

Università degli Studi del Molise



DOTTORATO DI RICERCA in
Innovazione e Gestione delle Risorse Pubbliche

Curriculum: “Scienze giuridiche, organizzative e manageriali”

XXXI° Ciclo

Coordinatore:
Chiar.mo Prof. Giovanni CERCHIA

TESI IN ECONOMIA AZIENDALE (SECS-P/07)

Verso una gestione manageriale delle Università' statali

La programmazione economica attraverso i Piani Integrati della
Performance: primi risultati di una ricerca empirica

Tutor
Chiar. ma Prof.ssa
Claudia SALVATORE
Ordinario di Economia Aziendale
Claudia Salvatore

Candidata
Dott.ssa Stefania DI CARLO *Stefania Di Carlo*
Matr.155906

Stefania Di Carlo

Anno accademico 2017 – 2018

*Alle persone che agiscono con la mente e con il cuore,
ai sogni che ci tengono svegli,
al lavoro con cui possiamo dimostrare il nostro valore*

*... “Vai avanti anche
quando tutti si aspettano
che lasci perdere”*

Santa Madre Teresa di Calcutta

*... “E il mare
concederà a ogni uomo
nuove speranze, come il
sonno porta i sogni”*

Cristoforo Colombo

*... “Un vincitore
è solo un sognatore che
non si è mai arreso”*

Nelson Mandela

*... “Abbiate il
coraggio di seguire il
vostro Cuore e la vostra
intuizione: loro vi
guideranno in qualche
modo nel conoscere cosa
veramente vorrete
diventare”*

Steve Jobs

INDICE

Introduzione al lavoro di ricerca	Pag.	6
-----------------------------------	------	---

CAPITOLO PRIMO

Il percorso di aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione

1.1	La Pubblica Amministrazione secondo una prospettiva economico – aziendale	Pag.	23
1.2	L'introduzione di logiche manageriali nelle Pubbliche Amministrazioni: il <i>New Public Management</i>	Pag.	45
1.3	L'evoluzione del cambiamento manageriale con la <i>Public Governance</i>	Pag.	61
1.4	Lo sviluppo dei processi di pianificazione e programmazione nelle aziende pubbliche	Pag.	69
1.5	Dal controllo burocratico al controllo manageriale	Pag.	89
1.5.1	Il nuovo sistema dei controlli interni nelle PA alla luce del D.lgs. 286/99	Pag.	97
1.5.2	L'evoluzione del sistema dei controlli interni: il ciclo di gestione della performance	Pag.	105
1.6	La misurazione e valutazione della performance a supporto della gestione manageriale delle PA	Pag.	114

CAPITOLO SECONDO

L'Università statale secondo la prospettiva economico-aziendale

2.1	I possibili caratteri di aziendalità dell'Università pubblica	Pag.	128
2.1.1	La coordinazione sistemica dell'azienda Università	Pag.	132
2.1.2	Durabilità ed autonomia dell'azienda Università	Pag.	150
2.2	La gestione manageriale dell'azienda Università	Pag.	173
2.3	La riforma degli organi di <i>governance</i> interni	Pag.	181
2.3.1	Il consolidamento della <i>governance</i> esterna e la nascita dell'ANVUR	Pag.	200
2.4	Il meccanismo di finanziamento <i>performance-based funding</i> per migliorare l'efficienza ed efficacia delle Università	Pag.	210
2.5	Il nuovo sistema contabile e di bilancio degli Atenei	Pag.	223
2.6	La programmazione economica attraverso il <i>budget</i>	Pag.	239

CAPITOLO TERZO

La programmazione integrata nelle Università statali: una ricerca empirica sui Piani Integrati della Performance

3.1	L'evoluzione della programmazione nelle Università e l'introduzione dei Piani Strategici	Pag.	255
3.2	La programmazione della performance e il Piano Integrato	Pag.	270
3.3	Il disegno della ricerca: obiettivo, domande e metodologia	Pag.	284
3.4	I risultati della prima domanda di ricerca: il Piano Integrato della Performance come strumento di supporto alla gestione manageriale	Pag.	290
3.5	I risultati della seconda domanda di ricerca: la valenza programmatica dei Piani Integrati della Performance redatti dalle Università statali di piccole dimensioni	Pag.	303
3.6	Considerazioni critiche sulla natura manageriale dei Piani Integrati della Performance e sviluppi futuri della ricerca	Pag.	326
	Conclusioni	Pag.	340
	Bibliografia	Pag.	350
	Ringraziamenti	Pag.	367

Introduzione al lavoro di ricerca

Le Pubbliche Amministrazioni sono da tempo coinvolte in un processo di miglioramento attuato e voluto soprattutto per via normativa; infatti, a partire dagli anni Novanta si sono susseguiti molteplici provvedimenti legislativi che hanno scandito i tempi, le modalità di attuazione e gli strumenti da introdurre in ciascuna Amministrazione per realizzare nuovi percorsi di innovazione.

Alla base dei continui mutamenti legislativi, tutt'ora in atto, vi è l'improrogabile necessità di attuare un uso più efficiente ed efficace delle risorse pubbliche che sono sempre più limitate. A tal proposito, diversi studiosi hanno evidenziato come la prospettiva economico-aziendale che trova centralità nella conduzione economica dell'azienda, rappresenti il presupposto necessario per far fronte al problema della scarsità delle risorse pubbliche¹.

Il presente lavoro di tesi si articola in una prima parte (primo capitolo) nella quale è analizzato il percorso di aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni con l'approfondimento dei paradigmi teorici fondanti del *New Public Management* e della *Public Governance* che hanno enfatizzato la gestione delle aziende pubbliche secondo i principi di economicità, trasparenza ed *accountability*.

Nella seconda parte (secondo capitolo), l'attenzione è posta sulle Università statali che sono analizzate secondo la prospettiva economico-aziendale evidenziando come negli ultimi anni le riforme che si sono succedute ne hanno incentivato una gestione manageriale in linea con i paradigmi del management pubblico.

Nell'ultima parte (terzo capitolo), è stata condotta una ricerca nella duplice prospettiva della speculazione teorica e dell'analisi empirica effettuata sui Piani Integrati della Performance delle Università, quali potenziali documenti di programmazione economica che spesso tuttavia vengono redatti solo per adempiere ad obblighi normativi. Pertanto a conclusione del lavoro, con l'intento

¹ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005. ANSELM L., *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 3-4.

di arricchire il dibattito scientifico sono state svolte alcune riflessioni critiche sulla natura manageriale dei Piani Integrati della Performance evidenziando anche possibili prospettive future di ricerca.

Nella prima parte, il lavoro si pone l'obiettivo di introdurre l'universo delle Pubbliche Amministrazioni esponendo il quadro di riferimento teorico per comprendere il cammino evolutivo che ha portato la tradizione scientifica economico-aziendale ad identificare le singole entità del settore pubblico come aziende con delle peculiari specificità. L'erogazione del servizio pubblico non contrasta con la possibilità di attuarlo in forma economica e con criteri aziendali; infatti, le Pubbliche Amministrazioni come ogni organismo economico, esistono solo se nel tempo possono raggiungere e mantenere un equilibrio tra le risorse consumate e quelle prodotte.

Si sottolinea come l'utilizzo di metodologie e principi propri dell'economia aziendale possa contribuire al migliore raggiungimento delle finalità istituzionali; con l'approccio economico-aziendale le norme permangono a regolare le attività delle Pubbliche Amministrazioni e rappresentano dei vincoli e delle opportunità rispetto alla discrezionalità più ampia dei soggetti che governano l'azienda pubblica. In tal modo, la dimensione aziendale necessaria per assicurare la durabilità dell'istituto pubblico si affianca a quella politico-istituzionale riconducibile alla funzione di rappresentanza della collettività².

In ambito pubblico, l'economicità, quale sintesi di efficacia ed efficienza, è una condizione di azionalità connessa alla durabilità poiché riflette la capacità mantenuta nel lungo periodo di soddisfare i bisogni di pubblico interesse in modo tale da salvaguardare il principio di equità intergenerazionale; infatti, un impiego non economico (inefficace ed inefficiente) delle risorse nel lungo periodo si riflette sulle generazioni future che saranno costrette a reintegrare e sanare i costi dei beni e servizi di cui non hanno usufruito direttamente, ma che sono stati erogati alla generazione precedente.

² Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità integrata*. Giuffrè, Milano, 2012, p. 22.

Il paradigma che ha ispirato il processo di modernizzazione e di gestione manageriale delle Pubbliche Amministrazioni incentivando il superamento del modello burocratico (o *Public Administration*) – incentrato sugli adempimenti formali, sul rispetto della legittimità degli atti, delle procedure e delle regole – è il *New Public Management* (NPM)³ che evidenzia come il miglioramento del sistema pubblico sia possibile attraverso l'utilizzo di logiche gestionali e strumenti operativi tipicamente adottati in ambito privato. Il NPM, mettendo in discussione le precedenti logiche dell'azione pubblica improntate al formalismo giuridico, si fonda su alcuni elementi essenziali, tra cui: la responsabilizzazione del management pubblico sui risultati conseguiti con forte enfasi sulla performance raggiunta, la separazione tra indirizzo politico e gestione delle attività, l'introduzione di logiche competitive tra le diverse aziende pubbliche, l'adozione dei meccanismi di quasi mercato, l'esigenza di focalizzare l'attenzione maggiormente sugli *output* (risultati) rispetto agli *input* (risorse impiegate) prestando attenzione all'efficienza ed efficacia piuttosto che al rispetto formale alle regole giuridiche, il decentramento produttivo ed organizzativo⁴.

Si verifica un progressivo ridimensionamento delle Pubbliche Amministrazioni in merito alla produzione diretta dei servizi pubblici, associato a forme di privatizzazione formali o sostanziali. Nel primo caso si rinviene il tentativo di modificare il modus operandi dell'azienda pubblica attraverso l'introduzione di metodi e tecniche tipici delle aziende private (es. sistema di contabilità generale) che si suppone determinino miglioramenti nella performance complessiva dell'azienda pubblica; con la privatizzazione “sostanziale” vi è il mutamento del soggetto economico ovvero la cessione da parte dell'azienda pubblica della proprietà e del relativo controllo ad una persona giuridica privata (es. cessione da parte dello Stato di aziende di credito, telefoniche, ecc.) che può,

³ Si vedano: AUCOIN P., “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, vol. 3, n. 2, 1990, pp. 115 – 137. HOOD C., “A Public Management for all Seasons?” *Public Administration*, vol. 69, Spring, 1991, pp. 3-19.

⁴ Si veda: DELLA PORTA A., “Migliorare il servizio del trasporto pubblico locale: cosa significa?”, in DELLA PORTA A., GITTO A. (a cura di), *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale, il difficile compromesso tra economicità aziendale ed efficacia sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 13.

in alcuni casi, continuare ad erogare servizi di interesse pubblico in condizioni di monopolio o concorrenza⁵.

Nello sviluppo di logiche manageriali anche gli strumenti contabili vengono rimessi in discussione; in particolare, il *New Public Financial Management* considerato la “parte tecnica” del NPM evidenzia come sia necessario riformare i sistemi informativo-contabili affinché siano di supporto alle decisioni del management pubblico⁶.

Le critiche mosse al paradigma del NPM, ritenuto troppo vicino al mondo delle imprese private e considerato incapace di evidenziare le specificità delle aziende pubbliche, ha determinato l’aggiustamento delle linee di ricerca e il conseguente sviluppo di una nuova teoria: la *Public Governance* (PG) o *New Public Governance* (NPG)⁷ che promuove una nuova filosofia nel processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

Mentre il NPM identifica il cittadino come un “cliente” da soddisfare attraverso l’erogazione indiretta (privatizzazione), di una pluralità di servizi secondo i principi di efficienza ed efficacia, la PG sposta l’attenzione oltre i confini interni; in quest’ultimo caso infatti, l’attività che contraddistingue le Pubbliche Amministrazioni coincide con la capacità di catalizzare le energie presenti sul territorio, mediante la collaborazione, partecipazione e coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e nella valutazione dei

⁵ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2017, pp. 115–116.

⁶ “Without financial management reforms, New Public Management would be a far less significant programme”. Si veda: GUTHRIE J., OLSON O., HUMPHREY C., “Debating developments in New public financial management: the limits of global theorizing and some new ways forward”, *Financial Accountability & Management*, 1999, vol. 15, n. 3–4, pp. 209 – 228.

⁷ Sul paradigma “Public Governance” si vedano fra gli altri: MENEGUZZO M., “Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sull’amministrazione pubblica”, *Azienda Pubblica*, vol. 8, n. 3, 1995. MENEGUZZO M., “Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L’esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale”, *Azienda Pubblica*, n. 6, 1997. OSBORNE S.P., “The New Public Governance?”, *Public Management Review*, vol. 8, issue 3, 2006, pp. 377 – 387.

risultati raggiunti⁸. Il nuovo paradigma (PG) si contraddistingue per uno spostamento del focus dal *government* alla *governance*⁹. In quest'ultimo caso, riassumono centralità anche i principi di qualità, equità e trasparenza che si ritiene possibile perseguire grazie alla cooperazione di tutti gli attori socio-economici¹⁰. In tale ambito, le reti sono considerate le modalità di gestione maggiormente efficaci, efficienti e sostenibili dal punto di vista economico e sociale per soddisfare i bisogni della collettività che sono sempre più “malvagi” (*wicked problems*)¹¹.

La trasformazione delle Pubbliche Amministrazioni, dovuta allo sviluppo delle capacità di *governance*, a livello micro della singola azienda pubblica ha determinato un ripensamento del modello di gestione interno con particolare riguardo al sistema di programmazione che viene orientato all'esterno prevedendo anche forme di controllo strategico; con il processo di aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, si è posto accento sulla necessità di dover rendere conto al cittadino del corretto utilizzo delle risorse e del conseguimento dei risultati commisurati all'entità delle risorse pubbliche impiegate; da questo punto di vista ha assunto centralità l'*accountability* esterna che evidenzia l'esigenza di informare i portatori di interesse rispetto al raggiungimento dei fini istituzionali (controllo sociale) e l'*accountability* interna che richiama il principio di responsabilizzazione e nello specifico l'importanza che il sistema di misurazione e valutazione della performance sia in grado di

⁸ Si veda: MENEGUZZO M., CEPIKU D., “Coordinamento e gestione strategica delle reti. Profili e competenze dei network manager”, *Sviluppo & Organizzazione*, Maggio/Giugno, 2010, p. 74.

⁹ Si veda: KICKERT W. J. M., “Public Governance in the Netherlands, an alternative to Anglo-American managerialism”, *Public Administration*, vol. 75, n. 4, pp. 731–752.

¹⁰ Si veda: MENEGUZZO M., “Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana”, *Rirea*, n. 11-12, 2005, pp. 704 – 720.

¹¹ I problemi “malvagi” sono quelli che, non essendo scomponibili, richiedono il coordinamento tra molti attori e molti settori. Si veda: WEBER E. P., KHADEMIAN A., M. “Wicked problems, Knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings”, *Public Administration Review*, vol. 68, n. 2, 2008, pp. 334 – 349.

supportare il management pubblico nelle decisioni da assumere in virtù della maggiore autonomia gestionale¹².

In sostanza, la *Public Governance* ha portato a ridefinire l'ambito di utilizzo delle informazioni di performance evidenziando anche la necessità di coinvolgere gli stakeholder e di misurare oltre che gli *output* (beni e servizi erogati) anche gli *outcome* intermedi che rappresentano gli impatti prodotti dai servizi destinati a specifici utenti e gli *outcome* finali che invece fanno riferimento ai risultati complessivamente raggiunti sul benessere della collettività¹³.

Il sistema di programmazione e controllo, propedeutico per la valutazione della performance, è stato oggetto di crescente attenzione da parte del legislatore¹⁴ e, con il D.lgs. 286/99 ha assunto una potenziale connotazione manageriale; infatti, oltre ai controlli tradizionali di regolarità amministrativo-contabile, di tipo burocratico¹⁵, finalizzati a garantire la correttezza, la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa, hanno assunto rilevanza anche altri tipi di controllo ed in particolare: il controllo di gestione – che consente di verificare l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare anche mediante tempestivi interventi correttivi il perseguimento degli obiettivi raggiunti rispetto a quelli programmati (efficacia), nonché la corretta allocazione delle risorse (efficienza) – e il controllo strategico che ha lo scopo di supportare gli organi di *governance*, in modo da verificare che la strategia definita si stia realizzando e mostrando la necessità di eventuali modifiche; mentre il controllo di gestione ha una valenza prettamente interna, il controllo strategico presuppone anche una valutazione dei risultati delle politiche pubbliche e del loro impatto all'esterno delle Pubbliche Amministrazioni e pertanto è spesso affidato ad organi

¹² Si veda: GUARINI E., “Ruolo dell'ente locale e accountability: l'impatto sui sistemi di misurazione e controllo”, *Azienda Pubblica*, vol. 6, 2000.

¹³ BORGONOV E., ANESSI – PESSINA E., BIANCHI C. (eds.), *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*, Springer, Switzerland, 2018.

¹⁴ Si veda: BIANCHI C., “Note critiche e metodologiche sulla progettazione dei sistemi di programmazione e controllo nell'azienda Regione. Riflessioni alla luce del caso Regione Sicilia”, *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2007, p. 18.

¹⁵ Si veda: ANGIOLA N., MARINO' R., “Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche”, in ONESTI T., ANGIOLA N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 32.

esterni. Entrambe le tipologie di controllo sono un mezzo di guida ed indirizzo dell'attività gestionale e presuppongono una stretta correlazione con la funzione di programmazione in quanto orientati alla verifica del raggiungimento dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi operativi o strategici¹⁶.

Il D.lgs. 150/2009 ha poi riunito le diverse tipologie di controlli manageriali (controllo di gestione, controllo strategico e valutazione dirigenziale) nel “ciclo di gestione delle performance” caratterizzato dalla fase di programmazione che culmina nella redazione del Piano della Performance, alla quale segue il monitoraggio, con eventuale correzione della programmazione e che si conclude mediante la valutazione dei risultati ed elaborazione della relazione sulla performance¹⁷.

Il percorso di ammodernamento ha coinvolto tutte le Pubbliche Amministrazioni, ivi incluse le Università statali che hanno progressivamente intrapreso un lento percorso di “managerializzazione” in cui si è assistito al passaggio da una Amministrazione autoreferenziale ad una azienda pubblica sempre più attenta al rispetto delle esigenze degli utenti e alla necessità di operare secondo i principi economici necessari per erogare servizi di qualità in modo efficiente ed efficace.

Premesso ciò, l'obiettivo della seconda parte del lavoro riguarda l'analisi delle Università statali secondo la prospettiva economico-aziendale. In primo luogo si osserva che gli Atenei statali possono essere considerati a tutti gli effetti aziende poiché in essi sono rinvenibili i caratteri minimi di durabilità, autonomia e coordinazione sistemica. Dal punto di vista squisitamente aziendale, l'Università è un sistema aperto formato da diverse parti tra loro coordinate per il raggiungimento di un'unica triplice missione di didattica, ricerca e sviluppo economico-sociale (o terza missione). In tal caso, l'azienda Università può essere

¹⁶ Si veda: SCIARELLI S., *La gestione dell'impresa. Tra teoria e pratica aziendale*, Wolters Kluwer, Cedam, 2017.

¹⁷ Si veda: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., “I sistemi di misurazione della performance nelle università: considerazioni critiche sul sistema italiano”, *Management Control*, vol.1, 2017, p. 25.

scomposta idealmente nel subsistema organizzativo, subsistema gestionale e nel subsistema informativo¹⁸.

La durabilità evidenzia la vocazione dell'Università di perdurare nel tempo in quanto destinata a soddisfare bisogni che permangono nel tempo; ne consegue che i servizi di didattica e ricerca devono essere erogati secondo il principio di economicità nel rispetto dell'efficacia interna (o gestionale) che esprime l'attitudine dell'azienda a raggiungere gli obiettivi programmati, alla quale si affianca l'efficacia esterna (o sociale) che invece riflette la reale capacità dell'Università di soddisfare le richieste degli utenti che usufruiscono direttamente dei servizi (obiettivi intermedi, es. maggiore qualità della didattica e ricerca) di tutta la collettività (obiettivi finali, es. riduzione disoccupazione), assumendo una prospettiva di analisi più ampia. L'efficienza riguarda invece l'attitudine dell'Università di generare valore senza disperdere le risorse (e può essere espressa dal rapporto *input/output*). La riforma dell'autonomia universitaria sancita dalla L. 168/1989 ha costituito una tappa importante nel percorso di aziendalizzazione delle Università, individuate non più come organi periferici dello Stato, ma piuttosto come aziende dotate di proprie finalità e di una coordinazione di mezzi atti a raggiungerle¹⁹.

La successiva riforma attuata con L. 240/2010, ha rafforzato l'autonomia degli Atenei ponendo accento sulla responsabilizzazione nell'uso delle risorse ad essi attribuite. In particolare, in base al D.lgs. 19/2012, nel rispetto dell'autonomia di didattica e di ricerca, gli Atenei devono dimostrare di operare secondo un sistema di Assicurazione della Qualità (AQ) che implica che siano poste in essere dall'Ateneo tutte le attività necessarie al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi della qualità nell'erogazione dei servizi. In tale ambito si colloca il processo AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accredimento) che pone al centro del miglioramento continuo della qualità la

¹⁸ Si veda: PALUMBO R., *L'Università nella sua dimensione economico-aziendale. Evoluzione sistemica e modelli razionalizzanti*, Giappichelli, Torino, 1999.

¹⁹ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., "La pianificazione strategica nelle università: alcune evidenze empiriche dall'Italia e una proposta metodologica", *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2011, p. 340.

Autovalutazione, ritenendo che l'Università possa attuare buone pratiche solo se è in grado di identificare i punti deboli dei propri processi e dei propri risultati²⁰.

Inoltre, periodicamente l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario (ANVUR) si occupa di monitorare la performance raggiunta dagli Atenei sulla base di alcuni indicatori definiti con decreto del Ministero (attualmente D.M. 635/2016). L'esito del processo si conclude con l'accREDITAMENTO mediante il quale è riconosciuto all'Ateneo il possesso (accREDITAMENTO iniziale) o la permanenza dei requisiti di qualità (accREDITAMENTO periodico).

Nonostante si ravvisa nel sistema AVA la capacità di fungere da strumento manageriale poiché si basa su strumenti operativi (SUA – CdS e SUA – RD) assimilabili a business plan che, almeno potenzialmente, permettono di progettare, monitorare e valutare l'attività didattica e scientifica²¹, sono state evidenziate in letteratura anche importanti criticità derivanti dal fatto che l'autonomia è persa in alcuni casi fortemente “regolamentata” ovvero prescrittiva e vincolata a specifici documenti che spesso sono redatti dagli Atenei solo in via puramente formale senza un reale collegamento con le attività correnti svolte nei Dipartimenti universitari²².

In sostanza, l'orientamento degli Atenei verso una gestione maggiormente manageriale secondo le logiche del *New Public Management* e *Public Governance* è stato promosso soprattutto per via normativa; ciò è accaduto anche rispetto alla riforma della *governance* degli Atenei che è stata attuata con la L. 240/2010 con lo scopo di risolvere problemi di inefficienza, *time consuming*, scarsa professionalità nelle decisioni e soprattutto autoreferenzialità dei vertici²³.

²⁰ Si veda: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., “I Sistemi di misurazione della performance nelle università: considerazioni critiche sul sistema italiano”, cit., p. 20.

²¹ Si veda: BROGLIA A., MION G., “Il ruolo del NdV in un'università che cambia: prime evidenze dall'introduzione del sistema AVA”, *Rirea*, Gennaio/Febbraio/Marzo, 2014, p. 31.

²² Si veda: TURRI M., “Dalla Governance alle performance. Le conseguenze inattese delle riforme”, *Impresa Progetto*, n. 1, 2018.

²³ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane come strumento di corretto governo*, Quaderni Monografici Rirea, Roma, n. 99, 2011.

Le principali novità hanno riguardato la sostituzione del direttore amministrativo con il direttore generale, quale soggetto con profilo professionale manageriale che ha assunto una funzione più ampia e di responsabilità delle attività amministrative, ma anche di coordinamento delle attività di didattica e di ricerca scientifica svolte nei Dipartimenti sulle quali viene incentrata la strategia dell'Ateneo²⁴.

Su tale ultimo aspetto continua ad assumere un ruolo decisivo il Rettore, che però rispetto al passato, può essere nominato una sola volta con un mandato di durata massima di sei anni. Un'altra importante novità della riforma della *governance* ha riguardato la netta separazione tra le competenze del Consiglio di Amministrazione e quelle del Senato Accademico ai quali sono attribuiti compiti molto più distinti rispetto al passato. Infatti, il Consiglio di Amministrazione svolge una funzione di indirizzo strategico e di gestione con l'incarico di approvare sia il Bilancio di previsione e consuntivo, sia il documento di programmazione strategica triennale; mentre il Senato Accademico ha mantenuto la natura di organo di rappresentanza dei docenti/ricercatori occupandosi del coordinamento, indirizzo, programmazione e sviluppo delle attività didattico – scientifiche.

Per ridurre ulteriormente l'autoreferenzialità ed attribuire alla gestione delle Università una svolta in senso manageriale, la riforma ha previsto che il Consiglio di Amministrazione sia formato altresì da soggetti esterni con una comprovata competenza manageriale, scelti mediante le procedure previste dallo Statuto ed eventualmente anche mediante avvisi pubblici²⁵.

Infine, la L. 240/2010 ha espressamente individuato anche il Nucleo di Valutazione come organo di *governance* deputato al controllo di gestione con il compito di fornire agli altri organi direttivi le informazioni necessarie ad

²⁴ Si veda: BERARDI G., “La governance e gli assetti organizzativi delle università nella legge 240/2010: l'autonomia alla prova del cambiamento”, *Economia Aziendale Online*, vol. 2, n. 3, 2011, pp. 311 – 326.

²⁵ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit.

alimentare le funzioni di indirizzo strategico e di programmazione²⁶. Nel tempo, tale organo ha assunto un nuovo ruolo di valutazione e collegamento tra i singoli Atenei e gli organi di *governance* esterna, quali ad esempio il MIUR e l'ANVUR che ricevono dalle singole Università, entro il 30 Aprile di ogni anno, una relazione annuale in cui sono rendicontate le attività svolte rispetto alla gestione delle risorse pubbliche, in termini di costi, rendimenti, produttività della didattica e della ricerca, rispetto dei requisiti di qualità, e risultati della rilevazione delle opinioni degli studenti.

Nel quadro della gestione manageriale ispirata al *New Public Management* e alla *Public Governance*, gli Atenei sono stati incentivati a sviluppare opportuni meccanismi di misurazione della performance necessari per la valutazione delle varie attività svolte; quest'ultima è sempre più connessa al meccanismo di finanziamento divenuto di tipo *performance based funding*²⁷. La formula *funding* implica che i trasferimenti statali siano ripartiti tra le Università in base al parametro del “costo standard per studente di formazione in corso” (CSFSC) e quindi in funzione dell'effettivo fabbisogno standard di risorse. La riduzione della quota storica del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), introdotto con L. 537/1999, riflette la necessità di spronare gli Atenei ad attuare un reale controllo dei costi, aumentando l'efficienza e limitando ad esempio il numero di studenti fuori corso, possibilmente attraverso un miglioramento della didattica o attività di potenziamento di alcune discipline. Il nuovo meccanismo di finanziamento è anche *performance – based* poiché una componente del FFO ha natura premiale e si basa prevalentemente sui risultati della Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR).

La *governance* non riguarda unicamente il funzionamento degli organi direttivi, ma attiene anche al modo con cui viene realizzato il sistema dei controlli interni e adottati tutti quei provvedimenti necessari per una gestione efficace ed

²⁶ Si veda: CASELLA L., “Dal direttore amministrativo al direttore generale e il nuovo ruolo del nucleo di valutazione: la nuova governance delle università italiane”, in PICOZZA E., POLICE A. (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 142.

²⁷ Si veda: RICCABONI A., “La valutazione integrata della didattica e della ricerca: il Progetto VAI dell'Università di Siena”, *Azienda Pubblica*, n. 5/6, 2003.

efficiente²⁸. Da questo punto di vista, un significativo contributo è stato apportato dalla contabilità economico-patrimoniale che, in base al D.lgs. 18/2012 è divenuto il sistema contabile principale nelle Università pubbliche. Tale aspetto rappresenta una singolare peculiarità delle Università che, rispetto alle altre Pubbliche Amministrazioni presentano un affiancamento contabile “rovesciato”²⁹. Per la maggior parte delle aziende pubbliche infatti il sistema di *cash accounting* continua ad essere quello principale che è affiancato dalla contabilità di tipo *accrual*.

L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale quindi ha rappresentato uno strumento potenzialmente utile a favorire una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche poiché permette la rilevazione dei costi consentendo quindi di determinare l'effettivo risultato economico conseguito e di valutare l'efficienza e l'efficacia dell'attività di gestione. Inoltre, il sistema *accrual* ha favorito anche la responsabilizzazione del management mediante l'implementazione degli strumenti di programmazione e controllo rappresentati principalmente dal budget e dalla contabilità analitica.

In particolare, la normativa ha previsto l'adozione del budget economico – che contrapponendo i costi e ricavi permette di determinare il risultato economico previsto – e il budget degli investimenti che consente di attuare una previsione delle fonti di finanziamento da impiegare a copertura degli investimenti programmati.

E' evidente che il Bilancio di previsione redatto su base economico-patrimoniale non si limita ad una finalità autorizzatoria, ma lo scopo sotteso alla sua redazione è soprattutto di programmazione economica perché permette di definire gli obiettivi di performance evidenziando il relativo consumo di risorse. Tuttavia, la sua funzione di responsabilizzazione trova realmente riscontro nel momento in cui il documento è interpretato dal Rettore (che lo propone) e dal Consiglio di Amministrazione (che lo approva su parere del Senato Accademico) non

²⁸ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit., p. 11.

²⁹ Si veda: MUSSARI R., SOSTERO U., “Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università: aspettative, difficoltà e contraddizioni”, *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2014.

semplicemente come mera previsione di grandezze economiche e patrimoniali, bensì come la traduzione in termini numerico-quantitativi delle politiche di gestione e strategiche programmate, in coerenza con le risorse realmente disponibili.

Il budget redatto su base *accrual* rappresenta l'anello di congiunzione tra la contabilità economico-patrimoniale e la contabilità analitica³⁰; quest'ultima ha rinnovato il processo di programmazione poiché, rilevando i costi in base a particolari oggetti di imputazione (Dipartimenti, corsi di laurea, progetti, ecc.) permette di identificare le risorse economico-finanziarie consumate da ciascun centro di responsabilità a fronte del raggiungimento di determinati obiettivi di performance inerenti la didattica, la ricerca e la terza missione.

Dopo aver evidenziato come il sistema universitario sia stato oggetto di un consistente processo di riforma certamente ispirato ai paradigmi manageriali, nella terza parte del lavoro l'obiettivo è stato quello di riflettere se le Università abbiano realmente colto l'opportunità di sviluppare una gestione manageriale oppure se i vari adeguamenti normativi siano stati effettuati solo come mera conformità alle prescrizioni legislative.

Gli aspetti critici sono evidenziati riguardo alla funzione di programmazione, riformata con L. 43/2005 che ha previsto l'obbligo per gli Atenei di redigere il documento di programmazione triennale nel quale sono definiti gli obiettivi strategici che ciascuna Università intende raggiungere in coerenza con le linee di indirizzo strategico stabilite dal MIUR attraverso un decreto che definisce anche gli indicatori di monitoraggio ex-post.

L'approvazione del documento di Programmazione triennale da parte del Consiglio di Amministrazione, entro il 30 Aprile di ogni anno, rappresenta uno dei principali momenti del *performance management*, inteso quale processo di gestione della performance articolato in tre principali fasi: ciclo

³⁰ PAOLINI A., SOVERCHIA M., "La programmazione delle università italiane si rinnova; riflessioni e primi riscontri empirici", *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2015.

politico/strategico, ciclo finanziario-economico e ciclo di gestione³¹; l'integrazione di suddette fasi evidenzia come la misurazione e valutazione della performance sia funzionale alla guida e al governo economico delle Università. In tale contesto, il ciclo di gestione della performance, nel momento programmatico, si manifesta nella approvazione del Piano della Performance da parte del Consiglio di Amministrazione entro il 31 Gennaio, che nel caso delle Università è stato espressamente definito dall'ANVUR (nelle Linee Guida del 2015) "*Piano Integrato*" per diverse ragioni, tra cui: la necessità che la programmazione sia direttamente connessa alla trasparenza ed anticorruzione³², l'importanza che gli Atenei attuino una programmazione della performance di ampio respiro che coinvolga tutte le attività (sia quelle amministrative, sia quelle di didattica e ricerca)³³, il collegamento con gli altri documenti di programmazione, tra cui quello strategico e quello economico – finanziario³⁴.

Uno degli obiettivi specifici della terza parte del lavoro che concentra l'attenzione sul Piano Integrato della Performance, è quello di identificare il contenuto che tale documento dovrebbe presentare per essere effettivamente uno strumento di gestione manageriale piuttosto che un atto redatto secondo logiche burocratiche. Mediante l'analisi della recente letteratura che ha analizzato i Piani Integrati si è inteso rispondere alla prima domanda di ricerca (*DI. Quali sono le caratteristiche che qualificano il Piano Integrato come strumento di gestione manageriale?*) individuando le caratteristiche che qualificano il Piano Integrato della Performance come strumento di gestione manageriale.

Il Piano Integrato è un reale strumento di *governance*, nel momento in cui:

³¹ Si veda: LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I., "Performance measurement e management nelle aziende pubbliche", in ROTA S., SICILIA M., STECCOLINI I., *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini, 2012, p. 319.

³² Si veda: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance. Gestione manageriale per il miglioramento dei servizi nelle università*. Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 83 – 84.

³³ Si veda: RUBINO F., PUNTILLO P., VELTRI S., "Il ruolo dei manager universitari in un'ottica di performance integrata. Analisi di un caso studio", *Management Control*, vol. 3, 2017, p. 97.

³⁴ Si veda: NARDO M.T., SANGIORGI D., SIBONI B., "Indagine sulla qualità dei piani della performance nelle università statali italiane: quali prospettive per il futuro?", *Economia Aziendale Online*, vol. 8, n. 1, 2017.

- a) gli obiettivi di performance in esso contenuti sono coerenti con quelli strategici (*raccordo con il Piano Strategico*)³⁵ ;
- b) individua le unità organizzative e i responsabili del raggiungimento degli obiettivi di performance prevedendo una *programmazione di ampio respiro che coinvolga tutto il personale* che opera nell'Università³⁶;
- c) esplicita il collegamento tra gli obiettivi di performance e le risorse economico-finanziarie a disposizione per raggiungerli dando luogo all'*integrazione con il Bilancio Unico di Ateneo di previsione*³⁷;
- d) rafforza l'*accountability* ed è *prevista la sua comunicazione all'esterno*³⁸.

Considerando la visione critica dei contributi scientifici che hanno sottolineato la scarsa valenza programmatica dei Piani Integrati³⁹, la seconda parte del lavoro ha inteso verificare se si tratta di documenti adottati dalle Università unicamente per adempiere ad obblighi di legge, oppure se gli stessi siano strumenti di effettiva gestione utilizzati dagli Atenei per migliorare il processo di programmazione.

A tal proposito è stata condotta la ricerca empirica sui Piani Integrati redatti dalle Università di piccole dimensioni per il triennio di programmazione 2018-20. In particolare, per rispondere alla seconda domanda di ricerca (*D2. I Piani Integrati redatti dalle Università presentano una reale valenza programmatica*) sono state verificate le seguenti ipotesi: H1: Gli obiettivi di performance sono assegnati anche al personale docente/ricercatore; H2: In corrispondenza degli obiettivi di

³⁵ Si veda: ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO' R., "La disclosure nei piani della Performance delle università italiane. Intenti simbolici verso approcci sostanziali di legittimazione", *Management Control*, vol. 1, 2017, p. 46.

³⁶ Si veda: NARDO MT., SANGIORGI D., SIBONI B., "Indagine sulla qualità dei piani della performance nelle Università statali: quali prospettive per il futuro?", cit., p. 60. ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit., pp. 83-84. RUBINO F., PUNTILLO P., VELTRI S., "Il ruolo dei manager universitari in un'ottica di performance integrata", cit., p. 97.

³⁷ Si veda: A ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO' R., "La disclosure nei Piani della performance delle università italiane", cit., p. 46.

³⁸ Si veda: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit., p. 26.

³⁹ Si veda: ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO' R., "La disclosure dei Piani della Performance nelle Università", cit., p. 39.

performance sono individuate le risorse economico-finanziarie necessarie per raggiungerli.

Dalla ricerca empirica è emerso che il Piano Integrato della Performance non è ancora un sostanziale documento di programmazione economica poiché la logica di redazione è di *compliance* formale e di mero adempimento della normativa. Pertanto, una possibile linea di ricerca futura è individuata nell'opportunità di alimentare il dibattito scientifico proseguendo il lavoro di ricerca verso l'individuazione dei modi attraverso i quali sviluppare una reale cultura manageriale all'interno degli Atenei pur essendo consapevoli che non esistono soluzioni "one – best way".

CAPITOLO PRIMO

Il percorso di aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione



Fonte: <https://ilpodio.altervista.org>

SOMMARIO: 1.1 La Pubblica Amministrazione secondo una prospettiva economico – aziendale; 1.2 L'introduzione di logiche manageriali nelle Pubbliche Amministrazioni: il *New Public Management*; 1.3 L'evoluzione del cambiamento manageriale con la *Public Governance*; 1.4 Lo sviluppo dei processi di pianificazione e programmazione nelle aziende pubbliche; 1.5 Dal controllo burocratico al controllo manageriale; 1.5.1 Il nuovo sistema dei controlli interni nelle PA alla luce del D.lgs. 286/99; 1.5.2 L'evoluzione del sistema dei controlli interni: il ciclo di gestione della performance; 1.6 La misurazione e valutazione della performance a supporto della gestione manageriale delle PA.

1.1 La Pubblica Amministrazione secondo una prospettiva economico-aziendale

Nella letteratura economico-aziendale, non esiste una definizione unitaria e condivisa di Pubblica Amministrazione (PA) che ricomprenda nel dettaglio tutte le entità che possono essere qualificate come pubbliche⁴⁰; tuttavia, vi è accordo sulla considerazione della PA come un insieme di unità non omogenee⁴¹, ovvero una molteplicità di istituti⁴² rivolti a soddisfare i bisogni pubblici collegati da relazioni di varia intensità⁴³ che vengono analizzati come entità uniche e distinte anche quando presentano norme, condizioni, vincoli e opportunità simili⁴⁴.

Gli istituti, definiti nella letteratura economico-aziendale come insiemi ben identificati e distinti di persone, di energie e di beni (materiali e immateriali) coordinati per raggiungere specifici fini comuni⁴⁵, sono considerati pubblici

⁴⁰ Ad esempio in ambito giuridico è la Legge stessa che elenca esplicitamente gli enti che devono essere considerati pubblici. Attualmente la definizione più richiamata dalle altre norme è quella inerente l'ordinamento del lavoro alle dipendenze della PA contenuta nell'art. 1, comma 2, del D.lgs. 165/2001 che stabilisce che "Per Amministrazioni Pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti, le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, ecc." In sostanza, ai fini normativi si preferisce non lasciare spazi di interpretazione identificando direttamente gli enti pubblici. Si veda: ANGIOLA N., BIANCHI P., *Management pubblico. Una visione performance-based*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p. 14.

⁴¹ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit. Il concetto di Pubblica Amministrazione come sistema di tutti gli operatori, in ambito aziendale non è accoglibile sia pure per "mutuazione" dalla ben diversa cultura giuridica, senza addivenire ad evidenti errori e mistificazioni. E' vero certo che per Pubblica Amministrazione si indica un ordinamento giuridico consolidato, ma tale sintesi esprime una realtà composita certamente non considerabile omogenea. Si veda: ANSELM I L., *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, cit., pp. 3-4.

⁴² Gli istituti possono essere classificati in quattro principali tipologie: le famiglie, le imprese, le pubbliche amministrazioni e le organizzazioni non-profit. Si veda: FATTORE G., BORGONOV E., "I concetti fondamentali per lo studio delle istituzioni pubbliche" in FATTORE G., BORGONOV E., LONGO G., *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2015, p. 15.

⁴³ Si veda: MENEGUZZO M., REBORA G., *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, 1990, p. 2-3.

⁴⁴ BORGONOV I, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 14.

⁴⁵ Si veda: DEL VECCHIO M., *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Egea, Milano, 2001, p. 19. Il concetto di istituto è di estrema importanza nella dottrina economico - aziendale; l'istituto "si qualifica in quanto 1) evoca il fatto che le norme associative della vita delle persone sono condizionate nella

quando presentano tre principali caratteristiche: a) la dimensione territoriale, b) l'esercizio dei poteri sovraordinati, c) le finalità del perseguimento dell'interesse pubblico⁴⁶.

La dimensione territoriale riguarda l'ambito di attività degli istituti pubblici che esercitano i loro poteri all'interno di un contesto geografico che può essere internazionale (es. ONU), nazionale (es. Ministeri) o locale (es. Regioni, Province, Comuni); in tale ambito, essi svolgono l'esercizio dei poteri sovraordinati che discendono direttamente da norme di diverso rango (costituzionali, ordinarie, ecc.) e che hanno lo scopo di tutelare i diritti essenziali favorendo il bene della collettività; il perseguimento dell'interesse pubblico⁴⁷ si manifesta nella capacità di soddisfare i molteplici bisogni della comunità di riferimento (nazionale, regionale, comunale ecc.) che variano dalla tutela del territorio, all'istruzione e promozione delle attività educative; di conseguenza, la creazione di ricchezza prettamente economica non è il fine immediato della loro attività, ma rappresenta piuttosto una condizione di sostenibilità auspicabile nel lungo periodo; poiché non esiste un unico interesse collettivo, gli organi di

loro dinamica da fattori diversi, economici e non economici; 2) consente di distinguere le motivazioni prime per le quali nascono le determinate tipologie di istituti dalle dimensioni rilevanti per il loro funzionamento (ad esempio quella economica è dimensione rilevante anche in istituti che non hanno motivazioni prime di ordine economico, e viceversa quelle giuridiche, etiche, ecc, sono rilevanti in istituti che hanno motivazioni prime di ordine economico); 3) specifica che le decisioni, anche quelle che applicano il principio della convenienza economica, vengono assunte all'interno di «regole per risolvere le relazioni tra le persone ed i gruppi sociali» che possono essere o codificate (nei sistemi di diritto formale) o consolidate nei comportamenti sociali e quindi uniformemente accettate senza necessità di obblighi giuridici (nei sistemi di diritto non formale e non codificato)». Si veda: BORGONOV E., “La rilevanza del concetto di istituto per l'economia aziendale”, *Economia aziendale online*, vol. 5, n.1, 2014, p. 3.

⁴⁶ Si veda: FATTORE G., BORGONOV E., “I concetti fondamentali per lo studio delle istituzioni pubbliche”, cit., p. 15.

⁴⁷ L'interesse pubblico non equivale alla pura sommatoria dei singoli e dei loro specifici interessi individuali. È naturale che specifiche azioni/decisioni favoriscano/penalizzino parti specifiche della comunità. Il concetto di interesse pubblico richiama piuttosto quello di interesse generale, che fa riferimento all'insieme delle attività delle istituzioni pubbliche e al conseguente contributo che esse danno all'interesse della comunità nella sua unitarietà, a quello di specifici gruppi e a quello dei singoli individui. Il carattere di trasversalità dell'interesse pubblico implica così la necessità di una sintesi tra attese diverse – ad esempio tra giovani ed anziani, tra chi appartiene a credi o fedi diverse e tra chi esprime preferenze antitetiche con riferimento agli effetti delle attività delle istituzioni pubbliche. Si veda: FATTORE G., BORGONOV E., “I concetti fondamentali per lo studio delle istituzioni pubbliche”, cit., p. 18.

governo, che si occupano di definire la gerarchia dei vari bisogni da soddisfare in via prioritaria, sono scelti mediante meccanismi elettorali⁴⁸.

Da questo punto di vista, la principale complessità risiede nel dover cogliere contemporaneamente la prospettiva della soddisfazione dei bisogni di pubblico interesse ovvero quelli della comunità amministrata (soggetto economico) e gli interessi particolari (quelli dell'individuo singolo) considerando che i primi non sono la semplice sommatoria dei secondi⁴⁹.

Premesso ciò, mentre l'uso del termine "Pubblica Amministrazione" al singolare sottolinea l'attività strumentale svolta dagli istituti pubblici a supporto di tutti gli organi statali, dei poteri e delle funzioni ad essi attribuiti⁵⁰; l'uso al plurale del termine evidenzia il concetto di sistema delle istituzioni pubbliche composto da una molteplicità di "aziende" tra loro diverse; le entità che operano nel sistema pubblico e sono prive di una sufficiente responsabilità e autonomia gestionale sono considerate Amministrazioni del più vasto sistema pubblico e non direttamente aziende⁵¹.

Nella tradizione scientifica economico-aziendale che considera e studia ogni singola PA come un'azienda con delle sue specificità⁵², l'attenzione è posta sulla dimensione economica dell'istituto pubblico, piuttosto che sui processi politici, istituzionali e sociali; pertanto, si adotta il termine "azienda pubblica" (es. azienda-Comune, azienda-Università ecc.) che sottolinea come, l'utilizzo dei

⁴⁸ Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità integrata*, cit., p. 22.

⁴⁹ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 52.

⁵⁰ Ad esempio l'Amministrazione a supporto del sistema giudiziario ricomprende l'insieme delle attività strumentali per il funzionamento dei tribunali e delle funzioni giudiziarie, mentre l'amministrazione dell'Unione europea comprende tutte le attività svolte per consentire agli organi dell'Unione (la Commissione, la Corte di giustizia ecc.) di operare correttamente.

⁵¹ E' possibile identificare e distinguere le aziende dalle altre unità della Pubblica Amministrazione poiché non tutte le unità presentano i requisiti necessari per poter essere considerate aziende. Si veda: ANSELMINI L., *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, cit., pp. 3-4.

⁵² Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 19.

principi di razionalità economica nell'impiego di risorse scarse possa contribuire al migliore raggiungimento delle finalità delle istituzioni stesse⁵³.

L'azienda – definita come un istituto economico⁵⁴ destinato a perdurare nel tempo per il soddisfacimento dei bisogni umani⁵⁵ – appare il modello di gestione economicamente più efficace per realizzare determinati obiettivi.

La necessità di erogare un servizio pubblico non contrasta con la possibilità di attuarlo in forma economica e con criteri aziendali; infatti, le aziende pubbliche, come ogni organismo economico, esistono solo se nel tempo possono raggiungere e mantenere un equilibrio tra ricchezza consumata e ricchezza prodotta⁵⁶.

⁵³ Il paradigma aziendale evidenzia i processi economici interni degli enti/istituti nei quali si articola il sistema pubblico, le loro relazioni economiche con altri soggetti esterni, le condizioni, i principi, i criteri, gli strumenti per perseguire l'efficienza, l'efficacia e l'equilibrio economico del singolo ente-azienda. Si veda: FATTORE G., BORGONOV E., "I concetti fondamentali per lo studio delle istituzioni pubbliche", cit., p. 22.

⁵⁴ La nozione di azienda come istituto economico consente di dare rilievo alla sua funzione sociale infatti il fatto economico è sempre complementare agli altri aspetti della vita sociale; in tal senso si può parlare di azienda come di un istituto avente ordine economico e sociale; le due anime vivono in stretto rapporto dialettico con diversi gradi di armonia o disarmonia, influenzandosi reciprocamente; tuttavia, l'oggetto dell'azienda ha sempre natura economica indipendentemente dai "superiori fini" che i soggetti dell'azienda stessa (uomini o istituzioni) perseguono di fatto; questi soggetti anche quando il loro generale comportamento è tendenzialmente ispirato ai fini di natura extra-economica, non possono prescindere dall'operare in condizioni economiche. Si veda: PUNTILLO P., "La definizione di azienda: caratteri qualificanti e profili evolutivi", in FABBRINI G., MONTRONE A. (a cura di), *Economia aziendale, ricerche e profili evolutivi*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 13. Inoltre un'attività può essere definita economica se in presenza di risorse scarse utilizza le risorse che ha disposizione in modo da trarre la massima utilità. Si veda: FARNETI G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 7. L'economicità è quindi sintesi di efficienza ed efficacia delle operazioni che danno contenuto all'attività aziendale e attraverso le quali si soddisfano i bisogni degli individui. Si veda: CASSANDRO P. E., "Sul concetto di economicità aziendale", *RIREA*, n. 5 – 6, 1980, p. 213.

⁵⁵ La nozione di azienda fornita dal Maestro dell'Economia Aziendale Gino Zappa può rinvenirsi in diverse opere. Si confronti: ZAPPA G., *Il reddito di impresa. Scritture doppie e bilanci di aziende commerciali*, Giuffrè, Milano, 1937, p. 14. ZAPPA G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1956, p. 37. Un'altra definizione che mette in risalto la durabilità dell'azienda che viene vista come un organismo atto a perdurare nel tempo è dello studioso Onida che la definisce come un "sistema dinamico nel quale si realizzano in sintesi vitale l'unità nella molteplicità, la permanenza nella mutabilità". Si veda: ONIDA P., *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1971, p. 4.

⁵⁶ Si veda MENEGUZZO M., REBORA G., *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 2.

Non tutte le PA sono riconducibili al fenomeno aziendale; in particolare, un'attività economica può essere considerata "azienda" se presenta i caratteri aziendali o meglio "le caratteristiche minime unificanti" quali l'autonomia, la durabilità e la coordinazione sistemica⁵⁷.

L'autonomia, intesa come indipendenza economica e gestionale, ovvero come concreta possibilità di agire senza il sistematico ricorso ad economie esterne per raggiungere le proprie finalità⁵⁸ subisce da parte del sistema istituzionale alcuni condizionamenti che possono essere di carattere generale cioè uguali per tutte le aziende pubbliche a tutela dell'interesse della comunità (es. per garantire determinati diritti) oppure, possono essere specifici e cioè inerenti determinate aree di intervento statale (es. i trasporti, la sanità, l'istruzione); il grado di autonomia non è lo stesso per tutte le aziende pubbliche, infatti mentre alcuni istituti pubblici dispongono di poteri decisionali gestionali, organizzativi e finanziari più ampi, altre aziende pubbliche sono dotate di margini di manovra più modesti⁵⁹.

La durabilità si coniuga con il concetto di economicità intesa come capacità di soddisfare nel tempo le varie categorie di interessi convergenti nell'istituto⁶⁰

⁵⁷ Si veda: SALVATORE C., *Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo contabile e gestionale nelle aziende pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2013. Si veda anche: VIGANO' E. (a cura di), *L'azienda. Primi contributi per una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 1997. DEL GESSO C., *I profili delle aziende pubbliche. Gestione e contabilità nel processo di armonizzazione in atto*, Maggioli, Rimini, 2013.

⁵⁸ ZANGRANDI A., *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 22.

⁵⁹ Ad esempio, come si avrà modo di approfondire in seguito, negli ultimi anni le Università hanno ampliato il loro livello di autonomia, almeno da un punto di vista normativo. Nonostante ciò, molti studiosi hanno sottolineato i paradossi della riforma evidenziando come nella pratica l'autonomia sia rimasta invariata soprattutto se si considera che le risorse finanziarie sono ancora prevalentemente pubbliche e la diversificazione delle entrate è ancora uno degli anelli deboli delle Università – aziende.

⁶⁰ "Le aziende, per la loro stessa natura di istituti economici, non hanno in sé le medesime ragioni della loro esistenza, ma le ritrovano nei bisogni che vogliono soddisfare. Nella teorica zappiana l'istituto è un fenomeno unitario nelle condizioni del tempo e dello spazio che "soggiace agli eventi che lo rendono inefficace"; l'unità nella dimensione temporale conduce al concetto di azienda intesa come unità economica caratterizzata da continuità; in questo senso "il nostro istituto economico è una realtà operante: diviene giorno per giorno, si costruisce continuamente, nelle sue strutture sempre si rinnova e sempre si ricompie nei processi economici attuati, sempre si trasforma e apertamente si manifesta come dettano le circostanze mutevoli alle quali l'azienda

superando il principio guida della sola massimizzazione del profitto⁶¹; mentre la visione sistemica considera l'azienda come una combinazione di parti o di elementi riuniti in un tutto⁶².

In una prospettiva aziendale non vi è contrasto tra la natura dei fini che possono essere anche sociali e la natura economica (produzione, consumo, investimento, risparmio, innovazione) dell'organismo attraverso il quale sono raggiunti gli obiettivi⁶³; infatti, secondo il paradigma⁶⁴ aziendale italiano⁶⁵ consolidato a partire dalla fine del diciannovesimo secolo e durante il ventesimo

deve adattarsi". Si veda: ZAPPA G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1956, p. 38. Nella dimensione spaziale l'azienda è considerata nella sua individualità e definita una "economia singola" in quanto il suo divenire si svolge in autonomia, secondo non effimeri ordinamenti e per fini di carattere non transitorio. In pratica, "non costituiscono un'azienda pochi atti o una serie breve di atti compiuti occasionalmente da un persona o da un insieme di persone per eccezione operanti a unico fine". Si veda: ZAPPA G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, cit., p. 41.

⁶¹ Bisogna precisare che le PA non possono essere gestite come un business infatti mentre gli uomini d'affari sono orientati al raggiungimento del profitto, i leader delle PA sono mossi dal desiderio di soddisfare gli interessi della collettività. Inoltre, la principale fonte di finanziamento delle aziende private sono i clienti, invece le PA sono sovvenzionate principalmente dai contribuenti. Differenze di questo genere creano nel settore pubblico incentivi sostanzialmente diversi...[.]. La principale missione della PA consiste nell'agire bene. La PA deve fornire a tutti gli stessi servizi, indipendentemente dalle possibilità economiche o dalle singole necessità e pertanto non può avere l'efficienza di mercato di un'azienda. Il fatto che un'amministrazione non possa essere gestita come un business non significa che essa non possa diventare più imprenditoriale. Si veda: OSBORNE D., GAEBLER T., *Reinventing Government*, (trad. it Di Paola A., Martera B.), *Dirigere e Governare. Una proposta per reinventare la Pubblica Amministrazione*, Garzanti, Italia, 1995, pp. 53-55.

⁶² Si veda: PAOLONE G., D'AMICO L. (a cura di), *I principi e i modelli de l'economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 35-61. I requisiti di aziendalità (autonomia, coordinazione sistemica e durabilità) saranno approfonditi nel capitolo due con riferimenti specifici all'azienda pubblica Università.

⁶³ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 20.

⁶⁴ Il termine paradigma indica un modello di riferimento fondamentale elaborato a seguito di conquiste scientifiche universalmente riconosciute, le quali per un certo periodo forniscono un modello di problemi e soluzioni accettabili da coloro che praticano un campo di ricerca.

⁶⁵ Nelle teorie di management sviluppate nel contesto statunitense, la classificazione delle aziende, attuata sempre in base al fine, prevede una differenziazione delle aziende for profit il cui fine è massimizzare la ricchezza economica a vantaggio di coloro che hanno assunto il rischio di impresa, dalle aziende not for profit che nascono per motivazioni non economiche; nel primo caso il livello di successo è misurato soprattutto dal profitto, nel secondo caso il livello di soddisfazione non è misurato dall'incremento della ricchezza economica, ma dall'aumento del benessere a vantaggio della collettività. Si veda: BORGONOVI E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 16.

secolo tutte le aziende hanno lo stesso fine⁶⁶ generale che è quello di concorrere al progresso economico e sociale della comunità, ma hanno differenti fini specifici⁶⁷ che permettono di distinguere le aziende di produzione dalle aziende di consumo (o erogazione)⁶⁸.

La produzione implica la combinazione dei fattori produttivi al fine di ottenere nuovi beni/servizi atti a soddisfare dati bisogni ovvero ad essere utilizzati in nuovi cicli di produzione; il consumo invece riguarda l'impiego dei beni, ovvero qualunque atto nel quale viene utilizzato un bene economico (o fattore della produzione)⁶⁹.

Mentre per l'azienda di consumo il finalismo economico non è necessario per la sua sopravvivenza, ma è solo strumentale al suo funzionamento e per la sua autonomia, nelle aziende di produzione la finalità economica è fondamentale e quindi la sua assenza giustifica la cessazione dell'attività⁷⁰.

Inizialmente le PA sono state ricomprese nella categoria delle aziende di erogazione caratterizzate dalla realizzazione di un'utilità non misurata da un valore di scambio (dal mercato), ma attribuibile ad altri fattori di natura sociale

⁶⁶ Sulla classificazione delle aziende secondo il fine, nella letteratura economico-aziendale vi sono diversi contributi. Tra questi, si vedano: PAOLONE G., D'AMICO L. (a cura di), *I principi e i modelli de l'economia aziendale*, cit., pp. 38-39. CANDIANO V., *L'azienda pubblica. Gestione, rivelazione, programmazione, controllo*, Rubbettino, Roma, 2004, pp. 12-13.

⁶⁷ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 2

⁶⁸ La distinzione tra aziende di produzione e aziende di erogazione è stata posta dalla ragioneria classica rispetto al fine che le attività si propongono di raggiungere; per alcune, il fine è quello di produrre, mentre per altre è quello di amministrare consumi, risparmi e decidere investimenti. Ma ciò non corrisponde più al vero quando si voglia riferire il fine a quello che la produzione e l'organizzazione del consumo si propongono. Non è corretto infatti credere che la produzione si prefigga necessariamente il lucro, nella sua forma finale del profitto, né che l'azienda di erogazione si proponga di non conseguire un avanzo economico, che è una rendita netta. Si veda: AMADUZZI A., *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino, 1965.

⁶⁹ Un bene economico o fattore della produzione è un oggetto materiale o un servizio relativamente scarso che è in grado di soddisfare un bisogno. Es. l'aria che respiriamo non è un bene economico poiché è abbondante rispetto alla necessità; i principali fattori della produzione sono il capitale, la terra, il lavoro. Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 1 – 5.

⁷⁰ Si veda: CANDIANO V., *L'azienda pubblica*, cit., p. 12.

coincidenti con il maggior benessere delle persone (es. maggiore cultura nel caso delle scuole/Università).

Le aziende di erogazione sono state identificate come pubbliche quando soddisfano i bisogni rilevanti e prioritari dell'intera comunità, oppure private (es. famiglie) se soddisfano i bisogni limitati e specifici di determinati individui o gruppi sociali⁷¹.

I successivi sviluppi disciplinari hanno apportato modifiche riguardo alla categoria aziendale a cui ricondurre le PA in seguito inquadrare come aziende composte che svolgono congiuntamente processi di consumo e di erogazione⁷²; tali aziende raccolgono i mezzi per soddisfare i bisogni e le esigenze di una certa collettività ponendo in essere anche i cicli produttivi che si concludono con lo scambio dei beni e dei servizi sul mercato.

Sul piano operativo diversi autori ritengono tale distinzione ormai superata⁷³ dalla visione più ampia secondo cui tutte le aziende sono strumenti per la soddisfazione dei bisogni (anche quelle produttive) e tutte le aziende (anche quelle di consumo) sono “un fatto di produzione”⁷⁴.

⁷¹ In quest'ultima categoria rientrano ad esempio le famiglie nelle quali l'attività economica si realizza prevalentemente attraverso l'apporto dei redditi da lavoro dei membri della famiglia che verranno poi consumati o risparmiati a seconda delle esigenze dei familiari. BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali*, cit., p. 2. Inoltre, sono aziende di erogazione ad esempio anche le associazioni dove le risorse destinate al consumo sono in via prevalente apportate dalle persone che compongono l'associazione stessa. Si veda: FALLEGARA, A.M., *Assetto istituzionale, soggetto economico e strutture di governo delle aziende*, in ANDREI P., *Introduzione all'economia d'azienda*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 39.

⁷² Si veda: MUSSARI R., *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, CEDAM, Padova, 1996.

⁷³ Il punto fondamentale consiste nella considerazione che la produzione, la distribuzione, il consumo e l'erogazione possono convivere simultaneamente ed essere esercitate perfettamente attraverso la formula aziendale. Ciò è possibile quando, nell'ambito delle attività di “erogazione” in senso lato si stabiliscono contributi adeguati a remunerare i costi effettivi in aggiunta ai prezzi politici. Tutte le attività aziendali possono essere ricondotte alla comune matrice di produzione dei servizi nel senso lato, che il termine ha acquisito ormai, e non vi è più margine di incertezza nell'affermare che questi servizi possono e debbono essere gestiti attraverso lo “strumento” aziendale rispondendo alla norme cui esso è sottoposto. Si veda: ANSELM L., *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, cit.

⁷⁴ SALVATORE C., *Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo*, cit., p. 13.

Pertanto, sono stati identificati altri criteri che permettono di distinguere le entità pubbliche dalle altre tipologie di aziende. Nella dottrina economico-aziendale italiana (e più in generale europea) le aziende pubbliche si distinguono dalle aziende private in funzione della natura del soggetto economico⁷⁵ che orienta la gestione dell'azienda verso determinate finalità; per cui, se quest'ultimo è pubblico allora l'azienda può essere considerata pubblica⁷⁶.

Combinando le varie definizioni di soggetto economico che nel tempo si sono succedute nella letteratura economico aziendale⁷⁷, emergono i suoi caratteri fondamentali: a) è sempre costituito da persone fisiche, b) esprime le massime decisioni aziendali, c) esercita il potere volitivo⁷⁸ direttamente o indirettamente mediante l'elezione di rappresentanti, d) è sempre unico anche se può essere formato da un insieme di persone che presentano interessi molteplici, e) subisce i risultati negativi della gestione aziendale, avvantaggiandosi di quelli positivi⁷⁹.

In sintesi, il soggetto economico è costituito da una o più persone fisiche, in grado di esercitare un potere effettivo finalizzato al conseguimento di obiettivi che soddisfano i bisogni risalenti ai soggetti che lo compongono⁸⁰.

⁷⁵ Il soggetto economico è il gruppo di persone che detiene ed esercita il potere assumendo le massime decisioni. Si veda: SALVATORE S., *Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo*, cit., p. 14. Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 14.

⁷⁶ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 31.

⁷⁷ Per Zappa il soggetto economico è composto dalle persone nel cui interesse prevalente è svolta l'attività dell'impresa. Per Onida il soggetto economico è la persona o gruppo di persone che di fatto ha ed esercita il supremo potere nell'azienda, subordinatamente solo ai vincoli d'ordine giuridico e morale ai quali deve o dovrebbe sottoporsi. Per Amaduzzi il soggetto economico è composto dagli individui che indirizzano gli obiettivi dell'azienda e ne controllano le modalità di conseguimento. Il pensiero dell'Autore rimarca due fondamentali caratteri riferibili al soggetto economico: la capacità di indirizzo e di orientamento strategico, la capacità di controllo della gestione, nel suo svolgimento e nei risultati raggiunti. Di particolare interesse il contributo di Masini secondo il quale il soggetto economico è l'insieme delle persone fisiche nell'interesse delle quali l'istituto è posto in essere e governato. Si veda: RICCI P., *Il soggetto economico nell'azienda pubblica*, Greco, Milano, 2010, pp. 10-30.

⁷⁸ Il supremo potere volitivo nelle aziende pubbliche risale allo Stato o agli enti autarchici territoriali ed è quindi esercitato, al sommo della gerarchia, dalle persone che esprimono la volontà dello Stato o dei menzionati enti. Si veda: ONIDA P., *Economia d'azienda*, cit., pp. 21-22.

⁷⁹ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 31.

⁸⁰ Si veda: RICCI P., *Il soggetto economico nell'azienda pubblica*, cit., p. 39.

Anche se spesso, facendo riferimento alla nozione di soggetto economico, si tende a qualificare l'azienda come "pubblica" se chi ha il potere di decidere è una persona giuridica pubblica⁸¹, nel riscontro con la realtà, il soggetto economico non sempre coincide con il soggetto giuridico ovvero con la persona giuridica che si assume i diritti e gli obblighi derivanti dalle operazioni aziendali⁸².

Infatti, non esiste un'assoluta biunivocità tra azienda pubblica e diritto pubblico, né fra azienda privata e diritto privato; in molte aziende pubbliche (es. aziende sanitarie) che presentano una veste giuridica pubblica, gli atti di organizzazione sono regolati dal diritto privato nel rispetto dei principi e dei criteri previsti dalle diverse disposizioni legislative. Allo stesso modo, ad alcune aziende con veste giuridica privata, il legislatore ha stabilito che si applichino le regole del diritto pubblico (diritto amministrativo, es. diritto di accesso) per tutelare l'interesse pubblico⁸³.

Premesso ciò, in qualsiasi tipologia di azienda, è possibile individuare il soggetto economico (o soggetto dominante) partendo dalle condizioni di proprietà del patrimonio aziendale; in tal modo, nelle imprese individuali caratterizzate dalla proprietà accentrata in un'unica persona o nucleo familiare, è molto più facile individuare il soggetto economico, rispetto alle aziende più articolate e di maggiori dimensioni in cui il soggetto economico è costituito oltre che dai portatori del capitale sociale, anche dai vertici della struttura (top management) che pongono in essere le massime decisioni⁸⁴.

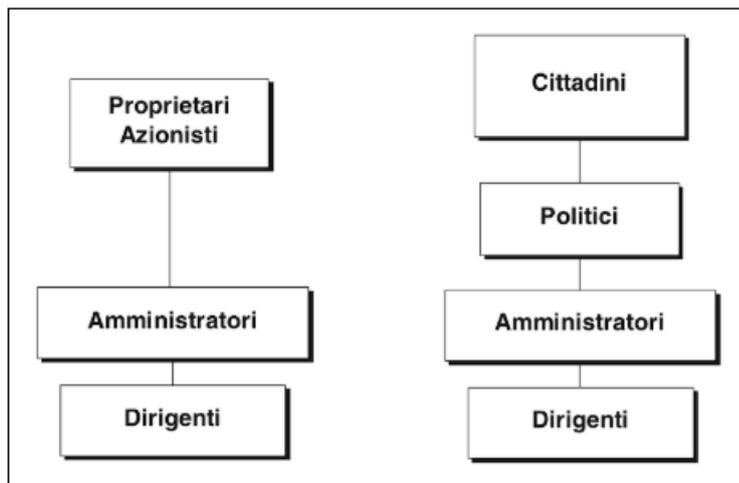
Fig. 1.1 Il duplice soggetto economico delle aziende pubbliche

⁸¹ Si veda: ANSELMI L., *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 39.

⁸² Si veda: PAOLONE G., D'AMICO L., *I principi e i modelli de L'economia aziendale*, cit., p. 39.

⁸³ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 26.

⁸⁴ Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 15-16.



Fonte: PAVAN A., REGINATO E., 2012, p. 16

Le aziende pubbliche sono realtà molto complesse poiché in esse il soggetto economico si sdoppia in due figure: da un lato i cittadini che, in qualità di “proprietari etici” della cosa pubblica nominano i politici a rappresentare i loro interessi senza detenere la proprietà del capitale⁸⁵ e dall’altro, gli Amministratori, ovvero i vertici della struttura dirigenziale che pongono in essere le massime decisioni aziendali. Ciascun cittadino assume, nei confronti di ogni azienda pubblica, il duplice ruolo di “proprietario” delle risorse collettive e di “cliente” dei servizi prodotti dalla PA esercitando allo stesso tempo, sia interesse ai risultati conseguiti dall’azione pubblica, sia la possibilità di condizionare i comportamenti attraverso le scelte elettorali⁸⁶.

Ne consegue che, il soggetto economico pubblico è orientato al perseguimento dell’interesse generale; a tal proposito, per evitare che il “soggetto economico istituzionale” rappresentato dagli organi a cui i cittadini hanno demandato le decisioni non coincida con il “soggetto economico di fatto” – che in modo sostanziale assume le massime decisioni rappresentando obiettivi particolari e volti ad avvantaggiare gruppi di interesse limitati – è necessario attuare una gestione pubblica improntata alla massima trasparenza impostando un

⁸⁵ Tale meccanismo rispecchia la teoria dell’agenzia in base al quale un soggetto principale delega un agente ad esercitare alcuni poteri per realizzare i propri interessi. Si veda: POTITO L. (a cura di) *Economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2017.

⁸⁶ *Idem*.

rapporto diretto tra politici, Amministratori e cittadini; da questo punto di vista, diventa importante porre la massima enfasi sulla esplicitazione degli obiettivi pubblici da perseguire che devono essere definiti in modo tale da poter essere concretamente attuati e dando la possibilità alla collettività di verificare che la gestione sia di fatto indirizzata verso il perseguimento dell'interesse pubblico e non diretta a soddisfare interessi particolari⁸⁷.

La conduzione delle PA secondo il modello economico aziendale – che consente di realizzare un equilibrio tra i bisogni pubblici e le risorse messe a disposizione dalla comunità, tra risorse acquisite e risorse consumate – deve pertanto tenere conto di alcuni tratti peculiari della gestione che differenziano le aziende pubbliche da quelle private.

Fig. 1.2 – Le principali specificità gestionali delle PA



Fonte: elaborazione propria

⁸⁷ Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 15-16.

Come sottolineato, nelle PA i rappresentanti del soggetto economico (collettività) sono i politici che, in virtù delle funzioni di governo che la legge gli attribuisce, sono da includere nel concetto di management pubblico tanto quanto la dirigenza⁸⁸. L'influsso dei tempi e dei ritmi della politica condizionano l'operatività aziendale poiché le decisioni amministrative dei dirigenti e del personale responsabile che opera nelle PA sono complementari a quelle politiche che implicano giudizi di valore a tutela di molteplici interessi.

Tale aspetto comporta in ambito pubblico un elevato peso delle norme e quindi la presenza di una più accentuata dimensione giuridica ovvero una maggiore formalizzazione dell'attività amministrativa che deve svolgersi secondo norme e schemi predeterminati e trasparenti finalizzati a garantire alla collettività che non vi sia un uso distorto dei poteri sovraordinati attribuiti agli organi degli istituti pubblici⁸⁹.

Inoltre, nelle aziende pubbliche si rileva una maggiore eterogeneità delle attività svolte che comporta anche una diversa professionalità del personale impiegato a vario titolo al suo interno⁹⁰; le risorse umane rappresentano un fattore critico di successo per qualsiasi azienda, ma ciò è ancor più rilevante nelle PA poiché il dipendente pubblico svolge un duplice ruolo; infatti, oltre a prestare il proprio lavoro, è anche rappresentante della comunità (Stato) e come tale, deve garantire la qualità della prestazione tutelando gli interessi della collettività; il capitale umano, inteso come insieme delle conoscenze e delle competenze detenute dalle persone che operano in azienda, è un elemento essenziale per

⁸⁸ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle Amministrazioni pubbliche*, cit., p. 129.

⁸⁹ La tutela dei diritti e degli interessi non dovrebbe essere demandata solo alla correttezza formale degli atti poiché è stato posto in evidenza come fenomeni di corruzione, sprechi ed inefficienze abbiano potuto realizzarsi attraverso atti amministrativi formalmente corretti.

⁹⁰ Tra i vari "prodotti" rientrano ad esempio l'emanazione delle leggi, l'adozione di atti amministrativi, l'erogazione dei servizi pubblici, i trasferimenti finanziari, l'emanazione di indirizzi, programmi e politiche che costituiscono punti di riferimento per i soggetti economici e sociali. Si veda: FATTORE G., BORGONOV E., "Caratteristiche e specificità del management pubblico", in BORGONOV E., FATTORE G., LONGO F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2015, pp. 41 – 47.

allineare le aspettative degli stakeholder⁹¹ alle missioni e ai valori dell'organizzazione.

La gestione delle risorse umane e di tutto il capitale intellettuale⁹² assume un peso notevole nelle Pubbliche Amministrazioni che sono organizzazioni *labour intensive*, ad alta intensità di capitale umano; quest'ultimo svolge attività professionale con livelli di competenze e gradi di specializzazione piuttosto elevati, acquisibili a seguito di molteplici anni di formazione o in seguito all'esperienza maturata durante gli anni trascorsi a svolgere determinate mansioni⁹³.

⁹¹ La definizione maggiormente utilizzata di stakeholder è quella fornita nel 1984 dall'economista e filosofo Freeman che lo identifica come "ogni individuo o gruppo che può influenzare o essere influenzato dal perseguimento degli obiettivi di un'azienda". Si veda: FIORANI F., JANNELLI R., MENEGUZZO M., *CSR 2.0 proattiva e sostenibile. Tra mercati globali e gestione della crisi*, Egea, Milano, 2012, p. 38.

⁹² Il capitale intellettuale è il sistema dinamico delle risorse intangibili a disposizione dell'azienda (e delle attività intangibili messe in atto per svilupparle) che ricomprende: a) capitale umano (competenze e formazione del personale dipendente, capacità manageriali, know-how posseduto dai dipendenti; b) proprietà intellettuale (invenzioni, brevetti, marchi, software ecc.), c) capitale strutturale o organizzativo (processi gestionali, modelli organizzativi, sistemi informativi aziendali), d) capitale relazionale (immagine aziendale, rapporti con la clientela, relazioni con fornitori e sistema bancario-finanziario). Si veda: ORLANDO M., *Il bilancio del capitale intellettuale: gestione, valutazione e misurazione*, FrancoAngeli, Milano, 2012, pp. 5 – 20. Sebbene il concetto di capitale intellettuale sia stato originariamente sviluppato come *framework* per analizzare il contributo delle risorse intellettuali nelle imprese, tale approccio ha dimostrato di avere validità generale in termini di applicabilità a diversi contesti organizzativi ed industriali, tra cui il settore pubblico. Si veda: WALL A., The measurement and management of intellectual capital in the public sector. Taking the lead or waiting for direction?, *Public Management Review*, vol. 7, n. 2, 2005, pp. 289 – 303. ABBATINO G., ANGELETTI S., *Gestire e valutare le risorse intangibili nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini, 2013, pp. 1 – 20. Inoltre, diverse ricerche hanno dimostrato che il capitale intellettuale influisce in maniera positiva nel raggiungimento della performance non finanziaria. Si veda: KAMARUDDIN K., ABEYSEKERA I. (a cura di), *Intellectual Capital and Public Sector Performance*, Emerald Group Publishing Limited, UK, 2013.

⁹³ Le specificità professionali, l'elevato grado di competenze acquisibili solo con anni di lavoro e la necessità di svolgere anche un ruolo di tutela della funzione pubblica, rendono il personale pubblico strutturalmente poco flessibile e quindi tendenzialmente conservatore rispetto ai processi di cambiamento. Si veda: RUFFINI R., "Il Cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione", in REBORA (a cura di), *Il cambiamento organizzativo. Pratiche, competenze, politiche*, I quaderni di Sviluppo&Organizzazione, n. 22, ESTE, Milano, 2016, pp. 149 – 166.

Un'altra caratteristica delle aziende pubbliche è connessa all'assenza del prezzo di cessione⁹⁴ che fa venire meno la reazione della domanda, quale tipico strumento di governo e di valutazione della gestione nelle aziende private; infatti, una parte rilevante dei servizi erogati dalle PA non è ceduta dietro il corrispettivo di un prezzo e il finanziamento della produzione è attuato attraverso meccanismi diversi da quelli del mercato; nel caso specifico, ogni contribuente paga i tributi⁹⁵ suddivisi in imposte – che, mediante un meccanismo solidaristico, si prefiggono l'obiettivo di redistribuire la ricchezza tra la società – e le tasse che invece sono pagate dagli utenti dei servizi per coprire parte dei costi di produzione sostenuti per ottenere lo specifico servizio di cui hanno usufruito; ne consegue che, né le imposte, né le tasse non sono idonee a rappresentare l'utilità intrinseca dei servizi poiché non direttamente commisurate ad essa; pertanto, nel settore pubblico, il miglioramento della qualità delle prestazioni erogate non ha di per sé un effetto positivo sull'equilibrio economico della gestione; paradossalmente un'azienda pubblica che non soddisfa pienamente i bisogni della collettività ad esempio rendendo l'iter burocratico di accesso al servizio difficile, può comunque conseguire un equilibrio economico della gestione soprattutto se i finanziamenti statali che riceve non sono commisurati alla quantità e qualità dei servizi erogati;

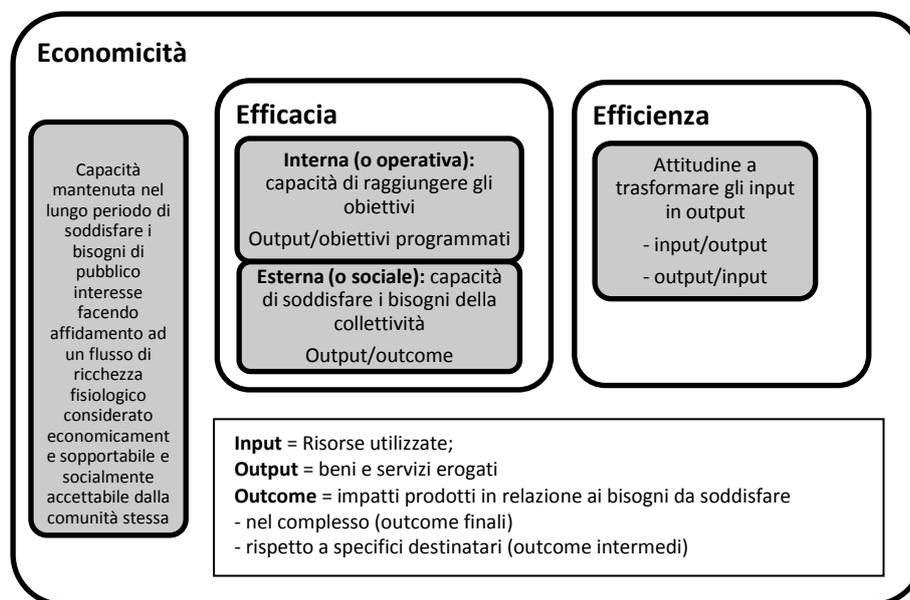
⁹⁴ Quando il servizio pubblico è erogato dietro un determinato corrispettivo monetario, quest'ultimo non ha quasi mai la funzione di oggettivare i giudizi di convenienza, ma piuttosto è visto come una opportunità per redistribuire correttamente la ricchezza tra i cittadini.

⁹⁵ I tributi che costituiscono la principale fonte ordinaria per il finanziamento delle produzioni pubbliche, si distinguono in tasse e imposte. Le tasse sono versate dagli utenti nel momento in cui ricevono un servizio e coprono solo parte dei costi di produzione. Le imposte che invece si prefiggono l'obiettivo di redistribuire la ricchezza, possono essere dirette (quando sono commisurate al reddito o al patrimonio) o indirette (se invece sono applicate sulla produzione o il consumo). In estrema sintesi, il prelievo effettuato mediante imposta si distingue da quello relativo alla tassa che prevede una chiara relazione economica tra il pagamento del tributo e l'erogazione diretta del servizio di cui il cittadino trae immediato vantaggio; l'importo pagato sotto forma di tassa è però sempre inferiore rispetto al costo di produzione del servizio; tale differenziale resta a carico della collettività nel suo insieme e viene colmato attraverso le imposte poiché si ritiene che il servizio generi esternalità positive. Si veda: MUSSARI R., *Economia delle aziende pubbliche*, cit., pp. 58 – 61.

per tale motivo, è molto importante includere i cittadini utenti nei processi di valutazione dei servizi erogati dalle PA⁹⁶.

I tratti caratterizzanti delle PA implicano che la valutazione delle attività svolte non si limiti ai giudizi di convenienza economico-finanziaria (equilibrio tra flussi di ricavi e costi), ma avvenga secondo tre criteri fondamentali: economicità, efficacia ed efficienza che presentano diverse specificità rispetto alle imprese.

Fig. 1.3 – I criteri di valutazione dell'attività delle PA



Fonte: elaborazione propria

Le PA, dopo aver acquisito le risorse finanziarie, umane, strumentali ecc. (*input*) implementano il processo produttivo necessario all'ottenimento di beni e servizi (*output*, come ad esempio prestazioni mediche, istruzioni, stratede ecc.) che avranno un determinato impatto sulla collettività (*outcome*)⁹⁷.

⁹⁶ Si veda: BORGONOV E., FATTORE G., LONGO F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2015, pp. 41 – 47.

⁹⁷ Si veda: BORGONOV E., ANNESSI-PESSINA E., BIANCHI C. (a cura di), *Outcome-based Performance Management in the Public Sector*, Springer, Switzerland, 2018. Alcuni autori identificano l'*outcome* come l'impatto prodotto sulla collettività da un determinato bene e servizio; altri autori differenziano i due concetti, sebbene molto vicini. In quest'ultimo caso,

La scarsità delle risorse disponibili impone alle PA di operare in economia attuando un razionale impiego degli *input* in modo da soddisfare il maggior numero di bisogni⁹⁸.

L'economicità (connessa alla durabilità) è una condizione di aziendalità che non è sintetizzabile in un unico indicatore, ma è identificata come sintesi di efficacia ed efficienza; in ambito privato, le aziende operano sul mercato con finalità lucrativa, pertanto, il soddisfacimento dei bisogni genera automaticamente volumi di ricavi e tale grandezza, è generalmente espressa dalla differenza tra le componenti di reddito positive (ricavi) e le componenti di reddito negative (costi); infatti, in questo caso, i meccanismi concorrenziali fanno sì che solo le aziende in grado di raggiungere le migliori condizioni di utilizzazione dei fattori produttivi possano sopravvivere; invece in ambito pubblico, poiché le aziende sono caratterizzate dalla finalità non lucrativa, i proventi sono indipendenti dal consumo e pertanto l'economicità può essere meglio espressa come la capacità mantenuta nel lungo periodo di soddisfare i bisogni di pubblico interesse facendo affidamento su un flusso di ricchezza fisiologico considerato economicamente sopportabile e socialmente accettabile dalla comunità stessa⁹⁹.

Il giudizio di economicità presuppone una indagine prospettica relativa alle probabili condizioni che caratterizzano la gestione nei successivi periodi amministrativi; infatti, un impiego irrazionale delle risorse derivante da una gestione anti economica (inefficace ed inefficiente) nel lungo periodo si rifletterà sulle generazioni future che dovranno reintegrare e sanare i costi dei beni e

l'*outcome* è la modifica del comportamento dei soggetti beneficiari dei beni e servizi pubblici, mentre l'impatto rappresenta l'influenza globale dell'*outcome* ovvero il risultato ultimo della politica. Ad esempio, si consideri il caso di una politica contro l'inquinamento in virtù del quale sono concessi finanziamenti alle imprese per rinnovare gli impianti di depurazione; l'output è rappresentato dal numero di finanziamenti concessi, l'*outcome* dal numero di imprese che usufruiscono dei finanziamenti e l'impatto la riduzione dell'inquinamento nell'aria. Si veda: DEL BENE L., "La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nell'ottica del federalismo", in ANSELMINI L. (a cura di), *La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, SSPA, 2009.

⁹⁸ Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 80 – 83.

⁹⁹ Si veda: MUSSARI R. (a cura di), *Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'agenzia dell'entrate*. Rubettino, Soveria Mannelli, 2002, p. 113.

servizi di cui non hanno usufruito direttamente, senza ricevere in cambio alcuna controprestazione¹⁰⁰.

L'efficienza, è la capacità dell'azienda pubblica, attraverso i processi gestionali, organizzativi e tecnologici, di minimizzare le risorse impiegate (*input*) a parità di risultato ottenuto (*output*), o viceversa la capacità di massimizzare i risultati ottenuti (*output*) dato un certo di livello di risorse impiegate (*input*); nel primo caso, l'efficienza aumenta se diminuisce il risultato dell'indicatore (*input/output*)¹⁰¹; nel secondo caso, l'indicatore di efficienza (che misura anche la produttività) è dato dal rapporto tra *output/input* e l'efficienza aumenta se aumenta l'indicatore¹⁰².

Fig. 1.4 – Indicatori di efficienza

a) Efficienza = $\frac{\text{input}}{\text{output}}$ → obiettivo: minimizzare le risorse utilizzate L'efficienza è maggiore, se minore è l'indicatore
b) Efficienza = $\frac{\text{output}}{\text{input}}$ → obiettivo: massimizzare i “prodotti” ottenuti → misura della produttività L'efficienza è maggiore, se maggiore è l'indicatore

Fonte: adattato da MUSSARI, 2017, p. 141.

L'efficienza può essere misurata da indicatori monetari (efficienza economica¹⁰³) o indicatori di carattere non monetario (efficienza tecnica); inoltre,

¹⁰⁰ Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

¹⁰¹ Ad esempio l'ottenimento di 200 output a fronte di 100 input impiegati determina un indice di efficienza pari a 0,50 (200/100); l'obiettivo è quello di minimizzare gli input impiegati a fronte sempre di 200 output ottenuti; pertanto, se a fronte di 200 output avessi impiegato 50 input, l'indicatore di efficienza sarebbe diminuito (50/200=0,25) e si sarebbe realizzata una maggiore efficienza.

¹⁰² Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit.

¹⁰³ L'efficienza economica che scaturisce da misurazioni di carattere monetario, è misurabile in funzione della contabilità economico-patrimoniale. L'espressione in termini monetari

si è soliti distinguere tra misure di produttività¹⁰⁴ che sono riferite alla gestione nel suo complesso e riguardano la dotazione di risorse (es. numero di studenti per dipendenti), misure di rendimento se gli stessi parametri vengono riferiti ad una risorsa individuale (quantità di *output* per unità di risorsa, es. ore di lezione per singolo docente) e costi unitari¹⁰⁵ di beni e servizi che fanno riferimento a specifici settori di attività¹⁰⁶.

Nelle aziende pubbliche, l'efficacia dei servizi e dei programmi è abbastanza complessa da valutare; infatti, oltre all'*efficacia gestionale* (o interna), intrinseca all'attività aziendale, che si raggiunge quando l'impiego degli *input* permette di conseguire gli obiettivi programmati, bisogna considerare anche l'*efficacia sociale*¹⁰⁷ (o esterna) che esprime la “capacità delle politiche pubbliche

dell'efficienza si traduce nella indagine relativa alla formazione di costi e ricavi/proventi. Anche nelle PA i costi devono essere reintegrati sistematicamente dai proventi, laddove una copertura meramente monetaria attraverso l'indebitamento può essere considerata strumento occasionale ed eccezionale di gestione. Infatti, l'indebitamento dovrà prima o poi essere sanato da successivo prelievo tributario probabilmente anche da generazioni future. L'efficienza economica è legata all'ottimizzazione dell'impiego dei fattori produttivi in modo da conseguire l'equilibrio economico. In tal senso i proventi – che costituiscono la nuova ricchezza acquisita per reintegrare quella distrutta in seguito all'allestimento dei prodotti – e i ricavi che rappresentano la remunerazione dei fattori produttivi – devono essere almeno pari al volume dei costi sostenuti. Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 82 – 83. Nelle PA, considerando la scarsa possibilità di azione sui ricavi, è necessario agire soprattutto sui costi di produzione. Si veda: CANZONETTI G., “Il sistema degli indicatori per la valutazione dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche”, in ANSELMINI L. (a cura di), *La misurazione della performance nelle Pubbliche Amministrazioni*, SSPA, 2009, pp. 212 – 243.

¹⁰⁴ La produttività ad esempio di un reparto o di un ufficio è data dal rapporto tra quantità di lavoro svolto e il numero di dipendenti (o altri fattori produttivi impiegati). Si veda: BIANCHI M., *Il controllo manageriale degli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 112.

¹⁰⁵ Il costo unitario di produzione sintetizza il consumo di risorse necessario per produrre una unità di un determinato bene/servizio. Si veda: CINQUINI L., GIANNETTI R., “Contabilità analitica e analisi dei costi” in ALLEGRINI M., GIANNETTI R., LATTANZI N., LAZZINI S. (a cura di), *Elementi di bilancio e di management. Strumenti manageriali per il governo economico dell'azienda*. Giappichelli, Torino, 2016, p. 98.

¹⁰⁶ Si veda: FATTORE G., BORGONOV E., “I concetti fondamentali per lo studio delle istituzioni pubbliche”, cit., p. 27.

¹⁰⁷ Alcuni autori denominano tale tipo di efficacia anche “globale”.

di suscitare un cambiamento socialmente apprezzabile nelle abitudini dei cittadini”¹⁰⁸.

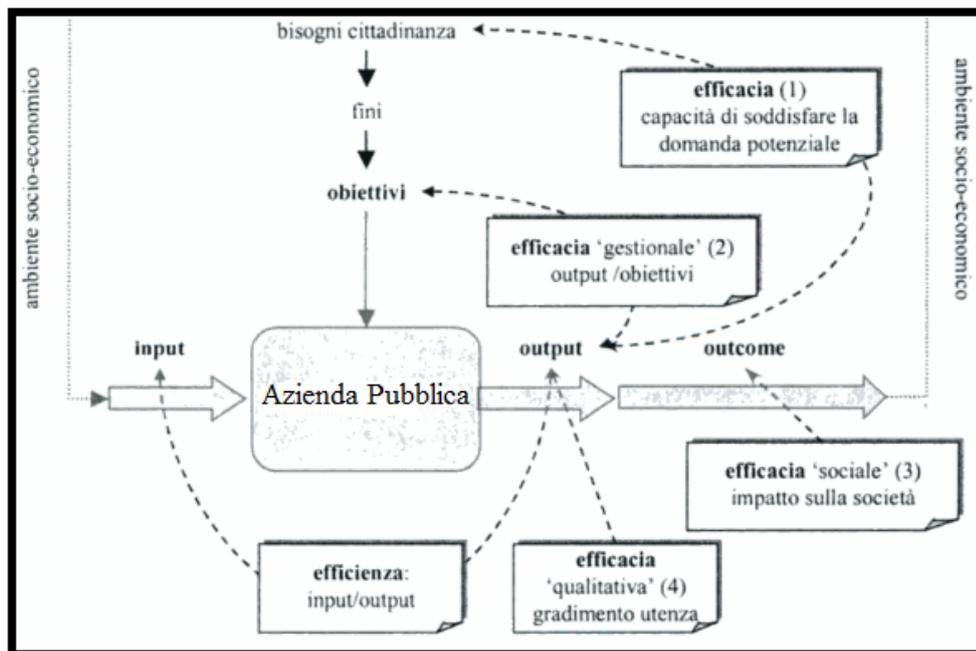
L’efficacia gestionale, orientata prevalentemente al breve periodo, è solitamente espressa dal rapporto tra risultati raggiunti ed obiettivi programmati (*output*/obiettivi programmati); nelle PA, che operano in assenza di concorrenza, l’inesistenza del mercato che funge da “valutatore” imparziale della performance raggiunta, genera un rischio di autoreferenzialità che si avvalora quando gli obiettivi sono programmati ad un livello di facile raggiungibilità. Pertanto, diventa necessario verificare che sia raggiunta anche l’efficacia esterna che evidenzia la capacità degli obiettivi di rispondere alle necessità dei cittadini, ovvero che i beni e servizi erogati siano in grado di soddisfare la domanda dei bisogni espressi dalla collettività¹⁰⁹. L’efficacia esterna connessa al raggiungimento degli obiettivi strategici che rispecchiano gli interessi collettivi è da ricondurre primariamente all’organo di governo di indirizzo politico, mentre quella interna è di responsabilità dei dirigenti ¹¹⁰.

Fig. 1.5 – L’efficienza ed efficacia nelle PA

¹⁰⁸ Si veda: FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il nuovo sistema informativo delle aziende pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 175.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 151.



Fonte: FARNETI G., 2004, p. 174.

La misura dell'efficacia sociale dei servizi erogati si presenta particolarmente complessa, e non è sufficiente che l'azienda pubblica riesca a soddisfare quantitativamente la domanda espressa dalla collettività, ma è importante anche verificare il modo in cui avviene l'erogazione; in altri termini, l'efficacia esterna ingloba anche il livello di gradimento espresso dall'utenza ovvero la qualità¹¹¹ che, secondo un approccio economico – aziendale è definibile come “l'insieme degli aspetti di un prodotto/servizio da cui dipendono le sue capacità di soddisfare completamente un dato bisogno: caratteristiche fisiche, aspetto, durata, utilizzabilità, affidabilità, supporto logistico, riparabilità, praticità, spendibilità”; la qualità non si riferisce solo alle caratteristiche tecniche e

¹¹¹ La qualità include: la qualità attesa che concerne i requisiti che il fruitore di un servizio si aspetta di ottenere; la qualità progettata che si riferisce agli attributi che la PA programma e che dovranno caratterizzare il servizio in termini di organizzazione, modalità di fruizione, modalità operative ecc.; la qualità erogata si riferisce alle condizioni effettive del servizio di produzione e la qualità percepita riguarda le sensazioni e percezioni che l'utente ha ricevuto dalla fruizione del servizio. Si veda: DEL BENE L., “La misurazione delle performance nelle Pubbliche Amministrazioni”, cit., p. 102.

misurabili direttamente, ma si estende anche alla sfera immateriale dei bisogni, delle attese e delle aspettative della collettività¹¹².

Il grado di soddisfacimento dell'utente dipende dal divario tra le sue aspettative (legate alle esperienze personali, alle esperienze pregresse) e la percezione della prestazione ricevuta; quest'ultima è relativa sia agli aspetti sostanziali del servizio (es. l'intervento direttamente realizzato e volto a modificare lo stato di salute, nelle aziende sanitarie), sia gli aspetti collaterali dello stesso riguardanti l'aderenza a determinati standard del servizio (tempi di attesa, chiarezza delle informazioni, disponibilità del personale)¹¹³.

L'efficacia è sempre correlata a misure non monetarie che esprimono il rapporto tra la soddisfazione dei bisogni della collettività e quantità e qualità dell'offerta di beni e servizi (es. unità di servizio reso/domande di servizio reso); gli indicatori di misurazione dell'efficacia sono molto specifici per i diversi settori di attività e non sono sempre riconducibili all'unità omogenea del valore di scambio; alcuni indicatori di efficacia sono ad esempio: le misure del grado di soddisfazione degli utenti, le misure che riflettono le barriere all'accesso ai servizi (es. i tempi di attesa, ostacoli alla fruibilità dei servizi ecc.) o le misure per cui il risultato dell'azione è chiaramente correlabile alla soddisfazione del bisogno (es. il tasso di occupazione per i laureati di una Università)¹¹⁴; gli indicatori di qualità possono essere definiti mediante strumenti atti a raccogliere sistematicamente l'opinione degli utenti (es. questionari, interviste dirette o telefoniche)¹¹⁵.

In conclusione, si sottolinea che ai principi aziendali di economicità, efficienza ed efficacia si aggiungono le dimensioni di legalità ed equità che, nel caso delle PA assumono un significato importante in considerazione delle missioni istituzionali da queste perseguite. Il concetto di equità è ambiguo, a

¹¹² Si veda: FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il nuovo sistema informativo delle aziende pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 175.

¹¹³ Si veda: REGINATO E., *Accountability e controlli in sanità*, Maggioli, Rimini, 2016, pp. 133–135.

¹¹⁴ Si veda: FATTORE G., BORGONOV E., “I concetti fondamentali per lo studio delle istituzioni pubbliche”, cit., p. 27.

¹¹⁵ Si veda: REGINATO E., *Accountability e controlli*, cit., p. 133.

causa del suo stretto collegamento con profili diversi, che sono morali, etici, filosofici, sociologici e che precedono e accompagnano il suo riconoscimento quale categoria rilevante negli studi di matrice economico-aziendale. In quest'ultimo caso l'equità è sinonimo di giustizia ed è intesa secondo un'accezione ampia, ossia come condizione di allocazione delle risorse e corrispondente erogazione di servizi che garantisca opportune condizioni d'accesso e trattamento a tutta la collettività, soddisfacendo in modo uniforme i bisogni¹¹⁶.

1.2 L'introduzione di logiche manageriali nelle Pubbliche Amministrazioni: il *New Public Management*

Il rinnovamento delle PA per una migliore gestione delle risorse pubbliche è ormai in atto da quasi un trentennio, frutto di diverse leggi e della concreta e diffusa necessità di aumentare l'efficienza e l'efficacia della gestione degli istituti pubblici riducendo gli sprechi e rafforzando il loro orientamento verso il benessere collettivo¹¹⁷.

La riduzione delle risorse pubbliche ha determinato un ripensamento delle logiche gestionali delle PA e il progressivo superamento del paradigma weberiano¹¹⁸ secondo cui la conformità alle norme, il rispetto delle regole e delle

¹¹⁶ Si veda: LEPORE L., "Efficienza, efficacia ed equità nell'amministrazione della giustizia", *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2009, p. 436.

¹¹⁷ Si veda: GIUSEPPONI K., *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche. Strumenti operativi e percorsi di innovazione*, Giuffrè, Torino, 2009, p. 289.

¹¹⁸ Secondo Weber la burocrazia caratterizzata da formalizzazione e spersonalizzazione dei compiti è la forma di organizzazione tecnicamente più efficiente e razionale, superiore ad altre forme di organizzazione perché permette di raggiungere gli obiettivi in modo migliore rispetto ad ogni altro sistema. In particolare, la burocrazia presenta le seguenti caratteristiche principali: a) il sistema di regole formali che definisce il modo in cui devono essere svolte le specifiche mansioni all'interno dell'organizzazione; b) la gerarchia degli uffici: creazione di una struttura organizzativa secondo la quale i superiori gerarchici hanno l'autorità, in virtù della posizione occupata di impartire ordini ai subordinati che occupano posizioni inferiori; c) la spersonalizzazione dei compiti che si concretizza nella riduzione delle relazioni interne ed esterne che possano compromettere l'assolvimento razionale dei doveri di ufficio. DAFT R.,

procedure standardizzate sono gli unici parametri in grado di assicurare una gestione ottimale delle PA burocratizzate¹¹⁹.

Nonostante la dottrina economico-aziendale avesse riconosciuto già da tempo la necessità di gestire le PA secondo i principi aziendali di efficienza, efficacia ed economicità, soltanto a partire dagli anni '70 in tutti i Paesi¹²⁰ europei ed extraeuropei¹²¹ sono state intraprese riforme più o meno radicali ed ininterrotte volte ad introdurre tali criteri nella conduzione delle PA.

Il percorso di “aziendalizzazione¹²²” del settore pubblico, inteso come processo di ammodernamento ed innovazione gestionale delle PA secondo principi economici, può essere ricondotto al paradigma¹²³ internazionale del *New*

Organizzazione aziendale, (ed. italiana a cura di Boldozzoni, D., Nacamulli R.), Maggioli, Rimini, 2017, p. 342.

¹¹⁹ Alcuni autori evidenziano che la burocrazia abbia numerosi vantaggi rispetto alle forme di organizzazione precedenti basate su favoritismi, posizione sociale e legami di parentela e sarebbe questo il motivo per cui continua ad essere la forma organizzativa predominante di molte PA. Tuttavia, al giorno d'oggi il termine “burocrazia” assume una connotazione negativa sinonimo di “prigionia delle regole” riconoscendo che l'eccessiva enfasi posta sulle norme determina una scarsa innovazione e maggiore lentezza nell'erogazione dei servizi. Si veda: GREY C., “Burocrazia e post burocrazia”, in KNIGHTS D., WILLMOTT H., *Introducing Organizational Behaviour and Management*, (ed. it. a cura di Mercurio R., Mangia G.), *Organizzazione Aziendale e Management*, De Agostini, 2009, pp. 317 –344.

¹²⁰ In Italia, il processo di aziendalizzazione (o managerializzazione) si è diffuso con ritardo rispetto agli altri Paesi e precisamente a partire dagli anni Novanta sono iniziate le prime riforme legislative.

¹²¹ Sulla comparazione delle riforme pubbliche avvenute in 12 Paesi (Australia, Belgio, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Svezia, UK, USA) si confronti: POLLIT e BOUCKAERT P., *Public Management Reform. A Comparative Analysis – into age of Austerity*, Oxford University, 2017. POLLIT C., BOUCKAERT G., *La riforma del management pubblico*, (ed. italiana a cura di Ongaro E.), Università Bocconi editore, Milano, 2002.

¹²² L'uso del termine “aziendalizzazione” potrebbe essere considerato fuorviante se si prende atto che l'istituto pubblico, come visto nel paragrafo precedente è un'azienda poiché risponde ai caratteri di aziendalità. Ma, in questo caso, il termine “aziendalizzazione” è ampiamente utilizzato in letteratura come sinonimo di “ammodernamento” ovvero processo di innovazione gestionale delle PA. A tal proposito si vedano: ANSELMINI L., *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione: il percorso aziendale*, Torino, Giappichelli, 1995. ADINOLFI P., “L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni: teoria e pratica a confronto”, *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2005. AQUINO S., “Aziendalizzazione, nuova governance, e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale”, *Economia Aziendale Online*, vol. 3, 2012. HINNA L. *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002.

¹²³ Anche se la maggior parte dei contributi concordano nel qualificare il NPM come un paradigma a tutti gli effetti, altri autori evidenziano che si tratta piuttosto di una sintesi di principi

*Public Management*¹²⁴ (NPM) che ha attribuito il cattivo funzionamento del sistema pubblico all'eccessiva enfasi posta alle regole a discapito dei risultati ponendo attenzione alla necessità di reinventare il management pubblico adottando logiche tipiche del settore privato idonee a realizzare un efficiente impiego delle risorse; nel dettaglio, le componenti dottrinali del NPM sono riportate nella tabella seguente¹²⁵.

Fig. 1.6 – Componenti dottrinali del *New Public Management*

già espressi in passato da diverse teorie in maniera autonoma. Si veda: GRUENING G., “Origini e basi teoriche del New Public Management”, *Azienda Pubblica*, XI, n. 6, 1998, pp. 263 – 291. Secondo alcuni studiosi, il New Public Management può essere ricondotto ad una varietà di radici teoriche: a) la teoria delle scelte pubbliche in base alla quale le PA sono poste in concorrenza con quelle private e viene data al cittadino la possibilità di scegliere tra diversi offerenti; b) Teoria dei costi di transazione: a certe condizioni (bassi costi di transazione) la produzione e l'erogazione di servizi pubblici può essere esternalizzata a soggetti diversi dalle PA, con consistenti vantaggi in termini di efficienza; c) Teoria “Principale-Agente”: occorre realizzare una netta separazione tra politica ed amministrazione. Gli organi politici possono essere considerati i mandanti (principale) e quelli amministrativi i mandatari (agente). Ai fini di ridurre l'asimmetria informativa che si può creare tra politici ed amministratori è necessario conciliare i risultati da raggiungere in un determinato periodo; d) Teoria del management pubblico: nelle P.A. devono essere parzialmente importati metodi di gestione e strumenti propri del management privato, in modo che la pubblica struttura si possa gestire in modo simile ad un'impresa. Si veda: MONTEDURO F., *La riforma delle Pubbliche Amministrazioni: verso la Public Governance*, in AA.VV., *Nuovi profili di accountability nelle PA. Teorie e strumenti*, Quaderni FORMEZ, Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle Amministrazioni, Roma, Novembre, 2005, p. 29. A prescindere dalla considerazione o meno di paradigma, bisogna osservare che il NPM ha comunque il merito di aver dato un contributo al cambiamento delle logiche e degli strumenti di gestione delle PA.

¹²⁴ Si veda: AUCCOIN P., “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, vol. 3, n. 2, 1990, pp. 115 – 137. Si veda: HOOD C., “A Public Management for all Seasons?” *Public Administration*, vol. 69, Spring, 1991, pp. 3-19. OSBORNE D., GAEBLER T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, MA, 1993. OSBORNE D., PLATRICK P. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley, MA, 1997. BARZELAY M., *The New Public Management: improving research and policy dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001.

¹²⁵ Si veda: HOOD C., “A Public Management for all Seasons?”, cit., pp. 3-19.

N	Dottrina	Significato
1	Introduzione del management professionale	Separazione tra politica e gestione; responsabilizzazione dell'operato svolto dai manager
2	Definizione di espliciti standards e misure di performance	Definizione di obiettivi, targets, indicatori di performance, preferibilmente espressi in termini quantitativi. l'efficienza richiede "hard look" ¹²⁶ sugli obiettivi
3	Enfasi sui risultati "output controls"	Necessità di evidenziare i risultati piuttosto che le procedure
4	Decentramento produttivo ed organizzativo	Privatizzazioni e trasferimento di diverse funzioni dalle Amministrazioni centrale alle Amministrazioni territoriali
5	Introduzione di forme di competizione	Quasi – mercato e concorrenza tra i soggetti operanti all'interno dello stesso settore che competono per l'ottenimento di risorse finanziarie
6	Adozione degli stili di gestione del settore privato	Utilizzo delle tecniche di gestione delle aziende private: es. <i>customer satisfaction</i> , contabilità economico

¹²⁶ "Hard look": pensare ad un problema con molta attenzione per scoprire cosa c'è di sbagliato e trovare un modo migliore per affrontarlo.

		– patrimoniale
7	Maggiore parsimonia nell'uso delle risorse	Taglio dei costi Do more with less (fare di più con meno risorse)

Fonte: Adattato da HOOD C., 1991, pp. 4-5.

1) “*Introduzione del management professionale*”: con l’avvento del NPM il ruolo centrale nella implementazione delle politiche non è più demandato unicamente alla burocrazia, ma è svolto dal management professionale¹²⁷. Tale passaggio accentua la separazione tra gli organi politici con funzioni di indirizzo politico–amministrativo e i dirigenti¹²⁸ al quale è assegnato il compito di perseguire gli obiettivi fissati dagli organi di governo politico compiendo idonee scelte operative, atti e provvedimenti amministrativi; nella visione weberiana i burocrati hanno un ruolo strumentale e di subordinazione rispetto ai politici; invece, il NPM prevede per la dirigenza tecnico–amministrativa una maggiore autonomia gestionale derivante dalla possibilità di attuare decisioni secondo criteri di discrezionalità professionale e manageriale¹²⁹.

¹²⁷ In Italia La legge 142/1990 sull’Ordinamento della autonomie locali ha dato avvio alla modernizzazione degli enti locali, introducendo il principio della separazione tra indirizzo politico e gestione. Per effetto di tale normativa all’organo politico è stato attribuito il compito di definire gli obiettivi e i programmi, e alla dirigenza sono state assegnate le decisioni operative di esecuzione degli indirizzi politici. Questo principio è stato esteso a tutte le pubbliche amministrazioni tramite il D.lgs. 29/1993 in tema di razionalizzazione dell’organizzazione che ha attuato la cosiddetta “privatizzazione” del rapporto di pubblico impiego stabilendo che quest’ultimo sia assoggettato alle stesse regole del rapporto di lavoro privato anche se le assunzioni sono disciplinate dal diritto amministrativo.

¹²⁸ La dicotomia tra pubblica amministrazione e politica è la premessa teorica dei primi contributi dottrinali sul management pubblico; solo operando tale netta ripartizione di funzioni è possibile attuare una gestione manageriale delle Pubbliche Amministrazioni. In questa fase i manager si limitano a dare esecuzione a quanto stabilito dai politici (non vi è quindi una loro reale responsabilizzazione che si avrà solo con il New Public Management). Sulla netta separazione tra la funzione politica ed amministrativa si veda: WILSON W., “The study of Administration”, *Political Science Quartely*, vol. 2, n. 2, Giugno, 1887.

¹²⁹ Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2018, p. 150.

Il ruolo del management professionale diventa anche quello di fornire agli organi politici dati e informazione necessari per supportare il processo decisionale; da questo punto di vista, i dirigenti assumono una doppia funzione di “mediazione”: in senso verticale tra il vertice politico e la struttura amministrativa ed in senso orizzontale tra le diverse unità organizzative dell’azienda pubblica. In un’ottica manageriale ai dirigenti sono assegnate le seguenti funzioni: a) fornire supporto decisionale ai politici, b) ripartire le risorse per conseguire gli obiettivi previsti dai programmi, c) gestire i rapporti tra le differenti unità organizzative in relazione alla attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali¹³⁰.

