2004). The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation. *Public Administration Review*, 64(3), pp. 309-319.
- Lynch, R., and Baines, P. (2004). Strategy Development in UK Higher Education: Towards resource-based competitive advantages. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 26 (2), pp.171-187.
- Manfrellotti, R. (2011). Studenti, diritto allo studio, livelli essenziali, in Arcari, A. e Grasso, G. (a cura di). *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano: Giuffrè Editore.
- Maran, L. (2009). *Economia e Management dell'università. La governance interna tra efficienza e legittimazione*, Milano: Franco Angeli.
- March, J.G. e Simon, H.A. (1958), *Organizations*, New York: Wiley.
- Marin, J. (2012). The impact of strategic planning and the balanced scorecard methodology on middle managers' performance in the public sector. *International Journal of Business and Social Science*, 3(1), pp. 114-127.

- Marinò, L. (2001). *Dinamiche competitive ed equilibrio economico nelle aziende sanitarie*, Milano: Giuffrè.
- Marinò, L. (2005). *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale. Privatizzazione e gestione contrattuale delle public utilities*, Torino: Giappichelli.
- McGuinness, T., Morgan, R.E. (2005). The effect of market and learning orientation on strategy dynamics. The contributing effect of organizational change capability. *European Journal of Marketing*, 39(11/12), pp. 1306-1326.
- Meier, K.J., O'Toole Jr L.J., Boyne, G.A., Walker, R.M., Andrews, R. (2010). Alignment and Results: Testing the Interaction Effects of Strategy, Structure, and Environment From Miles and Snow. *Administration & Society*, 42(2), pp. 160–192.
- Meier, K.J., O'Toole Jr L.J., Boyne, G.A., Walker, R.M. (2007). Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), pp. 357-377.
- Mele, R., Storlazzi, A. (2006), *Aspetti strategici della gestione delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche*, Padova: CEDAM.
- Meneguzzo M., Cepiku, D., Di Filippo, E. (a cura di) (2006). *Managerialità, innovazione e governance nella pubblica amministrazione*, Roma: Aracne.
- Meneguzzo, M. (2006). *La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche*, in Hinna, L., Meneguzzo, M., Mussari, R., Decastri, M. (2006). *Economia delle aziende pubbliche*, Milano: McGraw-Hill.
- Miles, R.E., Snow, C.C. (1978). *Organizational Strategy, Structure, and Process*. New York: McGraw-Hill.
- Miller, D., Friesen, P.H. (1983). Strategy-Making and Environment: The Third Link. *Strategic Management Journal*, 4(3), pp. 221-235.
- Miller, S. (1997). Implementing strategic decisions: four key success factors. *Organization Studies*, 18(4), pp. 577-602.
- Minelli, E., Reborà, G., Turri, M. (2002). *Il valore dell'università. La valutazione della didattica, della ricerca, dei servizi negli atenei*, Milano: Guerini e Associati.
- Mintzberg, H. (1973). Strategy-making in three modes. *California Management Review*, 16(2), p. 46.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management science*, 24(9), pp. 934-948.
- Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. *California Management*, 30(1), 11-24.
- Mintzberg, H. (1994a). *The rise and fall of strategic planning*, New York: Free Press.
- Mintzberg, H. (1994b). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, January-February, pp.107-114.
- Mintzberg, H., Quinn, J.B. (1998). *Readings in the strategic process*, (third edition), New Jersey: Prentice-Hall.