2) “*Definizione di espliciti standard, obiettivi e misure di performance*”: la misurazione e valutazione delle performance diventa una delle principali componenti delle riforme ispirate al NPM volta a rendere la gestione pubblica più efficiente e simile a quella delle imprese; si suppone che la definizione di standard, l’esplicitazione di obiettivi ed indicatori di performance conduca ad una gestione delle aziende pubbliche più razionale ed efficiente; in tale ambito assume rilevanza anche la performance economico – finanziaria.

3) “*Enfasi su output controls*”: si attribuisce una maggiore enfasi sui risultati rispetto alle procedure; in particolare, gli obiettivi aziendali vengono perseguiti attraverso l’attuazione dei programmi e dei controlli antecedenti, concomitanti e susseguenti che permettono il costante orientamento dell’attività dell’azienda verso fini prefissati definiti dagli organi politici e attuati dai dirigenti; il controllo di tipo burocratico che si limita a valutare se l’attività amministrativa sia stata svolta nel rispetto effettivo degli schemi predefiniti diventa insufficiente e pertanto è affiancato da un controllo manageriale di tipo sostanziale che mira a valutare i risultati raggiunti e che le scelte effettuate rispettino i criteri di efficienza ed efficacia¹³¹.

¹³⁰ Si veda: SPANO A., *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Università degli studi di Cagliari, Pubblicazioni del Dipartimento di ricerche aziendali, 2009, p. 86.

¹³¹ Il passaggio dal controllo burocratico al controllo manageriale è oggetto di approfondimento del paragrafo 1.5.

4) “*Decentramento produttivo ed organizzativo*”: si verifica un progressivo ridimensionamento delle PA in merito alla produzione diretta dei servizi pubblici che si associa a forme di privatizzazione formali o sostanziali. Nel primo caso si rinviene il tentativo di modificare il *modus operandi* dell’azienda pubblica introducendo attraverso modifiche normative, logiche, metodi e tecniche importate dalle imprese private (es. contabilità generale) che si suppone determinino miglioramenti nella performance complessiva dell’azienda pubblica; un’altra forma di privatizzazione “formale” attiene alle modifiche del soggetto giuridico che da pubblico diventa privato; in questo caso i servizi pubblici sono erogati da aziende controllate dalle PA alle quali si applicano le leggi del diritto privato considerate generalmente meno farraginose rispetto a quelle del diritto amministrativo; invece, la privatizzazione “sostanziale” riguarda il mutamento del soggetto economico; ciò implica che la PA ceda la proprietà e il relativo controllo ad una persona giuridica privata (es. cessione da parte dello Stato di aziende di credito, aziende siderurgiche, telefoniche) che continua ad erogare servizi di interesse pubblico in condizioni di monopolio o concorrenza¹³².

Le diverse forme di privatizzazione hanno comportato il decentramento produttivo al quale si sono affiancate anche forme di decentramento organizzativo; quest’ultimo ha riguardato il trasferimento di alcune funzioni tradizionalmente svolte dalle PA centrali dello Stato (es. Ministeri) a quelle territoriali (es. Comuni, Province e Regioni) con l’obiettivo di soddisfare i bisogni collettivi favorendo un maggiore ascolto delle comunità amministrate a più stretto contatto con quest’ultima tipologia di PA¹³³.

In sostanza, la ricerca di modalità più efficaci e a costi minori per l’offerta di servizi è stata attuata mediante l’adozione di *contracting out* (affidamento dei servizi ad imprese private ed organizzazioni *non profit*) e di *contracting in*

¹³² Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 115–116.

¹³³ In Italia il decentramento è stato promosso soprattutto dalla riforma costituzionale del 2001 che ha rafforzato il principio di sussidiarietà verticale (aumento delle funzioni svolte dalle PA tradizionali maggiormente vicine alle comunità amministrate) e il principio di sussidiarietà orizzontale che ha previsto una maggiore partecipazione dei cittadini utenti all’erogazione dei servizi di pubblico interesse.

(erogazione dei servizi da parte di altre amministrazioni pubbliche più efficienti)¹³⁴.

5) “*Introduzione di forme di competizione*”: le riforme manageriali hanno determinato un maggiore orientamento al mercato considerato strumento “valutativo” necessario per il miglioramento dei risultati in termini di efficienza, efficacia e qualità; nello specifico, alcuni servizi di non stretta pertinenza pubblica, sono erogati non più in condizioni di monopolio, ma mediante la concorrenza tra i soggetti operanti all’interno dello stesso settore che competono per l’ottenimento di risorse finanziarie¹³⁵.

6) “*Adozione degli stili di gestione del settore privato*”: vengono introdotti valori culturali tipici del settore privato privilegiando la ricerca dell’efficienza mediante l’adozione spesso acritica di logiche e strumenti di derivazione imprenditoriale; l’utente è considerato un “cliente” che si rivolge alle PA per ricevere un servizio di qualità e che rivendica la possibilità di scelta tra le diverse opzioni offerte dalle varie aziende pubbliche; a tal proposito, si solleva la necessità di misurare la *customer satisfaction* (soddisfazione del cliente) che impone un costante dialogo con i cittadini sui bisogni e sulla qualità percepita dalle prestazioni ricevute; la simultanea soddisfazione dell’utente, molto spesso interpretato più nella sua veste di cliente che di titolare di diritti ed obblighi diventata il principale punto di riferimento per guidare il comportamento degli operatori pubblici e per misurare i risultati raggiunti.

7) “*Maggiore parsimonia nell’uso delle risorse*”: le innovazioni introdotte nelle aziende pubbliche hanno favorito un ripensamento dell’erogazione dei servizi attraverso la riduzione degli sprechi di risorse; tra le varie novità introdotte supportate dal movimento specifico del NPMF (*New Public Financial Management*¹³⁶) spicca l’adozione della contabilità generale che consente il

¹³⁴ Si veda: MENEGUZZO M., “La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche”, in HINNA L., MENEGUZZO M., MUSSARI R., DECASTRI M., *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw –Hill, Milano, 2006, p. 14.

¹³⁵ E’ il caso ad esempio delle Università e pertanto, tale aspetto è approfondito nell’ambito del secondo capitolo dedicato a tali aziende pubbliche.

¹³⁶ Il NPMF è la parte “tecnica” del NPM che evidenzia la necessità di un rinnovamento del sistema informativo. Si veda: GUTHRIE J., OLSON O., HUMPHREY C., “Debating

controllo dei costi e la responsabilizzazione del management verso il conseguimento dei risultati di gestione; si sottolinea che il NPM ha richiesto un forte investimento e un rinnovato ruolo per i sistemi informativi determinando un ampliamento dei contenuti della rendicontazione contabile ed extracontabile¹³⁷.

Da questo punto di vista, la dimensione informativa sulla organizzazione nel suo complesso ricavabile dalla contabilità generale non è più sufficiente, ma occorrono anche le informazioni sulle diverse unità organizzative, sulle attività svolte e sui prodotti che possono essere desunte dalla contabilità analitica¹³⁸.

In sintesi, i principali fattori caratterizzanti il NPM riguardano¹³⁹:

- l'enfasi sulla responsabilità manageriale al vertice delle organizzazioni;
- il focus sul concetto di efficienza ed efficacia con il ripensamento dell'erogazione dei servizi orientato alla riduzione degli sprechi di risorse;
- la adozione di metodi di gestione tipici delle aziende private tra cui si annovera la contabilità economico-patrimoniale in affiancamento o in sostituzione alla contabilità finanziaria;
- l'introduzione di logiche competitive e sistemi di quasi-mercato per incoraggiare il raggiungimento di standard qualitativi più elevati con minori costi;
- lo sviluppo di nuovi sistemi di controllo manageriale;
- la assegnazione di obiettivi e conseguente misurazione e valutazione della performance.

developments in New public financial management: the limits of global theorizing and some new ways forward", *Financial Accountability & Management*, vol. 15, n. 3 – 4, 1999, pp. 209 – 228.

¹³⁷ Si veda: ANESSI PESSINA E., *L'evoluzione dei sistemi contabili pubblici. Aspetti critici nella prospettiva aziendale*, Egea, Milano, 2007.

¹³⁸ Si veda: PAVAN A., REGINATO E., "Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche", cit.

¹³⁹ Si veda: MANGIA G., "Le public utilities tra mercato e gerarchia" In MERCURIO R., MARTINEZ M., *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, FrancoAngeli, Milano, 2010, p.17. JONES L.L, THOMPSON F., "L'implementazione strategica del New Public Management", *Azienda Pubblica*, vol. 6, 1997.

Il NPM ha promosso valori più prossimi all'impresoria aziendale che hanno determinato la diffusione anche nelle aziende pubbliche di nuovi metodi di giudizio basati su logiche economiche e manageriali¹⁴⁰; in particolare, oltre alla valutazione della performance e dei sistemi di controllo, si sono diffuse anche altre pratiche "impresoriali" tra cui il *benchmarking* tra le diverse PA, azioni di marketing pubblico e la rendicontazione sui risultati raggiunti (*accountability*¹⁴¹).

Con il processo di aziendalizzazione delle PA, si è posto l'accento sulla necessità di dover rendere conto al cittadino del corretto utilizzo delle risorse e del conseguimento dei risultati commisurati all'entità delle risorse pubbliche impiegate; da questo punto di vista ha assunto centralità l'*accountability* esterna (*external accountability*) che ha lo scopo di supportare il controllo sociale della collettività sulle decisioni di allocazione ed impiego delle risorse e la loro coerenza rispetto alle missioni istituzionali.

Nelle aziende pubbliche il sistema di *accountability*, rispetto alle imprese, presenta una maggiore complessità essendo caratterizzato da una duplice leadership, politica ed esecutiva, che può creare situazioni di conflitto e offuscamento delle responsabilità¹⁴². Il processo di ammodernamento caratterizzato dall'introduzione di logiche e meccanismi di responsabilizzazione interna alle aziende pubbliche, ha di fatto richiesto un rafforzamento anche dell'*accountability* interna che si è tradotta in una maggiore adozione da parte delle PA di strumenti in grado di supportare il management pubblico nelle decisioni da assumere in virtù della maggiore autonomia gestionale.

Nel corso del tempo, la cultura dell'*accountability* interna ha assunto nuovi connotati; negli anni '80 in cui vigeva la cultura dell'adempimento si è fatto riferimento all'*accountability* "contabile" di *compliance* basata sul rispetto delle

¹⁴⁰ Si veda: POLLIT C., *Managerialism and the public service*, Oxford, Blackwell, 1993.

¹⁴¹ Nonostante l'elusività del concetto di *accountability*; in letteratura è stato individuato un nucleo intorno al quale costruire una definizione: l'*accountability* è costituita da quell'insieme di azioni che svolgono la funzione sociale di "dare conto", "rendere conto". Si veda: MAGGI D., "Accountability e strumenti di rendicontazione sociale nelle province italiane", *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2012, p. 468.

¹⁴² Si veda: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 4.

procedure e dei regolamenti e sui controlli esterni formali di legittimità; negli anni Novanta il focus si è spostato sull'*accountability* “gestionale” caratterizzata dall'adozione di strumenti di programmazione, controllo e valutazione della performance; pertanto, si è auspicato il passaggio dalla tradizionale *accountability* basata sulla conformità alle norme (*compliance-based accountability*) alla rendicontazione basata sulle performance raggiunte (*performance-based accountability*)¹⁴³.

La transizione dal modello di gestione burocratico al modello manageriale¹⁴⁴ non deve essere ridotto unicamente alla gestione delle PA come imprese; infatti nelle aziende pubbliche le teorie gestionali di stampo privatistico orientate unicamente all'ottenimento di un profitto si rivelano insufficienti a garantire una gestione ottimale; nel settore pubblico oltre ai calcoli di convenienza economica è necessario considerare l'effettiva capacità di soddisfare i bisogni dei cittadini e quindi ad esempio anche di coloro che hanno un reddito basso e necessitano di un servizio ad un prezzo che non copre totalmente i costi di produzione; anche in questo caso è possibile governare le PA adottando logiche economiche e manageriali¹⁴⁵.

In letteratura, l'identificazione dei tratti distintivi del *NPM* è stata ampiamente discussa, mentre le riflessioni riguardo alla sua concreta applicazione si sono sviluppate solo successivamente; infatti, con largo ritardo rispetto alla sua iniziale diffusione teorica, è stato definito in letteratura «un modello delle 5 R¹⁴⁶» con il quale sono state individuate una serie di azioni necessarie per la sua concreta implementazione nelle PA.

¹⁴³ Si veda: MONTEDURO F., “L'*accountability* come condizione di governance”, in HINNA L., MONTEDURO F., *I nuovi profili di accountability: la rendicontazione sociale e il controllo strategico negli enti locali e nelle Regioni*, Quaderni Formez, 2005, p. 48.

¹⁴⁴ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, cit.

¹⁴⁵ Ad esempio sono manageriali, le PA che riducono gli sprechi e in particolare il personale inattivo che lavora a ritmo dimezzato o che non lavora affatto che è impegnato a svolgere compiti che non hanno alcun senso di esistere. Si veda: OSBORNE D., GAEBLER T., *Reinventing Government*, cit., pp. 55 – 57.

¹⁴⁶ Si veda: LAWRENCE L.J., THOMPSON F., “L'implementazione strategica del New Public Management”, *Azienda Pubblica*, n. 6, 1997, pp. 567 – 586.

La *ristrutturazione* – primo passo nel processo di cambiamento manageriale – consiste nell’eliminazione dall’organizzazione di tutto quello che non contribuisce alla creazione di valore del servizio/prodotto erogato all’utente; in fase di ristrutturazione un valido supporto è rappresentato dal controllo di gestione che, consente di conoscere il consumo di risorse e il contributo di ciascuna unità organizzativa all’erogazione dei servizi richiesti dagli utenti¹⁴⁷.

La seconda fase di implementazione delle logiche manageriali è la *riprogettazione* che consiste nella riconfigurazione delle attività; a tal proposito, sono implementati nuovi processi necessari per ridurre i tempi di esecuzione e servire al meglio gli utenti che hanno diverse possibilità di scelta a seguito dell’introduzione del quasi mercato. Tale fase che ha come obiettivo il miglioramento delle performance si basa sulla misurazione volta a verificare se i nuovi processi hanno consentito di ottenere risultati migliori; ne consegue che, senza gli strumenti per misurare quantitativamente e qualitativamente il miglioramento nel servizio, la riprogettazione è virtualmente inutile¹⁴⁸; la terza fase (*reinventare*) comporta una maggiore attenzione alla pianificazione strategica che indirizza l’azienda verso nuove modalità di erogazione del servizio e nuovi utenti; tale fase precede il *riallineamento* (quarta fase) orientato ad armonizzare la strategia con la struttura organizzativa; infine, è necessario *ripensare* alle varie fasi accelerando i processi di analisi e di feedback¹⁴⁹.

Il NPM ha il merito di aver incentivato il cambiamento nel settore delle aziende pubbliche a livello internazionale, attraverso lo sviluppo di pratiche manageriali; tale modello di gestione però, pur trovando positiva accoglienza da

¹⁴⁷ La pianificazione e l’individuazione di priorità dovrebbero guidare la Ristrutturazione e le sue parole d’ordine dovrebbero essere la salvaguardia della qualità del servizio e la valorizzazione del personale migliore. Poiché questo significa spesso la cessazione di programmi, dare forza alle priorità richiede forte sostegno politico, pianificazione strategica, base informativa ragionevolmente sofisticata ai fini decisionali e considerevole capacità di negoziazione con gli stakeholders. Si veda: LAWRENCE L.J., THOMPSON F., “L’implementazione strategica del New Public Management”, in MENEGUZZO M., CEPIKU D., DI FILIPPO E., *Managerialità, innovazione e governance della Pubblica Amministrazione*, Aracne, 2006, pp. 17 – 44.

¹⁴⁸ *Idem*, p. 26.

¹⁴⁹ Si veda: COCOZZA A., *Direzione risorse umane. Politiche e strumenti per l’organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2006, p. 75.

parte della dottrina aziendalistica, è stato oggetto di diverse critiche mosse sia ad alcuni principi teorici che ne sono alla base, sia alla sua concreta applicazione al contesto pubblico¹⁵⁰.

Le critiche costruttive del NPM distinguono tra limitazioni del modello e difetti nell'implementazione in diversi Paesi¹⁵¹; il principale punto di debolezza del paradigma è stato individuato nella difficoltà di automatica trasposizione delle logiche manageriali tipiche del settore privato in ambito pubblico, date le loro evidenti differenze; di fatto, la delineazione di un corretto modello di gestione delle aziende pubbliche non può essere effettuata attraverso l'arida applicazione di sistemi e strumenti del mondo privato trascurando le peculiarità tipiche che le caratterizzano; i processi aziendali sottesi all'adempimento della complessa relazione tra le PA e i cittadini sono abbastanza diversi da quelli che collegano l'azienda privata ai suoi clienti; infatti, il servizio pubblico può essere preteso da un cittadino che ne ha diritto (es. istruzione, assistenza medica), ma può essere anche subito (es. carcere penitenziario) o rifiutato se non si hanno determinati requisiti di natura sociale (es. la borsa di studio)¹⁵².

Inoltre, sul piano operativo e soprattutto in Italia, non sono state considerate le specificità culturali e organizzativo-gestionali delle singole entità pubbliche¹⁵³; non esiste infatti una “*one best way*” in grado di assicurare una gestione migliore in tutte le PA che sono entità uniche e distinte le une dalle altre; da questo punto di vista il NPM ha creato l'illusione che la semplice adozione di strumenti di gestione universali mutuati dal settore privato fosse stata sufficiente a produrre i cambiamenti sperati; invece, la sua applicazione ha spesso provocato disappunto per i risultati insoddisfacenti e indesiderati ai quali ha condotto¹⁵⁴; addirittura alcuni autori hanno ravvisato la tendenza ad un “neo-taylorismo” o management

¹⁵⁰ Si veda: DEL GESSO C., *I profili delle aziende pubbliche*, cit. p. 42.

¹⁵¹ Si veda: CEPIKU D., MENEGUZZO M., “Public Administration reform in Italy: a shopping basket approach to the New Public Management or the Neo Weberianism?”, In *International Journal of Public Administration*, vol. 34, n. 1 – 2, 2011, pp. 19 – 25.

¹⁵² Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 124.

¹⁵³ Si veda: SALVATORE C., *Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo*, cit., p. 39.

¹⁵⁴ Si veda: PAVAN A., *Informazione e management negli enti locali, alla vigilia della riforma federale. La contabilità e i controlli nei comuni e nelle province italiani*, FrancoAngeli, Milano, 2010, p. 16.

scientifico¹⁵⁵ che, dando per scontata la separazione tra politica ed amministrazione, ha tentato di applicare i principi scientifici universali¹⁵⁶ nelle PA introducendo l'efficienza come assioma principale e considerando secondari l'efficacia e la qualità.

La tendenza normativa del management scientifico, rinvenibile nel NPM, presenta notevoli limiti in quanto la separazione tra politica e amministrazione è piuttosto illusoria e non realistica nella pratica; inoltre è dimostrata la non-scientificità dei principi universali che si sono rivelati inutili nel guidare le decisioni; infine è stato suggerito che la componente umana di socializzazione (non affatto considerata) assume un ruolo motivazionale altrettanto importante come la componente economica (retribuzione). In sostanza, non esistono regole di applicazione universali per la massimizzazione dell'efficienza delle PA che presentano specificità e caratteristiche uniche¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Si veda: ANSELMINI L., *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, cit., p. 7. L'esponente principale del management scientifico è Taylor che, nella sua opera più importante *The Principles of Scientific Management* evidenzia il fondamentale compito dell'alta direzione di studiare "scientificamente" il lavoro dei dipendenti analizzando le singole operazioni di lavoro, selezionando, addestrando e formando i lavoratori in modo preciso e razionale con l'obiettivo di favorire lo svolgimento del lavoro secondo precise regole razionali. Presupposto di fondo della scuola scientifica è l'obiettivo dell'incremento della produttività delle risorse umane ricorrendo all'utilizzo di strumenti di incentivazione monetaria ai fini motivazionali.

¹⁵⁶ Anche Fayol come Taylor condivide l'impostazione scientifica del lavoro concentrando però la sua attenzione sul lavoro amministrativo e sull'organizzazione delle strutture di comando. Egli elabora quattordici principi manageriali validi in qualsiasi contesto; alcuni di questi sono: la divisione del lavoro, la subordinazione degli interessi individuali a quelli generali, ordine, catena di comando, parità di trattamento, stabilizzazione dei dipendenti ecc. I contributi di Taylor e di Fayol sono certamente rilevanti per lo sviluppo delle teorie organizzative, ma limitanti in quanto non considerano l'interazione tra i lavoratori che contribuisce certamente a migliorare la motivazione degli stessi ed aumentarne la produttività; si afferma così la scuola delle relazioni umane il cui principale esponente è Mayo che dimostra l'infondatezza dei principi all'epoca maggiormente condivisi quali presupposto dell'efficienza produttiva attribuendo alla componente relazionale e sociale un aspetto rilevante per la soddisfazione lavorativa che si traduce in una maggiore produttività. Si veda: DE LUCA F., "Il sub-sistema organizzativo nei suoi elementi distintivi e nell'architettura del processo decisionale", in PAOLONE G., D'AMICO L., *I principi e i modelli de l'economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 80–81. Si veda anche: DE VITA P., MERCURIO R., TESTA F., *Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione*, Giappichelli, Torino, pp. 258 – 259.

¹⁵⁷ Si veda: REBORA G., "Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione", *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 1, n. 1, Gennaio 2018, pp. 68–74.

Per diversi autori il NPM è stato considerato una mania, piuttosto che una teoria di reale portata rivoluzionaria¹⁵⁸ dal momento che gli effetti prodotti spesso si sono rivelati non in linea con le aspettative¹⁵⁹.

Nel contesto britannico, il *NPM* è stato associato ad una “delusione crudele” per diverse ragioni¹⁶⁰:

- le nuove figure manageriali introdotte nelle PA che avrebbero dovuto rappresentare i principali agenti del cambiamento, nella realtà non sono state in grado di attuare una reale trasformazione del settore pubblico a causa della cultura prevalentemente giuridica; i risultati hanno sottolineato la deludente riuscita di molte iniziative di natura tecnologica considerate dal *NPM* centrali per il miglioramento del settore pubblico;
- i sistemi di controllo hanno avuto esiti perversi e in alcuni casi hanno determinato un paradossale rafforzamento della cultura burocratica di adempimento a discapito del reale miglioramento dei servizi; di fatto, l’approccio economico non ha prevalso su quello giuridico – formale¹⁶¹.

Riguardo al caso italiano (e ad altri Paesi che hanno implementato in ritardo il NPM, tra cui Germania, Spagna, Grecia ecc.) alcuni autori hanno evidenziato che nella pratica le varie riforme hanno di fatto riproposto alcuni elementi di base del modello burocratico weberiano (*Neo-Weberin State*)¹⁶² poiché è stato adottato

¹⁵⁸ Si veda: POLLIT C., *The essential public manager*, Philadelphia, Open University Press, 2003, p. 37.

¹⁵⁹ Si veda: LAPSEY I., *The New Public Management Agenda: back to the future?*, in *Financial Accountability and management*, vol. 41, n.1, 2008, pp. 77 – 96.

¹⁶⁰ Si veda: LAPSLEY I., “New Public Management: the cruellest invention of the human spirit?”, *Abacus*, vol. 45, n.1, 2009, pp. 1-21.

¹⁶¹ Ad esempio nel servizio sanitario britannico gli equipologi dell’ambulanza hanno l’obiettivo specifico di otto minuti come il tempo entro il quale devono rispondere alle chiamate di emergenza. La rigida interpretazione di questo obiettivo significa che una telefonata fatta entro otto minuti in cui il paziente muore di infarto è considerata un successo; mentre la stessa è considerata un fallimento se viene superato l’obiettivo di pochi minuti, anche se l’equipaggio dell’ambulanza salva la vita del paziente che ha avuto un attacco di cuore.

¹⁶² Il Neo-Weberian State rappresenta il tentativo da parte di alcuni ricercatori di riprendere l’impianto dottrinale dell’organizzazione burocratica di Weber e di riproporlo in una versione

uno stile di implementazione di tipo top-down con una chiara connotazione gerarchica; in sostanza, le leggi emanate a livello centrale (Stato) sono state applicate in maniera formale dalle PA senza una reale modifica della cultura burocratica; ciò è dimostrato dalla riaffermazione del diritto amministrativo come disciplina predominante che regola la maggior parte delle operazioni di gestione delle PA. In sostanza, in Italia, le riforme ispirate al NPM sono state per lo più dettate dalla legislazione e hanno prodotto cambiamenti che non si sono rivelati sostanziali, ma piuttosto formali¹⁶³.

Tuttavia, nonostante i vari limiti, bisogna riconoscere che il NPM ha stimolato un decisivo ripensamento delle logiche di gestione del settore pubblico introducendo importanti elementi di novità che hanno incentivato almeno potenzialmente una gestione manageriale delle PA necessaria per soddisfare meglio le esigenze dei cittadini/utenti¹⁶⁴.

“geneticamente modificata”, più professionale ed orientata al cittadino. Si veda: LYNN L.E. JR. “What is a Neo – Weberianism State? Reflections on a concept and its implications”, *Nispacee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 1, n. 2, 2009, pp. 17 – 30. Si veda: POLLIT C., BOUCKAERT G., *Public management reform: a comparative analysis: NPM, governance and the Neo-Weberian State*. University Press, Oxford , 2011.

¹⁶³ Ad esempio nelle Pubbliche Amministrazioni locali, una delle riforme più significative è stata l’introduzione, nel 1995, di un “piano esecutivo di gestione” che, in alcuni enti è stato introdotto solo formalmente interpretandolo come uno strumento per definire le autorizzazioni di spesa dei singoli manager. Sono pochi gli enti che l’hanno considerato come un elemento fondamentale di un sistema di controllo di gestione più ampio. Si veda: ANESSI PESSINA E., STECCOLINI I., “Evolutions and Limits of New Public Management — Inspired Budgeting Practices in Italian Local Governments”, *Public Budgeting & Finance*, vol. 25, n. 2, 2005, pp. 1-14. Tale evenienza si riscontra anche nelle Università, infatti, la ricerca empirica condotta nel terzo capitolo, dimostra come il Piano Integrato della Performance sia ancora in alcuni casi un documento “formale” piuttosto che un reale strumento di gestione.

¹⁶⁴ Si veda: BADIA F., DONATO F., “Governo partecipato e controllo relazionale in un management pubblico in transizione”, in ANSELMINI L., DONATO F., MARINO’ L., PAVAN A., ZUCCARDI MERLI M. (a cura di), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle Pubbliche Amministrazioni*, FrancoAngeli, 2014, p. 127.

1.3 L'evoluzione del cambiamento manageriale con la *Public Governance*

Nel tempo si è assistito ad un aggiustamento delle linee di ricerca inerenti i paradigmi di management pubblico motivato in primo luogo dalle critiche mosse al NPM considerato troppo vicino al mondo delle imprese e pertanto, incapace di evidenziare e rilevare le specificità gestionali delle aziende pubbliche.

Ciò ha determinato la nascita della *Public Governance*¹⁶⁵ (PG) denominata in letteratura anche *New Public Governance*¹⁶⁶ (NPG) che è stata considerata una teoria evolutiva o alternativa al NPM¹⁶⁷.

Mentre nel NPM il cittadino è identificato come un “cliente” da soddisfare soprattutto attraverso l'erogazione indiretta (privatizzazione) dei servizi secondo i principi di efficienza ed efficacia, la PG sposta l'attenzione oltre i confini interni; in quest'ultimo caso infatti, l'attività che contraddistingue le PA coincide con la capacità di catalizzare le energie presenti sul territorio, mediante la

¹⁶⁵ Governance è un termine ricco di ambiguità. Si veda: CEPIKU D., “Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?”, *Azienda Pubblica*, n.1, 2005, pp. 105-131. Sul paradigma “Public Governance” si vedano fra gli altri: MENEGUZZO M., “Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sull'amministrazione pubblica”, *Azienda Pubblica*, vol. 8, n.3, 1995. MENEGUZZO M., “Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale”, *Azienda Pubblica*, n. 6, 1997. OSBORNE S.P. The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, Issue 3, 2006, pp. 377 – 387. KOOIMANN J., VAN VLIET M., “Governance and public management”, in ELJASSEN K.A., KOOIMAN J., *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience*, Sage, London, 1993. KOOIMAN J., (a cura di), *Modern governance: New government society interactions*, London: Sage Publications, 1993. KOIMAN J. “Governing as Governance”, *International Public Management Journal*, vol. 7, n. 3, 2004, pp. 439-442. RHODES R.A.W., “The new governance: governing without government”, *Political Studies*, vol. 44, 1996. Si veda anche: KICKERT W. J. M., “Public Governance in the Netherlands, an alternative to Anglo-American managerialism”, *Public Administration*, vol.75, n. 4, 1997, pp. 731-752.

¹⁶⁶ Si veda: OSBORNE S., “The New Public Governance?”, *Public Management Review*, vol. 8, n. 3, 2006, pp. 377 – 387.

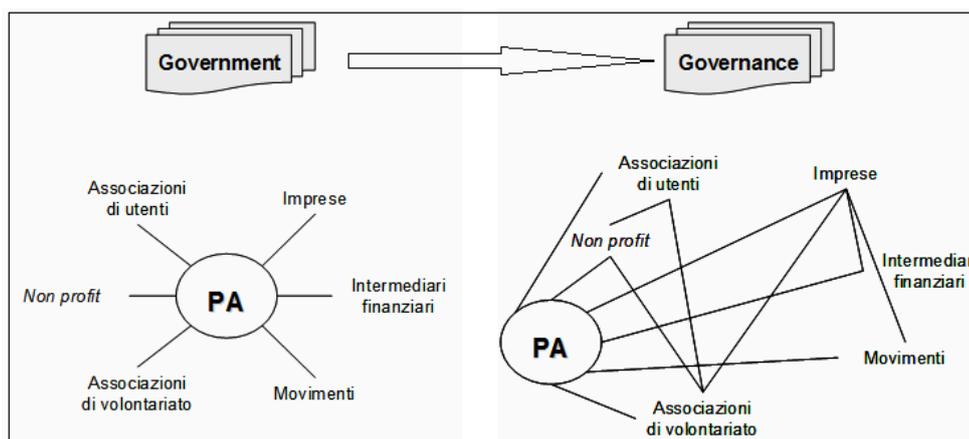
¹⁶⁷ Si veda: MINOGUE M., POLIDANO C., HULME D., “Introduction: the analysis of public management and governance”, in MINOGUE M., POLIDANO C., HULME D., (eds), *Beyond The New Public Management*, Edward Elgar, USA, 1998, pp. 4 – 8.

collaborazione, partecipazione e coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e nella valutazione dei risultati raggiunti¹⁶⁸.

Nel passaggio alla *Public Governance*, l'azione delle PA non è più orientata soltanto al raggiungimento degli obiettivi di economicità, ma riassumono centralità anche i principi di qualità, equità e trasparenza che si ritiene possibile perseguire grazie alla cooperazione degli attori socio-economici, alla sostenibilità non solo economica, ma anche sociale¹⁶⁹.

Il nuovo paradigma (PG) si contraddistingue per uno spostamento del focus dal *government* alla *governance*¹⁷⁰.

Fig. 1.7 – Dal Government alla Governance



Fonte: MENEGUZZO M., 2006, p. 19.

Il *government* è l'attività tradizionalmente attribuita alle PA, che consiste nell'attivazione e nel coordinamento dei diversi attori del sistema socio-economico in modo tale che gli interventi pubblici siano in grado di fronteggiare le sfide derivanti da un ambiente sempre più complesso in cui operano molteplici

¹⁶⁸ Si veda: ROTONDO F., Il sistema delle pubbliche amministrazioni verso la governance dei network”, in *Principi di Public Governance nei sistemi integrati di offerta turistica*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 1-15.

¹⁶⁹ Si veda: MENEGUZZO M., “Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana”, *Rirea*, n. 11-12, 2005, pp. 704-720.

¹⁷⁰ Si veda: KICKERT W. J. M., “Public Governance in the Netherlands”, cit., pp. 731-752.

attori¹⁷¹. In questo caso alla PA è riconosciuto un potere decisionale derivante dal sistema politico–istituzionale che esprime e tutela gli interessi collettivi; l’attività di *government* si concretizza con lo sviluppo di sistemi di pianificazione, programmazione e controllo di gestione orientati soprattutto ad una migliore allocazione delle risorse economico – finanziarie.

La *governance*¹⁷² invece è la struttura che assume il sistema sociale e politico a seguito dell’intervento congiunto di molteplici soggetti in esso presenti; in questa configurazione nessuno svolge un ruolo primario, ma assumono rilevanza le interazioni instaurate tra i diversi attori che collaborano attivamente con le PA per favorire il benessere collettivo¹⁷³.

Pertanto, mentre nel *government* prevale l’utilizzo di strumenti di governo formali (leggi, regolamenti ecc.) che vengono imposti ai cittadini a prescindere dalla loro volontà; con l’avvento della *governance*, le PA non sono considerate più uniche depositarie del potere decisionale e di controllo; pertanto sono adottati strumenti di “governabilità” (traduzione di *governance* recentemente utilizzata da alcuni autori¹⁷⁴) informali volti a creare consenso ed evidenziare l’opportunità dei vari attori di attuare determinate scelte¹⁷⁵.

¹⁷¹ E’ facile immaginare qualcosa di complesso, ma è più difficile definirlo; in quest’ambito la complessità è intesa come caratteristica dell’ambiente esterno di essere formato da più parti interconnesse che rendono difficile la sua stessa comprensione. Inoltre la complessità è strettamente connessa alla diversità degli elementi che compongono l’ambiente esterno (es. tanti stakeholder, fornitori, norme ecc.). Pertanto, il management pubblico deve far fronte alla sfida della complessità selezionando gli attori più significativi ai quali indirizzare le politiche di intervento. Si veda: MENEGUZZO M., “Dal New Public Management alla Public Governance”, cit., p. 504.

¹⁷² Il termine *Governance* indica l’arte di guidare ossia la capacità di segnalare la rotta da seguire; ad oggi il termine è utilizzato in più ambiti, pertanto non esiste una sua definizione e traduzione univoca proprio a causa della sua vaghezza concettuale. In ambito pubblico, alcuni autori hanno tradotto il termine *Governance* con “governabilità” intesa come la costruzione di regole democratiche e consenso sociale e collettivo.

¹⁷³ Si veda: MENEGUZZO M., “Dal New Public Management alla Public Governance”, cit., p. 503.

¹⁷⁴ Si veda: MENEGUZZO M., “La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche”, cit., p. 19.

¹⁷⁵ Si veda: LONGO F., “Governance delle reti di pubblico interesse: quali strumenti manageriali per rispondere ai problemi attuativi?” *Azienda Pubblica*, n. 1, 2006, p. 15. Si veda: MONTEDURO F., “La riforma delle Amministrazioni Pubbliche verso la Public Governance”, cit., p. 28.

La figura riporta sinteticamente le differenze tra *governance* e *government* individuando l'evoluzione paradigmatica dal NPM alla PG.

Fig. 1.8 – L'evoluzione paradigmatica: dal *New Public Management* alla *Public Governance*



Fonte: elaborazione propria

Il passaggio dal NPM alla PG ha comportato una ridefinizione del rapporto tra le PA e la comunità che non può essere più qualificato come gerarchico di tipo top-down, ma diventa circolare (o *bottom-up*) in quanto le politiche pubbliche sono il frutto di un processo di cooperazione tra le PA ed altri attori che intervengono per il soddisfacimento degli interessi collettivi¹⁷⁶.

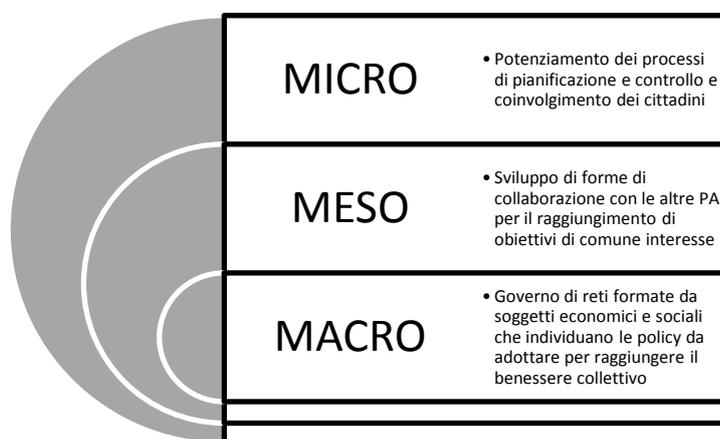
Nello specifico, le caratteristiche del modello di PG sono: “1) la centralità delle interazioni con tutti gli attori del sistema politico-sociale; 2) il governo e il

¹⁷⁶ Si veda: TROISI O., *Governance e Co-creazione di valore nella PA: una rilettura in ottica di Service Dominant Logic*, Giappichelli, Torino, 2015.

coordinamento di network e di reti complesse; 3) l'orientamento all'esterno verso l'ambiente economico e sociale"¹⁷⁷.

1) Nel modello della PG si ipotizza che la singola PA non sia in grado di realizzare da sola il benessere collettivo, pertanto si rende necessaria un'armonica composizione delle relazioni verticali e formali con le relazioni orizzontali ed informali¹⁷⁸, nonché un'integrazione di prospettive micro (singola PA), meso (insieme delle PA) e macro (stato, mercato e società civile)¹⁷⁹.

Fig. 1.9 – La *Public Governance* quale integrazione di prospettive micro, meso e macro



Fonte: adattato da CEPIKU D., 2005, p. 123

La trasformazione delle PA, dovuta allo sviluppo delle capacità di *governance*, coinvolge il livello micro della singola PA determinando un ripensamento del modello di gestione interno con particolare riguardo al sistema di pianificazione e programmazione che viene orientato all'esterno prevedendo

¹⁷⁷ Si veda MENEGUZZO M., "Dal New Public management alla Public Governance", cit., p. 507.

¹⁷⁸ Nelle reti si condividono risorse e obiettivi sulla base della fiducia e regole condivise individuate reciprocamente piuttosto che sulla base dell'autorità gerarchica. Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 202.

¹⁷⁹ Si veda: CEPIKU D., "Definizioni e modelli di Public Governance", in MENEGUZZO M., CEPIKU D., DI FILIPPO E., *Managerialità, innovazione e Governance nella Pubblica Amministrazione*, Aracne, 2006, p. 73.

anche forme di controllo strategico¹⁸⁰ e sociale¹⁸¹; a tal proposito, è prevista anche l'innovazione del sistema informativo aziendale mediante una nuova *accountability* rivolta a soddisfare le esigenze degli stakeholder interni ed esterni alla PA mediante nuovi documenti di rendicontazione, non più solo economico-finanziari, ma soprattutto di natura sociale (bilancio sociale, bilancio di genere ecc.).

La prospettiva micro è integrata alla prospettiva meso che riguarda la *governance* del sistema pubblico o *governance* del territorio; quest'ultima presuppone lo sviluppo di forme di cooperazione interistituzionale ossia una serie di collaborazioni tra le diverse PA per il raggiungimento di un obiettivo di comune interesse; infine la *governance* globale si caratterizza per l'azione di indirizzo, promozione e coordinamento delle PA nei confronti di molteplici entità, pubbliche e private non più legate da un rapporto gerarchico¹⁸². Nella prospettiva macro la PA è responsabile della *performance* complessiva del sistema¹⁸³.

2) La *Public Governance* presuppone un nuovo stile di governo caratterizzato da un maggiore grado di cooperazione tra lo Stato e attori non statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/privato; la logica di *governance* è adatta alla società moderna caratterizzata da esigenze e problemi complessi che non possono essere risolti semplicemente mediante la corretta applicazione della norma, ma la cui soluzione dipende dal concorso dell'azione di molteplici soggetti pubblici e privati¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Il controllo strategico sarà approfondito nel par. 1.5.1.

¹⁸¹ Il controllo sociale è effettuato tra pari e prevede la presenza di un insieme di valori condivisi di una collettività che autonomamente si dota di regole; si pone l'attitudine di un soggetto a rispettare i principi di comportamento e di funzionamento collettivo piuttosto che meccanismi formalizzati come ad esempio procedure, leggi da osservare, sistemi di obiettivi economico-finanziari. Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 333.

¹⁸² Si veda: BONOLLO E., *La rendicontazione della regione. Verso una nuova informativa economico finanziaria e sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 23.

¹⁸³ Si veda: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle Amministrazioni Pubbliche", cit., p. 18.

¹⁸⁴ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit. pp. 35.

Mediante, la costituzione di networks¹⁸⁵, formati da organizzazioni pubbliche, private e non profit si scambiano risorse per la risoluzione di problemi di pubblico interesse e la cooperazione diventa un fattore critico di successo che permette il raggiungimento di una migliore efficacia.

In sostanza, le reti che perseguono un interesse pubblico emergono come conseguenza dell'allargamento dei bisogni dei cittadini e consentono la risoluzione di "problemi malvagi"¹⁸⁶ (*wicked problems*); in altre parole, i motivi principali che spiegano le spinte aggreganti nel settore pubblico e la costituzione di reti pubblico-privato riguardano l'opportunità di fronteggiare meglio i problemi, la scarsità di risorse (finanziarie, professionali, infrastrutturali e tecnologiche) ed anche il miglioramento della soddisfazione degli utenti mediante ad esempio l'ampliamento dei servizi erogati¹⁸⁷.

Questa nuova visione delle PA centrata sullo sviluppo delle capacità di *governance* è adatta a soddisfare le nuove tendenze in atto nel mondo pubblico quali l'internazionalizzazione, l'esigenza di salvaguardia dell'ambiente, la disoccupazione e lo sviluppo della tecnologia che richiedono modalità di governo innovative basate sulla interazione tra governo e società, tra pubblico e privato¹⁸⁸.

Da questo punto di vista, le PA riconoscono che da sole non sono in grado di risolvere problemi complessi (quali ad es. la ripresa dello sviluppo economico,

¹⁸⁵ "Governance is now to be defined as networks". Si veda: HUGHES O., "Does governance exist?", in OSBRONE S., *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, New York, 2010, p. 97. KLJIN E. KOPPENJAN J. TERMEER K. "Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks", *Public Administration*, vol. 73, 1995. Nel campo degli studi di management pubblico il network può essere definito come un insieme di attori pubblici e privati, interdipendenti collegati tra di loro dall'obiettivo comune del perseguimento dell'interesse pubblico.

¹⁸⁶ I problemi "malvagi" sono quelli che, non essendo scomponibili, richiedono il coordinamento tra molti attori e molti settori. Si veda: WEBER E. P., KHADEMIAN A., M. "Wicked problems, Knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings", *Public Administration Review*, vol. 68, n. 2, 2008, pp. 334 – 349.

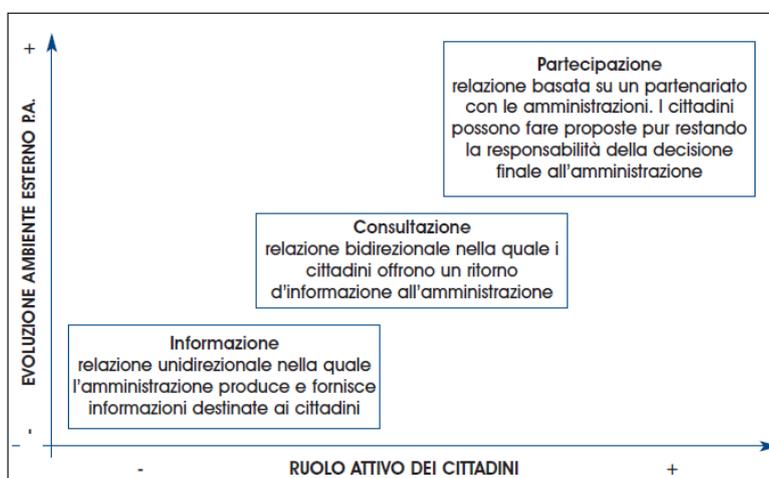
¹⁸⁷ Si veda: CEPIKU D., "Public sector networks: what can we learn from different approaches?", in OSBORNE S.P., JENEI G., MC LAUGHLIN K., MIKE K., *Challenges of public management reforms. Theoretical perspectives and recommendations*, IRSPM, Budapest University, Hungary, Gennaio 2004, pp. 103 – 133.

¹⁸⁸ Si veda: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 1.

la tutela dell'ambiente, la tutela della salute, la disoccupazione ecc.) che invece possono essere estinti mediante la neutralizzazione dei conflitti di interessi e di tutti gli ostacoli che non rendono possibile il benessere collettivo¹⁸⁹.

3) La *Governance* implica un forte orientamento all'esterno verso i vari stakeholder (che possono essere identificati in diverse categorie: i destinatari di una legge, i lavoratori, i politici, i singoli cittadini, le famiglie, gli altri soggetti che versano i tributi, gli altri enti pubblici) che esprimono differenti interessi convergenti nell'azienda pubblica. La PG supera una delle ipotesi dominanti del NPM che assegnava la precedenza ad azioni rivolte all'interno delle PA considerando solo successivamente il rapporto tra organizzazioni pubbliche e ambiente¹⁹⁰. Invece, l'assunzione di fondo della PG è rappresentata dall'esigenza di partire dall'ambiente esterno per definire le politiche di intervento pubblico. Pertanto, si sviluppa una nuova relazione tra le PA e i cittadini¹⁹¹.

Fig. 1. 10 – La nuova relazione tra cittadini e PA



Fonte: MONTEDURO F., 2005, p. 32

¹⁸⁹ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit. pp. 36.

¹⁹⁰ Si veda: MENEGUZZO M., "Dal New Public Management alla Public Governance", cit. p. 502.

¹⁹¹ Si veda: "La riforma delle Pubbliche Amministrazioni: verso la Public Governance", cit.

Il NPM aveva già evidenziato l'importanza dell'analisi degli stakeholder in quanto funzionale all'identificazione delle minacce ed opportunità derivanti dall'ambiente esterno e utile soprattutto nei processi di programmazione operativa; tuttavia, con la PG si sviluppano forme di *stakeholder management* atte a consultare o, nelle forme più innovative, coinvolgere i vari portatori di interesse nello svolgimento dei processi di pianificazione e programmazione strategica al fine di migliorare e influenzare le politiche pubbliche¹⁹².

1.4 Lo sviluppo dei processi di pianificazione e programmazione nelle aziende pubbliche

Il processo di “aziendalizzazione” delle PA ha enfatizzato nel settore pubblico l'importanza dei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo che consentono al management di accertarsi che la gestione pubblica si stia svolgendo in condizioni di efficienza ed efficacia, necessarie per il raggiungimento delle finalità istituzionali ed il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

La maggiore enfasi posta sulla natura aziendale delle PA ha determinato l'attribuzione agli organi di *governance* delle funzioni, del potere e della responsabilità di programmare il sistema gestionale interno; da questo punto di vista, la programmazione può essere definita come il complesso di regole tramite cui le singole decisioni e azioni vengono coordinate per governare e indirizzare l'azienda pubblica verso gli obiettivi istituzionali¹⁹³.

La programmazione ricomprende gli strumenti logici e tecnici tramite cui si cerca di porre rimedio all'eccessiva e crescente frammentazione della gestione realizzando un più elevato grado di coordinamento nell'uso delle risorse; in altre

¹⁹² SANCINO A., Coinvolgimento degli stakeholder e generazione di valore condiviso nelle amministrazioni pubbliche, in FIORANI G., JANNELLI R., MENEGUZZO M., *CSR 2.0 Proattiva e sostenibile. Tra mercati globali e gestione della crisi*, Egea, Milano, 2012, pp. 127 – 141.

¹⁹³ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 311-321.

parole, grazie alla programmazione vengono ricondotte ad unitarietà nel tempo e nello spazio le decisioni e le azioni che hanno rilevanti effetti su più settori di attività (interdipendenza orizzontale) e su più orizzonti temporali (interdipendenza temporale).

Inoltre, la programmazione si propone di realizzare la coerenza tra i bisogni dei cittadini e le risorse messe a disposizione dalla collettività per il loro soddisfacimento; in quest'ambito si inserisce un processo decisionale complesso, spesso non privo di conflittualità (tra gli organi di *governance* interni ed esterni) tramite il quale si definiscono, seguendo un approccio razionale¹⁹⁴, gli obiettivi dell'azienda pubblica all'interno di piani e programmi che definiscono il livello di risposta quali-quantitativo che si intende garantire per soddisfare la domanda di intervento pubblico¹⁹⁵.

Nelle trattazioni di carattere aziendale i sinonimi “piano” e “programma” sono di norma utilizzati con riferimento, rispettivamente, al medio/lungo termine e al breve periodo; sulla base di tale distinguo terminologico si differenzia il processo di pianificazione che riguarda un orizzonte temporale di lungo periodo (almeno tre anni) e il processo di programmazione riferito ad un orizzonte temporale di breve periodo¹⁹⁶.

La distinzione tra pianificazione e programmazione è oggetto di dibattito nella letteratura economico-aziendale; infatti, secondo alcuni autori “l'uso delle espressioni programmazione e pianificazione è giudicato alternativo¹⁹⁷”; secondo altri, invece *“le pianificazioni sono sempre generiche e soggette a profonde*

¹⁹⁴ Il processo decisionale di tipo razionale, a differenza di quello intuitivo è alimentato da una consapevole raccolta e selezione di informazioni rilevanti, cioè pertinenti al tipo di azione da intraprendere. Il contributo dell'attività di programmazione, pianificazione e controllo è principalmente rivolto all'aspetto razionale del processo decisionale, fornendo ad esso informazioni rilevanti secondo metodi non casuali e spontanei, ma filtrati dalla ricerca scientifica e dalla migliore prassi professionale. Si veda: BASTIA P., *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 26.

¹⁹⁵ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 311-321.

¹⁹⁶ Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 197.

¹⁹⁷ ONIDA P., *Economia d'azienda*, cit., p. 491.

*rettificazioni nel corso del tempo. Le programmazioni sono meno incerte [...], ma anch'esse nell'aspetto economico sono malsicure*¹⁹⁸.

Altri autori evidenziano la differenza anche di contenuto della pianificazione e della programmazione sostenendo che “*programmazione vuole significare predisposizione di un sistema operativo atto a raggiungere, nelle tonalità dell'equilibrio economico, gli obiettivi produttivi prefissati; pianificazione invece significa accertamento del sistema dei valori collegati al sistema precedente*”¹⁹⁹.

In base a tale ultima definizione è possibile identificare il programma come “lo strumento atto alla rappresentazione delle operazioni necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo di produzione” e il piano come “lo strumento atto alla rappresentazione dei valori relativi alle operazioni contenute nel programma”²⁰⁰.

In sostanza, al processo di pianificazione che identifica gli obiettivi dell'azienda è affiancato quello di programmazione che, assumendo tali fini come dati, individua i programmi (le attività) che ne permettono la realizzazione.

Il processo di pianificazione che si basa su indagini fondate su analisi degli scenari interni ed esterni, punti di forza e debolezza, minacce ed opportunità, conduce alla definizione delle “ipotesi di futuro” ovvero le combinazioni probabili tra bisogni pubblici da soddisfare e capacità prospettiche di produzione di valore pubblico²⁰¹.

Nella prospettiva di lungo periodo emerge in modo evidente la priorità della dimensione politica e la considerazione dell'impatto desiderato sul benessere dei cittadini; gli obiettivi di *outcome* che discendono dall'attività di pianificazione possono essere perseguiti grazie alla definizione di coerenti e strumentali obiettivi di produzione (*output*) che derivano dalla programmazione di breve periodo (o operativa); quest'ultima consente una previsione più dettagliata e attendibile degli

¹⁹⁸ ZAPPA G., *Le produzioni nelle economie delle imprese*, cit., p. 171.

¹⁹⁹ Si veda: CARAMIELLO C., *Programmi e piani aziendali*, Milano, Isedi, 1971, p. 22.

²⁰⁰ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 218.

²⁰¹ *Idem*, p. 218.

obiettivi, delle risorse disponibili, dei tempi, delle priorità e delle azioni che, nella pianificazione di lungo periodo sono tratteggiate per grandi linee²⁰².

Nel modello di pianificazione di lungo periodo (o *Long Range Planning*) si ipotizza che sia possibile eliminare le divaricazioni tra i risultati desiderati e i risultati effettivi impostando la programmazione secondo un ciclo “razionale” che segue diverse fasi logiche identificate nella figura che segue; il processo inizia con l’analisi delle caratteristiche del sistema economico necessaria per individuare le problematiche di interesse pubblico e si concretizza con la previsione dell’evoluzione naturale del sistema socioeconomico in assenza di interventi pubblici poiché la programmazione è un sistema di decisioni finalizzato ad anticipare le esigenze future valutando le azioni da intraprendere²⁰³.

In tale modello, si pone enfasi sul momento previsionale del processo identificato come tentativo di anticipare i futuri andamenti di alcune variabili (economiche, sociali, ecc.) mediante il quale si ottengono le informazioni essenziali per orientare i comportamenti e le scelte aziendali; nella previsione, (a differenza della pianificazione strategica), non vi è la predeterminazione di decisioni o di azioni future, ma solo la valutazione anticipata dei fenomeni²⁰⁴.

La previsione delle dinamiche è molto difficile negli attuali tempi di turbolenza ambientale (globalizzazione dell’economia, interconnessione attori pubblici e privati) ed individuare gli ingranaggi che regolano le relazioni causali tra domanda ed offerta di un intervento pubblico è sempre più complesso; pertanto, si assume la necessità di evitare il rischio di procedere in maniera improvvisata ponendo in essere azioni scoordinate²⁰⁵.

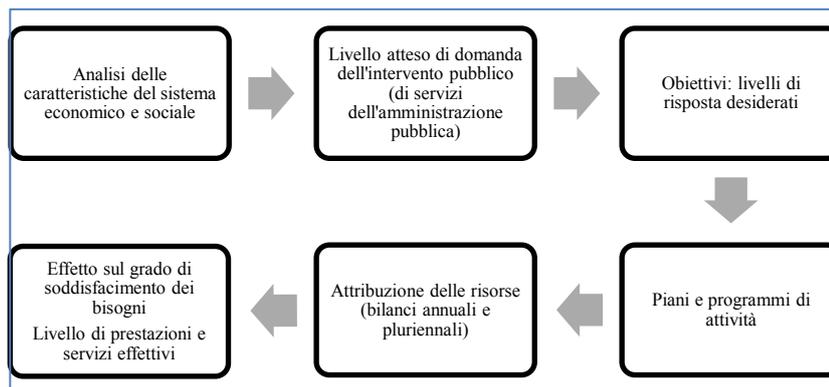
Fig. 1.11 – Il ciclo di programmazione di lungo periodo “razionale”

²⁰² Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., 2012, p. 197.

²⁰³ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 311-321.

²⁰⁴ Si veda: SCIARELLI S., *La gestione dell’impresa. Tra teoria e pratica aziendale*, cit.

²⁰⁵ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 220.



Fonte: adattato da BORGONOVÌ E., 2002, p. 322

Sulla base del livello atteso di domanda dell'intervento pubblico che esprime i bisogni della collettività, sono individuati gli obiettivi definiti come risultati attesi specificati in termini quantitativi e/o qualitativi (ciò che l'amministrazione vuole o deve fare) riferiti a determinati tempi; contestualmente alla definizione degli obiettivi sono attivate le analisi e le valutazioni interne di carattere tecnico, organizzativo e di convenienza economica che consentono di definire i piani e i programmi.

L'approvazione di quest'ultimi costituisce ormai un atto fondamentale entrato nella prassi degli enti pubblici (e demandato dalle leggi alla specifica competenza degli organi direttamente eletti; es. parlamento, consiglio ecc.) rappresenta la saldatura tra la dimensione istituzionale e la dimensione aziendale delle PA²⁰⁶.

La fase successiva consiste nella definizione delle risorse necessarie per realizzare i piani e i programmi; l'approvazione degli obiettivi dovrebbe essere effettuata considerando la disponibilità delle risorse economico-finanziarie necessarie per realizzare i programmi e i livelli quali-quantitativi effettivi di servizi e, in relazioni ad essi, l'impatto finale sui bisogni a cui si intende dare risposta²⁰⁷.

²⁰⁶ Si veda: BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit.

²⁰⁷ L'analisi di questi effetti finali fornisce informazioni utili per modificare i programmi approvati e per renderli sempre più aderenti alla realtà o per avviare il ciclo di programmazione successivo. Si veda: BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 324.

Il modello *Long Range Planning* (o pianificazione di lungo periodo) evolve in *Strategic Planning* (o pianificazione strategica) nel momento in cui, la pianificazione è intesa come processo decisionale e strumento di guida della gestionale permettendo al management e ai responsabili di evidenziare chiaramente “cosa fare, come farlo e quando farlo”²⁰⁸; in sostanza, nel modello strategico il momento previsionale della pianificazione è utile per assumere le decisioni.

Le attività di pianificazione, programmazione e controllo per essere efficaci ai fini del governo dell’istituzione, devono rivolgersi alla verifica del corretto perseguimento degli obiettivi istituzionali ed essere connesse alla strategia perseguita dall’azienda pubblica²⁰⁹.

La strategia rappresenta un comportamento di lungo periodo finalizzato al raggiungimento degli obiettivi primari della gestione definiti in funzione dell’evoluzione del rapporto tra l’azienda e l’ambiente nel quale questa opera²¹⁰. La strategia implica la riconsiderazione degli obiettivi dell’azienda pubblica, ma non ne mette in discussione il fine; infatti non ci può essere dissociazione tra le politiche pubbliche e le strategie perseguite. Le prime considerano una molteplicità di interessi e rappresentano un condizionamento ambientale all’interno del quale nasce e si sviluppa la strategia in ciascuna azienda pubblica; inoltre, in funzione del disegno strategico i manager di ciascuna azienda pubblica fissano gli obiettivi operativi definendo le politiche aziendali²¹¹.

²⁰⁸ Si veda: CONSORTI A., “L’approccio strategico e l’eccellenza imprenditoriale”, in PAOLONE G., D’AMICO L. (a cura di), *L’economia aziendale nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 405. Si veda anche: SCIARELLI S., *La gestione dell’impresa. Tra teoria e pratica aziendale*, cit., p. 156.

²⁰⁹ Si veda: RUFFINI R., *L’evoluzione dei sistemi di controllo nella Pubblica Amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell’AUDIT e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2010, p. 7.

²¹⁰ Si veda: SCIARELLI S., *La gestione dell’impresa. Tra teoria e pratica aziendale*, cit., p. 68.

²¹¹ Si veda: BORGONOV E., “Consenso politico e autonomia aziendale: compatibilità presenti e future”, *Mecosan*, vol. 12, n. 45, 2003, pp. 2-6. Le politiche pubbliche sono in parte simili alla definizione dei fini aziendali, ma più complesse in quanto risultato finale di una molteplicità di interessi. Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 31. Le politiche aziendali (operative) sono ad esempio quelle di marketing, di produzione,

Il tema della strategia²¹² ha conosciuto un intenso sviluppo nell'ambito delle discipline economico-aziendali, tuttavia non vi è in letteratura una sua definizione condivisa²¹³; l'elemento comune dei vari approcci che si sono sviluppati riguarda l'analisi delle relazioni che l'azienda deve instaurare con l'ambiente per la sua sopravvivenza²¹⁴.

In un'accezione ristretta fare strategia significa utilizzare al meglio le risorse a disposizione per conseguire gli obiettivi; in un'accezione allargata invece la strategia "comprende sia i fini fondamentali perseguiti dall'azienda stessa, sia i mezzi ossia le politiche attuate per la realizzazione di suddetti fini"²¹⁵; anche nei contributi scientifici che contestualizzano la strategia nelle Pubbliche Amministrazioni prevale un'accezione di strategia ampia che include non solo i mezzi per raggiungere i fini dell'azienda, ma ricomprende anche quest'ultimi, ovvero i fini stessi²¹⁶; con queste premesse, la strategia in ambito pubblico può essere considerata come "una combinazione di finalità, politiche, programmi, azioni, decisioni o scelte sulla allocazione delle risorse, in grado di definire cosa un'organizzazione è, cosa fa, perché lo fa"²¹⁷.

Nelle PA, i ruoli decisionali (politici e manageriali) possono impostare un processo di pianificazione strategica partendo dalla definizione di tre domande chiave: dove siamo? cosa vogliamo diventare? come dobbiamo muoverci?

approvvigionamento, gestione delle risorse umane ecc. Si veda: SCIARELLI S., *La gestione dell'impresa. Tra teoria e pratica aziendale*, cit., p. 68.

²¹² Il concetto di strategia è impiegato per la prima volta in ambito militare dai generali che per vincere la guerra preparavano una strategia intesa come il coordinamento di una serie di manovre tattiche ovvero di operazioni necessarie per vincere le battaglie; la parola infatti deriva dal greco *stratòs agos*, ovvero "colui che ha il potere di agire".

²¹³ La strategia possiede molteplici significati ed è una operazione sbagliata quella di volerla racchiudere in una sola, unica definizione. Ciò deriva dal fatto che la strategia possiede svariate possibilità di manifestazioni e molteplici contesti di applicazione; pertanto, su questo tema negli ultimi anni si è prodotta una delle più cospicue letterature scientifiche di tipo aziendalistico, con diversi approcci di scuola. Si veda: BASTIA P., *Sistemi di pianificazione e controllo*, cit., p. 78.

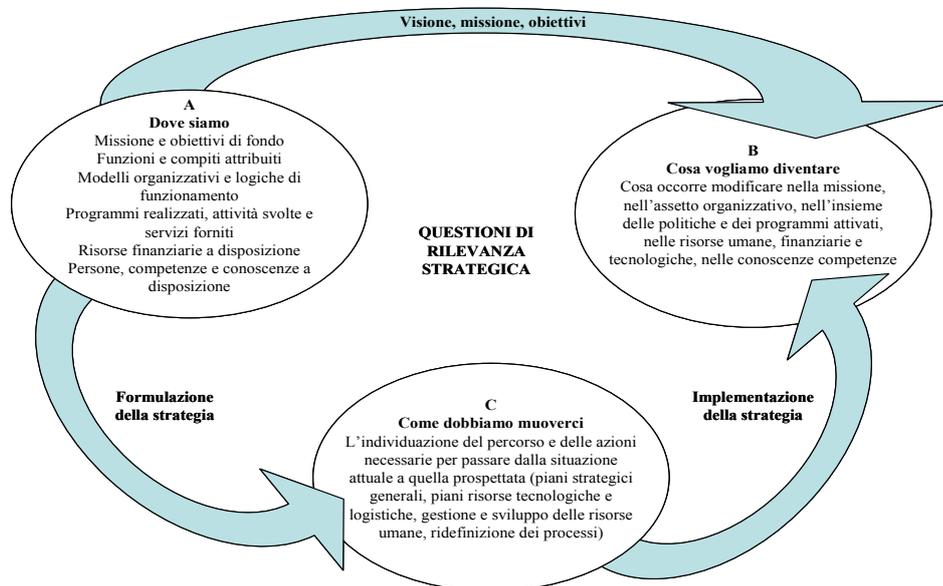
²¹⁴ Si veda: CONSORTI A., "L'approccio strategico e l'eccellenza imprenditoriale", cit., p. 393.

²¹⁵ Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 25.

²¹⁶ MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 3.

²¹⁷ Si veda: BRYSON J.M., (a cura di), *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey Bass, San Francisco, 2004.

Fig. 1.12 – L'ABC della Pianificazione strategica in ambito pubblico



Fonte: Meneguzzo, 2006, p. 6; Bryson 2004, p. 7.

Rispetto alla prima domanda (a) *dove siamo* le PA devono individuare la missione e gli obiettivi di fondo, i compiti da svolgere, le logiche di funzionamento, i programmi già realizzati, le attività svolte e i servizi erogati nonché le risorse a disposizione (finanziarie, umane, strumentali); in secondo luogo è necessario definire la direzione verso cui tendere (b) *cosa vogliamo diventare*, ossia è importante identificare quali sono gli elementi da modificare (assetto organizzativo, programmi, risorse umane, tecnologiche, conoscenze e competenze) per fare in modo che l'organizzazione possa diventare quanto programmato. Da questo punto di vista, la definizione di una strategia, permette anche di identificare le competenze che mancano all'interno della PA e che sarebbe necessario sviluppare per erogare servizi che non si è ancora in grado di fornire, ma che sono richiesti dalla collettività consentendo di evitare la

sopravvivenza di attività, processi e risorse obsolete²¹⁸; infine, è di fondamentale rilievo capire la rotta da seguire (c) *come dobbiamo muoverci* per passare dalla situazione attuale a quella prospettata attraverso l'adozione di un percorso che si manifesta mediante la redazione di piani strategici.

Il passaggio dalla fase (a) *dove siamo* alla fase (c) *come dobbiamo muoverci* implica la *formulazione della strategia* e vede i ruoli politici e manageriali impegnati a redigere il piano strategico per individuare le possibili alternative necessarie per intervenire sulla situazione attuale nella prospettiva del cambiamento strategico. A tale fase, segue quella di *implementazione della strategia* (passaggio dalla fase (c) *come dobbiamo muoverci* alla fase (b) *cosa vogliamo diventare*) che presuppone interventi sul personale, sulla dotazione tecnologica e su tutto ciò che è necessario modificare o innovare per diventare quanto stabilito in fase di formulazione della strategia. Periodicamente deve essere ripetuto il controllo strategico che scaturisce dal confronto tra la fase (a) *dove siamo* alla fase (b) *cosa vogliamo diventare* per verificare l'impatto prodotto dalla formulazione e dalla attuazione del piano strategico ed identificare i cambiamenti che intervengono all'interno e all'esterno della PA²¹⁹.

Il processo di pianificazione diventa un processo di *management strategico* (gestione strategica) quando, adottato sistematicamente, è in grado di collegare la pianificazione (formulazione della strategia) con l'implementazione²²⁰; sul piano logico-teorico appare più evidente la differenza di contenuto della pianificazione, che ha per oggetto le scelte di lungo periodo inerenti la dimensione strategica dell'azienda e la programmazione che attiene invece alle scelte operative attinenti il breve periodo.

La pianificazione strategica è costituita da tutte quelle attività aziendali svolte dall'alta direzione per determinare gli obiettivi di lungo periodo ovvero le linee strategiche fondamentali da perseguire; ne consegue che, il processo di

²¹⁸ Si veda: DONNA G., "La pianificazione strategica nell'ambito pubblico", *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, n. 2, 2010.

²¹⁹ Si veda: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit., pp. 5–6.

²²⁰ *Idem*, p. 6.

programmazione assumendo come date le strategie individua i programmi che ne permettono la realizzazione²²¹.

Da questo punto di vista è possibile distinguere anche le decisioni strategiche – che riguardano i valori, gli orientamenti di fondo, gli indirizzi, la missione, la visione – dalle decisioni operative che traducono gli orientamenti strategici in concreti atti di gestione; pertanto, le prime fanno riferimento al lungo periodo, mentre le seconde al breve periodo²²².

Nella pianificazione strategica assume rilevanza il modo in cui avviene il processo decisionale; tale aspetto ha alimentato un fruttuoso dibattito scientifico (oggetto di attenzione sono state le imprese oltre che la PA) portando alla elaborazione di alcuni modelli decisionali, tra cui i principali sono: il modello razionale, il modello di razionalità limitata e il modello incrementale²²³.

Il modello di pianificazione razionale ipotizza che sia possibile decidere definendo ex-ante tutte le alternative possibili mediante un processo di pianificazione articolato in fasi distinte e separate supportato da tecniche metodologiche tra cui analisi dell'ambiente interno ed esterno, costruzione di matrici ad hoc per individuare l'alternativa strategica migliore, budget, piani e programmi; una variante del modello razionale è quello della “razionalità limitata²²⁴” che evidenzia come non tutte le decisioni possano essere prese in maniera razionale cioè analizzando tutti i possibili fattori potenzialmente rilevanti ai fini della decisione, poiché non si hanno a disposizione tutte le informazioni per decidere e l'analisi costi-benefici per ciascuna alternativa è molto costosa oltre che di difficile realizzazione pratica; pertanto, la scelta degli obiettivi da conseguire nella realtà è sempre quella potenzialmente più soddisfacente rispetto alle altre, ma non è detto che sia quella migliore in assoluto (scelta soddisfacente, ma non ottimizzante)²²⁵.

²²¹ Si veda: ANTHONY D.W., YOUNG D.W., *Controllo di gestione per il settore non profit*, Milano, McGraw-Hill, 1992.

²²² Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 221.

²²³ *Idem*, p. 226.

²²⁴ I principali esponenti del modello della razionalità limitata sono March e Simon. Si veda: MARCH J., SIMON H., *Organizations*, John Wiley & Son, 1958.

²²⁵ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit.

Nei sistemi di programmazione razionale può sussistere una prevalenza della forma sulla sostanza che si verifica quando l'attenzione agli aspetti formali (rispetto dei tempi, procedure, reports, indicatori) determina uno scarso orientamento ai contenuti e ai risultati, disattendendo di fatto le finalità dell'utilizzo del sistema di programmazione e anzi producendo ulteriori elementi di rigidità; per superare questo limite è importante che la pianificazione non si limiti alla previsione dei possibili scenari futuri, ma piuttosto scaturisca da un orientamento strategico chiaro e condiviso a tutti i livelli della struttura organizzativa dell'azienda pubblica. Sottolineando la complessità dei sistemi aziendali, si evidenzia come sia impossibile pianificare e programmare tutte le attività che vengono svolte, e pertanto sia necessario concentrare l'attenzione sugli aspetti gestionali che risultano strategicamente rilevanti per il raggiungimento dei risultati²²⁶.

Il modello dell'incrementalismo (o approccio per successivi confronti limitati), opposto a quello razionale pone l'accento sul breve periodo e ai fini decisionali sono analizzate solo le conseguenze più rilevanti che potrebbero scaturire dalle diverse scelte (non su tutte quelle possibili, ma solo su alcune); da questo punto di vista è desiderabile che le decisioni strategiche siano assunte nell'ambito di un insieme molto contenuto di alternative poiché le decisioni scaturiscono a seguito di accordi tra i vari attori del processo decisionale²²⁷. Tale modello, risulta poco coerente e in alcuni casi addirittura antagonista, con un processo di pianificazione strategica²²⁸; infatti, l'incrementalismo si basa su un processo conservatore (blocca l'innovazione) che rinforza l'inerzia promuovendo solo mutamenti di breve periodo; inoltre, si prevede che l'assunzione di decisioni sia effettuata solo quando il conflitto è minimo, tralasciando questioni strategiche che potrebbero essere più importanti e che però sono assunte come secondarie

²²⁶ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 328.

²²⁷ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 229.

²²⁸ Si veda: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 26.

perché caratterizzate da conflittualità e disaccordo tra gli attori decisionali²²⁹. Ne consegue che il modello razionale, a differenza di quello incrementalista risulta maggiormente in grado di introdurre nella gestione sistemi di pianificazione e management strategico; infatti, si riscontra la presenza, la diffusione nelle aziende pubbliche dei processi di pianificazione strategica formale e razionale²³⁰.

Il NPM, ponendo l'accento sulla necessità di sviluppare processi di pianificazione, simili a quelli adottati dalle imprese, indirettamente ha promosso lo sviluppo di un approccio strategico alla gestione delle PA che si è concretizzato con l'adozione dei piani strategici nella maggior parte delle aziende pubbliche (a partire da quelle sanitarie).

Il progressivo consolidarsi dell'orientamento strategico delle PA è coerente con l'evoluzione dei paradigmi del *New Public Management* (NPM) e della *Public Governance* (PG); le diverse scuole di pianificazione strategica elaborate in ambito imprenditoriale e sistematizzate nell'opera "Strategy Safari"²³¹ sono state utilizzate nella letteratura sul management pubblico come strumento di orientamento per evidenziare le differenze tra l'approccio strategico introdotto dal NPM e la successiva evoluzione promossa dalla PG²³².

Tab. 1.1 – Gli approcci alla strategia associati ai paradigmi di *management* pubblico

SCUOLA DI PIANIFICAZIONE	STRATEGY FORMATION AS...	LA STRATEGIA E' ...	PARADIGMA DI MANAGEMENT PUBBLICO
--------------------------	--------------------------	---------------------	----------------------------------

²²⁹ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 230.

²³⁰ Si veda: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 26.

²³¹ Si veda: MINTZBERG H., AHLSTRAND B., LAMPEL J., *Strategy Safari*, The Free Press, New York, 1998.

²³² Si vedano: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance nelle amministrazioni pubbliche", cit., pp. 23-24. FERLIE E., ONGARO E., *Strategic Management in Public Services Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues*, Routledge, New York, 2015. BENHART J.J., *Management strategico nelle amministrazioni pubbliche locali*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 4 – 13.

<p><i>The Design School</i></p> <p>(scuola del disegno strategico)</p> <p>(Andrews)</p>	<p>a process of conception</p> <p>(processo concettuale).</p>	<p>“the match between qualifications and opportunity that positions a firm in its environment”</p>	<p>New Public Management</p> <p>La strategia è una ricerca di coerenza tra punti di forza e debolezza interni alla PA e le minacce e opportunità provenienti dall’ambiente esterno.</p>
<p><i>The Planning School</i></p> <p>(scuola della pianificazione formale)</p> <p>(Ansoff)</p>	<p>a formal process</p> <p>(processo formale)</p>	<p>un processo formale e razionale</p>	<p>New Public Management</p> <p>Si sviluppano i processi di definizione della strategia formali e articolati in fasi distinte, supportati da budget e piani operativi nel quale sono programmate dettagliatamente le sequenze di attività, gli obiettivi, le risorse economiche a disposizione, i tempi di attuazione e i piani di gestione che devono essere elaborati e diffusi nell’organizzazione prima di passare alla fase di attuazione della strategia.</p>
<p><i>The Positioning School</i></p> <p>(scuola di posizionamento o della strategia competitiva)</p> <p>(Porter)</p>	<p>an analytical process</p> <p>(processo analitico)</p>	<p>frutto di un calcolo analitico e dipende dalla struttura del mercato e del contesto; si afferma il concetto di Aree strategiche di attività</p>	<p>New Public Management</p> <p>Nella definizione della strategia il vertice strategico è affiancato da società di consulenza o da esperti nell’analisi dei dati che sono in grado di raccomandare strategie generiche ottimali; infatti secondo la scuola di posizionamento la strategia vincente è unica e frutto di meticolosi calcoli</p>
<p><i>The Entrepreneurial School</i></p> <p>(scuola imprenditoriale)</p>	<p>As a visionary process</p> <p>(processo visionario)</p>	<p>una sintesi intuitiva nella mente dello stratega</p>	<p>New Public Management</p> <p>Il management è chiamato a sviluppare missione e visione; aumenta la capacità della PA di proiettarsi nel futuro evidenziando le possibilità di crescita e sviluppo</p>
<p><i>The Cognitive School</i></p> <p>(scuola cognitiva)</p>	<p>a process with limited rationality</p> <p>(Processo a razionalità</p>	<p>una scelta tra alternative limitate</p>	<p>Public Governance</p> <p>La strategia è frutto di un accordo tra i vari stakeholder</p>

(Simon e March)	limitata)		
<i>The Learning School</i> (scuola di apprendimento) (Mintzberg)	an emergent process (processo di apprendimento)	sperimentazione e apprendimento continuo	Public Governance La strategia dovrebbe essere periodicamente rivista; emerge il gap tra la strategia deliberata dall'alta direzione e la strategia realizzata cioè effettivamente implementata; la strategia è influenzata dal peso e dal ruolo ricoperto dalle varie classi di stakeholder
<i>The Power School</i> (scuola del potere)	a process of negotiation (processo di negoziazione)	un processo di negoziazione	Public Governance La strategia è frutto di un processo politico e di gestione dei conflitti tra i vari stakeholder interni ed esterni.
<i>The Cultural School</i> (scuola culturale) (Normann e Rhenman)	as a collective process (processo collettivo e sociale)	un processo di condivisione interna	Public Governance Nella formulazione della strategia sono coinvolti i vari gruppi aziendali e le diverse unità organizzative; quindi la strategia riflette la cultura dell'organizzazione
<i>The Environmental School</i> (scuola dell'ambiente)	as a reactive process (processo reattivo)	la modalità scelta dall'azienda per adattarsi ai cambiamenti ambientali	New Public Management e Public Governance L'adattamento ai cambiamenti ambientali è promossa da agenzie governative che impongono alle PA di adottare determinate linee strategiche. L'adattamento all'ambiente può essere attuato mediante il confronto con gli stakeholder durante il quale si cerca di individuare la questione strategica sulla quale bisogna intervenire;

Fonte: Adattato da MENEGUZZO M., 2006, pp. 23–24.

L'obiettivo della riproposizione delle scuole di pianificazione strategica sviluppate in ambito imprenditoriale nel contesto delle PA è quello di evidenziare come le logiche del NPM siano coerenti con le scuole di pianificazione razionale in cui viene prevista l'adozione di tecniche già adottate nel settore privato (analisi swot, budget, controllo, mission e vision); mentre le logiche di PG siano in linea con le scuole di pianificazione che promuovono la strategia come un processo che scaturisce dal confronto tra le aspettative e gli interessi degli stakeholder interni ed esterni²³³.

Sebbene i vantaggi della pianificazione strategica, siano validi per tutte le tipologie di aziende, la convinzione che, anche per le PA sia sufficiente adottare strumenti di pianificazione già largamente validati per le aziende private, in linea con il NPM, è stata criticata in anni più recenti dalla PG che ha ribadito l'importanza di considerare i tratti distintivi delle aziende pubbliche, prima di progettare sistemi di pianificazione strategica²³⁴.

In ottica evolutiva, si sottolinea la convergenza dei due paradigmi manageriali; infatti, con l'emergere della PG, l'approccio strategico introdotto dal NPM basato su processi di pianificazione razionale non è stato abbandonato, ma anzi si è arricchito di molteplici aspetti che hanno tenuto conto delle peculiarità delle aziende pubbliche; da questo punto di vista, l'attenzione è stata posta maggiormente all'esterno e in particolare sull'ambiente politico, economico e sociale; nella gestione strategica hanno assunto crescente rilevanza nuovi metodi di pianificazione come la mappatura degli stakeholder ed è stato enfatizzato l'aspetto partecipativo e democratico del processo decisionale basato sul coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni.

La PG ha evidenziato la necessità di riconsiderare i sistemi di pianificazione adottati nel mondo imprenditoriale valorizzando le caratteristiche distintive che contraddistinguono le PA rispetto alle aziende *for profit*.

²³³ Si veda: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 24.

²³⁴ *Idem*, p. 3.

In primis, la delimitazione delle priorità strategiche è nettamente diversa; infatti, mentre per le aziende pubbliche risulta più importante focalizzare l'attenzione sul benessere sociale, per le aziende private la priorità strategica è la massimizzazione del profitto; ne consegue che, la delimitazione degli stakeholder assume un significato ben più ampio e variegato rispetto al caso delle aziende private; mentre le aziende pubbliche devono garantire la massima accessibilità ai cittadini–utenti che presentano un minore reddito, il portafoglio di beni e servizi offerti dalle aziende private sarà in primis orientato a soddisfare coloro che assicurano all'azienda il conseguimento di un elevato livello di redditività e semmai solo successivamente saranno prese in considerazione riflessioni sul benessere sociale.

L'importanza per le PA di dotarsi di una chiara strategia scaturisce anche dalla limitatezza delle risorse che porta ad attuare delle scelte tra i vari bisogni da soddisfare, ad individuare delle priorità sacrificando eventualmente alcuni interessi a discapito di altri considerati prioritari; suddette decisioni non possono scaturire dalla pressione di situazioni contingenti, ma devono essere frutto di un articolato processo di pianificazione (strategica) che consente alle PA di giustificare e dare conto delle scelte attuate²³⁵.

Nelle PA la traduzione della missione istituzionale in azioni implica una scelta tra i vari bisogni pressoché illimitati a fronte di risorse ed energie istituzionali limitate; di conseguenza, la qualificazione della strategia nelle PA è una decisione tipicamente politica in quanto assunta dagli organi espressivi e rappresentativi di una popolazione, chiamati ad interpretare gli interessi di una determinata polis²³⁶; nonostante ciò, possono presentarsi situazioni diverse nelle

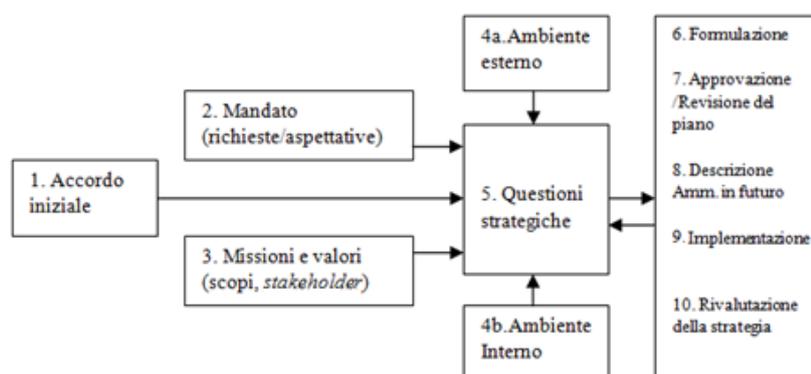
²³⁵ Un piano strategico può esistere anche senza un sottostante processo di pianificazione strategica, come dimostra l'esperienza di diverse PA. Ciò richiama la differenza tra approccio razionale che suppone che vi sia un consenso generale sulle finalità strategiche della PA e il modello di decisionalità politica “o strategico” che evidenzia la necessità di raggiungere un accordo tra i vari stakeholder ed individuare le questioni strategiche. Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 58.

²³⁶ L'obiettivo di una società equa e capace di riconoscere il merito è quello di sostenere coloro che hanno maggiori necessità e di sostenere coloro che garantiscono maggiore sviluppo e progresso (es. imprenditori, ricercatori, ecc.) Si veda: LONGO F., “Il processo di definizione delle strategie nelle amministrazioni pubbliche”, cit., p. 168-198.

varie PA assumendo che in alcuni casi vi è un ruolo determinante dei decisori politici, in altre circostanze assumono un peso altrettanto rilevante i dirigenti che sono chiamati a tradurre le scelte “politiche” in programmi operativi annuali e il resto della tecnostruttura²³⁷ che può attuarli con una discrezionalità variabile a seconda del tipo di Pubblica Amministrazione.

Da questo punto di vista, il modello di pianificazione strategica nelle PA, presenta fasi caratterizzanti rispetto alle imprese; le politiche e i programmi pubblici sono generalmente attuati in seguito ad accordi tra gruppi che esprimono interessi diversi e spesso contrastanti.

Fig. 1.13 – Il processo di pianificazione strategica nelle PA



Fonte: adattato da BRYSON J.M., 2004, p. 33; MENEGUZZO M., 2006, p. 9.

Nelle PA le fasi tipiche del processo di pianificazione strategica sono le seguenti:

1. *Accordo iniziale*: il punto di partenza è rappresentato dall'accordo tra i diversi soggetti decisionali tenuto conto dei mandati, delle missioni e dei valori che devono essere discussi e negoziati con gli stakeholder interni ed esterni.

²³⁷ Si veda: MINTZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, (ed. italiana a cura di Franco Isotta), Il Mulino, Bologna, 1996.

2. *Mandati formali ed informali*: rappresentano richieste, aspettative, restrizioni e pressioni a cui le PA devono far fronte; la fonte principale di restrizione di natura formale riguarda le leggi istitutive e gli statuti.

3. *Missioni e valori*: nella missione, ciascuna PA esplicita il suo finalismo aziendale (perché esiste?) e la natura delle attività svolte (cosa fa per conseguire le finalità?); ogni azienda pubblica ha senso di esistere solo nella misura in cui è in grado di generare valore per soddisfare i vari bisogni fornendo risposta alle categorie di soggetti che li esprimono; i valori sono principi irrinunciabili che contraddistinguono la cultura organizzativa della PA definendo il suo modo di agire (es. merito, pari opportunità, equità, eguaglianza, efficienza, efficacia ecc.)²³⁸.

4. *Analisi ambiente esterno ed interno*: raggiunto l'accordo tra i vari decisori si procede con un'attenta analisi dell'ambiente esterno, volta a cogliere minacce ed opportunità, che si presentano nella situazione attuale e che potranno svilupparsi in futuro; tale analisi è strettamente collegata alla ricostruzione del sistema competitivo e quindi all'identificazione dei soggetti interessati a cooperare e alla mappatura degli stakeholder²³⁹; in parallelo si effettua l'analisi dell'ambiente interno in cui assumono crescente importanza la valutazione multidimensionale delle performance in termini di efficienza economica, sostenibilità, qualità dei servizi, trasparenza e verifica del sistema di competenze possedute dalle risorse umane²⁴⁰.

²³⁸ La visione esprime invece il modo in cui sarà raggiunto il successo aziendale. Si veda: MUSSARI R., *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 221.

²³⁹ Si veda: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 7.

²⁴⁰ L'analisi dell'ambiente esterno ed interno può essere svolta mediante tecniche e metodologie di supporto come ad esempio l'analisi PESTEL. Tale acronimo inglese fa riferimento ai seguenti sei fattori chiave: politica (*Politics*) ovvero il mutevole quadro politico-partitico (cambio di governo, rimpasto di governo); andamento economico (*Economics*) per esempio in relazione alla crescita economica o all'aumento delle tasse; fattori sociali rilevanti (*Sociological Factors*) quali per esempio i flussi migratori e l'invecchiamento della popolazione; sviluppi tecnologici (*Technology*) rilevanti anche per il settore pubblico (*e-government*, nuove soluzioni tecnologiche in sanità); aspetti ambientali (*Environment*) che spostano l'attenzione sulla sostenibilità e il cambiamento climatico; evoluzione del quadro normativo (*Law*) derivante da nuove direttive comunitarie, leggi statali (diritto del lavoro) o altre norme. Con l'analisi SWOT vengono invece

5. Individuazione delle *questioni strategiche* e motivazione della loro “strategicità”; in questo caso è utile produrre osservazioni sulle conseguenze scaturenti dal non intervento delle PA²⁴¹.

6. *Formulazione delle strategie e dei piani* necessari per affrontare le questioni strategiche precedentemente selezionate; l’elaborazione delle strategie avviene su più livelli; il primo fa riferimento alle strategie orizzontali che riguardano l’azienda pubblica nel complesso ed includono l’identificazione delle aree strategiche di attività, le funzioni svolte²⁴², la strategia finanziaria, la strategia di gestione delle risorse umane; il secondo livello è relativo alle strategie di funzione inerenti specifici servizi, prestazioni o nuclei di attività; per ciascuno di essi è possibile individuare cinque tipologie di formule istituzionali alternative alla gestione diretta: formula imprenditoriale, formula redistributiva, formula contrattuale e formula volontaristica²⁴³.

7. Con la *approvazione e revisione del piano* si apre la fase di gestione strategica in cui si definiscono nel dettaglio gli obiettivi operativi, i programmi di intervento, le azioni da attuare per raggiungere gli obiettivi.

analizzati i punti di forza (*Strengths*) e di debolezza (*Weaknesses*) dell’organizzazione e le opportunità (*Opportunities*) e minacce (*Threats*) dell’ambiente esterno. Si veda: BENHART J., *Management strategico nelle amministrazioni pubbliche locali*, cit., p. 5.

²⁴¹ Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 60 – 61

²⁴² L’identificazione delle aree strategiche di attività (o ASA volendo usare la terminologia adottata in ambito imprenditoriale) può essere predisposta attraverso le matrici oppure con un più recente approccio emergente dello strategic thinking. Si vedano: MENEGUZZO M., “La strategia e la governance delle Amministrazioni pubbliche”, cit., p. 34. STEWART J., “The meaning of strategy in the public sector”, *Australian Journal of Public Administration*, 2004.

²⁴³ La formula imprenditoriale si caratterizza per una forte autonomia (anche finanziaria) del management pubblico e si contrappone a quella garantista che limita l’autonomia in virtù del ruolo autoritativo e coercitivo assunto dalle PA; la formula redistributiva presuppone la creazione di un’agenzia operativa collegata all’ente pubblico per la dipendenza finanziaria; la formula contrattuale prevede partnership con le aziende private pur continuando le PA ad finanziare l’attività e ad assumersi la responsabilità del soddisfacimento del bisogno pubblico; la formula istituzionale volontarista implica il trasferimento di una specifica area di attività ad un soggetto disponibile ad assumersi tale impegno mediante convenzione o accordo che non prevede il riconoscimento di un corrispettivo economico. Si veda: Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 102 – 103.

8. *Descrizione dell'organizzazione in futuro*: comporta la definizione di successo aziendale (vision) cioè di una esplicitazione del modo in cui sarà verificabile la generazione di valore pubblico (come dimostrerà il successo l'azienda pubblica?)²⁴⁴.

9. e 10. *Implementazione della strategia e rivalutazione del processo di pianificazione strategica*: la revisione sistematica delle scelte strategica deriva dal controllo strategico e controllo direzionale; anche in ambito pubblico, i processi di pianificazione e programmazione necessitano e comprendono un sistema di controllo per verificare, a preventivo, la validità delle strategie e dei programmi e a consuntivo, il grado di raggiungimento dei fini e degli obiettivi. Un sistema di pianificazione e programmazione senza un processo di controllo è inefficace e incompleto poiché il controllo stesso ne rappresenta una fase²⁴⁵.

Mentre nelle aziende private i documenti strategici sono messi a disposizione della collettività generalmente su base volontaria, nel caso delle PA è spesso richiesto per legge l'esplicitazione formale della strategia per aumentare il grado di trasparenza e rafforzare il processo di *accountability*²⁴⁶ e di rendicontazione dei risultati che si intende raggiungere per aumentare il benessere della collettività²⁴⁷.

Un'altra importante specificità della pianificazione strategica in ambito pubblico riguarda il primato degli *outcome* rispetto agli *output*²⁴⁸; tra le due variabili si evidenzia una relazione biunivoca poiché l'impatto sociale prodotto sul benessere della collettività (*outcome*) dipende dal mix di servizi erogati (*output*); la misurazione dell'*outcome* risulta molto più complessa rispetto alla misurazione degli *output* perché non può essere condotta in modo isolato, ovvero

²⁴⁴ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 221.

²⁴⁵ Si veda: GORI E., *La pianificazione e il controllo strategico nelle aziende ospedaliere pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 157.

²⁴⁶ Il sistema di *accountability* nelle amministrazioni pubbliche è ben più complesso rispetto a quello delle imprese private, ed è caratterizzato da una duplice leadership (politica ed esecutiva), che crea situazioni di conflitto e offuscamento delle responsabilità. Si veda: MENEGUZZO M., "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit.

²⁴⁷ Si veda: INVERNIZZI G., "Prefazione", in CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Egea, 2018, pp. 17 – 18.

²⁴⁸ Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 40.

considerando solo i vantaggi conseguiti dai destinatari di una specifica prestazione, ma deve tenere conto anche delle esternalità prodotte a vantaggio della collettività²⁴⁹.

In conclusione, nelle aziende pubbliche la definizione della strategia e la sua condivisione a tutti i livelli della struttura organizzativa è fondamentale se si vuole trasformare una PA di tipo burocratico ad una Amministrazione di tipo manageriale²⁵⁰; infatti la sua formulazione ed implementazione fornisce il raccordo in base al quale è possibile collegare i sistemi di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione dei risultati²⁵¹ che altrimenti sarebbero sconnessi.

1.5 Dal controllo burocratico al controllo manageriale

Le PA che operano attraverso risorse pubbliche acquisite con prelievo fiscale, da sempre sono assoggettate a controlli esterni posti in essere da organi autonomi (rispetto all'ente controllato) che verificano che le diverse attività siano state attuate nel rispetto degli interessi della collettività; tali controlli sono tipici delle PA che, utilizzando le risorse dei cittadini, devono essere in grado in qualsiasi momento di rispondere a chiunque dell'attività svolta; i controlli esterni differiscono dai controlli interni che invece sono svolti da soggetti inseriti nella struttura organizzativa della PA al fine di supportare l'attività decisionale ed operativa dei diversi organi di *governance*²⁵².

²⁴⁹ Ad esempio nelle Università, oggetto del presente lavoro, una misura di output può essere il numero di corsi frequentati dagli studenti che permette di accrescere la loro cultura, mentre una misura di *outcome* (intermedio) potrebbe essere il numero di studenti che dopo la laurea trovano impiego grazie alla formazione ricevuta; indirettamente l'Università ha prodotto una diminuzione del livello di disoccupazione e quindi maggiore crescita del Paese (*outcome* finale).

²⁵⁰ Si veda: LUCIANELLI G., *Il comportamento strategico delle università nelle logiche dell'autonomia*, Rirea, Roma, 2006, p. 94.

²⁵¹ Si veda: MENEGUZZO, M. "La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche", cit.

²⁵² Si veda: RUFFINI R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, cit., p. 10.

Fino a circa più di due decenni fa il sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni era svincolato da qualsiasi logica aziendale limitandosi a prevenire l'irregolarità formale dei singoli atti amministrativi²⁵³; l'evoluzione dei paradigmi manageriali ha promosso nelle Pubbliche Amministrazioni nuove logiche di controllo²⁵⁴ spostando l'attenzione sui controlli di tipo manageriale²⁵⁵ che differiscono dai controlli burocratici (o di conformità) di legalità degli atti .

Il *New Public Management* ha introdotto nelle Pubbliche Amministrazioni la necessità di raggiungere obiettivi di efficienza ed efficacia, supportando lo sviluppo dei sistemi di controllo manageriale che hanno enfatizzato il modello aziendale delle Pubbliche Amministrazioni, inteso come un sistema coordinato di informazioni, decisioni e operazioni il cui funzionamento deve essere valutato in relazione alla sua capacità di produrre risultati utili per i destinatari dell'azione amministrativa²⁵⁶.

Il concetto di controllo burocratico trova le sue origini nella concezione classica di *Public Administration* che considera la burocrazia, basata sulla separazione tra attività di governo e attività amministrativa, la migliore forma di organizzazione in grado di assicurare imparzialità ed equità all'operato pubblico; in questo caso la funzione del controllo è quella di ricondurre l'attività amministrativa negli schemi predefiniti dalle norme giuridiche emanate dagli organi di governo; il principale limite del controllo burocratico è la mancata previsione di un "effetto di ritorno", ovvero della possibilità di modificare in

²⁵³ Si veda: TORCHIA L., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 363.

²⁵⁴ Ad esempio la Corte dei Conti, organo di giurisdizione amministrativa speciale, oltre a svolgere controlli preventivi di legittimità tradizionali (molti dei quali aboliti a seguito della riforma del 1994) svolge un controllo sempre più orientato agli aspetti di efficiente ed efficace impiego delle risorse pubbliche maggiormente affine alle logiche aziendali.

²⁵⁵ Si veda: ZUCCARDI MERLI M., BONOLLO E., "I controlli manageriali nelle università", in ANSELMINI L., DONATO F., MARINO' L., PAVAN A., ZUCCARDI MERLI M. (a cura di), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni. Dal federalismo ai costi standard*, Milano, FrancoAngeli, 2013.

²⁵⁶ Si veda: BORGONOVANI E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 354.

itinere, nel corso della gestione, atti e procedure per migliorare la capacità dell'amministrazione di rispondere alle esigenze del sistema istituzionale²⁵⁷.

In sostanza, il controllo burocratico si limita a verificare la conformità dell'azione amministrativa rispetto alla normativa di riferimento considerando che, solo attraverso il rispetto delle leggi e delle regole, le PA sono in grado di garantire imparzialità e legittimità dell'azione pubblica; in quest'ambito, si sono diffusi ad esempio i controlli di regolarità amministrativa e contabile finalizzati a garantire la correttezza del procedimento o di singoli provvedimenti amministrativi²⁵⁸.

Gli organi che svolgono il controllo burocratico sono spesso posti all'esterno²⁵⁹ della gestione amministrativa e quindi non conoscono le possibili esigenze dell'azienda pubblica che potrebbe aumentare il benessere della collettività attraverso azioni non esplicitamente previste per legge, ma migliorative in termini di efficienza ed efficacia.

A differenza del controllo burocratico, il controllo manageriale, quasi sempre svolto all'interno della gestione, ha l'obiettivo di contribuire al miglioramento della soddisfazione dei bisogni della collettività orientando l'agire pubblico verso il raggiungimento di più elevati livelli di performance²⁶⁰.

Il controllo manageriale rappresenta un'attività di guida della gestione tipicamente svolta dalla dirigenza che prevede l'assunzione di decisioni riguardanti la gestione a seguito della verifica periodica della convenienza delle alternative prescelte e l'eventuale promozione di interventi volti alla formulazione di nuovi e più adeguati programmi²⁶¹.

²⁵⁷ Si veda: SALVATORE C., *Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo contabile*, cit., p. 35.

²⁵⁸ Si veda: RUFFINI R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, cit.

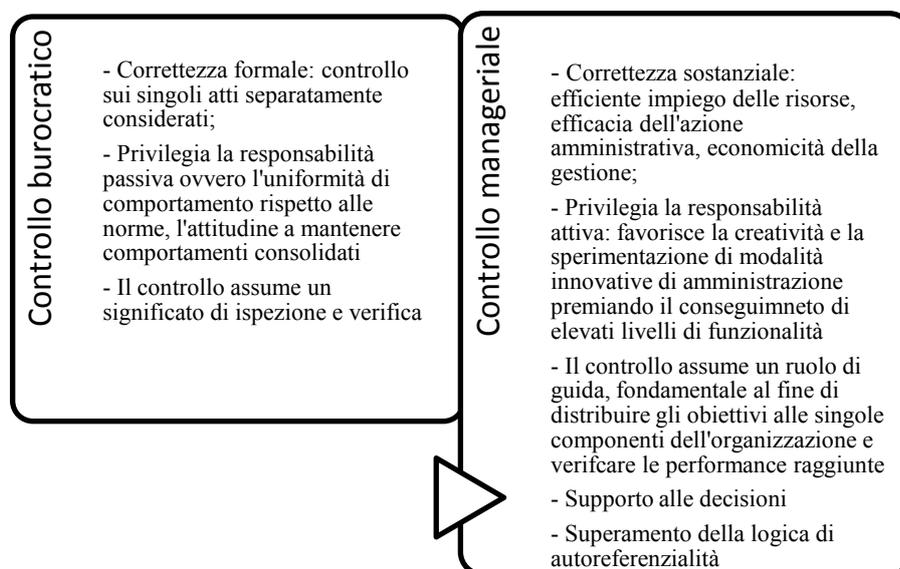
²⁵⁹ Il controllo esterno è svolto da un soggetto esterno ed indipendente all'ente che non avendo rapporti con esso, non può essere influenzato nel dare il giudizio e la valutazione. Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 332.

²⁶⁰ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 332.

²⁶¹ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 355.

Rispetto al controllo burocratico, il controllo manageriale prevede la responsabilizzazione sui risultati raggiunti. Infatti, sulla base di un continuo confronto tra obiettivi e risultati si cerca di assicurare la realizzazione delle finalità aziendali; a differenza del controllo burocratico, il controllo manageriale assume una valenza strettamente economica poiché fornisce indicazioni volte alla formulazione di più adeguati programmi e una valenza organizzativa proponendosi di incidere efficacemente sul comportamento degli operatori aziendali, inducendoli al conseguimento degli obiettivi assegnati²⁶².

Fig. 1.14 – Differenze tra controllo burocratico e manageriale



Fonte: adattato da BORGONOV E., 2002, p. 361; RUFFINI R., 2010, p. 12.

Il controllo, inteso come processo manageriale, si articola in una pluralità di fasi che si svolgono in più momenti nel corso della gestione.

Il controllo antecedente viene svolto per valutare preventivamente la bontà di certe scelte e, sotto questo aspetto, trova sostanza nello stesso processo di

²⁶² Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 351.

programmazione manifestandosi come forma di controllo delle future linee di gestione; il controllo antecedente si occupa di accertare l'adeguatezza dei programmi di breve periodo, dal punto di vista economico-finanziario ed organizzativo, con quelli di lungo periodo indicati nel piano strategico. Tale processo è identificato anche come *budgeting* poiché si concretizza nell'approvazione del “*budget*²⁶³” da parte dell'alta direzione; il *budgeting* assume il ruolo di processo fondamentale dell'attività direzionale del sistema aziendale; i budget funzionali sono la rappresentazione formale della traiettoria programmata, e specificano per ogni funzione dettagliatamente le operazioni decise e da eseguire per conseguire obiettivi finali prefissati²⁶⁴.

In altre parole, il *budget* consiste in un sistema di programmazione e controllo su attività operative di breve periodo finalizzato alla ricerca dell'equilibrio, interno all'azienda, tra risorse disponibili e risultati da raggiungere attraverso un processo di responsabilizzazione in grado di guidare i comportamenti del personale verso il raggiungimento di obiettivi stabiliti, coerenti con la programmazione strategica²⁶⁵.

L'attuazione di una gestione programmata (controllo antecedente) consente e allo stesso tempo esige l'esplicazione del controllo concomitante che si esercita durante lo svolgimento delle operazioni aziendali ad intervalli prestabiliti, (ad esempio bimestralmente o mensilmente) proponendosi di monitorare l'andamento della gestione attraverso i risultati, parziali o intermedi per comprendere il più tempestivamente possibile se il risultato previsto per la fine

²⁶³ Il processo del budget è la seconda fase del controllo direzionale (che si articola in pianificazione strategica, budget, reporting, valutazione). Il budget è un piano quantitativo espresso solitamente in termini monetari, relativo ad uno specifico periodo di tempo (generalmente un anno) con il quale ogni programma viene articolato per unità organizzativa, cioè in termini di responsabilità dei manager incaricati di attuare un determinato programma o parte di esso. Si veda: ANTHONY R., HAWKINS D.F., MACRI' D.M., MERCHANT K.A., *Sistemi di controllo*, McGraw-Hill, Milano, 2008, p. 291.

²⁶⁴ Si veda: COLOMBO C.M., “Le condizioni di successo del budgeting. Funzioni tradizionali e innovative del processo di budgeting”, *Economia aziendale on-line*, vol.4, n. 4, 2013, pp. 289-300.

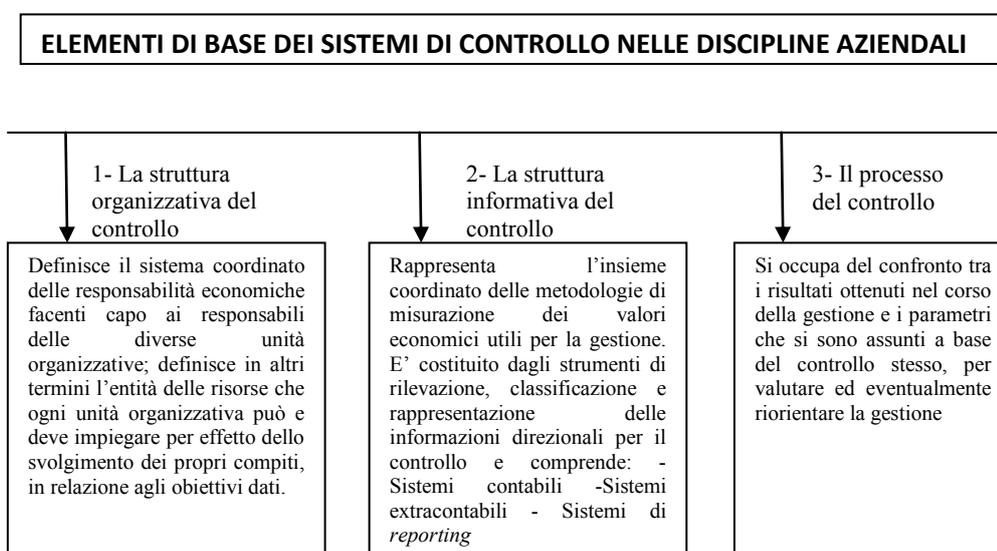
²⁶⁵ Si veda: RUFFINI R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, cit., p. 31.

dell'anno è raggiungibile o meno e quindi per intervenire, in caso di necessità con opportune azioni correttive²⁶⁶.

Il controllo susseguente ha luogo a consuntivo, quando i risultati della gestione si sono già manifestati, ad esempio a fine anno o a fine progetto; anche se questa tipologia di controllo non consente un intervento, poiché è successivo al momento in cui avvengono i fatti di gestione, la sua utilità è comunque evidente perché si alimenta il sistema informativo aziendale con dati ed informazioni utili per programmare meglio in futuro; inoltre, a consuntivo si può procedere in maniera più precisa ad una valutazione dei risultati dei vari manager e/o responsabili e procedere all'attribuzione delle risorse premiali²⁶⁷.

Secondo uno schema ormai consolidato all'interno delle discipline aziendali, il sistema del controllo è costituito da tre elementi di base: la struttura organizzativa, la struttura informativa e il processo del controllo²⁶⁸.

Figura 1.15 – Il controllo manageriale



Fonte: adattato da BORGONOV E., 2002, pp. 355-360.

²⁶⁶ Si veda: BRUSA L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 13-14

²⁶⁷ I controlli antecedenti, concomitanti e susseguenti implicano il confronto tra i risultati attesi (o obiettivi) e i risultati effettivi oppure il confronto tra i risultati attesi e i risultati prevedibili in assenza di interventi correttivi.

²⁶⁸ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 356.

La *struttura organizzativa del controllo* che definisce il sistema coordinato delle responsabilità economiche attribuite ai titolari delle diverse unità organizzative risultando fondamentale per la responsabilizzazione, ovvero per l'assunzione di responsabilità sui risultati ai sottosistemi dell'unitaria gestione aziendale; il disegno dell'organizzazione porta alla individuazione dei centri di responsabilità che sono le unità organizzative preposte alla realizzazione di determinati obiettivi di cui il dirigente responsabile risponde dei risultati raggiunti; in base alla natura dell'attività svolta, i centri di responsabilità sono articolati in centri di costo o in centri di spesa²⁶⁹. Lo scopo della struttura organizzativa del controllo è la responsabilizzazione sui risultati da raggiungere²⁷⁰.

La *struttura informativa del controllo* costituisce il supporto ai processi decisionali ed è costituita dall'insieme degli strumenti progettati per mettere a disposizione del management i flussi informativi a supporto della gestione; comprende i sistemi contabili, i sistemi extracontabili e i sistemi di reporting; con riferimento ai sistemi contabili è opportuno che il contenuto principale dell'informazione aziendale sia rappresentato da valori economici, finanziari e patrimoniali²⁷¹.

I sistemi extracontabili sono orientati alla rilevazione e classificazione delle quantità economiche non monetarie utili per il controllo e sono finalizzati alla definizione di indicatori di attività, di efficienza, efficacia, qualità ed equità²⁷².

²⁶⁹ I centri di costo sono le unità organizzative a cui possono essere ricondotte le decisioni di spesa. Si parla di centri di spesa anziché di centri di costo quando l'efficienza, vista come livello di prestazione irrinunciabile, è monitorata attraverso parametri e dati non monetari, poiché deve essere temperata con le esigenze di qualità e di comportamento etico. Si veda: BASTIA P., *Sistemi di pianificazione e controllo*, cit., p. 135.

²⁷⁰ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 356.

²⁷¹ BASTIA P., *Sistemi di pianificazione e controllo*, cit., p. 144.

²⁷² Gli indicatori di attività servono a quantificare i livelli di operatività di un dato ente quando non vi è completa significatività dei valori economici inerenti i ricavi e i costi. Gli indicatori di efficienza esprimono il rapporto tra le risorse assorbite e i risultati conseguiti dall'ente/unità organizzativa o servizio, mentre gli indicatori di efficacia misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati in sede di programmazione. Gli indicatori di qualità si riferiscono alle

Il sistema di *reporting* raccoglie i dati e le misurazioni ottenute attraverso i sistemi di rilevazione (contabile ed extracontabile) e può essere definito come l'insieme strutturato di reports (ovvero rendiconti periodici di controllo) messi a disposizione dei manager e dei responsabili delle diverse unità organizzative per informarli sull'andamento della gestione corrente o strategica, e per agevolare il coordinamento e controllo dell'attività aziendale; in altre parole, nel ciclo del controllo, il *reporting* rappresenta la sintesi di tutte le rilevazioni finalizzate al controllo direzionale (o di gestione) che aiuta a formulare o riformulare gli obiettivi di breve e/o di lungo periodo, attraverso la misura sistematica dei risultati della gestione e l'analisi e comunicazione dei risultati rilevati per la valutazione delle attività svolte²⁷³. Dal punto di vista del controllo di gestione il sistema di *reporting* rappresenta la componente più importante della struttura informativa in quanto definisce il quadro informativo di supporto al processo decisionale.

Infine, il *processo di controllo* è centrato sul confronto tra i risultati ottenuti nel corso della gestione e i parametri assunti a base del controllo stesso per valutare ed eventualmente riorientare la gestione; tale confronto permette di esprimere un giudizio che può essere di soddisfazione o insoddisfazione; nel primo caso la gestione può proseguire secondo le modalità attuali, mentre nel secondo caso la gestione dovrà essere riorientata verso maggiori livelli di

caratteristiche delle prestazioni rese; in particolare, la qualità può essere riferita alla rispondenza della prestazione alle specifiche tecniche oppure alla rispondenza della prestazione alle attese dei destinatari della prestazione stessa. Infine, gli indicatori di equità fanno riferimento ai criteri secondo i quali viene selezionata la domanda e/o organizzata l'offerta di dati servizi; gli indicatori di equità possono basarsi su aspetti logistici (ad esempio orari di apertura, localizzazione di uffici e strutture), su aspetti economici (per esempio livello delle tariffe per classi omogenee di utenti), su aspetti sociali (per esempio segmentazione degli utenti per fasce di reddito). In alcuni casi il carattere di equità è intrinsecamente compenetrato in quello di qualità, sicché la determinazione di due ordini distinti di indicatori non è necessaria. Si veda: BORGONOVIE., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 358.

²⁷³ Si veda: MARAN L., "Il reporting", in BRACCI E., VAGNONI E. (a cura di), *Sistemi di programmazione e controllo. Strumenti e processi per le decisioni di azienda*, Maggioli, Rimini, 2011, p. 361.

efficacia ed efficienza oppure in caso di riscontro di incongruenze nella fissazione degli obiettivi dovranno essere modificati i programmi²⁷⁴.

La funzione del controllo si completa con l'attuazione delle valutazioni sulla gestione aziendale che vengono generalmente compiute a conclusione dell'esercizio annuale o dei cicli fondamentali di gestione per verificare l'impiego fruttuoso dei vari fattori impegnati nella combinazione produttiva²⁷⁵.

1.5.1 Il nuovo sistema dei controlli interni nelle PA alla luce del D.lgs. 289/1999

Il sistema dei controlli interni è stato fortemente modificato dalla stagione di riforme ispirate al *New Public Management* e ai paradigmi evolutivi che hanno introdotto numerosi provvedimenti normativi molto frammentati sia per la numerosità dei soggetti che intervengono nel processo, sia per le diverse forme di controllo previste²⁷⁶.

La L. 142/90 rappresenta uno dei primi interventi normativi che ha contemplato la possibilità per gli enti locali di adottare forme di controllo interno, autonomamente configurate e disciplinate; tale legge ha riguardato solo gli enti locali anticipando una rottura con le forme classiche di controlli burocratici, successivamente prevista anche per le altre PA.

L'innovazione più importante contenuta nel D.lgs. 29/1993 ha riguardato l'istituzione dei nuclei di valutazione, ovvero strutture interne con il compito di verificare la realizzazione degli obiettivi e la corretta ed economica gestione e quindi deputati sia a valutare, sia ad indirizzare e correggere l'azione amministrativa in funzione degli obiettivi e delle responsabilità assegnate²⁷⁷.

²⁷⁴ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 359.

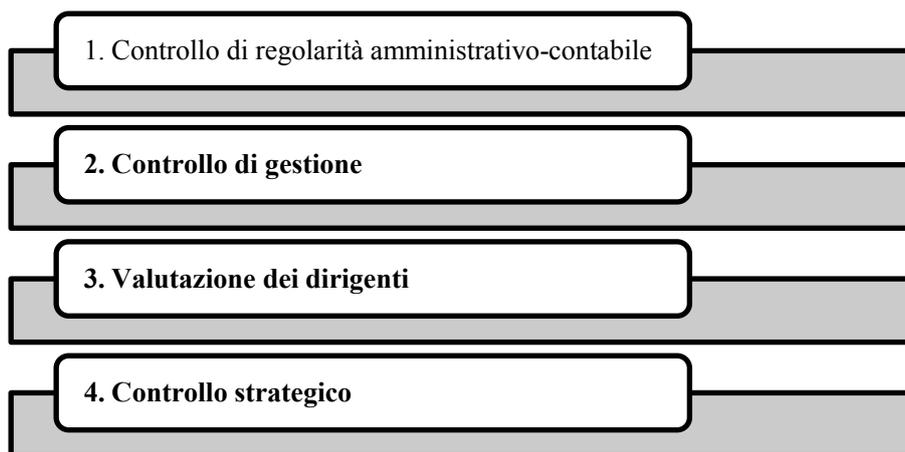
²⁷⁵ Si veda: SCIARELLI S., *La gestione dell'impresa. Tra teoria e pratica aziendale*, cit., p. 179.

²⁷⁶ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 349.

²⁷⁷ Si veda: MONTEDURO F., "Il controllo strategico negli enti locali: situazione attuale e prospettive", In AA.VV., *Nuovi profili di accountability nelle PA. Teoria e strumenti*, Quaderni Formez, 2005.

Tuttavia, solo con il D.lgs. 286/99 è stata attuata una sistematizzazione sul piano logico e concettuale del sistema dei controlli; nello specifico sono state previste quattro forme di controllo schematizzate nella figura seguente.

Fig. 1.16 – Le tipologie di controllo previste dal D.lgs. 286/1999



Fonte: elaborazione propria

1) Il controllo di regolarità amministrativo-contabile, di tipo burocratico²⁷⁸ è finalizzato a garantire la correttezza, la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa ed è svolto dagli organi previsti dalle disposizioni che disciplinano i diversi comparti in cui si articola il sistema pubblico²⁷⁹; in

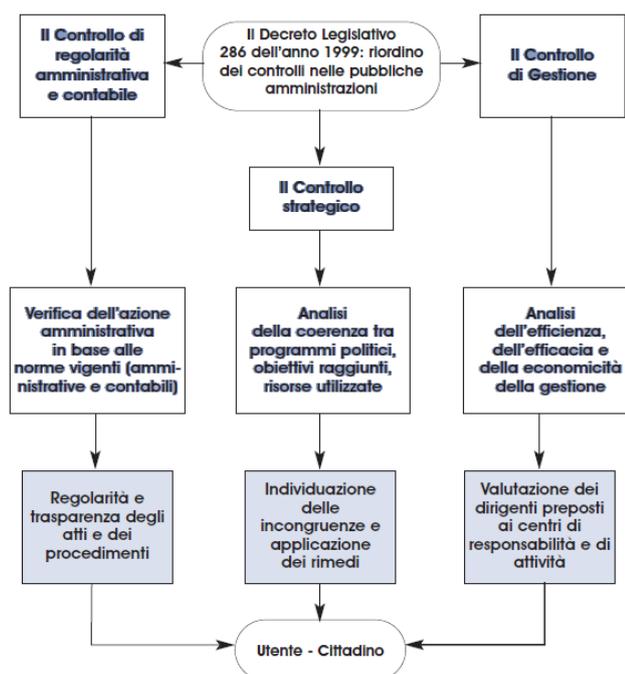
²⁷⁸ Si veda: ANGIOLA N., MARINO R., Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche, in ONESTI T., ANGIOLA N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 32.

²⁷⁹ Ai controlli di regolarità amministrativa e contabile provvedono gli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione, e, in particolare, gli organi di revisione, ovvero gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi, ivi compresi quelli di cui all'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e, nell'ambito delle competenze stabilite dalla vigente legislazione, i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato e quelli con competenze di carattere generale. 2. Le verifiche di regolarità amministrativa e contabile devono rispettare, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione, i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore. 3. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva se non nei casi espressamente previsti dalla legge e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile.

quest'ambito si inseriscono ad esempio i controlli preventivi svolti dagli uffici di ragioneria tesi a verificare la copertura finanziaria degli atti che comportano spese a carico del bilancio dell'ente nonché l'esatta imputazione della spesa al corrispondente capitolo di bilancio e quindi la legittimità della spesa²⁸⁰; il controllo si realizza in fase preventiva rispetto alla formazione dell'atto a cura del responsabile del servizio finanziario che attesta la regolarità contabile e la copertura finanziaria²⁸¹.

Le altre tipologie di controllo hanno rafforzato (almeno potenzialmente) una gestione manageriale delle PA.

Fig. 1.17 – Differenza tra i controlli previsti dal D.lgs. 286/1999



Fonte: MONTEDURO F., 2005, p. 231.

2) Il controllo di gestione è uno strumento fondamentale nel processo di rinnovamento manageriale delle PA perché consente di verificare l'efficienza,

²⁸⁰ Si veda: BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 367.

²⁸¹ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 337.

efficacia ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare anche mediante tempestivi interventi correttivi il rapporto tra obiettivi e risultati (efficacia) e risorse impiegate (efficienza)²⁸².

Affinché il controllo di gestione assolva alla sua funzione principale di supporto alla gestione manageriale e motivi le persone a fornire prestazioni più efficaci, è necessario che si verifichino alcune condizioni. In primis è di fondamentale importanza individuare le unità organizzative (o centri) responsabili dei risultati parziali dell'unitario processo gestionale²⁸³.

A tal proposito il D.lgs. 286/1999 ha previsto che ciascuna PA definisca nello specifico: a) l'unità o le unità responsabili del controllo di gestione²⁸⁴; b) le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; c) le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili; d) l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative; e) le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti; f) gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità; g) la frequenza di rilevazione delle informazioni.

Il controllo di gestione è strettamente complementare alla funzione di programmazione (di breve periodo) sotto un duplice profilo: controlla il rispetto dei piani di gestione formulati, orientando le successive scelte di programmazione; pertanto, l'analisi causale, volta ad individuare i motivi che hanno generato differenze fra obiettivi e risultati raggiunti è un momento qualificante del controllo e dell'attività di gestione dei manager che devono

²⁸² *Idem*, p. 368.

²⁸³ Si veda: RUFFINI R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo*, cit., p. 32.

²⁸⁴ E' stata demandata all'autonomia delle PA la scelta dell'individuazione dell'unità o delle unità deputata/e al controllo di gestione; si osserva che in questi anni gli enti pubblici hanno compiuto scelte differenti; in alcuni casi la funzione di controllo di gestione è stata assegnata ad unità organizzative che svolgono anche altre funzioni; in altri casi invece sono state costituite unità ad hoc; a prescindere dalla soluzione adottata, le strutture che svolgono il controllo di gestione rispondono direttamente ai dirigenti che si collocano al vertice dell'unità organizzativa interessata. Si veda: ANGIOLA N., MARINO' R., *Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 36.

intervenire mediante opportune azioni volte a favorire il riallineamento tra i vari scostamenti o attuare una ridefinizione degli obiettivi in funzione del contesto mutato. Pertanto, il controllo di gestione è soprattutto un mezzo di guida e di indirizzo dell'attività gestionale che si propone di verificare che siano rispettati i criteri di economicità²⁸⁵.

3) La valutazione del personale con incarico dirigenziale è collocata dalla normativa nell'ambito dei controlli interni considerando che la stessa debba fondarsi anche sulla base dei risultati forniti dal controllo di gestione, fermo restando che gli uffici preposti a tale controllo non intervengano nel processo di valutazione, ma fungano solo da supporto all'organo che la effettuerà²⁸⁶. Inoltre, nella valutazione delle prestazioni dei dirigenti, bisogna considerare anche in che misura gli stessi abbiano contribuito allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative)²⁸⁷; la disciplina della valutazione del personale dirigenziale è stata riformata con la L. 150/2009 che come si avrà modo di approfondire nel paragrafo seguente ha ridisegnato nuovamente l'intero sistema dei controlli interni.

4) Il controllo strategico previsto dal D.lgs. 286/1999 mira a “verificare in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico”; la norma²⁸⁸ specifica che l'attività di valutazione e controllo strategico deve essere svolta in via riservata; ciò comporta che i documenti redatti dagli uffici preposti al controllo strategico e indirizzati agli organi di governo politico

²⁸⁵ Si veda: SCIARELLI S., *La gestione dell'impresa. Teoria e prassi aziendale*, cit., p. 175. Si veda: LIZZA P., *Lineamenti del controllo di gestione fra tradizione ed innovazione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 54.

²⁸⁶ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 368.

²⁸⁷ L'art. 5, comma 2 del D.lgs. 286/1999 precisa che a valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione. La valutazione ha periodicità annuale. Il procedimento per la valutazione è ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato.

²⁸⁸ Art. 6 del D.lgs. 286/1999.

abbiano un contenuto non pubblico; si osserva che la normativa è contrastante con la teoria economico–aziendale che invece sottolinea l'utilità di comunicare i relativi documenti per rafforzare l'*external accountability*²⁸⁹. Nonostante l'esigenza di un controllo strategico sia fortemente sentita in ambito aziendale, non esistono metodologie standardizzate per la sua corretta applicazione.

Il controllo strategico è definito nella dottrina economico–aziendale come un controllo direzionale che ha lo scopo di supportare gli organi di *governance* verificando che la strategia definita si stia realizzando e di comprendere se eventualmente questa debba essere modificata; ne consegue che l'ambito di suddetto controllo sia più ampio rispetto a quello esercitato dal controllo di gestione sia per quanto concerne la variabile temporale (che in questo caso è di medio/lungo periodo), sia per quanto riguarda il perimetro dell'organizzazione; infatti mentre il controllo di gestione ha solo valenza interna, il controllo strategico presuppone anche una valutazione dei risultati delle politiche pubbliche e del loro impatto all'esterno delle PA²⁹⁰.

Ne consegue che, il controllo strategico risolve alcuni limiti del controllo di gestione ed acquisisce una sua dimensione propria pur non essendo completamente distinto da quello di gestione; entrambi sono un'attività di guida per la gestione aziendale, e mentre il controllo di gestione indica la via per raggiungere l'efficienza ed efficacia nel breve periodo, il controllo strategico delinea la strada per il successo aziendale nel lungo periodo²⁹¹.

L'implementazione delle strategie implica un'attività di controllo volta ad assicurare il perseguimento degli obiettivi strategici (di lungo periodo) e dei contenuti formulati nel piano strategico; se è accertato il superamento delle ipotesi di lavoro iniziali, il controllo strategico suggerisce di provvedere alla revisione del piano stesso per il periodo a finire; da questo punto di vista, il piano strategico viene percepito come un supporto orientativo e flessibile, soggetto a rettifiche ed integrazioni²⁹².

²⁸⁹ Si veda: RUFFINI R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo*, cit., p. 39.

²⁹⁰ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 347 – 348.

²⁹¹ Si veda: GORI E., *La pianificazione e il controllo strategico*, cit., p. 166 – 167.

²⁹² Si veda: BASTIA P., *Sistemi di pianificazione e controllo*, cit., p. 115.

In sostanza, il controllo strategico è uno strumento di riallineamento costante tra indirizzi strategici ed attività operative²⁹³ che non esaurisce la sua funzione di supporto all'attività di gestione strategica; infatti, a differenza del controllo di gestione non è solo una procedura interna attuata dalla dirigenza aziendale, ma anche un processo affidato ad organi esterni, diversi a seconda della PA considerata, che si occupano di attuare un vero check-up aziendale verificando talvolta anche la professionalità del management pubblico²⁹⁴.

In sintesi, l'attuazione del controllo strategico²⁹⁵:

- fornisce indicazioni e suggerimenti utili per incrementare il livello di efficacia interna ed esterna dell'azione amministrativa; da un punto di vista interno, l'analisi degli scostamenti tra gli obiettivi strategici programmati e i risultati raggiunti consente di individuare le cause degli stessi scostamenti e di attivare le azioni correttive necessarie per favorirne il riallineamento; inoltre, se si polarizza l'attenzione sulla dimensione esterna del controllo strategico, la valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche e dell'impatto che esse producono sul territorio fornisce utili elementi conoscitivi al fine di esprimere un giudizio sulla capacità dei prodotti erogati di dare risposta ai bisogni e alle domande sociali che sono alla base dell'azione pubblica; in questa prospettiva, la verifica dell'impatto delle politiche pubbliche consente di identificare gli interventi utili per ricalibrare le strategie proposte sulle specifiche esigenze del territorio.
- permette di accertare le responsabilità del mancato raggiungimento degli obiettivi strategici programmati; da questo punto di vista è possibile distinguere la responsabilità gestionale attribuita ai dirigenti

²⁹³ Si veda: RUFFINI R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo*, p. 37.

²⁹⁴ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit.

²⁹⁵ Si veda: ANGIOLA N., MARINO R., "Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni", cit., pp. 46-47.

con funzioni apicali e la responsabilità politica che invece riguarda il rapporto tra politici e comunità amministrata²⁹⁶.

In conclusione, si osserva che il D.lgs. 286/1999 ha rinnovato il sistema dei controlli interni nelle PA introducendo molteplici elementi innovativi che seguono logiche aziendalistiche tra i quali: l'introduzione del controllo strategico; la collocazione della funzione di controllo di gestione in staff ai dirigenti e non più agli organi di indirizzo politico; la distinzione tra controllo di gestione e controllo di regolarità amministrativo-contabile e il superamento della sovrapposizione tra funzioni di controllo di gestione e valutazione della dirigenza²⁹⁷.

²⁹⁶ La responsabilità gestionale dispiega i suoi effetti sul rapporto che intercorre tra politici e dirigenti; a tal proposito il D.lgs. 165/2001 prevede che il mancato raggiungimento da parte dei dirigenti apicali degli obiettivi fissati dall'organo di indirizzo politico comporti l'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale (fermo restando la responsabilità disciplinare); la responsabilità politica invece attiene al rapporto dei politici con la comunità amministrata; gli organi politici sono depositari della volontà popolare pertanto ad essi spetta il compito di interpretare i bisogni collettivi e trasformarli in obiettivi strategici, al fine di accrescere il complessivo livello di benessere della collettività. Può accadere tuttavia che la traduzione degli obiettivi in azione non produca i benefici sperati; gli obiettivi programmati potrebbero non intercettare le reali esigenze della comunità ad esempio a causa della mancanza di risorse finanziarie necessarie per dare attuazione ai programmi oppure l'azione amministrativa potrebbe essere rallentata dalla presenza di lobby particolarmente influenti. In questa prospettiva la funzione di valutazione e controllo strategico, per le informazioni che è in grado di generare è utile anche e soprattutto per i cittadini che potranno fruire – nel caso in cui si valuti l'opportunità di divulgare gli esiti del controllo – di elementi utili per decidere se rinnovare la fiducia ai politici in carica o disporre, eventualmente la sostituzione. Si veda: ANGIOLA N., MARINO R., "Il controllo strategico nel sistema dei controlli", cit., pp. 46-47.

²⁹⁷ Si veda: MONTEDURO F., "La riforma delle amministrazioni pubbliche verso la Public Governance", cit., p. 35.

1.5.2 L'evoluzione del sistema dei controlli interni: il ciclo di gestione della performance

Il sistema dei controlli interni è stato nuovamente ridisegnato dal D.lgs. 150/2009 che ha riunito le diverse tipologie di controlli manageriali (controllo di gestione, valutazione dirigenziale e controllo strategico) nel “ciclo di gestione delle performance” escludendo il controllo di regolarità amministrativo-contabile e segnando in questo modo una netta separazione tra i controlli gestionali (o manageriali) e i controlli di conformità agli atti (controlli burocratici)²⁹⁸.

Il ciclo di gestione della performance è un processo di programmazione e controllo che si compone delle seguenti sei fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

a) Nella prima fase del ciclo di gestione della performance devono essere programmati gli obiettivi di performance su base triennale e sviluppati con riferimento ad un arco temporale annuale; in questo modo, la visione strategica di medio e lungo periodo è combinata con l'operatività di breve periodo; inoltre

²⁹⁸ Si veda: D'ALTERIO E, (a cura di), *Lo stato dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rapporto IRPA, Istituto di ricerche sulla Pubblica Amministrazione, disponibile su <http://sna.gov.it>, 2013, pp. 10-11.

nella definizione degli obiettivi è prevista che sia garantita la rilevanza e pertinenza rispetto ai bisogni della collettività e alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione. Le performance devono essere misurate e rappresentate attraverso indicatori che forniscono informazioni sintetiche e segnaletiche su singoli aspetti dei fenomeni gestionali²⁹⁹.

b) La seconda fase del ciclo di gestione della performance prevede il collegamento degli obiettivi con le risorse economico-finanziarie contenute nei documenti di bilancio; da questo punto di vista, il dettato normativo, in coerenza con la prassi economico-aziendale, impone alle PA che la programmazione delle loro attività non si limiti solo all'assegnazione degli obiettivi al personale responsabile, ma sia anche collegata operativamente al processo di allocazione delle risorse economico-finanziarie e che quindi vi sia coerenza tra i documenti della performance e i documenti di bilancio previsti dalle leggi di contabilità³⁰⁰.

c) La terza fase del ciclo di gestione è di monitoraggio ed ha un duplice valore segnaletico; in primo luogo, sottolinea che il processo di controllo caratterizzante il ciclo di gestione della performance comprende, oltre ai momenti di controllo antecedenti (che si concretizza con la redazione del piano della performance) e di controllo successivo (che si concretizza con la relazione sulla performance) anche una componente di controllo concomitante; da questo punto di vista, solo una pronta verifica degli andamenti in corso, realizzabile attraverso il monitoraggio consente la tempestiva adozione di eventuali azioni correttive; in secondo luogo, l'inserimento di una fase di monitoraggio evidenzia il carattere di flessibilità degli strumenti di governo della performance.

d) Al monitoraggio segue la fase di misurazione e valutazione³⁰¹ della performance, organizzativa ed individuale, con la quale si rileva il contributo che

²⁹⁹ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 133.

³⁰⁰ Si veda: MARCON G., "Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche", in FIORLLO L., PERULLI A., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 249-303.

³⁰¹ Misurare significa determinare la misura e cioè stabilire il rapporto tra una grandezza ed un'altra ad essa omogenea, scelta convenzionalmente come unità. Riguarda elementi certi e oggettivi; un esempio di misurazione è il costo di una risonanza magnetica di 200€ in cui definiamo come unità di misura l'euro; la valutazione che si basa sulla misurazione, prevede di

ciascuna unità organizzativa o ciascuna persona ha apportato attraverso la propria azione, al raggiungimento delle finalità per le quali l'organizzazione pubblica è stata costituita³⁰²; la misurazione e la valutazione della performance (individuale organizzativa), è lasciata all'autonomia dei vari enti pubblici e la norma si limita a definire gli ambiti di valutazione.

La performance organizzativa fa riferimento all'azienda pubblica nel complesso e riguarda il contributo apportato dalle diverse unità organizzative, dalla direzione, dagli uffici e dai gruppi che hanno lavorato sui diversi progetti, alla realizzazione dei beni e servizi³⁰³.

Come mostra la tabella che segue, gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa previsti dalla legge sono molteplici e presentano una notevole ampiezza³⁰⁴; infatti, il nuovo sistema dei controlli interni ridisegnato dal D.lgs. 150/2009 ha esteso significativamente l'ambito della performance da valutare includendo tra l'altro: l'effettiva realizzazione dei piani e dei programmi, il grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, lo sviluppo delle relazioni con gli stakeholder, la modernizzazione e miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali (Fig. 1.18).

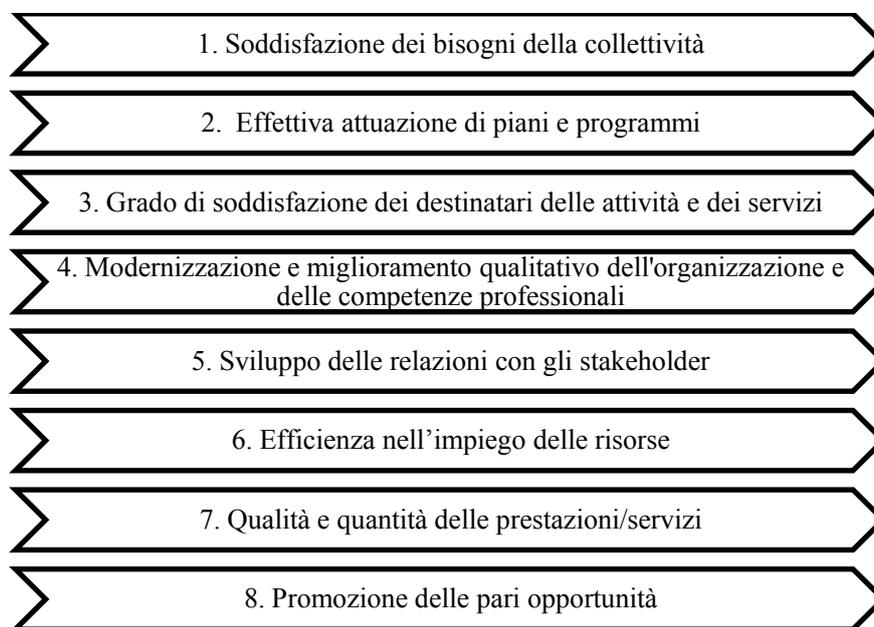
assegnare un valore a qualcosa. Si basa su misurazione ma contiene elementi soggettivi di giudizio e apprezzamento (implica un sistema di valori, preferenze); un esempio di valutazione: il costo della risonanza magnetica di 200€ denota un miglioramento dell'efficienza produttiva (confronto con valore programmato o valore storico, ecc.). Il tema sarà ulteriormente approfondito nel paragrafo 1.6 conclusivo del capitolo primo.

³⁰² La performance è un concetto multidimensionale che nel settore pubblico si articola su più livelli di gestione: la performance a livello globale, la performance delle politiche pubbliche, la performance a livello organizzativo e la performance individuale. Le prime due concezioni di performance riguardano tutto il sistema pubblico o delle Pubbliche Amministrazioni appartenenti ad uno specifico settore (settore universitario, delle aziende sanitarie e/o ospedaliere, ministeri ecc.), la performance organizzativa ed individuale si riferisce invece alla singola Pubblica Amministrazione. Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit.

³⁰³ Si veda: RUFFINI R., *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2013, pp. 87-89.

³⁰⁴ Si veda: MARCON G., "Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 296.

Fig. 1.18 – Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa previsti dal D.lgs 150/2009



Fonte: elaborazione propria.

Il rinnovato sistema dei controlli interni consente una valutazione della performance su tre pilastri distinti, ma complementari: l'impatto, la qualità e la competitività dell'azione amministrativa³⁰⁵.

I primi due ambiti della performance organizzativa (soddisfazione dei bisogni della collettività ed effettiva attuazione dei piani e programmi³⁰⁶) evidenziano il carattere multidimensionale³⁰⁷ della performance, infatti sono

³⁰⁵ Si veda: ABBATINO G., ANGELETTI S., *Gestire e valutare le risorse intangibili delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 30.

³⁰⁶ Tra i vari ambiti vi rientrano la misurazione e la valutazione dell'attuazione dei piani e dei programmi che richiede la verifica del grado di realizzazione o avanzamento dei medesimi, anche dal punto di vista delle fasi temporali, nonché degli standard qualitativi e quantitativi definiti e delle risorse assorbite.

³⁰⁷ La performance pubblica è multidimensionale perché può essere osservata sotto diverse dimensioni: input, output, outcome, efficienza, efficacia ecc. e a diversi livelli di analisi. Tale concetto sarà ripreso nel paragrafo 1.6, conclusivo del capitolo uno.

ambito di misurazione e valutazione sia i bisogni sociali soddisfatti (*outcome*), sia le attività realizzate (*output*) rispetto alle risorse impiegate (*input*)³⁰⁸.

La misurazione e valutazione della performance individuale, invece intercetta il contributo individuale del singolo dipendente rispetto al raggiungimento degli obiettivi della struttura organizzativa di appartenenza e dell'amministrazione nel suo insieme³⁰⁹.

Rispetto alla performance individuale, l'art. 9 del D.lgs. 150/2009 opera una distinzione tra la misurazione e la valutazione individuale dei dirigenti e del personale responsabile di un'unità organizzativa in posizione di autonomia e la misurazione e valutazione del resto del personale (di livello non dirigenziale)³¹⁰.

Nel primo caso, ovvero per i dirigenti e i responsabili delle unità organizzative la performance individuale deve essere collegata: a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità; b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali; c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate; d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi³¹¹.

Poiché la principale qualità che un dirigente dovrebbe possedere è quella di governare e coordinare le risorse disponibili verso il conseguimento degli obiettivi, è evidente che la performance organizzativa del dirigente e dei responsabili dipenda in maniera significativa anche dalla performance dei collaboratori³¹²; pertanto il punto a) (*collegamento della performance individuale del dirigente agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità*) evidenzia l'importanza di far discendere gli obiettivi di performance individuale a cascata da quelli di performance organizzativa; con riferimento al punto b) (*valutazione individuale connessa al raggiungimento di*

³⁰⁸ Si veda: MARCON G., "Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 296.

³⁰⁹ Si veda: RUFFINI R., *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 89.

³¹⁰ *Idem*, p. 88.

³¹¹ D.lgs. 150/2009, art. 9, comma 1.

³¹² Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 353-354.

specifici obiettivi individuali) se le fasi di pianificazione strategica e programmazione operativa sono state svolte correttamente è possibile responsabilizzare ogni individuo rispetto al perseguimento di obiettivi individuali che in concomitanza con quelli organizzativi permettono di avanzare verso il raggiungimento degli obiettivi strategici³¹³.

La misurazione e valutazione della performance individuale prende in considerazione gli aspetti qualitativi dei compiti da svolgere per raggiungere determinati obiettivi facendo riferimento alle modalità di esecuzione delle azioni previste nei programmi strategici e nei piani operativi; e da questo punto di vista, si fa riferimento alle competenze organizzative ovvero al “sapere”, “saper fare” e “saper essere” che vengono analizzate non solo per i fini incentivanti, ma soprattutto ai fini dello sviluppo personale (selezione, gestione carriera, analisi dei fabbisogni informativi).

Infine, un altro punto essenziale del sistema di misurazione e valutazione riguarda la capacità del dirigente/responsabile di differenziare le valutazioni delle performance individuali come riscontro di un effettivo riconoscimento delle performance distintive cioè specifiche dell’individuo³¹⁴; anche se la ragione dell’inserimento di tale previsione è volta ad evitare che gli incentivi siano distribuiti in maniere uniforme, bisogna considerare che una marcata differenziazione della valutazione dei propri collaboratori non necessariamente è sintomo di capacità di valutazione da parte del dirigente; infatti, nel caso di un giudizio diverso per ogni collaboratore, la valutazione potrebbe essere stata svolta anche erroneamente se collegata a favoritismi o rapporti personali piuttosto che basata sull’effettivo risultato raggiunto³¹⁵.

I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative sono soggetti attivi del processo di valutazione – perché valutano il personale assegnato alle unità organizzative o uffici di cui sono responsabili – e contemporaneamente sono

³¹³ Si veda: RUFFINI R., *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 89.

³¹³ Si veda: RUFFINI R., *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 89.

³¹⁴ *Idem*, p. 90

³¹⁵ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 354–355.

anche soggetti passivi che ricevono la valutazione da parte di superiori gerarchici (o organi di valutazione).

Per quanto riguarda il resto del personale (di livello non dirigenziale e non responsabile), il D.lgs. 150/2009 prevede che la misurazione e valutazione della performance individuale sia collegata a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi³¹⁶.

La misurazione e la valutazione della performance (individuale ed organizzativa) è un indispensabile supporto per il processo decisionale e di controllo interno, infatti, le misure di performance possono costituire il supporto sulla base del quale gli organi di *governance* prendono le decisioni; in altre parole, la misurazione della performance svolge la funzione di *accountability* interna con il compito fondamentale di produrre e comunicare, con adeguati strumenti e metodologie, flussi di informazioni volti a supportare le decisioni aziendali³¹⁷; da questo punto di vista, la normativa prevede espressamente che sia implementato in ciascuna PA un sistema premiante che, sulla base della valutazione della performance valorizzi il merito di ciascun soggetto operante all'interno della singola PA.

Inoltre, la misurazione e valutazione delle performance (individuale ed organizzativa) è un fattore abilitante l'*accountability* esterna poiché permette di soddisfare le esigenze conoscitive dei soggetti interessati a vario titolo all'andamento dell'azienda pubblica; infatti, l'ultima la fase del ciclo di gestione della performance che prevede la rendicontazione dei risultati sottolinea che i potenziali destinatari delle informazioni sono gli *stakeholder*.

Gli strumenti del ciclo di gestione della performance introdotti dalla normativa sono il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), il Piano della Performance e la relazione sulla performance.

³¹⁶ D.lgs. 150/2009, art. 9, comma 2.

³¹⁷ MONTEDURO F., "La misurazione delle performance" in HINNA L., MARCANTONI M., *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 48-74.

Il SMVP rappresenta lo strumento metodologico che contiene l'insieme degli strumenti e dei processi utilizzati dalle aziende pubbliche nella definizione dei criteri di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale, le tecniche di rappresentazione della performance, le modalità di monitoraggio e di verifica del raggiungimento degli obiettivi e degli eventuali scostamenti tra performance realizzata e performance attesa. L'art. 7 del D.lgs. 150/2009 prevede che la funzione di misurazione e valutazione delle performance sia svolta a) dagli Organismi indipendenti di valutazione della performance cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice, b) dai dirigenti di ciascuna amministrazione; tale articolo è stato recentemente modificato dal D.lgs. 74/2017³¹⁸ che ha previsto che, nel processo di valutazione della performance organizzativa siano coinvolti anche c) i cittadini o gli altri utenti finali mediante la definizione di sistemi di rilevamento della soddisfazione della qualità dei servizi resi dall'Amministrazione. Un'ulteriore novità del D.lgs. 74/2017 prevede che il SMVP sia aggiornato annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione e che l'eventuale valutazione negativa, disciplinata nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance, rilevi ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare previsto dal D.lgs. 165/2001³¹⁹.

Il Piano della performance è un documento programmatico triennale aggiornato annualmente il cui contenuto tipico comprende l'individuazione degli indirizzi e degli obiettivi strategici ed operativi; la definizione degli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance e infine, gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Considerando che solo

³¹⁸ Il D.lgs. 74/2017 è uno dei decreti attuativi della riforma Madia (L. 124/2015).

³¹⁹ In base al D.lgs. 165/2001 il licenziamento disciplinare può essere irrogato per insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza, e rilevato dalla costante valutazione negativa della performance del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio, resa a tali specifici fini ai sensi dell'articolo 3, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 150 del 2009.

collegando a sistema gli obiettivi, le attività e le risorse è possibile avere evidenza dell'efficacia e dell'efficienza della gestione, è necessario che gli obiettivi assegnati siano espressi in termini di bisogni da soddisfare, di attività da realizzare e di risorse da impiegare; la mancata adozione del piano comporta il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che hanno concorso alla mancata adozione dello stesso e il divieto per le PA di assumere nuovo personale o conferire incarichi di consulenza e collaborazione³²⁰.

La relazione sulla performance è un documento di rendicontazione annuale volto a rendere trasparente nei confronti di tutti gli *stakeholder* l'operato posto in essere dalle PA³²¹; la sua funzione è dare dimostrazione a consuntivo dei risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati, gli eventuali scostamenti tra quanto programmato e quanto realizzato e infine le attività svolte per la promozione delle pari opportunità (bilancio di genere)³²².

Per ciascuna PA, il rispetto di quanto stabilito dal D.lgs. 150/2009 è condizione necessaria per l'erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati al merito ed alla performance ed è importante anche ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche³²³, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali.

³²⁰ Si veda: MARCON G., *Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche* p. 284.

³²¹ Si veda: BONOLLO E., MERLI M.Z., "Le relazioni sulla performance nelle aziende della sanità pubblica: verso una maggiore trasparenza dei risultati raggiunti. Un'analisi empirica", *Mecosan*, vol. 99, 2016, pp. 43-73.

³²² Va rilevato che il bilancio di genere rappresenta uno strumento di rendicontazione sociale che si caratterizza per il fatto di esporre e valutare le entrate e le uscite secondo modalità atte a consentire che all'interno dei programmi, delle azioni e delle politiche le priorità e le necessità delle donne siano prese in considerazione, allo stesso modo che quelle degli uomini con l'obiettivo finale di realizzare una parità effettiva. Si veda: MARCON G., "Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche", cit., pp. 284-285.

³²³ Ad esempio nel comparto Universitario i criteri di selezione ai fini della progressione economica sono fissati dall'art. 82 del CCNL: a) formazione certificata e pertinente; b) arricchimento professionale derivante dall'esperienza lavorativa, con esclusione di automatismi legati al decorso dell'anzianità, desumibile dal curriculum e/o dalla documentazione presentata dall'interessato; c) qualità delle prestazioni individuali con particolare riguardo alla capacità di proporre soluzioni innovative, al grado di coinvolgimento nei processi lavorativi, all'attenzione alle esigenze dell'utenza e alla soluzione dei problemi; d) anzianità di servizio prestato senza essere incorsi negli ultimi due anni in sanzioni disciplinari più gravi del rimprovero scritto e

In conclusione, alla luce del quadro di riforma del sistema pubblico, è emerso che le PA, a fronte di risorse sempre più scarse, sono state incentivate a migliorare la qualità e quantità dei loro servizi intercettando i bisogni dei cittadini attraverso un processo di pianificazione strategica e programmazione operativa che culmina nella misurazione, valutazione e rendicontazione della performance realizzata.

Nonostante le sue potenzialità, nelle PA, la misurazione e valutazione della performance spesso non rappresenta ancora un reale meccanismo operativo di gestione del personale teso ad allineare i comportamenti individuali (orientati al conseguimento di obiettivi personali) agli obiettivi strategici dell'azienda, ma piuttosto viene ancora considerato solo come un adempimento burocratico necessario per riconoscere la retribuzione di risultato ai dirigenti e i premi di produttività al resto del personale³²⁴.

1.6 La misurazione e valutazione della performance a supporto della gestione manageriale delle PA

La misurazione – atta a rappresentare le informazioni che descrivono gli elementi di un certo fenomeno – e la valutazione della performance, intesa come attribuzione di un giudizio soggettivo agli obiettivi conseguiti³²⁵, hanno assunto una posizione di assoluta centralità nei processi di riforma manageriale delle PA.

I termini “management pubblico” e “performance” sono legati da una relazione diretta, inscindibile e biunivoca; infatti, la misurazione e valutazione della performance da un lato, è un indispensabile ausilio per guidare le decisioni

senza essere incorsi in misure cautelari di sospensione dal servizio, e) titoli culturali e professionali (per esempio: incarichi, pubblicazioni, collaborazioni, docenza o frequenza in convegni e seminari di studio, corsi di formazione; titoli di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso alla categoria; corsi di perfezionamento o di specializzazione, dottorati di ricerca).

³²⁴ HINNA L., “La Riforma: una lettura in chiave manageriale”, in HINNA L., VALOTTI G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli, 2010, p. 91.

³²⁵ Si veda: MINELLI E., REBORA G., TURRI M., “Valutare o misurare i risultati? Il caso dell'università”, *Luic Papers*, Marzo, 2005, pp. 1 – 15.

del management pubblico (politici e dirigenti), dall'altro lato è uno strumento utile per superare l'autoreferenzialismo tipico della cultura non manageriale (burocratica) poiché, consente di comunicare alla collettività i risultati che si intende raggiungere o rendicontare quelli che sono stati già conseguiti.

Da questo punto di vista, uno dei principali vantaggi apportati alla gestione delle PA è la possibilità di individuare chiaramente i compiti e le responsabilità gestionali riguardo al conseguimento degli obiettivi aziendali³²⁶.

La performance è la misura dell'effetto conseguente allo svolgimento di un'attività finalizzata al conseguimento di uno specifico obiettivo ed è misurata e rappresentata attraverso diversi indicatori capaci di fornire informazioni sintetiche sui singoli aspetti dei fenomeni gestionali che si intende indagare.

Gli indicatori di performance assolvono molteplici finalità, tra cui³²⁷:

- la guida del comportamento di tutti gli attori che operano nelle PA attraverso la definizione ex-ante di valori obiettivo sui quali verrà effettuato il controllo;
- la possibilità di *benchmarking* rispetto ad altre PA sufficientemente simili dal punto di vista socio-economico e gestionale e quindi l'opportunità di individuare i fattori che determinano prestazioni inferiori;
- l'analisi dei risultati economici tesi a verificare la capacità di combinare in maniera ottimale le risorse scarse;
- la comunicazione dei risultati raggiunti sia all'interno (accountability interna) e sia all'esterno (accountability esterna).

In una PA tradizionale in cui prevale una cultura burocratica l'enfasi del sistema di misurazione e valutazione della performance si concentra sugli *input* e mira a verificare che le risorse impiegate, soprattutto quelle finanziarie, siano utilizzate in maniera corretta sotto il profilo della legittimità della spesa e delle disposizioni sancite dalle norme. Tale orientamento porta ad inquadrare la

³²⁶ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit.

³²⁷ *Idem.*, pp. 133 – 135.

performance in termini di rispetto delle norme e degli atti amministrativi trascurando altre importanti dimensioni dell'azione pubblica. In questo caso, il conseguimento di una buona performance è legato soprattutto alla capacità di realizzare azioni che siano conformi alle disposizioni sancite dalle norme ed è quindi espressione della cultura dell'adempimento normativo³²⁸.

Invece, in una PA gestita secondo logiche manageriali, il sistema di misurazione e valutazione della performance assume il ruolo di supporto e guida della gestione; l'enfasi si sposta dalla misurazione degli *input* all'analisi dei processi di erogazione dei beni e servizi prodotti (*output*) che vengono continuamente monitorati dai manager; quest'ultimi prendono decisioni che consentono di migliorare l'efficienza e la qualità dell'erogazione dei servizi; tale evoluzione è stata promossa dal *New Public Management* che, come sottolineato nel par. 2.1, ha considerato i sistemi di misurazione e valutazione della performance come strumento da introdurre nel pubblico per emulare le logiche gestionali del mondo imprenditoriale, da sempre considerato più efficiente ed efficace rispetto al primo.

In tale ambito, ha assunto particolare rilevanza il sistema informativo contabile e di reporting in cui la misurazione è finalizzata³²⁹:

- ad associare all'autonomia del management una adeguata responsabilizzazione dei risultati raggiunti soprattutto in termini economico– finanziari e di efficienza;
- a spostare l'attenzione dai processi ai risultati;
- ad operare in maniera più agevole in un sistema di quasi-mercato che impone il controllo dei costi;
- ad assicurare il corretto funzionamento del controllo di gestione.

In sintesi, la misurazione e valutazione è utilizzata come strumento per orientare le relazioni tra l'azienda pubblica e i soggetti portatori di interessi

³²⁸ Si veda: AA.VV. *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006.

³²⁹ Si veda: ANESSI PESSINA E., *L'evoluzione dei sistemi contabili pubblici*, cit., p. 15.

istituzionali; dalla sua attuazione discende una più trasparente comunicazione verso gli stakeholder esterni (*external accountability*) e la possibilità di responsabilizzare le singole PA (*accountability interna*) sui risultati raggiunti³³⁰.

L'ampiezza e l'adeguatezza del sistema informativo risulta cruciale per la definizione di un sistema di indicatori utili per la misurazione e la valutazione della performance. Da questo punto di vista, un ruolo importante è svolto dalla contabilità economico-patrimoniale e dalla contabilità analitica che forniscono dati sul risultato economico della gestione e sul consumo delle risorse utilizzate per l'ottenimento dei beni e servizi³³¹. I dati scaturenti dalle rilevazioni economico-patrimoniali consentono agli organi di *governance* di disporre di dati ed informazioni utili per supportare i processi di scelta e il processo di pianificazione, programmazione e controllo delle attività³³².

Gli indicatori economico-finanziari non sempre però evidenziano una diagnosi completa dell'attività gestionale sia perché si limitano a misurare gli effetti degli accadimenti gestionali senza spiegarne le cause, sia perché nelle PA le risorse economiche sono prevalentemente trasferite dallo Stato e quindi vi è l'impossibilità di rilevare i ricavi che invece nelle aziende private rappresentano una delle principali misure atte a rilevare la capacità dell'azienda di soddisfare le attese dei consumatori. Pertanto, la performance delle PA deve essere integrata con ulteriori indicatori di natura politica, sociale ed ambientale³³³. Da questo punto di vista, emerge l'esigenza di superare una visione prettamente contabile ed economicista per evidenziare il risultato di politiche ed interventi dell'operatore pubblico nel contesto sociale, istituzionale ed economico di riferimento³³⁴.

³³⁰ Si veda: MONTEDURO F., "La riforma delle amministrazioni pubbliche: verso la Public Governance", cit., p. 31.

³³¹ Si veda: CANZONETTI G., "Il sistema degli indicatori per la valutazione dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche", cit., p. 212 – 222.

³³² Si veda: VAGNONI E., PERITI E., *Efficienti perché pubblici? L'innovazione per la trasparenza e l'accountability nell'università*, Carocci, Roma, 2009, pp. 15 – 30.

³³³ Si veda: DEL BENE L., "Misurare e migliorare le performance nelle pubbliche amministrazioni", in ANSELMINI L. (a cura di), *La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, CNEL, Roma, 2009.

³³⁴ Si veda: MENEGUZZO M., "Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale", cit., p. 714.

Nel tempo, il concetto di performance pubblica ha subito rilevanti evoluzioni passando dal focus sull'efficienza, *input* ed efficacia gestionale, verso una nuova enfasi sugli *outcome* ed efficacia sociale³³⁵. Nelle PA più innovative gestite secondo logiche manageriali ispirate alla *Public Governance* che evidenzia la necessità di riconsiderare le specificità delle aziende pubbliche, il modo di concepire la performance è più evoluto; infatti, i sistemi di misurazione e valutazione si concentrano non solo sui risultati raggiunti (*output*), ma anche sugli impatti positivi che determinati servizi pubblici hanno avuto sul benessere della collettività (*outcome*)³³⁶.

Nelle PA, la misurazione e valutazione della performance assume un significato molto diverso rispetto a quello diffuso in ambito imprenditoriale a causa delle specificità che contraddistinguono le aziende pubbliche rispetto alle imprese; per esempio, nelle PA le misure di efficienza economica, ritenute prioritarie dagli imprenditori, assumono un peso secondario per il management pubblico che deve attribuire una maggiore rilevanza alla facilità d'accesso ai servizi per cittadini e alla capacità dei servizi di rispondere ai bisogni collettivi. In sostanza, il ruolo del manager pubblico non è solo quello di conseguire obiettivi performanti in termini di efficienza, ma è soprattutto quello di promozione del benessere collettivo; pertanto considerare unicamente gli indicatori di efficienza diventa riduttivo.

Da questo punto di vista, emerge la multidimensionalità della misurazione e valutazione della performance che, nel settore pubblico assume caratteristiche peculiari e diventa un concetto complesso che non presenta un'unica definizione. In primis la performance è multidimensionale perché le aziende pubbliche

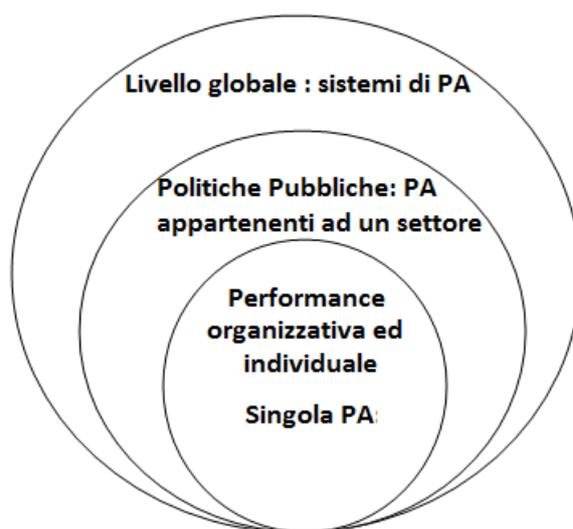
³³⁵ Si veda: LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I., "Performance management e management nelle aziende pubbliche", in ROTA S., SICILIA M., STECCOLINI I., *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini, 2012, p. 300.

³³⁶ Si veda: HINNA L., "La misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche", in AA.VV. *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*. Rubettino, Soveria Mannelli, 2006, pp. 27 –30.

perseguono contemporaneamente obiettivi individuali ed obiettivi collettivi,³³⁷ e quindi la performance può essere misurata e valutata rispetto a diverse dimensioni: *input*, *output* ed *outcome*³³⁸.

Inoltre, in ambito pubblico, è possibile misurare e valutare la performance secondo diverse prospettive: globale, delle politiche pubbliche, organizzativa e individuale³³⁹; tale sequenza riflette i diversi livelli in cui si articola il sistema pubblico ed in particolare, il macrolivello (tutto il sistema pubblico), il mesolivello (insieme di PA operanti in un determinato settore) e il e microlivello (singola PA)³⁴⁰.

Figura 1.19 – Livelli di gestione delle performance



Fonte: adattato da CEPIKU D., 2018, p. 14

Le misure di performance inerenti il livello globale (o macrolivello) riguardano tutto il sistema pubblico e sono generalmente individuate dalle

³³⁷ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., “Gli Atenei italiani e gli strumenti di pianificazione e controllo: a che punto siamo?”, *Management Control*, vol. 1, 2012, pp. 55 – 75.

³³⁸ Si veda: LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I., “Performance management e management nelle aziende pubbliche”, cit., p. 304.

³³⁹ Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 140.

³⁴⁰ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle aziende pubbliche*, cit.

istituzioni internazionali come la Banca Mondiale, l'OCSE e il *World Economic Forum*, che stilano classifiche confrontando i risultati conseguiti dalle PA di diversi Paesi in determinati ambiti; il secondo livello “delle politiche pubbliche” riguarda un insieme di PA che generalmente operano nello stesso settore (mesolivello) e la valutazione, impiegata per la redistribuzione delle risorse pubbliche, è attuata per stimolare l'efficienza ed efficacia delle PA attraverso meccanismi di quasi-mercato³⁴¹.

Infine, a livello di singola PA è possibile misurare e valutare la performance organizzativa ed individuale per identificare le aree di gestione aziendale che presentano scarsi livelli di performance sulla quale bisogna intervenire per ottenere risultati migliori; la gestione della performance a ciascun livello deve (o dovrebbe) essere correlata direttamente agli altri; ad esempio le politiche pubbliche che definiscono il sistema di allocazione delle risorse statali all'interno di un determinato settore, influenzano (o dovrebbero influenzare) i sistemi di misurazione e valutazione della performance aziendale elaborati dalle singole PA³⁴².

Affinché la misurazione e valutazione della performance sia uno strumento non fine a se stesso, ma divenga un mezzo utile per migliorare i risultati della singola PA che, inevitabilmente si riflettono sull'intero sistema pubblico, è necessario che sia connessa alla strategia discendente dalle politiche pubbliche.

In altre parole, è molto probabile che i sistemi di misurazione e valutazione della performance che non sono collegati ad una strategia siano adottati seguendo un approccio formale di puro adempimento normativo, e siano percepiti quindi come un appesantimento burocratico, piuttosto che come uno strumento gestionale; quindi, si evidenzia la necessità di realizzare un effettivo collegamento tra gli strumenti di misurazione e valutazione della performance e quelli di programmazione (piani strategici, bilanci) coordinandone i relativi processi.

³⁴¹ Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 140.

³⁴² *Idem*, p. 141.

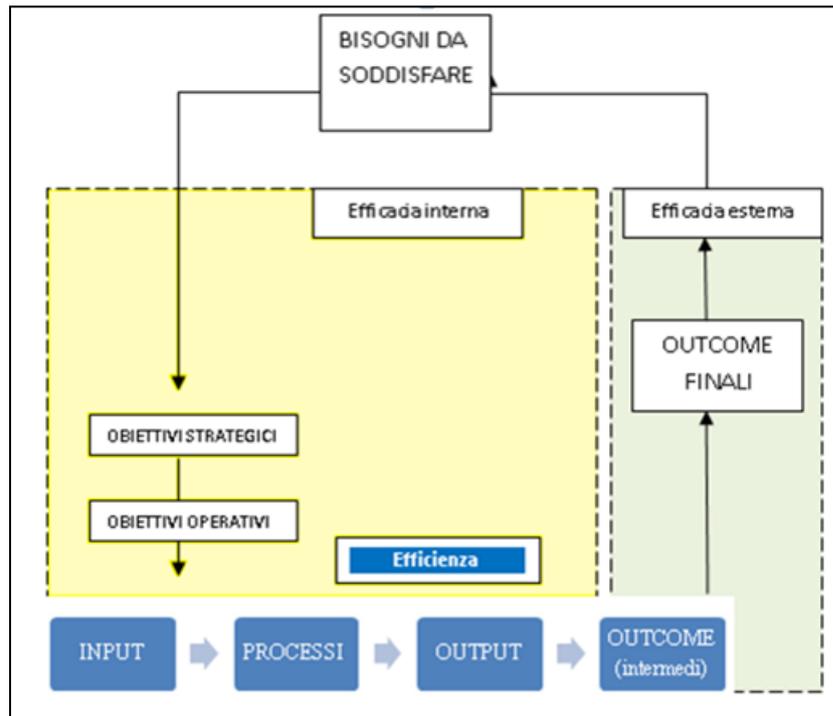
La strategia dovrebbe essere la bussola in grado di orientare il management pubblico riguardo alle decisioni di lungo termine (pianificazione strategica), e di breve periodo (programmazione) finalizzate all'obiettivo ultimo di creazione del valore che, nel caso delle aziende pubbliche, presenta una maggiore ampiezza con relativa difficoltà di definire adeguate misure di performance. Infatti, come mostra la figura seguente che rappresenta la catena del valore pubblico “*input-processi-output-outcome*”³⁴³, le PA producono *output* ed *outcome* e “the best way to measure the value created by nonprofit organizations is by developing measures of their success in achieving their mission. That usually requires non financial rather than financial measures”³⁴⁴. Le missioni istituzionali delle PA non si esauriscono con il soddisfacimento economico dei singoli (domanda individuale), ma sono riconducibili alla domanda sociale espressa dai bisogni collettivi³⁴⁵.

Figura 1.20 – La catena del valore pubblico “*input-processi-output-outcome*”

³⁴³Si veda: VAN DOOREN V., BOUCKAERT G., HALLINGAN J., *Performance management in the public sector*, Abingdon, Routledge, 2010. In riferimento alle relazioni che intercorrono tra le diverse componenti della catena del valore pubblico è possibile distinguere l'efficacia intesa come capacità dell'ente di raggiungere gli obiettivi strategici dell'amministrazione. L'efficacia interna o gestionale è data dal rapporto *output-outcome* e obiettivi operativi-strategici ed è raggiunta dall'ente quando l'organizzazione tramite l'*output-outcome* prodotto ha raggiunto gli obiettivi prefissati; mentre, in un ottica più allargata, si fa riferimento all'efficacia esterna quando si pone in relazione l'*output-outcome* prodotto con il bisogno da soddisfare; quest'ultima efficacia (esterna) è raggiunta quando l'*output/outcome* è coerente con i bisogni del cittadino/utente. Si veda: ANTHONY R.N., *Il controllo manageriale*, FrancoAngeli, Milano, 1990.

³⁴⁴ Si veda: MOORE M. H., *The public value scorecard*, working paper, Harvard University, May 2003, p. 7.

³⁴⁵ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 91.



Fonte: adattato da VAN DOOREN W., BOUCKAERT G., HALLIGAN J., 2010, p. 16.

L'aforisma “*what you measure is what you get*” (ottiene ciò che misuri) mette in risalto l'importanza delle metodologie di misurazione della performance³⁴⁶ che possono essere orientate ad evidenziare l'efficienza dei processi attuati per l'erogazione dei servizi (*output*) oppure l'impatto sociale dell'azione pubblica inteso come contributo dei servizi/beni offerti sul benessere della collettività (*outcome*). La performance di una PA non si limita alla qualità, efficienza ed efficacia dei servizi resi perché il valore pubblico presenta una dimensione sociale e collettiva; a tal proposito le PA, in sede di misurazione della performance dovrebbero dimostrare il conseguimento degli obiettivi sociali intermedi e finali. I primi sono correlati ad un momento successivo alla fase di produzione e utilizzo delle prestazioni rese e riguardano la quantità, la qualità e il costo dei servizi realizzati; mentre gli *outcome* finali (strategici) si riferiscono

³⁴⁶ Si veda: AQUINO S., “Aziendalizzazione, nuova governance, e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale”, cit., p. 327.

all'intervento attuato sul problema collettivo, per risolverlo o alleviare gli effetti negativi.

Gli obiettivi operativi, di diretta responsabilità dei dirigenti possono essere monitorati mediante il controllo di gestione e tecniche di rilevamento della *customer satisfaction*; quest'ultimi devono discendere da quelli finali (o strategici) di cui sono responsabili gli organi politici; per verificare il nesso di causalità tra i due livelli di obiettivi è attuato nelle PA il controllo strategico.

Da questo punto di vista, occorre incentivare la collaborazione tra i politici, i dirigenti e il resto del personale individuando chiaramente e rendendo espliciti gli obiettivi di performance di sistema, organizzativi e individuali responsabilizzando i diversi organi aziendali, inclusi quelli politici, per il loro effettivo conseguimento. Si osserva che l'attività di misurazione e valutazione della performance rappresenta uno strumento fondamentale per la gestione manageriale delle PA; in tale contesto si inseriscono le leggi che hanno predisposto l'obbligo per le aziende pubbliche di ridefinire attraverso piani strategici le loro missioni istituzionali, di redigere i Piani e le relazioni sulla Performance dando evidenza in fase di programmazione del modo in cui si intende allocare le risorse pubbliche per raggiungere determinati obiettivi e nella fase consuntiva di rendicontare i risultati che sono stati raggiunti motivando eventuali fallimenti³⁴⁷.

Il processo di raccolta di dati e informazioni di performance (*performance measurement*) non è sufficiente per il miglioramento delle PA; il valore aggiunto della misurazione e valutazione della performance è dato dall'impiego delle informazioni di performance nel processo decisionale (*performance management*).

A tale scopo è necessario che le informazioni di performance raccolte e rappresentate siano vagliate e utilizzate a supporto delle decisioni in un'ottica di *performance management*³⁴⁸; l'utilizzo delle informazioni di performance si

³⁴⁷ Si veda: CANZONETTI G., "Il sistema degli indicatori per la valutazione", cit., pp. 210 – 214.

³⁴⁸ Performance Management è un'espressione sintetica con la quale si intende richiamare l'esteso utilizzo nel governo complessivo del sistema pubblico, nelle relazioni interistituzionali e

propone di raggiungere almeno tre finalità: apprendimento, direzione e controllo, accountability esterna³⁴⁹.

Fig. 1.21 – Le finalità del *performance management*

Finalità	Apprendimento	Direzione e controllo	Accountability esterna
Domanda chiave	<i>Come è possibile migliorare le politiche e la gestione?</i>	<i>Come controllare e dirigere le attività?</i>	<i>Come comunicare la performance?</i>
Focus	<i>Interno</i>	<i>Interno</i>	<i>Esterno</i>
Misure ed indicatori usati	<i>Tutti</i>	<i>Prevalentemente output e efficienza</i>	<i>Outcome e output realizzati a fronte delle risorse prelevate</i>
Strumenti (esempi)	<i>Piano strategico Benchmarking Analisi dei processi</i>	<i>Controllo di gestione Performance pay Performance budgeting</i>	<i>Bilancio Preventivo Conto del Bilancio Conto Economico/ Stato Patrimoniale Bilancio sociale Bilancio di mandato Carta dei servizi</i>

Fonte: ROTA S., SICILIA M., STECCOLINI I., 2012, p. 313.

In primo luogo, la comunicazione della performance è utile per rafforzare l'*accountability* esterna, ovvero per rendere conto in maniera trasparente a tutti i cittadini riguardo agli obiettivi che si intende conseguire (es. Piano della Performance) oppure i risultati che sono stati già raggiunti (es. Relazione sulla performance) mediante l'impiego di risorse pubbliche comunicando gli *output* ed *outcome* ottenuti.

In secondo luogo, nella prospettiva di apprendimento, le informazioni di performance sono utili per capire cosa funziona nell'organizzazione e cosa può essere migliorato ovvero rafforzare le capacità di autodiagnosi, identificando le

nella gestione delle singole amministrazioni di tecniche e metodi di misurazione della performance. Si veda: Cfr. OECD, *In search of results: performance management practices*, Paris, PUMA/OECD, 1997, pp. 8-9.

³⁴⁹ Si veda: LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I., "Performance measurement e management nelle aziende pubbliche", in ROTA S., SICILIA M., STECCOLINI I., *Bilancio e misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini, 2012, pp. 297 – 298.

aree critiche sul quale intervenire (punti di debolezza) e i punti di forza da valorizzare; da questo punto di vista, la raccolta e analisi dei dati sulla performance costituisce una base imprescindibile per supportare i processi di miglioramento sia a livello strategico, nel momento in cui consente di ripensare le politiche adottate per fronteggiare i bisogni della collettività, ridefinendo gli indirizzi strategici, sia a livello gestionale se la misurazione e valutazione della performance rappresenta un'occasione per migliorare la programmazione delle attività e all'allocazione delle risorse³⁵⁰.

In Italia, la performance risulta prevalentemente impiegata nelle PA per valutare la performance individuale³⁵¹. Tale aspetto descrive bene la terza finalità del *performance management* che implica che le informazioni di performance siano utilizzate come strumento di direzione e controllo per monitorare il conseguimento degli obiettivi attraverso il confronto tra risultati attesi ed effettivi.

La correlazione della performance (individuale ed organizzativa) ad una maggiore retribuzione (*performance related-pay*) consente potenzialmente di incentivare il personale al raggiungimento degli obiettivi di performance soprattutto quando il sistema premiante prevede anche i percorsi di carriera, di sviluppo professionale o incarichi di responsabilità³⁵².

In conclusione si osserva come il passaggio dalla logica gestionale burocratica incentrata sul rispetto delle norme, alla logica gestionale manageriale improntata ai risultati, appare tutt'altro che agevole; infatti, come mostra l'evidenza empirica, la misurazione e valutazione della performance è in alcuni casi il risultato di un procedimento burocratico –formale attuato per adempiere

³⁵⁰ Si veda: AA.VV. *Misurare per decidere*, cit., pp. 157.

³⁵¹ Si veda: POTENA C., SICILIA M., STECCOLINI I., “Usi e impatti delle informazioni di performance: un'analisi a livello comunale”, *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2016, p. 174.

³⁵² Alcuni studi hanno dimostrato i limiti dei meccanismi incentivanti di tipo monetario. Pertanto, sono state sviluppate altre modalità alternative per motivare il personale al raggiungimento di una performance migliore; la soddisfazione personale può avvenire ad esempio attraverso la valorizzazione delle competenze dei singoli dipendenti, che può tradursi nell'aumento dell'autonomia e della responsabilità, una maggiore partecipazione nei processi decisionali, o nell'accesso a nuove opportunità professionali o formative. Si veda: COSTA G., GIANECCHINI M., *Risorse Umane*, McGraw-Hill, Milano, 2013.

agli obblighi posti dalla normativa piuttosto che un'attività di supporto alla gestione manageriale delle aziende pubbliche³⁵³.

³⁵³ Tale osservazione scaturisce da un esame approfondito della bibliografia in materia e dalla ricerca empirica svolta nel terzo capitolo del presente lavoro.

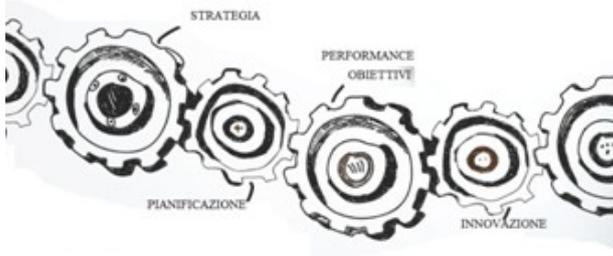
CAPITOLO SECONDO

L'Università statale secondo la prospettiva economico-aziendale



«L'Università non è solo il luogo dove il sapere viene trasmesso alle giovani menti degli studenti, non è solo l'esamificio al servizio del mercato verso il quale ci si vuole troppo spesso sospingere. L'Università è anche, e forse soprattutto, una comunità di ricercatori e studenti, inserita in un territorio e in un contesto sociale»

Discorso del Rettore, inaugurazione anno accademico 2017-18



<https://education.cu-portland.edu>



www.saletrasformation.it

SOMMARIO: 2.1 I possibili caratteri di aziendalità dell'Università pubblica; 2.1.1 La coordinazione sistemica dell'azienda Università; 2.1.2 Durabilità ed autonomia dell'azienda Università; 2.2. La gestione manageriale dell'azienda Università; 2.3 La riforma degli organi di *governance* interni; 2.3.1 Il consolidamento della *governance* esterna e la nascita dell'ANVUR; 2.4. Il meccanismo di finanziamento *performance-based funding* per migliorare l'efficienza ed efficacia delle Università; 2.5 Il nuovo sistema contabile e di bilancio degli Atenei; 2.6 La programmazione economica attraverso il *budget*.

2.1 I possibili caratteri di aziendalità dell'Università pubblica

L'Università, quale centro istituzionale di formazione culturale e di attività di ricerca scientifica, pur operando sin dal Medioevo³⁵⁴, ha trovato un fondamento certo e stabile soltanto con la promulgazione della Carta Costituzionale³⁵⁵ che, ponendo le basi per le successive evoluzioni normative, ha ufficialmente incluso le Università nel novero degli enti pubblici³⁵⁶.

Da un punto di vista economico-aziendale l'Università può essere considerata un "istituto economico destinato a perdurare per il soddisfacimento dei bisogni umani³⁵⁷" orientato alla realizzazione della triplice missione di didattica³⁵⁸, ricerca e sviluppo economico- sociale (o terza missione)³⁵⁹ secondo

³⁵⁴ L'Università è una delle istituzioni sociali più antiche: le prime Università avevano natura associativa e nascevano per iniziativa di studenti o di gruppi di docenti; nel tardo medioevo e per buona parte dell'età moderna, la vita delle Università era legata unicamente alle vicende politico-legislative; il loro principale obiettivo era legato alla conservazione del sapere piuttosto che alla sua creazione e diffusione essendo la ricerca demandata alle Accademie delle scienze o alle società scientifiche operanti al di fuori delle università. Soltanto durante l'illuminismo si delinea nella comunità scientifica il modello di produzione e diffusione pubblica della conoscenza che introduce i caratteri moderni della valutazione dei risultati della ricerca fondata sul giudizio dei pari promuovendo la pubblica diffusione del sapere attraverso le pubblicazioni discusse in convegni scientifici. Si veda: DI BERARDINO D., *La valutazione e la disclosure delle risorse intangibili delle università*, FrancoAngeli, Milano, 2014, pp. 19-20.

³⁵⁵ L'Università trova il suo fondamento costituzionale in primo luogo nell'articolo 9 della Costituzione "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica", esplicitato più ampiamente nel successivo articolo 33 "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato...Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" che attribuisce ai soggetti pubblici il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca.

³⁵⁶ Si veda: PALEARI S. (a cura di), *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, 2014.

³⁵⁷ Suddetta definizione di azienda è fornita dal Maestro dell'economia aziendale Gino Zappa in diversi contributi. Si confronti: ZAPPA G., *Le produzioni nell'economie delle imprese*, cit., p. 37. ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*, Istituto editoriale scientifico, Milano, 1927.

³⁵⁸ In base alla L. 168/1989 le Università svolgono attività didattica e organizzano le relative strutture nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti e dei principi generali fissati nella disciplina relativa agli ordinamenti didattici universitari. Le Università sono anche sedi primarie della ricerca scientifica e operano, per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, nel

una prospettiva economica che implica che le risorse complessivamente generate siano superiori rispetto alle risorse consumate³⁶⁰.

Nel corso del tempo le Università hanno attraversato diverse trasformazioni ed oggi non sono più assimilabili a “torri d’avorio”³⁶¹, ovvero sistemi chiusi rispetto all’ambiente circostante nel quale sono riuniti studiosi che trasmettono in maniera univoca la conoscenza ad una élite di studenti discepoli da avviare alla carriera³⁶²; infatti, l’esigenza di potenziare la conoscenza, quale fonte di sviluppo economico e sociale ha messo in discussione i modi per produrla e per diffonderla dando luogo al superamento del modello *humboldtiano*. Il “vecchio modello” che attribuiva agli accademici il potere totale e l’autonomia nel determinare il tipo di conoscenza da produrre prevedendo il ruolo dello Stato come mero finanziatore non ha funzionato generando autoreferenzialità e spesso anche irresponsabilità nell’uso delle risorse pubbliche. Nel modello aziendale l’Università nei casi più virtuosi è in grado di espandere e diversificare le proprie entrate, controllare

rispetto della libertà di ricerca dei docenti e dei ricercatori nonché dell’autonomia di ricerca delle strutture scientifiche.

³⁵⁹ Negli ultimi anni, a causa delle diverse condizioni sociali che richiedono un coinvolgimento più attivo delle istituzioni portatrici di conoscenza, alla missione istituzionale di didattica e di ricerca delle università, si è affiancata la cosiddetta “terza missione” che prevede l’impegno da parte delle Università alla creazione di un ponte tra la scienza e la società in modo da rafforzare il profilo culturale delle comunità locali; le attività relative alla terza missione si concretizzano ad esempio nell’instaurazione di relazioni collaborative tra l’Università e il mercato del lavoro. Si veda: COLASANTI N., FRONDIZI R., HUBER A., BITETTI L., “Le università diventano incubatori. Tre casi di innovazione sociale”, *Sviluppo & Organizzazione*, Maggio/Giugno 2017, pp. 62-73. Nella terza missione rientrano anche le attività di public engagement ossia l’organizzazione di particolari eventi a beneficio della collettività (es. notte dei ricercatori), le partecipazioni dei docenti a trasmissioni radiotelevisive a livello nazionale o internazionale. Si veda: CHIARELLI G., “Public Engagement”, In AA.VV. *Italiadecide Rapporto*, 2017, p. 121.

³⁶⁰ Si veda: COSENZ F., *Sistemi di governo e di valutazione della performance per l’azienda «Università»*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 13.

³⁶¹ La metafora dell’Università come torre d’avorio simboleggia un mondo dove gli intellettuali si rinchiudono in attività slegate dagli affari pratici della vita di ogni giorno. Si veda: POWEL W.W., OWEN-SMITH J., “Universities and the market for intellectual property in the life science”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 2, 1998, pp. 252-277.

³⁶² La separazione dal mondo esterno è testimoniata per esempio dalla consuetudine di interdire l’accesso ai genitori e alle famiglie nelle Università; i legami più rilevanti con il mondo esterno sono quelli intrattenuti con le istituzioni politiche, economiche e sociali e con la comunità scientifica internazionale.

l'efficienza ed efficacia dei processi e delle attività adottando criteri di gestione economica³⁶³.

Tra i principali fattori che hanno contribuito a diffondere nelle Università una cultura economico-gestionale si annovera anche la riduzione delle risorse disponibili, sia di quelle provenienti dai finanziamenti pubblici, sia di quelle acquisibili mediante rapporti con le imprese³⁶⁴.

Infatti, gli Atenei statali, al pari delle altre Pubbliche Amministrazioni sono chiamati a fare i conti con risorse sempre più scarse con la conseguente necessità di definire, alla luce di un rinnovato senso di responsabilità, dinamiche aziendali che assicurino un equilibrio economico e finanziario sostenibile nel tempo³⁶⁵.

Come evidenziato nella letteratura economico-aziendale, la scarsità delle risorse disponibili rispetto ai bisogni da soddisfare costituisce il comune denominatore di tutte le entità che possono essere qualificate come “aziende” se il soddisfacimento dei bisogni degli *stakeholder* avviene nel rispetto dei criteri di economicità³⁶⁶; da questo punto di vista è possibile identificare l'Università come un'azienda di servizi pubblici – erogatrice di conoscenza, una delle ricchezze più preziose e cruciali per la società moderna – che se da un lato, deve rispettare i principi costituzionali di libertà di pensiero e di ricerca scientifica, dall'altro lato deve dotarsi di criteri contabili finanziari ed economici che possano assicurare il suo equilibrio nel tempo³⁶⁷.

³⁶³ Nel modello di Università tedesca humboldtiana il professore spiega quello che vuole, quando vuole e dove vuole; se è docente di zoologia può spiegare durante tutto il corso esclusivamente l'elefante o la formica rossa. Oppure chiudersi a fare ricerche nel suo gabinetto. O Andare all'estero, ovvero andare in vacanza. Si confronti: DELLA PORTA A., “L'orientamento al mercato delle Università: problemi di gestione e di misurazione. L'evoluzione degli assetti di corporate governance”, *Atti del convegno AIDEA giovani*, Clueb, Bologna, 2003, pp. 467-470. DELLA PORTA A., SARGIACOMO M., VENDITTI M., “Using performance measurement to make italian universities more financially sustainable”, in SARGIACOMO M., *Public Sector Management in Italy*, McGraw-Hill, Milano, 2013, p. 224.

³⁶⁴ Si veda: PAOLONE G., “L'università e l'impresa nelle loro mutate relazioni sistemiche”, *Rirea*, Luglio/Agosto, 1996, pp. 352 – 353.

³⁶⁵ Si veda: MANDANICI F., PACE R., “La performance finanziaria degli atenei statali italiani: un'indagine empirica”, *Azienda pubblica*, n. 4, 2016, p. 370.

³⁶⁶ Si veda: BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit.

³⁶⁷ Si veda: BROLLO M., “Introduzione”, in BROLLO M., DE LUCA TAMAJO R. (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 1-2.

L'adozione di una logica economico-aziendale nella gestione delle Università è possibile sia per quelle private, dove è più naturale, sia per quelle pubbliche³⁶⁸; quest'ultime, sono aziende composte³⁶⁹ senza scopo di lucro che svolgono un'attività di produzione di beni o servizi per il mercato o per terzi, senza produrre tutte le risorse finanziarie di cui dispongono; le Università pubbliche devono quindi assicurare durabilità all'istituto di cui sono espressione e pertanto operare secondo il principio di economicità che implica che la produzione dei servizi e la gestione dei fondi pubblici siano attuate secondo efficienza, con l'impiego di metodi di gestione, di organizzazione e di rilevazione³⁷⁰.

Premesso ciò, nelle Università pubbliche sono rinvenibili i requisiti minimi unificanti di coordinazione sistemica, autonomia³⁷¹ e durabilità³⁷² che ne sottolineano la natura aziendale.

³⁶⁸ Le università statali sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione agli art. 33 della Costituzione godono di autonomia didattica, normativa, organizzativa e finanziaria (incompiuta). Gli Atenei statali, istituiti con apposito provvedimento legislativo che attribuisce loro la personalità giuridica di diritto pubblico, usufruiscono del sostegno economico dello Stato per quanto attiene alla copertura della maggior parte delle spese inerenti al loro funzionamento, fermo restando la possibilità di ricorrere a forme di autofinanziamento che generalmente assicurano il 10-15% delle entrate. Le Università non statali legalmente riconosciute (libere Università) sono persone giuridiche pubbliche, che non gravano eccessivamente sulle casse statali, fatta eccezione per l'ottenimento di appositi contributi concessi dallo Stato, solitamente corrispondenti al 30-40% delle entrate complessive. Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria. Organizzazione e gestione finanziaria e contabile delle Università*, Simone, Napoli, 2015, p. 20.

³⁶⁹ Sulla natura composta delle Università pubbliche si rinvia al paragrafo successivo 2.1.1.

³⁷⁰ Si veda: MAZZEI A., *La comunicazione per il marketing dell'Università*, FrancoAngeli, Milano, 2002, p. 55.

³⁷¹ Come si avrà modo di approfondire nel paragrafo 2.1.2, l'autonomia gestionale (didattica, scientifica, organizzativa, regolamentare) è stata incompleta a causa dell'accentuata dipendenza finanziaria dallo Stato.

³⁷² Sui caratteri minimi unificanti si veda: VIGANO' E. (a cura di), *L'azienda. Primi contributi per una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, cit.

2.1.1 La coordinazione sistemica dell'azienda Università

La coordinazione sistemica implica che ciascun fatto aziendale sia ricomposto organicamente nella realtà operativa (gestionale ed organizzativa) la cui conoscenza è elemento imprescindibile per operare la sua rilevazione (contabile ed extracontabile)³⁷³.

La visione sistemica dell'Università consente di individuare i momenti principali della complessiva attività aziendale in funzione del grado di omogeneità e di studiarne le caratteristiche peculiari; da questo punto di vista è possibile scomporre idealmente³⁷⁴ l'azienda Università quale sistema, nel subsistema operativo – formato dal subsistema organizzativo e subsistema gestionale – e nel subsistema informativo (o del controllo)³⁷⁵.

L'attività organizzativa risulta strettamente connessa all'attività gestionale e all'attività di rilevazione (o del controllo); in particolare, l'organizzazione individua “quali” devono essere le risorse materiali ed economiche da impiegare nell'azienda, l'attività gestionale esplicita “come” queste devono essere concretamente impiegate nel rispetto dei criteri di economicità ed efficienza ed infine il controllo preventivo, concomitante e consuntivo offre supporto al processo decisionale e strategico che, a sua volta influenza le scelte organizzative e gestionali³⁷⁶.

³⁷³Si veda: ZIRUOLO A., “Il sistema azienda-pubblica ed i sub sistemi di supposta scomponibilità”, in PAOLONE G., D'AMICO L. (a cura di), *L'economia aziendale nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Giappichelli, Torino, 2001.

³⁷⁴ Si precisa che tale scomposizione rappresenta un'astrazione teorica finalizzata a rendere più agevole l'indagine relativa alle questioni organizzative, gestionali e del controllo all'interno di un'azienda. Si veda: PAOLONE G., D'AMICO L., *I principi e i modelli de l'economia aziendale*, cit.

³⁷⁵ Sulla scomposizione dell'azienda nei diversi sub sistemi si rinvergono in letteratura molteplici contributi per le diverse realtà aziendali. In riferimento all'Università, si veda: PALUMBO R., *L'Università nella sua dimensione economico-aziendale. Evoluzione sistemica e modelli razionalizzanti*, Giappichelli, Torino, 1999. L'azienda Università è un sistema poiché è formata da vari elementi tra loro coordinati e collegati per il raggiungimento della triplice missione di didattica, ricerca e sviluppo economico – sociale (o terza missione).

³⁷⁶ Inoltre, l'operatività delle aziende pubbliche e nel caso specifico delle Università è condizionata anche dal sistema politico e dall'ordinamento giuridico di riferimento, nonché dallo sviluppo economico e sociale del Paese in cui si collocano. Anche l'azienda pubblica pertanto

Il *subsistema informativo* (o del controllo) “informa” in modo continuo il subsistema operativo (organizzativo-gestionale), il quale necessita di informazioni al fine di dar luogo ad atti di organizzazione e di gestione³⁷⁷ rispondenti ai principi di economicità e di razionalità delle decisioni e posti in essere nei mutevoli ed instabili rapporti con l’ambiente esterno all’azienda³⁷⁸; in sostanza, il subsistema informativo è preposto alla raccolta di dati grezzi, dati interni (o aziendali) e dati esterni (relativi all’ambiente), alla loro selezione ed elaborazione, con procedure e metodologie contabili ed extracontabili, all’analisi e alla determinazione quantitativa dei fatti aziendali e all’individuazione di variabili qualitative per loro natura non quantizzabili³⁷⁹.

Nella letteratura economico-aziendale dedicata alle Università, il principale dibattito riguarda il sistema informativo contabile che costituisce l’infrastruttura di dati e informazioni dai quali attingere per prendere decisioni e per far funzionare i processi e gli strumenti di controllo ed in particolare l’opportunità di scelta tra la contabilità finanziaria e la contabilità economico-patrimoniale

interagisce con il sistema ambiente in relazione ai suoi tre sistemi di ordine inferiore: il subsistema dello Stato delle istituzioni, il subsistema dei mercati e il subsistema del progresso tecnologico. Il subsistema dello stato e delle istituzioni riguarda il regime politico e l’ordinamento giuridico del Paese in cui agisce l’azienda pubblica, il subsistema dei mercati individua i mercati con i quali l’azienda pubblica entra in contatto che consistono: in quello dei capitali presso cui reperire i finanziamenti necessari, quello di approvvigionamento dei fattori produttivi e quello di sbocco formato dai destinatari dei beni/servizi offerti dalle pubbliche gestioni. Il subsistema del progresso tecnologico fa riferimento alle modalità con cui l’azienda pubblica segue e promuove lo sviluppo della collettività alla quale si rivolge, attraverso l’innovazione e la modernizzazione dei servizi offerti. Si veda: DEL GESSO C., *I profili delle aziende pubbliche. Gestione e contabilità nel processo di armonizzazione in atto*, cit., p. 22.

³⁷⁷ Per esempio operazioni di investimento, di finanziamento, acquisti, produzioni e vendite.

³⁷⁸ Si veda: “Il subsistema informativo nei suoi caratteri fondamentali”, in PAOLONE G., D’AMICO L., (a cura di), *I principi e i modelli de l’Economia Aziendale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 221.

³⁷⁹ I dati interni riguardano i risultati economici, finanziari e patrimoniali di fine periodo ed altre misurazioni analitiche, come ad esempio il volume dei beni/servizi acquistati/ceduti e i relativi prezzi, la remunerazione del personale dell’azienda ecc; i dati esterni, invece derivano da ricerche, pubblicazioni o studi. Tali dati, una volta raccolti, dovranno essere elaborati per soddisfare le esigenze conoscitive dei vari stakeholder .

ovvero il mantenimento di un sistema contabile parallelo con la presenza di entrambe le contabilità³⁸⁰.

Come si avrà modo di approfondire nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, nelle Università è stato adottato un sistema contabile differente e di affiancamento "rovesciato" rispetto a quello previsto per le altre PA, poiché il principale sistema di rilevazioni contabili è quello economico-patrimoniale; mentre il sistema di contabilità finanziaria è mantenuto per soli finalità informative esterne e di armonizzazione dei conti pubblici³⁸¹.

Il *subsistema organizzativo*³⁸² riguarda l'organizzazione e la *governance* dell'azienda pubblica; si occupa primariamente di strutturare l'assetto organizzativo inerente la definizione del modo in cui il lavoro è suddiviso tra le persone che operano in azienda e le modalità di coordinamento affinché sia possibile raggiungere nel modo più efficiente possibile gli obiettivi e le strategie aziendali³⁸³.

In altre parole, l'assetto organizzativo è la risultate di due attività fondamentali; la prima riguarda la definizione della struttura organizzativa ossia la distribuzione dei compiti, delle mansioni e delle responsabilità tra i vari

³⁸⁰ CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., "Gli Atenei italiani e gli strumenti di pianificazione e controllo: a che punto siamo?", cit., p. 58.

³⁸¹ Si veda: MUSSARI R. E SOSTERO U., "Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università", cit.; SALVATORE C., DEL GESSO C., "La sfida e il futuro della contabilità economico-patrimoniale nelle università statali: evidenze dall'esperienza italiana", *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2017.

³⁸² Nello specifico, il subsistema organizzativo si occupa di individuare i centri di attività, di comporre i rapporti gerarchici e di coordinamento tra i vari soggetti che operano nel sistema aziendale nonché di individuare la combinazione dei fattori materiali, immateriali ed umani che consente di raggiungere in maniera efficiente gli obiettivi aziendali. Si veda: DE LUCA F., "Il sub sistema organizzativo nei suoi elementi distintivi e nell'architettura del processo decisionale", cit.

³⁸³ Alcuni autori ricomprendono nell'assetto organizzativo anche gli stili di direzione o di leadership che costituiscono l'elemento immateriale attraverso il quale struttura e meccanismi operativi sono filtrati e interpretati dalle persone che operano in azienda. In altre parole, lo stile di direzione individua i criteri generali da adottare nella conduzione delle persone all'interno dell'azienda. Da questo punto di vista si distingue la leadership autoritaria in cui il dirigente/leader individua personalmente e in modo autonomo gli obiettivi e la leadership partecipativa in cui il personale è coinvolto nella definizione dei valori e visioni da condividere a livello aziendale. Si veda: MUSSARI R., *Economia delle aziende pubbliche*, cit., pp. 170 – 171.

organi/unità operative; e la seconda fa riferimento ai meccanismi operativi che contribuiscono a rendere chiaro ai membri dell'organizzazione qual è la loro funzione ai fini del raggiungimento degli obiettivi aziendali, per una migliore collaborazione (es. programmazione e controllo, il sistema informativo, il sistema di gestione delle risorse umane, il sistema di valutazione del personale)³⁸⁴.

L'assetto organizzativo inerente la definizione della struttura organizzativa presuppone la definizione dei seguenti elementi: a) il vertice strategico ovvero gli organi responsabili del governo economico che si occupano di porre in essere tutte le decisioni e azioni necessarie affinché l'azienda assolva alla propria missione in modo efficace; b) il gruppo dirigente intermedio (o direzione intermedia) che è composto da manager aventi la funzione di tradurre i disegni strategici del vertice in obiettivi operativi; c) il nucleo operativo che ricomprende i soggetti che sono direttamente coinvolti nell'espletamento delle attività legate all'ottenimento di prodotti o all'erogazione dei servizi; d) la tecnostruttura formata da organi o figure professionali responsabili di specifici processi e non direttamente coinvolti nel flusso di lavoro principale (es. controllo qualità); e) gli organi di supporto che svolgono funzioni specifiche trasversali e di interesse per l'intera azienda³⁸⁵.

La tecnostruttura e gli organi di supporto sono organi di staff che differiscono dai precedenti (vertice strategico, linea direttiva intermedia e nucleo operativo) considerati organi di linea. I contributi scientifici più recenti evidenziano il superamento della contrapposizione tra il termine "line" – utilizzato in precedenza per individuare le posizioni con l'autorità formale di assumere le decisioni – e il termine "staff" utilizzato per individuare gli organi che, privi di autorità decisionale, fornivano solo supporto a coloro che dovevano

³⁸⁴ In particolare, i meccanismi operativi comprendono il sistema di pianificazione e controllo che riguarda la predisposizione di piani e programmi in cui vengono fissati gli obiettivi da raggiungere, (*budgeting*) la verifica di obiettivi stabiliti nei piani e i risultati conseguiti, nonché gli eventuali provvedimenti correttivi. Altri meccanismi operativi sono: il sistema di gestione del personale che comprende l'insieme delle attività che mirano ad assicurare all'azienda le risorse umane adatte allo svolgimento dei compiti aziendali e il sistema informativo che raccoglie ed elabora dati con lo scopo di produrre informazioni utili ai membri dell'organizzazione. Si veda: DE LUCA F., "Il sub-sistema organizzativo nei suoi elementi distintivi", cit., p. 115.

³⁸⁵ Si veda: MINTZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, cit., p. 56.

assumere decisioni. Tale distinzione non fa più riferimento al potere decisionale, ma riguarda l'individuazione delle attività e decisioni che sono direttamente connesse (vertice strategico – linea dirigenziale intermedia) al nucleo operativo. Inoltre, le posizioni di linea sono collegate direttamente al raggiungimento degli obiettivi di fondo di un'organizzazione, mentre le posizioni di staff supportano e assistono le posizioni di linea.

La struttura organizzativa dell'azienda Università presenta notevoli peculiarità; in primo luogo si osserva la sua particolare complessità in quanto il potere è largamente diffuso infatti, spesso le stesse persone sono presenti in più organi con ruoli e poteri differenti³⁸⁶; in secondo luogo la dialettica tra strutture “centrali” e “periferiche” costituisce una delle criticità più significative della struttura organizzativa universitaria soprattutto per quanto riguarda l'attribuzione di risorse finanziarie ed umane³⁸⁷; le strutture centrali che costituiscono il vertice strategico sono rappresentate dal Rettore, Direttore generale, Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione³⁸⁸, mentre le strutture periferiche che si occupano di tradurre il disegno strategico in obiettivi operativi sono i Dipartimenti³⁸⁹ i cui organi (Direttore, Giunta e Consiglio di Dipartimento³⁹⁰) rappresentano la

³⁸⁶ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle università italiane come strumento di corretto governo*, cit., p. 29.

³⁸⁷ Si veda: COSENZ F., *Sistemi di governo e di valutazione della performance per l'azienda «Università»*, cit., pp. 20-21.

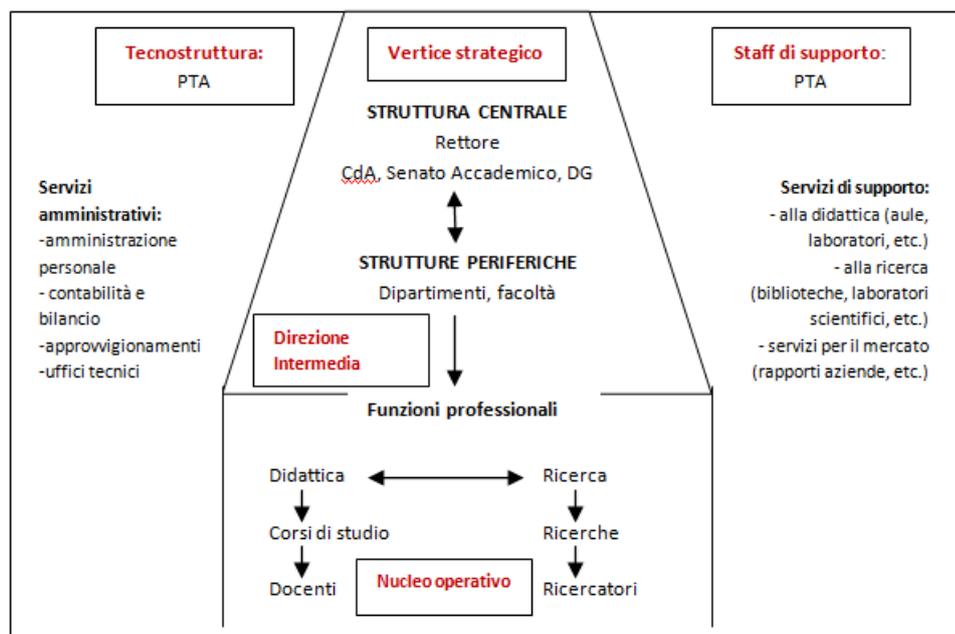
³⁸⁸ La nuova *governance* delle aziende pubbliche Università sarà oggetto di approfondimento del paragrafo 2.3.

³⁸⁹ I Dipartimenti sono strutture periferiche che godono di autonomia finanziaria ed amministrativa e nonostante, per ciascuna università sia lo Statuto a stabilirne la composizione, è necessario che sia sempre formato dai seguenti organi: il Direttore, la Giunta e il Consiglio. Si veda: ROSSI A., *Manuale di Legislazione universitaria. Organizzazione e gestione finanziaria e contabile delle Università*, Simone, 2015, p. 84.

³⁹⁰ In base al D.P.R. 382/1980, art. 84, gli organi dei Dipartimenti sono: 1. il Direttore che svolge funzioni di coordinamento dei vari corsi di studio occupandosi tra l'altro di procedere all'attivazione degli insegnamenti previsti negli ordinamenti dei Corsi di Studio, di affidare gli insegnamenti ai docenti e ai ricercatori assicurando la copertura di tutti gli insegnamenti attivati, promuovere le attività del Dipartimento, vigilare all'osservanza delle leggi, dello statuto e dei regolamenti; mantenere rapporti con gli organi accademici. Il direttore che ha la rappresentanza del Dipartimento, la presidenza del Consiglio e della Giunta dipartimentale è nominato con provvedimento rettorale, dura in carica tre anni e non è rieleggibile consecutivamente più di una volta. 2. La Giunta di Dipartimento è composta dal Direttore del Dipartimento che ne ha la presidenza, da almeno tre professori ordinari, tre associati e due ricercatori e si occupa di

direzione intermedia della struttura organizzativa universitaria, poiché collegano il vertice strategico al nucleo operativo; quest'ultimo costituito dai docenti/ricercatori che svolgono le attività di didattica e di ricerca.

Fig. 2.1 – La struttura organizzativa dell'azienda Università



Fonte: adattato da ARCARI M., 2003.

La riforma attuata con L. 240/2010 ha previsto una semplificazione della articolazione interna delle Università attribuendo al Dipartimento³⁹¹ le funzioni

coadiuvare il Direttore del dipartimento nelle sue funzioni. 3. il Consiglio di Dipartimento delibera sui vari ordini del giorno ed è formato oltre che dai professori ufficiali e dai ricercatori, anche da una rappresentanza del personale non docente e degli studenti iscritti al corso di dottorato. La riforma Gelmini (L. 240/2010) ha previsto l'istituzione in ciascun Dipartimento (ovvero in ciascuna struttura di raccordo) una commissione paritetica docenti – studenti che ha il compito di svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori; ad individuare indicatori per la valutazione dei risultati delle stesse; a formulare pareri sull'attivazione e la soppressione di corsi di studio. La partecipazione alla commissione paritetica non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese.

³⁹¹ La nascita dei Dipartimenti universitari risale alla Legge 21 febbraio 1980 n. 28 attuata con il D.P.R. n. 382 dell'11 luglio 1980. In tale contesto normativo, il Dipartimento è inteso come

necessarie per lo svolgimento della ricerca scientifica e anche delle attività didattiche e formative; da questo punto di vista, i Dipartimenti hanno assunto un ruolo centrale in quanto, da centri deputati alla ricerca³⁹² sono diventati anche il fulcro dell'attività didattica, di formazione e di servizio agli studenti, svuotando di conseguenza le funzioni delle Facoltà che sono state soppresse e sostituite con strutture di raccordo³⁹³.

Prima di suddetta riforma l'assetto organizzativo era prevalentemente orientato ad aggregare settori di ricerca attribuendo primario rilievo alla loro integrazione; in quest'ambito il ruolo prevalente svolto dal Dipartimento era limitato alla ricerca scientifica. La riforma ha riconosciuto maggiori funzioni al Dipartimento prevedendone anche una numerosità minima; quest'ultimi devono essere composti da un numero di professori, ricercatori di ruolo e ricercatori a tempo determinato, afferenti a settori scientifico–disciplinari omogenei, non inferiore a trentacinque, ovvero quaranta nelle Università con un numero di docenti superiore a mille unità³⁹⁴.

“organizzazione di uno o più settori di ricerca omogenei per fini o per metodo e dei relativi insegnamenti anche afferenti a più facoltà o più corsi di laurea della stessa facoltà” (art. 83, c. 1). In base a tale Legge il Dipartimento promuove e coordina l'attività di ricerca; organizza o concorre all'organizzazione dei corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca. Successivamente con la L. 240/2010 le sue funzioni sono state estese anche all'attività di didattica.

³⁹²“Tuttavia sembrerebbe più razionale ed efficace che il dipartimento si dedicatesse prevalentemente, se non esclusivamente, alla ricerca scientifica e si occupasse di didattica solo attraverso strutture di raccordo tra più dipartimenti con funzioni di coordinamento e di razionalizzazione delle attività didattiche, o attraverso il consiglio di corso di laurea”. Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit., p. 35.

³⁹³ Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 83.

³⁹⁴ Nella maggior parte degli Atenei (circa il 70%) la trasformazione dei Dipartimenti è avvenuta nel corso del 2012 e gli Atenei pionieri, ovvero quelli che hanno realizzato la riforma dei Dipartimenti prima del suddetto anno sono stati meno del 30%, mentre i ritardatari, ossia coloro che hanno applicato le disposizioni della legge 240/2010 inerenti i Dipartimenti nel 2013, sono stati meno del 10%. Inoltre, A seguito della riforma e dei vincoli di numerosità minima in essa contenuti, il numero dei Dipartimenti delle Università statali italiane si è quasi dimezzato, passando complessivamente da 1591 a 809. Si veda: CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, Fondazione CRUI, Settembre, 2015, p. 39.

Ciascun Ateneo può istituire tra più Dipartimenti, raggruppati in relazione a criteri di affinità disciplinare, fino ad un massimo di dodici³⁹⁵ strutture di raccordo (denominate es. struttura di raccordo, scuola, facoltà) non comparabili con le Facoltà precedenti alla riforma poiché le funzioni sono profondamente differenti, essendo in quest'ultimo caso solo di coordinamento e di razionalizzazione delle attività didattiche³⁹⁶.

Alcune ricerche che hanno raccolto i dati sulla evoluzione degli assetti organizzativi interni mostrano che, a prescindere dalla grandezza degli Atenei, si è assistito ad una sostituzione delle Facoltà con i nuovi Dipartimenti con l'aggiunta di una numerosità maggiore dei Dipartimenti che ha determinato per gli organi di vertice degli Atenei una maggiore difficoltà derivante dalla sopraggiunta necessità di interfacciarsi con un maggior numero di strutture organizzative intermedie; a tal proposito, soprattutto nei grandi e mega Atenei è stato decretato l'obbligo per i Dipartimenti di afferire ad una struttura di raccordo dotata di un organo deliberante formato tra l'altro anche dai Direttori dei vari Dipartimenti³⁹⁷.

L'abolizione delle Facoltà e la costituzione di nuovi Dipartimenti ha rappresentato una occasione importante per rivedere la riorganizzazione amministrativa degli Atenei e la dislocazione del Personale Tecnico Amministrativo (PTA). Quest'ultimo fa parte della tecnostruttura poiché non è direttamente coinvolto nel flusso di lavoro principale ovvero nella erogazione dei servizi di didattica e di ricerca, ma si occupa delle attività "standard" necessarie per il corretto funzionamento dell'azienda, tra cui: amministrazione del personale,

³⁹⁵ Il numero delle strutture di raccordo deve essere proporzionale alle dimensioni dell'Ateneo anche in relazione alla tipologia scientifico– disciplinare dell'Ateneo e comunque non superiore a dodici.

³⁹⁶ La legge prevede che la struttura di raccordo sia retta da un organo deliberante composto dai direttori di dipartimento in essa raggruppati, da una rappresentanza elettiva degli studenti, nonché, in misura complessiva non superiore al 10% dei componenti dei consigli dei dipartimenti stessi, da docenti scelti tra: i componenti delle giunte dei dipartimenti; i coordinatori dei corsi di studio o di dottorato; gli eventuali responsabili delle attività assistenziali di competenza della struttura. Si veda: CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance*, cit., p. 43.

³⁹⁷ *Idem*, p. 44.

contabilità e bilancio, approvvigionamenti, servizi informatici, servizi tecnici, pianificazione strategica (supporto al vertice strategico), ecc³⁹⁸.

Inoltre, il PTA può essere impiegato anche a supporto dell'attività svolta dal Dipartimento erogando i servizi di staff alla didattica (es. gestione aule, segreteria didattica ecc.), oppure servizi di staff alla ricerca (es. biblioteche, laboratori ecc.), o coinvolto per l'espletamento dei servizi di staff per il mercato (es. rapporti con le aziende ed attivazione di tirocini curriculari o extracurriculari).

A seguito della riforma, in linea con le aspettative si è verificato un rafforzamento del personale assegnato ai Dipartimenti confermando la tendenza per cui negli Atenei più piccoli la maggior parte del PTA risulta essere impiegato prevalentemente a supporto dell'Amministrazione centrale, mentre negli Atenei di maggiori dimensioni, il PTA è inquadrato soprattutto nei Dipartimenti (o Amministrazione periferica)³⁹⁹.

Il nucleo operativo delle Università è costituito dal personale docente/ricercatore ed è caratterizzato da una particolare autonomia⁴⁰⁰ poiché svolge mansioni professionali con elevato bagaglio di competenze specialistiche contraddistinte da una significativa discrezionalità. Pertanto, le Università sono state definite *burocrazie professionali* poiché il principale meccanismo operativo di coordinamento è la standardizzazione delle capacità⁴⁰¹ in quanto a priori viene definito il tipo di formazione richiesto per ricoprire una determinata posizione lavorativa, a fronte di una maggiore autodeterminazione del contenuto del lavoro.

³⁹⁸ In una organizzazione molto complessa (quale quella universitaria), la tecnostruttura può operare a tutti i livelli della gerarchia, compreso quello dirigenziale occupandosi ad esempio di pianificazione strategica (di supporto al vertice strategico). Si veda: MINTZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, cit., p. 55.

³⁹⁹ Si veda: CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance*, cit., p. 46.

⁴⁰⁰ Si veda: REBORA G., "L'orientamento strategico di fondo dell'Università", in AIROLDI G., BRUNETTI G., CORBETTA G., INVERNIZZI G. (a cura di), *Scritti in onore di Vittorio Coda*, Università Bocconi Editore, Milano, 2010, pp. 1 – 9.

⁴⁰¹ I meccanismi di coordinamento sono: 1. Standardizzazione delle capacità (input) 2. Standardizzazione degli output (risultati da raggiungere) 3. Standardizzazione del processo di lavoro (istruzioni di come deve essere svolto il lavoro) 4. Supervisione diretta (il responsabile controlla direttamente lo svolgimento dei compiti di ciascuno) 5. Adattamento reciproco (il coordinamento avviene mediante la comunicazione informale. Il controllo del lavoro resta nelle mani di coloro che lo eseguono).

Il nucleo operativo della burocrazia professionale è formato da specialisti (professori) adeguatamente formati e indottrinati ai quali viene attribuito un considerevole controllo sul proprio lavoro poiché gli standard sono generalmente fissati all'esterno dell'organizzazione⁴⁰².

Ogni docente/ricercatore gode di una singolare condizione: appartiene ad una Università nella quale è assunto, ma il rapporto che lo lega a quest'ultima è piuttosto debole (organizzazioni a legami deboli⁴⁰³) poiché beneficia di un'ampia capacità di scelta riguardo all'articolazione del lavoro svolto a stretto contatto con gli utenti finali (studenti) e spesso indipendente rispetto alle decisioni assunte dai propri colleghi o dall'istituzione nel suo complesso.

Tra le questioni organizzative, un'altra peculiarità dell'Università riguarda la diversa autorità gerarchica (o ambito di controllo)⁴⁰⁴: amministrativa ed accademica. La gerarchia⁴⁰⁵ del personale tecnico-amministrativo prevede

⁴⁰² In questo caso "controllo sul proprio lavoro" significa che i professionisti operano in modo relativamente indipendente dai propri colleghi e in stretto contatto con i "clienti" (studenti). Si veda: Si veda: MINTZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, cit., pp. 291 – 292.

⁴⁰³ Nei sistemi a legame debole (loose coupling) a differenza di quanto avviene nei sistemi a legame rigido la gerarchia è parziale in quanto non direttamente connessa alla carriera, alla retribuzione e al sistema premiante; pertanto, nei sistemi a legame rigido il superiore impone le sue decisioni, che diventano comandi per i subordinati. Ciò non avviene nei sistemi a legame debole nei quali i capi (apparenti e parziali) esortano i propri presunti subordinati ricercandone sempre il massimo del consenso. In definitiva, nei sistemi a legame debole l'autorità gerarchica, è esortativa perché le possibilità di un comando di ottenere obbedienza dipendono dal consenso sul merito della decisione da parte dei presunti subordinati e non dalla fonte da cui emana il comando stesso. Si veda: WEICK K.E., "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, n.1, 1976, pp. 1-19.

⁴⁰⁴ Si confronti: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle università italiane*, cit., p. 16; BONACCORSI A., "Le università sono organizzazioni speciali?" In ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., Programmazione integrata e performance. *Gestione manageriale per il miglioramento dei servizi nelle università*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 188.

⁴⁰⁵ Nel modello gerarchico ogni membro dell'organizzazione risponde nei confronti di un'unica posizione superiore, alla quale compete la massima autorità decisionale; nel modello funzionale si eseguono attività omogenee che, pur se rivolte alla realizzazione di output diversi richiedono l'adozione di uno stesso know how e l'impiego di risorse umane con competenze simili. Le unità funzionali possono essere considerate centri di costo, di ricavo o di investimento a seconda della ricaduta economica che caratterizza le attività svolte e che possono essere controllate dal management. Si veda: MARTINEZ M., "I livelli dell'attore organizzativo: azienda" in DE VITA P., MERCURIO R., TESTA F., *Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 124.

l'assegnazione del potere di controllo ad unità organizzativa di "grado/livello superiore" sulla base dell'esercizio dell'autorità legale razionale⁴⁰⁶; ciò implica che ogni lavoratore inquadrato come PTA attui le disposizioni ricevute dal livello superiore⁴⁰⁷. In tale ambito ogni Università, può adottare il modello organizzativo che ritiene più idoneo per il raggiungimento della missione istituzionale, scegliendo tra il modello funzionale, divisionale e matriciale, spesso combinati tra loro⁴⁰⁸.

Nell'attività di didattica/ricerca l'autodeterminazione del contenuto del proprio lavoro è una condizione necessaria per svolgere al meglio il ruolo di docente/ricercatore che implica l'esecuzione di attività creative dal punto di vista cognitivo⁴⁰⁹. Pertanto, la gerarchia accademica si basa sull'autorità professionale che segue principi completamente diversi rispetto a quella razionale-legale; mentre quest'ultima dipende dalla posizione di responsabilità occupata in un ufficio, la prima è il risultato delle competenze possedute, che rendono il professionista ad essere riconosciuto come esperto in un dato campo, fornendo la

⁴⁰⁶ L'autorità razionale legale si fonda sul riconoscimento del diritto di alcuni attori ad avere più potere di altri e si basa su un accordo di scambio (tipico caso è quello del lavoro subordinato), ma anche sul riconoscimento di particolari competenze possedute, o su una convenienza nel risparmio di tempo o di miglioramento qualitativo di talune decisioni. Si differenzia dall'autorità carismatica che invece si fonda sulle caratteristiche personali, culturali e di immagine e dall'autorità tradizionale che si basa sul credito assegnato ad un attore sulla base della sua esperienza e storia (es. fondatore di un'azienda). Si veda: MARTINEZ M., "I livelli dell'attore organizzativo: azienda", cit., p. 128.

⁴⁰⁷ La gerarchia procede dal vertice verso il basso per cui tutte le posizioni che si trovano al medesimo livello gerarchico sono reciprocamente indipendenti mentre ognuna di esse è responsabile dell'operato delle posizioni subordinate e riceve disposizioni da quelle superiori. Si veda: DE LUCA F., "Il sub-sistema organizzativo nei suoi elementi distintivi e nell'architettura del processo decisionale", cit., p. 121.

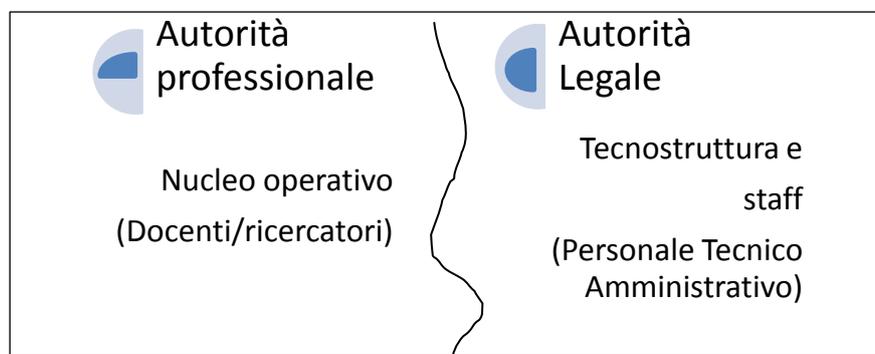
⁴⁰⁸ Il modello funzionale prevede una suddivisione del lavoro per gruppi omogenei di attività (funzione amministrazione, personale, finanza ecc.), mentre il modello divisionale presuppone la divisione del lavoro basata sull'output e la costituzione delle divisioni che godono di un'ampia autonomia gestionale (divisione 1, divisione 2, divisione 3 ecc.). Il modello matriciale non è definibile in modo preciso e si caratterizza sia per l'utilizzo di più criteri nella divisione del lavoro, sia per l'esistenza di un comando multiplo. I criteri utilizzabili per la suddivisione del lavoro possono essere per esempio il servizio offerto e la funzione. Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 201.