- Mintzberg, H. (2000). *The rise and fall of strategic planning*, Edinburgh Gate: Pearson Education Limited.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (1998). *Strategy Safari - A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York: The Free Press, p. 66.
- Mintzberg, H., Waters, J.A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), pp. 257-272.
- Miolo Vitali, P. (1993). *Il sistema delle decisioni aziendali: analisi introduttiva*, Torino: Giappichelli.
- Miolo Vitali, P. (a cura di) (2001). *I sistemi di misurazione economico-finanziaria nelle università italiane: problemi e prospettive*. Padova: Cedam.
- MIUR - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Gennaio 2011), Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, *Undicesimo Rapporto sullo stato del Sistema Universitario*.
- Modell, S. (2012). Strategy, political regulation and management control in the public sector: Institutional and critical perspectives. *Management Accounting Research*, 23(4), pp. 278– 295.
- Montemerlo, D. (2011). La *governance* delle Università: un'analisi della letteratura, in Arcari, Grasso, (a cura di). *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano: Giuffrè Editore.
- Moore, M.H. (2003). *La creazione del valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione*, Milano: Guerini Editore.
- Noble, C.H. (1999). The Eclectic Roots of Strategy Implementation Research. *Journal of Business Research*, 45, pp. 119–134.
- Normann, R. (1979). *Le condizioni di sviluppo dell'impresa*, Milano: Etas.
- Normann, R., Ramirez, R. (1993). From value chain to value constellation: Designing Interactive Strategy. *Harvard Business Review*, 71(4), pp. 65-77.
- Nutt, P.C. (1999). Surprising but true: Half the decisions in organizations fail. *Academy of Management Executive*, 13(4), pp. 75-90.
- Nutt, P.C., Backoff, R.W. (1993). Transforming Public Organizations with Strategic Management and Strategic Leadership. *Journal of Management*, 19(2), pp. 299-347.
- Nutt, P.C., Backoff, R.W. (1995). Strategy for Public and Third-Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), pp. 189-211.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), pp. 353–366.
- Ofori, D., e Atiogbe, E. (2012). Strategic Planning in Public Universities: A Developing Country Perspective, *Journal of Management and Strategy*, 3(1), pp. 67-82.
- Otley, D., Broadbent, J., Berry, A. (1995). Research in management control: an overview of its development. *British Journal of Management*, 6 (Issue Supplement s1), pp. s31–s44.
- Paletta, A. (2004). *Il governo dell'università*, Bologna: Il Mulino.

- Parsa, H.G. (1999). Interaction of Strategy Implementation and Power Perceptions in Franchise Systems: An Empirical Investigation. *Journal of Business Research*, 45, pp. 173–185.
- Pedersen, O. (1997). *The First Universities: Studium Generale and the Origins of University Education in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pettigrew, A.M. (1977). Strategy formulation as a political process. *International Studies of Management and Organization*, 7(2), pp. 78–87.
- Pettigrew, A.M. (1992). The Character and Significance of Strategy Process Research. *Strategic Management Journal*, 13 (Special Issue: Fundamental Themes in Strategy Process Research), pp. 5-16.
- Pezzani, F. (a cura di) (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea.
- Pina, V., Torres, L., Yetano, A. (2011). The implementation of strategic management in local governments. An international Delphi study. *Public Administration Quarterly*, 35(4), pp. 551-590.
- Poister, T.H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 70 (Issue Supplement s1), pp. s246–s254.
- Poister, T.H., Pitts, D.W., Edwards, L.H. (2010). Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and future directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), pp. 522–545.
- Poister, T.H., Streib, G.D. (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), pp. 308-325.
- Poister, T.H., Streib, G.D. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government. Status after two decades. *Public Administration Review*, 65(1), pp. 45–56.
- Pollit, C., Bouckaert, G. (2002). *La riforma del Management pubblico*, edizione italiana a cura di Ongaro, E., Milano: Egea.
- Popoli, P. (2002). Università, mercato, concorrenza: elementi per una riflessione, in Matteuzzi Mazzoni, L. (a cura di). *Governo economico e sistemi di controllo nelle università*, Padova: Cedam.
- Porter, M.E. (1980). *Competitive strategy*, New York: Free Press.
- Prahalad, C.K., Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business review*, 68(3), pp. 79-91.
- Quinn, J.B. (1980). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Homewood: Irwin.
- Quinn, J.B., Voyer, J. (1998). *Logical incrementalism: managing strategy formation*, in Mintzberg, H., & Quinn, J.B. *Readings in the strategic process*, (third edition), New Jersey: Prentice-Hall.
- Raghunadhan, T. (2009). Strategy: A Pedagogy for Efficient, Accountable and Socially Responsive Higher Education. *Global Business and Management Research*, 1(1), pp. 36-49.

- Rebora, G. (1999). *Un decennio di riforme*, Milano: Guerini e Associati.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government, *Political studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Richards, L, O'Shea, J., e Connolly, M. (2004). Managing the concept of strategic change within a higher education institution: the role of strategic and scenario planning techniques, *Strategic Change*, 13(7), pp. 345-359.
- Ricuperati, G. (2001). Sulla storia recente dell'università italiana: riforme, disagi e problemi aperti, in *Annali di Storia delle Università italiane - Volume 5*, CISUI - Centro Interuniversitario per la Storia delle Università Italiane.
- Ring, P.S., Perry, J.L. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *Academy of Management Review*, 10(2), pp. 276-286.
- Riviezzo, A., Napolitano, M.R. (2012). L'orientamento imprenditoriale dei dipartimenti universitari italiani, presentato al *XXIV Convegno annuale di Sinergie - Il territorio come giacimento di vitalità per l'impresa, 18-19 ottobre 2012 - Università del Salento*.
- Roberts, J., Scapens R. (1985). Accounting Systems and Systems of Accountability – Understanding accounting practices in their Organizational Contexts, *Accounting, Organizations and Society*, 10(4), pp. 443-456.
- Rotondo, F. (2011). *Principi di Public Governance nei sistemi integrati di offerta turistica*, Torino: Giappichelli Editore.
- Schendel, D.E., Hofer, C.W. (1979). *Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning*. Boston: Little, Brown.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organization. *American Sociological Review*, 13(1), pp. 25-35.
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration: a sociological interpretation*. Row, Peterson, Evanston.
- Stame (2001), Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare, in Palumbo M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano: Franco Angeli.
- Stevens, J.M e McGowan, R.P. (1983). Managerial Strategies in Municipal Government Organizations. *The Academy of Management Journal*, 26(3), pp. 527-534.
- Stewart, J. (2004). The meaning of strategy in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), pp. 16-21.
- Thompson, J.R. (2000). The Reinvention Laboratories: Strategic Change by Indirection. *The American Review of Public Administration*, 30(1), pp. 46-68.
- Ugboro, I.O., Obeng K., Spann, O. (2011). Strategic Planning As an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations. *Administration & Society*, 43(1), pp. 87-123.
- Università degli studi di Siena, Rapporto Nucleo di Valutazione 2004, Relazione al conto consuntivo.
- Università, in *Treccani.it – Enciclopedie on-line, Istituto dell'Enciclopedia italiana*.

- Vinzant, D.H, Vinzant, J.C. (1996). Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. *Public Productivity & Management Review*, 20(2), pp. 139-157.
- Walker, R.M., Andrews, R., Boyne, G.A., Meier, K.J., O'Toole Jr. L.J. (2010). Wakeup Call: Strategic Management, Network Alarms, and Performance. *Public Administration Review*, 70(5), pp. 731–741.
- Wall, S.J., Wall, S.R. (1995). The Evolution (Not the Death) of Strategy. *Organizational Dynamics*, 24(2), pp. 7-19.
- Weber, M. (1980). *Economia e società*, vol. IV, Milano: Edizioni di Comunità.
- Wechsler, B., Backoff, R.W.(1987). The Dynamics of Strategy in Public Organizations, *Journal of the American Planning Association*, 53(1), pp. 34-43.
- Weick, K. E. (1976). 'Educational organizations as loosely coupled systems', *Administrative Science Quarterly*, 21(1), pp. 1–19.
- Whittington, R. (1993). *What is Strategy and Does It Matter?* London: Routledge.
- Whorton, J.W., Worthley, J.A. (1981). A Perspective on the Challenge of Public Management: Environmental Paradox And Organizational Culture. *Academy of Management Review*, 6(3), pp. 357-361.

#### SITOGRAFIA

- Abramo, D'Angelo (2012), *Valutare i professori, non gli atenei*, scaricabile al link <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/07/14/valutare-i-professori-non-gli-atenei/293944/>.
- MIUR – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2011). *L'Università in cifre 2009-2010*, Roma. Disponibile al link: <http://statistica.miur.it/normal.aspx?link=pubblicazioni>.
- MIUR – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Gennaio 2011). *L'Università in cifre 2009-2010*, Roma. Disponibile al link: <http://statistica.miur.it/normal.aspx?link=pubblicazioni>.
- VQR 2004-2010,  
[http://www.anvur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28&Itemid=119&lang=it](http://www.anvur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=119&lang=it)  
[www.anvur.org](http://www.anvur.org)

## APPENDICE

### 1. IL QUESTIONARIO UTILIZZATO PER L'INDAGINE EMPIRICA

#### Ricerca sull'orientamento strategico delle università italiane

##### QUESTIONARIO

##### 1. CONTENUTO DELLA STRATEGIA

##### ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE DI QUESTA PARTE DEL QUESTIONARIO

NEI SEGUENTI QUESITI INSERIRE DOVE SI COLLOCA LA VOSTRA UNIVERSITÀ IN RELAZIONE AI DUE ESTREMI 1-7: DOVE 1 RAPPRESENTA IL COMPLETO DISACCORDO E 7 IL COMPLETO ACCORDO CON LA RELATIVA AFFERMAZIONE DI SINISTRA, MENTRE 4 RAPPRESENTA UN ORIENTAMENTO INTERMEDIO.