⁴⁰⁹ Si veda: BONACCORSI A., "Le università sono organizzazioni speciali?", cit., p. 191.

possibilità di essere in una posizione migliore per comprendere i problemi e risolverli⁴¹⁰.

L'autorità professionale è quindi esercitata in primis dal Rettore, dai Direttori di ciascun Dipartimento, dai Presidenti dei corsi di laurea ecc. A differenza della gerarchia tradizionale, la valutazione del lavoro svolto dal professionista docente/ricercatore è effettuata dalla comunità scientifica (di pari) e non direttamente dal superiore gerarchico.

Fig. 2.2 – Il nucleo operativo e la tecnostruttura



Fonte: elaborazione propria

L'elevata e diffusa autonomia professionale e decisionale dei singoli docenti/ricercatori si riflette anche nelle attività di governo e gestione delle Università nelle quali i docenti/ricercatori, pur utilizzando risorse e servizi di supporto comuni, preferiscono lavorare da soli, oppure con professionisti appartenenti alla stessa comunità scientifica che operano in altri Atenei.

I problemi di coordinamento e la scarsa funzionalità strategica dipende quindi dal fatto che, frequentemente ogni docente/ricercatore è dedito soprattutto nei confronti della comunità scientifica che lo ha accolto e in misura molto ridotta all'Università nella quale presta servizio⁴¹¹.

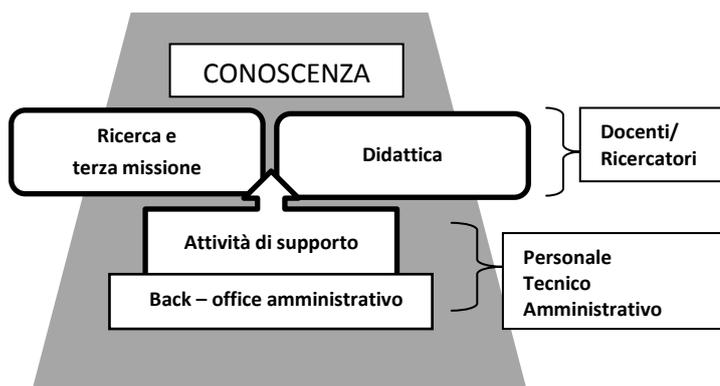
⁴¹⁰ Si veda: PALLETTA A., *Il governo dell'università*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 125.

⁴¹¹ Si veda: MANDANICI, *Il controllo strategico nell'azienda Università*, FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 38-39.

Nella progettazione della burocrazia professionale l'elevato livello di discrezionalità nello svolgimento delle mansioni si riflette nella difficoltà di quantificare e qualificare gli *output* dell'attività, con conseguenze negative sulla performance nel momento in cui i professionisti si rivelano poco coscenziosi. In tale caso la discrezionalità permette di ignorare non solo i bisogni degli utenti (studenti), ma anche quelli dell'azienda Università.

Il *subsistema gestionale* ricomprende l'insieme coordinato di operazioni (decisioni/azioni) finalizzato al raggiungimento di obiettivi prefissati la cui natura dipende dal tipo di azienda ⁴¹². Nell'azienda pubblica infatti, le scelte decisionali inerenti la missione da perseguire e gli altri elementi organizzativi sono definiti dall'ordinamento giuridico e non corrispondono ad una precisa scelta discrezionale come invece avviene nel settore privato. Nel caso delle Università, le macro aree gestionali lungo le quali si snoda la *mission* istituzionale sono: la didattica, la ricerca (scientifica e applicata) e la terza missione, alla quale si aggiungono le attività di supporto e attività di back office amministrativo ⁴¹³.

Fig. 2.3 – Le macro aree gestionali delle Università



Fonte: Adattato da COSENZ F., 2011, p. 13.

⁴¹² Si veda: PAOLONE G., D'AMICO L., *I principi e i modelli de l'economia aziendale*, cit., pp. 58-59.

⁴¹³ Si veda: COSENZ F., *Sistemi di governo e di valutazione*, cit., p. 13.

La didattica che comprende tutte le attività volte al trasferimento della conoscenza da parte dei docenti agli studenti, viene esplicitata nell'offerta formativa che si compone di molteplici programmi di studio in relazione all'avanzamento di conoscenza raggiunto dagli studenti (corsi di laurea, master, dottorati di ricerca)⁴¹⁴. In seguito alla riforma didattica attuata con il D.M. 509/1999 è stata prevista la possibilità per ciascun Ateneo di definire con maggiore autonomia la propria offerta formativa⁴¹⁵; pertanto, le attività didattiche svolte all'interno dall'Ateneo sono disciplinate dal Regolamento didattico, approvato dal MIUR ed emanato con decreto rettorale, che individua i titoli di studio rilasciati dall'Università, i corsi attivabili (corsi di laurea, corsi di laurea triennale, corsi di laurea magistrale, corsi di specializzazione, dottorato, master ecc.) nonché le denominazioni, gli obiettivi formativi, gli aspetti organizzativi e l'attività didattica comune ai vari corsi di studio⁴¹⁶.

Inoltre, per ciascun corso di studio è emanato un regolamento didattico specifico deliberato dalla competente struttura didattica in conformità con l'ordinamento didattico generale ed approvato con le procedure previste dallo Statuto di Ateneo⁴¹⁷.

⁴¹⁴ *Idem*, p. 12

⁴¹⁵ L'autonomia didattica sarà approfondita nel paragrafo successivo.

⁴¹⁶ Per ciascun corso di studio può essere emanato un regolamento didattico specifico deliberato dalla competente struttura didattica in conformità con l'ordinamento didattico ed approvato con le procedure previste dallo Statuto di Ateneo. In merito a ciò, il D.M. 270/2004 ha dettato una disciplina più dettagliata secondo cui il regolamento didattico del corso di studi determina a) l'elenco degli insegnamenti con l'indicazione dei settori scientifico-disciplinari di riferimento e l'eventuale articolazione in moduli, nonché delle altre attività formative; b) gli obiettivi formativi specifici, i crediti e le eventuali propedeuticità di ogni insegnamento e di ogni altra attività formativa; c) i piani di studio; d) la tipologia delle forme didattiche eventualmente espletate anche a distanza; e) le disposizioni sugli eventuali obblighi di frequenza. Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 36.

⁴¹⁷ In merito a ciò, il D.M. 270/2004 ha dettato una disciplina più dettagliata secondo cui il regolamento didattico del corso di studi determina a) l'elenco degli insegnamenti con l'indicazione dei settori scientifico-disciplinari di riferimento e l'eventuale articolazione in moduli, nonché delle altre attività formative; b) gli obiettivi formativi specifici, i crediti e le eventuali propedeuticità di ogni insegnamento e di ogni altra attività formativa; c) i piani di studio; d) la tipologia delle forme didattiche eventualmente espletate anche a distanza; e) le disposizioni sugli eventuali obblighi di frequenza.

La ricerca scientifica è svolta dal personale docente/ricercatore e si esplica nell'evoluzione della conoscenza nelle varie branche del sapere i cui esiti costituiscono la base per gli insegnamenti e per la ricerca applicata⁴¹⁸; è evidente quindi l'assoluta inscindibilità della ricerca con le attività didattiche e formative.

La riforma del sistema universitario⁴¹⁹, nel rispetto dell'autonomia didattica e scientifica, ha introdotto i principi volti a realizzare una didattica di qualità attraverso procedure di accreditamento e valutazione (AVA) sviluppate per garantire agli utenti e alla società nel suo complesso che le Università soddisfino uniformemente un buon livello di qualità delle attività didattiche e scientifiche garantendone il miglioramento continuo; l'introduzione di tale sistema si coniuga con l'esercizio da parte degli Atenei di un'autonomia responsabile e affidabile nell'uso delle risorse pubbliche e nei comportamenti collettivi e individuali relativi alle attività di formazione e ricerca⁴²⁰.

Il personale tecnico amministrativo svolge attività di supporto alla didattica (aule, laboratori ecc.), alla ricerca (biblioteche, laboratori scientifici etc.), eroga i servizi per il mercato (placement, formazione, etc.) o di back office

⁴¹⁸ La ricerca applicata consiste nell'applicazione pratica delle teorie verificando che l'avanzamento della conoscenza sia trasferibile in specifici settori sociali ed industriali, ponendosi così come ponte tra la ricerca scientifica e la ricerca industriale; quest'ultima trasforma una ricerca applicata riuscita ed innovativa in tecnologia e, quindi, in prodotto; si procede alla ricerca industriale quando la valutazione economica della ricerca applicata e il suo piano di investimento danno esito positivo in termini di ritorno economico e/o politico nel breve periodo. Si veda: BUSCEMA M., PIERI G., *Ricerca scientifica e innovazione. Le parole chiave*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 21.

⁴¹⁹ Si fa riferimento alla Legge 240/2010, art. 5, commi 1 e 3 attuata con il D.lgs. 19/2012, con il quale le Università hanno iniziato ad applicare progressivamente il sistema integrato AVA operativo dal 2013 a seguito dell'emanazione delle prime Linee Guida dell'ANVUR confluite nel DM 47/2013, poi modificato dal DM 1059/2013. Sulla scorta dell'esperienza accumulata è stata avviata, recentemente, da parte dell'ANVUR di concerto con il MIUR, un'attenta riflessione volta, da una parte, a semplificare e alleggerire gli adempimenti prescritti e, dall'altra, a rendere il percorso maggiormente aderente agli standard europei che definiscono le linee generali per lo sviluppo dei sistemi di assicurazione interna ed esterna della qualità dell'apprendimento e dell'insegnamento nello spazio europeo dell'istruzione superiore. Il lavoro di revisione che ne è seguito si è concretato nell'emanazione del DM 987/2016 (che ha sostituito il DM 47/13 e il DM 1059/13), subito dopo lievemente modificato per effetto del DM 60/2017 ("Modifiche ai requisiti di accreditamento ai corsi universitari) e nella pubblicazione delle nuove Linee guida del sistema AVA, con particolare riferimento alle fasi di accreditamento periodico e valutazione.

⁴²⁰ Tale aspetto sarà approfondito nel paragrafo successivo in occasione dell'autonomia didattica.

amministrativo come ad esempio la gestione del personale, la contabilità e bilancio, gli approvvigionamenti⁴²¹.

Negli ultimi anni le Università hanno ampliato le loro finalità e oltre alle funzioni di didattica e di ricerca perseguono una “terza missione” che riguarda i benefici sociali ed economici derivanti dall’impatto delle attività di ricerca e didattica sulla comunità coinvolta (studenti, ricercatori, collettività ecc.)⁴²².

La terza missione che si esplica nella capacità di influenzare positivamente la società attraverso iniziative e soluzioni che creino valore implica nuove relazioni collaborative tra l’Università e il sistema scolastico, oltre che con il mercato del lavoro in modo da assicurare un percorso formativo e lavorativo coerente ai laureati e di assistenza alle aziende nelle loro attività di assunzione di personale qualificato⁴²³.

Le operazioni di gestione svolte all’interno delle macro aree gestionali (didattica, ricerca scientifica ed applicata, terza missione) devono essere governate da logiche economiche adeguate a far fronte alla scarsità di risorse, quale problema sempre più evidente in ambito pubblico in modo tale che sia garantita equità intergenerazionale. Se la gestione produce risorse (proventi) meno di quante ne consumi economicamente (costi), l’Università sta precludendo alle future generazioni (ovvero a quanti traggono utilità dalle sue attività: studenti, dipendenti, collettività) la possibilità di usufruire in futuro di un livello di servizi e di utilità equo rispetto alle generazioni attuali poiché i bisogni odierni sono fronteggiati attingendo dal patrimonio risparmiato. Se al contrario le risorse prodotte sono maggiori rispetto a quelle consumate l’Università accumula ricchezza tutelando anche le generazioni future⁴²⁴.

⁴²¹ Si veda: ARCARI A.M., *Il controllo di gestione negli Atenei*, Egea, Milano, 2003, p. 36.

⁴²² Si veda: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., “I sistemi di misurazione della performance nelle università: considerazioni critiche sul sistema italiano”, cit., p. 24.

⁴²³ Si veda: COLASANTI N., FRONDIZI R., HUBER A., BITETTI L., “Le università diventano incubatori”, cit.

⁴²⁴ Si veda: PALLETTA A., *Il governo dell’Università*, cit., pp. 247 – 248.

Pertanto, la gestione economica delle Università è attuata con lo scopo di acquisire ed impiegare i fattori produttivi⁴²⁵ necessari per erogare i servizi e parallelamente reintegrare le risorse consumate attraverso i proventi che nel caso specifico derivano dal pagamento delle tasse da parte degli studenti, dai trasferimenti statali effettuati dal MIUR oppure dai ricavi generati dalla stipula di contratti con soggetti esterni, o in tutti i casi piuttosto rari in cui l'Università opera sul mercato.

A tal proposito, si osserva che le Università sono aziende pubbliche composte che pongono in essere sia processi di produzione che si concludono con lo scambio dei beni/servizi sul mercato dietro il corrispettivo di prezzi-ricavo, sia processi di consumo che comportano la redistribuzione delle risorse alla collettività e pertanto non prevedono a fronte dei servizi erogati un corrispettivo economico. In quest'ultimo caso le risorse consumate sono reintegrate attraverso i proventi derivanti dalle tasse degli studenti e dai trasferimenti statali.

Quando l'Università pone in essere processi economici di produzione, ad esempio stipulando i contratti di ricerca con committenti esterni o con le imprese/altri enti per l'aggiornamento e la riqualificazione dei dipendenti, i prezzi-costo sostenuti per l'acquisto dei fattori produttivi sono direttamente correlabili ai prezzi-ricavo conseguiti in seguito alla produzione dei beni ed erogazione dei servizi; in questo caso, i corrispettivi economici che si ottengono a fronte delle prestazioni di servizi sono fissati con l'obiettivo di coprire almeno i costi sostenuti per la loro realizzazione ed è quindi possibile misurare l'incremento/decremento economico derivante dallo svolgimento di quelle attività⁴²⁶.

Tuttavia, nelle Università, gli scambi di mercato non si configurano come fenomeni dimensionalmente prevalenti e qualitativamente tipici⁴²⁷; infatti,

⁴²⁵ Si è solito distinguere i fattori produttivi a fecondità semplice (o rapido rigiro) che partecipano ad un solo ciclo produttivo (es. materie prime), dai fattori produttivi a fecondità ripetuta (o lento rigiro) che invece partecipano a più cicli produttivi (es. fabbricati).

⁴²⁶ Si veda: MANDANICI F., *Il controllo strategico nell'azienda università*, cit., pp. 98-99.

⁴²⁷ Si veda: GARLATTI A., "Il controllo di gestione nell'azienda universitaria", in STRASSOLDO M. (a cura di), *L'azienda Università. Le sfide del cambiamento*, Torino, Isedi, 2001, p. 115.

generalmente, le attività di formazione e ricerca sono espletate senza la fissazione di prezzi-ricavo pertanto, il costo dei fattori produttivi impiegati non può essere correlato con i prezzi-ricavo, ma deve essere collegato alla ricchezza messa a disposizione dalla collettività indirettamente attraverso lo sviluppo economico e sociale del territorio di interesse, valutabile soltanto nel lungo periodo⁴²⁸.

Nelle Università, le operazioni di gestione danno luogo ad un ciclo economico che è caratterizzato dalle seguenti fasi⁴²⁹:

- **Finanziamento:** si riferisce alla dotazione patrimoniale dell'Università e comprende: i fondi ricevuti dal Ministero, i trasferimenti effettuati da altri enti pubblici (es. Unione Europea) o da aziende private; i debiti che l'Università può contrarre con i terzi al fine di ottenere le risorse necessarie per il suo funzionamento e i disinvestimenti patrimoniali (vendita di beni).
- **Investimento:** le risorse accumulate sono impiegate nell'acquisizione di fattori produttivi come ad esempio le risorse umane, i beni strumentali e tutte le altre risorse strategiche necessarie per il raggiungimento della triplice missione istituzionale.
- **Realizzo:** consiste nel ritorno in forma liquida degli investimenti effettuati per la realizzazione dei servizi erogati; i principali realizzi diretti sono le tasse universitarie corrisposte dagli studenti iscritti ai vari corsi di studio, le entrate derivanti dalla cessione dei prodotti della ricerca (es. brevetti); invece i realizzi indiretti sono i tributi corrisposti dalla comunità allo Stato per usufruire dei servizi di pubblica utilità, tra cui l'istruzione⁴³⁰.

Il valore generato dall'azienda Università non si traduce soltanto nei realizzi di natura economica, ma soprattutto nel valore intangibile creato a vantaggio della collettività. Nel caso delle Università, tale valore è costituito essenzialmente dalla

⁴²⁸ Si veda: MANDANICI F., *Il controllo strategico nell'azienda università*, cit., pp. 98-99.

⁴²⁹ Si veda: COSENZ F., *Sistemi di governo e di valutazione della performance per l'azienda «Università»*, cit., p. 14.

⁴³⁰ *Idem*.

“conoscenza” creata, sviluppata scientificamente ed empiricamente, divulgata e trasferita alla società; da questo punto di vista, il trasferimento della conoscenza (come di qualsiasi altro fattore intangibile) risulta di difficile misurazione in termini strettamente economico-aziendali, dal momento che implica una valutazione dei benefici che le terze economie (aziende di produzione ed erogazione) traggono dalla sua fruizione⁴³¹.

Nell’Università la creazione di valore deve essere interpretata come quel processo volto all’erogazione, a favore della collettività dell’incremento di utilità generato dai processi di didattica, ricerca, terza missione e dai servizi di supporto, senza trascurare l’analisi dell’impiego efficiente delle scarse risorse economiche disponibili⁴³². Dal punto di vista economico-aziendale è possibile valutare l’efficacia interna e l’efficienza verificando che l’azienda eroghi i servizi pubblici nel rispetto del principio di sviluppo sostenibile che si manifesta nella sua *durabilità*.

2.1.2 Durabilità ed autonomia dell’azienda Università

Il carattere aziendale della *durabilità* indica la vocazione dell’Università di perdurare nel tempo in quanto destinata a soddisfare bisogni umani che di per sé sono duraturi⁴³³ e pertanto la necessità di operare secondo il principio di economicità; nelle Università pubbliche l’economicità riflette “la capacità mantenuta nel lungo periodo di soddisfare i bisogni considerati di pubblico interesse dalla comunità facendo affidamento su un flusso di ricchezza fisiologico, ossia considerato economicamente sopportabile e socialmente accettabile dalla comunità stessa⁴³⁴”.

⁴³¹ Si veda: COSENZ, *Sistemi di governo e di valutazione della performance per l’azienda «Università»*, cit., p. 15.

⁴³² Si veda: MANDANICI F., *Il controllo strategico nell’azienda università*, cit.

⁴³³ Si veda: MARAN L., *Economia e management dell’università: la governance interna tra efficienza e legittimazione*, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 34.

⁴³⁴ Si veda: BORGONOVI E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 89.

Se si considera che ciascuna azienda è un sistema economico finalizzato alla trasformazione degli *input* (risorse originarie) in *output* (nuove risorse), l'obiettivo di economicità può essere definito come la capacità di generare, attraverso processi di trasformazione, un maggior valore rispetto a quello delle risorse acquisite da terze economie, che potrà essere successivamente messo a disposizione della collettività per il soddisfacimento dei bisogni di varia natura⁴³⁵.

In altre parole, l'economicità è la capacità dell'azienda di impiegare al meglio le risorse scarse a disposizione, al fine di raggiungere gli obiettivi e soddisfare i vari *stakeholder* nel migliore dei modi⁴³⁶; pertanto, il concetto di economicità non è collegato unicamente al conseguimento del profitto, ma fa riferimento all'impiego delle risorse disponibili nel modo più conveniente possibile ed è quindi sintesi dell'efficacia interna (gestionale), dell'efficienza e dell'efficacia esterna (o sociale)⁴³⁷.

L'efficacia interna che corrisponde alla capacità della gestione aziendale di raggiungere gli obiettivi gestionali programmati (*output* raggiunti/*output* attesi) e l'efficienza ovvero l'attitudine dell'azienda di generare valore senza disperdere risorse (*input/output*) devono essere valutate congiuntamente all'efficacia sociale che misura la capacità di soddisfare i bisogni effettivi dell'utenza e che implica il confronto tra *outcome* conseguiti e i bisogni sociali⁴³⁸.

Ne consegue che, l'economicità dei servizi di didattica, ricerca e terza missione deve essere valutata considerando gli *outcome* intermedi che esprimono gli impatti generati dai servizi/beni prodotti su specifici destinatari e gli *outcome* finali che riguardano gli effetti che i beni/servizi hanno avuto sul tessuto sociale, economico della società.

⁴³⁵ Si veda: CAPALBO F., D'AMICO L., DELLA PORTA A., MONACO E., PALUMBO R., *L'economicità delle imprese di trasporto pubblico locale. Comparazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati*, FrancoAngeli, Milano, 2014, pp. 106 – 110.

⁴³⁶ Si veda: FICI L., *Il controllo di gestione negli Atenei. Dalla valutazione al governo aziendale*, FrancoAngeli, Milano, 2001, pp. 170-215.

⁴³⁷ Si veda: COSENZ F., *Sistemi di governo e di valutazione della performance per l'azienda «Università»*, cit., p. 16.

⁴³⁸ Si veda: AA.VV., *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, cit.

A tal proposito, alle Università viene riconosciuto sempre di più un ruolo fondamentale nel contribuire alla competitività del Paese/Regione in cui sono situate, e alla evoluzione e sviluppo dell' "economia della conoscenza"⁴³⁹.

La conoscenza creata dalle Università viene fornita al sistema economico in maniera indiretta, nella forma di laureati che entrano nel mercato del lavoro (aumentando lo stock di capitale umano), e in maniera più diretta, nella forma di risultati della ricerca accademica che le imprese trasformano in innovazioni sfruttabili anche per fini commerciali⁴⁴⁰.

Pertanto è espressione di *outcome* finale ad esempio l'innovazione impiegata dalle imprese grazie al trasferimento di conoscenza e l'aumento dell'occupazione conseguente allo sviluppo delle competenze acquisite dai laureati durante il loro percorso formativo⁴⁴¹.

Gli *outcome* intermedi riflettono la soddisfazione dell'utilizzatore del servizio; per quanto riguarda le attività formative, il principale fruitore dei servizi è lo studente depositario dell'apprendimento che è in grado di esprimere una valutazione consapevole della formazione acquisita, soprattutto quando, dopo aver conseguito la laurea, è inserito nel mondo lavoro e confronta il proprio apprendimento con le conoscenze richieste per svolgere le sue mansioni⁴⁴².

⁴³⁹ Con questo termine si vuole sottolineare come l'organizzazione di molti sistemi economici sia radicalmente mutata nel corso del tempo, grazie alla transizione da economie industriali, basate principalmente sullo sfruttamento di risorse quali lavoro, capitale tangibile e risorse materiali, a economie che sempre più si basano sulla creazione, diffusione e sfruttamento di conoscenze. Si veda: GEUNA A., ROSSI F., *L'università e il sistema economico*, Il Mulino, 2013. Sul ruolo ricoperto dalle università nello sviluppo dell'economia si veda anche: GHERARDINI A., "Andante, ma non troppo. L'apertura delle università italiane alle imprese", *Stato e Mercato*, n. 3, 2012, pp. 465 – 478.

⁴⁴⁰ Si veda: GEUNA A., ROSSI F., GEUNA A., ROSSI F., *L'università e il sistema economico*, cit., p. 24.

⁴⁴¹ Si veda: DI BERARDINO D., *La valutazione e la disclosure delle risorse intangibili*, cit., p. 21.

⁴⁴² I principali fruitori indiretti della formazione universitaria sono le aziende che assumendo i laureati valutano la formazione che hanno acquisito i loro lavoratori ed anche in generale la società civile nel suo complesso nella misura in cui il laureato esprime nel lavoro le competenze di homo oeconomicus e nella società quello di homo socialis. Si veda: FABBRIS L. (a cura di), *Criteri e indicatori per misurare l'efficacia delle attività universitarie*, Cleup, Padova, 2011.

Nel raggiungimento degli obiettivi sociali, l'Università deve operare secondo efficienza senza depauperare le risorse della collettività che potrebbero essere alternativamente impiegate nell'ambito della sanità, dei trasporti ecc.; da questo punto di vista, è importante riconoscere alle università una natura aziendale sia per la loro funzione di appagare i bisogni umani di conoscenza, sia perché devono essere gestite in condizioni da assicurare nel tempo il perseguimento dell'equilibrio economico a valere nel tempo⁴⁴³.

La *durabilità* del progetto aziendale deve essere perseguita mediante il raggiungimento delle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale⁴⁴⁴ nell'ottica di responsabilizzazione delle risorse pubbliche utilizzate (efficienza) in modo da coniugare il raggiungimento degli obiettivi istituzionali e sociali (efficacia esterna) con quelli operativi ed economici (efficacia interna).

L'equilibrio economico dell'azienda Università, inteso come l'attitudine dei proventi e ricavi di assicurare la copertura dei costi, è espresso dal pareggio di bilancio⁴⁴⁵ o dal conseguimento del reddito che indica la ricchezza generata o distrutta per effetto della gestione; in una logica previsionale l'Ateneo deve approvare il bilancio preventivo in pareggio assicurando che l'efficienza della gestione operativa rappresenterà un vincolo ai processi decisionali; a consuntivo i risultati economici positivi evidenziati nel bilancio indicano la valorizzazione della consistenza patrimoniale segnalando che l'Università è in grado di ripristinare le risorse consumate⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit., p. 4.

⁴⁴⁴ Si veda: ROMANO M., CIRILLO A., "La misurazione delle performance economico-finanziarie delle università pubbliche italiane. Logiche e strumenti nel nuovo sistema di contabilità", *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2015, pp. 377 – 395.

⁴⁴⁵ Nelle aziende pubbliche è sufficiente che i costi siano uguali ai ricavi e quindi è importante raggiungere il pareggio di bilancio. Nelle imprese invece è necessario che i ricavi siano maggiori dei costi ovvero che il capitale proprio sia congruamente remunerato in funzione del rischio imprenditoriale sostenuto.

⁴⁴⁶ Si veda: ROMANO M., CIRILLO A., "La misurazione delle performance economico-finanziarie delle università pubbliche italiane", cit., pp. 377 – 395.

L'equilibrio patrimoniale esprime la capacità dell'Università di attuare una corretta correlazione temporale tra gli impieghi (o investimenti) e le fonti di finanziamento. In particolare, affinché vi sia equilibrio è necessario che i fattori produttivi a fecondità ripetuta che daranno la loro utilità per più cicli produttivi (es. attrezzature, macchinari ecc.) siano finanziati mediante fonti di finanziamento a medio/lungo termine, mentre i fattori produttivi a fecondità semplice che partecipano una sola volta alla produzione di beni/servizi siano finanziati mediante fonti a breve termine. Nelle PA la struttura patrimoniale è condizionata dai trasferimenti statali che rappresentano la principale fonte di finanziamento e nel caso specifico dal Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO)⁴⁴⁷.

L'equilibrio finanziario è parte del complessivo equilibrio patrimoniale ed evidenzia la capacità dell'azienda Università di fare fronte con continuità ai pagamenti in modo tale che vi sia armonia tra i flussi in entrata e quelli in uscita⁴⁴⁸.

In definitiva, si sottolinea che gli equilibri particolari (economico, finanziario e patrimoniale), rappresentano l'equilibrio minimo necessario, ma non sufficiente a garantire un equilibrio economico durevole a valere nel tempo che esprime la capacità dell'Università di soddisfare i bisogni sociali per i quali è stata costituita.

L'*autonomia*, intesa come indipendenza economica e gestionale è un carattere aziendale delle Università che a partire dagli anni Novanta è stato notevolmente rafforzato dai diversi interventi normativi anche in misura maggiore rispetto alle altre Pubbliche Amministrazioni; la stagione dell'autonomia universitaria è iniziata con la L. 168/1989 che ha individuato gli Atenei non più come organi periferici dello Stato, ma come istituti dotati di personalità giuridica; il crescente riconoscimento giuridico dell'autonomia –

⁴⁴⁷ Il FFO sarà approfondito nel paragrafo 2.4.

⁴⁴⁸ a consuntivo la situazione finanziaria è desunta dallo Stato Patrimoniale che ne fornisce una rappresentazione istantanea ad una certa data, oppure nel Rendiconto finanziario che la descrive in maniera dinamica evidenziando il flusso monetario dell'esercizio dato dalla differenza tra la disponibilità monetaria ad inizio e fine esercizio (equilibrio monetario). Si veda: AGASISTI T., MODUGNO G., "Il bilancio degli Atenei: criteri di analisi e prime evidenze", *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2017, pp. 165 – 185.

statutaria e regolamentare, finanziaria e didattica – ha contribuito al rafforzamento della visione di ogni Ateneo come un’“azienda” dotata di proprie finalità e di una coordinazione di mezzi atti a raggiungerle⁴⁴⁹.

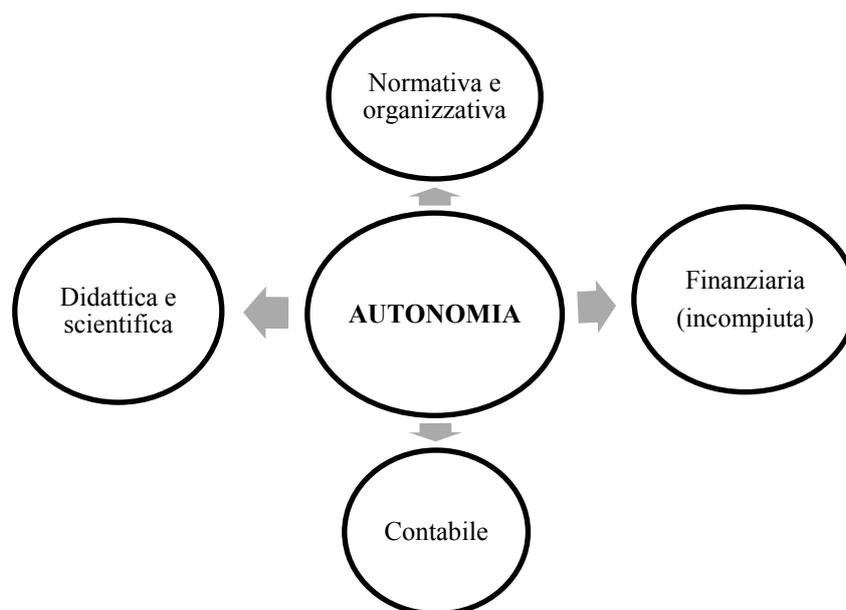
Il processo di consolidamento dell’autonomia è stato accompagnato da una progressiva responsabilizzazione degli Atenei che ha evidenziato la necessità di operare secondo il principio di economicità poiché dall’impiego efficiente ed efficace delle risorse dipende anche il loro sviluppo sul piano strutturale e in particolar modo sul piano della ricerca e della didattica.

Alcuni vincoli che limitavano l’autonomia gestionale e finanziaria sono stati rimossi con la L. 168/1989 che ha previsto per ciascuna azienda Università la possibilità di: adottare statuti e regolamenti in cui definire le regole di funzionamento (autonomia normativa), definire con maggiore libertà i contenuti dei corsi di studio (autonomia didattica), reperire anche finanziamenti non statali (autonomia finanziaria), adottare un proprio regolamento contabile (autonomia contabile); in sostanza, con la riforma dell’autonomia universitaria molte decisioni che in precedenza venivano assunte a livello centrale dal Ministero, come ad esempio le assegnazioni finanziarie specifiche per ogni tipologia di spesa sono state demandate alla singola azienda Università⁴⁵⁰.

Fig. 2.4 – L’autonomia dell’azienda Università

⁴⁴⁹ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., “La pianificazione strategica nelle università”, cit., p. 340.

⁴⁵⁰ L’autonomia universitaria è un concetto di rilevanza costituzionale, poiché trova fondamento nell’art. 33 della Costituzione che stabilisce che “le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello stato”. Inoltre, “l’insegnamento, la ricerca scientifica e artistica e la comunicazione dei relativi risultati sono liberi”. Al tema dell’autonomia universitaria non è stata data però rilevanza fino a circa vent’anni fa e precisamente fino alla L. 168/1989 istitutiva anche del MURST (Ministero dell’Università della ricerca scientifica e tecnologica). Si veda: MARAN L., *Economia e Management dell’università*, p. 58.



Fonte: elaborazione propria

L'*autonomia normativa* (e organizzativa) ha previsto la possibilità per gli Atenei di emanare propri statuti⁴⁵¹ e regolamenti⁴⁵² volti alla definizione degli assetti istituzionali e di governo interni, nel rispetto della normativa statale⁴⁵³; tale diritto ha ampliato l'autonomia decisionale degli Atenei attribuendo agli stessi,

⁴⁵¹ Lo Statuto autonomo costituisce la disciplina della singola Università, la sua legge di riferimento, e incontra come unico limite i principi sanciti dalla Costituzione e dalle leggi che espressamente riguardano le istituzioni universitarie. Gli statuti delle Università sono deliberati dal Senato Accademico previo parere favorevole del Consiglio di Amministrazione.

⁴⁵² I regolamenti di Ateneo sono norme prevalentemente attuative o integrative dello Statuto che disciplinano particolari aspetti come ad esempio il Regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità o il regolamento per i criteri di valutazione comparative per il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari.

⁴⁵³ La Legge 240/2010 (nella nota all'art. 2 che si riferisce alla L. 168/1989) precisa che gli statuti e i regolamenti di ateneo siano deliberati dagli organi competenti dell'Università a maggioranza assoluta dei componenti. Essi sono trasmessi al Ministro che, entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame. In assenza di rilievi essi sono emanati dal Rettore. Il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti e i regolamenti all'Università, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito. Gli organi competenti dell'università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata dalla maggioranza assoluta. In tal caso il Ministro può ricorrere contro l'atto emanato dal rettore, in sede di giurisdizione amministrativa per i soli vizi di legittimità. Quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta, le norme contestate non possono essere emanate. Gli statuti delle Università sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, i regolamenti nel Bollettino Ufficiale del Ministero.

una maggiore libertà nelle scelte implicanti l'impostazione del rapporto con l'ambiente; anche se le Università operano in un contesto fortemente normato, lo schema istituzionale che regola l'attività di ciascuno di esse e i rapporti con gli altri istituti, manifesta un'area di discrezionalità decisionale che in economia aziendale si conviene ormai di denominare "strategica"⁴⁵⁴.

L'*autonomia didattica* attuata inizialmente con la L. 341/1990 ha previsto la possibilità per gli Atenei di disciplinare autonomamente l'ordinamento dei vari corsi di studio mediante l'adozione dei regolamenti didattici di Ateneo e regolamenti didattici dei singoli corsi di studio; successivamente, visti i problemi di improduttività del sistema universitario inerenti l'altissima dispersione e la durata eccessiva dei corsi di laurea, la riforma didattica è stata integrata con la L. 127/1999⁴⁵⁵, il cui decreto attuativo (D.M. 509/1999) ha affidato agli Atenei la disciplina degli ordinamenti didattici previo il rispetto dei criteri generali coerenti con gli schemi europei⁴⁵⁶; in sostanza, è stata attuata una maggiore articolazione dei percorsi formativi per soddisfare le molteplici esigenze presenti nella società del *life-long-learning* date anche dalla differenziazione dei destinatari rappresentati non più solo da studenti a tempo pieno⁴⁵⁷.

Il processo di Bologna del 1999, ha dato un forte impulso al cambiamento, assegnando un ruolo strategico alla qualità dei percorsi didattici e di ricerca; la cultura di autovalutazione ha ricevuto un vigoroso impulso, con un orientamento non solo all'efficienza, ed efficacia delle attività poste in essere, ma anche, e soprattutto alla verifica delle condizioni di permanenza dell'istituzione.

⁴⁵⁴ Si veda: LUCIANELLI G., *Il comportamento strategico delle università nelle logiche dell'autonomia*, cit., p. 23.

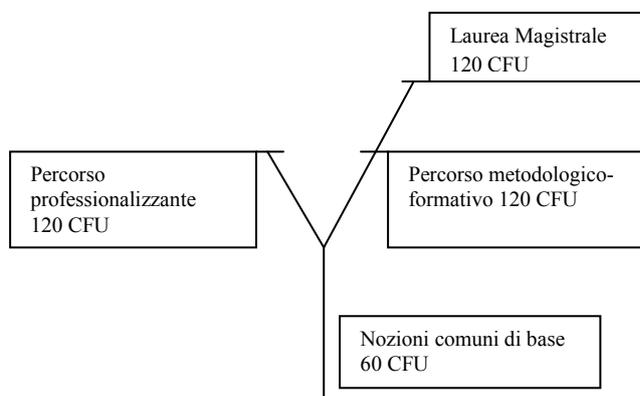
⁴⁵⁵ Legge relativa allo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo nell'intero sistema delle Pubbliche Amministrazioni.

⁴⁵⁶ I punti essenziali della riforma didattica attuata con Il D.M. 509/1999 sono: a) l'adozione del sistema dei crediti formativi universitari (CFU) corrispondenti all'impegno sostenuto dallo studente per conseguire il titolo universitario; b) l'articolazione dei corsi di studio su tre livelli: primo livello (laurea, L, 180 crediti), secondo livello (laurea specialistica, Ls, 300 crediti comprensivi di quelli acquisiti con la laurea triennale), di terzo livello (diploma di specializzazione, dottorato di ricerca etc.). Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 14.

⁴⁵⁷ Si veda: LUZZATTO G., "I problemi della didattica", in MOSCATI R., VAIRA M. (a cura di), *L'università di fronte al cambiamento*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Successivamente, in ottemperanza al processo di armonizzazione europea il D.M. 270/2004⁴⁵⁸ ha introdotto come principale novità il percorso di studi cd. ad “Y” (in sostituzione del percorso 3+2) caratterizzato dalla possibilità, dopo un anno comune per tutti gli studenti, di optare per un percorso professionalizzante (1+2 anni) basato su una preparazione più orientata al mercato del lavoro, supportata da attività di *stages* e tirocinio finalizzato all’acquisizione della laurea triennale (LT), o ad un cammino formativo solitamente di cinque anni (1+2+2 anni) volto al conseguimento della laurea magistrale (LM) con preparazione più scientifica⁴⁵⁹.

Fig. 2.5 – La riforma didattica e il percorso di studi ad “Y”



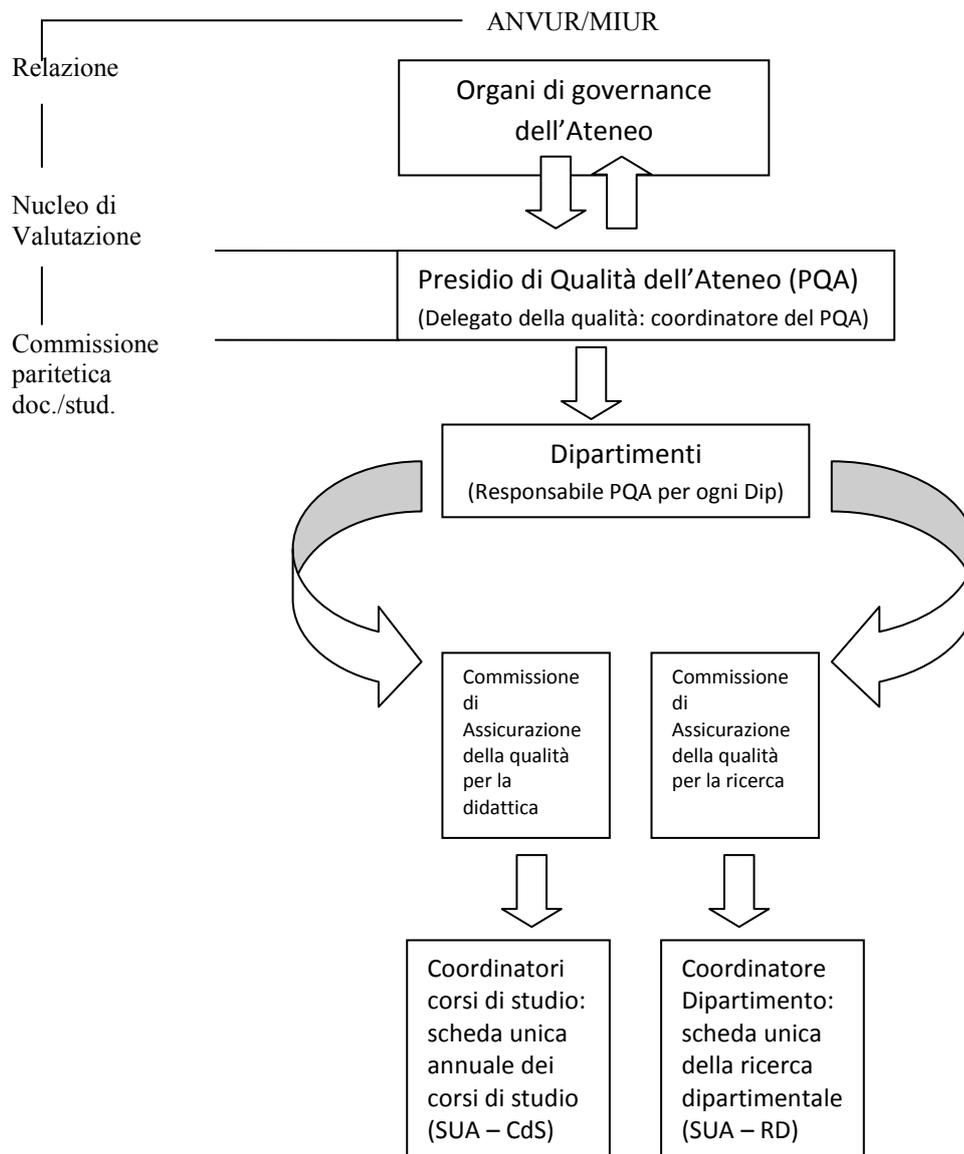
Fonte: elaborazione propria

Nel rispetto dell’autonomia didattica e scientifica, gli Atenei devono dimostrare un’autonomia responsabile nell’uso delle risorse pubbliche e di operare secondo un sistema di Assicurazione della Qualità (AQ) che implica che siano poste in essere dall’Ateneo tutte le attività necessarie al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi della qualità;

Fig. 2.6 – Il modello di assicurazione della Qualità: una possibile rappresentazione grafica

⁴⁵⁸ Abrogando il D.M. 509/1999.

⁴⁵⁹ Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 15.



Fonte: elaborazione propria

Gli organi di governo e gestione dell'Ateneo devono realizzare la propria politica della qualità mediante azioni di progettazione, attuazione, monitoraggio e controllo, condotte sotto la supervisione del Presidio della Qualità di Ateneo (PQA) quale struttura interna all'Università che sovrintende allo svolgimento delle procedure di AQ a livello di Ateneo, nei Dipartimenti e nei Corsi di Studio in base agli indirizzi formulati dagli organi di *governance*, assicurando la gestione

dei flussi informativi interni ed esterni e sostenendo l'azione delle varie strutture coinvolte⁴⁶⁰.

Per garantire che ogni attore abbia piena consapevolezza dei propri compiti e che tutti i servizi di didattica e di ricerca siano erogati in maniera efficace secondo criteri di qualità, dando attuazione al D.lgs. 19/2012 l'ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca)⁴⁶¹ ha definito il sistema AVA (*Autovalutazione, Valutazione periodica, Accredimento*) che è articolato su tre livelli:

⁴⁶⁰ La composizione e il funzionamento del PQA sono autonomamente definiti dai singoli Atenei. Le competenze attribuite al PQA dal documento AVA possono essere così sintetizzate: • consulenza agli organi di governo dell'Ateneo ai fini della definizione e dell'aggiornamento della politica per l'AQ e dell'organizzazione per la formazione e la ricerca e per la loro AQ; • definizione e aggiornamento degli strumenti per l'attuazione della politica per l'AQ dell'Ateneo, con particolare riferimento alla definizione e all'aggiornamento dell'organizzazione (processi e struttura organizzativa) per l'AQ della formazione dei CdS e della ricerca dei Dipartimenti; • organizzazione e gestione delle attività di formazione del personale coinvolto nell'AQ della formazione e della ricerca (in particolare organi di gestione dei CdS e dei Dipartimenti); • sorveglianza e monitoraggio del regolare e adeguato svolgimento delle procedure di AQ per le attività di formazione (con particolare riferimento alla rilevazione delle opinioni degli studenti, dei laureandi e dei laureati, al periodico aggiornamento delle informazioni contenute nella SUA-CdS, alle attività periodiche di riesame dei CdS e all'efficacia delle azioni correttive e di miglioramento) e di ricerca (con particolare riferimento al periodico aggiornamento delle informazioni contenute nella SUA-RD), in conformità a quanto programmato e dichiarato; promozione del miglioramento della qualità della formazione e della ricerca; supporto ai CdS e ai Dipartimenti (e alle eventuali Strutture di raccordo) per le attività comuni; • supporto alla gestione dei flussi informativi e documentali relativi all'assicurazione della qualità con particolare attenzione a quelli da e verso organi di governo dell'Ateneo, Nucleo di Valutazione, Commissioni Paritetiche Docenti-Studenti, Dipartimenti e CdS. Gli interlocutori del PQ all'interno dell'Ateneo sono gli Organi di *governance* dell'Ateneo per le funzioni di consulenza e le strutture didattiche e di ricerca (CdS, Dipartimenti ed eventuali Strutture di raccordo) per le funzioni di sorveglianza e monitoraggio, di promozione del miglioramento continuo della qualità https://www.unint.eu/files/Organi_Ateneo/LineeGuidaperdefinizionedelruoloedellecompetenzeINdVePresidio.pdf.

⁴⁶¹ L'ANVUR è anche chiamata a definire le procedure, i criteri e gli indicatori per lo svolgimento dell'attività di valutazione periodica e a proporli al Ministero, che li adotta per decreto. Gli indicatori proposti devono essere coerenti con gli standard e le Linee guida stabiliti dall'Associazione europea per l'assicurazione della qualità del sistema universitario e tenere conto delle linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle Università. All'ANVUR spetta infine il monitoraggio e la verifica degli indicatori. *“I criteri e gli indicatori (...) traducono gli standard, le procedure e le linee guida adottate a livello europeo in parametri oggettivi, volti a misurare in ogni momento l'efficienza e l'efficacia della didattica e della ricerca messa in atto dai singoli atenei e a stimolare la competitività e la qualità degli stessi”* (D.lgs. 19/2012).

1) il processo di *Autovalutazione*⁴⁶² fondato sull'idea che l'Università attua buone pratiche solo se è in grado di identificare i punti deboli dei propri processi e dei propri risultati⁴⁶³; nella autovalutazione della qualità ed efficacia delle attività didattiche e di ricerca, il Presidio di Qualità di Ateneo ha il compito di organizzare e verificare il continuo aggiornamento delle informazioni contenute nelle Schede Uniche Annuali dei corsi di studio (SUA-CdS⁴⁶⁴) e della ricerca

⁴⁶² L'autovalutazione e la valutazione interna sono, secondo il D.lgs. 19/2012, attività istituzionali e debbono seguire metodologie, criteri e indicatori elaborati dai singoli Atenei in armonia con quelli definiti dall'ANVUR. I Nuclei di Valutazione hanno il compito di monitorare l'applicazione dei criteri e degli indicatori, qualitativi e quantitativi, stabiliti dall'ANVUR per la valutazione, e di verificare l'adeguatezza del processo di autovalutazione dei Corsi di Studio. Le Commissioni Paritetiche Docenti-Studenti hanno il compito di svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori, di individuare indicatori per la valutazione dei risultati delle stesse e di formulare pareri sull'attivazione e la soppressione di Corsi di Studio. Il D.lgs. 19/2012 richiede ai Nuclei di Valutazione e alle Commissioni Paritetiche Docenti-Studenti di redigere una relazione annuale da inviare per i NdV all'ANVUR e al MIUR e per le CPDS ai NdV e al Senato accademico. ANVUR, Linee Guida, Accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, Versione del 10/08/2017.

⁴⁶³ Si veda: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., "I Sistemi di misurazione della performance nelle università: considerazioni critiche sul sistema italiano", cit., p. 20.

⁴⁶⁴ La Scheda Unica Annuale del Corso di Studi (SUA-CdS) è lo strumento principale del sistema di Autovalutazione, Valutazione Periodica e Accreditamento introdotto dalla L. 240/2010, dal Decreto Legislativo 19/2012 e recepito dal DM 47/2013 (quest'ultimo sostituito dal DM. 987/2016). Si tratta di un documento funzionale alla progettazione, alla realizzazione, alla gestione, all'autovalutazione e alla riprogettazione del CdS che raccoglie le informazioni utili a rendere noti i profili in uscita, gli obiettivi della formazione, il percorso formativo, i risultati di apprendimento, i ruoli e le responsabilità che attengono alla gestione del sistema di AQ del CdS, i presupposti per il riesame periodico del suo impianto, le eventuali correzioni individuate e i possibili miglioramenti. La SUA del CdS si compone di due sezioni. La sezione "Qualità" comprende i dati relativi alle carriere degli studenti (ANS), gli indicatori per la valutazione periodica, le informazioni necessarie alla verifica dei requisiti di assicurazione della qualità e il cruscotto degli indicatori (dell'allegato E del DM. 987/2016) utilizzati per la valutazione periodica dei Corsi di studio. Tale sezione mira a: – definire la domanda di formazione; – esplicitare l'offerta formativa; – certificare i risultati di apprendimento; – chiarire ruoli e responsabilità che attengono alla gestione del sistema di Assicurazione della Qualità dell'Ateneo; – riesaminare periodicamente l'impianto del Corso di Studio e i suoi effetti per apportare le necessarie modifiche. 2. La sezione "Amministrazione" che incorpora tutti i dati di istituzione e di attivazione del corso, rappresenta una piattaforma di comunicazione "integrata" che consente di veicolare a tutti gli attori/destinatari del processo di comunicazione la medesima informazione, con un significativo vantaggio in termini di tempo, affidabilità e semplificazione dei processi informativi. Senza entrare nel dettaglio di quanto contenuto nelle singole sezioni si sottolinea che la Scheda Unica Annuale si elabora ogni anno ed è da intendersi, nella filosofia promossa da

dipartimentale (SUA-RD⁴⁶⁵) oltre ad organizzare e monitorare le rilevazioni dell'opinione dei diversi *stakeholder* (studenti, laureandi, laureati, docenti, enti e/o imprese che instaurano rapporti di tirocinio o *stage*), nonché assicurare il corretto flusso informativo da e verso il Nucleo di Valutazione⁴⁶⁶ e la Commissione Paritetica Docenti-Studenti (CPDS)⁴⁶⁷.

AVA, uno strumento di gestione dinamico che consente di tenere sotto osservazione il CdS nel corso della sua evoluzione ordinaria (“manutenzione”) e straordinaria (“riprogettazione”) assolvendo, al contempo, a quell'importante funzione auto-valutativa che si costituisce come prerequisito essenziale ed ineliminabile di qualsiasi processo di qualità. Si veda: CASTAGNARO M., CAPOGNA S., “L'ANVUR e la qualità della didattica universitaria”, *Formazione & Insegnamento*, vol. XII, n.1, 2014, pp. 25–37.

⁴⁶⁵La Scheda Unica Annuale della Ricerca Dipartimentale (SUA–RD) è un documento che raccoglie, a livello di Dipartimento e di Ateneo, le informazioni e i dati sugli obiettivi scientifici, l'organizzazione delle attività di ricerca e i relativi risultati, le politiche di qualità perseguite in relazione alla ricerca e alla sua promozione, e le riflessioni critiche (riesame). È lo strumento che consente a Dipartimenti di riflettere sulle proprie attività di programmazione in materia di ricerca, fornendo al tempo stesso a studenti, famiglie e parti interessate un quadro delle competenze esistenti nei Dipartimenti e delle loro attività di ricerca. Si veda: ANVUR, Linee Guida, Accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, Versione del 10/08/2017.

⁴⁶⁶Le funzioni del nucleo di valutazione saranno approfondite nel paragrafo dedicato agli organi di *governance*.

⁴⁶⁷La L. 240/2010 prevede, all'articolo 2, comma 2, lettera g), l'istituzione delle Commissioni Paritetiche Docenti-Studenti (CPDS): “È istituita in ciascun Dipartimento, ovvero in ciascuna struttura di raccordo senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, una commissione paritetica docenti-studenti, competente a svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori; a individuare indicatori per la valutazione dei risultati delle stesse; a formulare pareri sull'attivazione e la soppressione di corsi di studio”. Gli Atenei possono prevedere CPDS a livello di Dipartimento, con la maggiore rappresentanza possibile di studenti dei CdS a esso afferenti oppure a livello di struttura di raccordo didattico (Facoltà, Scuola di raccordo) in cui non sono presenti rappresentanti di tutti i CdS; in tal caso, la CPDS può delegare i suoi compiti ad altri organismi rappresentativi dei singoli CdS. In alternativa, la CPDS si deve adoperare per recepire direttamente le istanze degli studenti dei diversi CdS attraverso audizioni o altre forme di attività collettive. La CPDS ha il compito di redigere annualmente una relazione articolata per CdS che prende in considerazione il complesso dell'offerta formativa, con particolare riferimento agli esiti della rilevazione dell'opinione degli studenti, indicando eventuali problemi specifici ai singoli CdS. L'ANVUR raccomanda che il coinvolgimento degli studenti dei singoli CdS nell'analisi dei questionari sia diretto e non mediato da rappresentanti provenienti da altri CdS. In questo caso l'ANVUR non propone un formato per la relazione, ma lascia autonomia nel definire modelli che consentano di documentare l'analisi dei temi previsti. I contenuti già proposti da ANVUR (Scheda 20 per la Relazione annuale delle Commissioni Paritetiche Docenti-Studenti) sono da intendersi come suggerimenti indicativi. La Relazione della CPDS, basata su elementi di analisi indipendente (e non solo sui Rapporti di Riesame dei CdS), deve pervenire al Nucleo di

2) La *Valutazione periodica* (anche ai fini dell'accREDITamento periodico) è volta a misurare l'efficienza, la sostenibilità economico-finanziaria delle attività e i risultati conseguiti dalle singole Università nell'ambito della didattica, della ricerca e della loro internazionalizzazione; tale valutazione è svolta dall'ANVUR⁴⁶⁸ sulla base di specifici indicatori definiti nel DM 987/2016⁴⁶⁹ che riguardano l'Ateneo nel complesso (ovvero le sedi) oppure i singoli corsi di studio.

Per la *valutazione periodica dei corsi di studio*, l'ANVUR verifica l'andamento di tutti gli indicatori individuati nei gruppi A (indicatori di didattica), B (internazionalizzazione) ed E (altri indicatori per la valutazione della didattica) rappresentati nella figura 2.7, ulteriori indicatori di qualità (fig. 2.8) e la permanenza del possesso dei requisiti dell'accREDITamento iniziale dei corsi di studio (fig. 2.9).

Ai fini della *valutazione periodica delle sedi*, gli Atenei devono dimostrare il possesso dei requisiti di accREDITamento iniziale (fig. 2.9), ulteriori di indicatori di qualità (fig. 2.8) e, in coerenza con la propria programmazione strategica (ai sensi del DM 635/2016), devono scegliere un indicatore (dove vi sono più indicatori) per ogni ambito previsto nei vari gruppi A, B, C, D, E (fig. 2.7) sulla quale essere valutate.

Valutazione, al PQA e ai CdS, che la recepiscono e si attivano per elaborare proposte di miglioramento (in collaborazione con la CPDS o con altra rappresentanza studentesca). Gli aspetti rilevanti di tale processo devono essere evidenziati sia nelle Relazioni del NdV sia nei Rapporti di Riesame ciclico. Si veda: www.anvur.it.

⁴⁶⁸ Nella sua attività di valutazione l'ANVUR si avvale delle Commissioni di Esperti della Valutazione (CEV) che effettuano delle visite in loco effettuando anche: a) analisi dei dati della relazione annuale dei Nuclei di Valutazione interna; b) valutazione delle informazioni contenute nelle SUA-CdS, anche in relazione ai rispettivi Rapporti di Riesame, e nelle SUA-RD; c) indicatori previsti per la valutazione periodica.

⁴⁶⁹ Gli indicatori sono in linea con gli standard e le Linee guida europee dell'ENQUA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) Si veda: BINETTI P., CINQUINI M., *Valutare l'università & valutare in università. Per una cultura della valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2015.

3) L'*Accreditamento iniziale e periodico* rappresenta l'esito di un processo attraverso il quale sono riconosciuti all'Ateneo (e ai suoi Corsi di Studio⁴⁷⁰) il possesso (Accreditamento iniziale⁴⁷¹) o la permanenza (Accreditamento periodico⁴⁷²) dei requisiti di qualità che lo rendono idoneo allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali di didattica e di ricerca.

In altre parole, l'accreditamento autorizza o non autorizza (se iniziale) ovvero conferma o revoca (se periodico) lo svolgimento dell'attività di didattica e di ricerca riconoscendo formalmente l'idoneità dell'Ateneo di svolgere le funzioni istituzionali. Gli indicatori previsti per l'accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio e delle sedi sono rappresentati nelle figure seguenti.

Fig. 2.7 – Indicatori di didattica, ricerca, internazionalizzazione ai fini della valutazione periodica delle sedi e dei corsi di studio (Allegato E del DM. 987/2016)

⁴⁷⁰ L'Accreditamento periodico dei CdS previsto dalla normativa è attuato con cadenza triennale, prorogabile, su proposta dell'ANVUR, per un biennio successivo, alla luce dei risultati dell'Accreditamento periodico della Sede, del monitoraggio degli stessi indicatori quantitativi utilizzati nel Riesame annuale e, quando necessario, di un esame *ad hoc*. Nel caso di giudizio negativo il CdS verrà soppresso, fermo restando la possibilità di riproporlo per una nuova attivazione dopo una revisione approfondita del progetto formativo. Si veda: www.anvur.it.

⁴⁷¹ In base al D.lgs. 19/2012 per accreditamento iniziale si intende l'autorizzazione concessa all'università, da parte del MIUR, ad attivare sedi e corsi di studio, a seguito della verifica del possesso di specifici requisiti didattici, di qualificazione dei docenti e della ricerca, strutturali, organizzativi e di sostenibilità economico – finanziaria delle attività.

⁴⁷² In base al D.lgs. 19/2012 per accreditamento periodico si intende la verifica, con cadenza almeno quinquennale per le sedi e almeno triennale per i corsi di studio, della persistenza dei requisiti che hanno condotto all'accreditamento iniziale e del possesso di ulteriori requisiti di qualità, di efficienza e di efficacia delle attività svolte in relazione agli specifici indicatori di Assicurazione della Qualità. Gli indicatori di efficienza ed efficacia ai fini dell'accreditamento periodico sono quelli contenuti nel DM. 987/2016 "Decreto autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio".

Gruppo A: indicatori di didattica (a livello di sede e corso di studi)

Regolarità degli studi	<ul style="list-style-type: none"> • Percentuale di studenti regolari che abbiano acquisito almeno 40 CFU nell'anno solare • Percentuale di laureati (L, LM, LMCU) entro la durata normale dei corsi
Attrattività	<ul style="list-style-type: none"> • Proporzioni di iscritti al primo anno delle L, LMCU, provenienti da altre Regioni • Percentuale degli iscritti al primo anno della LM, laureati in altro Ateneo
Sostenibilità	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporto studenti regolari/docenti (professori a tempo determinato, ricercatori a tempo indeterminato, ricercatori di tipo a e tipo b per area.
Efficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Percentuale dei laureati occupati o iscritti ad altro corso di studio a 1 anno e a 3 anni dal conseguimento del titolo di studio
Docenza	<ul style="list-style-type: none"> • Percentuale dei docenti di ruolo che appartengono a settori scientifico-disciplinari (SSD) di base e caratterizzanti per corso di studio di cui sono docenti di riferimento.

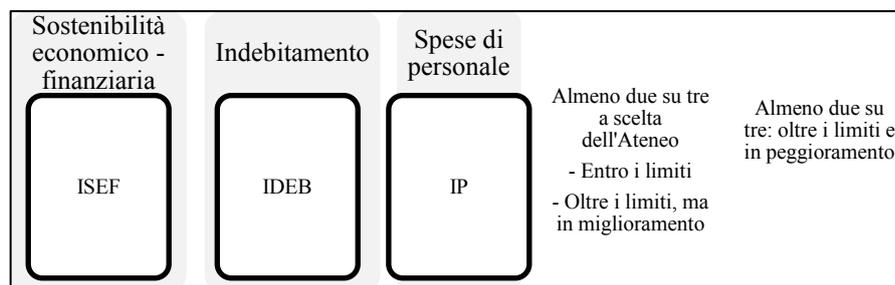
Gruppo B: Indicatori di internazionalizzazione (a livello di sede e corso di studi)

Mobilità in uscita	<ul style="list-style-type: none"> • Percentuale di CFU conseguiti all'estero dagli studenti regolari sul totale dei CFU conseguiti dagli studenti entro la durata normale dei corsi • Percentuale dei laureati entro la normale durata dei corsi che hanno acquisito almeno 12 CFU all'estero • Percentuale di studenti iscritti al primo anno che hanno conseguito il precedente titolo di studio all'estero
Attrattività	<ul style="list-style-type: none"> • Proporzioni di iscritti al primo anno delle L, LMCU, provenienti da altre Regioni • Percentuale degli iscritti al primo anno della LM, laureati in altro Ateneo

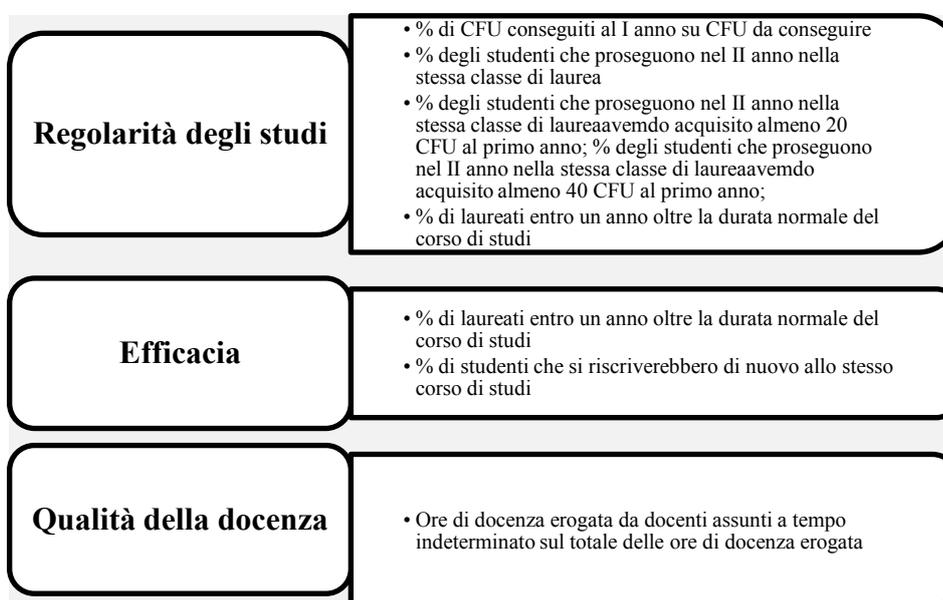
Gruppo C: Indicatori di qualità della ricerca e dell'ambiente di ricerca (a livello di sede)

VQR	<ul style="list-style-type: none"> • Risultati dell'ultima VQR disponibile a livello di sede, di dipartimento, di SSD (IRAS 1)
Qualità del dottorato di ricerca	<ul style="list-style-type: none"> • Indice di qualità media dei collegi di dottorato
Attrattività del dottorato di ricerca	<ul style="list-style-type: none"> • Percentuale degli iscritti al primo anno dei corsi di dottorato che si sono laureati in altro Ateneo
Attrattività dell'ambiente di ricerca	<ul style="list-style-type: none"> • Percentuale di professori e ricercatori assunti nell'anno precedente non già in servizio presso l'Ateneo.

Gruppo D: sostenibilità economico – finanziaria⁴⁷³ (a livello di sede)



Gruppo E: Ulteriori indicatori per la valutazione della didattica



Fonte: elaborazione propria

Fig. 2.8 – Requisiti ed indicatori di qualità delle sedi e dei corsi di studio (non a distanza) ai fini dell'accREDITAMENTO periodico

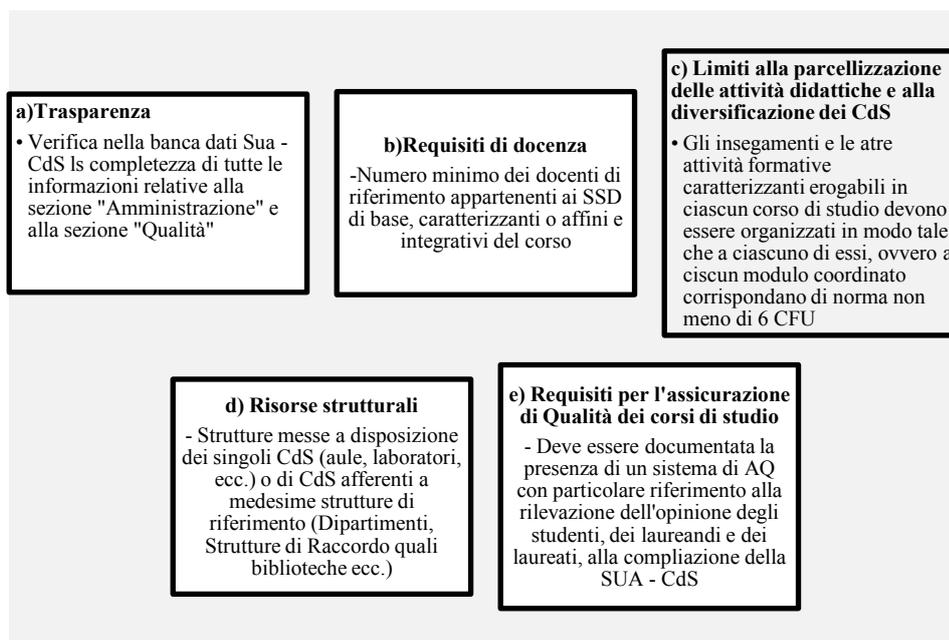
⁴⁷³ Gli indici di sostenibilità economico-finanziaria saranno approfonditi nel capitolo di approfondimento del nuovo sistema contabile e di bilancio economico-patrimoniale.

<p style="text-align: center;">R1 Visione , strategie e politiche di Ateneo sulla qualità della didattica e ricerca;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • o Indicatore R1.A. L'Ateneo possiede e dichiara e realizza una visione della qualità declinata in un piano strategico concreto e fattibile. Tale visione è supportata da un'organizzazione che ne gestisca la realizzazione, verifichi periodicamente l'efficacia delle procedure e in cui agli studenti sia attribuito un ruolo attivo e partecipativo a ogni livello. • o Indicatore R1.B. L'Ateneo adotta politiche adeguate per la progettazione, l'aggiornamento e la revisione dei Corsi di Studio, funzionali alle esigenze degli studenti. • o Indicatore R1.C. L'Ateneo garantisce la competenza e l'aggiornamento dei propri docenti e, tenendo anche conto dei risultati di ricerca, cura la sostenibilità del loro carico didattico, nonché delle risorse umane e fisiche per il supporto alle attività istituzionali.
<p style="text-align: center;">R2 Efficacia delle politiche di Ateneo per l'AQ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicatore R2.A. L'Ateneo dispone di un sistema efficace di monitoraggio e raccolta dati per l'Assicurazione della Qualità. • Indicatore R2.B. L'Ateneo accerta che processi e risultati siano periodicamente autovalutati dai CdS e dai Dipartimenti e sottoposti a valutazione interna da parte del Nucleo di Valutazione.
<p style="text-align: center;">R3 Qualità dei Corsi di Studio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • o Indicatore R3.A. Il CdS definisce chiaramente i profili culturali e professionali della figura che intende formare e propone attività formative con essi coerenti. • o Indicatore R3.B. Il CdS promuove una didattica centrata sullo studente, incoraggia l'utilizzo di metodologie aggiornate e flessibili e accerta correttamente le competenze acquisite. • o Indicatore R3.C. Il CdS dispone di un'adeguata dotazione di personale docente e tecnico-amministrativo, usufruisce di strutture adatte alle esigenze didattiche e offre servizi funzionali e accessibili agli studenti. • o Indicatore R3.D. Il CdS è in grado di riconoscere gli aspetti critici e i margini di miglioramento della propria organizzazione didattica e di definire interventi conseguenti.
<p style="text-align: center;">R4 Qualità della ricerca e della terza missione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • o Indicatore R4.A. L'Ateneo elabora, dichiara e persegue adeguate politiche volte a realizzare la propria visione della qualità della ricerca e della terza missione. • o Indicatore R4.B. I Dipartimenti definiscono e mettono in atto strategie per il miglioramento della qualità della ricerca coerentemente alla programmazione strategica dell'Ateneo e dispongono delle risorse necessarie.

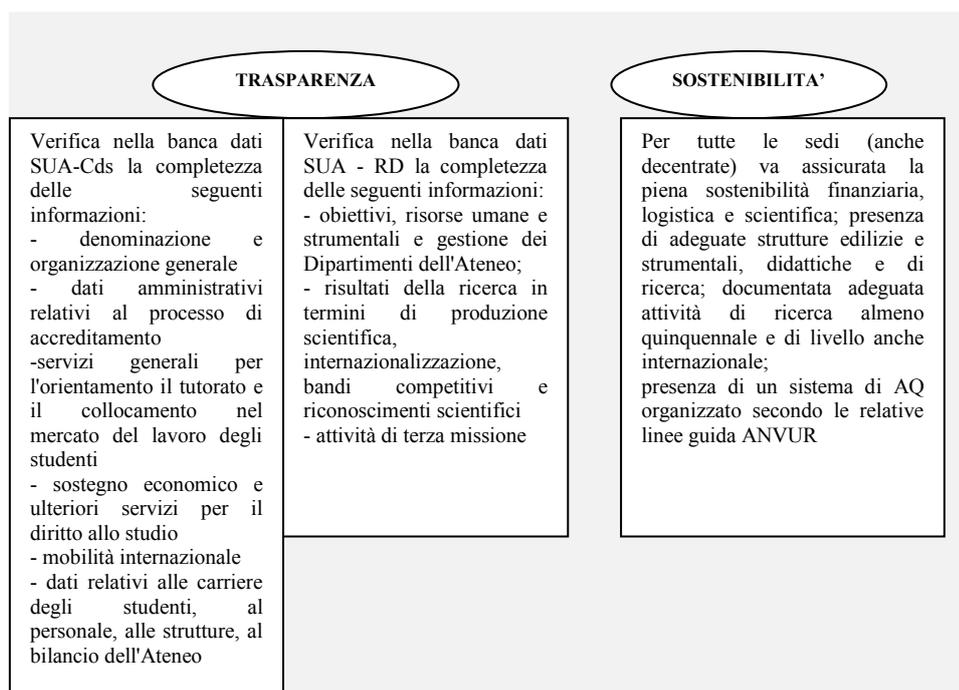
Fonte: adattato da Linee Guida ANVUR sull'accREDITAMENTO periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, versione del 10/08/2017.

Fig. 2.9 – Requisiti ed indicatori di qualità delle sedi e dei corsi di studio (non a distanza) ai fini dell'accREDITAMENTO iniziale

Requisiti di accreditamento iniziale dei corsi di studio



Requisiti di accreditamento iniziale delle sedi



Fonte: adattato dal D.lgs. 987/2016

Si ravvisa nel sistema AVA la capacità di fungere da strumento manageriale poiché fornisce uno schema di autovalutazione comune per tutti gli Atenei rendendo comparabili prodotti e processi a livello intra-Ateneo e nazionale.

Le schede SUA-CdS e SUA-RD, quali strumenti operativi del sistema AVA, laddove redatti con logica manageriale (e non burocratica) sono assimilabili a business plan che raccolgono le attività caratteristiche dell'Università permettendo di progettare l'attività formativa e scientifica, creare una base dati informativa costituita da panel di indicatori sulla quale concentrare il monitoraggio in itinere e costituire un format di comunicazione trasparente per i diversi stakeholder. Solo grazie alla valutazione è possibile conoscere i limiti e potenzialità dell'attività intrapresa avviando un circuito gestionale di miglioramento continuo, proprio della logica manageriale⁴⁷⁴.

L'autonomia responsabile concessa alle Università caratterizzata dalle valutazioni svolte periodicamente dall'ANVUR sulla base di indicatori definiti ex-ante, ha avuto alcune conseguenze positive, come ad esempio il tendenziale miglioramento della qualità e il potenziale maggiore coinvolgimento degli studenti (grazie alle commissioni paritetiche), ma anche conseguenze inattese (e negative) come l'omologazione ovvero la tendenza verso un modello unico imposto ad Atenei anche molto differenti tra loro; gli altri effetti inattesi del sistema sono: la sconnessione, poiché il PQA spesso svolge adempimenti senza un reale collegamento con le attività correnti; lo sforzo amministrativo senza evidenze di miglioramento della qualità; la poca rilevanza per gli studenti delle pratiche di Assicurazione della Qualità⁴⁷⁵.

In sostanza, il sistema AVA basato sull'autovalutazione interna, svolta tramite il Rapporto di riesame⁴⁷⁶, affiancato da una valutazione con visite in loco

⁴⁷⁴ Si veda: BROGLIA A., MION G., "Il ruolo del NdV in un'università che cambia", cit., p. 31.

⁴⁷⁵ Si veda: TURRI M., "Dalla Governance alle performance. Le conseguenze inattese delle riforme", cit.

⁴⁷⁶ Il Rapporto di Riesame ciclico dei CdS consiste in un'autovalutazione approfondita dell'andamento complessivo del CdS, sulla base di tutti gli elementi di analisi presi in considerazione nel periodo di riferimento e delle risoluzioni conseguenti. Conformemente alle Linee guida della programmazione ministeriale, gli indicatori sono proposti ai CdS allo scopo principale di indurre una riflessione sul grado di raggiungimento dei propri obiettivi specifici e non concorrono alla formazione di un voto o giudizio complessivo sul CdS. Pertanto, ogni CdS deve riconoscere, fra quelli proposti, gli indicatori più significativi in relazione al proprio carattere e ai propri obiettivi specifici. Il singolo CdS dell'Ateneo può autonomamente confrontarsi ed essere confrontato con i corsi della stessa Classe di Laurea e tipologia (Triennale, Magistrale, Magistrale a Ciclo Unico, ecc.) e dello stesso ambito geografico, al fine di rilevare

da parte di Commissioni Esperti della Valutazione (CEV), non ha dato luogo ad una reale “autogestione”, determinando piuttosto una autonomia “regolamentata”; infatti, la scarsità di fondi e le specificità culturali, organizzative e scientifiche hanno conferito al processo di innovazione autonomistica una connotazione più prescrittiva, ispirata al rispetto di precisi e vincolanti parametri di qualità ed efficienza necessari soprattutto ai fini dell’assegnazione delle risorse economico – finanziarie aggiuntive⁴⁷⁷.

I diversi provvedimenti normativi hanno di fatto mutato il modo in cui lo Stato interviene nel sistema universitario pur riservandosi la prerogativa di emanare direttive e di regolamentare in modo selettivo molteplici aspetti delle attività svolte dalle Università e anche le modalità di erogazione dei finanziamenti pubblici.

Da questo punto di vista, si parla di “autonomia incompiuta” soprattutto perché non vi è una piena *autonomia finanziaria*⁴⁷⁸; quest’ultima può essere intesa sia come la capacità dell’ente di autofinanziarsi ovvero di poter attingere a risorse diverse da quelle statali, sia la possibilità che queste siano gestite in modo indipendente⁴⁷⁹.

Riguardo all’opportunità da parte delle Università di impiegare fonti alternative a quelle statali, gli Atenei possono reperire “altre forme autonome di finanziamento (non statali) quali ad esempio i contributi volontari, rendite, alienazioni del patrimonio, corrispettivi di contratti e convenzioni”⁴⁸⁰.

tanto le proprie potenzialità quanto i casi di forte discostamento dalle medie nazionali o macroregionali relative alla classe omogenea, e di pervenire, attraverso anche altri elementi di analisi, al riconoscimento dei casi critici.

⁴⁷⁷ Si veda: LOMBARDINILO A., *Building University in una società aperta e competitiva*, Armando Editore, Roma, 2014, pp. 90–93.

⁴⁷⁸ Si veda: MAZZEI A., *Comunicazione e reputazione nelle università*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 18.

⁴⁷⁹ Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 9.

⁴⁸⁰ Gli Statuti in base al disposto del comma 4, dell’art. 7 in esame, individuano le strutture di ricerca, didattiche e di servizio alle quali è attribuita autonomia finanziaria e di spesa. In base al disposto dell’art. 7, del comma 7, della L. 168/1989, come sostituito dal comma 3 dell’art. 11 del D.lgs. 27 Gennaio 2012, n. 18, le Università adottano un regolamento di Ateneo per l’amministrazione, la finanza e la contabilità, emanato con decreto del Rettore, previa deliberazione del Consiglio di Amministrazione, sentito il Senato Accademico.

Nonostante ciò, bisogna riconoscere che l'*autonomia finanziaria* è incompleta poiché un ruolo preminente continua ad essere svolto dai finanziamenti statali in quanto i contributi obbligatori rappresentati dalle tasse pagate dagli studenti (e non anche le tasse di laurea che sono versate all'erario) e le altre entrate non statali sono di importo ridotto rispetto alle quote trasferite dallo Stato⁴⁸¹.

In riferimento alla possibilità di gestire in autonomia le risorse economico-finanziarie statali, un notevole passo in avanti è stato compiuto con la L. 537/1993 che ha introdotto un sistema budgetario unico, basato su trasferimenti ministeriali non più legati a stringenti vincoli di destinazione; in particolare, come si avrà modo di approfondire nel paragrafo dedicato al nuovo meccanismo di finanziamento delle Università (*performance-based funding*), i trasferimenti statali che finanziano le spese ordinarie delle Università, confluiscono in un unico fondo che può essere gestito con maggiore autonomia dagli Atenei libere di decidere come ripartire le risorse tra le varie unità organizzative⁴⁸².

⁴⁸¹ Il decreto del Presidente della Repubblica n. 306/1997 ha disposto che gli studenti dei corsi contribuissero alla copertura dei costi dei servizi offerti alle Università consentendo alle stesse di determinare gli importi per le tasse studentesche, anche in modo differenziato per i diversi corsi di laurea (tenendo conto delle specificità del percorso formativo) rispettando però obbligatoriamente il limite del 20% dell'importo del FFO. Questa disposizione ha portato ad un aumento dell'incidenza delle tasse universitarie nei bilanci delle Università, avviando sia pur lentamente un processo di cost-sharing con un più ampio coinvolgimento degli studenti e delle loro famiglie nel finanziamento delle Università. Si veda: BOLOGNANI M., CATALANO G., "Strategie competitive e Università", *Sviluppo&Organizzazione*, n. 222, Luglio/Agosto, 2007. Successivamente, il D.lgs. 95/2012 ha stabilito che nel rapporto "*gettito contribuzione studentesca/FFO*", (che non può superare il 20%), non saranno più computate le entrate derivanti da tasse e contributi universitari degli iscritti fuori corso. Questo ha due risvolti pratici: la possibilità per gli Atenei di aumentare le tasse per gli studenti (fuori corso) e quindi la maggiore possibilità di autofinanziarsi. Le Università possono disporre incrementi ai contributi degli studenti fuori corso entro i limiti massimi e secondo i criteri individuati dal MIUR da adottare entro il 31 Marzo di ogni anno. Nell'adozione di questo decreto si tiene conto dei principi di equità, progressività e redistribuzione degli anni di ritardo rispetto alla durata normale dei corsi di studio, dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) familiare, del numero di studenti iscritti all'Università appartenenti al nucleo familiare, della specifica condizione degli studenti lavoratori.

⁴⁸² Oltre al "Fondo per il finanziamento ordinario per le università (FFO)" gli altri capitoli di spesa sono il "Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche" e il "Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario".

L'ampliamento dell'autonomia ha poi riguardato anche la contabilità; in particolare, l'*autonomia contabile* ha trovato il suo riconoscimento nell'art. 7 della L. 168/1989 che ha previsto la possibilità per gli Atenei di adottare un proprio regolamento in materia di contabilità; prima delle modifiche apportate dal D.lgs. 18/2012, ciascuna Università nel proprio regolamento poteva optare tra un sistema di contabilità finanziaria e un sistema di contabilità economico-patrimoniale.

I successivi interventi normativi hanno di fatto limitato la precedente autonomia contabile prevedendo l'obbligo per gli Atenei di adottare il sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, utile e necessario per responsabilizzare gli Atenei nell'utilizzo delle risorse⁴⁸³.

In conclusione, si osserva che l'autonomia dell'azienda Università pur essendo stata ampliata nel corso del tempo, risulta tutt'oggi caratterizzata da un'incompiuta affermazione; negli anni non si è riuscito a realizzare un intervento sistematico, un progetto complessivo strategico per le Università volto a promuovere il necessario ed auspicabile cambiamento, cosicché le riforme, realizzate a più riprese, hanno rappresentato interventi settoriali originanti una vera e propria "giungla normativa"⁴⁸⁴; spesso le riforme attuate per assicurare una buona autonomia universitaria, si sono tradotte in provvedimenti per molti aspetti iper regolanti; la serie estremamente complessa di prescrizioni hanno costruito una sorta di gabbia all'autonomia universitaria ritenuta in pericolo sotto il profilo dell'efficienza nella didattica e nella ricerca e riguardo alla stabilità economico-finanziaria.

In sintesi, nonostante sia stata rafforzata l'autonomia normativa, da un punto di vista operativo la gestione resta in buona parte ancora esercitata con risorse di natura pubblica; a fronte di queste criticità si osserva che le Università hanno abbandonato il ruolo di articolazioni decentrate dello Stato per divenire aziende pubbliche che erogano servizi di didattica e ricerca in situazioni di quasi

⁴⁸³ Il nuovo sistema di rilevazione contabile e di bilancio sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo 2.5.

⁴⁸⁴ Si veda: PALEARI S. *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, cit., p. 54.

mercato; come visto infatti, l'autonomia introdotta è stata affiancata dalla responsabilizzazione nell'impiego delle risorse pubbliche che deve avvenire rispettando il principio dell'economicità e dei requisiti di qualità, propri dell'operare aziendale⁴⁸⁵.

2.2 La managerializzazione dell'azienda pubblica Università

La profonda riforma delle Pubbliche Amministrazioni, ispirata al *New Public Management*, volta a superare sistemi gestionali lenti, farraginosi e troppo burocratici ha investito anche le istituzioni universitarie che nei casi più innovativi si sono evolute in aziende pubbliche dinamiche, caratterizzate da personale dirigenziale con elevate competenze manageriali, apertura verso il mercato, orientamento al risultato e crescente attenzione nei confronti di tutti gli *stakeholder* interni ed esterni⁴⁸⁶.

La diffusione del *New Public Management*, teso ad introdurre meccanismi e filosofie gestionali del settore privato all'interno delle PA, ha determinato una gestione degli Atenei più manageriale orientata ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, focalizzata sulla programmazione delle attività, sulla definizione dei *target* da raggiungere, sulla elaborazione di strategie operative, sulla comunicazione degli obiettivi e responsabilizzazione dei singoli verso i risultati⁴⁸⁷.

La gestione degli Atenei orientata al *New Public Management* è stata promossa soprattutto per via normativa e alcuni dei principali provvedimenti che hanno supportato lo sviluppo di pratiche manageriali sono:

⁴⁸⁵ Si veda: DI BERARDINO R., *La valutazione e la disclosure delle risorse intangibili delle università*, cit.

⁴⁸⁶ Si veda: PEDRON L., "Il comportamento strategico gestionale delle università italiane", *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2006, pp. 445 – 470

⁴⁸⁷ REBORA G., "Università e valore pubblico: il significato di una linea di ricerca nell'Europa del XXI secolo" in MINELLI E., REBORA G., TURRI M., (2002), *Il valore dell'università*, Guerini, Milano, 2002.

- L. 168/1989 che ha attribuito alle Università l'autonomia statutaria (regolamentare, didattica, organizzativa, finanziaria e contabile)⁴⁸⁸ investendo il management universitario di nuove responsabilità inerenti le decisioni strategiche e di sviluppo delle Università che, prima della riforma erano di competenza solo del Ministero⁴⁸⁹.
- L. 537/1993: ha introdotto il Fondo di Finanziamento Ordinario mutuando il precedente meccanismo di assegnazione vincolata delle risorse ed istituendo i nuclei di valutazione interna (NdV) con il compito di verificare l'efficiente ed efficace impiego delle risorse pubbliche;
- L. 43/2005: ha introdotto logiche di programmazione nella gestione degli Atenei prevedendo l'adozione da parte degli stessi di programmi triennali coerenti con le linee generali di indirizzo strategico definite dal MIUR;
- L. 150/2009: ha introdotto (per tutte le PA) l'obbligo di misurare e valutare la performance e redigere il Piano della Performance.
- L. 240/2010: ha riformato la *governance* degli Atenei ampliando le funzioni del Consiglio di Amministrazione formato anche da membri esterni ed introducendo la figura del Direttore Generale (in sostituzione del direttore amministrativo);
- D.lgs. 18/2012: (in attuazione della L. 240/2010) ha introdotto negli Atenei la contabilità economico-patrimoniale e la contabilità analitica ai fini del controllo di gestione prevedendo la predisposizione di nuovi documenti contabili.

Nel processo di riforma delle Università attuato negli ultimi trent'anni, la prima ondata di riforme 1980–1993 è caratterizzata principalmente da un controllo centralizzato molto rigido ed inflessibile che non assicura un comportamento

⁴⁸⁸ L'autonomia delle Università è stata affrontata nel paragrafo 2.1.2 in riferimento ai caratteri di azionalità che contraddistinguono gli Atenei.

⁴⁸⁹ BOLOGNANI M., CATALANO G., "Strategie competitive e università", *Sviluppo & Organizzazione*, cit.

virtuoso nella gestione delle risorse, in quanto il principale compito degli Atenei è la “negoziazione” con il Ministero per ottenere maggiori risorse finanziarie vincolate per destinazione. Tale meccanismo incentiva gli Atenei a spendere tutto ciò che hanno a disposizione. Nel periodo 1993–2010 vi è un’inversione di tendenza e il passaggio dalla centralizzazione alla decentralizzazione poiché le decisioni allocative delle risorse vengono effettuate in maniera indipendente da ogni Università e con l’obiettivo di rendere gli Atenei “aziende” autonome e maggiormente orientate al risultato. In realtà le conseguenze della decentralizzazione non sono quelle attese e pertanto, la riforma Gelmini (L. 240/2010) per contrastare l’autoreferenzialità e irresponsabilità nell’uso delle risorse pubbliche, reintroduce la centralizzazione, innovando il sistema attraverso la misurazione della performance collegata ad una parte dei finanziamenti statali (che sarà sempre più consistente); il Ministero definisce gli obiettivi, imponendo alle Università di adattare le loro attività a standard qualitativi e parametri economici non negoziabili. L’approccio centralizzato del primo periodo di ammodernamento (1980–1993) si differenzia rispetto a quello che contraddistingue l’ultima ondata di riforme (2010); infatti, nel primo caso è prevista la definizione di un rigido sistema di controllo nel quale sono individuate le modalità di allocazione delle risorse; mentre, nel secondo caso (2010), la centralizzazione è risultata orientata al raggiungimento dei risultati e volta a favorire le Università che rispettano obiettivi, standard e indicatori imposti dal Ministero. In entrambi i casi lo Stato gioca un ruolo centrale, ma attualmente rispetto al passato, affinché il sistema funzioni al meglio è necessario che vi sia una più stretta collaborazione tra le Università e il MIUR. Nell’esercizio dell’autonomia l’azienda Università può configurare la propria strategia, pur nel rispetto di alcuni criteri generali di regolamentazione che sono dettati dal Ministero e connessi alla funzione pubblica dell’istituzione universitaria⁴⁹⁰.

⁴⁹⁰ Si vedano: DELLA PORTA A., SARGIACOMO M., VENDITTI M., “Using performance measurement to make italian universities more financially sustainable”, cit., pp. 228 – 236. MAZZONI L.M., *Governo economico e sistemi di controllo nelle Università*, Cedam, Padova, 2002, p. 36.

Fig. 2.10 – Il *New Public Management* nelle Università



Fonte: elaborazione propria

Nel quadro dell'autonomia e propensione verso la gestione manageriale si osserva un nuovo rapporto tra lo Stato e le Università orientato verso meccanismi di finanziamento competitivo (*performance based funding*) al fine di accrescere l'efficienza e l'efficacia del settore universitario secondo il modello del "quasi-mercato"⁴⁹¹; l'emulazione delle logiche di mercato in ambito pubblico è uno degli elementi centrali della teoria del *New Public Management* che, a tal proposito, prevede la definizione di criteri e meccanismi di misurazione necessari alla valutazione delle varie attività svolte, rafforzando il legame tra le performance rilevate e le risorse finanziarie assegnate⁴⁹².

⁴⁹¹ Si veda: BERARDI G., "La governance e gli assetti organizzativi delle università nella legge 240/2010: l'autonomia alla prova de cambiamento", cit., pp. 311 – 326.

⁴⁹² Si veda: RICCABONI A., "La valutazione integrata della didattica e della ricerca: il Progetto VAI dell'Università di Siena", cit.

Nel “quasi–mercato” universitario i produttori della conoscenza (Atenei) sono maggiormente autonomi rispetto al passato per la determinazione della propria offerta didattica e hanno la possibilità di utilizzare risorse finanziarie proprie oppure di competere per l’ottenimento di risorse finanziarie statali; gli utenti sono liberi di scegliere di iscriversi o meno ai corsi di studio che rispondono meglio alle proprie preferenze per effetto di un sistema di sostegno che garantisce a coloro che si trovano in condizioni economiche svantaggiate di poter accedere a qualsiasi corso di studio universitario⁴⁹³.

Anche se l’incontro tra domanda e offerta avviene sulla base di un meccanismo competitivo, il mercato che si viene a delineare è considerato “quasi” mercato perché lo Stato mantiene un ruolo predominante restando il principale finanziatore del sistema e il principale soggetto che interviene nella fissazione delle regole per il suo corretto funzionamento⁴⁹⁴; a livello centrale infatti sono fissati i criteri per l’utilizzo delle risorse pubbliche (autonomia incompiuta) ma, il sistema di finanziamento è sempre più *performance-based funding* ossia correlato direttamente al raggiungimento di risultati misurati da specifici indicatori di performance⁴⁹⁵.

L’introduzione di un meccanismo di finanziamento sempre più basato sulla performance raggiunta ha aumentato la competizione tra le varie Università poiché la maggiore attrazione di studenti comporta un aumento di risorse statali e

⁴⁹³ Ulteriori margini di autonomia sono stati attribuiti alle istituzioni universitarie con lo stesso articolo 5 della L. 537/1993 e con il decreto del Presidente della Repubblica 306/1997 che hanno parzialmente liberalizzato la contribuzione studentesca. Il regolamento prevede che la definizione delle tasse e contributi sia lasciata all’autonomia decisionale di ciascun Ateneo. Una clausola di salvaguardia è prevista all’art. 5 del citato DPR che prevede che la contribuzione studentesca non possa eccedere il 20% dell’importo del finanziamento ordinario. Al momento dell’emanazione del regolamento vi erano significati squilibri tra gli Atenei che, in parte si sono mantenuti nel tempo. Si veda: AGASISTI T., CATALANO G., “Efficienza ed equità nel sistema universitario italiano: gli effetti di quindici anni di riforme”, *XIX Conferenza Società italiana di economia pubblica*, 13 – 14 Settembre 2007.

⁴⁹⁴ Si veda: MOZZONI I., FANELLI S., ZANGRANDI A., “Il confronto di performance economico – finanziarie nelle Università: un possibile modello di analisi per indici”, *Management Control*, vol. 1, 2017, p. 97.

⁴⁹⁵ Si veda: CANTELE S., CAMPEDELLI B., “Il performance based-funding nel sistema universitario italiano: un’analisi degli impatti della programmazione triennale sulla performance degli Atenei”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2013.

private ovvero più consistenti trasferimenti dallo Stato e potenzialmente un aumento dei contributi da parte degli studenti.

L'avvento del *New Public Management* ha reso l'adozione del *Performance Measurement System* (PMS) di fondamentale importanza non solo per l'assegnazione delle risorse pubbliche, ma anche per valutare e controllare il rispetto di parametri di efficacia e di efficienza, nonché per la valutazione delle attività svolte dal personale universitario⁴⁹⁶.

Da questo punto di vista, il processo di riforma, ispirato alle logiche del *New Public Management* ha progressivamente spostato l'attenzione sui controlli di tipo manageriale, aventi l'obiettivo di supportare il processo decisionale e di orientare l'agire pubblico verso il raggiungimento di più elevati livelli di performance mettendo al centro dell'azione di governo l'effetto generato dalle decisioni e dalle conseguenti azioni sugli utenti dei servizi e, più in generale, sugli *stakeholder*⁴⁹⁷.

L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle aziende pubbliche è spesso citata come una delle più importanti innovazioni del *New Public Management*⁴⁹⁸. La maggiore richiesta di qualità, efficienza ed efficacia e la connessa necessità di predisporre forme adeguate di *reporting* hanno determinato la adozione anche nel mondo universitario di strumenti tecnico-contabili più evoluti. Da questo punto di vista, il percorso di innovazione contabile intrapreso dalle Università pubbliche, caratterizzato per la scelta della *accrual basis accounting*, è pienamente coerente con le indicazioni del *New Public Management*; infatti, la contabilità economico-patrimoniale è anche quella adottata in ambito privato poiché consente di monitorare i risultati delle

⁴⁹⁶ Si veda: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., "I sistemi di misurazione della performance nelle università: considerazioni critiche sul sistema italiano", cit., p. 16.

⁴⁹⁷ Si veda: ZUCCARDI MERLI M., BONOLLO E., "I controlli manageriali nelle Università", cit., p. 255.

⁴⁹⁸ Si veda: ANESSI PESSINA E., STECCOLINI I., "Contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale: una convivenza forzata?", *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2007, p. 200.

attività gestionali rendendo possibile il confronto tra obiettivi e risultati e la verifica del conseguimento di una perdita di gestione o di un utile di esercizio⁴⁹⁹.

In pratica, molti cambiamenti promossi dal *New Public Management* non si sarebbero potuti definire senza l'implementazione della contabilità economico-patrimoniale che ha contribuito alla misurazione delle performance raggiunte dagli Atenei in termini economici consentendo al management di orientare le decisioni⁵⁰⁰.

L'introduzione della contabilità *accrual basis* nelle Università ha rappresentato, almeno potenzialmente, un mezzo per rivoluzionare il modo di pensare e prendere le decisioni da parte della dirigenza pubblica e anche lo strumento mediante il quale gli *stakeholder* possono valutare l'efficiente impiego delle risorse grazie alle informazioni aggiuntive prodotte dal nuovo sistema contabile⁵⁰¹.

I nuovi paradigmi manageriali (*New Public Management* e *Public Governance*), modificando radicalmente logiche, metodi e contenuti della rendicontazione, hanno richiesto alle Università di non limitarsi ad erogare servizi in modo efficiente, ma di essere anche *accountable*, ossia responsabili e trasparenti nei confronti di tutti gli *stakeholder* attraverso l'elaborazione e la messa a disposizione di tutti i portatori di interessi dei documenti di natura contabile ed extracontabile, volti ad evidenziare il modo in cui sono allocate le risorse pubbliche per raggiungere le missioni istituzionali⁵⁰².

Il crescente interesse per gli aspetti inerenti la misurazione e valutazione della performance negli Atenei ha acquisito rilevanza non solo a seguito delle importanti iniziative di riforma di tutto il settore pubblico (L. 150/2009), ma anche in funzione delle richieste ed aspettative da parte di un ampio e variegato

⁴⁹⁹ Si veda: TREQUATTRINI R., NAPPO F., LARDO A., "L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle Università tra adeguamento alle norme e nuovi paradigmi emergenti: il caso Uniclam", *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2015.

⁵⁰⁰ Si veda: MUSSARI R., SOSTERO U., "Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università", cit., p. 130.

⁵⁰¹ *Idem*, p. 128.

⁵⁰² Si veda: DI BERARDINO D., *La valutazione e la disclosure delle risorse intangibili*, cit., p. 14.

gruppo di *stakeholder*⁵⁰³ interni, che devono assumere decisioni di corretto governo e *stakeholder* esterni con bisogni di conoscenza e rendicontazione (*accountability*) riguardo al modo in cui sono impiegate le risorse.

In questo contesto, si colloca anche la riforma degli organi di *governance* delle Università che ha rappresentato uno strumento volto a rafforzare la cultura dell'*accountability* contribuendo ad attuare il passaggio (sebbene lento) da una cultura burocratica ad una manageriale; tra le principali innovazioni si annoverano la sostituzione del Direttore Amministrativo con il Direttore Generale e l'introduzione dei membri esterni nel Consiglio di Amministrazione; inoltre, la Legge di riforma (L. 240/2010) ha individuato espressamente il Nucleo di Valutazione tra gli organi di *governance* rafforzandone la funzione di controllo di gestione ovvero di verifica della qualità, dell'efficacia dell'offerta didattica e della ricerca svolta dai Dipartimenti attribuendo ad esso anche le funzioni di Organismo Interno di Valutazione (OIV) ai fini del miglioramento della performance individuale ed organizzativa.

Pertanto, la riforma degli organi di *governance* delle Università che hanno dovuto aggiornare gli statuti secondo i principi di semplificazione, efficienza, efficacia e trasparenza⁵⁰⁴ è un altro tassello che, in linea con il *New Public Management*, ha consentito agli Atenei di ridurre l'autoreferenzialità della gestione verso il conseguimento di migliori performance grazie ai criteri mutuati dal settore privato (efficienza, efficacia ed economicità); l'impostazione di una nuova *governance*⁵⁰⁵ associata all'adozione del nuovo sistema contabile economico-patrimoniale e di bilancio ha reso possibile, almeno potenzialmente, una maggiore svolta verso l'autonomia quale premessa indispensabile per una efficace valutazione della performance⁵⁰⁶.

Nonostante ciò, il processo di "managerializzazione" delle Università in linea con il paradigma del *New Public Management* (e teorie evolutive) procede a

⁵⁰³ Si veda: CUGINI A., PILONATO S., "La misurazione della performance negli atenei: evidenze dalle pubblicazioni italiane dell'ultimo decennio", *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2007.

⁵⁰⁴ Si veda CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance*, cit., p. 11.

⁵⁰⁵ Il sistema di governo e *governance* dell'Università sarà approfondito nel paragrafo successivo.

⁵⁰⁶ SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit.

ritmo lento soprattutto per la notevole ingerenza dello Stato nella gestione delle Università giustificata dall'elevato grado di dipendenza finanziaria⁵⁰⁷.

2.3 La riforma degli organi di *governance* interni

La previsione di un nuovo modello di *governance*⁵⁰⁸ degli Atenei italiani ed europei⁵⁰⁹ è stata realizzata al fine di introdurre profili manageriali o per alcune Università proseguire nel processo di aziendalizzazione già intrapreso⁵¹⁰.

Il sistema di *governance* delle Università pubbliche ha subito nell'ultimo ventennio notevoli cambiamenti volti a risolvere problemi di inefficienza, *time consuming*, scarsa professionalità nelle decisioni e soprattutto autoreferenzialità dei vertici⁵¹¹; da un punto di vista economico-aziendale, la *governance* è: "l'insieme delle regole che disciplinano i processi decisionali e di controllo

⁵⁰⁷ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., "La pianificazione strategica nelle università", cit.

⁵⁰⁸ La *governance* pubblica può essere vista come la naturale evoluzione del *New Public Management* in un'ottica manageriale di rinnovamento della gestione delle Università. Il principio fondamentale che ha ispirato le riforme della *governance* in Europa è quello dell'autonomia responsabile intesa come capacità di un Ateneo di progettare e realizzare gli obiettivi prescelti, senza condizionamenti estranei all'interesse generale dell'Ateneo stesso. Da questo punto di vista, gli organi e le strutture che programmano gli obiettivi rispondono del loro operato a organismi di controllo indipendenti da questi, che non siano in sostanziale conflitto di interessi e che possano sanzionarli.

⁵⁰⁹ L'ondata di riforme della *governance* negli Atenei europei è da attribuire in primis a fattori economici – tra cui l'enorme aumento dei costi necessari a finanziare sistemi di istruzione superiore di massa, la retorica dell'economia della conoscenza che affida alle università un ruolo cruciale nello sviluppo – e a fattori culturali tra cui la diffusione dei principi del NPM (managerialismo, misurazione della performance, trasparenza, accountability, autonomia seguita da valutazione). La *governance* dei sistemi di istruzione superiore dell'Europa, tradizionalmente basata su una dettagliata regolazione burocratica del loro funzionamento, tende a trasformarsi in un modello di "guida a distanza" dello Stato, in cui si dettano poche regole generali e si incoraggiano gli attori universitari ad affidarsi ai meccanismi del mercato anziché a logiche corporative e autoreferenziali. Si veda: REGINI M., "La *governance* delle università: uno sguardo comparato", *Italian Centre for Research on Universities & HE Systems*, seminario, Vercelli, Marzo, 2012.

⁵¹⁰ Si veda: SALVATORE C., *Il nuovo sistema contabile e di bilancio*, cit., p. XII.

⁵¹¹ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della *governance* delle Università italiane*, cit., p. 12.

all'interno delle aziende; la struttura degli organi preposti ai suddetti processi e le loro relazioni⁵¹²”; in altre parole la *governance* “attiene al modo con cui vengono fatti funzionare gli organi, prese decisioni strategiche⁵¹³, realizzato il sistema dei controlli interni⁵¹⁴ e adottati tutti quei provvedimenti necessari per una gestione efficace ed efficiente⁵¹⁵”.

La riforma attuata con la Legge 240/2010 ha previsto un riordino degli organi di *governance* delle Università pubbliche (fig. 2.11) per i quali sono stati individuati puntuali indicazioni circa composizione e funzioni.

Fig. 2.11 – Gli organi di *governance* delle Università pubbliche⁵¹⁶

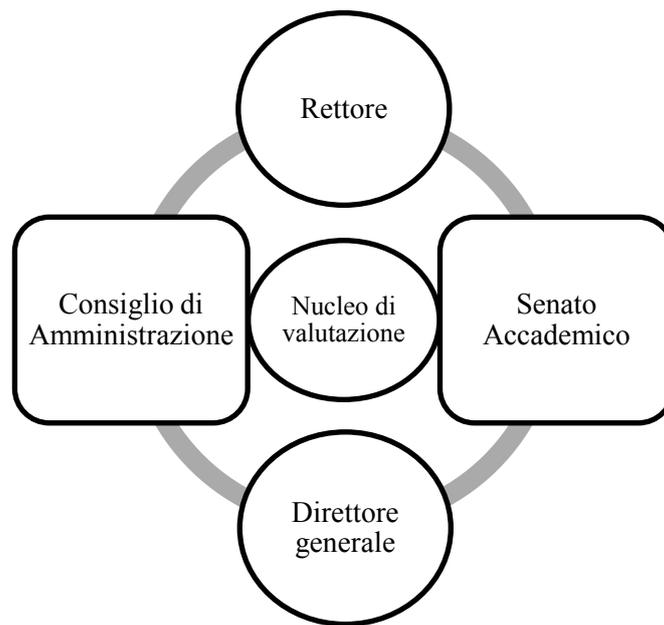
⁵¹² Si veda: BERARDI G., “La governance e gli assetti organizzativi delle università nella legge 240/2010: l'autonomia alla prova del cambiamento”, cit., pp. 311 – 326.

⁵¹³ In riferimento al secondo punto ovvero le “decisioni strategiche”, la *governance* deve essere in grado di selezionare partner strategici e riuscire ad elaborare una strategia che sia in grado di sfruttare al meglio le opportunità derivanti dall'ambiente esterno come ad esempio le collaborazioni con le altre aziende (pubbliche/private); da questo punto di vista, la sfida per gli Atenei è riuscire a progettare un sistema in grado di produrre informazioni che possano supportare il processo decisionale strategico degli organi di *governance*. Si veda: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit., pp. 45 – 76.

⁵¹⁴ Rispetto alla realizzazione del sistema dei controlli interni, un significativo contributo in merito è relativo all'introduzione della contabilità economico-patrimoniale che ha favorito l'implementazione degli strumenti della programmazione e controllo interno di gestione quali il budget e la contabilità analitica al fine di qualificare l'informativa di bilancio e garantire non solo elevati livelli di qualità della didattica, della ricerca e del trasferimento tecnologico, ma anche un equilibrio economico a valere nel tempo grazie ad un potenziale miglioramento dei processi decisionali interni. Si vedano: SALVATORE S., *Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo contabile e gestionale nelle aziende pubbliche*, cit., p. 74. CANTELE S., *Contabilità, budget e controllo economico nelle università*, Quaderni Rirea, Roma, 2012, pp. 149 – 153.

⁵¹⁵ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit., p. 11.

⁵¹⁶ Accanto agli organi di *governance* rappresentati nella figura vi sono anche i Revisori dei Conti che per specifica scelta non saranno trattati poiché non strettamente coniugabili con la nuova gestione manageriale delle Università che invece si vuole enfatizzare in codesto scritto.



Fonte: elaborazione propria

Il Rettore è l'organo monocratico posto al vertice dell'Università che è stato innovato dal legislatore attraverso tre aree di intervento: definizione dettagliata delle attribuzioni, il meccanismo di elezione e la durata del mandato⁵¹⁷. Il Rettore rappresenta legalmente l'Università e svolge funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche⁵¹⁸. In qualità di più alta autorità accademica, presiede il Senato Accademico e il Consiglio di

⁵¹⁷ Si veda: BERARDI G., "La governance e gli assetti organizzativi delle università", cit., p. 316.

⁵¹⁸ Art. 2, L. 240/2010: *b)* attribuzione al rettore della rappresentanza legale dell'università e delle funzioni 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; della funzione di proposta del documento di programmazione triennale di ateneo, di cui all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, anche tenuto conto delle proposte e dei pareri del senato accademico, nonché della funzione di proposta del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo; della funzione di proposta del direttore generale ai sensi della lettera *n)* del presente comma, nonché di iniziativa dei procedimenti disciplinari, secondo le modalità previste dall'articolo 10; di ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto; *c)* determinazione delle modalità di elezione del rettore tra i professori ordinari in servizio presso le università italiane. Qualora risulti eletto un professore appartenente ad altro ateneo, l'elezione si configura anche come chiamata e concomitante trasferimento nell'organico dei professori della nuova sede, comportando altresì lo spostamento della quota di finanziamento ordinario relativa alla somma degli oneri stipendiali in godimento presso la sede di provenienza del professore stesso.

Amministrazione, provvedendo all'emanazione degli statuti e dei regolamenti⁵¹⁹. La riforma ha ridefinito il ruolo del Rettore facendone l'organo propulsivo delle attività scientifiche e didattiche dell'Ateneo e del suo sviluppo strategico.

Le funzioni del Rettore sono dettagliate negli Statuti delle varie Università, che hanno provveduto ad aggiornarli secondo quanto previsto dalla L. 240/2010. A titolo di esempio si riportano di seguito alcune delle principali funzioni del Rettore contenute nello Statuto dell'Università degli studi del Molise.

Box 1 – Alcune funzioni del Rettore

Il Rettore: a) emana lo Statuto, i regolamenti e le loro modifiche; b) convoca e presiede il Senato Accademico ed il Consiglio di Amministrazione; c) sovrintende all'esecuzione delle deliberazioni del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione; d) propone annualmente il documento di programmazione strategica triennale di Ateneo al Consiglio di Amministrazione, sentiti il Senato Accademico e il Nucleo di valutazione; e) stipula convenzioni e contratti connessi con le attività di indirizzo e di programmazione e con le attività di ricerca e di didattica, salvi quelli di competenza di altri organi; f) provvede alla presentazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, corredandoli con apposita relazione; g) inaugura l'anno accademico presentando la relazione annuale sullo stato della didattica e della ricerca nell'Ateneo; h) propone al Consiglio di Amministrazione il nominativo del Direttore generale; k) designa, sentito il Senato Accademico, tra candidature individuate in seguito a pubblicazione di apposito avviso, due componenti del Consiglio di Amministrazione scelti 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 che non appartengano né siano appartenuti ai ruoli dell'Ateneo, nei tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico.

Fonte: Statuto dell'Università degli Studi del Molise (art. 15)

Le altre novità previste dalla riforma (attuata con L.240/2010) in merito al Rettore hanno riguardato la durata del mandato sessennale e il meccanismo elettivo; egli è scelto tra i professori universitari ordinari in servizio presso le Università italiane secondo un meccanismo elettivo la cui definizione è demandata agli Statuti delle Università che possono scegliere tra un metodo di

⁵¹⁹ Egli convoca e presiede gli organi eseguendone le delibere, pone in essere eventuali provvedimenti di urgenza riferendone al Consiglio di Amministrazione che li ratifica, vigila sulla gestione dei servizi amministrativi esistenti presso gli Atenei, nonché sui servizi di cassa e di economato riferendone al Consiglio di Amministrazione, controlla la regolare tenuta delle scritture contabili, compila dopo la ricezione dei dati, il bilancio preventivo ed il conto consuntivo, e in qualità di presidente del CdA trasmette nel termine di 30 giorni dalla deliberazione del Consiglio il conto consuntivo alla Corte dei Conti per il controllo di regolarità. Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit.

tipo indiretto in base al quale l'elezione avviene ad opera di corpi elettorali ristretti (come ad esempio il Consiglio di Amministrazione o un'assemblea di *stakeholder*), oppure un meccanismo di elezione diretta a suffragio universale con voto ponderato rispetto alle diverse componenti dell'Università. A titolo di esempio, si riporta nel Box che segue, il meccanismo elettivo prescelto dall'Università degli studi del Molise⁵²⁰.

Box 2 – L'elezione del Rettore

1. Il Rettore è eletto tra i professori ordinari in servizio attivi presso le università italiane tra coloro che abbiano presentato candidatura ufficiale e che si impegnino ad optare per il regime di tempo pieno in caso di elezione. 2. Il Rettore dura in carica sei anni e non è rinnovabile. Nel caso di anticipata cessazione, l'elezione deve avere luogo entro novanta giorni. 3. La carica di Rettore è incompatibile con ogni altra carica elettiva all'interno dell'Ateneo. 4. L'elettorato attivo spetta: a) ai professori di ruolo e ai ricercatori; b) ai componenti il Consiglio degli studenti; c) ai rappresentanti del personale tecnico-amministrativo, nel Senato Accademico e nel Consiglio del personale tecnico-amministrativo con voto pieno e al restante personale tecnico amministrativo a tempo indeterminato con voto pesato del 10% dei voti espressi. 5. Le modalità di svolgimento delle elezioni del Rettore sono disciplinate nel Regolamento elettorale di Ateneo con espressione di voto in via telematica mediante procedure certificate dal MIUR.

Fonte: Statuto dell'Università degli Studi del Molise (art. 16)

In tutte le Università l'elezione del Rettore richiede nelle prime tre votazioni la maggioranza assoluta e il mancato raggiungimento della stessa si risolve attraverso il sistema del ballottaggio tra i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti nella terza votazione; colui che risulta eletto, avendo ottenuto il maggior numero di voti è nominato con decreto del MIUR,

⁵²⁰ Nello Statuto dell'Università degli Studi del Molise è definito l'elettorato attivo; il meccanismo di elezione è poi dettagliato dal Regolamento elettorale di Ateneo in base al quale tra il 210° e il 180° giorno antecedente la scadenza del mandato del Rettore in carica, il Decano dei professori di I fascia, sentito il Senato Accademico, indice le elezioni e dispone la pubblicazione del relativo avviso secondo le modalità previste dallo stesso regolamento di Ateneo. Il Decano, in caso di assenza o impedimento, è sostituito in tutte le operazioni elettorali dal professore di I fascia che lo segue in ordine di anzianità. Dal regolamento elettorale di Ateneo emerge che l'Unimol ha scelto un meccanismo di elezione diretta a suffragio universale con voto ponderato del personale in ragione della funzione svolte nell'Ateneo (es. il voto del personale docente ha un peso maggiore rispetto al voto del personale tecnico amministrativo).

dura in carica per un unico mandato di sei anni e non è rinnovabile⁵²¹; tale regola generale deve essere applicata in tutte le Università.

Il *Senato Accademico* (SA) è un organo collegiale il cui ruolo è stato ridisegnato dalla L. 240/2010; la sua composizione deve essere espressamente prevista all'interno dello Statuto di ciascuna Università⁵²² e rispettare la L. 240/2010 che prevede che l'organo sia istituito su base elettiva e formato da un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'Ateneo e comunque non superiore a trentacinque unità compresi il Rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti. Almeno due terzi dei suoi membri devono essere docenti di ruolo, almeno un terzo dei quali direttori di Dipartimento, eletti in modo da rispecchiare le diverse aree scientifico–disciplinari dell'Ateneo⁵²³.

⁵²¹ A partire da tre mesi e non oltre sei mesi prima della scadenza del mandato, il decano dei professori ordinari indice le elezioni, provvedendo anche alla costituzione del seggio elettorale. Il Ministro, previa intesa con il Governo, può revocare il Rettore per gravi motivi ed in tale ipotesi il Corpo Accademico, composto da professori ordinari e fuori ruolo, procede a nuove elezioni. Il Rettore inoltre, può essere sostituito in caso di assenza o impedimento da un pro-rettore, scelto generalmente tra i professori di ruolo ordinari e straordinari, nominato con decreto del Rettore su autorizzazione del Ministero. Con le stesse modalità il Rettore può delegare le proprie funzioni ad un professore ordinario o straordinario del medesimo Ateneo. Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 77.

⁵²² In ciascuna Università, il Senato Accademico deve essere formato dal Rettore, una rappresentanza elettiva gli studenti, per almeno due terzi da docenti di ruolo, di cui almeno un terzo di direttori di dipartimento, eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico disciplinari; la durata in carica, deve essere fissata dallo statuto, ma non può essere superiore a quattro anni con la possibilità di rinnovare il mandato una sola volta.

⁵²³ Nel Regolamento elettorale di ciascuna Università sono espressamente previste le modalità di elezione dei componenti del SA. Ad esempio nel regolamento elettorale Unimol è previsto che almeno quarantacinque giorni prima della scadenza dalla carica delle componenti elettive del Senato Accademico indicate nello Statuto, il Rettore indichi con decreto le elezioni. Il corpo elettorale viene convocato con apposito avviso pubblicato mediante affissione o altre modalità previste dal Regolamento all'art. 3, almeno trenta giorni prima della data fissata per le votazioni. Suddetto regolamento disciplina l'elettorato attivo e passivo in funzione della categoria rappresentata; ad esempio è previsto che qualora di direttori di dipartimento siano in numero maggiore di sei, l'elettorato attivo e passivo spetta ai direttori che sono in carica alla data delle votazioni in modo da rispettare l'appartenenza delle diverse aree scientifico–disciplinari presenti nell'Ateneo. Riguardo invece al personale tecnico amministrativo, mentre l'elettorato attivo spetta sia a coloro che sono assunti a tempo indeterminato sia a coloro che sono assunti a tempo determinato che alla data delle votazioni devono ancora espletare un periodo di servizio almeno pari a sei mesi, l'elettorato passivo spetta solo ai primi. Infine, riguardo alla elezione di un professore ordinario, un professore associato e un ricercatore, l'elettorato attivo e passivo spetta

Il SA è l'organo responsabile della programmazione, del coordinamento, dell'indirizzo e del controllo delle attività di didattica e di ricerca. Le sue funzioni spaziano in molteplici ambiti della vita universitaria e si esprimono attraverso l'attività decisoria (con l'assunzione di deliberazioni), l'attività consultiva, (con l'esplicitazione di pareri richiesti dalla Legge o dai regolamenti) e l'attività propositiva, tesa ad evidenziare proposte finalizzate al miglioramento della gestione dell'Ateneo⁵²⁴.

Nell'attività decisoria, il SA è chiamato a deliberare sulla distribuzione dei posti del personale docente tra i Dipartimenti, i criteri per la distribuzione delle risorse materiali e finanziarie tra le strutture didattiche, sulla relazione annuale della ricerca⁵²⁵, ad approvare il Regolamento Generale di Ateneo, nonché i regolamenti dei Dipartimenti, dei vari corsi di studio e delle varie strutture di Ateneo, ad approvare il codice etico.

L'attività propositiva (pareri) obbligatoria riguarda soprattutto la didattica, la ricerca e i servizi agli studenti ed in particolare: a) il Documento strategico di programmazione triennale, b) l'attivazione (modifica, o soppressione) dei Corsi di Studio, sedi, Dipartimenti, altre strutture di Ateneo e c) il Bilancio di previsione annuale e triennale⁵²⁶.

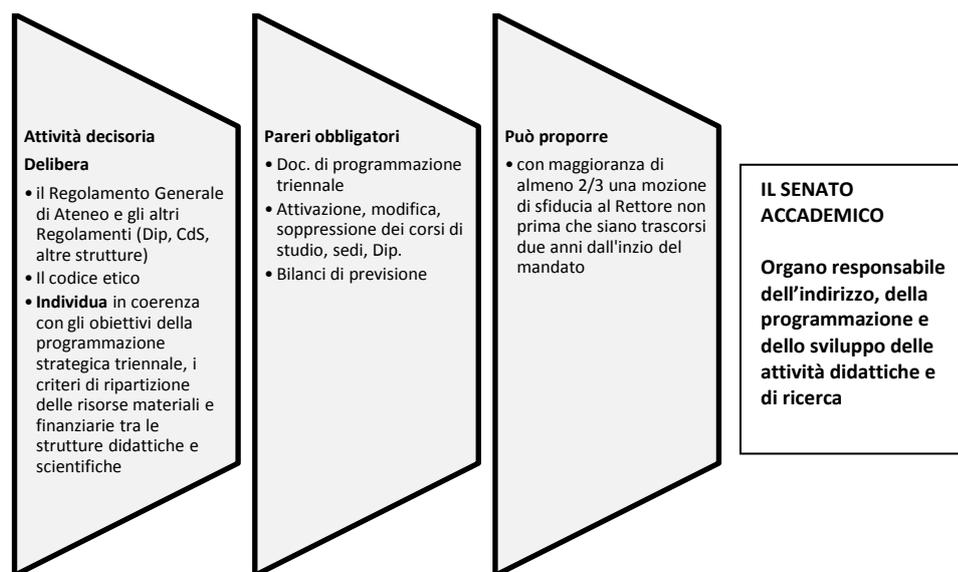
Fig. 2.12 – Le principali funzioni del Senato Accademico: attività decisoria e propositiva

rispettivamente, ai professori ordinari, associati e ai ricercatori a tempo indeterminato in servizio alla data di indizione delle elezioni.

⁵²⁴ Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 76.

⁵²⁵ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit., p. 18.

⁵²⁶ Si veda: PROFUMO F., "Autonomia" in ITALIALCIDE, *Università, Ricerca, Crescita*, Rapporto 2017, pp. 99 – 101.



Fonte: elaborazione propria

In sostanza, il SA ha conservato la natura di organo di rappresentanza della comunità universitaria, mantenendo la sua costituzione su base elettiva; tuttavia, diversamente dal passato, le sue competenze non riguardano l'esercizio dell'attività di governo in senso tecnico, ma si sostanziano in funzioni deliberative e propositive in ambito prettamente didattico–scientifico e di coordinamento con le strutture accademiche. Inoltre, ad esso è demandata la funzione aggiuntiva di garanzia prevedendo la possibilità di proporre al corpo elettorale, la sfiducia al Rettore assunta con il voto favorevole di due terzi dei suoi componenti⁵²⁷.

Infine, il funzionamento del Senato Accademico è lasciato all'autonomia della singola Università che deve esplicitamente prevederlo all'interno del Regolamento Generale di Ateneo. Invece, la durata dei componenti in carica è fissata dalla L. 240/2010 per un massimo di 4 anni con rinnovabilità del mandato

⁵²⁷ Si veda: BERARDI G., "La governance e gli assetti organizzativi delle Università", cit., p. 318.

per una sola volta e con possibilità dei Regolamenti dei vari Atenei di prevedere anche una durata inferiore⁵²⁸.

La modifica più rilevante riguardo agli organi di *governance* delle Università concerne sicuramente il *Consiglio di Amministrazione* (CdA) alla quale la Legge 240/2010 ha attribuito rispetto al passato le funzioni di indirizzo strategico, di conduzione organizzativa, amministrativa, finanziaria ed economico – patrimoniale delle Università⁵²⁹.

Nello specifico l'organo ha funzioni deliberanti in materia di Bilancio⁵³⁰, di programmazione finanziaria, di attivazione o soppressione di corsi e sedi (previo parere del SA), di adozione del regolamento di Amministrazione e contabilità (sentito il parere del SA), del documento di programmazione triennale (su proposta del Rettore, previo parere del SA), di conferimento dell'incarico al Direttore Generale (su proposta del Rettore, previo parere SA); inoltre, su proposta dei Dipartimenti, delibera la chiamata riguardo all'assunzione del personale docente e ricercatore⁵³¹ e approva il documento di programmazione di tutto il personale (PTA, docente/ricercatore). Le precipue attribuzioni di suddetto organo devono essere dettagliatamente stabilite negli Statuti delle varie Università.

⁵²⁸ E' il caso dell'Università degli studi del Molise che, a partire dal Primo Maggio 2018, ha predisposto una durata triennale dell'organo, ad eccezione della componente studentesca con durata biennale.

⁵²⁹ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit., p. 18.

⁵³⁰ In particolare il CdA deve trasmettere al MIUR e al Ministero dell'Economia e delle finanze sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia quello consuntivo Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 80.

⁵³¹ Si veda: CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance*, cit., p. 29.

Fig. 2.13 – Le principali funzioni del CdA: indirizzo strategico e gestione economica

Secondo la L. 240/2010 il CdA:	Altre funzioni previste negli Statuti (es. Unimol)
<ul style="list-style-type: none"> • Approva il documento di programmazione di assunzione del personale deliberando in merito alla proposta di chiamata da parte del Dipartimento dei docenti/ricercatori • approva il documento di programmazione strategica (su proposta del Rettore, sentito il SA) • conferisce l'incarico di DG (su proposta Rettore, sentito il parere del SA) • delibera l'attivazione o soppressione di corsi e sedi (su proposta Rettore, sentito il SA) • approva il bilancio di previsione annuale e consuntivo che devono essere trasmessi dal CdA entrambi al MIUR • approva il Regolamento di amministrazione e contabilità a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sentito il Senato Accademico, e tutti gli altri regolamenti di propria competenza; • ha la competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori • DURATA:Max quattro anni ad eccezione della componente studentesca che ha un mandato biennale. In entrambi i casi rinnovo per massimo una sola volta. 	<ul style="list-style-type: none"> • delibera sulla ripartizione di risorse materiali e finanziarie in base ai criteri stabiliti dal Senato Accademico quando non di competenza degli altri organi; autorizza le spese secondo quanto stabilito dal Regolamento di amministrazione e contabilità; nomina i componenti del Collegio dei revisori dei conti e i membri del Nucleo di valutazione come individuati ai sensi degli articoli 24, co. 1 e 25, co. 1 dello Statuto; determina le indennità di carica annuale per il Rettore, i Prorettori, i Direttori dei Dipartimenti e nei limiti stabiliti dalla normativa in materia e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili quelle dei Presidenti di Corso di Studio e quelle dei direttori di Centri; stabilisce il compenso per i componenti il Collegio dei revisori dei conti e il Nucleo di valutazione; s) può disporre, su proposta del Rettore, e nei limiti stabiliti dalla legislazione vigente e secondo le modalità stabilite da apposito regolamento, l'erogazione di compensi, a carico del proprio bilancio, per l'espletamento di incarichi affidati dall'Ateneo al proprio personale, qualora non rientrino tra quelli cui è tenuto a svolgere istituzionalmente; ferme le indennità ed i compensi dovuti in base alla normativa vigente e le competenze in materia attribuite ad altri organi, su proposta del Rettore e sentito il Senato Accademico individua le figure e gli incarichi cui attribuire indennità di funzione e compensi, entro i limiti stabiliti dalla normativa in materia e secondo le modalità stabilite da apposito regolamento, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili; esercita ogni altra funzione di gestione amministrativa e finanziaria escluse quelle attribuite al Direttore generale ed ai dirigenti; a) determina la dotazione organica del personale e le modificazioni della stessa; limitatamente al personale docente e ricercatore la determinazione della dotazione organica e la distribuzione dello stesso è operata sulla base dei criteri stabiliti dal Senato Accademico. Determina le tasse e i contributi degli studenti previo parere del Senato Accademico e del Consiglio degli studenti; vigila sulla conservazione del patrimonio immobiliare e mobiliare; approva i contratti e le convenzioni ove tale competenza non sia attribuita ad altri organi; delibera la partecipazione a società ed enti, sentito il Senato Accademico, secondo le modalità e i criteri disciplinati dal Regolamento di amministrazione e contabilità; • Il Consiglio di Amministrazione dura in carica un quadriennio a partire dal 1° maggio 2016, ad eccezione del mandato del rappresentante degli studenti che ha durata biennale.

Fonte: elaborazione propria

La riforma ha modificato anche le norme relative alla composizione del CdA prevedendo che esso sia composto da un numero massimo di 11 membri, (inclusi il Rettore, componente di diritto, e una rappresentanza elettiva degli studenti); una delle innovazioni più importanti è la previsione che una quota di

consiglieri, non inferiore a tre⁵³² o a due⁵³³, sia riservata a persone esterne che non ricoprono altri ruoli all'interno dell'Ateneo da almeno tre anni⁵³⁴.

La presenza di membri esterni nel Consiglio di Amministrazione ha permesso alle Università di acquisire ulteriori competenze utili per migliorare il rapporto con il territorio, di allineare le decisioni con gli interessi generali della società, risolvendo o limitando il problema dell'autoreferenzialità⁵³⁵ e del conflitto di interessi negli Atenei⁵³⁶.

Infatti, la designazione o scelta dei componenti esterni deve avvenire secondo le procedure previste dallo Statuto e mediante avvisi pubblici; è possibile selezionare soggetti in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con un'attenzione particolare alla qualificazione scientifica e culturale e al rispetto del principio costituzionale dalle pari opportunità tra uomini e donne⁵³⁷; i dati inerenti la provenienza dei membri esterni dei nuovi Consigli di Amministrazione mostrano che spesso i ruoli sono ricoperti da esponenti di aziende private evidentemente consapevoli dell'importanza del sistema universitario per lo sviluppo del tessuto produttivo ed economico⁵³⁸; la durata in carica del Consiglio di Amministrazione, la cui nomina avviene con decreto ministeriale è fissata dallo Statuto ed è stabilita ai sensi della L. 240/2010 per un massimo di quattro anni, ad eccezione dei rappresentanti degli studenti che restano in carica per due anni; in entrambi i casi il mandato è rinnovabile per una sola volta.

⁵³² Nel caso in cui il CdA sia composto da undici membri.

⁵³³ Nel caso in cui il CdA sia composto da meno di undici membri.

⁵³⁴ Si veda: CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance*, cit., p. 29.

⁵³⁵ Prima della riforma assumevano un peso rilevante in termini decisionali i docenti delle Università i cui interessi potevano coincidere anche solo in parte con quelli degli Atenei essendo i professori anche appartenenti ad altri gruppi disciplinari; il processo decisionale (inerente ad esempio il reclutamento degli allievi, la distribuzione di risorse, le incentivazioni economiche) risultava pertanto distorto in quanto i fini istituzionali dell'Ateneo risultavano spesso in secondo piano rispetto alle dinamiche e agli equilibri interni di potere dei docenti. Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit., p. 12.

⁵³⁶ *Idem*, p. 33.

⁵³⁷ Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 79.

⁵³⁸ Si veda: CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance*, cit., p. 30.

Box 3 – La composizione del Consiglio di Amministrazione

1. Il Consiglio di Amministrazione è composto da: a) il Rettore con funzioni di Presidente; b) quattro componenti designati dal Rettore, previo parere favorevole del Senato Accademico, appartenenti al personale in servizio a tempo indeterminato presso l'Ateneo. Tali componenti sono designati tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra soggetti 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 possesso di tali requisiti è certificato dal Nucleo di valutazione sulla base della documentazione presentata; c) un rappresentante degli studenti eletto secondo le modalità disciplinate dal Regolamento elettorale di Ateneo; d) un componente designato dal Senato Accademico tra professori di ruolo, i ricercatori a tempo determinato, gli studenti e il personale tecnico-amministrativo, dell'Ateneo, scelto attraverso la presentazione di candidature secondo modalità individuate nel Regolamento elettorale di Ateneo; e) due componenti designati dal Rettore, sentito il Senato Accademico, tra candidature individuate in seguito a pubblicazione di apposito avviso, scelti tra soggetti che non appartengano né siano appartenuti ai ruoli dell'Ateneo nei tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico; f) un rappresentante del personale tecnico-amministrativo eletto secondo le modalità disciplinate dal Regolamento elettorale di Ateneo, senza diritto di voto. 2. Tutti i componenti, esclusi gli studenti, devono essere in possesso di comprovata competenza gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifico-culturale. Tali componenti sono designati sulla base di candidature espresse e tenendo conto del rispetto del principio costituzionale delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici, garantendo inoltre la presenza e le competenze specifiche dei diversi ruoli professionali presenti presso l'Ateneo. Le procedure sono disciplinate nel Regolamento elettorale di Ateneo. 3. Alle sedute del Consiglio di Amministrazione partecipa il Direttore generale, o suo delegato, senza diritto di voto; possono partecipare anche i Revisori dei conti. 4. Il Consiglio di Amministrazione dura in carica quattro anni, fatta eccezione del mandato dei rappresentanti degli studenti che ha durata biennale; il mandato è rinnovabile per una sola volta.

Fonte: Statuto dell'Università degli Studi del Molise

Nell'ottica della modifica degli assetti di *governance*, vi è un consolidamento dei ruoli manageriali all'interno della struttura organizzativa dell'Università e l'introduzione di principi e sistemi aziendali; a tal proposito gioca un ruolo chiave la sostituzione del direttore amministrativo con il *Direttore Generale* (DG), una nuova figura con funzioni dirigenziali scelta tra personalità che presentano ampie competenze ed esperienza pluriennale nella gestione⁵³⁹.

Il DG è chiamato a svolgere una funzione particolarmente impegnativa, individuata nella "complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo"; la *job description* del profilo professionale evidenzia la natura e l'ampiezza dei compiti

⁵³⁹ La convivenza tra il Rettore e il Direttore Generale, entrambi organi monocratici, è possibile se c'è un reciproco affiancamento nelle decisioni di natura gestionale, amministrativa e contabile al fine di non trascurare il raggiungimento dei risultati di economicità e di miglioramento delle performance. Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit., p. 32.

svolti; infatti, emerge con chiarezza la sua connotazione manageriale, rilevandosi la prevalenza delle competenze organizzativo-gestionali su quelle giuridiche tipicamente dominanti nel settore pubblico. Inoltre, egli è chiamato non solo a svolgere il ruolo di “capo” degli uffici amministrativi (come in precedenza), ma ad attuare anche una gestione “generale” che deve riguardare anche le attività di didattica e di ricerca svolte nei Dipartimenti rappresentanti il perno su cui dovrebbero essere incentrate le strategie di ciascun Ateneo⁵⁴⁰.

Un altro aspetto rilevante per il corretto inquadramento del Direttore generale è la sua nomina che, in base a quanto previsto dal legislatore, deve essere conferita dal Consiglio di Amministrazione su proposta del Rettore, sentito il parere del Senato Accademico; in sostanza viene quindi riconosciuto il potere di scelta al Rettore, anche se formalmente l’incarico viene conferito dal CdA⁵⁴¹.

Inoltre, il Rettore può proporre al CdA che il Direttore Generale sia rappresentato da uno dei dirigenti interni all’Ateneo, oppure da un manager esterno⁵⁴²; la nuova figura del Direttore garantisce un maggiore allineamento tra politica e Amministrazione ovvero tra funzioni di indirizzo, affidate al Rettore e funzioni di gestione attribuite al Direttore generale⁵⁴³; le funzioni dettagliate del DG, posto al vertice dell’apparato amministrativo sono contenute negli Statuti delle singole Università.

Box 4 – Le funzioni del Direttore Generale

⁵⁴⁰ Si veda: BERARDI G., “La governance e gli assetti organizzativi delle Università”, cit., p. 320.

⁵⁴¹ Si veda: CASELLA L., “Dal direttore amministrativo al direttore generale e il nuovo ruolo del nucleo di valutazione”, cit.

⁵⁴² La nomina del Direttore Generale non è basata solo sulla fiducia che intercorre con gli altri organi di governo, ma la legge richiede espressamente requisiti di adeguata professionalità e in particolare “l’elevata qualificazione professionale e la comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali” stabilendo inoltre che, se la persona individuata proviene dall’area pubblica sia previsto il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata del contratto. CASELLA L., “Dal direttore amministrativo al direttore generale e il nuovo ruolo del nucleo di valutazione”, p. 141.

⁵⁴³ Si veda: UNIRES, *Rapporto intermedio della ricerca sull’attuazione della Legge 240/2010. I risultati della prima survey sugli Atenei statali*, Maggio 2014, pp. 19 – 20.

1. Il Direttore generale è nominato dal Consiglio di Amministrazione, su proposta motivata del Rettore, sentito il Senato Accademico. Il Direttore generale è scelto tra personalità di elevata qualificazione professionale e documentata esperienza pluriennale di tipo dirigenziale, nel settore pubblico o privato; 2. Il rapporto di lavoro del Direttore generale è regolato da un contratto di diritto privato della durata non superiore a quattro anni rinnovabile. Il trattamento economico del Direttore generale è determinato ai sensi delle disposizioni legislative vigenti secondo i parametri fissati con decreto ministeriale; 3. L'incarico di Direttore generale può essere revocato con atto motivato del Consiglio di Amministrazione per gravi irregolarità o per gravi inadempienze, previa contestazione degli addebiti all'interessato ed ascoltate le sue difese. Il Consiglio di Amministrazione è altresì competente a deliberare in merito alla risoluzione del rapporto di lavoro; 4. Il Direttore generale designa un direttore vicario che lo sostituisce in caso di assenza o impedimento. Il Direttore vicario può essere revocato con provvedimento motivato del Direttore generale; 5. Al Direttore generale sono attribuiti, sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio di Amministrazione, la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo, nonché i compiti, in quanto compatibili, propri degli uffici di direzione generale previsti dalla normativa vigente; 6. In particolare, il Direttore generale: a) provvede all'organizzazione complessiva delle risorse e del personale tecnico amministrativo dell'Università ed ha la responsabilità della gestione organizzativa, amministrativa, finanziaria e tecnica, adottando gli atti di sua competenza, negoziali e di spesa, anche a rilevanza esterna ed esercitando compiti generali di direzione, coordinamento e controllo; b) esercita poteri di spesa nei limiti degli stanziamenti in bilancio, per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'Università; c) è responsabile della corretta attuazione delle direttive degli organi di governo dell'Università; d) dirige e coordina l'attività dei dirigenti, valutandone annualmente i risultati; attribuisce ai singoli Dirigenti gli incarichi e gli obiettivi che debbono perseguire, assegnando loro le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali; e) nomina i responsabili degli uffici e dei procedimenti, quando non spetta ai dirigenti provvedervi ed ha poteri sostitutivi nei confronti di costoro in caso di inerzia o ritardo; f) adotta gli atti relativi alle procedure di reclutamento del personale tecnico-amministrativo; g) presenta annualmente al Senato Accademico ed al Consiglio di Amministrazione una relazione sull'attività svolta e sui risultati raggiunti, nonché un piano operativo per l'anno successivo, sulla base degli obiettivi strategici definiti dagli organi di governo e delle risorse a tale scopo stanziare; 7. Il Direttore generale partecipa, senza diritto di voto, alle sedute del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione; 8. Il Direttore generale formula proposte ed esprime pareri agli organi di governo dell'Università relativamente alle materie di propria competenza.

Fonte: Statuto Generale dell'Università degli studi del Molise (art. 22)

Spesso il DG non interviene soltanto alle riunioni del CdA (senza diritto di voto)⁵⁴⁴ come stabilito dalla legge, ma di fatto partecipa anche agli incontri tra Rettore e prorettori; ciò rafforza la delineazione di una figura importante della *governance* interna degli Atenei⁵⁴⁵ non più fondata solo sulla triade Rettore, Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione.

Un altro organo di *governance* degli Atenei è rappresentato dal Nucleo di Valutazione (NdV) il cui ruolo di controllo della gestione è stato assunto con

⁵⁴⁴ Rappresenta una novità l'esclusione del diritto di voto, per il Direttore Generale, nella partecipazione alle sedute del CdA, che si discosta dalle previsioni statutarie vigenti nelle Università prima della legge di riforma del 2010. Si veda: BERARDI G., "La governance e gli assetti organizzativi delle università", cit., p. 320.

⁵⁴⁵ Si veda: CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance*, cit., p. 37

largo anticipo rispetto alle altre Pubbliche Amministrazioni; infatti già la L. 168/1989 aveva previsto che in funzione della maggiore autonomia concessa alle Università, fossero previste forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva⁵⁴⁶.

I nuclei di Valutazione sono stati istituiti nelle Università con la funzione di verificare il rispetto delle tre "E" (Efficacia, efficienza ed Economicità) nell'impiego delle risorse pubbliche⁵⁴⁷; con la loro previsione la valutazione⁵⁴⁸ è entrata ufficialmente nell'ordinamento del sistema universitario italiano acquisendo poi nel corso degli anni un crescente rilievo con il conseguente rafforzamento dei compiti assegnati ai NdV che pertanto, sono stati oggetto di molteplici interventi normativi sintetizzati nella tabella che segue.

Fig. 2.14 – L'ampliamento delle funzioni dei nuclei di valutazione delle Università

⁵⁴⁶ Come approfondito nel paragrafo 1.5 per tutte le Pubbliche Amministrazioni i controlli interni sono stati introdotti con la L. 29/1993 (art. 20) che ha previsto l'istituzione di "servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa"; tale comma è stato poi abrogato dalla L. 286/1999 che ha attuato una sistematizzazione sul piano logico e concettuale del sistema dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni. Le Università hanno anticipato le altre Pubbliche Amministrazioni poiché per esse sono stati previsti processi di controllo interno già nell'ambito della legge 168/1989 (sull'autonomia universitaria) art. 7, c.8: "Il Regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità disciplina altresì le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'università..." con l'obiettivo di responsabilizzarle in luogo della maggiore autonomia loro concessa.

⁵⁴⁷ Si veda: CUSINA L., "Le <tre E> e i nuclei di valutazione delle Università", *Sinergie*, n. 60, 2003, pp. 309-320.

⁵⁴⁸ La valutazione è stata individuata come modalità operativa principe per fare in modo che gli Atenei caratterizzati da una maggiore autonomia garantissero comunque la qualità dei propri risultati nelle funzioni primarie della didattica e della ricerca. Infatti, la L. 537/1993 che ha modificato le regole del finanziamento eliminando i rigidi vincoli di destinazione delle risorse, ha previsto l'istituzione in tutte le Università statali di un nucleo di valutazione che controllasse e garantisse il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e la produttività di ricerca e insegnamento. Si veda: REBORA G., "Venti anni dopo. Il percorso della valutazione dell'università in Italia e alcune proposte per il futuro", *Liuc Papers*, n. 257, novembre 2012.

<p>L. 537/1993 (art. 5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Nelle università, ove già non esistano, sono istituiti nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annuale”
<p>L. 370/1999 (art. 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Attribuisce ai NdV le funzioni di «valutazione interna della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca, degli 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 • Stabilisce che l'organo collegiale debba essere disciplinato dallo Statuto di ogni Università e costituito «da un minimo di cinque ad un massimo di nove membri, di cui almeno due nominati tra studiosi ed esperti nel campo della valutazione anche in ambito non accademico» • Attribuisce le competenze in merito alla rilevazione dell'opinione degli studenti: "Le università assicurano ai nuclei l'autonomia operativa...I nuclei acquisiscono periodicamente, mantenendone l'anonimato, le opinioni degli studenti frequentanti sulle attività didattiche e trasmettono un'apposita relazione, entro il 30 aprile di ciascun anno, al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, e al Comitato per la valutazione del sistema universitario.
<p>L. 240/2010 (Il NdV come OIV)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Attribuisce al Nucleo di valutazione la funzione di verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica anche sulla base degli indicatori individuati dalle commissioni paritetiche docenti-studenti, nonché la funzione di verifica dell'attività di ricerca svolta dai dipartimenti e della congruità del curriculum scientifico o professionale dei titolari dei contratti di insegnamento • Conferma la composizione numerica del Nucleo di valutazione, ma «con soggetti di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all'Ateneo, il cui curriculum è reso pubblico nel sito internet dell'università; il coordinatore può essere individuato tra i professori di ruolo dell'ateneo»; • Attribuisce al NdV le funzioni di OIV (previste dal D.lgs. 150/2009) relative alle procedure di valutazione delle strutture e del personale al fine di promuovere nelle Università il merito e il miglioramento della performance organizzativa ed individuale.
<p>DM 987/2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ruolo nell'accreditamento periodico delle Sedi (relazione) • ruolo nell'attivazione di CdS già accreditati (validazione dati SUA-CdS) • esprime parere vincolante all'Ateneo sul possesso dei requisiti per l'accreditamento iniziale ai fini dell'istituzione di nuovo corsi di studio • verifica il corretto funzionamento del sistema di AQ e fornisce supporto all'ANVUR e al Ministero nel monitoraggio del rispetto dei requisiti di accreditamento iniziale e periodico dei corsi e delle sedi • fornisce supporto agli organi di governo dell'Ateneo e all'ANVUR nel monitoraggio dei risultati conseguiti rispetto agli indicatori per la valutazione periodica, nonché all'Ateneo nell'elaborazione di ulteriori indicatori per il raggiungimento degli obiettivi della propria programmazione strategica • riferisce nella relazione annuale di cui all'art.1, c. 2, L. 370/1999 sugli esiti delle attività precedenti e delle audizioni con i corsi di studio

Fonte: adattato da TURRI M., 2018

La riforma attuata con L. 240/2010 ha investito il NdV delle funzioni di Organismo Interno di Valutazione (OIV) che in base all'art. 4 del D.lgs. 150/2009, esercita le attività di controllo strategico, monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni, valida la relazione sulla performance, garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, propone la valutazione annuale dei dirigenti⁵⁴⁹. Inoltre, con l'entrata in vigore del D.lgs. 74/2017⁵⁵⁰, l'OIV assume un ruolo attivo nel segnalare eventuali necessità di interventi correttivi rispetto agli obiettivi programmati, anche in relazione alle risultanze dei controlli interni, con poteri propri di indagine e di accesso agli atti⁵⁵¹.

Nel caso specifico delle Università il Nucleo di Valutazione, quale OIV:

- esprime parere vincolante sul Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) che deve essere aggiornato annualmente; monitora il suo funzionamento formulando proposte e raccomandazioni agli altri organi di vertice;
- valida la relazione sulla performance, tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali;
- propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo, sulla base del sistema di misurazione e valutazione della performance, la valutazione annuale del Direttore Generale.

A seguito della entrata in vigore del sistema AVA le funzioni del Nucleo di Valutazione sono state ulteriormente ampliate⁵⁵²; relativamente alle procedure di

⁵⁴⁹ Si veda: PAVAN A., FADDA I., "I controlli interni per il buon andamento del settore pubblico italiano", *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2013, p. 440.

⁵⁵⁰ "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124" (Riforma Madia).

⁵⁵¹ Si veda: LUCCA M., "Il D.lgs. n. 74/2017 modifica il sistema di misurazione delle performance", *Comuni d'Italia*, vol. 9, 2017.

⁵⁵² Mentre il PQA attua le azioni di controllo e verifica (monitoraggio) dell'AQ, il NdV ne definisce la metodologia generale e valuta l'AQ complessiva dell'Ateneo. Valuta inoltre a rotazione, con una periodicità quinquennale, il funzionamento dei CdS e dei Dipartimenti attraverso l'analisi dei risultati ricorrendo, dove opportuno e necessario, alle audizioni. Il NdV verifica l'esecuzione nei CdS e nei Dipartimenti delle raccomandazioni e delle condizioni

accreditamento delle Sedi e dei CdS, in base a quanto previsto dal D.M. 987/2016, il NdV svolge le seguenti ulteriori funzioni:

- esprime un parere vincolante per l'Ateneo sul possesso dei requisiti di Accredimento iniziale ai fini dell'istituzione di nuovi Corsi di Studio;
- verifica il corretto funzionamento del sistema di Assicurazione della Qualità (AQ) fornendo supporto all'ANVUR e al MIUR nel monitoraggio del rispetto dei requisiti di Accredimento iniziale e periodico dei corsi di studio e delle sedi;
- fornisce sostegno agli organi di *governance* dell'Ateneo nel controllo dei risultati conseguiti rispetto agli indicatori per la valutazione periodica, nonché all'Ateneo nell'elaborazione di ulteriori indicatori per il raggiungimento degli obiettivi della propria programmazione strategica, anche sulla base degli indicatori individuati dalle Commissioni Paritetiche Docenti-Studenti.

Ogni anno il NdV redige una Relazione di valutazione che deve essere inviata all'ANVUR entro il 30 Aprile e che, a seguito dell'introduzione del sistema di AQ deve includere anche il rapporto sulle attività svolte in riferimento all'AVA⁵⁵³; nella Relazione si rende conto del rispetto dei requisiti di AQ, dei provvedimenti presi dall'Ateneo in base al monitoraggio in relazione ai corsi di studio, nonché delle iniziative assunte per promuovere la qualità. In tale occasione, il NdV è chiamato a segnalare all'ANVUR anche i corsi di studio con forti criticità alla luce dell'attività di valutazione interna dell'ultimo quinquennio.

formulate dalle Commissioni di Esperti di Valutazione in occasione delle visite esterne; in presenza di elementi critici può richiedere la redazione di Rapporti di Riesame ciclico ravvicinati.

⁵⁵³ Inoltre, in seguito alla visita di Accredimento periodico, nella Relazione annuale immediatamente precedente allo scadere del primo triennio dall'ultimo Accredimento periodico della Sede (o in ogni caso prima dello scadere dell'Accredimento periodico) il NdV relaziona all'ANVUR sull'applicazione delle eventuali raccomandazioni e condizioni formulate dall'Agenzia durante la visita di Accredimento periodico, segnalando all'ANVUR i CdS con forti criticità alla luce dell'attività di valutazione interna dell'ultimo quinquennio.

Tali informazioni verranno utilizzate dall'ANVUR nella valutazione periodica, ai fini della proroga dell'Accreditamento periodico dei Corsi di Studio.

In sostanza, da un lato il NdV ha il compito di fornire agli altri organi di governo le informazioni necessarie per alimentare le funzioni di indirizzo strategico e di programmazione, dall'altro lato ha il compito di mettere in collegamento e in comunicazione la *governance* interna con la *governance* esterna (o di sistema⁵⁵⁴)⁵⁵⁵.

In conclusione, si osserva come la riforma attuata con L. 240/2010 prevedendo l'applicazione di nuove regole e vincoli in merito alla composizione, alle funzioni e alle competenze degli organi di vertice, ha ridisegnato gli assetti interni di ciascun Ateneo. In sintesi, le principali modifiche rispetto al passato, sono:

- l'eliminazione dei "Rettori a vita" con l'introduzione del vincolo della unicità del mandato (6 anni) e della possibilità della mozione di sfiducia al Rettore da parte del Senato accademico;
- la netta separazione delle funzioni e competenze del Consiglio di Amministrazione e del Senato Accademico ai quali sono stati assegnati compiti e funzioni molto più distinti rispetto al passato. Il CdA si occupa soprattutto di definire gli obiettivi strategici istituzionali (approva il documento di programmazione strategica), di porre in essere una programmazione economica verificando la sostenibilità finanziaria delle attività istituzionali (approva il bilancio di previsione). Il SA ha compiti di rappresentanza della comunità accademica, di indirizzo, coordinamento e valorizzazione delle attività scientifiche, culturali, didattiche e dei servizi di interfaccia delle istanze provenienti dalle varie strutture scientifiche e didattiche, di

⁵⁵⁴ La *governance* di sistema è una *governance* nazionale costituita dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN), dalla Conferenza Permanente dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), da comitati consultivi, dal Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) E dalla Agenzia di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR). Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit., p. 13.

⁵⁵⁵ Si veda: CASELLA L., "Dal direttore amministrativo al direttore generale", cit., p. 142.

formulazione di proposte e pareri obbligatori in materia di didattica e ricerca e dei servizi agli studenti;

- la sostituzione del direttore amministrativo con il Direttore Generale; quest'ultimo è diventato rispetto al passato un “manager” che, tenendo conto degli indirizzi forniti dal CdA, è responsabile della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle attività di didattica e ricerca, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo;
- l'ampliamento delle funzioni del Nucleo di Valutazione.

La revisione della *governance* degli Atenei ha comportato una riprogettazione dell'organizzazione e soprattutto delle funzioni, delle competenze, dei diritti e dei doveri degli organi di vertice; rispetto alle nuove competenze delineate in capo ad organi ripensati nella loro struttura e nelle funzioni, i nuovi statuti universitari hanno adattato ed innovato formalmente l'impianto della *governance*; nonostante le modifiche siano state correttamente recepite da tutti gli Atenei, occorrerebbe comprendere quanto il cambiamento sia rimasto sulla carta e quanto invece sia stato culturalmente recepito in funzione di un nuovo modello di sviluppo delle logiche di governo dell'Ateneo a favore di una maggiore efficienza, efficacia e competitività del sistema universitario⁵⁵⁶.

2.3.1 Il consolidamento della *governance* esterna e la nascita dell'ANVUR

Le teorie e i modelli di *governance* investigano la ragion d'essere e i caratteri fondamentali degli istituti; nella prospettiva aziendale è possibile distinguere la *governance* interna che indica il “governo” di un singolo istituto e la *governance* esterna (o di sistema), che si riferisce all'assetto delle relazioni

⁵⁵⁶ Si veda: PROFUMO F., “Autonomia”, cit., pp. 99 – 101.

istituzionali interaziendali⁵⁵⁷; in tale ambito la *governance* esterna individua gli organi esterni che regolamentano il sistema universitario nel complesso esercitando una diretta influenza sugli Atenei.

A partire dagli anni '90 le Università sono state caratterizzate da una nuova *governance* esterna; prima di tale periodo il sistema era molto accentrato perché contraddistinto da un potere formalmente forte del Ministero della Pubblica Istruzione che destinava le risorse statali in base a rigidi criteri di destinazione; nel 1988 la mappa della *governance* del sistema universitario è semplice, e formata dalla presenza di pochi soggetti istituzionali al livello centrale, tra cui il CUN (Consiglio Universitario nazionale) e la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane)

La L. 168/1989 ha arricchito notevolmente la *governance* di sistema, poiché:

- ha istituito il MURST (Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica) riconfigurando e rafforzando il ruolo di alcuni enti già esistenti (es. il CUN e la CRUI)
- ha costituito nuovi organismi, tra cui il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU)
- ha avviato l'esperienza di valutazione delle Università con la nascita dell'Osservatorio Nazionale⁵⁵⁸ ponendo le basi per la successiva previsione dei Nuclei di Valutazione nelle Università statali⁵⁵⁹.

L'istituzione del MURST, preposto alla promozione dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica, allo sviluppo dell'Università e degli enti di istruzione superiore di grado universitario (ai sensi dell'art. 9 della Costituzione), ha rappresentato una prima tappa fondamentale nel lungo percorso intrapreso verso una ampia e generalizzata riforma dell'intera *governance* di sistema; il D.lgs. n.

⁵⁵⁷ Si veda: MONTEMERLO D., "La governance delle università: un'analisi della letteratura", in GRASSO G., ARCARI A., *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 19 – 34.

⁵⁵⁸ Si trattava di una struttura composta da cinque membri nominati del Governo, incaricata di monitorare e documentare sistematicamente le attività sviluppate dagli Atenei.

⁵⁵⁹ Si veda: REBORA G., TURRI M., "La governance del sistema universitario in Italia: 1989 – 2008", *Liuc Papers*, n. 221, ottobre 2008, pp. 1 – 26.

300/1999 ha riformato la struttura e i compiti dei Ministeri, istituendo tra l'altro il Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR) alla quale sono state demandate le funzioni del Ministero della Pubblica istruzione e quelle del Ministero della dell'Università e della Ricerca scientifica e Tecnologica⁵⁶⁰; Il MIUR è stato poi riorganizzato con l'approvazione del D.P.C.M. n. 98 del 2014 che ha stabilito la sua articolazione in tre Dipartimenti, tra cui il *Dipartimento per la formazione superiore e la ricerca* che è deputato alla programmazione, al coordinamento, finanziamento, sviluppo, internazionalizzazione della formazione superiore e alla valorizzazione della ricerca scientifica; tale Dipartimento è a sua volta articolato in tre Direzioni generali come mostra lo schema seguente (fig. 2.15).

⁵⁶⁰ Nel 2006 è stata poi introdotta la scissione del MIUR in due Ministeri: quello della Pubblica Istruzione (MPI) e quello dell'Università e della ricerca (MUR), trasferendo in tal modo, al primo le funzioni in materia di istruzione e al secondo le funzioni in materia di università e ricerca con le inerenti risorse finanziarie strumentali e di personale. Tuttavia, con la finanziaria del 2008 si è riportato il numero dei ministri a quello stabilito dal D.lgs. 300/1999 nella sua formulazione originaria; pertanto il Ministero dell'Università e della Ricerca ha accorpato anche l'istruzione assumendo nuovamente la denominazione di MIUR.

Fig. 2.15 – L'articolazione del Dipartimento per la formazione superiore e la ricerca



Fonte: elaborazione propria

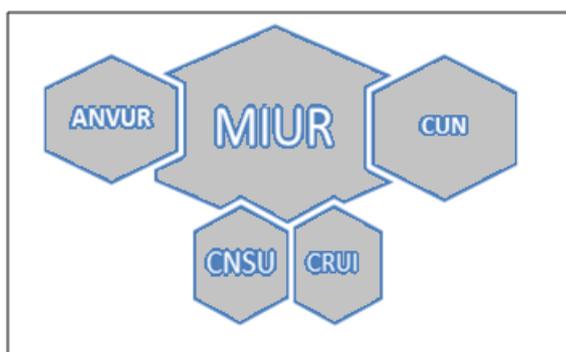
Il MIUR svolge compiti in materia di indirizzo, vigilanza, coordinamento e monitoraggio sulla maggior parte delle attività svolte all'interno delle Università; oltre alla normazione generale sul finanziamento delle Università (e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica) si occupa di programmare gli interventi inerenti al sistema universitario in riferimento anche all'orientamento degli studenti universitari ex ante ed ex post regolando i sistemi di accesso, i percorsi formativi e i servizi di job placement.

Nel settore della Ricerca il MIUR svolge funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca in ambito nazionale e internazionale inclusa la definizione del Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) ed il coordinamento e monitoraggio degli obiettivi europei in materia di ricerca; oltre alla valorizzazione delle carriere dei ricercatori e il loro accesso a

specifici programmi di finanziamento nazionali e internazionali, il MIUR soddisfa anche i fabbisogni informativi, nei settori della formazione superiore e della ricerca e di progettazione delle banche dati per le anagrafi degli studenti, della ricerca e della valutazione⁵⁶¹.

Il MIUR si avvale della collaborazione di vari organi collegiali che nel tempo hanno arricchito la *governance* (esterna) delle Università rappresentata nella figura seguente.

Fig. 2.16 – La *governance* esterna delle Università



Fonte: elaborazione propria

Il *Consiglio Universitario Nazionale* (CUN) è un organo elettivo di rappresentanza delle diverse categorie professionali del sistema universitario e degli studenti che svolge un ruolo soprattutto consultivo e propositivo verso il MIUR esprimendo pareri obbligatori, formulando proposte, adottando mozioni, raccomandazioni e svolgendo attività di studio ad esempio sulla programmazione universitaria, sui settori scientifico–disciplinari, sui regolamenti didattici di Ateneo e su ogni altra materia concernente le problematiche universitarie che il Ministero ritenga di sottoporre al suo parere; il suo funzionamento è disciplinato dalla L. 18/2006 ed è composto da un Presidente e dai membri consiglieri tra cui, docenti, PTA, altre componenti del sistema universitario⁵⁶².

⁵⁶¹ Si veda: www.miur.it.

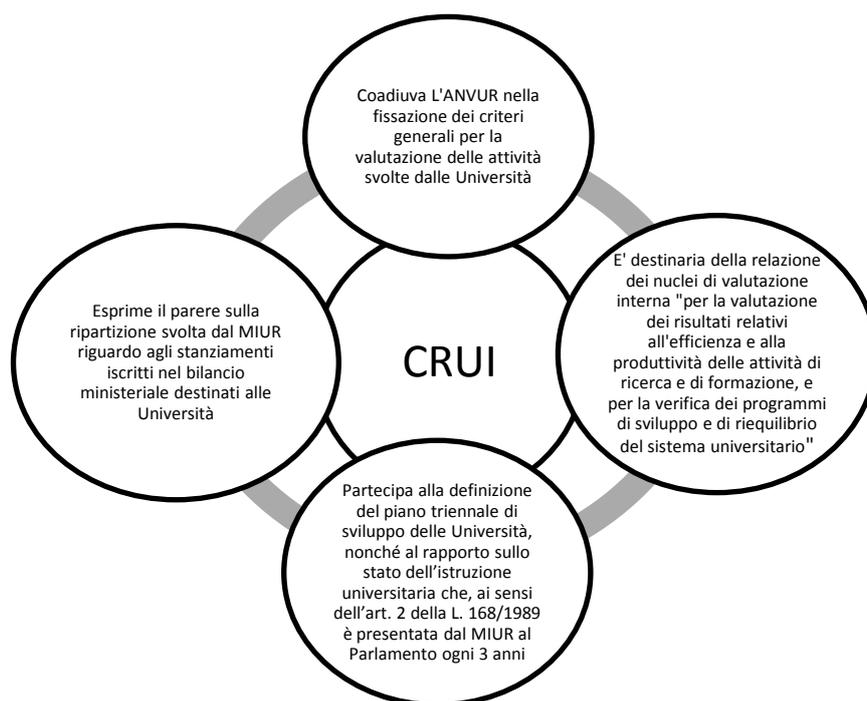
⁵⁶² Attualmente il CUN è composto da cinquantotto consiglieri. Quarantadue sono docenti eletti in rappresentanza delle quattordici aree disciplinari. Tre sono eletti in rappresentanza del

La *Conferenza dei Rettori delle Università Italiane* (CRUI) denominata anche Conferenza permanente dei Rettori è un'associazione privata (non riconosciuta) formata dai Rettori delle Università statali e non statali nata nel 1963. Nel tempo essa ha acquisito un ruolo istituzionale e di rappresentanza e una concreta capacità di influire sullo sviluppo del sistema universitario attraverso un'intensa attività di studio e di sperimentazione; dal 2007 la CRUI è l'associazione delle Università statali e non statali riconosciute che si propone come⁵⁶³: strumento di indirizzo e di coordinamento delle autonomie universitarie; luogo privilegiato di sperimentazione di modelli e di metodi da trasferire al sistema universitario; laboratorio di condivisione e diffusione di best practice e moderno centro di servizi a disposizione delle Università.

Fig. 2.17 – Le principali funzioni svolte dalla CRUI

Personale tecnico ed amministrativo delle Università. Tredici sono designati in rappresentanza delle altre componenti del sistema universitario. Il Presidente del CUN è eletto, nell'ambito dello stesso Consiglio, fra i professori ordinari. Presso il Consiglio Universitario Nazionale opera un ufficio di segreteria formato da personale in servizio presso il Ministero. Si veda: <https://www.cun.it>

⁵⁶³ Dal 2001 la Conferenza dei Rettori è affiancata dalla Fondazione CRUI, incaricata di sviluppare azioni di interfaccia fra sistema universitario e società nell'ottica dello sviluppo culturale ed economico del Paese. Si veda: <https://www.crui.it>.



Fonte: elaborazione propria

Dal 1997, nel sistema universitario opera anche il *Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari* (CNSU) in qualità di organo consultivo rappresentante degli studenti iscritti ai corsi attivati nelle Università italiane⁵⁶⁴ che si occupa di formulare pareri e proposte al MIUR su alcune tematiche tra cui ad esempio: i progetti di riordino del sistema universitario predisposti dal Ministero; le modalità con cui è realizzato l'orientamento e la mobilità degli studenti; i criteri per l'assegnazione ed utilizzazione del fondo di finanziamento ordinario e della quota di riequilibrio delle Università.

Inoltre, il CNSU entro un anno dall'insediamento deve presentare al Ministero una relazione sulla condizione studentesca nell'ambito del sistema universitario

⁵⁶⁴ Nel dettaglio, il C.N.S.U. è composto da ventotto componenti eletti dagli studenti iscritti ai corsi di laurea e di laurea specialistica, da un componente eletto dagli iscritti ai corsi di specializzazione e da un componente eletto dagli iscritti ai corsi di dottorato di ricerca. I componenti sono nominati con decreto del Ministro, durano in carica tre anni e sono rieleggibili. Il C.N.S.U. elegge nel proprio seno il Presidente e tre membri che compongono l'Ufficio di Presidenza. Si consulti: <http://www.cnsu.miur.it>.

avendo la facoltà di rivolgere a quest'ultimo circa fatti o eventi di rilevanza nazionale riguardanti la didattica e la condizione studentesca, cui il Ministro deve dare risposta entro 60 giorni.

Nel 2006 la *governance* del sistema universitario ha subito un importante cambiamento con la costituzione dell'*Agenzia Nazionale per la Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca* (ANVUR) attuata con L. 286/2006 che ha previsto la soppressione del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) e del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario.

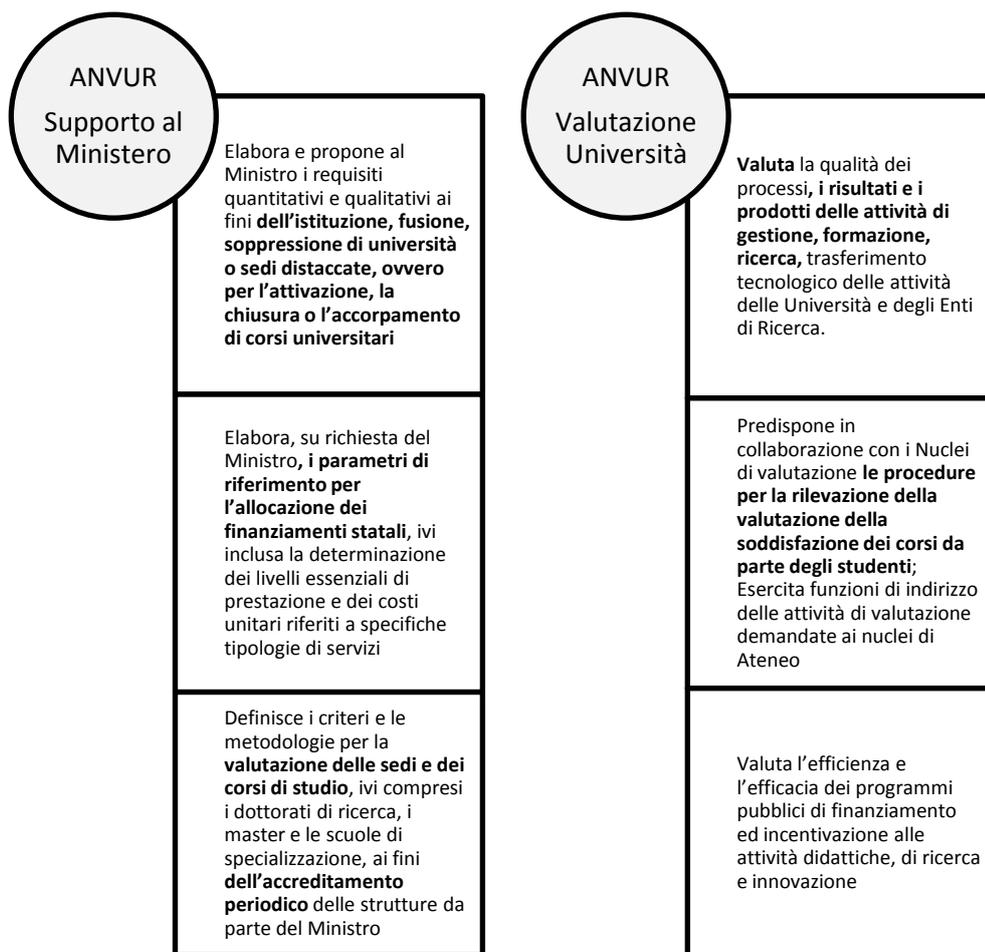
La nascita dell'ANVUR è stata concepita con l'obiettivo di trasformare i controlli del sistema universitario, passando da un controllo formale dell'attività svolta dalle Università ad una valutazione della qualità dei risultati raggiunti; tale passaggio, conseguente alla definizione delle Università come enti autonomi (e non più organi decentrati dello Stato), si inserisce nel percorso di autonomia responsabilizzata già intrapreso dagli Atenei che deve essere supportato dalla sostituzione dei controlli tradizionali con la valutazione dei risultati raggiunti⁵⁶⁵.

L'ANVUR sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle Università e degli enti di ricerca effettuando un controllo esterno della qualità delle attività svolte dalle Università e degli enti di Ricerca destinatari di finanziamenti pubblici e indirizzando il controllo interno svolto dai Nuclei di valutazione.

Come mostra la figura seguente, l'ANVUR svolge sia la funzione di supporto al Ministero dell'Università e della Ricerca, sia l'attività di valutazione delle attività poste in essere dalle varie Università.

Fig. 2.18 – Le principali funzioni svolte dall'ANVUR

⁵⁶⁵ Si veda: VANDELLI L., *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 108.



Fonte: elaborazione propria

Nell'ambito della funzione di valutazione, le attività principali svolte dall'ANVUR riguardano⁵⁶⁶: la valutazione della ricerca, la valutazione della didattica, la valutazione della terza missione,⁵⁶⁷ la valutazione della performance dell'azienda universitaria in riferimento all'efficacia ed efficienza, con forte collegamento con il modello contabile di riferimento⁵⁶⁸.

⁵⁶⁶ Si veda: POLLIFRON M., "Valori e principi di fondo dell'istituzione universitaria", in MIO C., RICCI P., *La rendicontazione sociale negli Atenei italiani. Valori, modelli, misurazioni*. FrancoAngeli, Milano, 2016.

⁵⁶⁷ Ai fini delle attività di valutazione svolte dall'ANVUR la terza missione è intesa come la valutazione delle ricadute delle attività di didattica e ricerca sulla comunità di riferimento.

⁵⁶⁸ Si veda: POLLIFRONI M., "Valori e principi di fondo dell'istituzione universitaria", cit., p. 34.

Per quanto riguarda la valutazione della didattica, l'ANVUR è stata incaricata della definizione del sistema AVA⁵⁶⁹; in tale ambito, l'Agenzia di Valutazione ha accelerato il processo di istituzionalizzazione della terza missione che è stata riconosciuta a tutti gli effetti come una missione istituzionale delle Università, accanto all'insegnamento e alla ricerca⁵⁷⁰; il processo di valutazione della Terza Missione intesa come “apertura verso il contesto socio-economico mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze”, è stato avviato a partire dal primo esercizio di valutazione della ricerca (VQR 2004-2010) definendo alcuni indicatori, inerenti non solo al trasferimento tecnologico⁵⁷¹, ma anche alle scienze umane (gestione di siti archeologici e poli museali e altre attività di Terza Missione)⁵⁷².

Sempre con riferimento all'ambito della ricerca l'ANVUR ha fornito indicazioni riguardo al progetto di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR⁵⁷³), supportato la procedura di Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN⁵⁷⁴) e definito anche le modalità di accreditamento dei corsi di dottorato⁵⁷⁵.

⁵⁶⁹ Il sistema AVA è stato illustrato nel paragrafo 2.1.2.

⁵⁷⁰ Inoltre, sulla valutazione della terza missione l'ANVUR ha pubblicato il 1 Aprile 2015 uno specifico manuale che individua i criteri per la valutazione delle attività di terza missione delle Università e risponde in modo organico alla previsione normativa, includendo la terza missione tra le attività oggetto di analisi della valutazione periodica.

⁵⁷¹ Gli indicatori di trasferimento tecnologico sono ad esempio i contratti di ricerca e consulenza con committenza esterna, brevetti, creazione di imprese spin-off, partecipazione a incubatori e consorzi con finalità di trasferimento tecnologico.

⁵⁷² L'ANVUR ha infatti identificato specifici indicatori e parametri di valutazione della Terza Missione. La qualità della Terza Missione viene considerata tra i requisiti di qualità delle Sedi e dei Corsi di Studio (allegato C del DM 987/2016). Si veda: www.anvur.it.

⁵⁷³ La VQR valuta i risultati della qualità della ricerca principalmente mediante la valutazione tra pari; si articola in 16 Aree di Ricerca; per ogni area, l'ANVUR ha costituito un Gruppo di Esperti della Valutazione (GEV) con il compito di valutare i prodotti della ricerca. Il numero di prodotti da proporre alla valutazione da parte degli addetti alla ricerca varia a seconda del proprio ruolo e del tipo di istituzione e ogni volta è indicato nel bando VQR. Le valutazioni sono basate sul metodo della valutazione tra pari e, per gli articoli delle aree bibliometriche indicizzati nelle banche dati Web of Science e Scopus, sull'analisi bibliometrica. Esiste inoltre un vincolo normativo dettato dal D.P.R. n.76 del 2010 istitutivo dell'ANVUR, che obbliga a svolgere la valutazione prevalentemente tramite procedimenti di valutazione tra pari (*peer review*). I soggetti valutati sono costituiti dai ricercatori (a tempo determinato ed indeterminato), professori di prima e seconda fascia, professori straordinari a tempo determinato e dai ricercatori, tecnologi e dirigenti di ricerca degli Enti di Ricerca. Sono presi in considerazione ai fini della VQR i prodotti di ricerca costituiti da: monografie scientifiche e prodotti equivalenti; contributi in rivista,

In conclusione si osserva che la creazione dell'ANVUR e il contestuale superamento del CNVSU e CIVR risponde alla finalità di creare un sistema di valutazione degli Atenei coerente con la programmazione ministeriale che consideri in maniera integrata tutte le attività svolte negli Atenei (didattica, ricerca, servizi amministrativi, ecc.).

2.4. Il meccanismo di finanziamento *performance-based funding* per migliorare l'efficienza, efficacia ed economicità delle Università

La ricerca dei finanziamenti è l'anello debole delle Università pubbliche considerate "aziende" da governare secondo logiche economico-aziendali; le stesse infatti, non sono in grado di autofinanziarsi, ovvero di generare al proprio interno le risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi istituzionali di didattica, ricerca e terza missione; pertanto, anche se la legislazione ha sancito l'autonomia finanziaria prevedendo che gli Atenei possano ricorrere oltre che alle risorse pubbliche provenienti dal Ministero, anche alle risorse finanziarie derivanti da

contributi in volume e altri tipi di prodotti scientifici (ad esempio disegni, banche dati, progetti architettonici, ecc). Si consulti: www.anvur.it.

⁵⁷⁴ Con l'articolo 16 della Legge 240 del 2010, per la partecipazione ai concorsi nelle singole università per la qualifica di professore di I o II fascia, è previsto come requisito necessario il possesso dell'Abilitazione Scientifica Nazionale. L'ASN è una procedura di valutazione non comparativa gestita direttamente dal Ministero attraverso le Commissioni nazionali di ognuno dei settori concorsuali. L'Abilitazione Scientifica Nazionale costituisce pertanto il titolo richiesto per partecipare: ai concorsi indetti dagli atenei con procedura aperta (ex art. 18, L. 240/2010); ai concorsi riservati (fino all'anno 2019) a coloro che già sono in servizio presso l'ateneo (ex. art. 24, comma 6, L. 240/10); alle procedure di assunzione per coloro che, essendo inquadrati come ricercatori di tipo b) possono al termine del triennio essere assunti come professori di II fascia (ex. art. 24, comma 5, L. 240/2010). L'Abilitazione Scientifica Nazionale è stata oggetto di alcune modifiche normative nel corso del 2014: da procedura a cadenza annuale (tornate 2012 e 2013) è diventata una procedura senza soluzione di continuità che si svolge durante tutti i mesi dell'anno. Nel processo dell'Abilitazione, sono coinvolte 190 commissioni concorsuali (corrispondenti ai Settori concorsuali) composte da cinque Professori ordinari, sorteggiati dal MIUR nell'ambito di apposite liste formate dall'ANVUR.

⁵⁷⁵ Negli aspetti riguardanti: l'autorizzazione iniziale ed attivare i corsi, la verifica periodica della permanenza dei requisiti per l'accreditamento o la revoca dei corsi di dottorato, la valutazione annuale dei corsi di dottorato ai fini della ripartizione annuale dei finanziamenti ministeriali. Si veda: POLLIFRONI M., "Valori e principi di fondo dell'istituzione universitaria", cit., p. 34.

imprese, da altri enti pubblici (es. la Comunità Europea), dagli utenti che usufruiscono dei servizi (studenti), in realtà tale autonomia è incompleta⁵⁷⁶; infatti, le risorse finanziarie utilizzate sono prevalentemente pubbliche e la capacità imprenditoriale degli Atenei che dovrebbe incentivare il reperimento di finanziamenti presso le imprese è ancora molto ridotta; a tale circostanza si è aggiunta la scarsità delle risorse finanziarie che ha determinato sia la contrazione degli importi ministeriali trasferiti alle Università, sia una maggiore incertezza sulle somme attribuite che dipendono sempre di più anche dalla *performance* raggiunta.

Bisogna riconoscere che nonostante le criticità, nel tempo sono stati compiuti alcuni passi in avanti riguardo alla possibilità delle Università di gestire autonomamente le risorse finanziarie. Il punto di partenza di tale riconoscimento si rinviene nella L. 168/1989, ma soprattutto nella L. 537/1993 che ha modificato gli aspetti del dinamico sviluppo delle entrate e delle uscite (spese) per il sistema universitario nel suo complesso⁵⁷⁷. Prima di suddetta legge, vigeva un modello finanziario sostanzialmente accentrato⁵⁷⁸ in quanto il Ministero ripartiva gli stanziamenti statali definendo nel dettaglio anche le modalità di impiego; pertanto, considerati i vincoli di destinazione dei capitoli di spesa, di fatto, per le Università non potevano configurarsi ampi margini di autonomia finanziaria⁵⁷⁹.

Prima dell'entrata in vigore della Legge 537/1993⁵⁸⁰ il finanziamento delle Università, era caratterizzato dall'assenza di un ruolo attivo della domanda nell'allocazione delle risorse, da criteri di trasferimento dei fondi pubblici orientati alle spese storiche e dalla numerosità e frammentarietà dei capitoli di spesa del bilancio statale destinati alle Università⁵⁸¹.

⁵⁷⁶ Si veda il paragrafo 2.1.2 sull'autonomia universitaria.

⁵⁷⁷ Si veda: LUCIANELLI G., *Il comportamento strategico delle università*, cit., p. 26.

⁵⁷⁸ *Idem*.

⁵⁷⁹ Si veda: PALEARI S., *Il futuro dell'Università italiana dopo la riforma*, cit., p. 134.

⁵⁸⁰ Tra le novità introdotte dalla L. 537/1993 vi è l'inclusione degli Atenei privati a ricevere una parte (seppur ridotta) del finanziamento statale.

⁵⁸¹ Si veda: STRASSOLDO M., *L'azienda Università, le sfide del cambiamento*, Isedi, Torino, 2001, pp. 126 – 127.

La maggiore autonomia finanziaria è stata attuata in primis mediante il passaggio da diverse linee di finanziamento vincolate per destinazione ad un finanziamento attribuito dallo Stato agli Atenei in un'unica soluzione mediante il *Fondo di Finanziamento Ordinario* (FFO)⁵⁸² destinato a coprire le spese per il funzionamento ordinario degli Atenei⁵⁸³; nello specifico, i numerosi capitoli di spesa vincolata (circa venti)⁵⁸⁴ sono stati ridotti⁵⁸⁵ e sostituiti da un unico fondo (il FFO) direttamente attribuito agli Atenei⁵⁸⁶ che provvedono a ripartirlo autonomamente tra le unità interne⁵⁸⁷; in tal modo lo Stato ha delegato la gestione

⁵⁸² Sin dalla nascita (1993), il Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università (FFO) presenta alcune contraddizioni di fondo: esso consolida lo status quo dell'allocazione di fondi alle Università, attraverso la definizione della cosiddetta "quota storica"; si presenta come veicolo di finanziamento omnibus all'interno del quale ricadono sia gli interventi per il funzionamento sia le allocazioni "premierali", ponendo le premesse per una pernicioso mescolanza di ambiti fra loro assai diversi. Fino al 2008 la dimensione del fondo cresce, e la ripartizione non mostra grandi squilibri tra gli atenei del Nord e del Sud, rispetto a quelli del Centro e delle Isole. Con la c.d. "riforma Gelmini" (L. 240/2010), il quadro cambia poiché l'investimento pubblico nelle Università si riduce drasticamente. Il FFO diminuisce notevolmente fino a tornare, in valori reali, ai livelli di metà anni Novanta. Sul totale delle entrate degli atenei diminuisce sensibilmente il peso delle risorse attribuite dal MIUR (e in particolare del FFO), a vantaggio della contribuzione studentesca e di finanziamenti di soggetti terzi, specie privati. Questo cambiamento produce un significativo impatto territoriale, perché colpisce in particolare le Università collocate nelle aree meno ricche del Paese. Si veda: BANFI A., VIESTI G., "Il finanziamento delle università", in VIESTI G. (a cura di), *Un'università in declino, un'indagine da nord a sud*, Donzelli, Roma, 2016.

⁵⁸³ Comprende anche le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica.

⁵⁸⁴ Permangono alcuni finanziamenti specifici vincolati per destinazione. I principali sono: il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti (articolo 1, comma 1, Decreto Legge 105 del 2003 convertito nella legge 170 del 2003), il Fondo per le borse post-lauream per dottorato di ricerca; le Risorse per i Piani straordinari di reclutamento dei Professori e dei Ricercatori.

⁵⁸⁵ I principali fondi con destinazione vincolata sono: il *Fondo per l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature scientifiche* destinato a coprire le spese per la realizzazione di opere edilizie e infrastrutturali; il *Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario* gestito per coprire finanziariamente specifiche iniziative di ricerca, comprese quelle relative a nuove attività didattiche; il *Fondo per i programmi di rilevante interesse nazionale* che incentiva lo sviluppo della ricerca e la competizione tra gruppi di ricercatori, soprattutto interuniversitari. I programmi di rilevante interesse nazionale sono definiti dai proponenti, in risposta a bandi annuali biennali dello stesso Ministero, su temi liberamente individuati; la restante quota è a carico del proponente il progetto.

⁵⁸⁶ Escluso il Fondo per i programmi di rilevante interesse nazionale

⁵⁸⁷ Si veda: PALLETTA A., *Il governo dell'università*, cit., p. 63.

delle risorse pubbliche ai singoli Atenei garantendo loro l'opportunità di decidere riguardo all'allocazione delle risorse assegnate con maggiore autonomia⁵⁸⁸.

In un quadro di evidenti difficoltà economiche determinate dal costante decremento del finanziamento statale conseguente alla complessiva riduzione delle risorse pubbliche⁵⁸⁹, considerata la grave condizione di sotto-finanziamento in cui operano le Università italiane rispetto a quelle europee⁵⁹⁰, la L. 240/2010 (c.d. riforma Gelmini) e i successivi decreti attuativi, hanno introdotto un meccanismo di assegnazione dei fondi statali che si discosta progressivamente da una allocazione attuata sulla base della quota storica in favore di una attribuzione effettuata sulla base del “costo standard unitario di formazione per studente in corso” (CSFSC) e in funzione di una quota premiale collegata in misura rilevante alla VQR effettuata dall'ANVUR⁵⁹¹. Come mostra la figura che segue (fig. 2.19), il sistema di finanziamento ordinario (FFO) è attualmente suddiviso in due componenti principali.

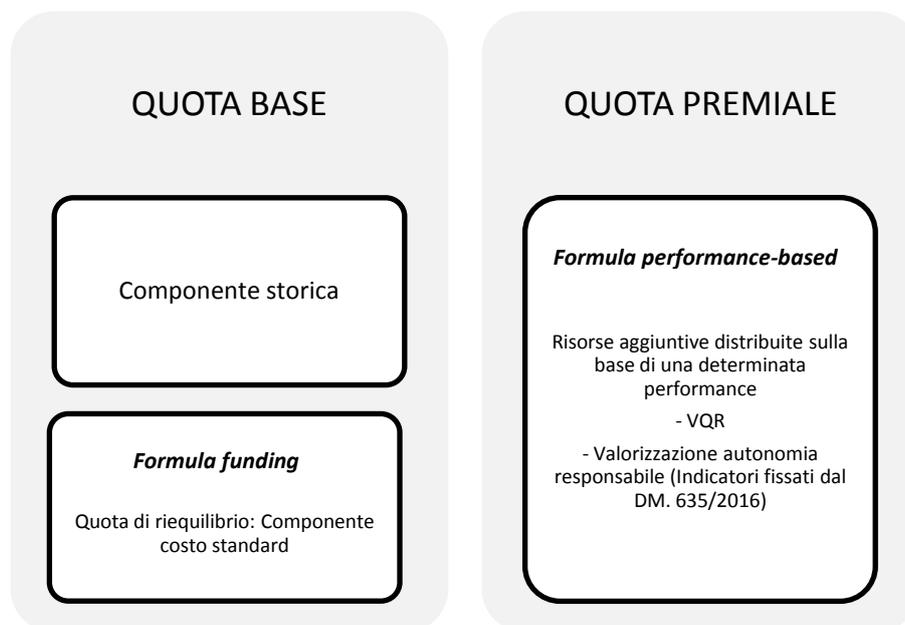
Fig. 2.19 – Le componenti del FFO

⁵⁸⁸ Si veda: PALLEARI S., *Il futuro dell'università*, cit., p. 134.

⁵⁸⁹ *Idem*.

⁵⁹⁰ Inoltre, mentre per la scuola primaria e secondaria la spesa per studente è prossima alla media OCSE (e si è tornati ad investire risorse importanti nell'ultimo biennio), per quanto riguarda l'Università, l'Italia, che è storicamente posizionata in coda ai principali Paesi, ha visto ridurre significativamente le risorse ad essa destinate. Si consulti: www.eua.com.

⁵⁹¹ Si veda: TRELLE, *Dopo la riforma: università italiana, università europea?*, Quaderno n. 13, Marzo 2017, pp. 65 – 86.



Fonte: elaborazione propria

Nella definizione delle componenti del FFO si osserva il mantenimento di un elemento di continuità con la spesa storica che sarà ridotta in maniera graduale in modo da consentire alle Università di diluire nel tempo l’impatto e gli effetti dei nuovi meccanismi di finanziamento, offrendo loro la possibilità di prepararsi alla situazione a regime; la parte di quota base, allocata in funzione della spesa storica affrontata dalle Università negli anni trascorsi, sarà sempre più ridotta in favore della quota di riequilibrio, ripartita attraverso il costo standard⁵⁹² che rende il meccanismo di allocazione di tipo *formula funding* prevedendo che l’impiego delle risorse pubbliche, ed il relativo finanziamento, sia commisurato all’effettivo fabbisogno standard necessario a garantire, da parte degli istituti pubblici un livello delle prestazioni essenziale, ovvero qualitativamente e quantitativamente adeguato⁵⁹³.

⁵⁹² Il costo standard si è diffuso come strumento di programmazione e controllo nel settore privato, ma ha visto una recente progressiva espansione anche nell’ambito delle PA in quanto ritenuto in grado di favorire la riduzione degli sprechi e la razionalizzazione della spesa pubblica, valutando l’operato dell’azione amministrativa nell’ottica di efficienza e di economicità.

⁵⁹³ Si veda: BIONDI L., COSENZ F., “La misurazione della performance accademica: un’analisi applicata al “costo standard per studente in corso”, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, vol. 3, 2017, p. 360.

Nelle Università, il meccanismo di finanziamento basato sulla formula *funding* comporta che la ripartizione dei fondi ministeriali avvenga sulla base di parametri oggettivi espressivi della struttura (numero e tipo di corsi di laurea) e della dimensione (numero di studenti iscritti) di ciascun Ateneo; si tratta di parametri che cercano di approssimare, seppure in modo grezzo la struttura dei costi e quindi i fabbisogni finanziari delle varie Università; si assume che un Ateneo presenti costi più elevati quanto più numerosi siano gli studenti iscritti, i corsi di laurea attivati e la tipologia di quest'ultimi (a carattere umanistico, medico ecc)⁵⁹⁴.

Il parametro prescelto è il costo standard di formazione per studente in corso (CSFSC) che attribuisce al singolo Ateneo una “dote” di risorse per ogni studente regolarmente iscritto; tale approccio metodologico per il calcolo di riparto, che segue logiche economico-aziendali⁵⁹⁵, segna una vera e propria rivoluzione perché da un finanziamento basato su determinazioni di “spesa” si tende verso un finanziamento basato sulla determinazione di un “costo” standard⁵⁹⁶. Suddetto parametro assume il duplice significato di “norma” e di “misura” perché può essere interpretato come costo-obiettivo verso cui orientare e responsabilizzare l'organizzazione e come costo-parametrico cui raffrontare i

⁵⁹⁴ Si veda: PALLETTA, *Il governo dell'università*, cit., p. 66.

⁵⁹⁵ Il tema del costo standard è da tempo oggetto di interesse da parte della dottrina economico-aziendale nazionale ed internazionale. CODA V., *I costi standard nella programmazione e nel controllo della gestione*, Milano, Giuffrè, 1975.

⁵⁹⁶ Infatti, il concetto di costo standard è molto diverso da quello di spesa. Il primo esprime la valorizzazione dei fattori produttivi impiegati in un determinato periodo (ad esempio un anno) per l'esercizio di certe funzioni e per la produzione di determinati servizi. Il secondo concetto indica la valorizzazione dei fattori acquisiti in un determinato periodo (ad esempio un anno) o dei fattori per i quali l'ente ha assunto impegni nello stesso periodo. Quindi se determinati materiali necessari per lo svolgimento di un servizio sono stati acquisiti nell'anno precedente e sono stati impiegati nell'anno considerato, oppure sono stati acquisiti nell'anno considerato e saranno impiegati nell'anno successivo emerge la differenza tra spesa e costo. Si osserva che il costo può essere rilevato in presenza di un sistema di contabilità economico – patrimoniale, mentre la spesa è rilevabile mediante la contabilità finanziaria. Si veda: BORGONOV E., “Il contributo dei costi standard nei processi di miglioramento delle performance delle Amministrazioni pubbliche”, in AA.VV. *La misurazione delle performance nelle pubbliche Amministrazioni*, CNEL, Roma, 2009, p. 10.

costi effettivamente sostenuti per valutare la *performance* ed esprimere giudizi di efficienza⁵⁹⁷.

L'applicazione del metodo del costo standard richiede l'individuazione di un fabbisogno standard; nel caso specifico, si considera che le Università, per educare uno studente per gli anni di durata normale del corso di studi impieghino una dotazione standard di risorse umane (personale accademico e tecnico, amministrativo, bibliotecario), organizzative, gestionali, strumentali, infrastrutturali, commisurata sia alla tipologia di percorso formativo prescelto, sia alle dimensioni dell'Ateneo, sia al contesto economico, territoriale e infrastrutturale di riferimento⁵⁹⁸.

A tal proposito, l'allocazione basata sul costo standard è attuata secondo un criterio di efficienza nell'impiego delle risorse da parte di ciascun Ateneo, in termini di docenza di riferimento (che è remunerata uniformemente in ciascuna Università) e di servizi amministrativi, didattici e strumentali a parità di area disciplinare⁵⁹⁹.

Attraverso il meccanismo del finanziamento a costi standard si configura un sistema di responsabilizzazione delle Università sul piano dei costi, in termini di efficienza e funzionalità nelle scelte di erogazione dei servizi e sul piano dei proventi nella capacità di bilanciare i trasferimenti a costi standard con i

⁵⁹⁷ Si veda: BIONDI L., COSENZ F., "La misurazione della performance accademica", cit.

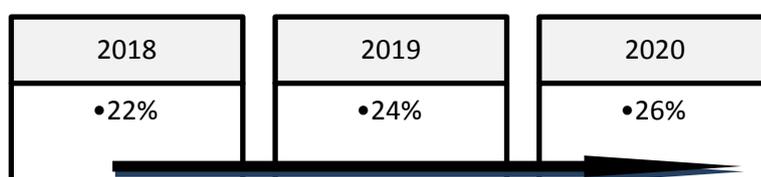
⁵⁹⁸ In particolare, l'art. 8 del D.lgs. n. 49 del 2012 individua le seguenti componenti di costo standard: a) attività didattiche e di ricerca; b) servizi didattici, organizzativi e strumentali; c) dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio; d) ulteriori voci di costo. Si veda: BIONDI L., COSENZ F., "La misurazione della performance accademica", cit., p. 362.

⁵⁹⁹ Il decreto interministeriale 893/2014 emanato dal MIUR di concerto con il MEF, ha individuato tre macro aree disciplinari: medico-sanitaria, scientifico-tecnologica, umanistico-sociale. Il valore del costo standard varia in funzione delle diverse aree disciplinari supponendo che laureare studenti in medicina risulti più costoso rispetto a laureare studenti che appartengono alle altre aree disciplinari. Si pensi che, solo in termini di dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio, il costo unitario standard stimato per studente afferente all'area medico-sanitaria risulta 2,5 volte (4.091 euro vs. 1.669 euro) maggiore rispetto al costo unitario dell'area scientifico-tecnologica e 7,2 volte maggiore di quello dell'area umanistico-sociale (570 euro).

contributi a carico degli utenti per la copertura di eventuali differenze tra costi effettivi e costi standard⁶⁰⁰.

Da questo punto di vista, il riparto del FFO sulla base del CSFSC è stato introdotto soprattutto per incentivare le Università a ridurre i costi di produzione e a limitare il numero degli studenti fuori corso⁶⁰¹. Gli Atenei sono stati chiamati da un lato ad accrescere la propria capacità di attrazione (quota di mercato) e dall'altro lato a migliorare la qualità dei servizi didattici ponendo maggiore attenzione nei confronti degli studenti per supportarli a rispettare il numero di anni di durata legale dei corsi di studio; tale indicazione di *policy* che incentiva gli Atenei a migliorare la loro attrattività e attenzione nei confronti degli studenti sarà sempre più accentuata, poiché la percentuale del FFO distribuita in base al CSFSC aumenterà sempre di più; di seguito le quote percentuali previste per il triennio 2018–2020 dal recente DM. 585/2018.

Fig. 2.20 – Percentuale del FFO distribuita in base al CSFSC nel triennio 2018-20



Fonte: elaborazione propria

La formula che individua i parametri e le voci di costo da stimare⁶⁰² porta a trarre delle riflessioni critiche sulla configurazione del CSFSC; infatti,

⁶⁰⁰ Si veda: GUARINI E., “Il finanziamento a costi standard come opportunità di responsabilizzazione economica delle amministrazioni pubbliche” in AA.VV. *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, CNEL, Roma, 2009.

⁶⁰¹ Si veda: FRANCESCONI A., GUARINI E., “Performance-based funding e sistemi di allocazione delle risorse ai dipartimenti: prime evidenze nella università italiane”, *Management control*, vol. 1, 2017, p. 121.

⁶⁰² Costo standard di formazione per studente in corso = $a+b+c+d+e$ dove a = costo medio delle attività di didattica e di ricerca; b = costo standard dei servizi didattici e organizzativi (compreso PTA); c = costo di funzionamento (es. utenze, riscaldamento, luce e altri costi fissi); d = ulteriori

quest'ultimo è un parametro che non incorpora una stima di tutti i costi sostenuti dall'Ateneo, ma ricomprende esclusivamente quelli che, secondo un approccio uniforme a livello nazionale, sono riconducibili a standard predefinitivi⁶⁰³.

Inoltre, la norma⁶⁰⁴ facendo espresso riferimento ai soli studenti regolarmente iscritti nell'Ateneo da un numero di anni complessivi non superiori alla durata normale del corso frequentato, ha escluso i cosiddetti “fuori corso⁶⁰⁵” nella determinazione dello standard di costo; ciò ha comportato una distorsione nella stima delle risorse impiegate dagli Atenei e una penalizzazione delle Università che presentano un numero elevato di studenti non regolari⁶⁰⁶. Inoltre si osserva che la funzione di costo che caratterizza una specifica azienda non è sempre di facile definizione, pertanto, la previsione dei costi potrebbe rappresentare una pallida approssimazione di quelli che realmente saranno sostenuti.

voci di costo per particolari ambiti disciplinari (es. costo esperti linguistici), e= correzione perequativa per area geografica.

⁶⁰³ Si veda: TRELLE, “Risorse finanziarie: fonti e modalità di allocazione”, in TRELLE, Dopo la riforma: università italiana, università europea?, Quaderno n. 13, Marzo 2017, pp. 65 – 86.

⁶⁰⁴ Il D.lgs. 91/2017 (attuativo della L. 123/2017) ribadisce che per costo standard per studente delle università statali si intende il costo di riferimento attribuito al singolo studente iscritto entro la durata normale del corso di studio, determinato tenuto conto della tipologia di corso, delle dimensioni dell'Ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'Università. Il modello di calcolo del costo standard per studente, considera anche i costi del personale docente, dei docenti a contratto, del personale tecnico-amministrativo, nonché dei costi di funzionamento e gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio, prevedendo anche alcuni meccanismi perequativi, al fine di tenere conto dei differenti contesti economici e territoriali in cui l'Università si trova ad operare. Il modello di calcolo deve essere determinato con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che definisce anche la quota del FFO da ripartire tra gli atenei in base al criterio del costo standard per studente.

⁶⁰⁵ In particolare, come previsto dal recente DM. 585/2018, nel modello del calcolo del costo standard sono ricompresi solo gli studenti in corso e gli studenti entro il primo anno fuori corso; si escludono quindi tutti gli altri studenti fuori corso.

⁶⁰⁶ Questo aspetto potrebbe determinare l'attuazione di comportamenti opportunistici da parte degli Atenei, riducendo i livelli di apprendimento richiesti per superare gli esami, con un conseguente impatto negativo sulla preparazione dei laureati, oppure immatricolando quanti più studenti possibili, cercando al contempo di tenerli in corso, oppure ancora aumentando la tassazione degli studenti fuori corso, con il rischio di un elevato tasso di abbandono degli studi e conseguente riduzione del numero di laureati. Si veda: BIONDI L., COSENZ F., “La misurazione della performance accademica”, cit., p. 364.

Oltre al costo standard, la seconda importante innovazione inerente la ripartizione del FFO tra le Università orientata ai criteri di efficienza ed efficacia propri del *New Public Management* risiede nel costante incremento della quota premiale introdotta a partire dal 2009; quest'ultima qualifica il finanziamento degli Atenei di tipo *performance based funding*⁶⁰⁷ (PBF) ossia basato sulle performance raggiunte; tale meccanismo è stato introdotto con l'obiettivo di responsabilizzare le Università sulle decisioni e i risultati che si prevede di raggiungere attraverso la creazione di un sistema di confronto tra gli Atenei che competono per il finanziamento pubblico⁶⁰⁸.

La composizione della quota premiale è definita ogni anno da un decreto ministeriale e generalmente ripartita tra le Università in relazione alla qualità dell'offerta formativa, ai risultati dei processi formativi, alla qualità della ricerca scientifica, alla efficacia ed efficienza delle sedi didattiche (secondo la valutazione periodica svolta dall'ANVUR⁶⁰⁹). La fig. 2.21 mostra come dal 2016 al 2018 sia stato previsto un costante aumento della quota premiale.

Fig. 2.21 – La ripartizione della quota premiale del FFO dal 2016 al 2018

⁶⁰⁷ Il *Performance Based Funding* consiste nel finanziamento delle aziende basato sulle performance; esso si caratterizza per l'impiego di modelli formule e modelli chiaramente definiti che legano il finanziamento delle singole organizzazioni e specifici target e misure di performance. Si veda: FRANCESCONI A., GUARINI E., "Performance based funding e sistemi di allocazione delle risorse ai dipartimenti", cit.

⁶⁰⁸ Si veda: CANTELE S., CAMPEDELLI B., "Il Performance-based funding nel sistema universitario italiano", cit.

⁶⁰⁹ Si vedano gli indicatori di valutazione periodica approfonditi nel paragrafo 2.1.2

Quota premiale: 20 % del FFO	Quota premiale: 22 % del FFO	Quota premiale: 24 % del FFO
2016 65% Risultati VQR periodo 2004 - 2010 20% Valore politiche di reclutamento 7% Livello di internazionalizzazione della didattica raggiunto dall'Ateneo 8% Risultati della didattica: numero di studenti che hanno acquisito aumento 20 CFU	2017 60% Risultati VQR del periodo 2011 - 2014 20% Valore politiche di reclutamento triennio 2014 - 2016 utilizzando in particolare i dati relativi alla VQR 2011-2014 20% Valorizzazione dell'autonomia responsabile	2018 60% Risultati VQR del periodo 2011 - 2014 20% Valore politiche di reclutamento triennio 2015 - 2017 utilizzando in particolare i dati relativi alla VQR 2011-2014 20% Valorizzazione dell'autonomia responsabile ai sensi di quanto previsto dal DM. 635/2016

Fonte: elaborazione propria

Ai fini dell'allocazione della quota premiale è evidente l'importanza del processo di VQR svolto dall'ANVUR i cui esiti sono stati utilizzati anche per valutare le politiche di reclutamento⁶¹⁰ poste in essere dalle Università.

Inoltre, a partire dal 2017 è stata data attuazione per la prima volta a quanto previsto nella programmazione triennale 2016-18 varata con DM. 635/2016 che ha introdotto l'autonomia responsabile; a tal proposito è stato previsto che una parte della quota premiale del FFO sia distribuita tra gli Atenei secondo i miglioramenti di performance relativi ad indicatori autonomamente scelti dagli stessi; ogni Ateneo ha indicato, coerentemente con la propria programmazione strategica, due gruppi dei tre riportati nella figura seguente e un indicatore per ciascun gruppo, per un totale di due indicatori.

Gli indicatori fra i quali gli Atenei hanno effettuato la scelta riguardano la qualità dell'ambiente della ricerca (gruppo 1), la qualità della didattica (gruppo 2) e le strategie di internazionalizzazione (gruppo 3)⁶¹¹.

⁶¹⁰ La qualità delle politiche di reclutamento viene valutata tenendo conto dell'indicatore IRAS 2 che è un indice quali-quantitativo relativo al sottoinsieme delle pubblicazioni e dei prodotti della ricerca presentati dai docenti/ricercatori che, nel periodo 2011-2014, sono stati reclutati dall'ateneo o incardinati in una fascia o ruolo superiore.

Fig. 2.22 – Valorizzazione dell'autonomia responsabile

D) Valorizzazione dell'autonomia responsabile

Le università hanno scelto due gruppi e per ciascuno di essi due indicatori

Indicatori relativi alla qualità dell'ambiente di ricerca (gruppo 1):

1. Indice di qualità media dei collegi di dottorato (R+X medio di Ateneo);
2. Proporzioni di immatricolati ai corsi di dottorato che si sono laureati in altro Ateneo (*);
3. Proporzioni di Professori assunti nell'anno precedente non già in servizio presso l'Ateneo;
4. Proporzioni di Professori assunti nell'anno precedente a seguito di chiamata diretta ai sensi dell'art. 1, comma 9 della Legge 230/05, non già in servizio presso l'ateneo (*).

Indicatori relativi alla qualità della didattica (gruppo 2):

1. Proporzioni di studenti iscritti entro la durata normale del corso di studi che abbiano acquisito almeno 40 CFU nell'anno solare, ovvero 60 CFU (*);
2. Proporzioni di laureati (L; LM; LMCU) entro la durata normale dei corsi;
3. Proporzioni iscritti al primo anno delle LM, laureati in altro Ateneo;
4. Riduzione del rapporto studenti/docenti (inclusi RU tipo b).

Indicatori relativi alle strategie di internazionalizzazione (Gruppo 3):

1. Proporzioni di CFU conseguiti all'estero dagli studenti regolari sul totale dei CFU conseguiti dagli studenti entro la durata normale del corso (*);
2. Proporzioni di laureati (L, LM e LMCU) entro la durata normale dei corsi che hanno acquisito almeno 12 CFU all'estero;
3. Proporzioni di studenti iscritti al primo anno dei corsi di laurea (L) e laurea magistrale (LM; LMCU) che hanno conseguito il titolo di studio all'estero;
4. Proporzioni di studenti immatricolati al dottorato di ricerca che hanno conseguito il titolo di studio all'estero (*);

Fonte: elaborazione propria

Nel futuro si prevede il completo superamento della quota di finanziamento basata sull'ammontare storico delle spese, verso uno schema di finanziamento incentrato su un meccanismo di allocazione sempre più orientato all'efficienza⁶¹²; come mostra la figura seguente ciò è già accaduto; infatti, nel passaggio dal 2017 al 2018 si è registrata una diminuzione della spesa storica in favore del progressivo aumento della quota base allocata in base al CSFSC e della quota premiale.

⁶¹¹ Tali indicatori fissati dal DM 635/2016 riguardano la programmazione delle Università, oggetto di approfondimento del capitolo terzo.

⁶¹² Si veda: TRELLE, *Dopo la riforma: università italiana, università europea?*, cit., p. 76.

Fig. 2.23 – Confronto composizione FFO anno 2017 e anno 2018

2017 DM. 610/2017	2018 DM. 587/2018
<ul style="list-style-type: none"> •20% costo standard per studente in corso •22% Quota premiale •56% Spesa storica •2% Altro (es. fini perequativi) 	<ul style="list-style-type: none"> •22% Costo standard per studente in corso •24% Quota premiale •52% Spesa storica •2% Altro (es. fini perequativi)

Fonte: elaborazione propria

Il processo di allocazione dei finanziamenti in base alla quota premiale è stato caratterizzato da notevoli criticità⁶¹³:

- l'incertezza sulle disponibilità presenti e future hanno ostacolato processi di programmazione finanziaria delle Università⁶¹⁴; gli indicatori non sono stati definiti ex ante, ma le regole premiali hanno riguardato comportamenti del passato per i quali non erano state definite metriche di giudizio; pertanto le Università non hanno potuto modulare le loro decisioni in base agli effettivi criteri di ripartizione dei fondi; l'aumento del peso della VQR sul totale dei finanziamenti ordinari è avvenuto dopo che i suoi esiti erano stati divulgati;
- il peso maggiore assegnato ai risultati della VQR sottintende il maggiore rilievo della missione istituzionale di ricerca rispetto a quella della didattica; tale scelta politica implica che il compito principale delle Università sia svolgere attività di ricerca piuttosto che erogare didattica di buon livello. Di conseguenza, il numero di pubblicazioni scientifiche diviene di gran lunga più importante per le finanze dell'Ateneo rispetto all'impegno nella qualità della didattica; a lungo termine ciò può avere conseguenze anche molto negative per la

⁶¹³ Si veda: BANFI A., VIESTI G., "Il finanziamento delle università italiane (2008 – 2015), una politica discutibile", *Scuola democratica*, vol. 2, 2017, pp. 299 – 318.

⁶¹⁴ Quasi sempre i decreti di assegnazione sono stati emanati verso la fine dell'anno solare a cui si riferivano.

funzione di didattica delle Università soprattutto in termini di preparazione dei laureati.

In conclusione si osserva che la revisione del meccanismo di finanziamento pubblico delle Università è stato associato alla devoluzione decisionale da parte del Ministero a beneficio dei singoli Atenei; a tale riguardo, le riforme hanno mirato a collegare il sistema di ripartizione delle risorse finanziarie (FFO) alla misurazione della performance di ciascun Ateneo in modo da gratificare le situazioni maggiormente “virtuose” attraverso l’attribuzione di trasferimenti più consistenti⁶¹⁵.

Un supporto decisivo per la misurazione e valutazione della performance associata al nuovo meccanismo di finanziamento *performance base funding* è stato fornito dal nuovo sistema contabile economico–patrimoniale che ha consentito alle Università di misurare i costi sostenuti per lo svolgimento delle attività istituzionali.

2.5 Il nuovo sistema contabile e di bilancio degli Atenei

L’innovazione dei sistemi contabili pubblici è stata una delle leve di azione del *New Public Management* (NPM) che ha significativamente privilegiato la quantificazione e la misurazione della performance economica in termini di economicità nell’acquisto dei fattori produttivi, efficienza ed efficacia nella realizzazione dei servizi; ne consegue che, anche la riforma del sistema contabile delle Università è stata dichiaratamente ispirata al NPM, sin dalla retorica degli obiettivi individuati nel dettato della L. 240/2010 quali l’incentivazione della qualità ed efficienza del sistema universitario⁶¹⁶.

⁶¹⁵ Si veda: COSENZ, F., “Una proposta metodologica di rappresentazione della performance accademica in chiave sistemica: l’applicazione del Dynamic Performance Management al governo delle università”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2015, p. 396.

⁶¹⁶ Si veda: MUSSARI R., SOSTERO U., “Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università”, cit., p. 129.

L'autonomia contabile sancita dalla L. 168/1989 che implicava la possibilità per ciascuna Università di scegliere nel proprio regolamento “*per l'amministrazione, la finanza e la contabilità*” il sistema contabile da utilizzare “anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici” è stata fortemente compressa con la riforma attuata con L. 240/2010 che ha previsto l'adozione obbligatoria del sistema *accrual accounting*.

In primo luogo è venuta meno la possibilità di derogare le norme dell'ordinamento contabile dello Stato; infatti, la L. 196/2009 ha previsto per tutte le Pubbliche Amministrazioni, compreso le Università, l'armonizzazione⁶¹⁷ dei sistemi e degli schemi contabili⁶¹⁸ per la realizzazione del governo unitario della finanza pubblica⁶¹⁹.

⁶¹⁷ L'armonizzazione dei sistemi contabili è un bisogno avvertito inizialmente nel settore privato culminato con l'adozione dei Principi Contabili Internazionali (IAS/IFRS) elaborati dall'IASB (International Accounting Standard Board) necessari per rendere confrontabili i bilanci di aziende operanti in Paesi diversi; successivamente tale necessità è stata avvertita anche nel settore pubblico dove sono stati introdotti i principi IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) e dove ogni Paese ha cercato di dare risposta al bisogno di armonizzazione uniformando gli ordinamenti contabili delle proprie PA. L'armonizzazione contabile può essere intesa come la comparabilità delle pratiche contabili ottenuta fissando dei limiti alla loro possibilità di variazione. La valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica presuppone il monitoraggio dei programmi, delle attività e dei risultati di tutte le PA (Regioni, enti locali, Stato, ecc.) che concorrono al raggiungimento di tali obiettivi. La disarmonia contabile impedisce una rappresentazione sintetica dei conti delle PA deviando l'informativa. Si vedano: D'ALESSIO L., “Logiche e criteri di armonizzazione nelle recenti normative di riforma della contabilità pubblica”, *Azienda Pubblica*, vol. 25, n.1, 2012, pp. 23 – 39. MUSSARI R., “Brevi considerazioni sui mutamenti in atto nei sistemi di contabilità pubblica”, *Azienda Pubblica*, vol. 25, n. 1, 2012, pp. 11-22.

⁶¹⁸ Nello specifico la Legge 196/2009 ha delegato il Governo ad emanare successivi provvedimenti attuativi per l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato, l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi al fine di rendere più trasparenti e confrontabili le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche e l'affiancamento di un sistema di contabilità economico-patrimoniale a quello finanziario.

⁶¹⁹ Il D.lgs. 91/2011 attuativo, intervenuto in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, ha stabilito che il piano dei conti integrato sia costituito sia dai conti che rilevano le entrate, le spese in termini di contabilità finanziaria e sia dai conti economico – patrimoniali; inoltre, a ciascuna PA è richiesto di provvedere alla riclassificazione delle spese in missioni e programmi, al fine di rendere confrontabili i dati di bilancio. Si veda: D'ALESSIO L., “Logiche e criteri di armonizzazione nelle recenti normative di riforma della contabilità pubblica”, cit.

Un anno dopo, la L. 240/2010 ha disciplinato in modo nuovo l'ordinamento contabile delle Università e le specificazioni normative in essa contenute non si sono rivelate razionalmente conciliabili con la L. 196/2009 che aveva previsto per tutte le PA l'affiancamento della tradizionale contabilità finanziaria con nuovo sistema contabile economico-patrimoniale; infatti, la L. 240/2010⁶²⁰ ha imposto alle Università la completa sostituzione della contabilità finanziaria con la contabilità economico-patrimoniale ed il suo mantenimento in via secondaria per soli fini di armonizzazione e consolidamento dei conti pubblici⁶²¹.

Pertanto, la principale peculiarità del sistema di contabilità delle Università è l'affiancamento “rovesciato”⁶²² della contabilità finanziaria rispetto a quella economico-patrimoniale in quanto le Università pubbliche a differenza delle altre PA hanno introdotto un nuovo assetto contabile che si svolge principalmente su base economico-patrimoniale.

Molteplici sono le motivazioni tecnico-contabili adottate a sostegno del cambiamento, tra cui⁶²³:

- l'ampliamento del contenuto della rendicontazione in termini quantitativi e qualitativi al fine di rendere le Università più responsabili per l'impiego delle risorse pubbliche nei confronti degli *stakeholder*;

⁶²⁰ Anche il D.lgs. 18/2012, attuativo della L. 240/2010, disciplinante i bilanci delle Università pubbliche ribadisce che la contabilità finanziaria deve essere mantenuta ai soli fini di consolidamento e monitoraggio dei conti delle PA.

⁶²¹ In sostanza, per le Università è stata effettuata una scelta diversa rispetto alle altre PA; infatti, mentre per le Regioni e per gli enti locali la contabilità finanziaria resta il principale sistema alla quale si affianca quello di contabilità economico-patrimoniale; per le Università il sistema contabile principale è diventato quello economico-patrimoniale alla quale devono essere integrate le rilevazioni in contabilità finanziaria allo scopo di soddisfare le esigenze regolamentate dalla L. 196/2009 di armonizzazione e di consolidamento dei conti pubblici. Si veda: MUSSARI R., D'ALESSIO L., SOSTERO U., “Il nuovo sistema contabile delle Università”, cit., p. 231.

⁶²² Si vedano: MUSSARI R., SOSTERO U. “Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università”, cit., pp. 125 – 147. SALVATORE C., DEL GESSO C., “La sfida e il futuro della contabilità economico-patrimoniale nelle università statali”, cit., pp. 73 – 91.

⁶²³ Si veda: MUSSARI R., SOSTERO U., Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università, cit., p. 129.

- l'opportunità di misurare e tenere sotto controllo i costi per governare più razionalmente la spesa pubblica;
- la possibilità di accrescere il livello di efficienza nell'uso delle risorse disponibili;
- la responsabilizzazione della dirigenza per le performance economico – finanziarie conseguite;
- la possibilità di rappresentare il patrimonio pubblico anche per favorirne un più efficace e razionale utilizzo nella prospettiva di equità tra generazioni.

Il passaggio alla contabilità economico–patrimoniale ha rappresentato uno strumento potenzialmente utile a favorire una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche; infatti, la sola contabilità finanziaria si limita a registrare i flussi finanziari (entrate e spese) legati all'attività di gestione senza percepirne gli aspetti economici; la contabilità economica invece permette la rilevazione del costo e del ricavo corrispondente alla variazione finanziaria, consentendo di determinare l'effettivo risultato economico conseguito e quindi di valutare l'efficienza e l'efficacia dell'attività di gestione;

Fig. 2.24 – Il confronto tra la contabilità finanziaria e la contabilità economico – patrimoniale

	Contabilità finanziaria	Contabilità economico – patrimoniale
Funzione	Autorizzatoria	Verifica dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione (consumo di risorse: consistenza del patrimonio e risultato della gestione)
Profilo di indagine	Rilevazione entrate ed uscite in fasi giuridicamente rilevanti (accertamento e incasso per le entrate; impegno e pagamento per le uscite)	Valori economici derivanti dalla gestione e dalle operazioni volte a modificare l'entità del patrimonio secondo il principio di competenza economica
Principio	Competenza finanziaria: si rilevano le entrate e le uscite considerando gli eventi finanziari ossia i momenti in cui si verifica il flusso di cassa	Competenza economica: si rilevano i costi e i ricavi di competenza dell'esercizio considerando il momento in cui la transazione ha

		effetto
Orientamento temporale	Rilevazione dell'operazione di gestione nel momento in cui si accerta il diritto di credito (entrata) o nel caso di impegno il debito (uscita)	Rilevazione dell'operazione di gestione nel momento in cui si consumano le risorse (costi) o si generano nuove risorse (ricavi/proventi)
Metodo di rilevazione	Scritture in Partita semplice	Scritture in partita doppia

Fonte: elaborazione propria

La sostituzione della contabilità finanziaria con la contabilità economico-patrimoniale, ha comportato il passaggio dalla competenza finanziaria alla competenza economica⁶²⁴. Mentre la contabilità finanziaria ha natura autorizzatoria⁶²⁵ ed è orientata a regolare le entrate e le spese dell'organizzazione, la contabilità economico-patrimoniale è basata sulla correlazione tra costi e ricavi nel medesimo processo investimenti-realizzi e pone un'importante attenzione sia

⁶²⁴ Secondo la dottrina economico-aziendale, in base al principio della competenza economica non è corretto separare l'effetto reddituale prodotto dagli investimenti da quello prodotto dai realizzi. Di conseguenza sono di competenza economica di un esercizio i costi e i ricavi tra loro correlati, cioè relativi al medesimo processo investimenti-realizzi, a prescindere dal momento in cui hanno avuto la loro manifestazione finanziaria. Si sottolinea che le voci maggiormente critiche nelle rilevazioni contabili e di bilancio dell'Università e legate alla specificità della competenza economica sono: i proventi per la didattica e i progetti di ricerca (o commesse pluriennali). Si veda: SALVATORE C., *Il nuovo sistema contabile e di bilancio delle Università: caratteristiche e criticità*, cit., p. 17. Un costo è di competenza di un esercizio solo quando nello stesso esercizio ha trovato il corrispettivo ricavo. Un ricavo è di competenza di un esercizio solo quando nello stesso esercizio ha trovato il corrispettivo costo.