La nostra università adegua costantemente l'offerta dei servizi <sup>198</sup> ai bisogni, ridefinendo spesso le priorità legate ai servizi	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La nostra università cerca di essere prima (rispetto alle altre università) nell'identificazione di modi innovativi di erogazione dei servizi	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La ricerca di nuove opportunità rappresenta l'elemento principale della nostra strategia complessiva	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La nostra università cambia spesso il suo focus su nuove aree di produzione dei servizi	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Nell'erogazione dei nostri servizi l'efficienza rappresenta un elemento prioritario	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Il nostro focus è rappresentato dalle attività <i>core</i> (didattica e servizi agli studenti, ricerca e trasferimento tecnologico)	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La nostra università non presenta priorità ben definite legate ai servizi	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Apportiamo delle modifiche all'offerta di servizi solo su pressione di autorità/enti esterni	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Non possediamo un'attitudine consistente a rispondere alle pressioni esterne	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La nostra università promuove il coinvolgimento del settore pubblico e le partnership con altri enti/associazioni/organizzazioni pubbliche o private	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente sul miglioramento dei nostri servizi	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente sulla fornitura dei nostri attuali servizi a nuovi utenti	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente sulla fornitura di nuovi servizi ai nostri attuali utenti	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente su approcci manageriali al miglioramento continuo (Ad es. EFQM <sup>199</sup> , Balanced Scorecard, reingegnerizzazione o altri)	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Le nostre azioni strategiche sono incentrate principalmente sullo sviluppo di nuove leve per migliorare l'equilibrio economico	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO

<sup>198</sup> Per offerta di servizi dell'università intendiamo didattica e servizi agli studenti, ricerca e trasferimento tecnologico, ma anche tutti gli altri servizi erogati dall'università come orientamento, stage e placement, internazionalizzazione, servizi legati all'inserimento nel mondo del lavoro, servizi bibliotecari, assistenza sanitaria, etc.

<sup>199</sup> European Foundation for Quality Management – Fondazione Europea per la gestione della Qualità

## 2. PROCESSO STRATEGICO

### ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE DI QUESTA PARTE DEL QUESTIONARIO

NEI SEGUENTI QUESITI INSERIRE LE RISPOSTE NEGLI APPOSITI SPAZI O SCEGLIERE TRA LE DIVERSE OPZIONI PRESENTI

<b>ASPETTI GENERALI</b>			
Viene redatto un piano strategico?			
<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No		
Qual è stato l'anno di redazione del primo piano strategico?			
Qual è generalmente l'orizzonte temporale del piano?			
Qual è generalmente il tempo necessario per la predisposizione del piano?			
Qual è la dimensione dell'unità preposta alla redazione del piano (num. di membri)?			
Qual è la posizione organizzativa dell'unità preposta alla redazione del piano?			
L'attitudine del direttore generale, dei direttori dei dipartimenti e del resto dell'organizzazione nei confronti del processo di pianificazione strategica è:			
<input type="checkbox"/> Molto positiva	<input type="checkbox"/> Positiva	<input type="checkbox"/> Negativa	<input type="checkbox"/> Molto negativa
<b>SVILUPPO DEL PIANO STRATEGICO</b>			
Le persone coinvolte nel processo di redazione del piano strategico hanno partecipato attivamente alla sua elaborazione	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La nostra strategia è sviluppata mediante forme di negoziazione con stakeholder esterni (gruppi di volontariato, associazioni private, gruppi di cittadini o altri stakeholders esterni)	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La nostra strategia è sviluppata mediante forme di negoziazione con stakeholder interni (direttori di dipartimenti, impiegati di line, etc.)	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Qual è il ruolo del direttore generale nel processo di pianificazione strategica?	<input type="checkbox"/> Promozione <input type="checkbox"/> Fissazione delle linee guida <input type="checkbox"/> Definizione delle linee strategiche <input type="checkbox"/> Controllo <input type="checkbox"/> Coordinamento <input type="checkbox"/> Altro (indicare) _____		
Qual è il ruolo dei direttori di dipartimento nel processo di pianificazione strategica?	<input type="checkbox"/> Promozione <input type="checkbox"/> Fissazione delle linee guida <input type="checkbox"/> Definizione delle linee strategiche <input type="checkbox"/> Controllo <input type="checkbox"/> Coordinamento <input type="checkbox"/> Altro (indicare) _____		
Ci sono altri soggetti che svolgono un ruolo nel processo di pianificazione strategica?			
<input type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> No		
Se sì, chi sono questi soggetti e che ruolo svolgono? (indicare)			
Il processo di pianificazione strategica della nostra università è ben strutturato e segue un manuale di pianificazione strategica	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Il nostro piano strategico presenta obiettivi chiari e ben quantificati	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La nostra strategia è basata su un'analisi formale dei bisogni da soddisfare	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO

Gli obiettivi strategici sono specificatamente riferiti a bisogni identificati chiaramente	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Il nostro piano strategico è solitamente redatto in anticipo e non emerge col tempo durante il processo di implementazione	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
In fase di pianificazione strategica la nostra università si avvale di uno o più strumenti strategici per l'analisi ed elaborazione delle strategie. Ad esempio analisi SWOT (analisi dei punti di forza e debolezza, delle minacce e opportunità); esplicitazione di mission, vision e valori dell'università; analisi dell'ambiente; analisi delle altre università (concorrenti); piano di marketing; analisi delle competenze interne; analisi della situazione finanziaria; modello delle cinque forze o altri (indicare quale/i)			
Il budget annuale della nostra università è fortemente correlato agli obiettivi e alle priorità definite nel piano strategico	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
In fase di revisione del budget vengono rivisti gli obiettivi strategici	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Le valutazioni annuali del top management (direzione generale) sono basate in larga parte sui risultati raggiunti in funzione di specifici obiettivi strategici loro assegnati	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Le valutazioni delle strutture dipartimentali sono basate in larga parte sui risultati raggiunti in funzione di specifici obiettivi strategici assegnati	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Utilizziamo misure di performance per monitorare il raggiungimento degli obiettivi contenuti nel piano strategico	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Elaboriamo regolarmente dei report contenenti varie misure di performance correlate al piano strategico	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Compariamo regolarmente le misure di performance della nostra università con quelle delle altre università per valutare l'efficacia delle nostre iniziative strategiche	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Monitoriamo continuamente i dati di performance per rilevare eventuali miglioramenti/peggioramenti della performance rispetto ai periodi precedenti	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO

#### IMPLEMENTAZIONE DELLA STRATEGIA

Nell'implementazione delle nostre strategie risulta ben definito il rapporto tra incarichi/funzioni e obiettivi	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Nell'implementazione delle nostre strategie controlliamo regolarmente il progresso dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Quando necessario, revisioniamo e modifichiamo le nostre strategie man mano che procediamo con la loro attuazione	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La nostra università non presenta un approccio ben definito nell'implementazione delle strategie (né razionale né incrementale)	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Implementiamo le strategie creando un livello di coesione tale che la missione e la visione dell'università siano ampiamente condivise da tutti i membri dell'organizzazione	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Il top management della nostra università (direzione generale) agisce efficacemente per mettere in atto le strategie previste dal piano strategico	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
La nostra università attua dei cambiamenti nella gestione delle risorse umane per supportare la realizzazione delle	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO

strategie contenute nel piano strategico			
La nostra università attua dei cambiamenti nella struttura organizzativa per supportare la realizzazione delle strategie contenute nel piano strategico	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Il top management (direzione generale) tenta di modificare la cultura organizzativa per renderla maggiormente compatibile con le strategie contenute nel piano strategico	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Nel corso del processo di implementazione del piano vengono forniti regolarmente dei feedback per verificare l'effettiva realizzazione degli obiettivi e dei progetti previsti	PER NIENTE D'ACCORDO	1 2 3 4 5 6 7	MOLTO D'ACCORDO
Quali strumenti vengono previsti per il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi contenuti nel piano strategico? (indicare)			

Nello sviluppo e realizzazione delle strategie dell'università quanta importanza rivestono i parametri utilizzati per la valutazione dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca?		
<input type="checkbox"/> Molta importanza	<input type="checkbox"/> Poca importanza	<input type="checkbox"/> Nessuna importanza
L'università programma specifiche azioni per migliorare le sue performance con riguardo a tali indicatori?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Se sì, queste azioni sono specificatamente formalizzate all'interno del piano strategico?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Quali sono le azioni che l'università attua per migliorare la sua performance con riferimento a tali indicatori? (indicare)		
Tali azioni sono monitorate regolarmente?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Se sì, con quale frequenza? (indicare)		
Nello sviluppo e realizzazione delle strategie dell'università quanta importanza rivestono i parametri utilizzati per stilare le classifiche di ranking delle Università?		
<input type="checkbox"/> Molta importanza	<input type="checkbox"/> Poca importanza	<input type="checkbox"/> Nessuna importanza
In particolare, a quale classifica o classifiche si fa riferimento?		
L'università programma specifiche azioni per migliorare le sue performance con riguardo a tali indicatori?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Se sì, queste azioni sono specificatamente formalizzate all'interno del piano strategico?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Quali sono le azioni che l'università attua per migliorare la sua performance con riferimento a tali indicatori? (indicare)		
Tali azioni sono monitorate regolarmente?		
<input type="checkbox"/> Sì	<input type="checkbox"/> No	
Se sì, con quale frequenza? (indicare)		

**SPAZIO PER EVENTUALI COMMENTI:**