⁶²⁵ L'aggettivo qualificativo "autorizzatoria" indica che è necessaria a priori la definizione sia dell'ammontare complessivo delle risorse da destinare alle varie attività, sia dell'allocazione di tali risorse ai capitoli di spesa; di conseguenza, la capacità di spesa dei soggetti che operano all'interno dell'organizzazione pubblica deve essere preventivamente autorizzata verificando che vi siano le disponibilità finanziarie e di cassa. La funzione autorizzatoria della contabilità finanziaria si concretizza nell'approvazione di un bilancio redatto per competenza giuridica o di cassa nel quale vengono quantificate le entrate che si prevede di accertare (riscuotere) e le uscite che si prevede di impegnare (pagare). E' difficile replicare la funzione autorizzatoria nel sistema contabile di tipo economico - patrimoniale; per questo, alcuni autori sostengono la necessità di dover integrare i due sistemi contabili. Si veda: ANNESSI PESSINA E., STECCOLINI I., "Contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale: una convivenza forzata?", cit., pp. 199-216.

ai risultati economici raggiunti dalla gestione⁶²⁶, sia alla valorizzazione del patrimonio grazie al processo di ammortamento⁶²⁷.

In base alla competenza finanziaria, le entrate sono imputate nel momento in cui sorge il diritto di riscuotere una certa somma (accertamento) oppure quando si rileva l'obbligazione giuridicamente rilevante a sostenere l'uscita (impegno). Mentre il sistema *accrual accounting*, ha per oggetto la rilevazione di costi e ricavi (aspetto economico) e di debiti/crediti (aspetto patrimoniale e finanziario), rilevando i fatti di gestione nel momento in cui è eseguita la prestazione, il sistema *cash accounting* ha per oggetto la rilevazione dei fatti di gestione al momento in cui sorge il diritto attivo di riscuotere una certa somma (entrata) o al sorgere del diritto passivo di pagare il contraente (uscita)⁶²⁸.

Fra i due tipi di rilevazione contabile permangono quindi differenze temporali perché l'esborso monetario può avvenire in un momento diverso da quello in cui vengono impiegate/consumate le risorse. Nella contabilità finanziaria infatti viene data maggiore attenzione al momento in cui si accertano⁶²⁹ o si impegnano⁶³⁰ le risorse e/o avviene il flusso di denaro

⁶²⁶ E' possibile infatti rilevare una perdita o un utile di esercizio.

⁶²⁷ L'ammortamento è un procedimento tecnico-contabile che consente di ripartire il costo pluriennale di un bene (a fecondità ripetuta) in più esercizi considerando che le immobilizzazioni materiali e immateriali concorrono alla formazione del reddito di ciascun esercizio solo per una determinata quota di ammortamento corrispondente ai costi di competenza dell'esercizio.

⁶²⁸ Il risultato dell'Amministrazione, in questo caso è dato dalla somma algebrica di fondo di cassa, residui attivi e passivi. Si veda: PAVAN A., "Linguaggi contabili pubblici nell'Italia del federalismo fiscale", *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2007, p. 635.

⁶²⁹ In contabilità finanziaria l'accertamento rappresenta la prima fase di gestione dell'entrata. Sulla base di idonea documentazione, viene certificata la sussistenza di un titolo giuridico, individuato il debitore e quantificata la somma da incassare. La fase successiva all'accertamento è la *riscossione* che consiste nel materiale introito da parte del tesoriere o altri eventuali incaricati. Infine, si procede all'*incasso* (o versamento) che è l'ultima fase dell'entrata che consiste nel trasferimento delle somme riscosse nelle casse dell'Ente. Si veda: DEL GESSO C., *I profili delle aziende pubbliche*, cit.

⁶³⁰ L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata, è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, e costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria. dopo l'impegno vi è la fase della *liquidazione* che prevede la determinazione della somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'impegno assunto, in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore. La fase successiva di *ordinazione* consiste nella disposizione impartita, mediante il mandato il pagamento, al tesoriere

corrispondente (entrate/uscite di cassa) rispetto al momento in cui le risorse sono effettivamente consumate.

Inoltre, la contabilità economico–patrimoniale, a differenza di quella finanziaria, utilizza il “conto⁶³¹” come strumento di rilevazione quantitativa e il metodo della partita doppia che conferisce “ordine” alla rilevazione contabile prevedendo che ogni fatto amministrativo sia rilevato sotto due aspetti interdipendenti e strettamente connessi tra di loro: l’aspetto economico e l’aspetto patrimoniale⁶³².

Oltre a disporre l’introduzione di un sistema di contabilità economico–patrimoniale, il D.lgs. 18/2012 ha previsto l’obbligo per le Università di dotarsi, di un sistema di contabilità analitica⁶³³ al fine di consentire il controllo di gestione⁶³⁴.

dell’ente di provvedere al pagamento delle spese. Infine, il *pagamento* consiste nell’effettiva uscita di cassa nei confronti del creditore, attraverso apposito mandato di pagamento. Si veda: DEL GESSO C., *I profili delle aziende pubbliche*, cit.

⁶³¹ Il conto è lo strumento di rilevazione dei fatti della gestione caratterizzato da un prospetto a due sezioni (Dare e Avere) in cui sono registrate le variazioni opposte di valore subite da un dato oggetto nel corso di un esercizio. Esso è impiegato nel metodo della partita doppia per rilevare i fatti amministrativi.

⁶³² L’aspetto finanziario riguarda le variazioni di moneta ed il sorgere o l’estinguersi di debiti e di crediti di varia natura; l’aspetto economico attiene alla riclassificazione delle variazioni finanziarie che nel contempo fanno sorgere e misurano costi o ricavi oppure decrementi o incrementi del patrimonio netto.

⁶³³ Analogamente a tutte le altre PA, la contabilità economico–patrimoniale e analitica è stata introdotta esplicitamente dal D.lgs. 279/1997, ma tale disposizione non ha trovato effettiva applicazione negli Atenei, come pure la successiva previsione della Legge 296/2006. Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., “Gli atenei italiani e gli strumenti di pianificazione e controllo: a che punto siamo?”, cit., pp. 55 – 83.

⁶³⁴ La definizione di controllo di gestione espressa dal legislatore nel D.lgs. 286/1999 che evidenzia la sua funzione di “*verificare l’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione il rapporto tra costi e risultati*” è perfettamente in linea con quella condivisa in ambito accademico. Il controllo di gestione è uno strumento orientato a rilevare e misurare il rendimento delle singole PA nella gestione delle risorse in termini di efficienza, efficacia ed economicità al fine di illuminare gli organi direttivi sulla rispondenza o meno dello svolgimento dell’attività agli obiettivi pianificati e programmati. La funzione del controllo di gestione è quindi quella di guidare l’attività delle Pubbliche Amministrazioni verso gli obiettivi prestabiliti presupponendo una chiara definizione delle leve decisionali, delle risorse disponibili e delle relative responsabilità. Si vedano: D’ONOFRIO M., *Come fare il controllo di gestione negli enti pubblici. Guida pratica per amministrativi e dirigenti*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

La contabilità analitica⁶³⁵ che si concretizza nell'insieme di determinazioni economico-quantitative in grado di attribuire costi e ricavi ad un determinato oggetto di riferimento (beni/servizi/aree/unità organizzative) selezionato in funzione di date finalità conoscitive, costituisce una parte integrante del controllo di gestione; infatti tale sistema contabile mette a disposizione del management le informazioni (determinazioni economico-quantitative) relative a preordinati oggetti di analisi utili per supportare, unitariamente agli altri strumenti del controllo di gestione, i giudizi sull'economicità⁶³⁶. Pertanto, il principale fine della contabilità analitica è quello di supportare l'attività decisionale del management responsabilizzando la struttura organizzativa dell'azienda pubblica, in modo tale che ogni centro di costo⁶³⁷ sia responsabile dei risultati conseguiti.

Nelle Università la contabilità analitica permette di individuare i costi generati dai vari centri di responsabilità⁶³⁸, misurandoli non solo in ragione della causa che li ha generati (natura del costo), ma anche in funzione dello scopo per il quale sono stati sostenuti ovvero della destinazione delle risorse consumate; pertanto, in sede di bilancio di previsione, la contabilità analitica consente

⁶³⁵ La contabilità analitica è un sistema di rilevazioni utilizzato per la predeterminazione, la contabilizzazione, la localizzazione, l'imputazione, il controllo e l'analisi dei costi, dei ricavi e dei risultati economici riguardanti singole parti dell'azienda o soggetti particolari come ad esempio singoli prodotti/servizi, centri di responsabilità. Si veda: MUSSARI R. (a cura di), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali esperienze italiane e internazionali a confronto*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2002.

⁶³⁶ Si veda: SFORZA V., "Gli strumenti di valutazione delle performance nel settore pubblico: il contributo della contabilità analitica nelle amministrazioni centrali dello Stato", in AA.VV. *La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, CNEL, Roma, 2009, p. 49.

⁶³⁷ Un centro di costo può essere definito come attività o serie di attività per le quali, durante l'esercizio, si vuole determinare l'assorbimento di risorse (finanziarie, umane e strumentali) ai fini del controllo; sotto insiemi dei centri di costi sono i centri di spesa e i centri di responsabilità.

⁶³⁸ Il centro di responsabilità è un'unità organizzativa preposta alla realizzazione di determinati obiettivi posto sotto la responsabilità di un dirigente che risponde dei risultati raggiunti. Il centro di responsabilità si differenzia dal centro di spesa che aggrega i costi sostenuti per l'ottenimento di un bene/servizio; quindi nel caso del centro di responsabilità è possibile misurare gli effetti delle decisioni di un responsabile, nel caso del centro di spesa è possibile misurare l'efficienza di un servizio valutando l'utilizzo delle risorse impiegate rispetto a livelli standard, a prestazioni precedenti o servizi analoghi. Si veda: CUSINA L., "Le tre «E» e i nuclei di valutazione delle Università", cit., p. 312.

l'assegnazione degli obiettivi (di budget) ai singoli Dipartimenti universitari e/o centri autonomi di gestione dell'Amministrazione centrale⁶³⁹.

Ne consegue che, l'implementazione di un sistema di contabilità analitica e la funzione di controllo che ne deriva, può essere svolta solo laddove siano stati definiti a priori gli obiettivi da attuare per soddisfare i bisogni degli utenti di riferimento, e realizzare, conseguentemente, i fini istituzionali per i quali le Università operano⁶⁴⁰.

Oltre alla contabilità analitica un altro strumento fondamentale ai fini del controllo di gestione è il *budget* con il quale gli obiettivi strategici sono tradotti in obiettivi economico-finanziari corrispondenti alle sfere di competenza dei vari responsabili⁶⁴¹. Pertanto, il *budget*⁶⁴² redatto su base economico-patrimoniale⁶⁴³ deve essere impostato “coerentemente con l'articolazione organizzativa” in

⁶³⁹ Si veda: SALVATORE C., *Il nuovo sistema contabile e di bilancio delle Università*, cit.

⁶⁴⁰ Il sistema del controllo di gestione deve rilevare regolarmente tutte le deviazioni degli obiettivi ed indicare tempestivamente le soluzioni correttive, responsabilizzando i protagonisti della gestione a porle in essere. Pertanto è evidente che la sua funzione può essere assolta solo in presenza di obiettivi ben definiti. Si veda: SFORZA V., “Gli strumenti di valutazione delle performance nel settore pubblico”, cit., p. 49.

⁶⁴¹ Il Budget, nella sua accezione più ampia inteso come strumento in cui trovano valorizzazione quantitativo-monetaria i programmi aziendali, è composto da budget funzionali e budget di sintesi; i budget funzionali contengono le previsioni riferite alle macro aree gestionali (nel caso delle Università ad esempio, didattica, ricerca, terza missione) nelle quali poi si articolano i vari centri di responsabilità; mentre i budget di sintesi si riferiscono alla gestione nel suo complesso e in particolare alle tre differenti dimensioni economica, finanziaria e patrimoniale. Si veda: CORAN G., PILONATO S., “Criticità e limiti del budget nel nuovo sistema contabile universitario”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2015, p. 318.

⁶⁴² Nell'attuazione del budget per centri di responsabilità, si procede ad un monitoraggio delle operazioni ed i manager vengono valutati, premiati o sanzionati in relazione al raggiungimento degli obiettivi di performance. Il budgeting per centri di responsabilità, pertanto, richiede una progettazione organizzativa oltre che un sistema di contabilità dei costi. Si veda: MUSSARI R. (a cura di), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali esperienze italiane e internazionali a confronto*, cit., pp. 19 – 20.

⁶⁴³ La contabilità finanziaria non può essere utilmente considerata la base – dati su cui fondare l'alimentazione del sistema di contabilità analitica per il suo carattere monodimensionale; quest'ultima infatti è strutturata unicamente per rilevare le variazioni numerarie e non fornisce alcuna informazione sulla dimensione economico-patrimoniale della gestione; nello specifico essa non evidenzia le conseguenze delle decisioni assunte dai manager in termini di risorse acquisite (proventi) e risorse consumate (costi) nello svolgimento dell'attività aziendale e non è neppure in grado di supportare i giudizi in merito al grado di conseguimento dell'economicità fondato sulla conoscenza degli stessi flussi di risorse acquisite e consumate. Si veda: SFORZA V., “Gli strumenti di valutazione delle performance nel settore pubblico”, cit., pp. 50 – 51.

“centri di responsabilità dotati di autonomia gestionale”⁶⁴⁴. In particolare, secondo il D.lgs. 18/2012 le Università devono redigere il *budget economico* – che riepiloga i costi e i ricavi mostrando il risultato economico previsto per l’esercizio (o per il triennio) – e il *budget degli investimenti* che evidenzia la previsione degli impieghi durevoli (immobilizzazioni materiali, immateriali e finanziarie) e delle relative fonti di finanziamento predisposte per la loro copertura nel corso dell’esercizio (o del triennio)⁶⁴⁵.

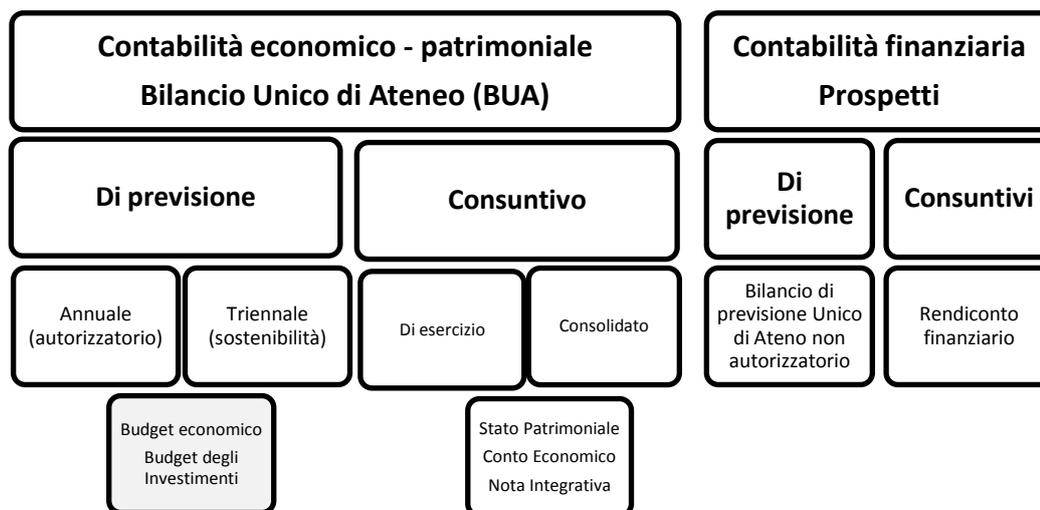
Come evidenzia la fig. 2.25, il budget economico e il budget degli investimenti costituiscono il Bilancio Unico di Ateneo (BUA) di previsione annuale autorizzatorio⁶⁴⁶ che deve essere predisposto in riferimento ad un anno (BUA di previsione annuale) e ad un triennio (BUA di previsione pluriennale).

Fig. 2.25 – I nuovi documenti tecnico-contabili in contabilità economico – patrimoniale

⁶⁴⁴ Si veda: PAOLINI A., SOVERCHIA M., “La programmazione delle università italiane si rinnova”, cit., p. 290.

⁶⁴⁵ Si veda: SALVATORE C., DEL GESSO C., “La sfida e il futuro della contabilità economico-patrimoniale nelle università statali”, cit., p. 81. Si sottolinea che tale aspetto sarà approfondito nel paragrafo successivo 2.6.

⁶⁴⁶ Si osserva come in tale caso, il termine autorizzatorio sia poco appropriato, infatti sia il budget economico, sia quello degli investimenti devono essere redatti in base alla contabilità economico – patrimoniale che tradizionalmente non ha la funzione autorizzatoria rinvenibile invece nella contabilità finanziaria. Nel sistema di contabilità economico– patrimoniale il trasferimento della funzione autorizzatoria pone alcune problematiche interpretative; infatti, la funzione autorizzatoria potrebbe essere interpretata come l’autorizzazione da parte degli organi politici decisionali di sostenere/conseguire determinati costi/ricavi nell’esercizio di riferimento. Vi è comunque il problema che a consuntivo sono rilevati anche costi e ricavi “autorizzati” anche nei precedenti esercizi. Si veda: CORAN G., PILONATO S., “Criticità e limiti del budget nel nuovo sistema contabile”, cit., p. 317.



Fonte: elaborazione propria

L'introduzione del Bilancio "Unico" di Ateneo ha consentito di superare la frammentazione del processo di programmazione delle Università nel quale l'Amministrazione centrale dell'Ateneo redigeva un bilancio di competenza giuridica mentre i Dipartimenti (o altri centri dell'Ateneo) adottavano nella maggior parte dei casi un bilancio finanziario di cassa⁶⁴⁷.

Si suppone che sia stata questa la motivazione che ha spinto il legislatore ad includere l'aggettivo "unico" nella denominazione del nuovo bilancio; tuttavia, si ritiene che ciò abbia prodotto l'effetto di allontanare piuttosto che di avvicinare la normativa alla prassi contabile⁶⁴⁸; infatti, l'unicità⁶⁴⁹ della gestione è già uno dei

⁶⁴⁷ Il bilancio di competenza giuridica traccia le entrate che si prevedono di accertare e le uscite che si prevede di impegnare dando più importanza quindi alla fase di diritto delle transazioni, mentre il bilancio di cassa prevede le transazioni che effettivamente verranno liquidate nel periodo finanziario considerato, dando maggior importanza alla fase di fatto delle transazioni (ovvero la previsione dei flussi monetari che interessano lo stock patrimoniale).

⁶⁴⁸ Si veda: MUSSARI R., D'ALESSIO L., SOSTERO U., "Il nuovo sistema contabile delle università", cit., p. 234.

⁶⁴⁹ Il D.M. 19/2014, che richiama i principi contabili e i postulati di bilancio, in riferimento al principio dell'unità specifica che ogni singolo ateneo è un'entità unica ed unitaria, pertanto deve essere unico il suo bilancio di previsione annuale e unico il suo bilancio d'esercizio. Tali documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare determinati

principi fondamentali nella teoria di contabilità e bilancio che rivela l'importante connessione che lega le operazioni aziendali nel tempo e nello spazio⁶⁵⁰; di conseguenza gli aziendalisti evidenziano come l'aggettivo "unico" nella denominazione del bilancio di Ateneo sia superfluo.

Un'altra anomalia legislativa che non ha trovato coerenza con la teoria e prassi contabile è contenuta nel DM. 19/2014 in cui si afferma che il Bilancio Unico di Ateneo (BUA) deve essere redatto in modo tale che possa essere di concreta utilità per il maggior numero di destinatari; tale precisazione normativa è abbastanza fuorviante in quanto è sempre errato considerare che la predisposizione del Bilancio avvenga non per tutti gli *stakeholder*, ma solo per la maggior parte di essi; infatti, nella teoria economico-aziendale si sottolinea come il bilancio debba essere indirizzato a tutti i portatori di interesse e quindi avere una capacità informativa rivolta non solo ad alcuni gruppi di soggetti (più importanti di altri), ma a tutti gli *stakeholder*⁶⁵¹.

proventi alla copertura solo di determinati costi o determinate fonti alla copertura solo di determinati impieghi, salvo diverse disposizioni normative. È l'insieme dei proventi che finanzia l'ateneo e che copre la totalità dei costi così come l'insieme delle fonti deve essere utilizzato a copertura di tutti gli impieghi (e non solo di alcuni).

⁶⁵⁰ Nell'azienda si rivela l'unità nella molteplicità ossia, nelle svariatissime operazioni di esercizio, essa tende a costituire un complesso esteso nello spazio e nel tempo nel quale elementi molteplici operano avvinti da relazioni di complementarietà, di connessione, di interdipendenza. Si veda: ONIDA P., *Economia d'Azienda*, Utet, Torino, 1965, p. 4. "La gestione costituisce fenomeno complesso, unitario nel tempo oltre che nello spazio; tale principio non riguarda solo il passato e il presente, ma altresì il futuro. Il giudizio di economicità presuppone allora l'indagine prospettica circa le più probabili condizioni che caratterizzeranno la gestione nei prossimi periodi amministrativi. Non può pertanto scaturire dalla mera osservazione delle condizioni di funzionamento, passate e attuali, e dei risultati conseguiti, ma richiede un'analisi critica, ben più complessa e problematica circa lo stato e la presumibile evoluzione nel tempo almeno delle principali variabili interne d'azienda ed esterne d'ambiente. Rileva, in particolare la futura dinamica che potrà caratterizzare la dimensione sociale della comunità di riferimento". Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 83.

⁶⁵¹ MUSSARI R., D'ALESSIO L., SOSTERO U., "Il nuovo sistema contabile delle Università", cit., p. 235.

Il BUA di previsione annuale autorizzatorio e il BUA di previsione triennale⁶⁵² devono essere predisposti entro il 31 dicembre dell'anno precedente all'esercizio di riferimento e approvati dal Consiglio di Amministrazione, su proposta del Rettore, sentito il parere del Senato Accademico.

In aggiunta al BUA di previsione autorizzatorio annuale deve essere allegato un prospetto contenente la riclassificazione della spesa complessiva in missioni e programmi⁶⁵³ e un BUA di previsione non autorizzatorio che, anche se è derivato dalla contabilità economico-patrimoniale, segue l'impostazione della contabilità finanziaria ai fini di armonizzazione dei conti pubblici.

Infine, i documenti di bilancio consuntivi che ciascuna Università deve approvare entro il 30 Aprile di ogni anno sono: il BUA di esercizio, il bilancio consolidato e il rendiconto unico di Ateneo in contabilità finanziaria.

Il BUA di esercizio è molto simile a quello elaborato in ambito privato; infatti esso si compone di: stato patrimoniale⁶⁵⁴, conto economico⁶⁵⁵, nota

⁶⁵² Il BUA di previsione pluriennale, articolato sempre in budget degli investimenti e budget economico, deve essere predisposto per garantire la sostenibilità di tutte le attività universitarie nel medio e lungo periodo.

⁶⁵³ Coerentemente con quanto previsto dalla L. 196/2009 e dall'art. 17 del D.lgs. 91/2011, il Decreto Interministeriale adottato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 21 del 2014, ha provveduto ad individuare le categorie di missioni e programmi per il sistema universitario. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici che intendono perseguire le Università impiegando le risorse umane, finanziarie e strumentali a loro disposizione; Nel caso specifico le missioni sono: Ricerca e Innovazione, Istruzione Universitaria, Tutela della Salute, Servizi isituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche. Nell'ambito di ciascuna missione sono definiti i programmi, ovvero le attività dirette al perseguimento delle stesse, che sono raccordati dalla nomenclatura COFOG (Classifications of the Functions of Government) con l'attribuzione di uno specifico codice per consentire la comparabilità dei relativi dati economici a livello nazionale ed europeo. Tale classificazione è finalizzata alla armonizzazione e controllo di tutti i bilanci del settore pubblico. Si veda: ROSSI A., *Manuale di legislazione universitaria*, cit., p. 100.

⁶⁵⁴ Lo Stato Patrimoniale evidenzia la consistenza del patrimonio che può essere definito come l'insieme degli investimenti (o impieghi) e dei relativi finanziamenti (o fonti) utilizzabili e i cui criteri di valutazione delle poste di bilancio sono stabiliti dal D.M. 19/2014.

⁶⁵⁵ Il conto economico mostra la variazione subita dal patrimonio per effetto della gestione ovvero il reddito di esercizio dato dalla differenza tra i costi di esercizio (ossia il valore economico delle risorse consumate) e i proventi di esercizio (ossia il valore economico dei risultati conseguiti).

integrativa⁶⁵⁶; come per le aziende private, anche nell'ambito degli Atenei il BUA di esercizio permette di evidenziare le risultanze contabili della gestione di fine periodo relativamente al reddito di esercizio (desumibile dal conto economico) e al capitale netto di funzionamento⁶⁵⁷ (desumibile dallo stato patrimoniale).

Nelle Università, le principali contraddizioni che potrebbero scaturire dall'impiego del patrimonio netto come grandezza espressiva della ricchezza (e della sua dotazione patrimoniale) riguardano la logica del sistema dei vincoli sulla destinazione delle risorse patrimoniali e il suo raccordo con l'avanzo di Bilancio come risultato del precedente sistema contabile finanziario⁶⁵⁸.

Il patrimonio netto, dato dalla differenza tra attività e passività, nel sistema *accrual basis* delle Università si compone di tre poste: I) Fondo di dotazione dell'Ateneo, II) Patrimonio vincolato e III) Patrimonio non vincolato⁶⁵⁹. Il fondo di dotazione in un'azienda di nuova costituzione (ad esempio una nuova Università nata già nell'era della contabilità economico-patrimoniale)

⁶⁵⁶ La nota integrativa ha la funzione di fornire ulteriori informazioni quantitative e descrittive, completando, integrando e rendendo maggiormente intelleggibili i dati contenuti nello Stato Patrimoniale e nel Conto Economico. Tale documento ha lo scopo, inoltre, di illustrare i principi di valutazione, fornire ogni dettaglio delle voci di bilancio e costituisce un elemento informativo fondamentale di supporto all'unitaria comprensione del bilancio d'esercizio.

⁶⁵⁷ Il capitale netto di funzionamento è sinonimo di patrimonio inteso come somma dei mezzi a disposizione dell'Ateneo per svolgere le sue funzioni di didattica, ricerca e terza missione. Da un punto di vista contabile è desumibile dallo stato patrimoniale ed è ottenuto come differenza tra le attività (immobilizzazioni e attivo circolante) e le passività (fonti di finanziamento). Inoltre è possibile distinguere tra patrimonio corrente (o circolante) dato dalla differenza tra le attività che verranno realizzate nel breve periodo (crediti di breve periodo verso enti pubblici e privati) e le passività che verranno estinte nel breve periodo (quali i debiti v/ fornitori a breve termine); il patrimonio non corrente invece si evince dal confronto tra le attività dell'Ateneo, la cui utilità dura per più esercizi (i beni a fecondità ripetuta) e le passività che si estingueranno oltre l'esercizio (quali i debiti di lungo periodo). Si veda: SALVATORE C., *Il nuovo sistema contabile e di bilancio delle Università*, cit., p. 53.

⁶⁵⁸ Si veda: ROMANO M., CIRILLO A., "La misurazione delle performance economico-finanziarie delle università pubbliche italiane", cit., p. 385.

⁶⁵⁹ Il patrimonio vincolato è composto da riserve, fondi e contributi in conto capitale vincolate per scelte operate da terzi (es. donazioni), oppure per decisione degli organi istituzionali, oppure per progetti specifici, o per obblighi di legge. Il patrimonio non vincolato è formato principalmente dai risultati gestionali relativi all'esercizio e degli esercizi precedenti, nonché dalle riserve statutarie. Sembra opinabile che queste ultime vadano indicate nel patrimonio non vincolato, dato che proprio la destinazione prevista dallo statuto dovrebbe vincolare il loro utilizzo. Si veda: MUSSARI R., SOSTERO U., "Il processo del cambiamento del sistema contabile nelle Università", cit., p. 136.

rappresenta l'apporto iniziale di ricchezza trasferito dal soggetto portatore degli interessi istituzionali (Stato) per dotarla delle risorse necessarie ad avviare la sua attività. Pertanto svolge una funzione del tutto analoga a quella svolta dal capitale conferito dai soci (il capitale sociale) nelle imprese. Per le Università che in precedenza hanno adottato la contabilità finanziaria non è stato possibile effettuare una ricostruzione retrospettiva di tale importo; pertanto per la predisposizione del primo Stato Patrimoniale, l'art. 5 del D.M. 19/2014 ha previsto che le Università attuassero una sorta di "travaso" dell'avanzo (liquidità + residui attivi – residui passivi) risultante dalle precedente contabilità finanziaria alle diverse poste del Patrimonio netto.

I residui (residui attivi – residui passivi) sono confluiti nel Patrimonio vincolato, mentre la parte disponibile (liquidità) è stata trasferita nel Patrimonio non vincolato (alla voce denominata "Risultati gestionali relativi ad esercizi differenti"); di conseguenza, la differenza tra le poste di patrimonio vincolato e patrimonio non vincolato sono confluite nel Fondo di dotazione iniziale; a tale riguardo occorre evidenziare come tale scelta si sia rivelata molto distante dalla prassi contabile che distingue nettamente l'avanzo dal patrimonio; il primo, di natura finanziaria, segnala l'ammontare di risorse finanziarie che sono state potenzialmente accumulate negli esercizi precedenti e che si rendono disponibili per le gestioni future (se i residui attivi si trasformeranno in entrate e i residui passivi in uscite); il secondo, di natura economica rappresenta una grandezza quantitativa superiore all'avanzo, poiché ricomprende oltre alle risorse finanziarie (disponibilità liquide, crediti, ratei, residui) anche gli impieghi economici (immobilizzazioni materiali e immateriali, rimanenze, partecipazioni, titoli ecc.)⁶⁶⁰.

Inoltre, riguardo al meccanismo dei vincoli sulle diverse poste del patrimonio si riscontra che la parte vincolata costituisce la quota di ricchezza che l'Ateneo si deve impegnare a preservare per poter continuare nel tempo le sue funzioni, mentre la parte non vincolata corrisponde alla quota di ricchezza

⁶⁶⁰ Si veda: MUSSARI R., SOSTERO U., "Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università", cit., p. 139.

accumulata nelle precedenti gestioni che è disponibile nei successivi esercizi per colmare eventuali disequilibri. Nel momento in cui viene meno il vincolo di destinazione, il fondo vincolato può essere liberato trasferendo il suo importo ad una parte del patrimonio netto non vincolata e nella fattispecie verrà girata dall'Ateneo nella voce "Risultati gestionali relativi ad esercizi precedenti".

Il BUA di esercizio si compone anche di un *rendiconto finanziario*⁶⁶¹ alla quale deve essere allegata la *relazione sulla gestione* – che illustra l'andamento della gestione operata dall'Ateneo nel suo complesso – e la *relazione del collegio dei revisori dei conti* che contiene giudizi sulla regolarità amministrativa e contabile⁶⁶².

Infine, le Università devono redigere il Bilancio consolidato che rappresenta una novità di rilievo nell'impianto contabile delle PA italiane e nello specifico delle Università. L'elemento di maggiore criticità è la definizione dell'area di consolidamento; in essa il legislatore include le fondazioni universitarie, le società controllate e altri enti nei quali l'Università abbia la maggioranza dei voti in assemblea o possa nominare la maggioranza degli amministratori⁶⁶³.

In conclusione, si osserva come la riforma del sistema contabile e di bilancio delle Università pur avendo ridimensionato l'autonomia contabile concessa agli Atenei e in particolare ai Dipartimenti⁶⁶⁴, sia stata utile per

⁶⁶¹ Il rendiconto finanziario è uno schema di sintesi che rappresenta la dinamica dei flussi di cassa verificatisi nell'esercizio riassumendo le relazioni tra fonti e impieghi di risorse finanziarie; in sostanza, esso evidenzia le variazioni di liquidità, ossia gli incrementi e gli utilizzi di disponibilità liquide.

⁶⁶² Si veda: SALVATORE C., *Il nuovo sistema contabile e di bilancio delle Università*, cit., p. 53.

⁶⁶³ Si veda: BISOGNO M., MANES ROSSI F., "La situazione economico – finanziaria del sistema universitario", in MIO C., *La rendicontazione sociale negli atenei italiani. Valori, modelli, misurazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2016, p. 111.

⁶⁶⁴ Viene meno, con l'abrogazione dell'art. 86 del D.P.R. 382/1980, l'autonomia finanziaria e contabile, mantenendosi la sola autonomia gestionale, in capo ai Dipartimenti, i quali vedono ridursi per effetto della nuova normativa gli ambiti di discrezionalità in materia di bilancio, conservando autonomia di gestione nei limiti del budget loro assegnato, e quindi esclusivamente con riferimento alle scelte di allocazione delle risorse. Si veda: RUPO D., *L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle università*, Aracne, Rimini, 2014, pp. 1 – 20.

consentire una più accurata valutazione delle dinamiche gestionali, evidenziando i riflessi della gestione sulla situazione economica e patrimoniale degli Atenei⁶⁶⁵.

Secondo un approccio economico–aziendale, la possibilità offerta dal Bilancio Unico di Ateneo di conoscere il patrimonio e la capacità di conseguimento del reddito, rappresenta per l'azienda Università una condizione stessa dell'autonomia; infatti, la possibilità di rilevare l'equilibrio economico e patrimoniale nel tempo costituisce una esigenza peculiare di ogni azienda (pubblica/privata) che giustifica l'introduzione del nuovo sistema contabile e di bilancio orientato all'affermazione di una vera e propria cultura di natura manageriale e gestionale in sostituzione di quella formale e burocratica.

Il nuovo sistema informativo–contabile delle Università si è notevolmente arricchito presentando potenzialità informative che possono migliorare i processi di *accountability* interna nel momento in cui le informazioni sono realmente utilizzate dagli organi di governo per il conseguimento degli obiettivi strategici definiti per assolvere alla triplice missione di didattica, ricerca e sviluppo economico – sociale.

2.6 La programmazione economica attraverso il *budget*

Il nuovo sistema contabile e di bilancio delle Università ha rinnovato il sistema di reporting previsionale determinando uno sforzo diffuso e prolungato da parte delle Università statali nella impostazione di una programmazione economica che si basa sulla possibilità di definire gli obiettivi della gestione evidenziando il relativo consumo delle risorse (costi).

Il D.lgs. 18/2012 ha incentivato gli Atenei a sviluppare la gestione secondo la logica di *management accounting*, inteso come il processo di identificazione, accumulazione, preparazione, interpretazione e comunicazione delle informazioni

⁶⁶⁵ Si veda: NUGNES F., “La riforma del sistema contabile delle università”, in G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, Editoriale scientifica, Napoli 2013.

contabili utili ai manager per la definizione e realizzazione degli obiettivi aziendali⁶⁶⁶. Esso ricomprende “l’insieme dei meccanismi finalizzati alla raccolta e alla comunicazione dei dati, volti a supportare e coordinare le decisioni collettive alla luce delle finalità e degli obiettivi generali dell’organizzazione”⁶⁶⁷.

In quest’ambito, nel settore universitario, una innovazione fondamentale ha riguardato l’obbligo di adottare la contabilità economico–patrimoniale e la contabilità analitica che, seppure con difficoltà di applicazione, hanno potenzialmente apportato un contributo significativo alle esigenze di programmazione e allo sviluppo in senso manageriale della gestione delle Università, grazie al loro potenziale informativo⁶⁶⁸.

Il sistema economico–patrimoniale (o *accrual accounting*) misurando i risultati della gestione trascorsa, costituisce una importante base informativa per costruire un articolato processo di programmazione delle attività all’interno del quale il *budget* assume un ruolo di rilevante importanza per il *management accounting*⁶⁶⁹.

Da questo punto di vista, il tradizionale processo di programmazione è stato trasformato sia nella logica di rilevazione, sia negli strumenti adottati.

Riguardo al primo aspetto, il D.lgs. 18/2012, mediante l’adozione della contabilità economico–patrimoniale, ha previsto la rilevazione concomitante dei fatti di gestione (oltre che susseguente) ponendo in rilievo gli effetti economici, finanziari e patrimoniali delle operazioni nel momento stesso in cui si verificano, allo scopo di permettere un immediato riscontro e guidare concretamente l’azienda verso le finalità istituzionali⁶⁷⁰.

Il metodo contabile economico–patrimoniale che prevede l’utilizzo della partita doppia, è considerato nella dottrina economico–aziendale, uno strumento

⁶⁶⁶ Si veda: SPANO’ R., *L’evoluzione dei sistemi di management accounting nelle aziende sanitarie. Accountability e fattori di complessità*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 7.

⁶⁶⁷ *Idem*, p. 7.

⁶⁶⁸ Si veda: SALVATORE C., DEL GESSO C., “La sfida e il futuro della contabilità economico – patrimoniale nelle università statali”, cit., p. 77.

⁶⁶⁹ *Idem*, p. 78.

⁶⁷⁰ Si veda: PONZO S., *Il sistema delle informazioni per la pianificazione e il controllo nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 100-101.

essenziale per la gestione manageriale poiché offre informazioni utili per assumere decisioni di carattere economico. Pertanto, il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale, fondata sul principio della competenza economica ha rappresentato il completamento di un percorso radicale di innovazione delle Università statali italiane che ha avuto almeno potenzialmente, una decisiva svolta in senso manageriale⁶⁷¹.

Riguardo agli strumenti adottati, il D.lgs. 18/2012 (attuativo della L. 240/2010) ha introdotto l'uso obbligatorio di documenti tecnico-contabili per la pianificazione e la programmazione economico-finanziaria mai utilizzati prima. Nel caso specifico, il *budget* redatto in base alla contabilità economico-patrimoniale, ha svolto un ruolo fondamentale permettendo di quantificare in valore monetario gli obiettivi programmati attesi per l'esercizio di riferimento⁶⁷².

Infatti, ogni scelta programmatica presuppone l'esplicitazione delle informazioni qualitative e quantitative che ne rendono possibile l'attuazione; il management, attraverso tale strumento può verificare la correlazione tra le diverse operazioni di gestione, governare le risorse umane e tecniche attraverso il controllo dei costi e dei proventi o ricavi⁶⁷³ scaturenti dalle azioni programmate⁶⁷⁴.

⁶⁷¹ Si veda: ROMANO M., CIRILLO A., “La misurazione delle performance economico – finanziarie delle università pubbliche italiane”, cit.

⁶⁷² Si veda: PAOLINI A., SOVERCHIA M., “La programmazione delle università italiane si rinnova”, cit., p. 292.

⁶⁷³ Si osserva che il provento si distingue dal concetto di ricavo; infatti, pur essendo entrambi variazioni economiche positive, il ricavo comporta il verificarsi di un'operazione di vendita che determina la cessione di un bene o erogazione di un servizio dietro il corrispettivo di un prezzo corrispondente al valore riconosciuto dall'acquirente per l'utilità incorporata in quel bene/servizio; mentre il provento rappresenta una variazione patrimoniale attiva (aumento di stock attivo) che non si accompagna ad altra variazione negli elementi attivi o passivi del patrimonio aziendale. Il quantum dei mezzi finanziari trasferiti dal singolo contribuente non è correlabile alla quantità e alla qualità dei servizi pubblici utilizzati dallo stesso, ma è determinato dalla base imponibile ed aliquote fissate dal legislatore in modo da consentire di utilizzare i servizi pubblici anche a coloro che contribuiscono in misura minore o per nulla al costo di produzione dei servizi stessi; l'obbligo di pagare i tributi è anche ribadito indirettamente dall'art. 2 della Costituzione che impone “l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale”. Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 68.

⁶⁷⁴ Si veda: LUCIANELLI G., *Il comportamento strategico delle Università*, cit., p. 157.

La finalità del budget redatto su base economico–patrimoniale non si limita a quella autorizzatoria, ma diventa anche di programmazione e responsabilizzazione nel momento in cui è interpretato non solo come mera previsione di grandezze economiche e patrimoniali, ma anche come la traduzione in termini numerici delle politiche gestionali e strategiche programmate, in coerenza con le risorse disponibili.

Concretamente ciò è realizzabile solo a due condizioni. La prima, di carattere tecnico–contabile, implica l’affiancamento della contabilità analitica a quella generale e lo sviluppo di un sistema di reporting che evidenzii i costi che si prevede di sostenere per ciascuna unità organizzativa a fronte del conseguimento di determinati obiettivi. La seconda condizione è di natura istituzionale ed organizzativa e prevede che i vari centri di responsabilità ai quali è affidato il raggiungimento degli obiettivi di *output/outcome* siano incentivati a realizzare realmente quanto previsto nel budget, e quindi a rispettare i costi-obiettivo programmati dagli organi di *governance*. Ciò implica che i costi siano individuati sia per natura, sia per destinazione in modo tale che siano specificati i costi–obiettivo per ciascuna unità organizzativa responsabile del raggiungimento degli obiettivi assegnati⁶⁷⁵.

Da questo punto di vista, il budget assolve sia alla funzione di coordinamento delle varie parti dell’organizzazione, sia di responsabilizzazione e raccordo tra la programmazione e il controllo, poiché permette la verifica degli obiettivi raggiunti dalle varie unità organizzative ponendo accento sulla convenienza economica delle azioni realizzate dai singoli centri di responsabilità⁶⁷⁶.

Quindi, il *budget economico* e il *budget degli investimenti* rivestono una preziosa opportunità informativa per il management che, con il primo documento, può avere un quadro generale dei costi e dei proventi di competenza⁶⁷⁷ previsti

⁶⁷⁵ Si veda: ANESSI PESSINA E., BORGONOV E., CANTU’ E., SICILIA M., STECCOLINI I., “Alcune proposte per una riforma dell’ordinamento contabile degli enti locali”, *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2008, pp. 16 – 17.

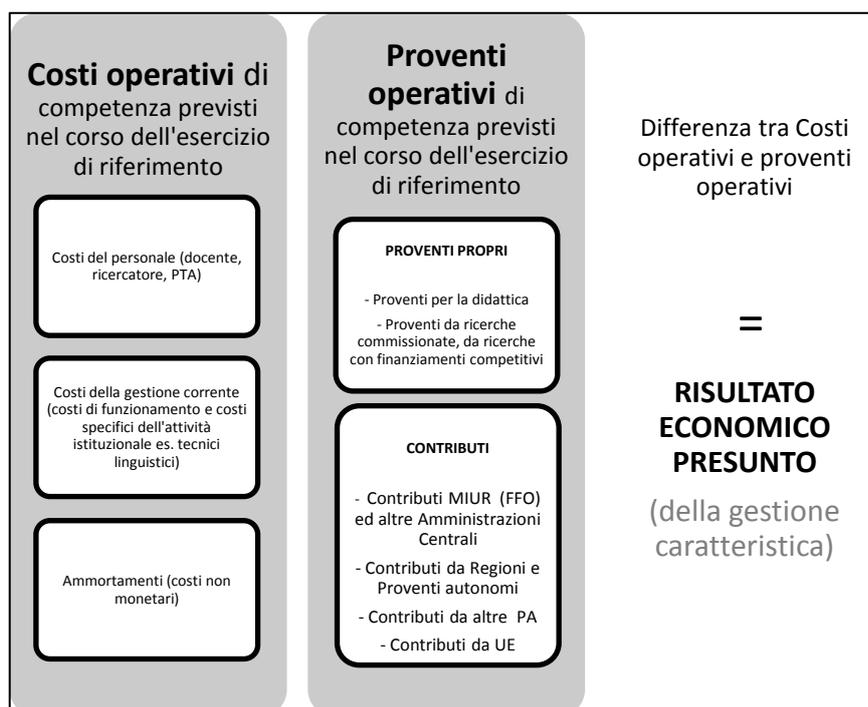
⁶⁷⁶ Si veda: LUCIANELLI G., *Il comportamento strategico delle Università*, p. 159.

⁶⁷⁷ I costi sono di competenza dell’esercizio nel quale sono utilizzati i fattori produttivi ad essi correlati. I proventi sono di competenza nell’esercizio nel quale sono eseguite le prestazioni. In generale, il principio della competenza economica comporta che le operazioni gestionali siano

nel corso dell'esercizio di riferimento; mentre con il secondo prospetto può individuare il fabbisogno necessario per dare copertura agli investimenti programmati⁶⁷⁸.

Fig. 2.26 – La programmazione mediante il budget economico e il budget degli investimenti

BUDGET ECONOMICO⁶⁷⁹

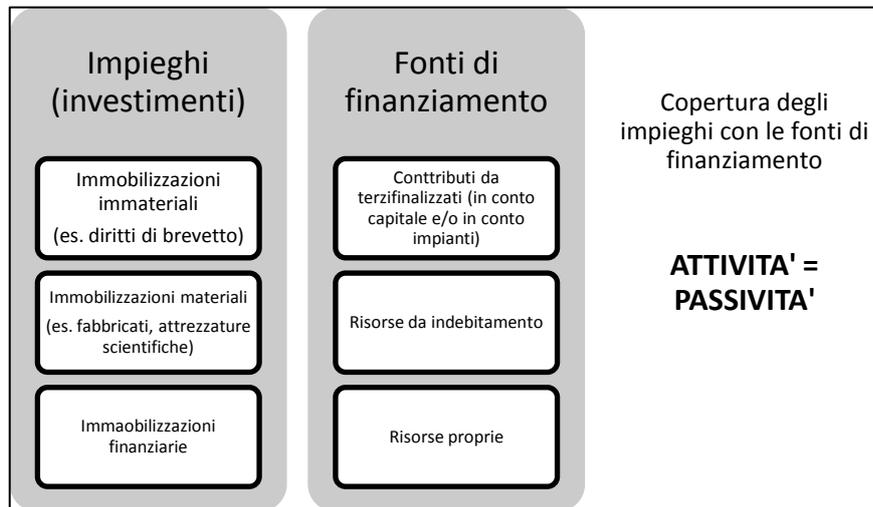


rilevate contabilmente e attribuite all'esercizio al quale le stesse si riferiscono e non a quelle in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari. Pertanto, se un dipendente lavora nel mese di Dicembre, ma lo stipendio verrà pagato nel mese di Gennaio, il costo dello stipendio è di competenza del mese di Dicembre, anche se avrà manifestazione finanziaria a Gennaio.

⁶⁷⁸ Si veda: SALVATORE C., DEL GESSO C., "La sfida e il futuro della contabilità economico – patrimoniale", cit., p. 81.

⁶⁷⁹ Nella determinazione del risultato economico presunto bisogna considerare anche i costi e i ricavi della gestione extra caratteristica (finanziaria e straordinaria) di cui non si è tenuto conto nel suddetto schema semplificato. La gestione finanziaria riguarda gli interessi sui capitali presi in prestito, invece la gestione straordinaria fa riferimento alle operazioni che non rientrano nella normale attività istituzionale (es. sopravvenienza, minusvalenze/plusvalenze).

BUDGET DEGLI INVESTIMENTI



Fonte: elaborazione propria

Dall'analisi degli schemi di *budget* economico e *budget* degli investimenti emerge il potenziale informativo e l'opportunità per il management di programmare le attività universitarie secondo i criteri di efficienza migliorando l'allocazione delle risorse disponibili e soprattutto attuando il controllo dei costi. Nel budget economico, le voci principali sono i *proventi operativi* e i *costi operativi* che derivano dalla gestione caratteristica in quanto correlate all'esercizio dell'attività principale dell'azienda universitaria e quindi dallo svolgimento delle attività istituzionali di didattica, ricerca e terza missione.

Tra i *proventi propri* una componente sicuramente rilevante delle entrate è rappresentata dai proventi per la didattica costituiti dalla contribuzione studentesca la cui previsione è fortemente influenzata dalle entrate per tasse relative alle immatricolazioni degli studenti ai vari corsi di Laurea, da iscrizioni a Master, corsi di perfezionamento, dottorati ed indennità per test di ammissione, esami di stato ecc. Mentre i proventi derivanti da ricerche espressamente commissionate da terzi sono indicati nella successiva voce "proventi da ricerche e

trasferimento tecnologico”. Tra i *contributi*, l’importo più consistente del Bilancio è rappresentato dal FFO che costituisce non solo la voce di provento principale, ma anche quella più corposa dell’intero bilancio. La previsione dei fondi che saranno trasferiti da parte del MIUR rappresenta per le Università statali un momento di fondamentale importanza per garantire la stabilità dell’intero bilancio.

Tale considerazione evidenzia una delle principali criticità della programmazione economica derivante dal fatto che, l’importo più consistente delle entrate ha natura esogena ed è definito con criteri stabiliti dal MIUR sulla quale gli Atenei non hanno una diretta influenza se non limitatamente alla quota premiale che dipende dalla performance raggiunta; le Università non sono in grado di autofinanziarsi, infatti solo una piccola parte delle entrate sono proventi propri derivanti dalle tasse oppure dai ricavi realizzati a seguito dell’erogazione di servizi scambiati sul mercato dietro il corrispettivo di un prezzo (es. ricerche commissionate). Non di rado accade che il budget sia approvato senza che gli organi di *governance* siano a conoscenza dell’importo certo di FFO che sarà trasferito dallo Stato. In tale caso, si evidenzia la difficoltà di pianificare con certezza gli obiettivi e le connesse attività istituzionali. A ciò si aggiunge quale ulteriore elemento di complessità una struttura dei costi fortemente rigida, principalmente rappresentata dalla spesa per le risorse umane che costituisce una quota consistente dei costi⁶⁸⁰.

Nello specifico, i *costi operativi* che sono connessi allo svolgimento delle attività didattiche e di ricerca sono articolati nelle seguenti principali voci:

- I *costi del personale*: che ricomprendono il costo delle risorse umane dedicate alla ricerca e alla didattica (docenti/ricercatori a tempo indeterminato, collaboratori come ad esempio gli assegnisti di ricerca, docenti a contratto, esperti linguistici, altro personale dedicato alla ricerca) e i costi del personale dirigente e tecnico amministrativo⁶⁸¹.

⁶⁸⁰ Si veda: Si veda: SALVATORE C., DEL GESSO C., “La sfida e il futuro della contabilità economico – patrimoniale”, cit.

⁶⁸¹ Il D.lgs. 49/2012 dispone i limiti massimi dell’incidenza delle spese di personale di ruolo e a tempo determinato, inclusi gli oneri della contrattazione integrativa, nonché delle spese per

- I *costi della gestione corrente* includono i costi per il sostegno agli studenti (costi sostenuti dall'Ateneo nei confronti degli studenti per corsi di dottorato, tutorato per ridurre l'abbandono agli studi ecc.), costi per il diritto allo studio e per l'acquisto di servizi e collaborazioni tecnico – gestionali (es. servizi di assicurazione, pulizie, assistenza informatica, licenze software, smaltimento rifiuti, utenze e spese di gestione delle strutture), costi per l'acquisto di libri, periodici e materiale bibliografico, altri costi (es. costi per il funzionamento degli organi, costi per la remunerazione degli incarichi istituzionali come ad esempio gettoni di presenza per SA e CdA, costi per personale esterno a fronte della partecipazione a commissioni di concorso relative ad esami di stato, costi per la formazione del personale).
- Gli *ammortamenti* costituiscono un'altra voce del costo da includere nel budget economico redatto su base economico-patrimoniale attenendosi al D.I. 10.12.2015 n. 925 che prevede l'iscrizione degli ammortamenti tra i costi di esercizio. Infatti, secondo il principio di competenza, il costo pluriennale delle immobilizzazioni deve essere ripartito tra gli esercizi di vita utile del bene, in modo tale che, nel risultato di esercizio sia attribuita la quota di costo di competenza del singolo periodo amministrativo.

I costi e i proventi fino ad ora considerati sono inerenti la gestione caratteristica e si differenziano dagli altri costi e proventi individuati nel budget che fanno riferimento ad operazioni relative ad attività secondarie dando luogo alla gestione extra-caratteristica⁶⁸². Entrambi concorrono a formare il risultato economico presunto quale indicatore di sintesi dell'andamento della gestione complessiva ed indice di equilibrio economico⁶⁸³.

l'indebitamento degli Atenei, al fine di assicurare la sostenibilità e l'equilibrio della gestione economico finanziaria e patrimoniale delle Università. Gli indicatori a cui gli Atenei devono attenersi per la programmazione del fabbisogno del personale sono l'indicatore delle spese di personale, l'indicatore di indebitamento e l'indicatore di sostenibilità finanziaria.

⁶⁸² In quest'ultimo ambito rientrano i *proventi ed oneri finanziari* nella quale sono iscritti ad esempio gli interessi passivi da corrispondere alla Banca per gli eventuali Mutui in essere. Mentre la voce *proventi ed oneri straordinari* riguarda la gestione straordinaria ovvero le operazioni che hanno natura del tutto eccezionale o sono determinate da eventi occasionali.

⁶⁸³ Rispetto alla differenza tra proventi operativi e costi operativi, risente anche dell'andamento delle gestioni finanziaria, straordinaria e tributaria.

Attraverso il budget redatto su base economico – patrimoniale è possibile mettere in evidenza il raggiungimento dell'economicità (o equilibrio economico) che viene identificata nella relazione esistente tra il flusso dei costi (misuratori degli investimenti) ed il flusso dei ricavi (misuratori dei realizzi, ossia delle risorse rigenerate).

Tuttavia, si è avuto modo di osservare che l'andamento tendenziale del risultato economico presunto sia fortemente condizionato dall'incertezza circa l'effettiva assegnazione del FFO e dalla rigidità del costo delle risorse umane assunte perlopiù a tempo indeterminato. Inoltre, la riduzione delle risorse statali e suddetta incertezza dovrebbero spingere gli Atenei, da un lato ad un'attenta analisi, stima e razionalizzazione dei costi e dall'altro a sviluppare un sempre più efficiente sistema di autofinanziamento, soprattutto sul versante dell'attrazione dei finanziamenti per la ricerca.

Il *budget* degli investimenti evidenzia la programmazione degli acquisti dei beni mobili ed immobili con utilità ripetuta nel tempo. Le immobilizzazioni (materiali, immateriali e finanziarie) possono essere finanziate mediante le risorse proprie derivanti dal risultato positivo del budget economico, oppure attraverso le risorse di terzi (in conto capitale e/o in conto impianti) o mediante l'accensione di prestiti/mutui (risorse da indebitamento).

La ricerca del miglioramento dell'autosufficienza economica dovrebbe essere considerata non una minaccia, ma piuttosto un'opportunità per istaurare un proficuo dialogo con l'ambiente esterno e per creare una cultura aziendale volta a favorire l'impegno e il coinvolgimento di tutto il personale; nonostante ciò si osserva che spesso la mancanza di maggiori entrate derivanti da autofinanziamento non è da attribuire a scarso impegno del personale, ma piuttosto alla difficoltà di sviluppare da parte dei docenti/ricercatori le abilità imprenditoriali necessarie per raccogliere i fondi⁶⁸⁴; inoltre le ricerche sono sempre più commissionate da soggetti privati che vogliono dimostrare la valenza di un determinato prodotto per avvantaggiarsi dei relativi ritorni economici; non

⁶⁸⁴ Si veda: DELLA PORTA A., "L'orientamento al mercato delle Università", cit., pp. 490 – 491.

sempre è facile per un ricercatore adeguarsi alla “domanda di ricerca” trainata dal mercato proprio perché in alcuni casi la riuscita di un lavoro dipende anche molto dalla libertà di ricerca, dalla creatività, dall’interesse nei confronti del tema oggetto di studio.

Il bilancio di previsione, oltre ad autorizzare i vari costi e proventi in fase antecedente, è uno strumento di governo e di controllo volto a responsabilizzare le unità organizzative (Amministrazione centrale e Dipartimenti) ad utilizzare risorse che si renderanno disponibili entro definiti limiti. La fase di elaborazione del *budget* riguarda tutte le strutture didattiche, di ricerca ed amministrative ed è pertanto necessario che le unità organizzative rappresentino obiettivi e azioni coerenti con le strategie generali dell’azienda universitaria al fine di consentire una programmazione e pianificazione delle risorse che soddisfi tutte le esigenze.

Il Bilancio Unico di Ateneo previsto dalla normativa (articolato in budget economico e budget degli investimenti) è un *budget* di sintesi⁶⁸⁵, che si riferisce alla gestione complessiva di tutto l’Ateneo e che riassume le decisioni e il consumo di risorse di tutti i centri di responsabilità; la sintesi dei diversi budget funzionali può essere effettuata mediante un processo di tipo *top-down*, se gli obiettivi e le risorse assegnate a ciascuna unità organizzativa responsabile sono stabilite dalla direzione oppure mediante un processo di tipo *bottom-up* se i centri di responsabilità, raccolgono la previsione dei costi e dei proventi, definendo gli obiettivi e le risorse che successivamente sono revisionati dagli organi direzionali verificando la coerenza dei singoli *budget* analitici con l’orientamento strategico perseguito dall’Ateneo⁶⁸⁶.

Inoltre, il processo di raccolta ed aggregazione dei budget dei vari centri di responsabilità può essere poco o molto formalizzato e può prevedere una combinazione delle due tecniche *top-down* (ad esempio per quanto riguarda

⁶⁸⁵ I budget di sintesi riguardano la gestione complessiva dell’Ateneo, mentre quelli funzionali sono delineati combinando opportunamente le aree di attività collegate ai macro processi tipici degli atenei (didattica, ricerca, assistenza, ecc.). Si veda: CANTELE S., *Contabilità, budget e controllo economico nelle università*, cit.

⁶⁸⁶ Si veda: PAOLINI A., SOVERCHIA M., “La programmazione delle università italiane si rinnova”, cit. p. 302.

l'Amministrazione centrale) e *bottom-up* (ad esempio per i Dipartimenti che sono chiamati ad elaborare proposte di budget)⁶⁸⁷.

Tale logica sequenziale ed interattiva, è almeno potenzialmente in grado di consentire due risultati utili: acquisire il parere di tutti i soggetti che dovranno poi assicurare l'attuazione delle decisioni, consentendo di migliorare la qualità e la realizzabilità delle stesse e anche di motivare i soggetti attraverso il loro reale coinvolgimento nelle scelte. Il processo di programmazione "Direzione Partecipativa per Obiettivi" (DPO) che, presuppone il coinvolgimento di tutti i responsabili di struttura, sembra avere rilevanti potenzialità motivanti⁶⁸⁸.

I possibili effetti distorsivi del budget, tra cui la sua riduzione a mero esercizio rituale, la non corrispondenza tra i risultati previsti e quelli realmente realizzabili, possono essere attenuati mediante l'aumento del grado di partecipazione e di coinvolgimento, non solo formale, dei soggetti responsabili ad attuarlo⁶⁸⁹.

Nella misurazione degli obiettivi di gestione assegnati a ciascuna unità organizzativa con le risorse economico-finanziarie, gioca un ruolo rilevante la contabilità analitica⁶⁹⁰ che permette di attribuire i costi, i ricavi o proventi a particolari oggetti di riferimento (corsi di laurea, centri di responsabilità, progetti di ricerca, Dipartimenti, servizi, processi, aree ecc.) selezionati in funzione di finalità conoscitive predefinite⁶⁹¹.

La contabilità analitica, trae le informazioni dalla contabilità generale; tuttavia, la tipica distinzione dei costi (attuata dalla contabilità generale), secondo la *natura* fisico-economica dei fattori produttivi impiegati, si rivela insufficiente ai fini conoscitivi e per assumere alcune decisioni; pertanto, è necessario procedere ad alcune classificazioni dei costi, utili nei processi decisionali che

⁶⁸⁷ *Idem*, p. 303.

⁶⁸⁸ Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 64.

⁶⁸⁹ Si veda: DELLA PORTA A., "L'ascesa ed il declino del budget: alcuni spunti di riflessione", cit., p. 641.

⁶⁹⁰ Si veda: PAOLINI A., SOVERCHIA M., "La programmazione delle università italiane si rinnova", cit., p. 290.

⁶⁹¹ Si veda: SFORZA V., "Gli strumenti di valutazione della performance nel settore pubblico", cit., p. 43.

mirano ad identificare le modalità di utilizzo delle risorse e della loro *destinazione*.

Negli Atenei, la contabilità analitica, laddove correttamente implementata è articolata per centri di costo individuati nelle Facoltà (o strutture di raccordo), Dipartimenti, singoli corsi di laurea, progetti di ricerca; quando i centri di costo coincidono con i centri di responsabilità la contabilità analitica è utile per controllare il comportamento economico delle unità organizzative responsabili⁶⁹²; strutturando il *reporting* per centro di responsabilità si ottiene un'articolazione delle informazioni coerente con quella delle responsabilità organizzative; in questo caso, se una certa prestazione non è soddisfacente perché mediante il controllo concomitante, si è rilevato uno scostamento tra i costi stimati e quelli realmente sostenuti, prima di prendere azioni correttive, si può interrogare l'attore responsabile dell'unità organizzativa che può fornire utili spiegazioni riguardo agli accadimenti aziendali che hanno prodotto gli scostamenti⁶⁹³.

Da questo punto di vista, si sottolinea che nelle PA la contabilità analitica rappresenta uno strumento informativo di supporto al processo decisionale, ma non uno strumento di per sé decisionale; poiché le informazioni che offre non rappresentano l'unico parametro determinante per assumere decisioni; infatti, il manager pubblico potrebbe intraprendere strade economicamente meno vantaggiose, ma maggiormente apprezzabili dal punto di vista, politico, tecnico o sociale⁶⁹⁴.

Riguardo alla modalità di calcolo dei costi, nella maggior parte delle Università, l'imputazione avviene mediante la tipologia *full costing*, mentre risultano meno utilizzate le metodologie *direct costing* e *Activity Based Costing (ABC)*⁶⁹⁵.

⁶⁹² *Idem*, p. 47.

⁶⁹³ Si veda: ANTHONY R.N., HAWKINS D.F., MACRI' D.M., MERCHANT K.A., *Sistemi di controllo*, cit., p. 23.

⁶⁹⁴ ANSELMI L. (a cura di), *La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, SSPA, 2009, p. 6.

⁶⁹⁵ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., "Gli Atenei italiani e gli strumenti di pianificazione e controllo", cit., p. 75.

Nella metodologia *direct costing* il costo da imputare all'oggetto di rilevazione (centro di costo, servizio ecc.) è determinato considerando solo i costi diretti ovvero quelli ad esso direttamente ed oggettivamente riconducibili; mentre la configurazione *full costing* (o costo pieno) rileva e valorizza tutte le risorse utilizzate; infatti, il costo è determinato considerando sia i costi diretti, sia una quota ragionevole (*fair share*) dei costi indiretti comuni a più oggetti di imputazione⁶⁹⁶.

Il modello ABC si differenzia dal *full costing* per i parametri utilizzati per l'imputazione ai beni/servizi che, invece di essere identificati in misure convenzionali (es. ore personale impiegato, volumi di produzione ecc.) mirano a quantificare il reale consumo di attività da parte dei beni/servizi⁶⁹⁷.

In altre parole, l'ABC si basa sull'assunto che i costi siano generati dalle attività produttive, piuttosto che direttamente dai beni e servizi; la produzione o erogazione di un servizio può comportare un "consumo" di attività diverso; pertanto, si individuano i *cost driver* ossia le attività svolte in azienda il cui svolgimento comporta il sostenimento dei costi⁶⁹⁸. Le Università che hanno adottato l'ABC utilizzano il numero di studenti quale *cost driver* per l'attività didattica, e i metri quadrati di spazio o le ore di impiego quali *cost driver* per altre attività. Dalla sostanziale coincidenza tra le basi di riparto e i *cost driver* si può desumere che l'ABC adottato dagli Atenei non comporti di fatto, un sistema più preciso di imputazione dei costi rispetto alle metodologie tradizionali⁶⁹⁹.

Come per qualunque misurazione, un numero prodotto dalla contabilità analitica costituisce una misura approssimativa di una certa quantità e non un valore sempre preciso; quindi i manager o altri utenti interessati alle informazioni contabili devono acquisire una consapevolezza del grado di approssimazione

⁶⁹⁶ Si veda: ANTHONY R.N., HAWKINS D.F., MACRI' D.M., MERCHANT K.A., *Sistemi di controllo*, cit.

⁶⁹⁷ Si veda: LEVY ORELLI R., VISANI F., *Analisi e gestione dei costi negli enti locali. Stato dell'arte, modelli e applicazioni di cost management*, FrancoAngeli, Milano, 2005, p. 124.

⁶⁹⁸ Si veda: ANTHONY R.N., HAWKINS D.F., MACRI' D.M., MERCHANT K.A., *Sistemi di controllo*, cit.

⁶⁹⁹ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., "Gli Atenei italiani e gli strumenti di pianificazione e controllo", cit., p. 76.

presente nei dati; alcuni valori contabili (come il denaro in cassa) possono avere un grado di precisione alto, mentre altri, come il valore ancora da ammortizzare di un impianto sono solo stime. Il grado di approssimazione è basso soprattutto con i valori utilizzati nell'ambito della pianificazione poiché si tratta di stime di eventi che avverranno in futuro⁷⁰⁰.

Tuttavia, la contabilità analitica e il suo collegamento con il *budget*, arricchisce notevolmente il sistema informativo aziendale permettendo al management pubblico (politici e dirigenti) di avere maggiori informazioni per decidere. L'attribuzione a preventivo (e la conseguente verifica a consuntivo) delle risorse economiche assegnate (personale, dotazioni strumentali, beni ecc.) ai centri di responsabilità per raggiungere gli obiettivi costituisce un importante arricchimento delle informazioni disponibili anche ai fini della valutazione della performance raggiunta dai responsabili delle unità organizzative.

La legge non disciplina le modalità in cui dovrebbe avvenire tale collegamento infatti il D.lgs. 18/2012 stabilisce solo che “le Università si dotano, nell'ambito della propria autonomia, di sistemi e procedure di contabilità analitica, ai fini del controllo di gestione” senza alcun riferimento alle modalità di funzionamento della contabilità analitica: gli oggetti di rilevazione, le metodologie del calcolo dei costi, il profilo temporale e la frequenza delle rilevazioni sono rimesse alla libertà della singola Università.

Tale situazione di indeterminatezza rispetto alle caratteristiche della contabilità analitica concorre a non chiarire il rapporto che intercorre tra il budget e la contabilità analitica che è gestito autonomamente dalle scelte di ciascuna Università e che pertanto potrebbe essere molto forte o del tutto assente⁷⁰¹.

Si osserva che, il *budget* non è ancora un sostanziale documento di programmazione economica e la logica di redazione è ancora burocratico-formale e autorizzatoria (derivante dal precedente sistema di contabilità finanziaria) poiché la diffusione della cultura manageriale è ancora circoscritta a

⁷⁰⁰ Si veda: ANTHONY R.N., HAWKINS D.F., MACRI' D.M., MERCHANT K.A., *Sistemi di controllo*, cit., p. 27.

⁷⁰¹ Si veda: CORAN G., PILONATO S., “Criticità e limiti del budget nel nuovo sistema contabile universitario”, cit., p. 326.

poche Università⁷⁰². Ai fini di una gestione manageriale degli Atenei, si dovrebbe passare da un budget che svolge l'unica funzione di “autorizzare” a sostenere le spese, ad un budget che sia redatto per evidenziare come il consumo delle risorse sia giustificato dal raggiungimento di determinati obiettivi di miglioramento dei servizi di didattica, ricerca e terza missione. Un *budget* di sintesi ben collegato con la contabilità analitica permette di alimentare il *performance budgeting* inteso come processo mediante il quale i costi sono correlati agli obiettivi che si intende raggiungere mediante l'impiego degli *input*.

In conclusione, si ritiene che le disposizioni legislative inerenti il nuovo sistema contabile e di bilancio delle Università abbiano creato uno scenario profondamente nuovo in cui il singolo Ateneo ha la possibilità di programmare le proprie attività di didattica, ricerca e terza missione su base economica; tale attitudine mostra la capacità da parte dell'Università di tenere conto del consumo di risorse nel momento in cui si definiscono gli obiettivi evidenziando le utilità maggiori rispetto alle risorse consumate. In altre parole, si osserva come la funzione di programmazione sia stata potenzialmente rinnovata perché, supportata dal sistema contabile economico-patrimoniale, proponendosi l'obiettivo, attraverso gli strumenti di natura budgetaria, di rendere più consapevoli le decisioni assunte orientando la gestione verso un approccio manageriale.

⁷⁰² Si veda: SALVATORE C., DEL GESSO C., “La sfida e il futuro della contabilità economico – patrimoniale”, cit. MUSSARI R., SOSTERO U., “Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università”, cit.

CAPITOLO TERZO

La programmazione integrata nelle Università statali: una ricerca empirica sui Piani Integrati della Performance



<https://ilprogressonline.it>

SOMMARIO: 3.1 L'evoluzione della programmazione nelle Università e l'introduzione dei Piani Strategici; 3.2 La programmazione della performance e il Piano Integrato; 3.3 Il disegno della ricerca: obiettivo, domande e metodologia; 3.4 I risultati della prima domanda di ricerca: il Piano Integrato della Performance come strumento di supporto alla gestione manageriale; 3.5 I risultati della seconda domanda di ricerca: la valenza programmatica dei Piani Integrati della Performance redatti dalle Università statali di piccole dimensioni; 3.6 Considerazioni critiche sulla natura manageriale dei Piani Integrati della Performance e sviluppi futuri della ricerca.

3.1. L'evoluzione della programmazione nelle Università e l'introduzione dei Piani Strategici

Nelle Università, la programmazione è finalizzata ad assumere in anticipo un complesso di decisioni attinenti alla gestione futura e riguardanti molteplici aspetti dell'azienda, tra cui gli obiettivi strategici ed operativi da conseguire, le risorse economico-finanziarie da impiegare per raggiungere i risultati programmati, il personale responsabile al quale assegnare gli obiettivi ed eventualmente la previsione di nuove risorse da acquisire; la programmazione di tutti i molteplici aspetti: obiettivi strategici, obiettivi operativi, risorse economico-finanziarie, risorse umane, ecc. deve avvenire congiuntamente affinché la gestione sia unitaria.

Negli ultimi anni, la programmazione ha subito, importanti evoluzioni in termini di ridimensionamento dell'intervento statale e conseguente possibilità delle Università pubbliche di attuare una gestione più manageriale improntata a logiche economico-aziendali assumendo una funzione ben più ampia rispetto a quella tradizionale di stampo burocratico-formale. Nello specifico è ormai palese l'inversione di tendenza delle finalità della programmazione, non più ascrivibile alla sola funzione autorizzatoria delle linee gestionali future, ma rinvenibile anche nel ruolo di coordinamento generale proteso al mantenimento delle condizioni di equilibrio tra risorse consumate e utilità percepite⁷⁰³.

Nel tempo si è delineato il passaggio da una programmazione fortemente accentrata dallo Stato, ad un modello decentrato in cui i singoli Atenei sono tenuti ad elaborare Piani strategici che siano coerenti con l'orientamento strategico definito dal MIUR per tutto il sistema universitario avendo la possibilità di definire autonomamente gli obiettivi operativi di performance da conseguire⁷⁰⁴.

⁷⁰³ Si veda: ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO' R., "La disclosure nei piani della Performance delle università italiane. Intenti simbolici verso approcci sostanziali di legittimazione", *Management Control*, vol. 1, 2017, p. 38.

⁷⁰⁴ Si veda: ZUCCARDI MERLI M., BONOLLO E., "I controlli manageriali nelle università", cit., p. 288.

La previgente legislazione (D.P.R. 25/1998) prevedeva una programmazione centralizzata a livello ministeriale e non definita da ciascun Ateneo il cui fine era la qualificazione del sistema universitario, in relazione alle esigenze dello sviluppo culturale, sociale, civile ed economico con particolare funzione di ridurre gli squilibri tra le diverse aree geografiche mediante una razionalizzazione dell'offerta formativa degli Atenei e potenziamento della ricerca in essi realizzata⁷⁰⁵.

Nello specifico, il MIUR predisponeva gli obiettivi del triennio con riferimento a tutto il sistema universitario che erano identici per ciascuna Università; in fase di definizione degli obiettivi, ogni Ateneo poteva formulare specifiche proposte individuando anche le risorse necessarie per l'attuazione delle idee; tuttavia, le attività da realizzare nel triennio erano definite sempre dal MIUR che, con un successivo decreto, tenendo conto degli obiettivi del sistema universitario e delle singole proposte pervenute dalle Università, individuava anche i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie⁷⁰⁶.

Si osserva che, per ogni Università statale, il previgente processo di programmazione sopra descritto, aveva un significato prevalentemente adempimentale–burocratico poiché il contenuto dell'attività decisionale riguardo alla futura gestione era fortemente limitato e rimesso all'attuazione del decreto del Ministero che disciplinava nel dettaglio gli obiettivi da raggiungere e le risorse economiche da impiegare.

La formulazione delle proposte da inviare al Ministero non prevedeva una gestione attuata secondo criteri aziendali, poiché le attività di programmazione poste in essere dalle singole Università e finalizzate all'adempimento degli obblighi normativi inerenti il sistema universitario avevano una scarsa possibilità di influire positivamente sulla dinamica aziendale di ciascun Ateneo⁷⁰⁷. Di fatto,

⁷⁰⁵ Si veda: LUCIANELLI G., *Il comportamento strategico delle università nelle logiche dell'autonomia*, cit., p. 94.

⁷⁰⁶ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., “La pianificazione strategica nelle università: alcune evidenze empiriche dall'Italia e una proposta metodologica”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2011.

⁷⁰⁷ Si veda: LUCIANELLI G., *Il comportamento strategico delle università nelle logiche dell'autonomia*, cit., p. 154.

l'autonomia gestionale delle Università sancita con la L. 168/1989 era formale piuttosto che sostanziale considerando le ridotte possibilità di prevedere e decidere il contesto futuro nel quale operare.

Una importante svolta del processo di gestione degli Atenei è avvenuta con la L. 43/2005 che ha completamente rinnovato il processo di programmazione predisponendo una maggiore responsabilizzazione ed autonomia delle Università statali; la nuova normativa prevede che entro il 30 Giugno di ogni anno, gli Atenei statali adottino programmi triennali coerenti con le linee di indirizzo fissate dal Ministero; quest'ultimo si limita ad effettuare un monitoraggio ex-post dei documenti senza provvedere più alla loro approvazione e validazione.

Le Università, in sede di pianificazione e programmazione possono scegliere con maggiore autonomia le aree di attività sulla quale concentrare l'attenzione per raggiungere più elevati livelli di performance tenendo in considerazione le proprie peculiarità e il contesto sociale, economico e territoriale nel quale operano; il MIUR, a differenza del passato, definisce un quadro di macro-obiettivi generale in base al quale le Università dovranno effettuare la scelta degli obiettivi, il cui raggiungimento influisce anche sul finanziamento; a tal proposito, il legislatore verifica ex-post se gli Atenei hanno conseguito gli obiettivi programmati mediante un set di indicatori che sono monitorati in modo sistematico ai fini della ripartizione del FFO.

Alla luce del rinnovato processo di programmazione si osserva come il management delle Università statali sia stato investito di nuovi compiti gestionali poiché la responsabilità di assumere le decisioni strategiche per favorire la crescita e sviluppo degli Atenei non è più svolto a livello centrale, ma demandato al management di ciascuna di esse⁷⁰⁸.

Infatti, i programmi a medio/lungo termine sono redatti dai singoli Atenei che hanno la responsabilità di definire la propria programmazione nel quadro degli obiettivi stabili dal MIUR che si limita a fissare le linee generali di indirizzo

⁷⁰⁸ Si veda: BOLOGNANI M., CATALANO G., "Strategie competitive e università", cit., p. 2.

del sistema universitario⁷⁰⁹, ma soprattutto in funzione del contesto esterno ed interno nel quale operano. La qualità, il prestigio e la sopravvivenza delle Università dipendono oltre che dalle competenze ed impegno dei docenti/ricercatori e personale tecnico amministrativo, anche dalle caratteristiche delle relazioni che l'Università instaura con nell'ambiente nel quale vive o al quale si rivolgono i risultati della propria attività⁷¹⁰.

Le analisi dell'ambiente esterno ed interno sviluppate dai vari Atenei rappresentano la premessa per l'individuazione delle macro-aree di attività e dei relativi obiettivi di lungo termine; in altre parole, le strategie e gli obiettivi operativi devono essere definiti dai vari Atenei oltre che in funzione delle linee strategiche individuate dal MIUR, anche in base alle risultanze delle analisi del contesto interno ed esterno che ha lo scopo di fornire una visione integrata della situazione in cui opera l'azienda pubblica stimando le potenziali interazioni e sinergie con i soggetti coinvolti nella attuazione delle strategie che si intendono realizzare, verificando i punti di forza e di debolezza caratterizzanti la propria organizzazione⁷¹¹.

In particolare, l'analisi ambientale esterna è utile a ciascuna Università per esplorare l'ambiente socio-economico e politico⁷¹² all'interno del quale opera e per individuare le tendenze in atto, ovvero i cambiamenti emergenti o probabili, che potrebbero impattare sulle scelte gestionali. L'analisi del contesto esterno ricomprende la mappatura degli stakeholder necessaria per individuare gli attori chiave che potrebbero influenzare le decisioni di gestione degli Atenei attraverso comportamenti collaborativi o di opposizione e resistenza⁷¹³. Nella pratica,

⁷⁰⁹ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., "La pianificazione strategica nelle università", cit., p. 342.

⁷¹⁰ Si veda: BORGONOV E., "Rapporti tra enti pubblici e l'azienda Università", *Azienda Pubblica*, vol. 5 – 6, 2003, pp. 403 – 404.

⁷¹¹ Si veda: RUFFINI R., GIOVANNETTI R., BOTTONE L., *Il performance management negli enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della riforma Brunetta*, Maggioli, Rimini, 2011, p. 113.

⁷¹² Questo tipo di analisi esterna è denominata PEST (Political, Economics, Social, Technological) e riguarda le variabili politiche, economiche, sociali e tecnologiche che caratterizzano l'ambiente esterno in cui opera l'azienda pubblica.

⁷¹³ Si veda: CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 60.

l'analisi del contesto ambientale nel quale le Università interagiscono precede la definizione della strategia; infatti ogni Ateneo è proiettato in un territorio di riferimento che non può essere trascurato, sia perché la singola Università fornisce un apporto composito al suo ambiente, sia perché quest'ultimo svolge un ruolo rilevante nel codeterminare gli sviluppi possibili dell'Ateneo⁷¹⁴.

L'analisi ambientale interna si concretizza con l'identificazione delle competenze e delle capacità distintive di ciascuna Università valutando risorse finanziarie, conoscenza, abilità direzionali, produttive, d'innovazione, di gestione delle risorse umane, logistiche e tecnologiche presenti nelle PA⁷¹⁵. Attraverso l'analisi del contesto interno ed esterno, si rende possibile la conoscenza a tutti gli stakeholder delle ragioni che hanno condotto l'Ateneo a scegliere determinati obiettivi strategici; quest'ultimi, dovrebbero essere successivamente declinati in obiettivi operativi di breve periodo e dovrebbe essere prevista la tempistica entro il quale raggiungerli, nonché le risorse umane, finanziarie e strutturali, al fine di garantirne l'attuazione⁷¹⁶.

Nel nuovo processo di programmazione decentrata, i programmi triennali adottati dalle singole Università sono oggetto di monitoraggio mediante un set di indicatori definiti ex-ante dal Ministero che procede anche ad una valutazione ex-post ai fini della ripartizione delle risorse finanziarie attribuendo una quota del FFO in base al raggiungimento degli obiettivi programmati.

La L. 43/2005 che ha innovato il processo di programmazione ha trovato attuazione con più di un anno di ritardo e il primo triennio di riferimento è stato il 2007–2009; in relazione a tale periodo il DM. 362/2007 ha definito le linee generali di indirizzo di programmazione mentre il 506/2007 ha individuato i parametri e gli indicatori per il monitoraggio in base al quale effettuare la valutazione ex-post dei risultati ottenuti da ciascuna Università in funzione dei programmi adottati.

⁷¹⁴ Si veda: RISPOLI M., “Il governo dell'Università tra missione e strategia”, *Sinergie*, Vol. 48, Gennaio/Aprile, 1999.

⁷¹⁵ Si veda: MENEGUZZO M., “La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche”, cit., p. 11.

⁷¹⁶ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., “La pianificazione strategica nelle università”, cit., p. 342.

In sostanza, dal 2005, il Ministero emana, per ciascun triennio di programmazione, un decreto che fissa le linee di indirizzo generale e che individua gli indicatori sulla base del quale avverrà il monitoraggio e valutazione ex-post dei programmi ai fini anche della ripartizione di una quota del FFO. Il nuovo processo di programmazione dovrebbe essere abbastanza consolidato all'interno di ciascuna Università dal momento che fino ad oggi, come mostra la tabella seguente, si sono succeduti quattro trienni di programmazione.

Tab. 3.1 – I trienni di programmazione dopo la L. 43/2005

N	Triennio di Programmazione	Decreto sulle Linee di indirizzo generale	Decreto sugli indicatori di monitoraggio e valutazione ex-post
1	2007-2009	DM. 362/2007	DM. 506/2007
2	2010-2012	DM. 50/2010	DM. 345/2011
3	2013-2015	DM. 827/2013	DM. 104/2014
4	2016-2018	DM. 635/2016	

Fonte: elaborazione propria

Mediante il nuovo processo di programmazione triennale gli Atenei hanno una maggiore autonomia gestionale e quindi non operano (o non dovrebbero operare) più in base alle tradizionali logiche burocratico-formali, ma hanno l'opportunità di sviluppare la gestione sulla base di obiettivi predefiniti attivando a tal fine, le funzioni di pianificazione strategica, programmazione operativa e di gestione manageriale⁷¹⁷.

La programmazione introdotta dalla L. 43/2005 risulta coerente con i modelli di pianificazione strategica razionale che prevedono processi formali articolati in fasi distinte e separate, supportati da tecniche manageriali e focalizzati su obiettivi, *budget*, programmi e piani operativi; infatti, il processo di pianificazione strategica culmina con la redazione formale del "Piano strategico" che viene monitorato dal MIUR ex-post mediante indicatori definiti ex-ante.

⁷¹⁷ Si veda: ZUCCARDI MERLI M., BONOLLO E., "I controlli manageriali nelle università", cit., p. 257.

Per il triennio di programmazione più recente (2016-2018), il DM. 635/2016 ha individuato quattro obiettivi strategici del sistema universitario dei quali le Università devono tenere conto al momento della delineazione della strategia da perseguire e conseguente redazione del Piano strategico:

- A)** Il miglioramento dei risultati conseguiti nella programmazione del triennio precedente (2013-2015) relativamente alle azioni considerate strategiche per il sistema universitario inerenti l'orientamento in ingresso e in itinere degli studenti e la internazionalizzazione dell'offerta formativa;
- B)** La modernizzazione degli ambienti di studio e ricerca e innovazione delle metodologie didattiche;
- C)** Il reclutamento dei giovani ricercatori e l'assegnazione di premi di merito ai docenti;
- D)** La valorizzazione dell'autonomia responsabile degli Atenei.

Fig. 3.1 – Obiettivi per la programmazione degli Atenei

Obiettivi per la programmazione degli Atenei	
Obiettivo A: Miglioramento dei risultati conseguiti nella programmazione del triennio 2013 - 2015 su azioni strategiche per il sistema	
Azioni	
a)	Azioni di orientamento e tutorato 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.
b)	Potenziamento dei corsi di studio "internazionali"
Obiettivo B: Modernizzazione ambienti di studio e ricerca, innovazione delle metodologie didattiche	
Azioni	
a)	Allestimento e/o attrezzature per la didattica e la ricerca
b)	Interventi per la ristrutturazione, ampliamento e messa in sicurezza di aule e laboratori
c)	Interventi per il rafforzamento delle competenze trasversali acquisite dagli studenti
Obiettivo C: Giovani ricercatori e premi per merito ai docenti (solo Università statali)	
Azioni	
a)	Contratti di durata triennale per ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera a) legge 240/2010
b)	Sostegno della mobilità per ricercatori o professori di II fascia ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 240/2010, per una durata massima di 3 anni
c)	Integrazione del fondo per la premialità dei docenti universitari ai sensi dell'art. 9, comma 1, secondo periodo, della L. n. 240/2010

Fonte: DM. 635/2016

Il raggiungimento dei primi tre obiettivi (A,B,C), monitorati dal MIUR ex-post mediante indicatori specifici definiti ex-ante, consente agli Atenei di ottenere la “Quota di programmazione triennale” (o fondo della programmazione) del FFO.

Fig. 3.2 – Quota di programmazione triennale del FFO

	2016	2017	2018
QUOTA BASE <i>Di cui costo standard per studente in corso</i>	Min 67% 28%	Min 65% <i>Min 30% - MAX 35%</i>	Min 63% <i>Min 35% - MAX 40%</i>
QUOTA PREMIALE , di cui:	MIN 20%	MIN 22%	MIN 24%
• <i>risultati della ricerca</i>	≥ 60%	≥ 60%	≥ 60%
• <i>valutazione delle politiche di reclutamento</i>	≥ 20%	≥ 20%	≥ 20%
• <i>valorizzazione dell'autonomia responsabile degli Atenei</i>	≤ 20%	≤ 20%	≤ 20%
QUOTA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE	≅ 1% (€ 56,5 milioni)	≅ 1% (almeno € 50 milioni)	≅ 1% (almeno € 50 milioni)
QUOTA INTERVENTI SPECIFICI • <i>Interventi perequativi</i> • <i>Altri Interventi specifici</i>	Max 12%	Max 12%	Max 12%

Fonte: DM. 635/2016

L'ultimo obiettivo (D: valorizzazione dell'autonomia responsabile), rispetto ai primi tre, non è connesso alla quota di programmazione triennale, ma concorre alla definizione della quota premiale del FFO⁷¹⁸.

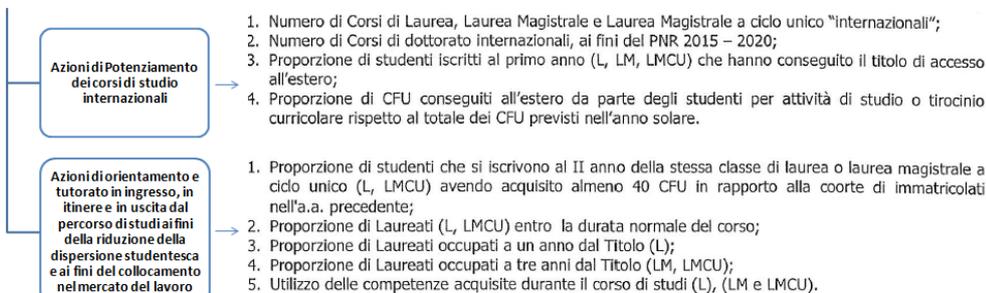
Per ciascun obiettivo strategico il MIUR, individua i relativi indicatori di monitoraggio sul quale sarà effettuata la valutazione ex-post e sarà distribuita la relativa “quota di programmazione triennale” del FFO tra le Università.

Fig. 3.3 – Indicatori per il monitoraggio degli obiettivi

⁷¹⁸ Per l'articolazione del FFO, si rinvia al paragrafo 2.4.

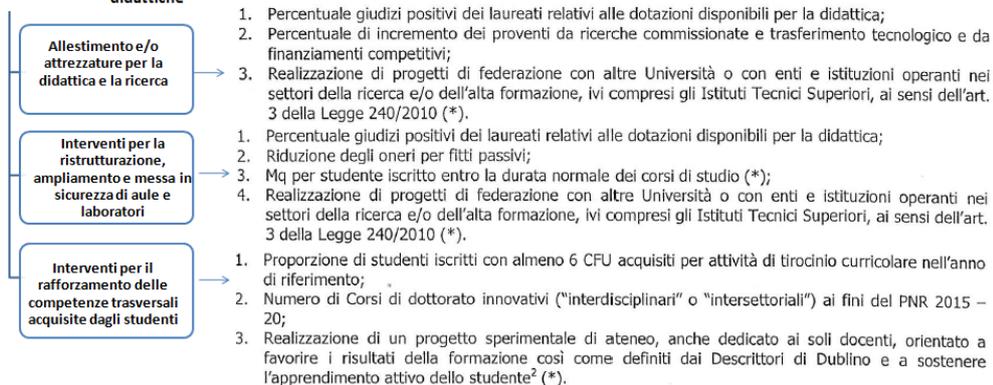
OBIETTIVO A

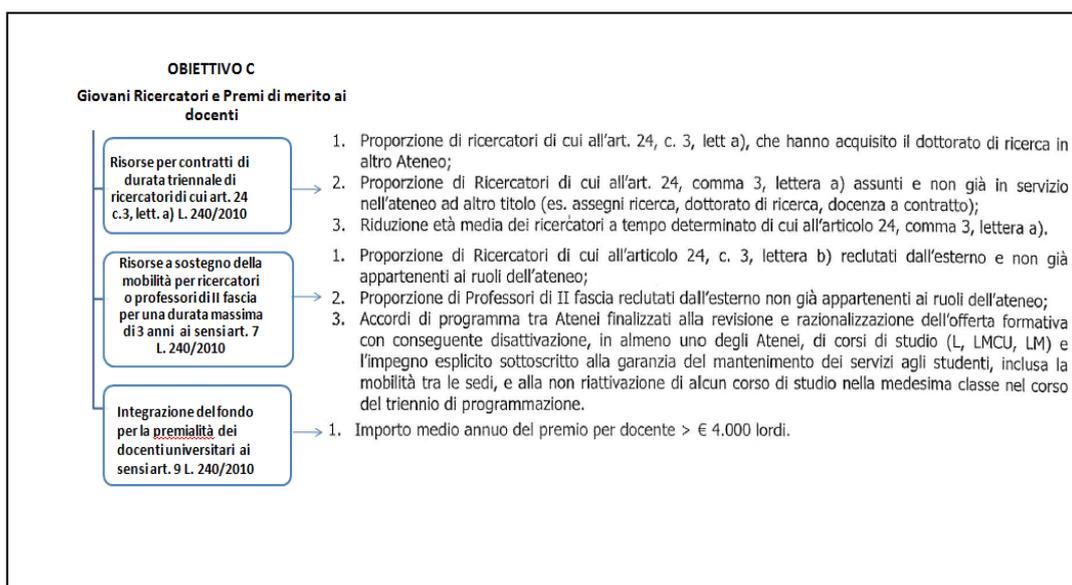
Miglioramento dei risultati conseguiti nel precedente triennio di programmazione



OBIETTIVO B

Modernizzazione ambienti di studio e di ricerca, innovazione delle metodologie didattiche





Fonte: elaborazione propria

Alcune ricerche hanno evidenziato che, rispetto al primo triennio di programmazione (2007-2009), la performance raggiunta dalle Università statali è migliorata e nel tempo si è registrato un incremento annuo medio degli indicatori rispetto al periodo precedente; mediante il monitoraggio degli obiettivi, gli Atenei sono stati stimolati a raggiungere performance migliori in quelle aree che il Ministero ha reputato essenziali per il raggiungimento degli obiettivi generali del sistema universitario italiano⁷¹⁹.

Tuttavia, da questo punto di vista si osserva un rovesciamento del normale rapporto tra strategia e performance poiché gli Atenei avendo già delle misure di indicatori di performance, potrebbero trascurare l'orientamento strategico del ciclo di gestione della performance che prevede la realizzazione di una approfondita analisi del contesto interno ed esterno nel quale operano le singole Università e sulla base della suddetta analisi l'impostazione della strategia. In questo ambito si inserisce il rischio che il sistema di misurazione e valutazione sia

⁷¹⁹ Si veda: CANTELE S., CAMPEDELLI B., "Il performance based-funding nel sistema universitario italiano: un'analisi degli effetti della programmazione triennale", *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2013, pp. 309 – 332.

percepito solo come una prassi burocratica, priva di un'utilità gestionale per gli organi di *governance*, ma piuttosto finalizzata ad evadere una richiesta esterna⁷²⁰.

Inoltre, nonostante, la valutazione *ex-post* degli indicatori da parte del MIUR, incentivi gli Atenei ad attivare sistemi di monitoraggio in itinere ed assumere decisioni in merito a possibili azioni correttive al fine di migliorare la performance e conseguentemente, ottenere maggiori risorse finanziarie dal Fondo di Programmazione⁷²¹ si osserva che alcuni indicatori di didattica non dipendono esclusivamente dalle Università; ad esempio la "velocità" degli studenti nei loro percorsi di studio può essere influenzato anche dal bagaglio culturale degli studenti estremamente diversificato in funzione anche della provenienza geografica; un altro esempio è relativo all'indicatore inerente l'internazionalizzazione della didattica che premia gli Atenei che presentano una maggiore numerosità di studenti che hanno espletato un periodo di studio all'estero; l'applicazione di questo criterio continua ad accentuare le differenze tra il nord e il sud Italia poiché le borse di mobilità quasi mai sono sufficienti a finanziare interamente il percorso di studi dello studente che grava in parte sul reddito della famiglia, quasi sempre più basso nelle regioni meridionali⁷²².

Anche se sono stati inseriti alcuni indicatori di *outcome* in grado di misurare l'impatto delle attività universitarie sulla società (es. proporzione di laureati occupati a tre anni dal titolo), il sistema di misure previsto dalla programmazione triennale presenta un maggiore focus sulla quantità piuttosto che sulla qualità. Inoltre, si sottolinea che tutti gli indicatori non potranno mai rappresentare in maniera esaustiva la performance raggiunta dall'Ateneo. Infatti, ci sono alcune variabili che possono influire sui risultati raggiunti, ma sulle quali le Università non possono intervenire; ad esempio "la proporzione di laureati occupati a tre anni dal titolo" potrebbe non dipendere dalla scarsa qualità della didattica erogata; infatti, il tasso di disoccupazione dei laureati è funzione anche del

⁷²⁰ *Idem*, p. 328.

⁷²¹ Si veda: ZUCCARDI MERLI M., BONOLLO E., "I controlli manageriali nelle università", cit., p. 289.

⁷²² Si veda: BANFI A., VIESTI G., "Meriti e bisogni nel finanziamento del sistema universitario italiano", *Fondazione RES*, Maggio 2015.

contesto economico, sociale e territoriale nel quale è collocata l'Università che potrebbe essere caratterizzato da una domanda di lavoro minore rispetto all'offerta.

Il D.lgs. 635/2016 ha posto attenzione anche sulla programmazione del personale (art. 7) ed in particolare sulle politiche di reclutamento di quello docente e ricercatore che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo C (assunzione di giovani ricercatori e assegnazione di premi di merito ai docenti).

A tal proposito, si sottolinea che le Università possono indire autonome procedure di reclutamento per l'accesso alla carriera universitaria, sia del personale docente/ricercatore, sia del personale tecnico amministrativo.

Tuttavia, la programmazione delle risorse umane da assumere, da un lato è flessibile in termini di libertà di scelta, tra professionalità diverse da reclutare (Docente di I fascia, Docente di II fascia, Personale Tecnico Amministrativo o bibliotecario), dall'altro lato, incontra dei limiti dovendo rispettare la sostenibilità economico – finanziaria di bilancio.

In particolare, ad ogni Ateneo è attribuito annualmente un *budget* in termini di Punti Organico; quest'ultimo rappresenta il valore medio a livello di sistema, del costo attribuito al Professore di I fascia che funge come parametro di riferimento per graduare il costo delle altre qualifiche. Nella tabella che segue, sono identificati i punti organico inerenti il personale docente/ricercatore e il personale tecnico amministrativo.

Tab. 3.2 – Punti organico per il personale docente/ricercatore e tecnico– amministrativo

Ruolo	Qualifica	PO
Professori	I Fascia	1
	II Fascia	0,7
Ricercatori	Tipo a	0,5
	Tipo b	0,4
PTA	Dirigenti	0,65

Categoria	EP	0,4
	D	0,3
	C	0,25
	B	0,2

Fonte: elaborazione propria

La programmazione del personale da assumere è gestita direttamente da ogni Ateneo ma, deve rispettare la dimensione annuale delle assunzioni individuate dal MIUR mediante i punti organico che possono derivare da:

Punti organico da cessazioni che corrispondono alla combinazione tra il numero delle cessazioni (pensionamenti, trasferimenti, dimissioni o decessi) rapportato alle pesature sopra indicate (Prof. Ordinario = 1; Prof. Associato = 0,70, ecc.).

Punti organico base: quota base individuata per ogni Ateneo, indipendentemente dalla performance economica raggiunta, che corrisponde ad una percentuale dei punti organico derivanti dalle cessazioni dell'anno precedente (es. 20% nel 2014, 30% nel 2015, 30% nel 2016, 50% nel 2017).

Punti organico premiali: corrispondono al risultato di un calcolo, che “misura” la virtuosità di un Ateneo. In particolare, alle Università che presentano due indicatori di bilancio positivi⁷²³ tra quelli rappresentati nella tabella seguente, viene attribuito un contingente di punti organico premiali rapportato al margine di Ateneo⁷²⁴.

Tab. 3.3 – Indicatori di bilancio che misurano la virtuosità di un Ateneo⁷²⁵

⁷²³ Gli indicatori sono stati individuati dal D.lgs. 42/2012.

⁷²⁴ Il Margine di Ateneo è dato dalla differenza tra l'82% delle entrate complessive nette detratti i fitti passivi e la somma di spese di personale e oneri di ammortamento. In termini algebrici: $M = [0,82*(Ec - Fp)] - (Sp + Oa)$. Ne consegue che, per il singolo Ateneo, il Punto organico è calcolato come rapporto tra il proprio margine e la sommatoria di tutti i margini moltiplicato i punti organico del sistema universitario. La formula per il calcolo dei punti organico di ciascun Ateneo è: $p.o.p = (\text{Margine di contribuzione dell'Ateneo} / \Sigma \text{Margine di contribuzione tutti gli Atenei}) * \text{Totale punti organico del sistema universitario}$.

⁷²⁵ La linea rossa indicata in tabella indica il simbolo di divisione e separa il numeratore dal denominatore.

Indicatore	Calcolo	Virtuosità
IP (indice spese del personale)	Spese complessive del personale a carico dell'Ateneo ⁷²⁶	Se Minore dell'80%
	Entrate di riferimento ⁷²⁷	
IDEB (spese di indebitamento)	Oneri annui ammortamento mutui (capitale + interessi) - Contributi statali per investimento ed edilizia	Se minore di 15%
	Entrate di riferimento - Fitti passivi - Spese complessive del personale a carico dell'Ateneo	
ISEF (sostenibilità economico-finanziaria)	$0,82 \times (\text{FFO} + \text{Fondo programmazione triennale} + \text{Entrate contributive al netto dei rimborsi} - \text{Fitti passivi})$	Se maggiore di 1
	Spese di Personale a carico ateneo + Oneri ammortamento	

Fonte: elaborazione propria

Sotto il profilo economico-finanziario, la programmazione triennale del personale dipende anche dal Bilancio Unico dell'esercizio precedente (mediante il meccanismo dei punti organico) e a sua volta influenza la predisposizione del Bilancio di previsionale annuale e triennale.

In ciascuna azienda Università, la programmazione di assunzione di nuovo personale, oltre a rispettare la normativa prevista dal MIUR, dovrebbe tenere conto anche delle scelte strategiche definite in sede di pianificazione, individuando se le risorse umane già disponibili sono sufficienti per raggiungere gli obiettivi strategici programmati oppure se è necessario personale aggiuntivo e quindi individuare le nuove figure professionali da reclutare (Professori,

⁷²⁶ Le spese complessive a carico dell'Ateneo sono: (Stipendi personale di ruolo + Stipendi personale a tempo determinato + Fondo accessorio personale TA + Contratti di insegnamento) - Finanziamenti esterni pubblici/privati destinati a spese di personale.

⁷²⁷ Si precisa che le Entrate di riferimento rappresentano la somma del FFO + Fondo di programmazione triennale + le Tasse studenti al netto dei rimborsi.

Ricercatori, PTA ecc.) per raggiungere gli obiettivi programmati in determinate aree strategiche verificando il rispetto della sostenibilità economico – finanziaria.

Infine, il processo di programmazione economica nelle Università è stato rinnovato anche dalla riforma degli assetti di *governance* interna (approfonditi nel par. 2.3) che ha previsto una più netta separazione tra la programmazione didattica, scientifica e di ricerca, affidata al Senato Accademico e la programmazione finanziaria ed economico-patrimoniale di competenza del Consiglio di Amministrazione; quest'ultimo delibera riguardo al documento di programmazione triennale (su proposta del Rettore, previo parere del SA) e in merito all'assunzione di personale tecnico-amministrativo, docente e ricercatore⁷²⁸.

Come sottolineato nel secondo capitolo della tesi, l'introduzione di figure esterne nel CdA che abbiano una certa esperienza in campo gestionale, ha potenzialmente rinnovato il processo di programmazione degli Atenei favorendo l'allineamento delle decisioni strategiche con gli interessi generali della società e limitando il problema dell'autoreferenzialità e del conflitto di interessi negli Atenei⁷²⁹.

In conclusione si osserva che la L. 43/2005 ha incentivato gli Atenei ad adottare un processo di programmazione rinnovato nella “forma” e nel “metodo”. Sotto il primo aspetto si osserva il carattere formale del processo che si sostanzia nello svolgimento di una pianificazione razionale che culmina nella concreta redazione di un piano in cui dovrebbero essere specificati gli obiettivi da perseguire, le risorse da impiegare e le operazioni da compiere entro certi periodi di tempo. Riguardo al “metodo”, il processo di programmazione è stato agevolato dalle varie modifiche introdotte nella struttura di *governance* delle Università che si è arricchita di nuove figure manageriali (il Direttore Generale) e una più netta separazione delle funzioni tra il Consiglio di Amministrazione (formato anche da membri esterni) e il Senato Accademico; inoltre, un ruolo di grande importanza è stato svolto dal rinnovato sistema contabile e di bilancio che ha ridisegnato il

⁷²⁸ Si veda: CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance*, cit., p. 29.

⁷²⁹ Si veda: SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane*, cit.

sistema di reporting previsionale basandolo sulla adozione del Bilancio Unico di Ateneo redatto in contabilità economico-patrimoniale⁷³⁰.

3.2 La programmazione della performance e il Piano Integrato

La gestione manageriale delle Università presuppone il governo della performance multidimensionale in modo tale che la realizzazione degli obiettivi consenta di creare valore economico e sociale⁷³¹.

Come ampiamente sottolineato nel corso del presente lavoro, la programmazione della performance nelle Università si inserisce in un più ampio processo di riforma intrapreso per tutte le Pubbliche Amministrazioni ed ispirato al *New Public Management*⁷³² che ha identificato la gestione per obiettivi come un elemento chiave per il rinnovamento delle PA in termini di efficienza, efficacia ed economicità⁷³³.

In Italia, la performance ha assunto una notevole importanza⁷³⁴ soprattutto a seguito dell'emanazione del D.lgs. 150/2009⁷³⁵ che ha posto accento sulla programmazione e valutazione dei risultati come elemento centrale del processo manageriale pubblico teso a qualificare e orientare le scelte strategiche e operative di qualsiasi azienda pubblica⁷³⁶.

⁷³⁰ Il rinnovamento del sistema contabile e di bilancio e la programmazione economica sono argomenti affrontati nel paragrafo 2.6.

⁷³¹ Si veda: PALLETTA A., *Il governo dell'università*, cit., p. 241.

⁷³² Si veda: CANTELE S., CAMPEDELLI B., "Il performance-based funding nel sistema universitario italiano", cit., p. 310.

⁷³³ Si veda: NISIO A., DE CAROLIS R., LOSURDO S., "L'introduzione del performance measurement, management and improvement: l'esperienza di alcune amministrazioni locali", *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2013, p. 223.

⁷³⁴ Si veda: ARNABOLDI M., LAPSEY I., STECCOLINI I., "Performance management in the public sector: the ultimate challenge", *Financial Accountability & Management*, vol. 31, n.1, 2015, pp. 1 – 22.

⁷³⁵ Si veda il par. 1.5 del capitolo primo del presente lavoro.

⁷³⁶ Si veda: MUSSARI R., "Editoriale", *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2017, p. 111.

Nella letteratura economico-aziendale incentrata sulle Università la performance è un tema ampiamente trattato⁷³⁷.

I contributi focalizzati sulle Università evidenziano l'importanza di programmare la performance per orientare l'organizzazione verso il raggiungimento degli obiettivi, per attuare una migliore allocazione delle risorse

⁷³⁷ Senza pretesa di esaustività, si vedano tra gli altri: CANTELE S., CAMPEDELLI B., “Il Performance-based funding nel sistema universitario italiano, cit.; ROMANO M., CIRILLO A., “La misurazione delle performance economico-finanziarie delle università pubbliche italiane; cit.; COSENZ F., Una proposta metodologica di rappresentazione della performance accademica in chiave sistemica, cit.; CUGINI A., *La misurazione della performance negli atenei. Logiche, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2007. ESPOSITO V., DE NITO E., PEZZILLO IACONO M., SILVESTRI L., “Dealing with knowledge in the Italian public universities: the role of performance management system”, *Journal of Intellectual capital*, vol. 14, n. 3, 2013, pp. 431-450. AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., “I sistemi di misurazione della performance nelle università”, cit.; ANABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit.; MOZZONI I., FANELLI S., ZANGRANDI A., “Il confronto di performance economico – finanziarie nelle Università”, cit.; FRANCESCONI A., GUARINI E., “Performance-based funding e sistemi di allocazione delle risorse ai dipartimenti”, cit.; PAOLINI A., SOVERCHIA M., “I sistemi informativi per il controllo e la valutazione delle performance nelle università italiane”, cit.; RUBINO F., PUNTILLO P., VELTRI S., “Il ruolo dei manager universitari in un’ottica di performance integrata. Analisi di un caso studio”, cit.; ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO’ R., “La disclosure nei Piani della performance delle università italiane”, cit.; CAMPEDELLI B., CANTELE S., “Governance, strategie e performance dell’azienda università”, in AIROLDI G., BRUNETTI G., CORBETTA G., INVERNIZZI G., (a cura di), *Economia aziendale & Management: scritti in onore di Vittorio Coda*, Università Bocconi Editore, 2010. CUGINI A., MICHELON G., “La misurazione della performance nei dipartimenti universitari”, *Economia e Management*, n.4, 2009. CUGINI A., PILONATO S., “La misurazione della performance negli Atenei: evidenze dalle pubblicazioni italiane nell’ultimo decennio”, *Azienda Pubblica*, n. 2, 2007. DI CARLO S., *Strategia e performance nelle Università. Verso un’accountability integrata*, *Atti del convegno Sinergie*, Abstract, Venezia, Giugno, 2018. DE TONI A.F., MONTAGNER M, TORCHIA S., ZANCHETTA A., “Misurare le performance delle università”, *Sviluppo & Organizzazione*, Settembre/Ottobre, 2008. DEL SORDO C., FARNETI F., LEVY ORELLI R., “Il controllo multidimensionale delle performance d’ateneo: la balance scorecard nella prospettiva internazionale e nel contesto italiano”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2007. CUGINI A., MICHELON G., PILONATO S., “Performance measurement in academic departments: the strategy map approach”, *Public Money & Management*, vol. 31, n. 4, 2011. GIORDANO F., “La valutazione dell’università: aspetti sistemici ed operativi”, in CUGINI A. (a cura di), *La misurazione della performance negli Atenei. Logiche, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2007. DELLA PORTA A., SARGIACOMO M., VENDITTI M., “Using performance measurement to make italian universities more financially sustainable”, cit.; FARNETI F., SIBONI B., DEL SORDO C., “La misurazione della performance sociale nell’esperienza dell’Università di Bologna”, *Management Control*, vol. 1, 2017.

tra i Dipartimenti, per valutare l'efficienza degli Atenei (e gli equilibri economici, patrimoniali e finanziari), per rendere conto del modo in cui sono impiegate le risorse pubbliche trasferite dallo Stato agli Atenei, per identificare l'impatto dei "prodotti" delle Università in termini di *outcome* nella società e nel territorio⁷³⁸.

Nelle Università la performance può essere definita come la capacità di risposta alle attese degli stakeholder riguardo al perseguimento della triplice missione, di didattica, ricerca e sviluppo economico–sociale. Includere la performance nel processo di gestione significa evidenziare la sua funzione manageriale di supporto e guida al governo economico dell'azienda pubblica dando luogo sia al *performance measurement* che implica la misurazione della performance (sia nella fase programmatica, sia a consuntivo), e sia al *performance management* che invece presuppone l'effettivo impiego delle informazioni di performance nel processo decisionale; da questo punto di vista, la performance nelle Università, deve essere intesa oltre che come stima e misura di eventi più o meno probabili anche e soprattutto come definizione esplicita e condivisa degli obiettivi e della responsabilizzazione necessaria per il loro raggiungimento⁷³⁹.

A seguito del passaggio dal "vecchio" modello di gestione che considerava l'istruzione superiore come un bene pubblico, al modello incentrato sull'efficienza, efficacia e sostenibilità economica delle Università, l'ultima ondata di riforme corrispondente alla L. 240/2010 ha dato avvio ad un profondo processo di cambiamento prevedendo la costituzione di un sistema gestionale maggiormente orientato ai risultati, nel quale la performance viene monitorata attraverso nuove regole imposte anche dal governo centrale⁷⁴⁰.

⁷³⁸ PAOLINI A., SOVERCHIA M., "I sistemi informativi per il controllo e la valutazione delle performance nelle università italiane", *Management Control*, vol. 1, 2017, p. 12.

⁷³⁹ Si veda: MUSSARI R., "Editoriale", cit., p. 111.

⁷⁴⁰ Non è facile riformare un sistema così complesso come quello universitario soprattutto perché le Università statali italiane sono molto legate alle tradizioni e hanno scelto sin dall'inizio di difendere la funzione sociale dell'istruzione superiore rifiutando di adottare logiche più orientate ai risultati. Nel lungo percorso di innovazione si sono succedute tre ondate di riforme: al periodo 1980-1993 caratterizzato da autonomia finanziaria limitata, è seguito il periodo 1993 – 2010 che si è contraddistinto da decentralizzazione e maggiore autonomia. Infine, con la L. 240/2010 è stata prevista una ricentralizzazione delle attività universitarie in capo al Ministero ed agenzie di

L'esigenza di definire un quadro rappresentativo delle informazioni presenti nei diversi documenti di programmazione è stata di recente sottolineata anche dal D.lgs. 635/2016, (art. 2) inerente le linee di indirizzo del MIUR che ha messo in risalto la necessità di integrare la programmazione triennale (e in particolare il documento strategico adottato da ciascuna Università) con la programmazione della performance.

Il ciclo di gestione della performance, disciplinato dal D.lgs. 150/2009⁷⁴¹, per tutte le PA si compone di molteplici fasi riassumibili in tre momenti: a) attività di programmazione e redazione del Piano della Performance, b) attività di monitoraggio ed eventuale correzione della programmazione; c) valutazione dei risultati ed elaborazione della Relazione sulla performance⁷⁴².

Ogni fase del ciclo di gestione della performance risponde a quattro differenti interrogativi:

- Fase ex ante: cosa sarà fatto nel prossimo anno? (programmazione)
- In itinere: cosa sta succedendo durante la gestione? (monitoraggio)
- Ex post: cosa è successo alla fine del periodo di riferimento? (valutazione)
- Ex nunc: cosa cambierà? (ri-programmazione).

Da questo punto di vista, il ciclo relativo alla gestione della performance è articolato nei seguenti cicli consequenziali: il ciclo politico/strategico che definisce e monitora le priorità strategiche, il ciclo finanziario che autorizza, attraverso il budget i costi da sostenere per realizzare determinati risultati programmati e il ciclo gestionale che assegna gli obiettivi alle unità organizzative responsabili. Nelle PA, il ciclo di gestione finanziario precede quello gestionale poiché il vincolo finanziario ha natura autorizzatoria.

valutazione (ANVUR) a seguito dell'uso irresponsabile delle risorse pubbliche. Si veda: DELLA PORTA A., SARGIACOMO M., VENDITTI M., "Using performance measurement to make italian universities more financially sustainable", cit., p. 239.

⁷⁴¹ Si veda il paragrafo 1.5.1. del presente elaborato.

⁷⁴² Si veda: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., "I sistemi di misurazione della performance nelle università: considerazioni critiche sul sistema italiano", cit., p. 25.

Tab 1.1 – Cicli e fasi del *performance management*

		FASI			
CICLI		Ex ante	In itinere	Ex post	Ex nunc
Ciclo Politico/ strategico		<i>Definizione della politica</i>	<i>Monitoraggio</i>	<i>Valutazione delle politiche</i>	<i>Ri-programmazione</i>
Ciclo Finanziario		<i>Budgeting</i>	<i>Rilevazioni concomitanti</i>	<i>Rilevazioni consuntive auditing</i>	<i>Ri-programmazione</i>
Ciclo Gestionale		<i>Negoziazione e definizione degli obiettivi</i>	<i>Monitoraggio</i>	<i>Valutazione dei risultati</i>	<i>Ri-programmazione</i>

Fonte: LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I., 2012, p. 319.

Concentrando l'attenzione sul momento di programmazione (fase ex-ante) del ciclo della performance e quindi sulla domanda guida "cosa sarà fatto nel prossimo anno futuro?", nelle Università, il ciclo della performance è articolato come segue:

- *Ciclo politico*: culmina nell'approvazione del Piano Strategico effettuata dal Consiglio di Amministrazione, su proposta del Rettore e previo parere del Senato Accademico, entro il 30 Giugno, con lo scopo di fissare gli obiettivi strategici che l'Ateneo intende conseguire in termini di *output* ed *outcome*, nel rispetto delle Linee strategiche definite dal MIUR ai sensi della legge sulla programmazione (L. 43/2005).
- *Ciclo finanziario*: si concretizza con l'approvazione del Bilancio Unico di Ateneo di previsione annuale e triennale effettuata entro il 31 Dicembre di ogni anno dal Consiglio di Amministrazione. Il ciclo finanziario discende da quello politico, infatti, attraverso il budget si autorizzano i programmi e le relative spese da sostenere per realizzare gli obiettivi identificati nel Piano Strategico.
- *Ciclo gestionale*: prevede l'identificazione e la responsabilizzazione degli attori coinvolti per il raggiungimento degli obiettivi. Nel caso

delle Università si manifesta nella approvazione del Piano della Performance⁷⁴³ da parte del Consiglio di Amministrazione entro il 31 Gennaio.

Le aziende universitarie presentano tratti unici rispetto alle altre aziende pubbliche, pertanto anche il ciclo della performance assume caratteristiche peculiari⁷⁴⁴. Infatti, il Piano della Performance, nel settore universitario, è espressamente qualificato e denominato come “integrato” in ragione di molteplici considerazioni di seguito analizzate.

1) In primo luogo, l’integrazione riguarda il collegamento della programmazione della performance alla trasparenza e all’anticorruzione. In tutte le PA, l’obiettivo della programmazione, rendicontazione e comunicazione della performance è quello di assicurare l’*accountability* e la trasparenza delle attività dell’azienda pubblica a tutti i portatori di interesse. Nelle aziende complesse, quali quelle universitarie, caratterizzate da una missione multi prospettica e da un’ampia platea di stakeholder, l’*accountability* assume una portata più ampia⁷⁴⁵. Da questo punto di vista, le Università che svolgono un’attività di indiscutibile importanza con un elevato impatto sociale, devono dimostrare di operare secondo regole di trasparenza e raggiungere una buona performance ad innumerevoli stakeholder, tra cui i principali sono⁷⁴⁶:

- i destinatari delle attività formative, quali diretti fruitori dell’erogazione dei servizi didattici;

⁷⁴³ Come si avrà modo di approfondire nel seguito del presente paragrafo, il Piano della Performance nelle Università è espressamente definito come “integrato” e pertanto la sua corretta denominazione è Piano Integrato della Performance .

⁷⁴⁴ Si veda: PAOLINI A., SOVERCHIA M., “I sistemi informativi per il controllo e la valutazione delle performance nelle università italiane”, cit., p. 6.

⁷⁴⁵ Si veda: CALDARELLI A., ALLINI A., SPANO’ R., “Il bilancio sociale nelle Università tra compliance formale e disclosure sostanziale. Un’analisi empirica nel contesto italiano”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2014, p. 244.

⁷⁴⁶ Si veda: CONSEZ F., *Sistemi di valutazione e di governo della performance per l’azienda «Università»*, cit., pp. 17 – 18.

- i docenti e i ricercatori e in generale la comunità scientifica nazionale ed internazionale interessata all'evoluzione delle conoscenze nelle diverse branche del sapere;
- il sistema economico nazionale e locale, costituito dalle imprese, banche, e altri enti pubblici;
- tutti i cittadini interessati allo sviluppo del capitale umano ed intellettuale e agli esiti delle ricerche scientifiche e applicate;
- lo Stato in quanto principale finanziatore delle Università;
- gli altri *policy maker* che si occupano di monitorare la performance del sistema universitario (es. ANVUR).

Nelle Università, la performance è intesa come concetto guida intorno al quale si collocano le diverse prospettive anche della trasparenza e della anticorruzione⁷⁴⁷. La trasparenza fa riferimento all'accesso e all'utilizzabilità delle informazioni, mentre la corruzione è intesa come impegno al contrasto dei rischi derivanti da comportamenti inappropriati e illegali; quest'ultima, pur essendo un fenomeno antico, negli ultimi tempi ha assunto una maggiore ampiezza determinando danni impattanti sullo sviluppo economico e sociale del Paese, in termini non solo di soppressione delle libertà individuali, ma anche dell'attitudine all'innovazione e al corretto funzionamento degli enti pubblici⁷⁴⁸.

Il Piano Integrato deve essere redatto in ossequio al principio di trasparenza, già disciplinato dal D.lgs. 150/2009 che, nella sezione "Trasparenza e rendicontazione della performance", ha previsto che vi sia "accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione

⁷⁴⁷ La trasparenza è intesa come obbligo di rendicontazione ad ampio spettro a studenti, famiglie, imprese e tutto il territorio di riferimento; l'anticorruzione è intesa come attività di contrasto e di mitigazione dei rischi derivanti da comportamenti inappropriati ed illegali.

⁷⁴⁸ Si veda: FADDA I., PAGLIETTI P., "La lotta alla corruzione: più controlli interni e meno adempimenti", *Azienda pubblica*, vol. 1, 2016, p. 81.

svolta dagli organi competenti allo scopo di favorire forme diffuse di controllo nel rispetto di buon andamento e imparzialità”.

Lo stesso decreto (art. 11) aveva previsto che ciascuna Amministrazione elaborasse il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità definendo le iniziative da intraprendere per garantire adeguati livelli di trasparenza interna ed esterna. Tale disposizione normativa è stata integrata dalla successiva L. 190/2012 che ha previsto l'adozione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC). Pertanto, con l'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013 (attuativo della L. 190/2012) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è divenuto parte accessoria ed integrante del PTPC.

Nonostante ciò, i diversi rapporti redatti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)⁷⁴⁹ ritraggono l'Italia come un Paese con un elevato grado di corruzione, in cui prevale una bassa cultura dell'integrità e una scarsa determinazione nel dare attuazione alla legge anticorruzione, da parte sia della componente politica sia di quella amministrativa. Pertanto, per evitare l'adempimento formale della normativa, si rivela necessario un coordinamento tra i vari strumenti di misurazione delle performance, trasparenza e anticorruzione⁷⁵⁰.

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione della corruzione, impone che siano individuate le aree a rischio di corruzione, per tutte le strutture dell'Ateneo e quindi sia per l'Amministrazione centrale, sia per i Dipartimenti e Facoltà (strutture di raccordo) e conseguentemente programmate anche le azioni da porre in essere per prevenire la corruzione. Tale forma di integrazione deriva dalla consapevolezza che nessuna istituzione pubblica possa realizzare la propria missione e sopravvivere a lungo se minacciata da perdite di integrità e trasparenza o se interessata da fenomeni di corruzione⁷⁵¹.

⁷⁴⁹ Dal 31 ottobre 2013, con l'entrata in vigore della legge n. 125 del 2013, di conversione del Decreto Legge del 31 agosto 2013, n. 101, la CIVIT, costituita dalla L. 190/2012, ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.AC.).

⁷⁵⁰ Si veda: FADDA I., PAGLIETTI P., “La lotta alla corruzione: più controlli interni e meno adempimenti”, *Azienda pubblica*, vol. 1, 2016, p. 81.

⁷⁵¹ Si veda: ANVUR, *Linee guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane*, Maggio 2015, p. 8.

La L. 98/2013⁷⁵² ha attribuito all'ANVUR i compiti di valutazione delle attività amministrative delle Università e degli enti di ricerca, precedentemente di competenza dell'ANAC; suddetta modifica normativa è di grande rilievo poiché comporta che, la valutazione della performance (di ricerca, di didattica ed amministrativa) complessivamente raggiunta da ciascuna Università sia effettuata da un unico soggetto che è l'ANVUR⁷⁵³.

2) In secondo luogo, l'aggettivo “integrato” che qualifica il Piano della Performance nelle Università, evidenzia l'opportunità del documento di integrare, riconducendo ad unitarietà la programmazione della performance complessivamente raggiunta dagli Atenei che riguarda ambiti di attività molto diversi⁷⁵⁴.

In particolare, sia la letteratura economico-aziendale, sia i principali *policy maker* (ANVUR, MIUR) hanno sottolineato la necessità di un raccordo tra le attività svolte dalle due componenti del personale che svolgono entrambi mansioni funzionali al raggiungimento della stessa triplice missione, sebbene con modalità, e logiche differenti. Da questo punto di vista, anche se l'ambito di applicazione del Piano Integrato per legge, risulta limitato al solo personale tecnico-amministrativo contrattualizzato e, quindi solo alle attività di supporto alla ricerca e alla didattica, si rileva la necessità di programmare la performance che si intende raggiungere complessivamente e quindi sia quella attinente alla didattica e ricerca, sia quella inerente alle attività amministrative svolte dal PTA⁷⁵⁵.

Tuttavia, bisogna tenere conto che le attività svolte dalle due categorie di professionisti sono completamente differenti e seguono logiche di operatività

⁷⁵² Il DPR 1 Febbraio 2010, n. 76 con il quale è stato adottato il regolamento di istituzione dell'ANVUR ha disposto esplicitamente che l'Agenzia svolga tra gli altri, i compiti di supporto al MIUR per la valutazione dei programmi triennali degli Atenei.

⁷⁵³ Si veda il paragrafo 2.3.1 del presente elaborato.

⁷⁵⁴ Si veda: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit., pp. 24 – 25.

⁷⁵⁵ Si veda: ZUCCARDI MERLI M., BONOLLO E., “I controlli manageriali nelle università”, p. 272.

molto diverse⁷⁵⁶, per cui si individua la difficoltà nella programmazione della performance da conseguire complessivamente.

Infatti, i docenti/ricercatori che operano in regime di diritto pubblico hanno una più intensa propensione all'innovatività e creatività con maggiore possibilità di autodeterminare il contenuto del lavoro; mentre il personale tecnico amministrativo, contrattualizzato in regime di diritto privato, è ancora molto legato alle procedure e ai controlli formali e, in generale, al modello organizzativo burocratico⁷⁵⁷.

3) In terzo luogo, l'aggettivo "integrato" può essere inteso anche come opportunità del Piano Integrato di raccogliere in un unico documento l'informativa scaturente dai diversi documenti di programmazione che gli Atenei sono tenuti a redigere ed in particolare, il documento di programmazione strategica e il documento di programmazione economico-finanziaria (BUA di previsione triennale); da questo punto di vista, il Piano Integrato può essere inteso come il documento di programmazione "operativo" che, sulla base degli obiettivi strategici definiti in sede di pianificazione, individua gli obiettivi tenendo conto delle risorse economico-finanziarie, umane e strumentali a disposizione nell'arco temporale di breve periodo⁷⁵⁸.

In tale ambito, il sistema di programmazione incentrato sul budget redatto in contabilità economico-patrimoniale consente di indagare gli aspetti più direttamente connessi con l'economicità supportando il processo decisionale e la possibilità di pianificare le varie azioni necessarie per raggiungere la performance assumendo scelte consapevoli e responsabili⁷⁵⁹.

In altre parole, l'introduzione delle logiche economiche ha determinato un ri-orientamento del sistema di programmazione e la possibilità di non limitarsi

⁷⁵⁶ Tale aspetto è stato evidenziato nel par. 2.1.1 del presente elaborato.

⁷⁵⁷ Le altre peculiarità sono: l'ANVUR quale autorità di riferimento nel campo della valutazione del sistema universitario; i Nuclei di Valutazione che ricoprono il ruolo degli Organismi Interni di Valutazione (OIV).

⁷⁵⁸ Si veda: SALVATORE C., DI CARLO S., "Riflessioni critiche sull'evoluzione manageriale del sistema di reporting previsionale delle università", cit.

⁷⁵⁹ Si veda: ANSELMINI L., PAVAN A., REGINATO E., "Cassa, competenza finanziaria e competenza economica: la scelta delle basi contabili in un sistema armonizzato di contabilità pubblica", *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2012.

semplicemente a gestire e controllare i flussi finanziari, ma piuttosto a porre l'accento sui costi e sui risultati; infatti, la contabilità finanziaria, senza una conoscenza più diretta del “come” e del “dove” si generano i costi, rendeva difficile esercitare una corretta programmazione inerente le diverse unità organizzative. Da questo punto di vista, i sistemi di responsabilizzazione sono diventati le principali leve di manovra gestionale atte a sostenere una maggiore autonomia manageriale ed operativa assegnando ai centri di responsabilità delle Università (Dipartimenti, Scuole di Ateneo e centri autonomi dell'Amministrazione), obiettivi di efficienza ed efficacia.

Pertanto, il Piano Integrato della Performance direttamente collegato ai nuovi documenti di Bilancio, introdotti per aumentare il livello di efficienza, efficacia ed economicità, offre la possibilità di porre attenzione sulla triplice missione delle Università senza tralasciare il focus sul governo economico delle risorse.

L'ANVUR nel Luglio 2015, per semplificare la valutazione delle attività svolte dalle Università nel loro complesso, ha emanato le “*Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane*” che forniscono indicazioni operative alle Università tracciando il percorso che può essere seguito per collegare obiettivi strategici e obiettivi operativi inerenti l'area scientifica, didattica, della terza missione, le attività amministrative, la trasparenza e l'anticorruzione⁷⁶⁰.

Le Linee Guida ANVUR individuano il Piano Integrato della Performance (PIP) come il “*documento unico che sviluppa in chiave sistemica la pianificazione delle attività amministrative in ordine alla performance, alla trasparenza e all'anticorruzione, tenendo conto della strategia relativa alle attività istituzionali e, non ultima, della programmazione economico – finanziaria*”, identificando nella seconda sezione anche il contenuto minimo del documento.

⁷⁶⁰ Si veda: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit., p. 23.

Fig. 3.5 – La struttura del PIP e l’integrazione del suo contenuto con gli altri documenti di programmazione

Sezione	Principale contenuto	Integrazione
I. Inquadramento strategico dell’Ateneo	- Identificazione delle aree e degli obiettivi strategici	- Esplicito riferimento al Documento di Pianificazione strategica e alla programmazione finanziaria
II. La performance organizzativa	- Definizione degli obiettivi operativi indicando la coerenza con la strategia; indicatori di monitoraggio; unità organizzative e soggetti responsabili	- Sostenibilità degli obiettivi rispetto alle risorse economico – finanziarie disponibili; Esplicito riferimento al documento di programmazione finanziaria
III. Analisi delle Aree di Rischio	- Definizione aree di rischio corruzione - La sezione è suscettibile di valutazione da parte di ANAC - Mappatura dei processi degli stakeholder coinvolti e dei criteri di valutazione del rischio adottati	Anticorruzione
IV. Comunicazione e trasparenza	- Iniziative legate al soddisfacimento dei requisiti di trasparenza definiti dalla L. 190/2012 e d.lgs. 33/2013 (in quest’area rientra l’indagine benessere del personale)	Bilancio sociale, politiche della qualità
V. La performance individuale	- Definizione e assegnazione degli obiettivi individuali	Integrazione con la sezione “II. La performance organizzativa” e con il SMVP (Sistema di misurazione e valutazione della Performance)

Elaborazione propria

Dall’analisi delle sezioni del Piano Integrato definite nelle Linee Guida predisposte dall’ANVUR emerge che il suo contenuto deve essere strettamente connesso a quello degli altri documenti di programmazione ed in particolare al Piano Strategico e al Bilancio Unico di Previsione (BUA) triennale ed annuale.

Nella prima sezione il Piano Integrato deve fare esplicito riferimento al Piano strategico individuando l'orientamento strategico dell'Ateneo. Nelle Linee Guida, l'ANVUR ha invitato gli Atenei a fare espliciti riferimenti al mandato istituzionale dell'Ateneo evidenziando le azioni programmate per il miglioramento della qualità della ricerca alla luce del posizionamento nel contesto nazionale e internazionale messo in evidenza dalla valutazione (VQR) e per il miglioramento della didattica anche in funzione del procedimento AVA. Gli obiettivi di performance, oltre ad essere coerenti con quelli definiti in sede di pianificazione strategica, devono essere specificati anche in funzione della programmazione finanziaria (triennale e annuale). Pertanto, in questa prima sezione l'integrazione riguarda soprattutto due documenti: il Piano strategico e il Bilancio Unico di Ateneo di previsione.

La seconda sezione è quella centrale nel quale sono definite le attività strategiche, gli obiettivi, gli indicatori e gli aspetti organizzativi legati alla sfera di governo del Direttore Generale. Nelle Linee Guida ANVUR è più volte sottolineata anche la necessità di prevedere un collegamento tra le attività svolte dal personale docente/ricercatore e il personale tecnico amministrativo, tuttavia, non sono specificate le modalità di tale raccordo, lasciando all'autonomia delle Università la facoltà di assegnare in capo ai Dipartimenti (nel quale operano entrambi i professionisti), specifici obiettivi di performance. Le Linee Guida ANVUR prevedono soltanto che in tale sezione siano esplicitati l'elenco degli obiettivi su cui si fondano le attività operative programmate, indicando la coerenza con la strategia dell'Ateneo e la sostenibilità rispetto alle risorse economico-finanziarie disponibili, gli indicatori necessari per la misurazione degli obiettivi e i soggetti responsabili del raggiungimento degli obiettivi.

Da questo punto di vista, il Piano Integrato deve essere inteso come iniziativa finalizzata a migliorare la gestione delle Università nel suo complesso poiché il sistema di programmazione della performance è utile se riferito a tutto il personale che opera nelle Università per il raggiungimento di una migliore performance complessiva: Amministrazione centrale e Dipartimenti.

La terza sezione del PIP deve individuare i provvedimenti programmati per contrastare il rischio di corruzione dando evidenza della mappatura dei processi, degli stakeholder coinvolti e dei criteri di valutazione del rischio adottati assumendo come framework di riferimento le direttive dell’Autorità Anticorruzione (ANAC)⁷⁶¹.

La quarta sezione del PIP “Comunicazione e trasparenza” è strettamente connessa alla precedente poiché deve esplicitare le iniziative strettamente legate al soddisfacimento dei requisiti di trasparenza definiti nel d.lgs. 150/2009, dalla legge 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013 nel quale rientra anche l’indagine sul benessere del personale, le iniziative volte ad informare le parti interessate sui risultati conseguiti dall’Ateneo ed in particolare, il bilancio sociale, il bilancio di genere ecc. Similmente alla definizione delle aree di rischio corruzione in questa sezione l’ANVUR invita gli Atenei ad attenersi alle indicazioni dell’ANAC.

La quinta ed ultima sezione del Piano Integrato è dedicata all’assegnazione degli obiettivi individuali che dovrebbero discendere direttamente da quelli organizzativi; in tale ambito deve essere specificata la metodologia di attribuzione degli obiettivi ai diversi responsabili delle unità organizzative e a tutto il personale in esse operanti e in che modo si prevede di valutare i risultati anche in coerenza rispetto a quanto previsto dal Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP)⁷⁶².

Il D.lgs. 74/2017 ha disciplinato un aggiornamento annuale del SMVP che nelle Università deve essere sottoposto al parere preventivo e vincolante del

⁷⁶¹ Questa sezione del Piano Integrato deve essere redatta in modo da essere separatamente suscettibile di valutazione da parte di ANAC e deve essere trasmessa alla stessa Autorità secondo le norme e le regole da questa stabilite.

⁷⁶² Il primo passo del ciclo delle performance prevede che ogni Amministrazione si doti di un Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (art.7 del D.lgs. 150/2009). Nelle Università il documento, di natura metodologica, è curato in prima stesura dai Nuclei di Valutazione (OIV) ed è adottato dal CdA. Nel SMVP sono individuate fasi, tempi, modalità e indicazione dei soggetti responsabili della performance dell’ente nonché le procedure (b), le modalità di raccordo e integrazione con il sistemi di controllo esistenti (c) e quelle con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (d). Si veda: ANVUR, *Linee Guida per la gestione integrata del ciclo della performance*, cit., p. 17.

Nucleo di Valutazione (NdV)⁷⁶³. Nella nota di indirizzo per la gestione del ciclo della performance 2018-20, l'ANVUR ha invitato gli Atenei ad interpretare il SMVP, come un documento più dinamico rispetto al passato, proprio perché soggetto a continui aggiornamenti necessari per adeguare il documento al contesto specifico di ciascun Ateneo.

Si osserva che, nello schema concettuale delineato dalla Linee Guida ANVUR, il Piano Integrato incorpora un significativo potenziale conoscitivo; infatti, laddove correttamente redatto nella forma e nella sostanza, può essere interpretato come documento di *accountability* interno che favorisce l'attività di programmazione integrata, e come documento di *accountability* esterno volto ad assicurare trasparenza agli stakeholder sugli obiettivi da conseguire.

In conclusione quindi l'adozione del Piano Integrato può essere letta in una duplice prospettiva; da un lato la possibilità di favorire l'integrazione tra le diverse attività di programmazione svolte nell'azienda Università (strategica, economico-finanziaria e della performance) e dall'altro lato, la sua adozione e diffusione consente di sviluppare la cultura della rendicontazione consentendo la possibilità di dimostrare che le risorse pubbliche assegnate contribuiscono allo sviluppo economico e sociale del Paese.

3.3. Il disegno della ricerca: obiettivo, domande e metodologia

Numerose indagini empiriche condotte nelle PA hanno messo in evidenza la effettiva mancanza di idonei sistemi di programmazione e controllo di gestione, dai quali è disceso un uso irrazionale delle risorse pubbliche. Di conseguenza, nella letteratura economico-aziendale è stato individuato il problema scientifico sottolineando che le norme, nella maggior parte dei casi si sono rilevate insufficienti per produrre un reale cambiamento e ammodernamento delle PA. E' stato evidenziato come nelle aziende pubbliche vi sia la preminenza della cultura

⁷⁶³ Il Nucleo di valutazione delle Università svolge le funzioni di OIV (Organismo Interno di Valutazione).

giuridica ovvero l'impostazione secondo cui, gli obblighi normativi sono rispettati in via meramente formale e non producono reali innovazioni gestionali ed organizzative poiché non sempre sono in grado di codificare nuovi comportamenti manageriali⁷⁶⁴.

Tali considerazioni sono valide anche per le Università in cui la redazione dei Piani Integrati, introdotta per via normativa ha generato due possibili implicazioni pratiche:

- 1) Il documento è stato redatto dagli Atenei secondo una logica burocratico – formale, solo per rispettare quanto previsto dalla normativa e non incorrere in sanzioni;
- 2) Le Università hanno colto l'opportunità della normativa e hanno implementato un nuovo processo di programmazione integrato.

Alla luce di quanto premesso, l'obiettivo della ricerca è quello di indagare la natura manageriale del Piano Integrato della Performance il cui contenuto, al di là delle Linee Guida ANVUR, è essenzialmente di natura discrezionale, consentendo alcuni margini di manovra agli organi di governo delle Università⁷⁶⁵.

L'obiettivo più specifico della ricerca è quello di identificare il contenuto che il Piano Integrato dovrebbe presentare per essere effettivamente uno strumento di gestione manageriale piuttosto che un documento redatto secondo logiche burocratiche. In sostanza, la prima domanda di ricerca è la seguente: *DI. Quali sono le caratteristiche che qualificano il Piano Integrato come strumento di gestione manageriale?*

A tal proposito è stata analizzata la recente letteratura che ha identificato il Piano Integrato come uno dei possibili strumenti volti ad incentivare una gestione manageriale degli Atenei⁷⁶⁶.

⁷⁶⁴ Si veda: BORGONOVİ E., "Analisi di produttività del sistema delle amministrazioni pubbliche", *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2007, p. 373.

⁷⁶⁵ Si veda: PAOLINI M., SOVERCHIA M., "I sistemi informativi per il controllo e la valutazione delle performance nelle università italiane", cit., p. 7.

⁷⁶⁶ Si vedano: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., "I sistemi di misurazione della performance nelle università", cit. MERLI ZUCCARDI M., BONOLLO E., "I controlli manageriali nelle università", cit.

Considerando la visione critica dei contributi scientifici che hanno sottolineato la scarsa valenza programmatica dei Piani Integrati⁷⁶⁷, la seconda parte del capitolo ha inteso verificare se si tratta di documenti adottati dalle Università unicamente per adempiere ad obblighi di legge, oppure se i Piani Integrati si sono rivelati strumenti di effettiva gestione utilizzati dagli Atenei per migliorare il processo di programmazione.

A tal proposito è stata condotta la ricerca empirica sui Piani Integrati redatti dalle Università per il triennio di programmazione 2018-20. In particolare, per rispondere alla seconda domanda di ricerca: *D2. I Piani Integrati redatti dalle Università presentano una reale valenza programmatica?* si è inteso verificare le seguenti ipotesi:

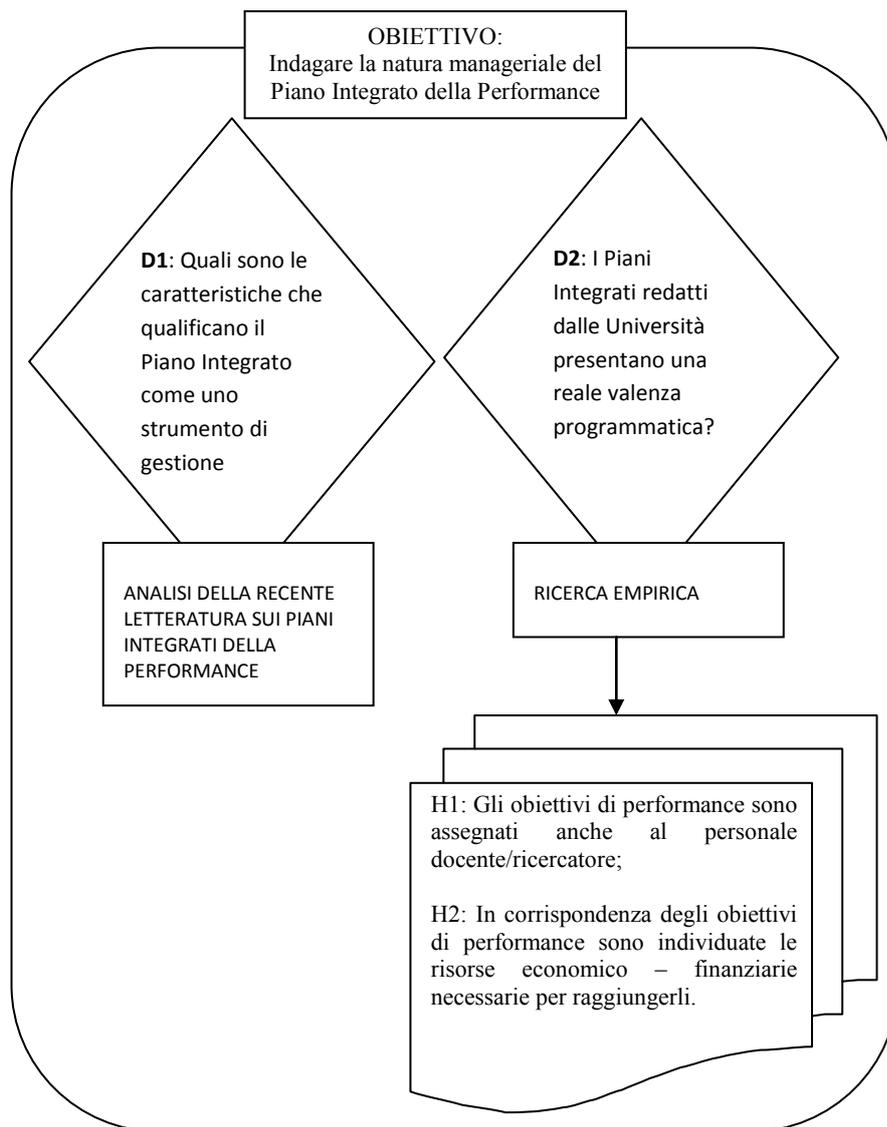
H1: Gli obiettivi di performance sono assegnati anche al personale docente/ricercatore;

H2: In corrispondenza degli obiettivi di performance sono individuate le risorse economico – finanziarie necessarie per raggiungerli.

I Piani Integrati sono stati considerati reali strumenti di programmazione “integrata” se gli obiettivi di performance riguardano tutto il personale che opera nelle Università (docenti/ricercatori e amministrativi) e qualora siano individuate le risorse economico–finanziarie necessarie per raggiungere i risultati programmati.

Fig. 3.6 – Il disegno della ricerca

⁷⁶⁷ Si veda: ALLINI A., CALDERELLI A., SPANO' R., “La disclosure nei Piani della Performance nelle Università italiane”, cit., p. 39.



Fonte: elaborazione propria

Il lavoro è stato svolto mediante un metodo di ricerca rigoroso, individuato nel connubio deduzione – induzione, in quando “la scienza più che un sistema di risultati è un’armonica associazione di metodi⁷⁶⁸”. La ricerca si è svolta secondo sistematicità, ovvero mediante un processo articolato in una serie ordinata di fasi nel quale è stato individuato dapprima il problema scientifico e successivamente sulla base di questo, è stata e svolta la ricerca empirica.

⁷⁶⁸ Si veda: ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, cit., p. 13.

Nella prima parte della ricerca, è prevalso un approccio di tipo deduttivo⁷⁶⁹ nel quale, mediante l'analisi della recente letteratura, e quindi partendo dal framework teorico, sono state individuate le caratteristiche che, potenzialmente renderebbero il Piano Integrato uno strumento di reale supporto alla gestione manageriale.

Nella seconda parte della ricerca, con la speranza di contribuire all'odierno dibattito scientifico esistente è stata condotta una indagine empirica mediante l'analisi documentale, una metodologia qualitativa che presuppone lo studio del contenuto dei documenti predisposti per fini diversi da quelli della ricerca con l'obiettivo di produrre osservazioni utili sul fenomeno indagato⁷⁷⁰.

L'analisi documentale è stata ritenuta la più adeguata considerando che uno dei suoi principali vantaggi è la non reattività delle informazioni poiché i dati non risentono della interazione tra il ricercatore e il soggetto studiato⁷⁷¹. Mentre attraverso l'intervista, il soggetto intervistato potrebbe alterare il risultato della ricerca rispondendo in maniera distorta o falsata per svariate ragioni; tale problematica non sussiste nel caso di analisi di documenti che sono predisposti indipendentemente dai fini della ricerca⁷⁷².

Inoltre, la scelta inerente la metodologia è stata effettuata anche considerando non rilevanti in questo studio, i possibili limiti dell'analisi documentale, tra cui: a) incompletezza dell'informazione risultante dai documenti che potrebbe essere scarna o insufficiente; b) ufficialità della rappresentazione: i documenti potrebbero non illustrare oggettivamente la realtà istituzionale alla quale si riferiscono dandone una rappresentazione solo "ufficiale" che potrebbe non corrispondere a quella effettiva, fornendo un'immagine distorta del quadro reale dell'organizzazione.

⁷⁶⁹ Il metodo deduttivo presuppone una forma di ragionamento che partendo da un concetto generale giunge ad una conclusione particolare; pertanto una conclusione deriva da una o più premesse. Da questo punto di vista, alcune affermazioni sono una necessaria deduzione di altre tale per cui se $A=B$; e $B=C$ di conseguenza $A=C$. Si veda: CORBETTA P., "La ricerca sociale: metodologia e tecniche", vol. III, *Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁷⁷⁰ *Idem*, pp. 135-137.

⁷⁷¹ BAILEY K.D., *Metodi della ricerca sociale. I metodi qualitativi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁷⁷² Si veda: CORBETTA P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 437-457.

Si ritiene che tali svantaggi non sussistono nella presente ricerca; infatti, la incompleta informativa scaturente dai Piani Integrati è già di per sé un risultato negativo che consente di non qualificare il documento come uno strumento manageriale di *accountability* interna ed esterna. Inoltre, anche l'eventuale non rappresentazione della realtà istituzionale rivela che il documento sia stato redatto solo per adempiere alla normativa e quindi avvalora la letteratura esistente che evidenzia criticità relative proprio al suddetto aspetto.

Nella seconda parte della ricerca in cui è prevalso un approccio induttivo⁷⁷³, l'analisi documentale è stata svolta sui Piani Integrati della Performance di un campione omogeneo di Università statali scelto in base alla variabile dimensionale seguendo i parametri di riferimento individuati dal Censis (nella classifica aggiornata al 2018-19) che considera "piccole" le Università caratterizzate da un numero di iscritti non superiore a 10.000 studenti. Per la raccolta dei dati, si è ricorso alla rete telematica, in quanto attualmente internet costituisce un canale di comunicazione privilegiato ed affidabile tra le Università e i vari stakeholder. Infatti, la normativa prevede l'obbligo che il Piano Integrato sia pubblicato ogni anno sul sito web istituzionale di ciascun Ateneo in modo da permettere a chiunque sia interessato di reperire facilmente tutte le informazioni. Tale previsione normativa ha agevolato la conduzione del lavoro, anche se dall'analisi dei siti web, è emerso che non tutte le Università hanno rispettato l'obbligo di pubblicazione; pertanto, dal campione potenziale formato da 10 Atenei sono state escluse 3 Università che non hanno pubblicato sul sito web e nei tempi previsti (31 Gennaio 2018), il documento relativo al triennio di programmazione 2018-20 rilevando a priori il dato negativo sia in termini di *compliance* normativa sia di *accountability*.

Sulla base dell'analisi della letteratura e della ricerca empirica, si è ritenuto opportuno completare il lavoro mediante riflessioni critiche sull'oggetto di studio, individuando anche i possibili limiti e sviluppi futuri della ricerca svolta.

⁷⁷³ Nell'approccio induttivo, partendo dall'analisi di casi particolari, si generalizzano i risultati per gli altri oggetti che presentano caratteristiche simili.

3.4 I risultati della prima domanda di ricerca: il Piano Integrato come strumento di supporto alla gestione manageriale

Le caratteristiche idiosincratiche delle Università accrescono la complessità di programmazione della performance da raggiungere. Dall'analisi della recente letteratura⁷⁷⁴ incentrata sui Piani Integrati, svolta per rispondere alla prima domanda di ricerca (*DI. Quali sono le caratteristiche che qualificano il Piano Integrato come strumento di gestione manageriale?*) emerge che sono molteplici gli elementi che dovrebbero caratterizzare il contenuto del documento affinché lo stesso sia realmente di supporto alla gestione manageriale.

Il Piano Integrato è un reale strumento di *governance*, nel momento in cui:

- a) gli obiettivi di performance in esso contenuti sono coerenti con quelli strategici (*Raccordo con il Piano Strategico*)⁷⁷⁵ ;
- b) definisce ed individua le unità organizzative e i responsabili del raggiungimento degli obiettivi di performance prevedendo una *programmazione di ampio respiro che coinvolga tutto il personale che opera nell'Università*⁷⁷⁶;
- c) esplicita il collegamento tra gli obiettivi di performance e le risorse economico-finanziarie a disposizione per raggiungerli dando luogo

⁷⁷⁴ Si veda: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., “I sistemi di misurazione della performance nelle università”, cit.. ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO' R., La disclosure dei Piani della performance delle università italiane, cit.. NARDO M.T., SANGIORGI D., SIBONI B., “Indagine sulla qualità dei piani della performance nelle università statali italiane: quali prospettive per il futuro?”, cit., p. 58. Si vedano anche: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit., pp. 83 – 84. RUBINO F., PUNTILLO P., VELTRI S., “Il ruolo dei manager universitari in un'ottica di performance integrata”, cit., p. 97. BRONZETTI G., MAZZOTTA R., NARDO M.T., “Le dimensioni della pianificazione strategica nelle Università”, *Economia aziendale online*, vol. 2, n. 2, 2011, pp. 141 – 155.

⁷⁷⁵ ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO' R., “La disclosure nei Piani della performance delle università italiane”, cit., p. 46.

⁷⁷⁶ Si veda: NARDO M.T., SANGIORGI D., SIBONI B., “Indagine sulla qualità dei piani della performance nelle Università statali: quali prospettive per il futuro?”, cit., p. 60. Si veda: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit., pp. 83 – 84. Si veda: RUBINO F., PUNTILLO P., VELTRI S., “Il ruolo dei manager universitari in un'ottica di performance integrata”, cit., p. 97.

all'integrazione con il Bilancio Unico di Ateneo di previsione autorizzatorio⁷⁷⁷.

d) rafforza l'*accountability* ed è prevista la sua comunicazione all'esterno⁷⁷⁸.

a) *Raccordo con il Piano strategico*

Il Piano Integrato è un reale strumento di *governance* se presenta una corretta e chiara definizione degli obiettivi operativi coerenti con gli obiettivi definiti in sede di pianificazione strategica⁷⁷⁹. Si evidenzia che la programmazione degli obiettivi di performance si rivela utile e di supporto alla gestione manageriale quando consente la possibilità di attuare successivamente, il controllo di gestione; ciò accade solo se gli obiettivi presentano determinate caratteristiche riportate nella figura seguente (Fig. 3.7). In particolare, la misurabilità è il presupposto alla controllabilità e implica la necessità di individuare, sin dal momento di programmazione, quali siano gli indicatori idonei allo scopo, cioè utili a valutare il grado di conseguimento degli obiettivi⁷⁸⁰.

Fig. 3.7 – Caratteristiche degli obiettivi ai fini del controllo di gestione

⁷⁷⁷ Si veda: A ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO' R., "La disclosure nei Piani della performance delle università italiane", cit., p. 46.

⁷⁷⁸ Si veda: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit., p. 26. Si veda: ANVUR, Linee Guida 2015, p. 15.

⁷⁷⁹ Si veda: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., "I sistemi di misurazione della performance nelle università", cit., p. 26.

⁷⁸⁰ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 339 – 342.

CHIAREZZA: Obiettivo intellegibile e comprensibile
MISURABILITA': Obiettivo espresso in unità di misura (anche diversi dal modulo monetario); definiti in sede di pianificazione indicatori idonei allo scopo
COERENZA CON GLI INDIRIZZI STRATEGICI: Obiettivo strumentale rispetto all'indirizzo strategico per evitare che gli interessi del singoli centri prevalgano su quelli generali
RAGGIUNGIBILITA': I responsabili devono avere sufficiente autonomia decisionale necessaria per raggiungere l'obiettivo
CONDIVISIBILITA': concorso di numerosi attori alla definizione degli obiettivi
ORIENTAMENTO ALL'UTENZA: Obiettivo strumentale rispetto al bisogno dell'utente
ORIENTAMENTO AL MIGLIORAMENTO: Obiettivi volti a migliorare lo status quo (es. elevare gli standard qualitativi, accelerare le procedure, ridurre i tempi di attesa)
ARMONIA CON LE RISORSE DIPONIBILI: Non è possibile disgiungere gli obiettivi delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili
COERENZA CON GLI OBIETTIVI ASSEGNATI AD ALTRI CENTRI: si realizza mediante la revisione continua della programmazione operativa a causa del continuo mutare del contesto
CONNESSIONE AI MECCANISMI INCENTIVANTI: in modo che siano percepibili per i dirigenti e funzionari le conseguenze del perseguimento o del mancato ottenimento degli obiettivi assegnati
RIVEDIBILITA': possibilità di rivedere gli obiettivi e le connesse dotazioni nel corso dell'anno; ciò si rende necessario in funzione di scostamenti tra obiettivi programmati e obiettivi conseguiti oppure in seguito a fatti nuovi interni o esterni.

Fonte: MUSSARI R., 2017, p. 339 – 342

Le fase di programmazione considerata in *continuum* con quella di controllo, consente di supportare i processi decisionali grazie alla possibilità di provvedere ad un sistematico monitoraggio degli obiettivi individuati in fase di programmazione, al fine di verificare il loro grado di raggiungimento ed adottare se opportuno adeguati interventi correttivi⁷⁸¹.

A tal proposito, nelle Linee Guida ANVUR si sottolinea che affinché gli obiettivi programmati risultino efficaci per il miglioramento continuo delle performance, è necessario che siano rilevanti e pertinenti ovvero funzionali alle missioni istituzionali e il loro raggiungimento permetta il mantenimento delle condizioni di funzionamento degli Atenei. In coerenza con la dottrina

⁷⁸¹ Si veda: ZUCCARDI MERLI M., BONOLLO E., “I controlli manageriali nelle Università”, cit., p. 260-261

economico– aziendale, le Linee Guida ANVUR, individuano la necessità che gli obiettivi siano:

- non vaghi, generici, ovvi, ma chiari e comprensibili ad un soggetto esterno;
- non identificabili semplicemente con lo svolgimento delle attività (non sono obiettivi il “sottoscrivere contratti di ricerca” o “pagare le spese di missione” o “immatricolare gli studenti”);
- in grado di mobilitare le energie delle persone coinvolte;
- verificabili, nel senso che deve essere prevista una modalità di osservazione del grado di raggiungimento;
- suscettibili di misurazione;
- coerenti tra di loro, riconducibili a un disegno strategico unitario;
- sostenibili sia rispetto alle risorse umane (numero, competenze), sia rispetto ai supporti tecnici disponibili (banche dati, sistemi informativi), sia rispetto alle eventuali risorse addizionali anche finanziarie necessarie per il loro conseguimento, sia infine rispetto all’orizzonte temporale previsto.

In sostanza, è necessario garantire un nesso logico che unisca gli obiettivi strategici di lungo termine all’attività quotidiana di tutto il personale. Pertanto, gli obiettivi strategici devono essere articolati in obiettivi operativi secondo un procedimento “a cascata” ed assegnati alle singole unità organizzative e agli individui che le compongono. Questo allineamento incrementa l’utilità delle informazioni di performance ad ogni livello organizzativo e facilita il collegamento tra la performance complessivamente raggiunta dall’Ateneo e la performance organizzativa ed individuale. Solo operando con una visione strategica, ovvero di lungo periodo, è possibile dare luogo ad una gestione realmente manageriale delle Università improntata a logiche economico–aziendali.

b) *Programmazione della performance di ampio respiro che coinvolga sia il personale docente/ricercatore, sia il PTA.*

La gestione dell'azienda Università si sviluppa secondo un complesso di decisioni, da quelle assunte dal Consiglio di Amministrazione, a quelle che devono essere prese quotidianamente dai responsabili delle varie aree per conferire l'impulso necessario alle operazioni di gestione.

Per ciascun obiettivo da raggiungere deve essere individuata l'unità organizzativa che, sotto la guida di un responsabile, gestisce con autonomia decisionale le modalità di combinazione delle risorse (*input*) per il raggiungimento degli obiettivi (*output*)⁷⁸²; tuttavia, definire tanti responsabili senza un efficace coordinamento di fatto equivale a separare l'attività gestionale che invece dovrebbe essere unitaria e volta al raggiungimento di macro-obiettivi condivisi da tutto il personale. Pertanto, oltre alla necessaria individuazione delle unità organizzative alla quale demandare gli obiettivi di performance da raggiungere, dal Piano Integrato considerato come strumento di gestione manageriale, dovrebbe emergere il modo in cui si intende coordinare le diverse unità organizzative responsabili verso il raggiungimento della strategia complessiva; il sistema di programmazione e controllo (insieme al sistema di gestione delle risorse umane, valutazione del personale, sistema informativo) è uno dei principali meccanismi operativi che consente di chiarire meglio ai membri dell'organizzazione qual è la funzione del loro lavoro per raggiungere i fini dell'organizzazione e se necessario, incoraggiarli a migliorare la collaborazione⁷⁸³.

Data la complessità organizzativa degli Atenei, il meccanismo di delega di responsabilità delle decisioni da assumere è sicuramente un elemento cruciale, che però deve tener conto della compresenza di strutture periferiche (Dipartimenti) e strutture centrali (Amministrazione centrale) i cui obiettivi da

⁷⁸² Si veda: GAGLIARDO DEIDDA E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 238.

⁷⁸³ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 169.

raggiungere dovrebbero essere coerenti tra di loro⁷⁸⁴. Tale coesione dovrebbe essere declinata nel Piano Integrato in cui il management pubblico avrebbe l'opportunità di evidenziare come la gestione sia rivolta alla Amministrazione complessiva, e non solo alla Amministrazione centrale o solo alle strutture dipartimentali o altri centri autonomi. Considerando che le Università sono organizzazioni a legami deboli, si può comprendere come dal punto di vista manageriale, il coinvolgimento di tutto il personale, e la programmazione degli obiettivi sia per i docenti, sia per il personale tecnico amministrativo rappresenti una delle più grandi sfide per il management pubblico universitario. Emerge quindi un ruolo sostanzialmente originale degli organi di *governance* degli Atenei che, nella programmazione della performance devono tenere conto della presenza di principi organizzativi diversi e in particolare della auto-organizzazione che caratterizza il personale docente e ricercatore⁷⁸⁵.

Nella predisposizione del Piano Integrato, la logica burocratica si avvera se la determinazione degli obiettivi di performance è effettuata unicamente per il personale tecnico amministrativo senza alcuna considerazione dell'attività svolta dal personale docente/ricercatore. E' importante sottolineare che, a fine anno ciascun dipendente inquadrato come tecnico amministrativo è valutato dal suo superiore gerarchico sulla base del raggiungimento della performance organizzativa ed individuale, mentre per i docenti/ricercatori è previsto il processo VQR⁷⁸⁶ rivolto alla valutazione della qualità dei risultati della ricerca

⁷⁸⁴ Si veda: CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., "Gli Atenei italiani e gli strumenti di pianificazione e controllo: a che punto siamo?", cit., p. 58.

⁷⁸⁵ Si veda: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit., pp. 83 – 84.

⁷⁸⁶ La VQR si articola in 16 Aree di Ricerca; per ogni area, l'ANVUR ha costituito un Gruppo di Esperti della Valutazione (GEV) con il compito di valutare i prodotti della ricerca. Il numero di prodotti da proporre alla valutazione da parte degli addetti alla ricerca varia a seconda del proprio ruolo e del tipo di istituzione, come indicato nel Bando VQR. Le valutazioni sono basate sul metodo della valutazione tra pari e, per gli articoli delle aree bibliometriche si tiene conto degli indici riportati nelle banche dati Web of Science e Scopus, relativi all'analisi bibliometrica. I soggetti valutati sono costituiti dai ricercatori (a tempo determinato ed indeterminato), professori di prima e seconda fascia, tecnologi e dirigenti degli Enti di Ricerca. Sono presi in considerazione ai fini della VQR i prodotti di ricerca costituiti da: monografie scientifiche e

scientifico. La non uniformità delle attività svolte dalle risorse umane articolate in due categorie di professionisti che seguono logiche organizzative differenti⁷⁸⁷ dovrebbe essere ricondotta ad unitarietà dal management universitario proprio all'interno del Piano Integrato.

Da questo punto di vista, gli obiettivi operativi dovrebbero essere assegnati ai centri di responsabilità che compongono la struttura organizzativa conferendo unicità alla gestione aziendale. All'interno delle unità organizzative i docenti/ricercatori dovrebbero progettare in modo autonomo il proprio lavoro attenendosi però anche alla strategia complessiva dell'istituzione di cui sono parte⁷⁸⁸.

Le Linee Guida ANVUR, evidenziando le specificità del comparto universitario sottolineano che, la programmazione della performance non può limitarsi al PTA minimizzando il coinvolgimento del personale accademico, in quanto ciò rafforzerebbe la logica di gestione burocratica degli Atenei poiché l'attenzione sarebbe concentrata solo sugli adempimenti; pertanto, la programmazione degli obiettivi del PTA, deve essere collegata alle missioni istituzionali delle Università⁷⁸⁹.

Ai fini di una gestione manageriale degli Atenei, le attività del PTA e del personale docente/ricercatore devono essere considerate nella loro unitarietà in tutte le fasi di programmazione della performance; gli obiettivi generali di Ateneo non possono prescindere dalla considerazione degli esiti della valutazione della ricerca (VQR) e dalle attività di autovalutazione della didattica (SUA_CdS). Partendo dal presupposto che la performance amministrativa riguarda le prestazioni di supporto ad ogni attività di didattica e ricerca realizzata all'interno

prodotti equivalenti; contributi in rivista, contributi in volume e altri tipi di prodotti scientifici (ad esempio disegni, banche dati, progetti architettonici, ecc). Si veda: www.anvur.it.

⁷⁸⁷ Nello specifico, il personale docente opera secondo i principi di autonomia e di auto-organizzazione, mentre il personale tecnico amministrativo, organizzato in maniera gerarchica, è maggiormente orientato al raggiungimento di specifici obiettivi definiti dal suo responsabile.

⁷⁸⁸ Spesso invece accade che ogni docente/ricercatore sente di essere leale, dedito e rispettoso nei confronti della comunità che lo ha accolto, prima ancora dell'Ateneo in cui presta servizio. Si veda: MANDANICI F., *Il controllo strategico nell'azienda Università*, cit., pp. 35 – 36.

⁷⁸⁹ Si veda: ANVUR, *Linee guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane*, cit., p. 4.

dell'Università, non è possibile programmare obiettivi di performance per il PTA senza considerare ed ignorando gli obiettivi di didattica e ricerca che coinvolgono direttamente il personale docente⁷⁹⁰.

A tal proposito, le Linee Guida ANVUR (pag. 30) prevedono esplicitamente che i Nuclei di Valutazione, constatino con spirito costruttivo che tutte le strutture organizzative siano coinvolte in attività di condivisione della strategia generale e nella definizione degli obiettivi. Da questo punto di vista, il Piano Integrato, per essere uno strumento di gestione manageriale, dovrebbe consentire il raccordo tra le attività amministrative svolte dal personale tecnico e quelle istituzionali, di didattica e ricerca in cui sono coinvolti i docenti/ricercatori.

In altre parole, il Piano Integrato, dovrebbe essere interpretato “non come un documento burocratico, ma come il risultato di un processo di programmazione di ampio respiro che coinvolga sia il corpo docente, che il PTA”⁷⁹¹. La *governance* dell'Università è efficace se si perseguono obiettivi di eccellenza, accrescimento delle conoscenze, equità sociale che possono essere raggiunti soltanto attraverso il concorso di tutte le risorse umane e quindi a patto che non si indebolisca la partecipazione di alcune componenti, senza considerazione delle altre; l'inclusione degli accademici e del resto dei dipendenti per il miglioramento della performance complessiva di Ateneo è condizione di autonomia e gestione manageriale dell'Università. Pertanto, la complessa attività programmatoria della performance dovrebbe investire l'intera struttura organizzativa in modo tale da evidenziare la connessione delle diverse attività svolte all'interno degli Atenei⁷⁹².

c) *Integrazione con il Bilancio Unico di Ateneo*

Il processo di programmazione è realistico e di supporto alla gestione manageriale se per ciascun obiettivo di performance sono individuate le risorse da allocare; infatti, non è possibile disgiungere gli obiettivi da raggiungere, dalle

⁷⁹⁰ Si veda: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., “I sistemi di misurazione della performance nelle università”, cit., p. 24.

⁷⁹¹ Si veda: RUBINO F., PUNTILLO P., VELTRI S., “Il ruolo dei manager universitari in un'ottica di performance integrata”, cit., p. 97.

⁷⁹² Si veda: PAOLINI A., SOVERCHIA M., “La programmazione delle Università italiane si rinnova”, p. 300.

risorse umane, finanziarie disponibili individuate nei loro profili quantitativi e qualitativi⁷⁹³; la traduzione degli obiettivi in termini concreti di risorse necessarie per realizzarli consente al manager di poter valutare in modo compiuto e consapevole le prestazioni; se dal punto di vista teorico appare quasi ovvia la necessità di integrazione del Piano Integrato con le risorse disponibili individuate nel Bilancio Unico di Ateneo, affinché vi sia coerenza tra obiettivi assunti e risorse disponibili, sul piano operativo è proprio su questo aspetto che non di rado la programmazione si rileva carente, se non addirittura inattendibile; tale collegamento dovrebbe essere individuato nel PIP affinché lo stesso non risulti essere irrealistico (“libro dei sogni”) soprattutto in vista di risorse economico – finanziarie disponibili sempre più carenti; pertanto occorre che gli obiettivi programmati siano definiti rigorosamente in funzione delle risorse esistenti in termini quali-quantitativi.

Da questo punto di vista è quindi necessario che il Piano Integrato sottenda un sistema di *performance budgeting* tale per cui, in vista degli obiettivi da raggiungere siano identificate le corrispondenti risorse economico – finanziarie disponibili per il conseguimento di ciascun obiettivo.

Nel processo di *budgeting* tradizionale (su base finanziaria) prevale una logica incrementalista che prevede il rinnovo delle risorse finanziarie attribuite perlopiù sempre alle stesse voci di spesa “unthinkingly renewed year after year” (rinnovata di anno in anno senza pensarci). Il *performance budgeting* invece incentiva il cambiamento delle allocazioni di spesa in funzione dei programmi da raggiungere (objective-based) e presuppone pertanto, una maggiore libertà del management nella gestione del processo di *budgeting*⁷⁹⁴.

In altre parole, un processo di allocazione “burocratico” comporta che le risorse siano assegnate senza tenere conto delle reali esigenze delle diverse unità organizzative responsabili e degli obiettivi che le stesse devono raggiungere.

⁷⁹³ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 341.

⁷⁹⁴ Si veda: ROBINSON M., *Performance budgeting: linking funding and results*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 2.

Il *performance budgeting* implica invece che, a fronte di determinati livelli quantitativi e qualitativi di *output/outcome* da conseguire sia concessa una maggiore autonomia di spesa, nell'ambito degli stanziamenti complessivi⁷⁹⁵. In tale prospettiva vi è quindi un utilizzo degli indicatori di performance a supporto della programmazione in modo tale che siano individuate le risorse economico-finanziarie da allocare per raggiungere ciascun obiettivo assegnato ai diversi centri di responsabilità.

Affinché il Piano Integrato della Performance sia un reale strumento di gestione manageriale è quindi evidente la necessità di un raccordo con il *budget* di previsione, quale strumento complesso ed eclettico che assolve ad una funzione autorizzatoria, ma anche e soprattutto politica, economica e gestionale. Il Bilancio di previsione è espressione delle politiche pubbliche che individuano le priorità sulle quali è necessario investire considerando i molteplici interessi coinvolti. La prospettiva macro economica sottolinea la funzione allocativa e redistributiva del Bilancio di previsione, mentre nella prospettiva manageriale il *budget* è uno strumento che coadiuva l'azione organizzativa limitando la spesa pubblica per natura, scopo e/o centro di responsabilità attribuendo i poteri decisionali e le responsabilità all'interno dell'organizzazione⁷⁹⁶.

Nel caso di attribuzione di risorse aggiuntive in corso d'anno, è opportuno che gli obiettivi conseguibili siano indicati a parte, in modo da evidenziare che grazie all'effettiva maggiore disponibilità di risorse sia possibile ottenere risultati superiori; la definizione degli obiettivi attuata in base a scenari che pianificano il possibile aumento di risorse è opportuna per evidenziare il maggiore contributo atteso da parte delle unità organizzative che ad ogni nuova richiesta di risorse dovrebbero dare dimostrazione dei vantaggi incrementali conseguibili.

Tale concetto coincide con l'essenza del problema economico individuato nella scarsità delle risorse disponibili che pertanto, devono essere impiegate secondo

⁷⁹⁵ Si veda: GUARINI E., Ruolo dell'ente locale e accountability: l'impatto sui sistemi di misurazione e controllo, cit., pp. 720 – 721.

⁷⁹⁶ Si veda: ANESSI PESSINA E., BARBERA C., SICILIA M., STECCOLINI I., “Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 29, n. 3, 2016, pp.491 – 519.

criteri razionali rendendo massima la quantità di bisogni da soddisfare⁷⁹⁷; nella gestione manageriale delle Università, le informazioni di efficienza ed efficacia dovrebbero condizionare le scelte poste in essere dai manager⁷⁹⁸; considerata la natura dell'azienda Università, quale strumento per il raggiungimento delle finalità di pubblico interesse, nel Piano Integrato occorre porre enfasi sulla definizione chiara degli obiettivi esplicitando anche le risorse che si intende allocare per ogni obiettivo operativo; in tal modo il documento è utile per supportare il processo decisionale e la sua elaborazione non è attuata solo per rispettare gli obblighi di legge (*compliance normativa*), ma è funzionale alla definizione di una programmazione orientata alla gestione in senso manageriale delle Università.

d) La comunicazione all'esterno

Il Piano Integrato è un reale documento di *accountability* intesa come modalità di conduzione dell'attività aziendale⁷⁹⁹ nel momento in cui rende conto alla collettività degli obiettivi programmati per conseguire determinati livelli di performance (*external accountability*)⁸⁰⁰. In questo senso, la redazione del Piano Integrato e la sua comunicazione all'esterno permette di fornire spiegazioni utili ai vari *stakeholder* circa l'impiego ottimale delle risorse pubbliche.

Per essere efficace un sistema di *performance management* non può assumere solo una prospettiva interna legata alla programmazione delle risorse e servizi della propria organizzazione, ma deve aprirsi all'esterno evidenziando che i servizi programmati contribuiscono a migliorare il benessere complessivo.

In base alla teoria dell'agenzia, i cittadini e gli utenti svolgono il ruolo di soggetto principale, rispetto agli organi di *governance* delle Università che, nell'assunzione delle decisioni, devono dimostrare di operare nell'interesse degli attori primari tenendoli informati sugli obiettivi che si intendono conseguire.

⁷⁹⁷ Si veda: PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 81 – 83.

⁷⁹⁸ I concetti di efficienza ed efficacia sono stati approfonditi nel par. 1.1, primo capitolo del presente elaborato.

⁷⁹⁹ Si veda: SPANO' R., *L'evoluzione dei sistemi di management accounting*, cit., p. 19.

⁸⁰⁰ *Idem*.

Assumendo come background scientifico la validità della teoria di *public choice*⁸⁰¹, il management universitario (politici e manager), attraverso la redazione del Piano Integrato e la sua successiva comunicazione agli stakeholder, ha l'opportunità di dimostrare che gli obiettivi sono programmati per il perseguimento del benessere collettivo, piuttosto che per soddisfare interessi egoistici.

In altre parole, la redazione del Piano Integrato e la sua successiva messa a disposizione a tutti coloro che sono interessati, consente di rendere conto alla collettività che i programmi sono orientati a vantaggio dei cittadini ed utenti. In sostanza, la comunicazione del Piano Integrato alla collettività, permette alle Università (*accountor*) di dare informazioni ai cittadini (*accountee*) sulla gestione delle risorse pubbliche e sugli obiettivi programmati.

Da questo punto di vista, un forte stimolo alla comunicazione esterna del Piano Integrato è derivato dal D.lgs. 33/2013 che ha previsto l'obbligatorietà per ciascuna Università di pubblicare on-line il suddetto documento sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente". Nell'ambito del settore universitario la trasparenza assume una particolare rilevanza, considerando l'impatto che i servizi erogati generano sul benessere dei cittadini. La compresenza di numerosi stakeholder aventi molteplici interessi, evidenzia la possibilità che il Piano Integrato sia un documento fondamentale per dare evidenza del modo in cui sono state definite le diverse priorità integrando e comunicando efficacemente tutte le informazioni di programmazione strategica, di bilancio e della performance.

⁸⁰¹ La *public choice* considera il management pubblico come attore razionale guidato da interessi egoistici e dalla stessa "mano invisibile" che guida i mercati privati, ritenendo più importanti interessi personali come prestigio, ricchezza, potere, ecc., piuttosto che il benessere collettivo. Secondo la teoria in questione, il risultato dell'azione pubblica può essere insoddisfacente se si considera che i politici e i dirigenti pubblici potrebbero effettuare le loro scelte per massimizzare la propria utilità. Naturalmente non sono mancate critiche alla teoria considerata troppo semplicistica poiché l'agire umano non può essere ricondotto unicamente al valore egoistico delle scelte, ma esistono anche altre dimensioni (culturale, morale ecc.) che influenzano il comportamento umano. Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 111 – 112.

In sintesi, possiamo rispondere alla prima domanda di ricerca (*D1. Quali sono le caratteristiche che qualificano il PIP come strumento di supporto alla gestione manageriale?*) che, il documento assolve alla sua funzione di supporto alla gestione rafforzando l'*accountability* interna se prevede un sistema di obiettivi di performance derivanti da quelli strategici, e se gli stessi sono in grado di guidare, responsabilizzare ed incentivare tutto il personale che opera all'interno delle Università (docenti/ricercatori e PTA) individuando anche le risorse economico-finanziarie a disposizione e necessarie per raggiungere gli obiettivi programmati. Il Piano Integrato realmente sotteso ad un buon sistema di programmazione della performance e quindi redatto a supporto della gestione manageriale può determinare importanti influenze gestionali nel momento in cui evidenzia le potenzialità dell'azienda Università consentendo la successiva verifica del grado di raggiungimento dei risultati e supportando le decisioni strategiche.

Ne consegue che qualora il Piano Integrato non individui espressamente i docenti e i ricercatori come destinatari della programmazione, tale circostanza è interpretabile come indice di carenza di cultura manageriale negli Atenei statali poiché si preclude la possibilità di attuare, attraverso il Piano Integrato, una reale gestione unitaria⁸⁰².

Inoltre, il documento ha una natura manageriale se è redatto con l'obiettivo di rendere conto alla collettività degli obiettivi che si intende raggiungere. Pertanto, è necessario che tutto il processo di programmazione si sviluppi secondo logiche di *external accountability* e trasparenza; da questo punto di vista è stato sottolineato anche dalla stessa normativa (D.lgs. 33/2013) che il Piano Integrato sia pubblicato sui siti istituzionali delle Università per assolvere alle esigenze informative dei vari *stakeholder*.

La sfida per gli Atenei è riuscire a progettare un sistema di programmazione che sia in grado di produrre informazioni di performance utili per supportare il processo decisionale interno responsabilizzando i dipendenti, ma anche che sia idoneo a comunicare e diffondere le informazioni al di fuori

⁸⁰² Si veda: NARDO M.T., SANGIORGI D., SIBONI B., "Indagine sulla qualità dei piani della performance nelle università statali italiane: quali prospettive per il futuro?", cit., p. 63.

dell'organizzazione⁸⁰³, in modo tale che gli interessi aziendali (interni) coincidano con gli interessi generali (esterni)⁸⁰⁴.

Il Piano Integrato può rappresentare lo strumento attraverso il quale realizzare tale sfida e ciò dipende soprattutto dalla sua capacità informativa e dalla cultura sottesa alla sua predisposizione; il rischio che la sua redazione sia soltanto un mero adempimento formale frutto di una cultura burocratica può essere contrastato predisponendo un reale sistema di programmazione di ampio respiro realmente integrato ed espressione della cultura manageriale.

3.5 I risultati della seconda domanda di ricerca: la valenza programmatica dei Piani Integrati della Performance redatti dalle Università statali⁸⁰⁵

Per rispondere alla seconda domanda di ricerca (*D2: I Piani Integrati redatti dalle Università statali presentano una reale valenza programmatica?*) è stata condotta una indagine empirica basata sull'analisi documentale dei Piani Integrati delle Università, selezionate prendendo come riferimento la classifica del Censis⁸⁰⁶ più recente (2018-19) che considera un totale di 74 Atenei raggruppati in primis tra statali e non statali.

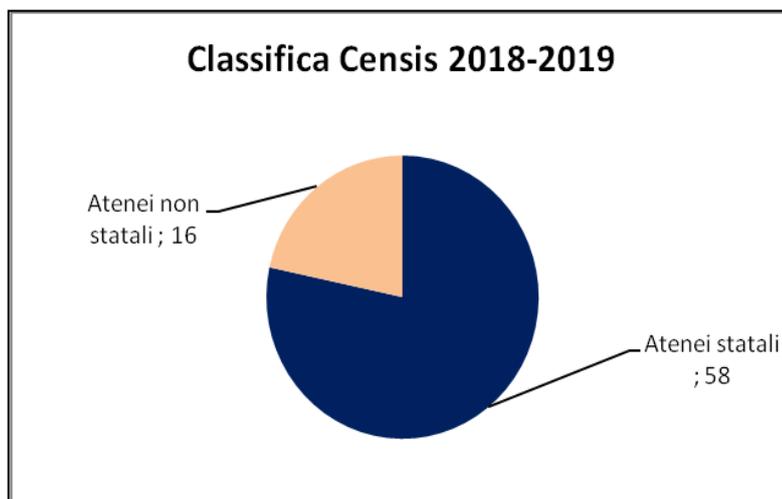
⁸⁰³ Sull'uso delle informazioni di performance si vedano: POTENA C., SICILIA M., STECCOLINI I., "Usi e impatti delle informazioni di performance: un'analisi a livello comunale", cit.

⁸⁰⁴ Si veda: GUARINI E., "Ruolo dell'ente locale e accountability: l'impatto sui sistemi di misurazione e controllo", cit.

⁸⁰⁵ Parte di queste considerazioni sono state oggetto di un primo paper discusso in occasione del Convegno SIDREA 2018. Si veda: SALVATORE C., DI CARLO S., "Riflessioni critiche sul sistema di reporting previsionale delle Università", cit.

⁸⁰⁶ Il Censis classifica le Università in base ai seguenti parametri: strutture disponibili, i servizi erogati, il livello di internazionalizzazione e la capacità di comunicazione 2.0. Tralasciando l'approfondimento del punteggio attribuito dal Censis a ciascuna Università, nel presente lavoro la classifica è utile perché permette di selezionare i principali Atenei sulla base della variabile dimensionale.

Fig. 3.8 – Atenei statali considerati nella classifica del Censis



Fonte: rielaborazione da www.censis.it

Come mostra la tabella che segue, i 58 Atenei statali sono stati suddivisi dal Censis in: mega, grandi, medi, piccoli e politecnici.

Tab. 3.3 – Classifica Censis 2018-19 degli Atenei statali in base al numero di iscritti

Atenei Pubblici	Numero di iscritti	Totale Atenei
Piccoli	fino a 10.000 iscritti	10
Medi	da 10.000 a 20.000 iscritti	18
Grandi	Da 20.000 a 40.000 iscritti	16
Mega	Oltre 40.000 iscritti	10
Politecnici	-	4

Fonte: elaborazione propria

Premesso ciò, l'analisi documentale si è concentrata sui Piani Integrati delle seguenti Università statali di piccole dimensioni: *Basilicata, Cassino, Camerino, Foggia, Insubria, Molise, Reggio Calabria, Sannio, Teramo e Tuscia*, caratterizzati da un massimo di 10.000 studenti iscritti.

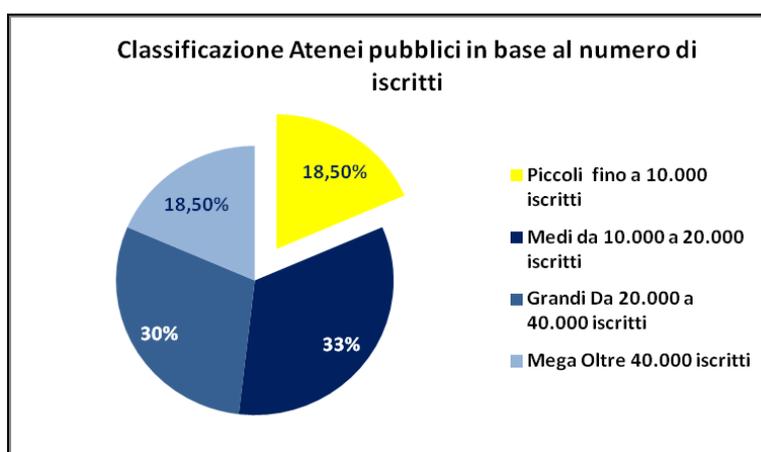
Fig. 3.9 – Le Università piccole secondo la classifica del Censis (2018-19)



Fonte: www.censis.it

Tale campione prescelto rappresenta circa il 18,50%⁸⁰⁷ della popolazione complessiva di Atenei statali (non politecnici⁸⁰⁸).

Fig. 3.10 – Classificazione degli Atenei statali in base al numero di iscritti



⁸⁰⁷ Come si avrà modo di sottolineare nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, il campione analizzato è molto piccolo rispetto alla popolazione complessiva di Atenei statali, pertanto la ricerca potrebbe proseguire ripetendo le stesse domande di ricerca anche per gli Atenei di medie e grandi dimensioni per capire se la variabile dimensionale influisce sulla natura gestione del piano integrato.

⁸⁰⁸ I politecnici sono considerati a parte, a prescindere dal numero di studenti iscritti.

Fonte: adattato da www.censis.it

Il D.lgs. 33/2013 dispone che il Piano Integrato della Performance sia aggiornato annualmente e, dopo essere stato approvato dal Consiglio di Amministrazione entro il 31 Gennaio di ogni anno, venga pubblicato sui siti web istituzionali dei vari Atenei; di seguito la tabella mostra le Università del campione che hanno correttamente aggiornato il Piano pubblicandolo on-line.

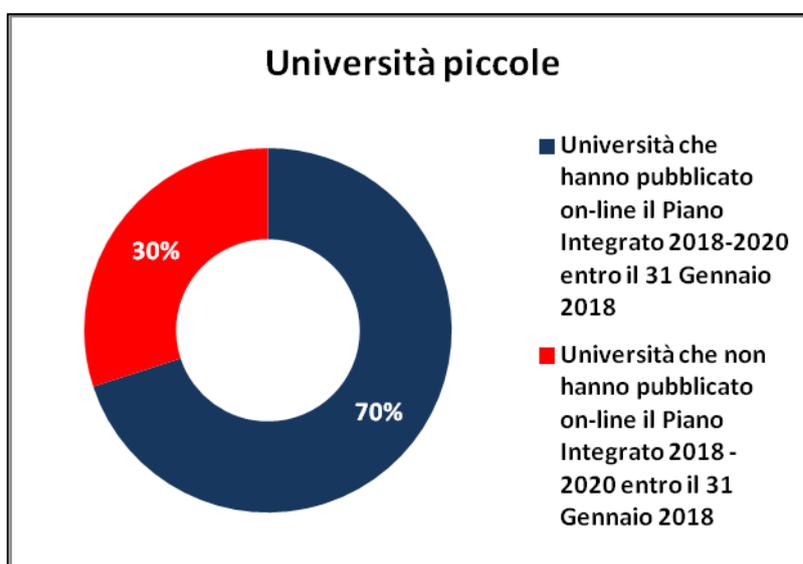
Tab. 3.4 – Aggiornamento del Piano Integrato della Performance nelle piccole Università

Università	Ultimo orizzonte temporale	Aggiornamento annuale del piano e pubblicazione sul sito web istituzionale (1 presente, 0 assente)
Basilicata	2018 – 2020	1
Camerino	2018 – 2020	1
Cassino	2018 – 2020	0
Foggia	2018 – 2020	1
Insubria	2018 – 2020	1
Molise	2018 – 2020	1
Teramo	2018 – 2020	0
Reggio Calabria	2018 – 2020	0

Sannio	2018 – 2020	1
Tuscia	2018 – 2020	1

Fonte: elaborazione propria

Fig. 3.11 – Aggiornamento del Piano Integrato della Performance nelle piccole Università



Fonte: elaborazione propria

Relativamente al triennio di programmazione 2018-20 le Università che hanno pubblicato on-line il Piano Integrato nei tempi previsti dalla legge, sono in netta maggioranza rappresentando il 70% del campione; il dato conferma che la maggior parte delle Università adempie in maniera puntuale alla normativa di riferimento.

La letteratura che ha analizzato il contenuto dei Piani Integrati, ha rilevato però un atteggiamento medio delle Università di *compliance* formale rispetto alla

legislazione evidenziando la scarsa valenza programmatica dei Piani Integrati che non sono in grado di riflettere una reale programmazione integrata⁸⁰⁹.

Per indagare questo aspetto e quindi rispondere alla seconda domanda di ricerca (*D2: I Piani Integrati redatti dalle varie Università presentano una reale valenza programmatica?*) si è scelto di verificare due ipotesi:

H1: Gli obiettivi di performance sono assegnati anche al personale docente/ricercatore

H2: In corrispondenza degli obiettivi di performance sono individuate le risorse economico – finanziarie necessarie per raggiungerli.

Rispetto alla prima ipotesi di ricerca si ritiene che, il personale accademico (docente/ricercatore), nonostante il suo diverso status giuridico (di diritto pubblico), rispetto al personale tecnico amministrativo (di diritto privato) e la sua logica di operatività contraddistinta da maggiore creatività ed auto-organizzazione, non possa essere escluso dalla programmazione degli obiettivi di performance. E' infatti impensabile che l'Ateneo possa riuscire a conseguire una migliore performance nell'ambito della didattica, ricerca e terza missione senza il contributo fondamentale del personale accademico direttamente coinvolto in tali attività.

Anche le Linee Guida ANVUR del 2015, hanno sottolineato l'importanza di attuare un raccordo tra gli obiettivi di performance delle due categorie di professionisti dando evidenza nel Piano Integrato del modo in cui il personale accademico è coinvolto nel raggiungimento della performance complessiva dell'Ateneo.

La tabella che segue mostra i risultati dell'analisi condotta sui Piani Integrati attuata per testare la prima ipotesi (*H1: Gli obiettivi di performance sono assegnati anche al personale docente/ricercatore*)

⁸⁰⁹ Si veda: ALLINI A., CALDERELLI A., SPANO' R., "La disclosure nei Piani della performance delle università italiane", cit., p. 54.

Tab. 3.5 – Sezione del Piano Integrato della Performance nel quale sono identificati espliciti obiettivi di performance per il personale docente/ricercatore

Università	Identificazione dei docenti nell'analisi del contesto interno	Sezione del Piano che attribuisce obiettivi di miglioramento al personale docente
Basilicata	1) Docenti afferenti alle Scuole/Dipartimenti – anno 2016 2) Docenti afferenti alle Scuole/Dipartimenti – anno 2017	-
Camerino	Personale docente e ricercatore in servizio al 31 dicembre 2017, identificato per ciascun Dipartimento	“7.1.2. Obiettivi attribuiti alle Scuole ed ai docenti-ricercatori ed indicatori per il monitoraggio delle attività”
Foggia	Il Piano Integrato rimanda il dato al Piano strategico 2017-2019 che identifica il personale docente per genere, ruolo e Dipartimento/Facoltà in riferimento all' anno 2016	-
Insubria	-	-
Molise	Tabella che evidenzia il personale docente in servizio presso l'Università alla data del 31/12/2017 con la distribuzione per Dipartimento	-
Sannio	Identificato per ogni dipartimento personale docente e ricercatore al 31 Dicembre 2017	-
Tuscia	Il personale docente, dirigente e tecnico-amministrativo dell'Università della Tuscia ripartito secondo tabella che riporta i dati al 31.12.2017	-

Fonte: elaborazione propria

Da una prima analisi emerge che solo l'Università di Camerino ha dedicato uno specifico paragrafo del Piano Integrato all'attribuzione degli obiettivi di performance alle strutture accademiche (Scuole di Ateneo) e al relativo personale docente/ricercatore afferente. Analizzando il contenuto del paragrafo si rileva che l'Ateneo, per il perseguimento del macro obiettivo generale "Innalzamento medio (qualitativo e quantitativo) dei prodotti ricerca" ha assegnato a ciascuna Scuola di Ateneo, specifici obiettivi operativi, tra cui:

- Crescita delle produttività scientifica media dei docenti – ricercatori;
- Incremento delle collaborazioni internazionali nelle attività di ricerca;
- Attivazione e supporto ad iniziative di spin – off o start up;
- Mantenimento di un alto grado di disponibilità nella collaborazione per attività istituzionali ed organizzative dell'Ateneo;
- Incremento delle iniziative didattiche post – laurea

Fig. 3.12 – L'assegnazione degli obiettivi di performance organizzativa alle Scuole di Ateneo nel Piano Integrato dell'Università Camerino (parte I)

	OBIETTIVI	PESO	INDICATORI	TARGET	Logica e fonte dati	Note
r1	Ogni docente-ricercatore della Scuola deve produrre almeno due prodotti della ricerca ANVUR ogni triennio di attività	0,10	Numero di docenti-ricercatori con almeno due prodotti della ricerca ANVUR nei 3 anni precedenti a quello di riferimento t	100% di docenti con almeno 2 prodotti della ricerca pubblicati negli ultimi tre anni	I ricercatori devono contribuire positivamente alle valutazioni della Scuola e dell'Ateneo. Fonte dati: Documento monitoraggio docente-ricercatore	Il Documento di monitoraggio dell'attività del personale docente-ricercatore consente una rapida estrazione dei dati riguardanti l'indicatore. La soglia di due lavori è finalizzata a ridurre il numero degli improduttivi che sarebbero valutati negativamente in ambito VQR.
r2	Crescita della produttività scientifica (prodotti ANVUR) media dei docenti-ricercatori	0,20	Totale dei punteggi ottenuti dai docenti-ricercatori della Scuola per i prodotti della ricerca ANVUR nei 3 anni precedenti a quello di riferimento t / Totale docenti della Scuola ¹	Punteggio Medio non inferiore a 30	Vengono utilizzati i punteggi (che tengono conto dell'Area del docente) assegnati con il 'Documento di monitoraggio docente-ricercatore' e sommati per Scuola. Fonte dati: Documento monitoraggio docente-ricercatore: sezione 2.1 (a) – attività ANVUR	I punteggi sono calcolati sommando quelli determinati nella scheda di monitoraggio dei singoli docenti. In caso di coautoraggio, il punteggio è conteggiato per ciascun autore; questo non comporta una sopravvalutazione del punteggio totale della Scuola, in quanto il valore di riferimento per l'attribuzione dei punteggi dipende dal SSD e tiene implicitamente conto della numerosità media degli autori.

Fonte: Piano Integrato Università Camerino, p. 16

Fig. 3.13 – L’assegnazione degli obiettivi di performance organizzativa alle Scuole di Ateneo nel Piano Integrato dell’Università Camerino (parte II)

	OBIETTIVI	PESO	INDICATORI	TARGET	Logica e fonte dati	Note
r3	Crescita della competitività media dei docenti-ricercatori afferenti, in bandi competitivi per il finanziamento di progetti di ricerca	0,10	Totale dei punteggi ottenuti dai docenti-ricercatori della Scuola per la presentazione di progetti di ricerca su bandi competitivi nei 3 anni precedenti a quello di riferimento t / Totale docenti della Scuola ¹	Incremento di almeno il 5% del punteggio medio	Viene valorizzata la capacità da parte della struttura di produrre progetti scientifici competitivi (quantità) Fonte dati: Documento monitoraggio docente-ricercatore	Il documento di monitoraggio – nella sezione 2.1 (b) altre attività - valuta la presentazione dei progetti per i soli coordinatori e attribuisce punteggi diversi a seconda del tipo di bando: - progetto di ricerca europeo come coordinatore - progetto di ricerca europeo come responsabile locale - progetto di ricerca PRIN-FIRB come coordinatore - progetto di ricerca PRIN-FIRB come responsabile locale - progetto competitivo a livello regionale
r4	Incremento delle collaborazioni internazionali nelle attività di ricerca	0,05	Numero di 'prodotti della ricerca ANVUR' con coautori internazionali nei 3 anni precedenti a quello di riferimento t	Incremento rispetto al punteggio medio dell'ultimo anno	Viene misurata l'attività svolta in collaborazioni internazionali, valorizzando la capacità dei docenti o della struttura stessa di attivare iniziative comuni a livello internazionale Fonte dati: banca dati UGOV Ricerca	Attualmente il dato non è reperibile con automatismi di estrazione. Potrà essere applicato quando sarà disponibile un sistema che lo consenta oppure attraverso censimento diretto da parte delle Scuole. In questo caso i lavori in coautoraggio dovranno essere conteggiati una sola volta.
r5	I docenti-ricercatori della Scuola debbono mantenere una buona disponibilità per fornire supporto e supervisione agli studenti di dottorato	0,05	Totale dei punteggi ottenuti dai docenti-ricercatori della Scuola per la supervisione di studenti di dottorato nei 3 anni precedenti a quello di riferimento t / Totale docenti Scuola ¹	Punteggio medio non inferiore a 3	Viene misurata l'attività di formazione di nuovi ricercatori. Fonte: Documento monitoraggio docente-ricercatore: sezione 2.2 (e) – supervisione di studenti di dottorato	Il Documento di monitoraggio dell'attività del personale docente-ricercatore consente una rapida estrazione dei dati riguardanti l'indicatore.
r6	Incremento della mobilità internazionale dei docenti-ricercatori	0,05	Numero di mesi-uomo trascorsi all'estero o in altre strutture di ricerca italiane nell'anno precedente (t-1) + numero di mesi-uomo di docenti stranieri o comunque di altre strutture di ricerca italiane accolti nell'anno precedente (t-1)	Incremento rispetto al punteggio medio dell'ultimo anno	Valorizzazione della mobilità internazionale e nazionale per motivi di ricerca Fonte dati: banca dati UNICAM	
r7	Valorizzazione l'attrattività di finanziamenti dall'esterno per attività di ricerca o conto-terzi	0,15	Totale dei punteggi ottenuti dai docenti-ricercatori della Scuola per il finanziamento di progetti di ricerca e conto terzi nei 3 anni precedenti a quello di riferimento t / Totale docenti della Scuola ¹	Incremento di almeno il 5% del punteggio medio	La valorizzazione riguarda la capacità di attrarre risorse dall'esterno. Fonte dati: Documento monitoraggio docente-ricercatore	La sezione 2.3 del documento comprende sia finanziamenti di ricerca che conto terzi. Nella determinazione del punteggio viene valorizzata solo la quota overhead.
r8	Valorizzazione della produzione scientifica anche attraverso un incremento dei brevetti registrati	0,05	Totale dei punteggi ottenuti dai docenti-ricercatori della Scuola per brevetti nei 3 anni precedenti a quello di riferimento t / Totale docenti della Scuola ¹	Incremento del punteggio medio dell'ultimo anno	Viene valorizzata la capacità di produrre brevetti da parte dei docenti della struttura Fonte dati: Documento monitoraggio docente-ricercatore	Il documento di monitoraggio – nella sezione 2.1 b) altre attività - valuta la registrazione di brevetti e attribuisce punteggi diversi a seconda del tipo: - brevetto nazionale - brevetto internazionale

Fonte: Piano Integrato Università di Camerino, p. 17

Fig. 3.14 – L’assegnazione degli obiettivi di performance organizzativa alle Scuole di Ateneo nel Piano Integrato dell’Università Camerino (parte III)

r9	Attivazione e supporto ad iniziative di spin-off o start-up	0,05	Numero di iniziative di Spin Off o Start up attivate nei 5 anni precedenti a quello di riferimento t	Incremento o mantenimento del numero di iniziative	Viene premiata la capacità di generare spin-off Fonte: banca dati UNICAM - IILO	L’arco temporale di 5 anni è considerato per limitare eccessive fluttuazioni della performance tenendo conto della particolarità di questo tipo di iniziative.
r10	I docenti-ricercatori della Scuola debbono mantenere un alto grado di disponibilità nella collaborazione per attività istituzionali ed organizzative dell’Ateneo	0,15	Totale dei punteggi ottenuti dai docenti-ricercatori della Scuola per attività istituzionali nei 3 anni precedenti a quello di riferimento t / Totale docenti della Scuola ¹	Punteggio medio non inferiore a 35	Viene valorizzato il grado di collaborazione organizzativa dei docenti della Scuola Fonte dati: Documento monitoraggio docente-ricercatore sezione 2.4 (è esclusa nella valorizzazione di questo indicatore la voce riguardante la partecipazione come "membro in istituzioni commissioni nazionali o internazionale di alto profilo")	Il documento di monitoraggio – nella sezione 2.4 – incarichi istituzionali - valuta le varie attività valorizzandole opportunamente ed introducendo dei livelli di saturazione ad 8 e 12 punti ogni anno a seconda della tipologia.
r11	La Scuola deve adottare politiche utili a sostenere e, se possibile, incrementare, le iniziative didattiche post-laurea	0,05	Numero di iniziative didattiche post laurea (Scuole di Specializzazione, Master, Corsi di perfezionamento, TFA) nell’anno accademico t-2/t-1	Incremento o mantenimento del numero di iniziative	Viene valorizzato il grado di collaborazione organizzativa della Scuola relativamente al sostegno fornito per l’organizzazione di iniziative di formazione post Laurea	Si valuta in questo contesto il contributo organizzativo perché per quanto concerne il funzionamento delle Scuole il budget viene definito ‘a monte’ con l’Amministrazione

Fonte: Piano Integrato 2018-19, Università di Camerino, p. 17

Inoltre, per raggiungere il macro obiettivo generale inerente il miglioramento delle attività didattiche l’Università di Camerino attribuisce alle Scuole di Ateneo, altri obiettivi, tra cui:

- Incremento del numero di studenti iscritti in corso
- Incremento del numero di laureati nella durata normale del corso
- Diminuzione del numero di abbandoni tra I e II anno
- Incremento del numero di laureati che lavorano ad un anno del conseguimento del titolo

Per ciascun obiettivo assegnato alle Scuole di Ateneo sono identificati i pesi, gli indicatori e i relativi target che permettono di individuare in sede di valutazione, quando l’obiettivo può essere considerato raggiunto.

Si osserva come l’Università di Camerino programmi la performance organizzativa per il personale docente/ricercatore rilevando il contributo apportato dalle diverse Scuole di Ateneo, considerandole unità organizzative responsabili per il miglioramento della performance complessiva. Inoltre,

dall'analisi del Piano Integrato dell'Università di Camerino, emerge altresì che l'Ateneo programma per ciascun docente/ricercatore anche la performance individuale precisando che *“il personale accademico non può essere assoggettato alla stessa pressione sugli obiettivi cui sono sottoposti i dipendenti di altre organizzazioni, perché in tutto il mondo avanzato le regole di ingaggio del lavoro accademico prevedono una costitutiva condizione di autonomia e di auto-organizzazione. Ciò non significa che non sia parte dei doveri accademici sentirsi membri di una comunità di ateneo e dover contribuire al raggiungimento di obiettivi comuni. Occorre piuttosto ricercare un equilibrio dinamico tra rispetto dell'autonomia e coinvolgimento verso finalità congiunte. Da questo punto di vista la valutazione deve essere intesa come un ausilio alla leadership di ateneo, non come un appesantimento burocratico”*⁸¹⁰.

Nello specifico, la performance individuale dei docenti ricercatori è programmata in ottemperanza a quanto previsto dalla “Carta Europea dei Ricercatori e le raccomandazioni della Commissione Europea”; l'Ateneo prevede di stimare l'impegno dei singoli docenti/ricercatori considerando separatamente le attività svolte inerenti la ricerca, la formazione, l'attrazione dei fondi e gli incarichi istituzionali. Senza entrare nel merito del meccanismo di misurazione e valutazione della performance (organizzativa ed individuale), il dato importante che si rileva è l'estrema utilità della previsione degli obiettivi di performance organizzativa ed individuale anche per i docenti/ricercatori. Infatti: a) la valutazione della performance organizzativa consente la ripartizione del *budget* complessivo assegnato alla ricerca e alla didattica per ciascuna Scuola di Ateneo; b) la valutazione della performance individuale permette la corretta ripartizione delle risorse “premiali” tra i docenti sulla base di criteri di merito accademico e scientifico secondo quanto predisposto dall'art. 29, comma 19, della Legge 240/2010.

In estrema sintesi, nel Piano Integrato dell'*Università di Camerino*, si osserva un'informativa completa e trasparente circa il modo in cui è programmata la performance del personale docente/ricercatore e anche il modo in cui saranno

⁸¹⁰ Tale precisazione è contenuta anche nelle Linee Guida ANVUR 2015.

ripartite le risorse pubbliche tra le varie Scuole di Ateneo adeguatamente responsabilizzate.

L'Università di Camerino è l'unico Ateneo che predispone una dettagliata programmazione della performance organizzativa ed individuale anche per i docenti/ricercatori chiarendone le finalità; le altre Università statali di piccole dimensioni si limitano a programmare le due tipologie di performance solo per il personale tecnico-amministrativo. Infatti, l'analisi dei piani integrati delle altre Università piccole, evidenzia non sempre una adeguata considerazione dei docenti per il conseguimento della performance complessiva di Ateneo; di seguito si riporta per ciascuna Università quanto emerge dall'analisi documentale che ha consentito di trarre riflessioni critiche sulla natura manageriale dei Piani Integrati.

L'Università della Basilicata in corrispondenza dell'Area Strategica "Ricerca" prevede di: "1) incentivare la mobilità internazionale di docenti e studenti; 2) riequilibrare le dotazioni organiche dei docenti e del personale tecnico-amministrativo; 3) reclutare personale qualificato, in primis nelle aree scientifiche ritenute strategiche, e dimensionare il rapporto studenti/ricercatori per Ateneo, Dipartimenti, aree scientifico-disciplinari secondo standard nazionali ed internazionali (ordinari, associati e ricercatori)". I docenti/ricercatori sono identificati come attori su cui intervenire per raggiungere una migliore performance nell'area strategica della ricerca, incentivando una maggiore mobilità internazionale; nonostante ciò, non sono definiti specifici obiettivi operativi di miglioramento che ciascun Dipartimento/ricercatore/docente dovrebbe raggiungere.

L'Università di Foggia, definisce gli obiettivi di performance per il personale docente/ricercatore in riferimento all'Area strategica "Formazione e la sua dimensione internazionale" e riguardo all'Area strategica "Ricerca".

Tab. 1. 4 – Obiettivi di performance definiti dall'Università di Foggia per il personale docente/ricercatore

Università degli Studi di Foggia		
Atra strategica	Obiettivo strategico	Obiettivi operativi
Formazione e la sua dimensione internazionale	Qualità della docenza	Metodologie didattiche innovative e formazione dei docenti
Ricerca	Sostenere la ricerca di base e applicata in ottica competitiva e internazionale	Favorire la partecipazione a programmi di sviluppo della ricerca scientifica
	Migliorare la qualità della ricerca di base e applicata in ottica competitiva e internazionale consolidando il proprio sistema AQ	- Miglioramento della qualità della produzione scientifica - Miglioramento della produttività della ricerca scientifica dei professori e ricercatori

Fonte: elaborazione propria

Si osserva che non sono previsti indicatori (target) che specificano quando l'obiettivo può essere considerato raggiunto e quindi si rileva la scarsa valenza programmatica del Piano Integrato che sembra includere solo formalmente i docenti ricercatori, senza considerarli realmente nel miglioramento della performance complessiva di Ateneo.

L'*Università Insubria* invece programma obiettivi di performance solo per il personale tecnico amministrativo, senza alcun riferimento al personale docente.

L'*Università del Molise* si prefigge l'obiettivo generico di "promuovere una cultura della valutazione in ambito universitario, sia in riferimento al personale docente, sia al personale tecnico amministrativo"; nonostante ciò, però gli obiettivi di performance sono assegnati solo al personale tecnico amministrativo; dalla lettura del Piano Integrato si evince che l'Ateneo monitora comunque gli indicatori della produzione scientifica dei docenti/Dipartimenti di Ateneo; infatti, uno degli obiettivi strategici assegnati al dirigente responsabile della divisione "programmazione e sviluppo" è il consolidamento degli interventi per lo sviluppo e il potenziamento della ricerca scientifica di Ateneo che si esplica nell'obiettivo

operativo “applicazione ed aggiornamento del cruscotto e indicatori della produzione scientifica di docenti/Dipartimenti di Ateneo”.

Anche l'*Università del Sannio* precisa che “la realizzazione del Piano è affidata a tutto il personale dell’Ateneo: da un lato i docenti, che devono farsi carico della progettazione delle diverse azioni che lo compongono, valutando ed individuando, a livello degli organi centrali e nell’ambito dei Dipartimenti, i percorsi più efficienti per giungere agli obiettivi prefissati, e dall’altra, il personale tecnico amministrativo, che garantisce l’effettiva messa in opera delle attività necessarie, assicurandone e verificandone la correttezza e la funzionalità agli scopi previsti”. Tale proposito non trova però riscontro nel contenuto del Piano Integrato in cui gli obiettivi di miglioramento riferiti al corpo docente riguardano solo il Rettore, il Prorettore, i delegati del Rettore, i direttori dei Dipartimenti e i coordinatori dei dottorati considerati responsabili del raggiungimento degli obiettivi in solido con il personale tecnico amministrativo⁸¹¹. Una considerazione positiva riguarda invece la corretta previsione del miglioramento del processo di Assicurazione della Qualità mediante la previsione della futura elaborazione di tre documenti: piano per la qualità della didattica, piano per la qualità della ricerca e piano della qualità della terza missione. Nel Piano Integrato si precisa che “il PQA si dedicherà, nel prossimo futuro, ad articolare i Piani per la qualità della didattica, della ricerca e della terza missione che avranno una più efficace collocazione nell’impianto della performance di Ateneo a partire dalla prossima annualità”.

Infine, l'*Università della Tuscia* individua responsabilità differenti in relazione al diverso tipo di area strategica. Nel caso specifico, i docenti e le strutture alle quali afferiscono (Dipartimenti) sono considerati i principali responsabili delle aree strategiche di didattica e di ricerca. Dagli obiettivi ad essi

⁸¹¹ Ad esempio nell’Allegato del Piano Integrato della Performance: l’obiettivo strategico “Affinare ed estendere le procedure di valutazione interna della ricerca” è declinato nell’obiettivo operativo “Analisi dei sistemi informativi attualmente disponibili sul mercato per la valutazione dei prodotti della ricerca mediante indici bibliometrici condivisi dalla comunità scientifica – verifica della applicabilità presso l’Ateneo – eventuale prima sperimentazione” ed è assegnato al PTA dell’unità organizzativa “U.O. Progetti e Programmi di Ricerca” e al Presidio politico responsabile “Delegato alla Ricerca, Direttori Dipartimento”.

assegnati sono poi ritagliati obiettivi correlati e strumentali per il personale tecnico- amministrativo con il presupposto che debba risultare sempre una concatenazione di obiettivi tra personale docente e personale tecnico-amministrativo, sebbene si tratti di personale coinvolto in singoli processi (nell'area della didattica o della ricerca) con differenti ruoli e diverse responsabilità. In altre parole, nelle aree strategiche della didattica e della ricerca, il personale tecnico-amministrativo svolge un ruolo ancillare rispetto alla responsabilità primaria del corpo docente e delle rispettive strutture didattiche e di ricerca. Invece, per quanto riguarda gli obiettivi strategici dell'area relativa ai servizi strumentali sono responsabili in primis il Consiglio di Amministrazione e il Direttore Generale e a cascata il personale tecnico amministrativo. Nonostante ciò, il Piano Integrato dell'Università Tuscia, pur individuando la diretta responsabilità dei docenti nel miglioramento delle performance di Ateneo nelle aree della didattica e della ricerca, non contiene la programmazione degli obiettivi di performance organizzativa ed individuale per il personale docente/ricercatore. Gli obiettivi che riguardano l'area della ricerca e della didattica sono molto generici, ad esempio si puntualizza che “va rafforzato il sistema di incentivazioni per la distribuzione di risorse che abbiano l'obiettivo di sollecitare i ricercatori alla pubblicazione di articoli su riviste qualificate e di monografie, in modo da stimolare il miglioramento in vista del prossimo esercizio di valutazione”, ma non si specificano i parametri che stabiliscono quando l'obiettivo può essere considerato raggiunto.

In sintesi, in relazione all'ipotesi 1 (*Gli obiettivi di performance sono assegnati anche al personale docente/ricercatore*) la ricerca ha verificato che solo Università di Camerino, presenta un Piano Integrato con una valenza programmatica di ampio respiro che si rivolge anche al personale docente ricercatore.

Tab. 1.5 – La considerazione dei docenti/ricercatori nel Piano Integrato

Università	Programmazione obiettivi per il personale docente	Obiettivi SMART	Dal Piano Integrato si evince che i docenti/ricercatori sono attori sui quali l'Ateneo programma di intervenire per raggiungere una migliore performance complessiva nella ricerca e nella didattica
Basilicata	NO		SI
Camerino	SI	SI	SI
Foggia	SI	NO	SI
Insubria	NO		NO
Molise	NO		SI
Sannio	SI, ma non per tutti i docenti	SI	SI
Tuscia	SI	NO	SI

Fonte: elaborazione propria

La tabella 1.5 mostra una forte eterogeneità della valenza programmatica dei Piani Integrati; infatti, è possibile raggruppare le 7 Università analizzate in 5 gruppi:

Gruppo I: “alta valenza programmatica del Piano Integrato”: formato da Università Camerino che identifica obiettivi SMART per il personale docente/ricercatore.

Gruppo II: “discreta valenza programmatica del Piano Integrato”: formato da Università Sannio che identifica obiettivi SMART solo per parte del personale docente/ricercatore (ed in particolare per coloro che hanno incarichi all’interno dell’Università come ad es. il Rettore, il Prorettore, i delegati del Rettore, i direttori dei Dipartimenti e i coordinatori dei dottorati).

Gruppo III: “apparente valenza programmatica del Piano Integrato”: formato da Università Foggia e Università Tuscia; le Università appartenenti a questo gruppo presentano una situazione potenzialmente più positiva rispetto agli Atenei dei

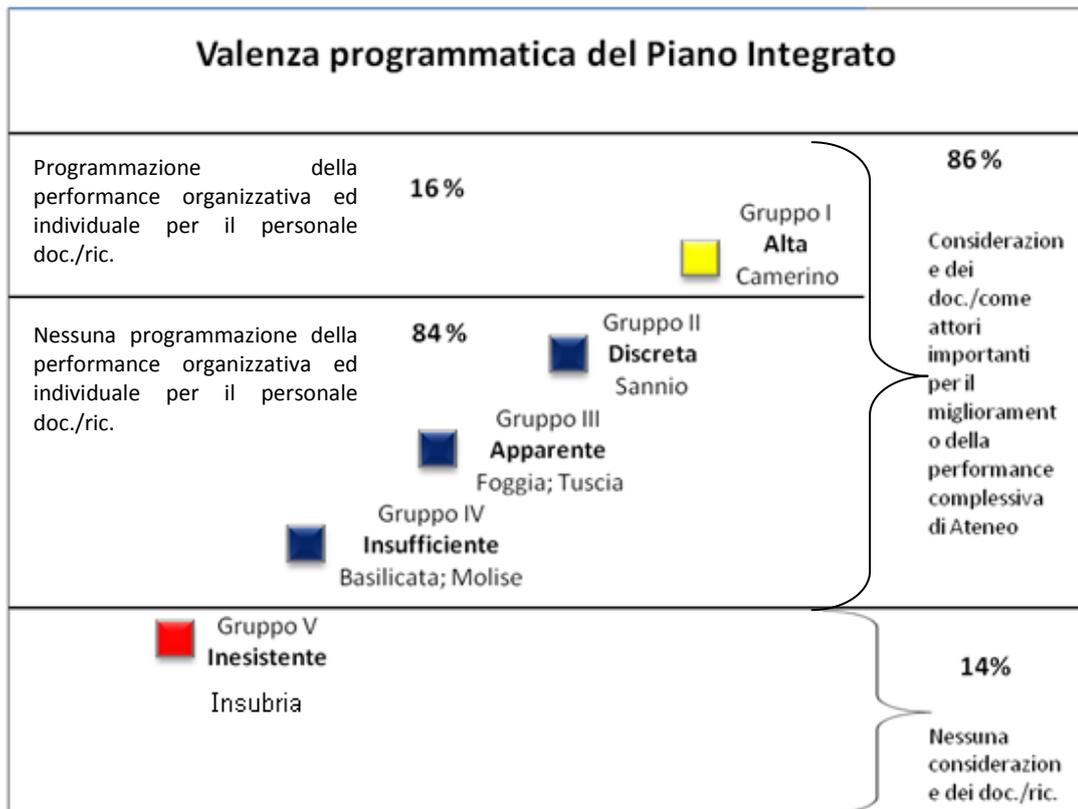
gruppi successivi (gruppo IV e gruppo V) poiché nel Piano Integrato sono stati identificati alcuni obiettivi per il personale docente/ricercatore; tuttavia, ulteriori approfondimenti dei Piani Integrati evidenziano come tali obiettivi sono generici e non SMART; pertanto, suddetta attribuzione sembra riflettere un approccio di *compliance* formale, nonché un tentativo di *impression management*⁸¹², piuttosto che essere il frutto della reale volontà di estendere la programmazione della performance anche ai docenti/ricercatori. Infatti, in corrispondenza degli obiettivi non sono individuati neanche i target che in sede di valutazione, permetteranno di capire se l'obiettivo è stato raggiunto o meno (e di attribuire le eventuali risorse premiali).

Gruppo IV: “insufficiente valenza programmatica del Piano Integrato” in cui rientrano *Università Basilicata* e *Università Molise*; in tale caso, anche se il personale docente/ricercatore è stato identificato come un attore importante per il raggiungimento della performance complessiva di Ateneo, nel Piano Integrato non sono individuati obiettivi di performance individuale ed organizzativa.

Gruppo V: “inesistente valenza programmatica del Piano Integrato”: formato da *Università Insubria* che da quanto emerge dal Piano Integrato esclude il personale accademico dalla programmazione di Ateneo. Nel documento i docenti ricercatori non sono considerati esplicitamente come attori importanti per il raggiungimento della performance di Ateneo.

Fig. 3.15 – La valenza programmatica del Piano Integrato in funzione degli obiettivi assegnati al personale docente/ricercatore

⁸¹² Si confronti ALLINI A, CALDERELLI A., SPANO' R., “La disclosure nei Piani della Performance delle Università Italiane”, cit., p. 49.



Fonte: elaborazione propria

In estrema sintesi, l'86% delle Università (6/7) ha considerato nel piano integrato i docenti come attori importanti per il miglioramento della performance complessiva di Ateneo, ma tra queste, solo *Università Camerino* (e quindi il 16%) ha programmato la performance individuale ed organizzativa anche per il personale docente/ricercatore.

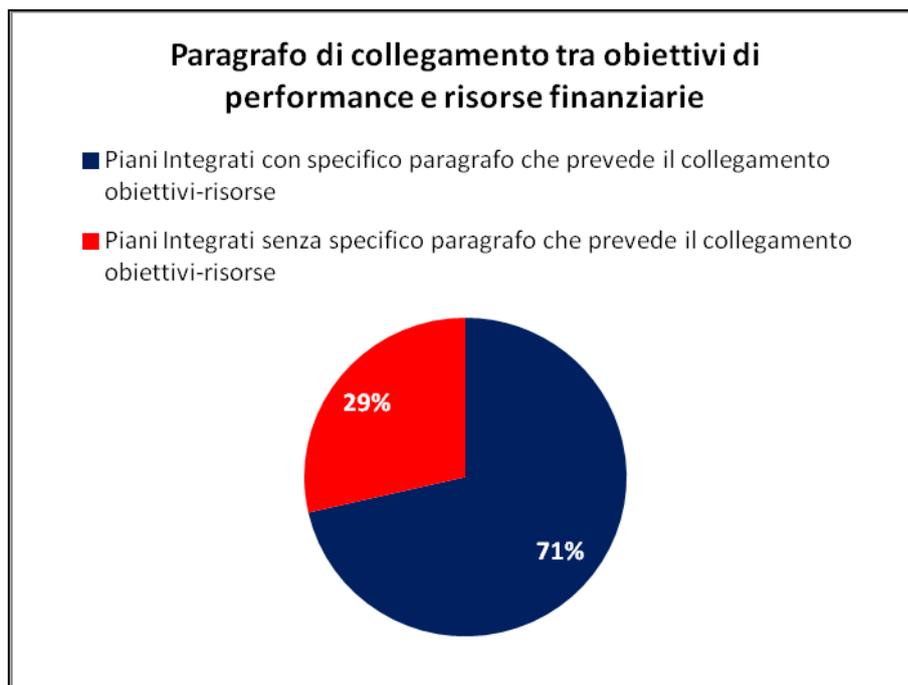
L'analisi documentale dei Piani Integrati è stata ripetuta per verificare la seconda ipotesi di ricerca (*H2: In corrispondenza degli obiettivi di performance sono individuate le risorse economico – finanziarie necessarie per raggiungerli*). A tal proposito, si è inteso constatare innanzitutto se nel Piano Integrato vi è un esplicito paragrafo che prevede il raccordo tra la programmazione della performance con la programmazione economico-finanziaria, così come auspicato dalla letteratura economico-aziendale e raccomandato anche dalle Linee Guida ANVUR del 2015.

Tab. 1.6 – I paragrafi dei Piani Integrati che prevedono il raccordo con la programmazione economico – finanziaria

Università	Esplicito paragrafo del PIP che prevede il raccordo con la programmazione economico-finanziaria	
Basilicata	1	3.7 “Aree strategiche e budget disponibili”
Camerino	1	9. “Collegamento con le risorse”
Foggia	1	3.2 “Coerenza con la programmazione economico - finanziaria, di bilancio e con il bilancio di genere”
Insubria	1	3.2 “Integrazione economica-finanziaria”
Molise	0	-
Sannio	0	-
Tuscia	1	10. “Integrazione tra ciclo della performance e ciclo di bilancio”

Fonte: elaborazione propria

Fig. 3.16 – Paragrafo di collegamento tra obiettivi di performance e risorse finanziarie



Fonte: elaborazione propria

Dall'analisi dei dati emerge che la maggioranza delle Università (il 71%) ha dedicato uno specifico paragrafo del Piano Integrato volto a rendicontare agli stakeholder in merito al raccordo tra la programmazione degli obiettivi di performance e la programmazione economico-finanziaria.

Dall'approfondimento dei Piani Integrati delle due Università (Molise e Sannio) che non hanno redatto uno specifico paragrafo scaturiscono considerazioni critiche differenti. Infatti, mentre *Università del Molise* si prefigge come obiettivo di miglioramento per il prossimo esercizio di programmazione, la realizzazione di un sistema di *performance budgeting* per correlare ad ogni azione strategica adeguate e specifiche risorse di bilancio; *l'Università del Sannio*, non esplicita la previsione di possibili azioni di miglioramento.

Per tutte le Università (anche quelle che predispongono uno specifico paragrafo volto a dare evidenza del collegamento tra gli obiettivi di performance e le risorse economico – finanziarie) bisogna verificare se tale raccordo sia sostanziale oppure venga effettuato solo per adempiere alla normativa. Pertanto, si è proceduto ad analizzare il contenuto dei vari paragrafi del Piano Integrato (e tutto il documento per l'Università del Molise e l'università del Sannio che non

redigono uno specifico paragrafo) verificando in primis se è stato indicato un importo preciso delle risorse economico-finanziarie a disposizione (0=assente; 1=presente) per raggiungere gli obiettivi e il livello di dettaglio dell'ammontare delle risorse economico – finanziarie stanziare.

In particolare, si è inteso constatare se gli importi disponibili sono individuati per ciascuna: a) area strategica, b) obiettivo strategico oppure c) obiettivo operativo; si suppone che maggiore sia il livello di dettaglio e maggiore sia la possibilità che il collegamento sia sostanziale piuttosto che formale⁸¹³.

Tab. 1.6 – Indicazione dettagliata delle risorse economico – finanziarie a disposizione per il raggiungimento degli obiettivi di performance.

Università	Indicazione importo complessivo delle risorse allocate per il raggiungimento degli obiettivi di performance (0=assente, 1= presente)		
	Dettaglio importo per area strategica	Dettaglio importo per obiettivo strategico	Dettaglio importo per obiettivo operativo
Basilicata	0**	0	0
Camerino	0	1	0
Foggia	0	1*	1*
Insubria	0	0	0
Molise	1	0	0
Sannio	0	0	0

⁸¹³ Ad esempio se le Università individuano le risorse a disposizione per area strategica, senza specificare poi le risorse economico – finanziarie previste per ciascun obiettivo strategico è probabile che la programmazione venga effettuata in maniera molto approssimativa solo per adempiere ad obblighi di legge.

Tuscia	0	1	1
--------	---	---	---

* Non è specificato l'importo, ma voce contabilità

** Sono individuati alcuni importi per “*Macroaree di gestione*”, all'interno delle quali trovano accoglimento le aree strategiche; gli importi riguardano le spese di funzionamento generale e non sono individuate in corrispondenza di aree strategiche/obiettivi strategici o operativi.

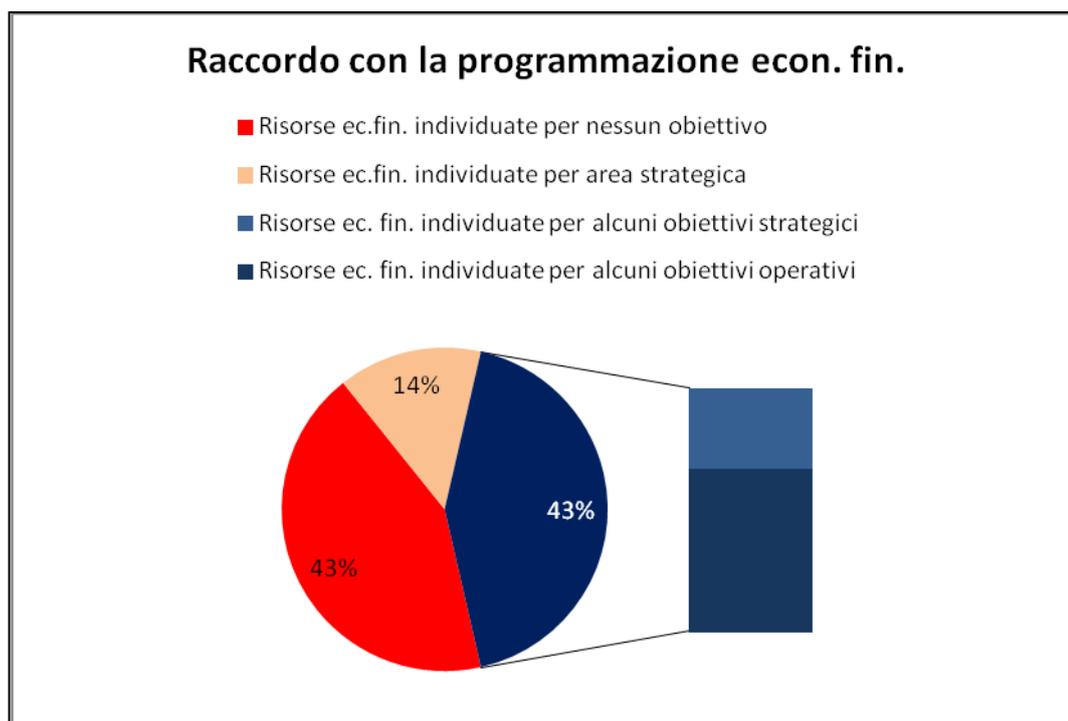
Fonte: elaborazione propria

Come mostra la tabella 1.6, alcune Università (Insubria, Sannio e Basilicata) non indicano nel Piano Integrato della Performance un importo delle risorse che sono state stanziato per raggiungere gli obiettivi di performance, né per aree strategiche, né per obiettivi strategici, né per obiettivi operativi.

Per quanto riguarda le altre Università, il collegamento tra gli obiettivi di performance e le risorse economico-finanziarie non è attuato in maniera uniforme; poche Università (Foggia e Tuscia) assegnano le risorse economico-finanziarie per ciascun obiettivo operativo; riguardo alla restante parte delle Università, alcune si limitano a prevedere risorse di bilancio in corrispondenza delle aree strategiche, altre ad attuare il collegamento tra programmazione della performance e programmazione economico-finanziaria solo per gli obiettivi strategici senza specificare l'importo attribuito a ciascun obiettivo operativo.

Infine, dall'esame dei Piani Integrati emerge che anche gli Atenei più virtuosi che individuano nel dettaglio l'importo stanziato per il raggiungimento degli obiettivi operativi, precisano però che solo per alcuni obiettivi di performance (e non per tutti) sono state individuate le risorse economiche necessarie per raggiungerli.

Fig. 3.17 – Il collegamento tra la programmazione della performance e la programmazione economico – finanziaria



Fonte: elaborazione propria

In sintesi, nel 43% degli Atenei analizzati nessun obiettivo di performance è misurato dalle risorse economico-finanziarie. Nel restante 57% degli Atenei suddetta previsione è effettuata solo per alcuni obiettivi di performance o alcune aree strategiche. Ne consegue che, alla seconda domanda di ricerca si può rispondere che il raccordo tra la programmazione delle performance e la programmazione economico finanziaria, nei casi peggiori (43%) non è stato attuato e nei casi migliori (57%) risulta essere incompleto poiché solo alcuni obiettivi di performance sono misurati dalle risorse economico-finanziarie.

In conclusione, alla domanda di ricerca (*D2: I Piani Integrati redatti dalle varie Università presentano una reale valenza programmatica?*) non si può rispondere positivamente, infatti, i documenti oggetto di analisi non presentano una reale valenza programmatica, sia perché nella maggior parte dei casi, gli obiettivi di performance programmati non riguardano il personale docente/ricercatore che invece dovrebbe essere direttamente coinvolto nella programmazione e nel miglioramento delle attività di ricerca, didattica e terza missione; sia perché in tutti i Piani Integrati, le risorse economico – finanziarie

che si prevede di allocare per raggiungere i risultati sono individuate solo per alcuni obiettivi (nei casi migliori), o addirittura non sono proprio individuate.

La ricerca empirica ha confermato le criticità espresse in letteratura mettendo in evidenza alcuni punti di debolezza dei Piani Integrati, tra le quali figurano la mancanza di una visione d'insieme nella programmazione della performance che si limita alle attività amministrative, tralasciando i possibili miglioramenti nelle attività di didattica e ricerca e la limitata integrazione del Piano Integrato con la programmazione economico – finanziaria⁸¹⁴.

3.6 Considerazioni critiche sulla natura manageriale dei Piani Integrati e sviluppi futuri della ricerca

Obiettivo del capitolo è stato quello di riflettere sulla natura manageriale dei Piani della Performance che nelle Università presentano notevoli peculiarità. Quest'ultimi infatti, sono stati espressamente denominati dall'ANVUR, "integrati" perché connessi con la trasparenza ed anticorruzione e chiamati a rappresentare un processo di programmazione di ampio respiro inerente le attività svolte da tutto il personale (docenti/ricercatori e personale tecnico amministrativo) mediante il raccordo anche con gli altri documenti di programmazione strategica e ed economico– finanziaria.

Il presente lavoro ha inteso contribuire al dibattito sviluppatosi negli ultimi anni in letteratura circa il ruolo che il Piano Integrato della Performance può assumere per l'evoluzione della gestione delle Università statali. L'analisi dei contributi scientifici più recenti ha evidenziato le potenzialità del Piano integrato quale possibile mezzo volto a promuovere la gestione manageriale degli Atenei; a tal proposito sono state identificate le principali caratteristiche che il documento dovrebbe presentare per essere un effettivo strumento di programmazione

⁸¹⁴ Si veda: SALVATORE C., DI CALO S., "Riflessioni critiche sull'evoluzione manageriale del sistema di reporting previsionale delle università", cit.

integrata. (Dl. *Quali sono le caratteristiche che qualificano il Piano Integrato come strumento di supporto alla gestione manageriale?*)

Il Piano Integrato contribuisce all'evoluzione manageriale dell'Università che lo predispone, se la sua redazione è frutto di un approccio olistico in grado di considerare le attività poste in essere a tutti i livelli organizzativi predisponendo obiettivi di miglioramento per tutto il personale, compreso i docenti/ricercatori che sono i principali attori coinvolti nella didattica e nella ricerca, quali attività *core* di ogni Ateneo. Pertanto, nella definizione degli obiettivi di performance, le attività del personale tecnico amministrativo e quelle del personale docente dovrebbero essere considerate nella loro unitarietà.

Si osserva che la programmazione di obiettivi di performance anche per il personale docente/ricercatore potrebbe essere percepita come una parziale limitazione della autonomia e indipendenza che caratterizza lo svolgimento delle funzioni accademiche di ricerca e didattica; pertanto, il coinvolgimento del personale docente/ricercatore rappresenta una delle più grandi sfide per gli organi di *governance* che, nella definizione degli obiettivi di performance per il raggiungimento delle missioni istituzionali devono considerare la compresenza di principi organizzativi diversi, ed in particolare della maggiore autonomia organizzativa che contraddistingue il personale docente/ricercatore.

Prendendo atto del fatto che le Università sono organizzazioni a legami deboli⁸¹⁵, gli obiettivi operativi contenuti nel Piano Integrato dovrebbero essere assegnati a tutte le unità organizzative responsabili che compongono il modello organizzativo dell'Università e quindi anche ai Dipartimenti e al relativo personale docente/ricercatore afferente. Il Piano Integrato è uno strumento di governo manageriale se gli obiettivi di performance in esso contenuti sono programmati considerando gli indirizzi strategici definiti in sede di pianificazione; pertanto, gli obiettivi operativi di breve termine dovrebbero essere fissati partendo da quelli strategici contenuti nel Piano Strategico.

⁸¹⁵ Si vedano: MINTZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, cit. ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit.

La coerenza con la strategia non è l'unico requisito che gli obiettivi contenuti nel Piano Integrato devono avere affinché il documento possa diventare un effettivo strumento di supporto alla gestione manageriale; infatti, come sottolineato dalla letteratura economico-aziendale, la fase di programmazione è utile se strettamente collegata a quella del controllo; da questo punto di vista, gli obiettivi programmati devono essere funzionali al controllo di gestione⁸¹⁶ e nello specifico devono essere chiari, misurabili, raggiungibili, condivisi e orientati al miglioramento ovvero SMART⁸¹⁷ favorendo la responsabilizzazione del personale individuato per raggiungerli.

Nella ricerca non si discute sulla reale rilevanza della programmazione della performance organizzativa ed individuale anche per il personale docente ricercatore assumendo che la sua esplicita previsione possa determinare un miglioramento dei risultati conseguiti dagli Atenei; tuttavia, date le peculiarità del personale docente/ricercatore (autonomia professionale, libertà di ricerca e di didattica), si ritiene che tale aspetto meriti degli approfondimenti volti ad indagare se ad esempio l'Università di Camerino che ha effettuato tale programmazione nel Piano Integrato, abbia poi realmente conseguito un miglioramento della performance complessiva.

Si sottolinea che il focus della ricerca è soprattutto quello di indagare le potenzialità del documento in termini di valenza programmatica; a tal proposito, affinché il contenuto del Piano Integrato sia frutto di un approccio manageriale risulta indispensabile la previsione delle risorse economico-finanziarie in corrispondenza degli obiettivi di performance che si intende raggiungere; da questo punto di vista, è necessario un esplicito collegamento con la programmazione economico-finanziaria che, negli ultimi anni è stata rinnovata grazie all'adozione del Bilancio Unico di Ateneo di previsione; quest'ultimo ha permesso agli Atenei, almeno potenzialmente, di sviluppare una reale programmazione unitaria della gestione, individuando mediante l'utilizzo della

⁸¹⁶ Si veda: MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, cit.

⁸¹⁷ SMART è l'acronimo dei seguenti aggettivi che qualificano gli obiettivi ben definiti: specific, measurable, attendibile, relevant, time-based.

contabilità economico–patrimoniale e contabilità analitica, il consumo di risorse necessario per conseguire determinati risultati⁸¹⁸.

Il raccordo tra il Piano Integrato e il Bilancio di previsione è attività molto complessa da realizzarsi, a causa del fatto che i costi e i proventi previsti nel *budget* (economico e degli investimenti) sono contabilizzati in base alla natura, mentre le risorse economico–finanziarie contenute nel Piano Integrato devono essere individuate in base alla destinazione, in modo tale che per ogni centro di responsabilità sia possibile per ciascun obiettivo di performance, individuare l'ammontare delle risorse economico–finanziarie necessarie per raggiungerli. A tal fine è inevitabile lo sviluppo di un sistema di contabilità analitica in modo da assegnare ai singoli centri di responsabilità (Dipartimenti, Centri Autonomi, Centri dell'Amministrazione Centrale), gli obiettivi di performance unitamente alle risorse previste per il loro conseguimento. In questo modo il Piano Integrato assume la reale veste di strumento manageriale con cui declinare operativamente il miglioramento della performance complessiva di Ateneo coniugando le dimensioni di efficacia ed efficienza.

Infine, l'analisi della recente letteratura ha evidenziato la potenziale valenza manageriale del Piano Integrato relativamente alla possibilità di rafforzare l'*accountability* esterna in modo da rendere conto a tutti gli stakeholder interessati del modo in cui si intende allocare le risorse disponibili, prevedendo il raggiungimento di determinati obiettivi di performance. Per conseguire tale scopo, è stato previsto che il documento sia comunicato all'esterno mediante pubblicazione sul sito web istituzionale e contenga un'informativa integrata volta a raccogliere sistematicamente tutti i contenuti degli altri documenti di programmazione (strategica, economico–finanziaria, trasparenza ed anticorruzione).

L'analisi della letteratura ha evidenziato che gli strumenti di programmazione della performance in assenza di cultura manageriale sono adottati al solo scopo di rispettare la normativa per evitare di incorrere in

⁸¹⁸ Si veda: SALVATORE C., DI CARLO S., "Riflessioni critiche sull'evoluzione manageriale del sistema di reporting previsionale delle università", cit.

sanzioni, e non con l'intenzione di migliorare realmente tutta la performance complessiva dell'Ateneo.

Nella seconda parte del lavoro, l'indagine empirica ha voluto verificare se il documento oggetto di analisi abbia realmente rinnovato il processo di programmazione delle Università statali rendendolo integrato, oppure se al contrario, come paventato da parte della letteratura economico-aziendale, si sia tradotto in un semplice adempimento burocratico –formale⁸¹⁹. Pertanto, mediante l'analisi documentale svolta su un campione di piccole Università statali, è apparso interessante rispondere alla seguente domanda di ricerca “D2. *I Piani Integrati redatti dalle Università statali presentano una reale valenza programmatica?*” .

Dalla analisi empirica è emerso che i Piani Integrati redatti dalle piccole Università statali, caratterizzate da un massimo di diecimila studenti, risultano carenti e privi di un effettivo contenuto programmatorio integrato. Tale constatazione è scaturita dalla verifica di due ipotesi di ricerca.

In riferimento alla prima ipotesi (*H1: Gli obiettivi di performance sono assegnati anche al personale docente/ricercatore*), nella maggior parte dei documenti analizzati, non è risultato evidente il raccordo tra gli obiettivi di didattica, ricerca e terza missione con quelli relativi al miglioramento delle attività amministrative poiché gli obiettivi di performance non sono stati definiti anche per il personale docente/ricercatore; anche se quasi tutti gli Atenei hanno inquadrato il personale accademico, come un attore importante per il miglioramento della performance complessiva di Ateneo, solo in un Piano Integrato (Università di Camerino) sono stati realmente assegnati obiettivi di performance organizzativa alle Scuole di Ateneo e obiettivi di performance individuale a tutto il personale docente/ricercatore afferente alle diverse strutture organizzative. Il resto dei Piani Integrati analizzati, nei casi peggiori, contiene obiettivi di performance assegnati solo al personale tecnico-amministrativo; invece, nei casi migliori, le Università

⁸¹⁹ Tra gli altri, si vedano: ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO' R., “La disclosure nei piani della Performance delle università italiane”, cit.; AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., “I sistemi di misurazione della performance nelle università”, cit.

hanno previsto obiettivi di performance anche per il personale accademico, ma tale programmazione è risultata una semplice formalità poiché gli obiettivi sono risultati manchevoli dei requisiti necessari ai fini della responsabilizzazione per il loro conseguimento (misurabilità, chiarezza ecc.)⁸²⁰.

Tale evidenza empirica ha indotto a propendere verso un giudizio ugualmente negativo dal momento che l'enunciazione degli obiettivi anche per il corpo docente/ricercatore si è rivelato essere una semplice dichiarazione di intenti piuttosto che un sostanziale e soddisfacente modo per programmare obiettivi di miglioramento anche per il personale docente/ricercatore.

Si ritiene che l'autodeterminazione del contenuto del proprio lavoro che caratterizza l'attività svolta dai docenti/ricercatori e che potrebbe rappresentare un ostacolo alla programmazione di standard di performance anche per tale categoria di professionisti, possa essere superato nel momento in cui gli organi di *governance* si adoperano per creare un ambiente dinamico nel quale i diversi Dipartimenti (e i relativi docenti/ricercatori) sono coinvolti nella programmazione della performance che dovrà essere complessivamente raggiunta dall'Ateneo.

Anche la verifica della seconda ipotesi di ricerca (*H2: In corrispondenza degli obiettivi di performance sono individuate le risorse economico – finanziarie necessarie per raggiungerli*) ha evidenziato la scarsa valenza programmatica dei Piani Integrati. Dall'analisi documentale è emerso che non esiste un effettivo collegamento tra gli obiettivi di performance e le risorse economico-finanziarie di bilancio. La mancata identificazione delle risorse economiche che si prevede di allocare per raggiungere i risultati indica che la redazione del documento avviene solo per adempiere ad obblighi normativi; è inverosimile, infatti, che vengano definiti obiettivi di performance senza verificare se vi siano all'interno degli Atenei le risorse economiche necessarie per raggiungerli.

Eppure ci sono tutte le premesse affinché si realizzi una corretta attività di programmazione da cui scaturiscano iniziative ed interventi strategici con forte impatto sulla performance complessiva.

⁸²⁰ In altre parole gli obiettivi non sono SMART.

Le diverse riforme del settore universitario⁸²¹ hanno incentivato gli Atenei ad abbandonare la logica della spesa per sposare quella del risultato in modo tale da evidenziare come il consumo di risorse sia funzionale al conseguimento di determinati risultati. Tale passaggio può avvenire se il ciclo della performance include realmente anche il ciclo strategico, il ciclo di bilancio e il ciclo gestionale in modo tale che sia esplicitata primariamente la strategia complessiva dell'Ateneo (tenendo conto degli indirizzi forniti dal Ministero), poi le modalità con cui realizzarla (performance) e di conseguenza siano autorizzate ed allocate le risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi.

Tale logica “del risultato” si contrappone a quella della “spesa” che prevede l’assegnazione di risorse alle varie unità organizzative soprattutto in base alla spesa storica, ovvero in funzione delle uscite registrate negli anni precedenti e rispetto alle disponibilità residue. In quest’ultimo caso manca un legame consapevole e diretto tra il consumo delle risorse e le priorità strategiche dell’Ateneo.

Il punto cardine della gestione è rappresentato dall’esigenza di indirizzare l’azienda universitaria in base ad una strategia, intesa quale comportamento di lungo periodo, in modo da evitare di attuare una gestione effettuata secondo una prospettiva di breve periodo insufficiente a definire correttamente ed efficacemente le risposte decisionali agli stimoli provenienti dall’ambiente.

La transizione verso una cultura orientata al risultato, caratterizzata dalla responsabilizzazione degli organi di *governance* sulla corretta distribuzione delle risorse tra Dipartimenti e centri autonomi dell’Amministrazione centrale è stata auspicata e favorita dalla recente riforma di Bilancio che ha previsto l’introduzione di nuovi documenti contabili imperniati sulla contabilità economico – patrimoniale⁸²².

⁸²¹ Si fa riferimento alla riforma del sistema contabile e di bilancio (par. 2.5), alla riforma del sistema di finanziamento *performance based funding* (par. 2.4) e alla riforma degli organi di governance (par. 2.3).

⁸²² Si veda: PAOLINI A., SOVERCHIA M., “La programmazione delle università italiane si rinnova”, cit.

Infatti, Il Bilancio Unico di Ateneo di previsione offre la possibilità di mostrare il consumo di risorse previste (costi), a fronte dei proventi e ricavi attesi⁸²³. Per raggiungere tale finalità, l'impostazione ed articolazione del *budget* (economico e degli investimenti) deve essere effettuata in coerenza con i centri di responsabilità dotati di autonomia gestionale ed amministrativa, che nel caso delle Università, sovente coincidono con i Dipartimenti e con le aree dirigenziali.

Il *performance budgeting*, assunto come base per la programmazione delle attività e l'individuazione dei fabbisogni economico-finanziari, implica che l'allocazione delle risorse sia condizionata al raggiungimento di specifici risultati; pertanto, il punto di partenza per l'attribuzione delle risorse diventa l'analisi dei bisogni e la definizione degli obiettivi che si intende raggiungere.

Da questo punto di vista, si sottolinea che il collegamento tra la programmazione della performance complessiva dell'Ateneo e la programmazione economico-finanziaria è subordinato all'impiego effettivo e funzionale della contabilità analitica; quest'ultima consente al management universitario di definire gli obiettivi di performance da raggiungere anche in funzione delle risorse economico-finanziarie disponibili rendendo il processo di programmazione improntato alla logica manageriale; in questo modo, è possibile dimostrare nel Piano Integrato che il consumo di risorse economico-finanziarie è giustificato dal conseguimento di specifici obiettivi di performance.

Attraverso la ricerca empirica è stato dimostrato come i Piani Integrati non abbiano una particolare valenza gestionale, ma siano adottati dalle Università per l'esigenza di dover rispettare la normativa e non incorrere in penalizzazioni in sede di verifiche da parte dei *policy maker* (ANVUR e MIUR). L'attività di programmazione è pertanto il frutto di un processo burocratico che non si traduce in una reale gestione manageriale poiché nella maggior parte dei casi, non è orientata a supportare le decisioni e migliorare la performance complessivamente raggiunta; ne sono la dimostrazione, la mancata programmazione di obiettivi di performance anche per il personale docente che si rivela essere in alcuni casi

⁸²³ Si veda: SALVATORE C., DEL GESSO C., "La sfida e il futuro della contabilità economico-patrimoniale nelle università statali", cit.

“apparente”⁸²⁴, o addirittura assente, e l’incompleto o inesistente raccordo con la programmazione economico – finanziaria derivante dal fatto che, nella maggior parte dei casi non sono individuate le reali risorse economiche a disposizione per raggiungere gli obiettivi di performance.

Nonostante gli interventi normativi abbiano stimolato gli Atenei ad attuare una gestione maggiormente orientata verso logiche economico–aziendali, la performance è intesa ancora come una meccanica conseguenza dell’applicazione delle norme e la ricerca dimostra che la sua programmazione sia frutto della cultura burocratica. Dunque, il Piano Integrato non può essere ancora considerato uno strumento di *performance management* poiché, nella maggior parte dei casi il suo contenuto non è propriamente manageriale, ma piuttosto è il frutto dell’applicazione formale della normativa; infatti, anche se i Piani Integrati identificano il personale docente come un attore importante per raggiungere la performance complessiva, solo un Ateneo concretizza tale “dichiarazione di intenti” in obiettivi effettivamente SMART. La certezza che il Piano Integrato non sia frutto della cultura manageriale, ma sia tuttora ancorato a logiche di gestione burocratico–formale è avvalorata anche dalla verifica della seconda ipotesi di ricerca che mostra come il documento non sia in nessun caso realmente integrato con la programmazione economico – finanziaria.

Nella letteratura economico– aziendale è evidenziato come il Piano Integrato sia un documento di assoluta valenza gestionale e potenziale forza motrice per raggiungere adeguati livelli di performance solo nel momento in cui si considera la sua potenzialità in termini di *accountability*⁸²⁵. Le aziende universitarie, a causa delle loro finalità istituzionali di didattica, ricerca e terza missione e delle ingenti risorse finanziarie assorbite, sono tenute a rendere conto del modo in cui intendono raggiungere determinati obiettivi; in questo contesto, pertanto, assume rilevanza il Piano Integrato, inteso sia come strumento di *accountability* interna, volto a supportare i processi decisionali degli organi di *governance*, sia come strumento di *accountability* esterna utile sia agli utenti che direttamente

⁸²⁴ Perché gli obiettivi definiti non sono SMART

⁸²⁵ Si veda: ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance*, cit.

usufruiscono dei servizi degli Atenei e sia ai *policy maker* che si occupano di definire gli indirizzi generali verso cui deve tendere l'intero sistema universitario (ANVUR e MIUR); quest'ultimi dovrebbero agevolare gli Atenei nel difficile percorso di transizione verso un modello di gestione manageriale orientato verso la logica del risultato, supportandoli mediante la definizione di itinerari ideali (piuttosto che mediante indicazioni prescrittive) scaturenti da *best practice* emerse nel comparto universitario da parte di Atenei virtuosi.

In conclusione si osserva che i Piani Integrati rappresentano possibili strumenti strategici per il cambiamento manageriale delle Università, anche se fino ad oggi sembra che gli stessi non siano stati individuati come opportunità (almeno dalle piccole Università), ma siano stati considerati piuttosto come un appesantimento burocratico poiché redatti secondo una logica formale (piuttosto che sostanziale), perdendo l'opportunità di migliorare il sistema di programmazione.

La predisposizione del Piano Integrato, dovrebbe rappresentare per le Università un momento di grande rilievo gestionale; gli Atenei dovrebbero attivarsi per migliorare il loro processo di programmazione rendendolo realmente integrato anziché limitarsi all'esclusivo adempimento puntuale della normativa di riferimento. Sarebbe, quindi opportuna una maggiore valorizzazione del Piano Integrato in termini gestionali.

Ulteriori studi, sulla base di un numero più elevato di documenti potrebbero essere condotti allo scopo di identificare le variabili che condizionano le difficoltà degli Atenei nella predisposizione di un processo di programmazione integrato di ampio respiro; in tal modo, potrebbero emergere interessanti implicazioni manageriali.

- In primo luogo sarebbe interessante ripetere la ricerca analizzando anche le Università che presentano caratteristiche dimensionali diverse ovvero gli Atenei di medie e grandi dimensioni per individuare possibili differenze rispetto alle piccole Università. Nella ricerca infatti, l'analisi documentale è stata condotta sui Piani Integrati di tutte le Università di piccole dimensioni che rappresentano circa il 18,50% del totale degli Atenei inclusi nell'ultima classifica del Censis (2018-19). Sarebbe interessante verificare le stesse ipotesi di ricerca anche negli

Atenei di medie e grandi dimensioni per capire se la variabile dimensionale influisce sulla valenza programmatica dei Piani Integrati e quindi se nei grandi Atenei si rinvenga un diverso approccio manageriale nella redazione del documento di programmazione.

- In secondo luogo, si osserva che il tema analizzato è particolarmente attuale e in continua evoluzione, pertanto qualsiasi considerazione espressa nella ricerca empirica potrebbe essere oggetto di ulteriori approfondimenti e confronti volti a captare in che misura prosegue il percorso evolutivo di redazione del Piano Integrato verificando se in futuro la sua valenza programmatica sia reale o continui ad essere prevalentemente apparente. Da questo punto di vista, sarebbe opportuno completare la ricerca anche verificando se per il prossimo triennio di programmazione, le tre piccole Università (Cassino, Teramo, Reggio Calabria) che non hanno pubblicato il Piano Integrato nei tempi previsti abbiamo invece migliorato il loro livello di *accountability*, con riferimento al triennio di programmazione successivo.

In chiave propositiva, il dato atteso è quello di una evoluzione in senso manageriale delle Università, verso un reale approccio integrato alla gestione nel quale gli obiettivi di performance siano condivisi a tutti i livelli organizzativi mediante un reale meccanismo di *performance budgeting* esplicitato attraverso il Piano Integrato. I passi in avanti potrebbero scaturire anche da maggiori consapevolezze da parte degli Atenei sulla reale necessità di innescare un processo di programmazione effettivamente integrato.

- Rispetto alla ricerca condotta, si potrebbe obiettare che, nelle Università, quali burocrazie professionali caratterizzate da una particolare autonomia del personale docente/ricercatore, potrebbe essere futile la programmazione della performance proprio perché, data l'elevata competenza professionale, il meccanismo operativo privilegiato riguarda la standardizzazione delle capacità piuttosto che quella degli *output*. Tale coordinamento però risulta essere un meccanismo operativo molto blando, incapace di far fronte a molte necessità che sorgono nell'azienda e che invece richiedono il bisogno di coordinarsi con i colleghi che appartengono alla medesima azienda (o più nel dettaglio allo stesso

Dipartimento). Uno dei principali problemi di coordinamento nelle Università e sfide per gli organi di *governance*, riguarda proprio la necessità di coinvolgere i docenti/ricercatori affinché si sentano parte oltre che della propria comunità scientifica (derivante dal settore scientifico–disciplinare al quale appartengono), anche dell’azienda che li ha assunti e che quindi indirizzino i loro sforzi verso il raggiungimento di comuni obiettivi strategici. In prima battuta, si osserva che tale sfida può essere affrontata solo attraverso un diretto coinvolgimento nella programmazione della performance e quindi nel rispetto dell’autonomia di didattica e di ricerca. Tale riflessione porta con sé l’emergere di un’altra possibile ricerca futura mediante la quale sarebbe interessante indagare l’effettiva utilità o meno della programmazione della performance anche per il personale docente/ricercatore.

- Un’ulteriore opportunità di indagine futura è costituita dalla prevista emanazione di nuove Linee Guida da parte dell’ANVUR che ha annunciato già da diverso tempo di voler adottare un nuovo documento di indirizzo per supportare da un punto di vista operativo gli Atenei a redigere i Piani Integrati favorendo una logica di programmazione integrata soprattutto riguardo al coordinamento tra la performance e il Bilancio di previsione⁸²⁶.

In conclusione, partendo dal presupposto che ogni studioso, in funzione della maturità scientifica acquisita, dovrebbe riesaminare la propria ricerca al fine di identificare possibili linee evolutive di miglioramento magari utili per future direzioni di studio, si sottolinea che il presente lavoro, pur auspicando di alimentare il dibattito scientifico che identifica il passaggio dalla gestione burocratica alla gestione manageriale come uno dei principali problemi da affrontare in ambito universitario non approfondisce soluzioni per affrontare tale difficoltà, limitandosi ad evidenziare le problematiche⁸²⁷.

⁸²⁶ Nel mese di Novembre 2018, l’ANVUR ha reso disponibile per le Università un nuovo documento per la gestione integrata dei cicli di performance e di bilancio delle università statali italiane. La bozza delle nuove Linee Guida sarà in consultazione fino al 14 dicembre 2018, termine ultimo per l’invio di commenti, osservazioni o suggerimenti. La versione definitiva del documento sarà pubblicata nel 2019.

⁸²⁷ In più occasioni è stato evidenziato come la contabilità analitica sia di vitale importanza per il collegamento tra la programmazione della performance e quella economico – finanziaria; tuttavia

- Sarebbe pertanto utile in futuro, direzionare la ricerca verso questa rotta identificando le possibili azioni di miglioramento da porre in essere per supportare gli Atenei ad affrontare il passaggio verso una gestione manageriale in maniera agevole. Con la consapevolezza che ogni Università è sempre una azienda a sé e che quindi non è mai conveniente proporre soluzioni valide per tutti gli Atenei, si ritiene che attraverso ulteriori ricerche sarebbe utile intercettare le difficoltà e gli ostacoli che impediscono alle Università di propendere verso la adozione di una programmazione realmente integrata in modo anche da stimolare le varie aziende universitarie a riflettere sulle modalità con le quali intraprendere una programmazione manageriale di più ampio respiro per la realizzazione del benessere collettivo.

Pertanto il presente lavoro è inteso come punto di partenza di un ragionamento che ha i presupposti per essere sviluppato in futuro con particolare focus sulle modalità che faciliterebbero gli Atenei ad utilizzare i Piani Integrati rendendoli reali strumenti gestionali efficaci per la *governance*; da questo punto di vista, si parte dalla constatazione che il tradizionale rinnovamento normativo che incentiva il cambiamento attraverso il rispetto delle regole e degli adempimenti non è più sufficiente, ma occorre un intervento di appoggio ed ausilio da parte dei *policy maker* che si occupano della valutazione complessiva del sistema universitario e che sono chiamati ad intercettare le difficoltà degli Atenei per instradarli verso un modello gestionale di tipo manageriale orientato ad assicurare un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse da investire nelle attività istituzionali della didattica, ricerca e terza missione.

L'auspicio è che in futuro i Piani Integrati della Performance diventino reali strumenti di programmazione integrata; partendo dal presupposto che la cultura manageriale sia determinante per favorire il corretto funzionamento della programmazione della performance si spera di direzionare la ricerca verso soluzioni che possano consentire agli Atenei di progredire verso una effettiva

il suo approfondimento nel funzionamento e possibili difficoltà di implementazione nelle Università è rimesso a successive ricerche che si spera di realizzare. Tali ricerche potrebbero essere volte anche ad esaminare lo stato dell'arte dell'implementazione della COAN nelle università pubbliche in Italia.

gestione manageriale pur nella contezza che non esistono soluzioni rapide e preconfezionate per conseguire tale finalità.

Di sicuro interesse scientifico potrebbe essere il confronto con le realtà internazionali, europee e non, al fine di valutare se i loro documenti di pianificazione e programmazione delle performance rappresentino strumenti di gestione manageriale che coinvolgano non solo il personale tecnico amministrativo delle Università, ma anche il personale docente.

Infine, si vuole sottolineare che, nonostante i limiti evidenziati nella presente ricerca, le Università pubbliche in Italia hanno condotto un percorso significativo in termini di programmazione, misurazione dei risultati e valutazione delle attività di ricerca scientifica, di formazione e trasferimento tecnologico.

Per tali ragioni, il rinnovato sistema contabile e di bilancio delle Università può attualmente rappresentare un sistema informativo contabile di comunicazione fondamentale di informazioni economico-finanziarie e di non financial *disclosure* all'esterno verso gli stakeholder e all'interno dell'azienda Università per gli organi di *governance*. In altre parole, il sistema di accounting e la relativa quantificazione delle risorse assegnate agli obiettivi può sicuramente diventare uno strumento di guida e razionalizzazione della gestione al fine del raggiungimento di risultati economici positivi nel lungo periodo.

Conclusioni

Il lavoro sviluppato nella presente tesi di dottorato assume come premessa di fondo che non si può attuare un reale miglioramento delle Pubbliche Amministrazioni se il rispetto della normativa è interpretato solo come mero adempimento formale che rafforza la cultura burocratica senza incentivare una reale gestione manageriale. Le considerazioni svolte nel presente elaborato mirano ad analizzare ed affrontare tale questione in riferimento al sistema di *performance measurement* che le Università, come tutte le altre Pubbliche Amministrazioni, sono state chiamate a sviluppare per migliorare i servizi erogati in attuazione del D.lgs. 150/2009.

Lo sviluppo dei sistemi di programmazione, controllo, misurazione e valutazione della performance si colloca nell'ambito delle riforme promosse dai paradigmi internazionali del *New Public Management* e della *Public Governance* che hanno enfatizzato i caratteri di aziendalità delle Pubbliche Amministrazioni evidenziando come, in presenza di risorse sempre più scarse, sia di fondamentale importanza operare secondo i principi di efficienza, efficacia, trasparenza ed *accountability*.

La letteratura economico-aziendale ha dimostrato come il percorso di "aziendalizzazione" non sia stato accompagnato dalla diffusione di una reale cultura manageriale e pertanto i vari strumenti promossi dalla normativa e introdotti nelle diverse Pubbliche Amministrazioni si siano rivelati frutto di un processo di adempimenti formali che non ha prodotto reali innovazioni.

Nella Pubblica Amministrazione tradizionale in cui prevale una cultura burocratica l'enfasi del sistema di misurazione e valutazione della performance si concentra sugli *input* e mira a verificare che le risorse impiegate, siano utilizzate in maniera corretta sotto il profilo della legittimità rispetto alle disposizioni sancite dalle norme. Quindi, ad esempio, nel caso delle risorse finanziarie si mira ad accertare che la spesa prevista sia autorizzata rispondendo principalmente alla seguente domanda: "sono disponibili le risorse finanziarie?" con focus secondario rispetto ai benefici da ottenere a fronte del loro utilizzo.

Tale orientamento porta ad inquadrare la performance in termini di rispetto delle norme e degli atti amministrativi trascurando altre importanti dimensioni dell'azione pubblica. In questo caso, il conseguimento di una buona performance è legato soprattutto alla capacità di realizzare azioni che siano conformi alle disposizioni sancite dalle norme ed è quindi espressione della cultura burocratica. Invece, in una Pubblica Amministrazione gestita secondo logiche manageriali, il sistema di misurazione e valutazione della performance assume il ruolo di supporto e guida della gestione (*performance management*). In tale caso, l'enfasi si sposta dalla misurazione degli *input* all'analisi dei processi di erogazione dei beni e servizi (*output*) che vengono monitorati dai manager ed organi di *governance* in termini di risultati raggiunti rispetto alle risorse impiegate.

La conduzione delle Pubbliche Amministrazioni secondo il modello manageriale implica che i principi e le metodologie economico-aziendali siano utilizzati nella gestione per supportare le decisioni.

Le considerazioni svolte finora sono applicabili alla generalità delle Pubbliche Amministrazioni, compreso le Università statali che, negli ultimi trent'anni sono state interessate dall'impeto riformatore e coinvolte in un'intesa attività legislativa resasi necessaria per orientare la loro gestione verso un approccio manageriale. Non sempre le norme hanno raggiunto gli scopi per i quali erano state emanate; ciò è da ascrivere soprattutto alla vocazione tradizionalista che da sempre contraddistingue le Università statali italiane impegnate a difendere la funzione sociale dell'istruzione superiore rifiutando di adottare logiche più orientate ai risultati. Nel lungo percorso di innovazione si sono succedute tre ondate di riforme; in particolare, il primo periodo (1980-1993) caratterizzato da un'autonomia gestionale e finanziaria molto limitata, è stato succeduto da una nuova fase legislativa (1993-2010) contraddistinta dalla decentralizzazione della maggior parte delle attività accademiche dallo Stato alle singole Università. Tuttavia, la maggiore autonomia loro concessa non è stata accompagnata da un gestione razionale delle risorse pubbliche, pertanto l'ultima ondata di riforme, che ha preso avvio con la Legge 240/2010, ha riproposto una gestione delle Università statali piuttosto centralizzata. Tuttavia, si osserva come,

nonostante la prima e la terza ondata di riforme siano caratterizzate entrambe dalla centralizzazione della gestione, i provvedimenti legislativi attuati sono solo in minima parte paragonabili. Infatti, con la Legge 240/2010 lo Stato si è limitato a fissare alcuni criteri di valutazione delle attività svolte dagli Atenei incentivando le Università statali a porre in essere una gestione maggiormente responsabile riguardo all'uso delle risorse pubbliche⁸²⁸, tuttavia, l'autonomia (sebbene limitata) è rimasta in capo agli Atenei.

L'idea di Università statale concepita come un'azienda deriva dal più generale processo di riforma che ha investito il settore pubblico a livello internazionale⁸²⁹ (il *New Public Management* e la *Public Governance*) a partire dagli anni Novanta; in particolare, a seguito della riduzione dei finanziamenti statali, sono stati messi in discussione i modi per diffondere la conoscenza, considerata non più di acquisizione di una ristretta cerchia di "discepoli" da avviare alla carriera, ma piuttosto è stata rilevata la necessità che il sapere fosse diffuso il più possibile poiché determinante dello sviluppo economico e sociale⁸³⁰.

L'esito di questi cambiamenti ha portato alla concezione dell'Università come un'azienda prospetticamente in grado di diversificare le proprie entrate, tradizionalmente rappresentate dai finanziamenti statali (FFO) e tasse studentesche, attraverso lo sviluppo di nuovi prodotti, maggiore enfasi su efficienza ed efficacia, capacità di soddisfare le attese degli studenti e del mondo del lavoro con possibilità di sviluppare alleanze con le imprese. A tal proposito, anche nelle Università si è posto il problema del controllo dei costi, della responsabilizzazione del personale sul raggiungimento di determinati obiettivi e della "produttività accademica", al centro di numerosi dibattiti⁸³¹.

Prima della riforma attuata con la Legge 240/2010, nonostante l'autonomia normativa/organizzativa, didattico-scientifica e contabile fosse stata già sancita

⁸²⁸ DELLA PORTA A., SARGIACOMO M., VENDITTI M., "Using performance measurement to make italian universities more financially sustainable", cit., p. 239.

⁸²⁹ Tra gli altri si veda: BOLOGNANI M., CATALANO G., "Strategie competitive e Università".

⁸³⁰ Si vedano: PAOLONE G., "L'università e l'impresa nelle loro mutate relazioni sistemiche", cit.; MAZZEI A., *Comunicazione e reputazione nelle università*, cit.

⁸³¹ DELLA PORTA A., "L'orientamento al mercato delle università", cit., pp. 467 – 470.

con la Legge 168/1989 e la funzione programmatoria fosse stata già decentrata dal MIUR alle singole aziende universitarie, gli Atenei dotati di strumenti di management evoluti e orientati alle priorità strategiche erano pochissimi⁸³². L'autonomia finanziaria e la responsabilità gestionale devolute dallo Stato alle Università pubbliche che consentiva agli Atenei di gestire in autonomia i fondi assegnati in un'unica soluzione (FFO) si è rivelata non soddisfacente, considerato lo stato di dissesto di molteplici Atenei⁸³³.

Escludendo la “schizofrenia” legislativa, si osserva come non sarebbe stato necessario implementare una nuova riforma se le aziende Universitarie avessero deciso *motu proprio* di migliorare i loro servizi mediante una gestione più attenta al cittadino – utente e alla corretta allocazione delle risorse secondo i principi di economicità.

Di conseguenza, gli Atenei sono stati “obbligati per legge” a porre in essere una gestione manageriale in attuazione dei diversi provvedimenti legislativi che hanno previsto: una nuova *governance* formata da nuovi professionisti con competenze manageriali tra cui il Direttore Generale, i membri esterni al Consiglio di Amministrazione; il passaggio da un finanziamento basato su quota storica, ad uno sempre più *performance-based*; l'adozione del sistema di contabilità economico-patrimoniale, nuovi schemi di reporting previsionale (come il Bilancio Unico di Ateneo); la redazione del documento di programmazione triennale strategico e l'elaborazione del Piano Integrato della Performance.

A seguito delle diverse riforme, la letteratura economico – aziendale incentrata sulle Università ha riscontrato pochi contesti in cui le logiche e strumenti manageriali hanno raggiunto un buon livello di soddisfazione; nella maggioranza dei casi le innovazioni sono state introdotte senza adottare una visione sistematica e complessiva delle attività svolte, ma implementate unicamente per adeguarsi alla normativa e non incorrere in sanzioni.

⁸³² Si veda: PEDRON L., “Il comportamento strategico gestionale delle università italiane”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2006, pp. 445 – 470.

⁸³³ Si veda: DELLA PORTA A., SARGIACOMO M., VENDITTI M., “Using Performance measurement to make italian Universities more financially sustainable”, cit., pp. 238 – 241.

Pertanto, il lavoro di ricerca ha voluto avviare una riflessione sugli strumenti di programmazione ed in particolare sul Piano Integrato della Performance dimostrando, mediante analisi della letteratura che il documento predisposto dall'ANVUR nelle Linee Guida del 2015 per la gestione integrata del ciclo della performance nelle Università, può rappresentare un valido supporto alla gestione manageriale nel momento in cui presenta determinate caratteristiche necessarie per assolvere alla funzione di *performance management*.

A tal proposito, la recente letteratura che si è occupata di analizzare il documento nella prospettiva economico-aziendale ha sottolineato come gli obiettivi di performance in esso contenuti debbano essere collegati a quelli strategici e misurati dalle risorse economico-finanziarie⁸³⁴. Ciò implica che il Piano Integrato sia redatto in coerenza con il documento di programmazione strategica triennale e con il Bilancio Unico di Ateneo in modo tale che il ciclo di gestione della performance sia connesso con quello politico/strategico e con quello economico – finanziario⁸³⁵.

La redazione dei documenti di programmazione senza una visione sistemica e collegamento tra gli stessi, non garantisce che tali strumenti siano di supporto alla gestione manageriale e realmente utilizzati per raggiungere un miglioramento degli *output/outcome*, ma aumenta il rischio che i loro contenuti si rivelino essere una mera dichiarazione di intenti alla quale non si darà seguito mediante azioni concrete.

Il problema di difficoltà nella programmazione della performance emerge anche in merito alla necessità di attuare una programmazione di ampio respiro riferita a tutte le attività svolte all'interno dell'Università⁸³⁶.

⁸³⁴ Tra gli altri si vedano: AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., “I sistemi di misurazione della performance nelle università: considerazioni critiche sul sistema italiano”, cit.; ZUCCARDI MERLI M., BONOLLO E., “I controlli manageriali nelle università”, cit.; ALLINI A., CALDERELLI A., SPANO' R., “La disclosure nei Piani della Performance delle Università”, cit. NARDO M.T., SANGIORGI D., SIBONI B., “Indagine sulla qualità dei piani della performance nelle università statali italiane: quali prospettive per il futuro?”, cit.

⁸³⁵ Si veda: LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I., “Performance measurement e management nelle aziende pubbliche”, cit.

⁸³⁶ RUBINO F., PUNTILLO P., VELTRI S. (2017), “Il ruolo dei manager universitari in un'ottica di performance integrata”, cit.

La performance nelle Università non è di facile gestione dato il suo aspetto multi-dimensionale; infatti, negli Atenei si intrecciano le attività di didattica e ricerca svolte dal personale docente/ricercatore – che sono valutate mediante il procedimento AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica, Accredimento) e la VQR (Valutazione della qualità della Ricerca) – e quelle amministrative che invece seguono un procedimento di valutazione a cascata, tale per cui ciascun dipendente è valutato dal suo diretto responsabile, fino al Direttore Generale la cui valutazione è di competenza del Nucleo di Valutazione.

Nonostante le attività amministrative e quelle didattico–scientifiche siano completamente diverse tra loro, concorrono entrambe al raggiungimento della performance complessiva. Nelle Università, l'utilità della programmazione della performance solo per le attività amministrative (così come previsto dalla L. 150/2009) è molto limitata poiché il personale accademico è il principale attore coinvolto nel perseguimento della mission istituzionale di didattica e ricerca. Tale perplessità è stata ben evidenziata dall'ANVUR, che nelle Linee Guida per la gestione integrata del ciclo della performance del 2015, ha auspicato un raccordo tra le attività svolte dalle due componenti di professionisti sollecitando gli Atenei a porre in essere una programmazione ad ampio spettro.

Tuttavia bisogna considerare che la programmazione della performance per le attività amministrative è obiettivamente meno difficoltosa rispetto a quella da porre in essere in riferimento alle attività di didattica e di ricerca che sono ispirate ai principi di creatività intellettuale e quindi necessitano di essere svolte con maggiore autonomia. Si osserva a tal proposito che la programmazione congiunta delle attività “core” (didattica e ricerca) e di quelle amministrative rappresenta una vera e propria sfida per gli Atenei non di facile attuazione; bisogna considerare che l'introduzione dei sistemi di programmazione della performance andrebbe valutata sia dal punto di vista dei costi, poiché si tratta di attività abbastanza dispendiosa che sottrae tempo alla didattica e alla ricerca, sia dal

punto di vista dei benefici derivanti dal suo impiego in termini di reale miglioramento delle attività didattiche e scientifiche⁸³⁷.

Inoltre, la complessità della gestione della performance deriva dal fatto che la sua programmazione deve essere sviluppata tenendo conto anche della trasparenza ed anticorruzione. Nelle Università infatti l'*accountability* assume una portata più ampia poiché come si è detto, gli Atenei sono caratterizzati da una missione multi prospettica e da una vasta platea di stakeholder⁸³⁸.

Dopo aver analizzato i problemi, le difficoltà e le peculiarità che contraddistinguono la programmazione della Performance nelle Università, si è voluto arricchire il dibattito scientifico mediante la ricerca empirica, certamente utile per indagare, nella pratica qual è la valenza programmatica dei Piani Integrati redatti dalle diverse Università. L'analisi documentale circoscritta ad un campione omogeneo di Atenei di piccole dimensioni ha dimostrato come la maggior parte di essi si sia adeguata alla normativa, adottando il Piano Integrato della Performance e rendendolo disponibile sul sito web istituzionale, così come previsto dal D.lgs. 33/2013.

Tuttavia, dall'analisi del suo contenuto è stato evidenziato come la sua valenza programmatica sia ancora molto limitata, sia perché soltanto una Università (Camerino) ha programmato la performance organizzativa ed individuale anche per il personale docente/ricercatore e sia perché in nessun caso gli obiettivi di performance sono misurati dalle risorse economico-finanziarie; infatti, nei Piani Integrati con maggiore valenza programmatica, tale collegamento è effettuato solo per alcuni obiettivi di performance.

Le mutate condizioni del sistema pubblico in cui operano le Università statali, quali la riduzione delle risorse disponibili, la competizione per l'ottenimento delle fonti di finanziamento anche in conseguenza dei tagli della spesa pubblica

⁸³⁷ Si veda: DELLA PORTA A., "L'orientamento al mercato delle università", cit., p. 479.

⁸³⁸ Si veda: CALDARELLI A., ALLINI A., SPANO' R., "Il bilancio sociale nelle Università tra compliance formale e disclosure sostanziale. Un'analisi empirica nel contesto italiano", *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2014, p. 244.

impongono la necessità di programmare la gestione in funzione del rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità⁸³⁹.

A tal proposito si ribadisce che il Piano Integrato della Performance può realmente rappresentare uno strumento di gestione manageriale soprattutto se gli organi direttivi hanno la consapevolezza dell'opportunità di sviluppare il suo contenuto secondo una visione ampia ed unitaria in modo tale da assicurare un buon livello di *accountability*, interna ed esterna.

A conclusione del lavoro si osserva che il Piano Integrato si presta a divenire un documento con forte valenza programmatica. Da questo punto di vista, gli obiettivi operativi devono discendere da quelli strategici ed essere determinati considerando il complesso delle attività svolte (amministrative, di didattica, di ricerca, di terza missione) prevedendo il coinvolgimento di tutto il personale nella loro definizione. Infatti, la responsabilizzazione sugli obiettivi da raggiungere potrebbe avvenire se il processo di programmazione economica attuato mediante il Piano Integrato fosse sviluppato secondo una "Direzione Partecipativa per Obiettivi"; ciò presuppone il coinvolgimento di tutti i responsabili di struttura nella definizione degli obiettivi loro assegnati in modo tale che siano realmente incentivati a realizzare quanto programmato.

Ciò è ancora più importante nel caso delle Università, identificate come "burocrazie professionali"⁸⁴⁰ nelle quali il personale docente/ricercatore opera secondo una particolare autonomia in quanto l'erogazione dei "prodotti" didattici e scientifici richiede di porre in essere processi creativi. Di conseguenza per evitare che la programmazione della performance blocchi l'innovazione e si riveli controproducente agli scopi di miglioramento, essa dovrebbe essere definita solo dopo aver considerato attentamente le proposte dei soggetti chiamati a realizzare gli obiettivi di performance nel rispetto dell'autonomia didattica e scientifica. Tra l'altro, è complesso definire cosa si intenda per "buona ricerca" o per "buona

⁸³⁹ Si veda: MOZZONI I., FANELLI S., ZANGRANDI A., "Il confronto di performance economico – finanziarie nelle Università", cit., pp. 94 – 95.

⁸⁴⁰ MINTZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, cit.

didattica” poiché dipende anche da giudizi di valore che talvolta possono essere estremamente soggettivi⁸⁴¹.

Nel caso specifico, sul fronte della didattica (con riferimento alla normativa sul finanziamento) gli Atenei sono stati incentivati a ridurre il numero degli studenti fuori corso; tuttavia, tale diminuzione potrebbe produrre anche effetti controproducenti poiché, per velocizzare i percorsi di studio, i docenti potrebbero essere costretti ad effettuare un alleggerimento eccessivo del carico di studio con possibili ripercussioni sulla completezza delle nozioni apprese dagli studenti. Inoltre, poiché il prestigio dell’Ateneo dipende più dalla ricerca e meno dalla didattica, così come anche la quota dei finanziamenti, può accadere che i docenti/ricercatori siano maggiormente incentivati a concentrare una maggiore attenzione sulla prima, a scapito della seconda.

Anche la valutazione della ricerca, presenta alcuni problemi che si ripercuotono sulla programmazione della performance; la previsione di meccanismi di incentivazione/penalizzazione del personale docente, potrebbe aumentare il livello di *accountability* determinando una più corretta ripartizione dei fondi tra i vari Dipartimenti e tra i vari docenti, ma dall’altro lato potrebbe aumentare le conflittualità tra quest’ultimi; ulteriori ricerche potranno sicuramente essere orientate ad indagare se la programmazione della performance per il personale docente/ricercatore sia realmente utile, oppure se sia controproducente. Il lavoro si limita a rilevare che solo un’Università di piccole dimensioni ha realmente incluso i docenti ricercatori nel processo di programmazione della Performance; la ricerca svolta si pone quindi come base di partenza per utili sviluppi futuri.

Un altro scopo del presente studio era quello di dimostrare come il Piano Integrato possa divenire un documento di programmazione economica più completo ed esaustivo (in termini di *accountability*) che integra il contenuto degli altri strumenti di programmazione; infatti, mentre il documento di programmazione triennale assolve ad un compito più strategico e il Bilancio Unico di Ateneo rappresenta solo dati quantitativi (alcune informazioni

⁸⁴¹ Si veda: DELLA PORTA A., “L’orientamento al mercato delle università”, cit., pp. 483 – 484.

qualitative sono contenute nella nota di accompagnamento al Bilancio che fornisce spiegazioni rispetto ai metodi utilizzati per ottenere determinati importi di previsione), il Piano Integrato può raccogliere dati scaturenti dagli altri documenti fornendo in tal senso un'informativa quali-quantitativa integrata e complementare.

La tesi ha evidenziato come il collegamento tra gli obiettivi e le risorse economico-finanziarie è reso possibile grazie alla contabilità analitica che permette di stimare i costi in base a particolari oggetti di imputazione, quali i Dipartimenti, i corsi di studio, i centri di responsabilità ed altri centri autonomi dell'Ateneo. Si ritiene che tale legame possa essere reso esplicito nel Piano Integrato che, a differenza del Bilancio Unico di Ateneo, rappresenta dati sia qualitativi, sia quantitativi. Ciò è stato auspicato dall'ANVUR che ha dichiarato di emanare a tal proposito delle nuove Linee Guida, proprio per supportare gli Atenei a perfezionare il sistema di *performance budgeting*.

Si intravede quindi una possibile prospettiva di ricerca futura volta ad indagare i miglioramenti del contenuto programmatico dei Piani Integrati soprattutto sotto l'aspetto strategico ed economico. Inoltre, poiché i casi analizzati mediante analisi documentale sono limitati alle piccole Università si auspica anche di poter estendere la ricerca allargando il campione oggetto di analisi; infatti, nelle Università di medie e grandi dimensioni la gestione potrebbe essere più sviluppata in senso manageriale oppure la variabile dimensionale potrebbe non essere influente in tale senso.

Bibliografia

AA.VV. *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006.

ABBATINO G., ANGELETTI S., *Gestire e valutare le risorse intangibili nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini, 2013.

ADINOLFI P., “L’aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni: teoria e pratica a confronto”, *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2005.

AGASISTI T., CATALANO G., “Efficienza ed equità nel sistema universitario italiano: gli effetti di quindici anni di riforme”, *XIX Conferenza Società italiana di economia pubblica*, 13 – 14 Settembre 2007.

AGASISTI T., MODUGNO G., “Il bilancio degli Atenei: criteri di analisi e prime evidenze”, *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2017.

ALLINI A., CALDARELLI A., SPANO’ R., “La disclosure nei piani della Performance delle università italiane. Intenti simbolici verso approcci sostanziali di legittimazione”, *Management Control*, vol. 1, 2017.

AMADUZZI A., *Sull’economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino, 1965.

ANESSI PESSINA E., STECCOLINI I., “Evolutions and Limits of New Public Management — Inspired Budgeting Practices in Italian Local Governments”, *Public Budgeting & Finance*, vol. 25, n. 2, 2005.

ANESSI PESSINA E., STECCOLINI I., “Contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale: una convivenza forzata?”, *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2007.

ANESSI PESSINA E., *L’evoluzione dei sistemi contabili pubblici. Aspetti critici nella prospettiva aziendale*, Egea, Milano, 2007.

ANESSI PESSINA E., BORGONOV E., CANTU’ E., SICILIA M., STECCOLINI I., “Alcune proposte per una riforma dell’ordinamento contabile degli enti locali”, *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2008.

ANGIOLA N., MARINO’ R., “Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche”, in ONESTI T., ANGIOLA N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

ANGIOLA N., BIANCHI P., *Management pubblico. Una visione performance-based*, FrancoAngeli, Milano, 2015.

ANSELM I., *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione: il percorso aziendale*, Torino, Giappichelli, 1995.

ANSELM I. (a cura di), *La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, SSPA, 2009.

- ANSELMIS L., PAVAN A., REGINATO E., “Cassa, competenza finanziaria e competenza economica: la scelta delle basi contabili in un sistema armonizzato di contabilità pubblica”, *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2012.
- ANSELMIS L., *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2014.
- ANTHONY D.W., YOUNG D.W., *Controllo di gestione per il settore non profit*, Milano, McGraw-Hill, 1992.
- ANTHONY R.N., *Il controllo manageriale*, FrancoAngeli, Milano, 1990.
- ANTHONY R.N., HAWKINS D.F., MACRI’ D.M., MERCHANT K.A., *Sistemi di controllo*, McGraw-Hill, Milano, 2008.
- ANVUR, *Linee guida per la per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane*, Maggio 2015.
- AQUINO S., “Aziendalizzazione, nuova governance, e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale”, *Economia Aziendale Online*, vol. 3, 2012.
- ARCARI A.M., *Il controllo di gestione negli Atenei*, Egea, Milano, 2003.
- ARNABOLDI M., LAPSEY I., STECCOLINI I., “Performance management in the public sector: the ultimate challenge”, *Financial Accountability & Management*, vol. 31, n.1, 2015.
- ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance. Gestione manageriale per il miglioramento dei servizi nelle università*. Il Mulino, Bologna, 2018.
- AUCOIN P., “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, vol. 3, n. 2, 1990.
- AVERSANO N., MANES ROSSI F., TARTAGLIA POLCINI P., “I sistemi di misurazione della performance nelle università: considerazioni critiche sul sistema italiano”, *Management Control*, vol.1, 2017.
- BADIA F., DONATO F., “Governo partecipato e controllo relazionale in un management pubblico in transizione”, in ANSELMIS L., DONATO F., MARINO’ L., PAVAN A., ZUCCARDI MERLI M. (a cura di), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle Pubbliche Amministrazioni*, FrancoAngeli, 2014.
- BAILEY K.D., *Metodi della ricerca sociale. I metodi qualitativi*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- BANFI A., VIESTI G., “Meriti e bisogni nel finanziamento del sistema universitario italiano”, *Fondazione RES*, Maggio 2015.
- BANFI A., VIESTI G., “Il finanziamento delle università”, in VIESTI G. (a cura di), *Un’università in declino, un’indagine da nord a sud*, Donzelli, Roma, 2016.
- BANFI A., VIESTI G., “Il finanziamento delle università italiane (2008 – 2015), una politica discutibile”, *Scuola democratica*, vol. 2, 2017.
- BARZELAY M., *The New Public Management: improving research and policy dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001.

- BASTIA P., *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- BENHART J.J., *Management strategico nelle amministrazioni pubbliche locali*, Giappichelli, Torino, 2018.
- BERARDI G., “La governance e gli assetti organizzativi delle università nella legge 240/2010: l’autonomia alla prova del cambiamento”, *Economia Aziendale Online*, Vol. 2, n. 3, 2011.
- BIANCHI C., “Note critiche e metodologiche sulla progettazione dei sistemi di programmazione e controllo nell’azienda Regione. Riflessioni alla luce del caso Regione Sicilia”, *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2007.
- BIANCHI M., *Il controllo manageriale degli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- BINETTI P., CINQUINI M., *Valutare l’università & valutare in università. Per una cultura della valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2015.
- BIONDI L., COSENZ F., “La misurazione della performance accademica: un’analisi applicata al “costo standard per studente in corso”, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, vol. 3, 2017.
- BISOGNO M., MANES ROSSI F., “La situazione economico – finanziaria del sistema universitario”, in MIO C., *La rendicontazione sociale negli atenei italiani. Valori, modelli, misurazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2016.
- BOLOGNANI M., CATALANO G., “Strategie competitive e Università”, *Sviluppo&Organizzazione*, n. 222, Luglio/Agosto, 2007.
- BONACCORSI A., “Le università sono organizzazioni speciali?” In ARNABOLDI M., SCHIAVONE M., *Programmazione integrata e performance. Gestione manageriale per il miglioramento dei servizi nelle università*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- BONOLLO E., *La rendicontazione della regione. Verso una nuova informativa economico finanziaria e sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- BORGONOV E., “Rapporti tra enti pubblici e l’azienda Università”, *Azienda Pubblica*, vol. 5 – 6, 2003.
- BORGONOV E., “Consenso politico e autonomia aziendale: compatibilità presenti e future”, *Mecosan*, vol. 12, n. 45, 2003.
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005.
- BORGONOV E., GIORDANO F., “La valutazione dell’università: aspetti sistemici ed operativi”, in CUGINI A. (a cura di), *La misurazione della performance negli Atenei. Logiche, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- BORGONOV E., “Analisi di produttività del sistema delle amministrazioni pubbliche”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2007.

BORGONOV E., “Il contributo dei costi standard nei processi di miglioramento delle performance delle Amministrazioni pubbliche”, in AA.VV. *La misurazione delle performance nelle pubbliche Amministrazioni*, CNEL, Roma, 2009.

BORGONOV E., “La rilevanza del concetto di istituto per l’economia aziendale”, *Economia aziendale online*, Vol. 5, n.1, 2014.

BORGONOV E., FATTORE G., LONGO F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2015.

BORGONOV E., ANNESSI-PESSINA E., BIANCHI C. (a cura di), *Outcome-based Performance Management in the Public Sector*, Springer, Switzerland, 2018.

BROGLIA A., MION G., “Il ruolo del NdV in un’università che cambia: prime evidenze dall’introduzione del sistema AVA”, *Rirea*, Gennaio/Febbraio/Marzo, 2014.

BROLLO M., “Introduzione”, in BROLLO M., DE LUCA TAMAJO R. (a cura di), *La riforma dell’università tra legge e statuti*, Giuffrè, Milano, 2011.

BRONZETTI G., MAZZOTTA R., NARDO M.T., “Le dimensioni della pianificazione strategica nelle Università”, *Economia aziendale online*, vol. 2, n, 2, 2011.

BRUSA L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, 2000.

BRYSON J.M., (a cura di), *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey Bass, San Francisco, 2004.

BUSCEMA M., PIERI G., *Ricerca scientifica e innovazione. Le parole chiave*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2004.

CALDARELLI A., ALLINI A., SPANO’ R., “Il bilancio sociale nelle Università tra compliance formale e disclosure sostanziale. Un’analisi empirica nel contesto italiano”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2014.

CAMPEDELLI B., CANTELE S., “Governance, strategie e performance dell’azienda università”, in AIROLDI G., BRUNETTI G., CORBETTA G., INVERNIZZI G., (a cura di), *Economia aziendale & Management: scritti in onore di Vittorio Coda*, Università Bocconi Editore, 2010.

CANDIANO V., *L’azienda pubblica. Gestione, rivelazione, programmazione, controllo*, Rubbettino, Roma, 2004.

CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., “La pianificazione strategica nelle università: alcune evidenze empiriche dall’Italia e una proposta metodologica”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2011.

CANTELE S., CAMPEDELLI B., “Il performance based-funding nel sistema universitario italiano: un’analisi degli impatti della programmazione triennale sulla performance degli Atenei”, *Atti del Convegno SIDREA*, 2012.

CANTELE S., *Contabilità, budget e controllo economico nelle università*, Quaderni Rirea, Roma, 2012.

- CANTELE S., MARTINI M., CAMPEDELLI B., “Gli Atenei italiani e gli strumenti di pianificazione e controllo: a che punto siamo?”, *Management Control*, vol. 1, 2012.
- CANZONETTI G., “Il sistema degli indicatori per la valutazione dell’efficienza delle amministrazioni pubbliche”, in ANSELMINI L. (a cura di), *La misurazione della performance nelle Pubbliche Amministrazioni*, SSPA, 2009.
- CAPALBO F., D’AMICO L., DELLA PORTA A., MONACO E., PALUMBO R., *L’economicità delle imprese di trasporto pubblico locale. Comparazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati*, FrancoAngeli, Milano, 2014.
- CAPANO G., REGINI M., *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, Fondazione CRUI, Settembre, 2015.
- CARAMIELLO C., *Programmi e piani aziendali*, Milano, Isedi, 1971.
- CASELLA L., “Dal direttore amministrativo al direttore generale e il nuovo ruolo del nucleo di valutazione: la nuova governance delle università italiane”, in PICOZZA E., POLICE A. (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Giappichelli, Torino, 2013.
- CASSANDRO P. E., “Sul concetto di economicità aziendale”, *Rirea*, n. 5 – 6, 1980.
- CASTAGNARO M., CAPOGNA S., “L’ANVUR e la qualità della didattica universitaria”, *Formazione & Insegnamento*, vol. XII, n.1, 2014.
- CEPIKU D., “Public sector networks: what can we learn from different approaches?”, in OSBORNE S.P., JENEI G., MC LAUGHLIN K., MIKE K., *Challenges of public management reforms. Theoretical perspectives and recommendations*, IRSPM, Budapest University, Hungary, Gennaio 2004.
- CEPIKU D., “Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?”, *Azienda Pubblica*, n.1, 2005.
- CEPIKU D., “Definizioni e modelli di Public Governance”, in MENEGUZZO M., CEPIKU D., DI FILIPPO E., *Managerialità, innovazione e Governance della Pubblica Amministrazione*, Aracne, 2006.
- CEPIKU D., MENEGUZZO M., “Public Administration reform in Italy: a shopping basket approach to the New Public Management or the Neo Weberianism?”, In *International Journal of Public Administration*, Vol. 34, n. 1 – 2, 2011.
- CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2018.
- CHIARELLI G., “Public Engagement”, In AA.VV. *Italiadecide* Rapporto, 2017.
- CINQUINI L., GIANNETTI R., “Contabilità analitica e analisi dei costi” in ALLEGRINI M., GIANNETTI R., LATTANZI N., LAZZINI S.(a cura di), *Elementi di bilancio e di management. Strumenti manageriali per il governo economico dell’azienda*. Giappichelli, Torino, 2016.
- COCOZZA A., *Direzione risorse umane. Politiche e strumenti per l’organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

- CODA V., *I costi standard nella programmazione e nel controllo della gestione*, Milano, Giuffrè, 1975.
- COLASANTI N., FRONDIZI R., HUBER A., BITETTI L., “Le università diventano incubatori. Tre casi di innovazione sociale”. *Sviluppo & Organizzazione*, Maggio/Giugno 2017.
- COLOMBO C.M., “Le condizioni di successo del budgeting. Funzioni tradizionali e innovative del processo di budgeting”, *Economia aziendale on-line*, vol.4, n. 4, 2013.
- CONSORTI A., “L’approccio strategico e l’eccellenza imprenditoriale”, in PAOLONE G., D’AMICO L. (a cura di), *L’economia aziendale nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Giappichelli, Torino, 2011.
- CORAN G., PILONATO S., “Criticità e limiti del budget nel nuovo sistema contabile universitario”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2015.
- CORBETTA P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- CORBETTA P., “La ricerca sociale: metodologia e tecniche”, vol. III, *Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- COSENZ F., *Sistemi di governo e di valutazione della performance per l’azienda «Università»*, Giuffrè, Milano, 2011.
- COSENZ, F., “Una proposta metodologica di rappresentazione della performance accademica in chiave sistemica: l’applicazione del Dynamic Performance Management al governo delle università”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2015.
- COSTA G., GIANECCHINI M., *Risorse Umane*, McGraw-Hill, Milano, 2013.
- CUGINI A., *La misurazione della performance negli atenei. Logiche, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- CUGINI A., PILONATO S., “La misurazione della performance negli Atenei: evidenze dalle pubblicazioni italiane nell’ultimo decennio”, *Azienda Pubblica*, n. 2, 2007.
- CUGINI A., MICHELON G., “La misurazione della performance nei dipartimenti universitari”, *Economia e Management*, n.4, 2009.
- CUGINI A., MICHELON G., PILONATO S., “Performance measurement in academic departments: the strategy map approach”, *Public Money & Management*, vol. 31, n. 4, 2011.
- CUSINA L., “Le <tre E> e i nuclei di valutazione delle Università”, *Sinergie*, n. 60, 2003.
- D’ALESSIO L., “Logiche e criteri di armonizzazione nelle recenti normative di riforma della contabilità pubblica”, *Azienda Pubblica*, vol. 25, n.1, 2012.
- D’ALTERIO E, (a cura di), *Lo stato dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rapporto IRPA, Istituto di ricerche sulla Pubblica Amministrazione, disponibile su <http://sna.gov.it> , 2013.
- D’ONOFRIO M., *Come fare il controllo di gestione negli enti pubblici. Guida pratica per amministrativi e dirigenti*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

DAFT R., *Organizzazione aziendale*, (ed. italiana a cura di Boldozzoni D., Nacamulli R.), Maggioli, Rimini, 2017.

DE LUCA F., “Il sub-sistema organizzativo nei suoi elementi distintivi e nell’architettura del processo decisionale”, in PAOLONE G., D’AMICO L., *I principi e i modelli de l’economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2017.

DE TONI A.F., MONTAGNER M, TORCHIA S., ZANCHETTA A., “Misurare le performance delle università”, *Sviluppo & Organizzazione*, Settembre/Ottobre, 2008.

DE VITA P., MERCURIO R., TESTA F., *Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione*, Giappichelli, Torino.

DEL BENE L., “La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nell’ottica del federalismo”, in ANSELMINI L. (a cura di), *La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, SSPA, 2009.

DEL GESSO C., *I profili delle aziende pubbliche. Gestione e contabilità nel processo di armonizzazione in atto*, Maggioli, Rimini, 2013.

DEL SORDO C., FARNETI F., LEVY ORELLI R., “Il controllo multidimensionale delle performance d’ateneo: la balance scorecard nella prospettiva internazionale e nel contesto italiano”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2007.

DEL VECCHIO M., *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Egea, Milano, 2001.

DELLA PORTA A., “L’orientamento al mercato delle Università: problemi di gestione e di misurazione. L’evoluzione degli assetti di corporate governance”, *Atti del convegno AIDEA giovani*, Clueb, Bologna, 2003.

DELLA PORTA A., SARGIACOMO M., VENDITTI M., “Using performance measurement to make italian universities more financially sustainable”, in SARGIACOMO M., *Public Sector Management in Italy*, McGraw-Hill, Milano, 2013.

DELLA PORTA A., “Migliorare il servizio del trasporto pubblico locale: cosa significa?”, in DELLA PORTA A., GITTO A. (a cura di), *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale, il difficile compromesso tra economicità aziendale ed efficacia sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

DI BERARDINO D., *La valutazione e la disclosure delle risorse intangibili delle università*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

DI CARLO S., “Strategia e performance nelle Università. Verso un’accountability integrata”, *Atti del convegno Sinergie*, Abstract, Venezia, Giugno 2018.

DONNA G., “La pianificazione strategica nell’ambito pubblico”, *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, n. 2, 2010.

ESPOSITO V., DE NITO E., PEZZILLO IACONO M., SILVESTRI L., “Dealing with knowledge in the Italian public universities: the role of performance management system”, *Journal of Intellectual capital*, vol. 14, n. 3, 2013.

- FABBRIS L. (a cura di), *Criteri e indicatori per misurare l'efficacia delle attività universitarie*, Cleup, Padova, 2011.
- FADDA I., PAGLIETTI P., “La lotta alla corruzione: più controlli interni e meno adempimenti”, *Azienda pubblica*, vol. 1, 2016.
- FALLEGARA, A.M., *Assetto istituzionale, soggetto economico e strutture di governo delle aziende*, in ANDREI P., *Introduzione all'economia d'azienda*, Giappichelli, Torino, 2016.
- FARNETI G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino, 1995.
- FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il nuovo sistema informativo delle aziende pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- FARNETI F., SIBONI B., DEL SORDO C., “La misurazione della performance sociale nell'esperienza dell'Università di Bologna”, *Management Control*, vol. 1, 2017.
- FATTORE G., BORGONOV E., “Caratteristiche e specificità del management pubblico”, in BORGONOV E., FATTORE G., LONGO F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2015.
- FATTORE G., BORGONOV E., “I concetti fondamentali per lo studio delle istituzioni pubbliche”, in FATTORE G., BORGONOV E., LONGO G., *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2015.
- FERLIE E., ONGARO E. *Strategic Management in Public Services Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues*, Routledge, New York, 2015.
- FICI L., *Il controllo di gestione negli Atenei. Dalla valutazione al governo aziendale*, FrancoAngeli, Milano, 2001.
- FIORANI F., JANNELLI R., MENEGUZZO M., *CSR 2.0 proattiva e sostenibile. Tra mercati globali e gestione della crisi*, Egea, Milano, 2012.
- FRANCESCONI A., GUARINI E., “Performance-based funding e sistemi di allocazione delle risorse ai dipartimenti: prime evidenze nella università italiane”, *Management control*, vol. 1, 2017.
- GARLATTI A., “Il controllo di gestione nell'azienda universitaria”, in STRASSOLDO M. (a cura di), *L'azienda Università. Le sfide del cambiamento*, Torino, Isedi, 2001.
- GEUNA A., ROSSI F., *L'università e il sistema economico*, Il Mulino, 2013.
- GHERARDINI A., “Andante, ma non troppo. L'apertura delle università italiane alle imprese”, *Stato e Mercato*, n.3, 2012.
- GIUSEPPONI K., *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche. Strumenti operativi e percorsi di innovazione*, Giuffrè, Torino, 2009.
- GORI E., *La pianificazione e il controllo strategico nelle aziende ospedaliere pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

- GREY C., “Burocrazia e post burocrazia”, in KNIGHTS D., WILLMOTT H., *Introducing Organizational Behaviour and Management*, (ed. it. a cura di Mercurio R., Mangia G.), *Organizzazione Aziendale e Management*, De Agostini, 2009.
- GRUENING G., “Origini e basi teoriche del New Public Management”, *Azienda Pubblica*, XI, n. 6, 1998.
- GUARINI E., “Ruolo dell’ente locale e accountability: l’impatto sui sistemi di misurazione e controllo”, *Azienda Pubblica*, vol. 6, 2000.
- GUARINI E., “Il finanziamento a costi standard come opportunità di responsabilizzazione economica delle amministrazioni pubbliche” in AA.VV. *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, CNEL, Roma, 2009.
- GUTHRIE J., OLSON O., HUMPHREY C., “Debating developments in New public financial management: the limits of global theorizing and some new ways forward”, *Financial Accountability & Management*, vol. 15, n. 3–4, 1999.
- HINNA L., “La misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche”, in AA.VV. *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*. Rubettino, Soveria Mannelli, 2006.
- HINNA L., “La Riforma: una lettura in chiave manageriale”, in HINNA L., VALOTTI G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli, 2010.
- HOOD C., “A Public Management for all Seasons?” *Public Administration*, vol. 69, spring, 1991.
- HUGHES O., “Does governance exist?”, in OSBRONE S., *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, New York, 2010.
- INVERNIZZI G., “Prefazione”, in CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Egea, 2018.
- JONES L.L., THOMPSON F., “L’implementazione strategica del New Public Management”, *Azienda Pubblica*, vol. 6, 1997.
- KAMARUDDIN K., ABEYSEKERA I. (a cura di), *Intellectual Capital and Public Sector Performance*, Emerald Group Publishing Limited, UK, 2013.
- KICKERT W. J. M., “Public Governance in the Netherlands, an alternative to Anglo-American managerialism”, *Public Administration*, vol. 75, n. 4, 1997.
- KLJIN E. KOPPENJAN J. TERMEER K. “Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks”, *Public Administration*, vol. 73, 1995.
- KOOIMAN J., (a cura di), *Modern governance: New government society interactions*, London: Sage Publications, 1993.
- KOOIMAN J., VAN VLIET M., “Governance and public management”, in ELJASSEN K.A., KOOIMAN J., *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience*, Sage, London, 1993.

- KOIMAN J. “Governing as Governance”, *International Public Management Journal*, vol. 7, n. 3, 2004.
- LAPSEY I., The New Public Management Agenda: back to the future?, in *Financial Accountability and management*, vol. 41, n.1, 2008.
- LAPSLEY I., “New Public Management: the cruellest invention of the human spirit?”, *Abacus*, Vol. 45, n.1, 2009.
- LAWRENCE L.J., THOMPSON F., “L’implementazione strategica del New Public Management”, *Azienda Pubblica*, n. 6, 1997.
- LAWRENCE L.J., THOMPSON F., “L’implementazione strategica del New Public Management”, in MENEGUZZO M., CEPIKU D., DI FILIPPO E., *Managerialità, innovazione e governance della Pubblica Amministrazione*, Aracne, 2006.
- LEPORE L., “Efficienza, efficacia ed equità nell’amministrazione della giustizia”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2009.
- LEVY ORELLI R., VISANI F., *Analisi e gestione dei costi negli enti locali. Stato dell’arte, modelli e applicazioni di cost management*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I., “Performance management e management nelle aziende pubbliche”, in ROTA S., SICILIA M., STECCOLINI I., *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini, 2012.
- LIZZA P., *Lineamenti del controllo di gestione fra tradizione ed innovazione*, Giuffrè, Milano, 2000.
- LOMBARDINILO A., *Building University in una società aperta e competitiva*, Armando Editore, Roma, 2014.
- LONGO F., “Governance delle reti di pubblico interesse: quali strumenti manageriali per rispondere ai problemi attuativi?” *Azienda Pubblica*, n. 1, 2006.
- LUCCA M., “Il d.lgs. n. 74/2017 modifica il sistema di misurazione delle performance”, *Comuni d’Italia*, vol. 9, 2017.
- LUCIANELLI G., *Il comportamento strategico delle università nelle logiche dell’autonomia*, Quaderni monografici Rirea, Roma, 2006.
- LUZZATTO G., “I problemi della didattica”, in MOSCATI R., VAIRA M. (a cura di), *L’università di fronte al cambiamento*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- LYNN L.E. JR. “What is a Neo – Weberianism State? Reflections on a concept and its implications”, *Nispacee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 1, n. 2, 2009.
- MAGGI D., “Accountability e strumenti di rendicontazione sociale nelle province italiane”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2012.
- MANDANICI, *Il controllo strategico nell’azienda Università*, FrancoAngeli, Milano, 2011.

- MANDANICI F., PACE R., “La performance finanziaria degli atenei statali italiani: un’indagine empirica”, *Azienda pubblica*, n. 4, 2016.
- MANGIA G., “Le public utilities tra mercato e gerarchia”, in MERCURIO R., MARTINEZ M., *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, FrancoAngeli, Milano, 2010.
- MARAN L., *Economia e management dell’università: la governance interna tra efficienza e legittimazione*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- MARAN L., “Il reporting”, in BRACCI E., VAGNONI E. (a cura di), *Sistemi di programmazione e controllo. Strumenti e processi per le decisioni di azienda*, Maggioli, Rimini, 2011.
- MARCH J., SIMON H., *Organizations*, John Wiley & Son, 1958.
- MARCON G., “Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche”, in FIORLLO L., PERULLI A., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2013.
- MARTINEZ M., “I livelli dell’attore organizzativo: azienda” in DE VITA P., MERCURIO R., TESTA F., *Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione*, Giappichelli, Torino, 2007.
- MAZZEI A., *La comunicazione per il marketing dell’Università*, FrancoAngeli, Milano, 2002.
- MAZZEI A., *Comunicazione e reputazione nelle università*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- MAZZONI L.M., *Governo economico e sistemi di controllo nelle Università*, Cedam, Padova, 2002.
- MENEGUZZO M., REBORA G., *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, 1990.
- MENEGUZZO M., “Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sull’amministrazione pubblica”, *Azienda Pubblica*, vol. 8, n.3, 1995.
- MENEGUZZO M., “Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L’esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale”, *Azienda Pubblica*, n. 6, 1997.
- MENEGUZZO M., “Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana”, *Rirea*, n. 11-12, 2005.
- MENEGUZZO M., “La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche”, in HINNA L., MENEGUZZO M., MUSSARI R., DECASTRI M., *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw –Hill, Milano, 2006.
- MENEGUZZO M., CEPIKU D., “Coordinamento e gestione strategica delle reti. Profili e competenze dei network manager”, *Sviluppo & Organizzazione*, Maggio/Giugno, 2010.
- MINELLI E., REBORA G., TURRI M., “Valutare o misurare i risultati? Il caso dell’università”, *Luic Papers*, Marzo, 2005.

- MINOGUE M., POLIDANO C., HULME D., “Introduction: the analysis of public management and governance”, in MINOGUE M., POLIDANO C., HULME D., (eds), *Beyond The New Public Management*, Edward Elgar, USA, 1998.
- MINTZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, (ed. italiana a cura di Franco Isotta), Il Mulino, Bologna, 1996.
- MINTZBERG H., AHLSTRAND B., LAMPEL J., *Strategy Safari*, The Free Press, New York, 1998.
- MONTEDURO F., “Il controllo strategico negli enti locali: situazione attuale e prospettive”, in AA.VV., *Nuovi profili di accountability nelle PA. Teoria e strumenti*, Quaderni Formez, vol. 40, 2005.
- MONTEDURO F., “L’accountability come condizione di governance”, in HINNA L., MONTEDURO F., *I nuovi profili di accountability: la rendicontazione sociale e il controllo strategico negli enti locali e nelle Regioni*, Quaderni Formez, 2005.
- MONTEDURO F., “La riforma delle Pubbliche Amministrazioni: verso la Public Governance”, in AA.VV., *Nuovi profili di accountability nelle PA. Teorie e strumenti*, Quaderni Formez, vol. 40, 2005.
- MONTEDURO F., “La misurazione delle performance” in HINNA L., MARCANTONI M., *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2011.
- MONTEMERLO D., “La governance delle università: un’analisi della letteratura”, in GRASSO G., ARCARI A., *Ripensare l’Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011.
- MOORE M. H., *The public value scorecard*, working paper, Harvard University, May 2003.
- MOZZONI I., FANELLI S., ZANGRANDI A., “Il confronto di performance economico – finanziarie nelle Università: un possibile modello di analisi per indici”, *Management Control*, vol. 1, 2017.
- MUSSARI R., *L’azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, CEDAM, Padova, 1996.
- MUSSARI R. (a cura di), *Il controllo di gestione nell’amministrazione finanziaria dello Stato: l’esperienza dell’agenzia dell’entrate*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2002.
- MUSSARI R. (a cura di), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali esperienze italiane e internazionali a confronto*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2002.
- MUSSARI R., “Brevi considerazioni sui mutamenti in atto nei sistemi di contabilità pubblica”, *Azienda Pubblica*, vol. 25, n. 1, 2012.
- MUSSARI R., SOSTERO U., “Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università: aspettative, difficoltà e contraddizioni”, *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2014.
- MUSSARI R., D’ALESSIO L., SOSTERO U., “Il nuovo sistema contabile delle Università”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2015.

- MUSSARI R., “Editoriale”, *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2017.
- MUSSARI R., *Economia delle amministrazioni pubbliche*, McGraw–Hill, Milano, 2017.
- NARDO M.T., SANGIORGI D., SIBONI B., “Indagine sulla qualità dei piani della performance nelle università statali italiane: quali prospettive per il futuro?”, *Economia Aziendale Online*, vol. 8, n. 1, 2017.
- NISIO A., DE CAROLIS R., LOSURDO S., “L’introduzione del performance measurement, management and improvement: l’esperienza di alcune amministrazioni locali”, *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2013.
- NUGNES F., “La riforma del sistema contabile delle università”, in G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell’università*, Editoriale scientifica, Napoli 2013.
- ONIDA P., *Economia d’azienda*, Utet, Torino, 1971.
- ORLANDO M., *Il bilancio del capitale intellettuale: gestione, valutazione e misurazione*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- OSBORNE D., GAEBLER T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, MA, 1993.
- OSBORNE D., GAEBLER T., *Reinventing Government*, (trad. it Di Paola A., Martera B.), *Dirigere e Governare. Una proposta per reinventare la Pubblica Amministrazione*, Garzanti, Italia, 1995.
- OSBORNE D., PLATRICK P. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley, MA, 1997.
- OSBORNE S.P. “The New Public Governance?” *Public Management Review*, vol. 8, Issue 3, 2006.
- PALEARI S. (a cura di), *Il futuro dell’università italiana dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, 2014.
- PALLETTA A., *Il governo dell’università*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- PALUMBO R., *L’Università nella sua dimensione economico-aziendale. Evoluzione sistemica e modelli razionalizzanti*, Giappichelli, Torino, 1999.
- PAOLINI A., SOVERCHIA M., “La programmazione delle università italiane si rinnova: riflessioni e primi riscontri empirici”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2015.
- PAOLINI A., SOVERCHIA M., “I sistemi informativi per il controllo e la valutazione delle performance nelle università italiane”, *Management Control*, vol. 1, 2017.
- PAOLONE G., “L’università e l’impresa nelle loro mutate relazioni sistemiche”, *Rirea*, Luglio/Agosto, 1996.
- PAOLONE G., D’AMICO L. (a cura di), *I principi e i modelli de l’economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2017.

- PAVAN A., “Linguaggi contabili pubblici nell’Italia del federalismo fiscale”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2007.
- PAVAN A., *Informazione e management negli enti locali, alla vigilia della riforma federale. La contabilità e i controlli nei comuni e nelle province italiani*, FrancoAngeli, Milano, 2010.
- PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità integrata*. Giuffrè, Milano, 2012.
- PAVAN A., FADDA I., “I controlli interni per il buon andamento del settore pubblico italiano”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2013.
- POLLIFRON M., “Valori e principi di fondo dell’istituzione universitaria”, in MIO C., RICCI P., *La rendicontazione sociale negli Atenei italiani. Valori, modelli, misurazioni*. FrancoAngeli, Milano, 2016.
- POLLIT C., *Managerialism and the public service*, Oxford, Blackwell, 1993.
- POLLIT C., BOUCKAERT G., *La riforma del management pubblico*, (ed. italiana a cura di Ongaro E.), Università Bocconi editore, Milano, 2002.
- POLLIT C., *The essential public manager*, Philadelphia, Open University Press, 2003.
- POLLIT C., BOUCKAERT G., *Public management reform: a comparative analysis: NPM, governance and the Neo-Weberian State*. University Press, Oxford , 2011.
- POLLIT e BOUCKAERT P., *Public Management Reform. A Comparative Analysis – into age of Austerity*, Oxford University, 2017.
- PONZO S., *Il sistema delle informazioni per la pianificazione e il controllo nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2009.
- POTENA C., SICILIA M., STECCOLINI I., “Usi e impatti delle informazioni di performance: un’analisi a livello comunale”, *Azienda Pubblica*, vol. 2, 2016.
- POTITO L. (a cura di) *Economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2017.
- POWEL W.W., OWEN-SMITH J., “Universities and the market for intellectual property in the life science”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 2, 1998.
- PROFUMO F., “Autonomia” in ITALIADECIDE, *Università, Ricerca, Crescita*, Rapporto 2017.
- PUNTILLO P., “La definizione di azienda: caratteri qualificanti e profili evolutivi”, in FABBRINI G., MONTRONE A. (a cura di), *Economia aziendale, ricerche e profili evolutivi*, FrancoAngeli, Milano, 2014.
- REBORA G., TURRI M., “La governance del sistema universitario in Italia: 1989 – 2008”, *Liuc Papers*, n. 221, ottobre 2008.
- REBORA G., “L’orientamento strategico di fondo dell’Università”, in AIROLDI G., BRUNETTI G., CORBETTA G., INVERNIZZI G. (a cura di), *Scritti in onore di Vittorio Coda*, Università Bocconi Editore, Milano, 2010.

- REBORA G., “Venti anni dopo. Il percorso della valutazione dell’università in Italia e alcune proposte per il futuro”, *Liuc Papers*, n. 257, Novembre 2012.
- REBORA G., “Public Management: una prospettiva di scienza dell’organizzazione”, *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 1, n. 1, Gennaio 2018.
- REGINATO E., *Accountability e controlli in sanità*, Maggioli, Rimini, 2016.
- REGINI M., “La governance delle università: uno sguardo comparato”, *Italian Centre for Research on Universities & HE Systems*, seminario, Vercelli, Marzo, 2012.
- RHODES R.A.W., “The new governance: governing without government”, *Political Studies*, vol. 44, 1996.
- RICCABONI A., “La valutazione integrata della didattica e della ricerca: il Progetto VAI dell’Università di Siena”, *Azienda Pubblica*, n. 5/6, 2003.
- RICCI P., *Il soggetto economico nell’azienda pubblica*, Greco, Milano, 2010.
- RISPOLI M., “Il governo dell’Università tra missione e strategia”, *Sinergie*, vol. 48, Gennaio/Aprile, 1999.
- ROMANO M., CIRILLO A., “La misurazione delle performance economico-finanziarie delle università pubbliche italiane. Logiche e strumenti nel nuovo sistema di contabilità”, *Azienda Pubblica*, vol. 4, 2015.
- ROSSI A., *Manuale di Legislazione universitaria. Organizzazione e gestione finanziaria e contabile delle Università*, Simone, 2015.
- RUBINO F., PUNTILLO P., VELTRI S., “Il ruolo dei manager universitari in un’ottica di performance integrata. Analisi di un caso studio”, *Management Control*, vol. 3, 2017.
- RUFFINI R., *L’evoluzione dei sistemi di controllo nella Pubblica Amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell’AUDIT e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2010.
- RUFFINI R., GIOVANNETTI R., BOTTONE L., *Il performance management negli enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della riforma Brunetta*, Maggioli, Rimini, 2011.
- RUFFINI R., *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2013.
- RUFFINI R., “Il Cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione”, in REBORA (a cura di), *Il cambiamento organizzativo. Pratiche, competenze, politiche*, I quaderni di Sviluppo&Organizzazione, n. 22, ESTE, Milano, 2016.
- RUPO D., *L’introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle università*, Aracne, Rimini, 2014.
- SALVATORE C., *Il cambiamento della governance delle Università italiane come strumento di corretto governo*, Quaderni Monografici Rirea, Roma, n. 99, 2011.

- SALVATORE C., *Il nuovo sistema contabile e di bilancio delle Università: caratteristiche e criticità*, Giappichelli, Torino, 2012.
- SALVATORE C., *Il processo di trasformazione dei sistemi di controllo contabile e gestionale nelle aziende pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2013.
- SALVATORE C., “Il subsistema informativo nei suoi caratteri fondamentali”, in PAOLONE G., D’AMICO L., (a cura di), *I principi e i modelli de l’Economia Aziendale*, Giappichelli, Torino, 2017.
- SALVATORE C., DEL GESSO C., “La sfida e il futuro della contabilità economico-patrimoniale nelle università statali: evidenze dall’esperienza italiana”, *Azienda Pubblica*, vol. 1, 2017.
- SALVATORE C., DI CARLO S., “Riflessioni critiche sull’evoluzione manageriale del sistema di reporting previsionale delle università”, *Atti del Convegno SIDREA*, Verona Settembre, 2018.
- SANCINO A., “Coinvolgimento degli stakeholder e generazione di valore condiviso nelle amministrazioni pubbliche”, in FIORANI G., JANNELLI R., MENEGUZZO M., *CSR 2.0 Proattiva e sostenibile. Tra mercati globali e gestione della crisi*, Egea, Milano, 2012.
- SCIARELLI S., *La gestione dell’impresa. Tra teoria e pratica aziendale*, Wolters Kluwer, Cedam, 2017.
- SFORZA V., “Gli strumenti di valutazione delle performance nel settore pubblico: il contributo della contabilità analitica nelle amministrazioni centrali dello Stato”, in AA.VV. *La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, CNEL, Roma, 2009.
- SPANO A., *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Università degli studi di Cagliari, Pubblicazioni del Dipartimento di ricerche aziendali, 2009.
- SPANO’ R., *L’evoluzione dei sistemi di management accounting nelle aziende sanitarie. Accountability e fattori di complessità*, Giappichelli, Torino, 2016.
- STEWART J., “The meaning of strategy in the public sector”, *Australian Journal of Public Administration*, 2004.
- STRASSOLDO M., *L’azienda Università, le sfide del cambiamento*, Isedi, Torino, 2001.
- TORCHIA L., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- TRELLE, *Dopo la riforma: università italiana, università europea?*, Quaderno n. 13, Marzo 2017.
- TREQUATTRINI R., NAPPO F., LARDO A., “L’introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle Università tra adeguamento alle norme e nuovi paradigmi emergenti: il caso Uniclām”, *Azienda Pubblica*, vol. 3, 2015.
- TROISI O., *Governance e Co-creazione di valore nella PA: una rilettura in ottica di Service Dominant Logic*, Giappichelli, Torino, 2015.

- TURRI M., “Dalla Governance alle performance. Le conseguenze inattese delle riforme”, *Impresa Progetto*, n. 1, 2018.
- TURRI M., “Nuclei di Valutazione”, *Convegno dei Direttori Generali delle Amministrazioni Universitarie*, 22 Febbraio 2018.
- UNIRES, *Rapporto intermedio della ricerca sull’attuazione della Legge 240/2010. I risultati della prima survey sugli Atenei statali*, Maggio 2014.
- VAGNONI E., PERITI E., *Efficienti perché pubblici? L’innovazione per la trasparenza e l’accountability nell’università*, Carocci, Roma, 2009.
- VAN DOOREN V., BOUCKAERT G., HALLINGAN J., *Performance management in the public sector*, Abingdon, Routledge, 2010.
- VANDELLI L., *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- VIGANO’ E. (a cura di), *L’azienda. Primi contributi per una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 1997.
- WALL A., The measurement and management of intellectual capital in the public sector. Taking the lead or waiting for direction?, *Public Management Review*, vol. 7, n. 2, 2005.
- WEBER E. P., KHADEMIAN A., M. “Wicked problems, Knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings”, *Public Administration Review*, vol. 68, n. 2, 2008.
- WEICK K.E., “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, n.1, 1976.
- WILSON W., “The study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, n. 2, Giugno, 1887.
- ZANGRANDI A., *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1994.
- ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*, Istituto editoriale scientifico, Milano, 1927.
- ZAPPA G., *Il reddito di impresa. Scritture doppie e bilanci di aziende commerciali*, Giuffrè, Milano, 1937.
- ZAPPA G., *Le produzioni nell’ economia delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1956.
- ZIRUOLO A., “Il sistema azienda-pubblica ed i sub sistemi di supposta scomponibilità”, in PAOLONE G., D’AMICO L. (a cura di), *L’economia aziendale nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Giappichelli, Torino, 2001.
- ZUCCARDI MERLI M., BONOLLO E., “I controlli manageriali nelle università”, in ANSELMINI L., DONATO F., MARINO’ L., PAVAN A., ZUCCARDI MERLI M. (a cura di), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni. Dal federalismo ai costi standard*, Milano, FrancoAngeli, 2013.

“Il ringraziamento è la più alta forma di pensiero”



Con immenso piacere ringrazio tutti coloro che mi hanno permesso di continuare il dottorato di ricerca. La redazione della tesi è stata per me solo una piccola parte di un percorso ben più ampio ed articolato che ho portato a termine con non pochi sacrifici e nel corso del quale, ho attraversato momenti molto belli e soddisfacenti sicuramente più intensi e rilevanti rispetto ai periodi di sconforto che oggi posso dire di aver affrontato con pazienza ed umiltà, a volte sorprendendo anche me stessa. Penso di aver condotto un dottorato intenso, ricco di colpi di scena, di sensazioni contrastanti ed eventi inaspettati sin dall'inizio; ma se tornassi indietro non cambierei nulla, perché in fin dei conti tutto ha avuto un senso.

Sui ringraziamenti vorrei e dovrei scrivere un paragrafo a sé, ma mi rendo conto che è impossibile esprimere tutta la gratitudine che provo per le persone che sin dall'inizio del percorso hanno creduto in me. Vorrei iniziare ringraziando la prof.ssa Luisa CORAZZA per la fiducia che mi ha accordato, il Prof. Giovanni CERCHIA per la sua disponibilità e ringrazio infinitamente la Prof.ssa Claudia SALVATORE per la sua attività di tutoraggio, perché mi ha incoraggiato a terminare il dottorato permettendomi di svolgere una ricerca su un tema che mi appassiona; le sono davvero grata e pertanto, mi auguro di poter continuare a collaborare con lei. E' poi un vero piacere ringraziare la Prof.ssa Carla DEL GESSO che mi ha sempre supportato nei momenti di sconforto. Un ringraziamento speciale è rivolto al Prof. Marco MENEGUZZO per avermi accolta presso l'Università della Svizzera; devo confessare che nel mio cuore ho il piccolo rimpianto di non aver portato a termine il lavoro intrapreso in quella sede poiché proprio durante la fase iniziale ho vinto il concorso per PTA; ringrazio il professore perché in pochi mesi, ha contribuito a definire il mio modello “scientifico e umano” al quale vorrei tendere.

Infine, ci tengo a ringraziare il Direttore Generale e i vari Responsabili che hanno accolto la mia richiesta di poter usufruire dei permessi studio utilizzati per preparare la tesi, per partecipare alle attività formative e per relazionare ai convegni. In conclusione, spero che la gratitudine che ho nel cuore possa pervenire anche a tutti i professori che ho conosciuto durante questo percorso e che non ho espressamente menzionato; li ringrazio per i loro consigli ed idee. Ogni qualvolta concludo un percorso di studi mi chiedo come sarà il mio futuro, cosa voler sperare e quale direzione prendere. Non nascondo che mi piacerebbe continuare a fare ricerca, continuare a pubblicare e sviluppare conoscenza; tuttavia, sono anche consapevole che questa sarebbe la strada più incerta e difficile da intraprendere e che pertanto da brava economista dovrei valutare i “costi” e i benefici prima di prendere qualunque possibile decisione.

Come qualcuno mi ha insegnato, qualunque sarà la strada del mio futuro mi riprometto di “dare valore al titolo che sto per conseguire”.

Stefania



**Dottorato di Ricerca in Innovazione e Gestione delle Risorse Pubbliche
XXXI° Ciclo, Curriculum “Scienze giuridiche, organizzative e manageriali”**

Verso una gestione manageriale delle Università statali.

**La programmazione economica attraverso i Piani Integrati della Performance:
primi risultati di una ricerca empirica**

Candidata: Stefania Di Carlo

1. Stefania Di Carlo ha indagato come si è evoluta nel tempo la gestione delle aziende pubbliche con particolare attenzione alle Università statali. Il lavoro di tesi è strutturato in tre parti. Nella prima parte, sono stati condotti approfondimenti volti ad evidenziare come la Pubblica Amministrazione, in funzione della sempre più stringente riduzione delle risorse pubbliche, sia stata caratterizzata da un percorso di ammodernamento a seguito del quale diversi studiosi hanno evidenziato l'utilità della prospettiva economico-aziendale nella conduzione delle aziende pubbliche. A tal proposito, è stato approfondito il paradigma internazionale del *New Public Management* che ha promosso il ripensamento delle logiche di gestione delle Pubbliche Amministrazioni mediante l'adozione di strumenti e tecniche di gestione di stampo privatistico e la *New Public Governance*, quale nuovo paradigma manageriale evolutivo, sviluppato dalla comunità scientifica per superare i limiti del precedente.

Nella seconda parte del lavoro, è stata circoscritta l'attenzione alle Università individuate come aziende che dovrebbero essere gestite secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, indispensabili per creare valore ed accrescere il benessere della collettività. Particolare enfasi viene data alla riforma della *governance* e del sistema contabile e di bilancio delle Università e al processo di programmazione economica che rappresenta la fase fondamentale per l'implementazione di una gestione economica nelle Università.

Nella terza parte del lavoro, è stata condotta una ricerca empirica originale sui Piani Integrati della Performance (PIP) di un campione di Università, scelte in base alla variabile dimensionale, per alimentare il dibattito scientifico che evidenzia come la gestione delle aziende pubbliche, nonostante i molteplici passi in avanti compiuti, sia ancora prevalentemente di tipo burocratico-formale e poco manageriale.

2. Nei tre anni del corso di Dottorato, la dott.ssa Stefania Di Carlo ha partecipato con assiduità alle attività didattiche e istituzionali e ai seminari attivati e proposti dal Collegio dei docenti e dalla Scuola di Dottorato dell'Università degli Studi del Molise. Ai fini della Tesi ha partecipato con paper ed abstract a convegni nazionali organizzati presso l'Università degli Studi del Molise e presso altri Atenei. Sono particolarmente degni di nota per l'affinità con il Dottorato:



El Solvetore

a) la *Conferenza dei Dottorati di ricerca* : “Sostenibilità e Cambiamento” presso l’Università degli Studi del Molise, alla quale la dott.ssa Stefania Di Carlo ha partecipato con un poster scientifico dal titolo: “L’innovazione manageriale: una leva di competitività per le aziende”, il 14 Dicembre 2016 (Campobasso);

b) il *Convegno nazionale SINERGIE* al quale la dott.ssa Di Carlo ha partecipato in qualità di relatore con un extended abstract dal titolo “Strategia e performance nelle Università. Verso un’accountability integrata”, nel mese di Giugno 2018.

c) il *Convegno nazionale SIDREA* al quale la dott.ssa Di Carlo ha partecipato, con la tutor della tesi, prof. Claudia Salvatore, alla presentazione (come co-relatore) di un paper, redatto appunto in collaborazione e con il coordinamento scientifico della prof. Claudia Salvatore (anch’essa relatore e autore dello stesso lavoro scientifico), dal titolo: “Riflessioni critiche sull’evoluzione manageriale del sistema di reporting previsionale delle Università”, nel mese di Settembre 2018.

3. Deve essere, inoltre, menzionato il breve periodo di studi e ricerca all’estero presso l’IdEP (Istituto di Economia Politica) dell’Università della Svizzera Italiana, durante il quale, sotto la guida del Prof. Marco Meneguzzo, ordinario di Management pubblico, sono stati frequentati alcuni seminari attinenti alle tematiche coerenti con il tema di ricerca.

Inoltre, nel terzo anno del Dottorato sono state potenziate le attitudini alla ricerca mediante la partecipazione alla *Winter School di ASSIOA* incentrata sulle nuove metodologie di ricerca, tra cui si annovera quella narrativa e dello story-telling. Il corso si è svolto presso il Dipartimento di Management dell’Università degli Studi di Roma “la Sapienza”, dal 15 al 19 Gennaio 2018.

4. Nel corso del dottorato di ricerca, e in particolare nell’anno 2017, Stefania Di Carlo è risultata vincitrice del concorso per Personale Tecnico Amministrativo, a tempo indeterminato, categoria C, presso l’Università degli Studi del Molise.

5. La candidata ha sempre mostrato impegno e serietà partecipando alle attività didattiche programmate dal Collegio dei docenti e dedicandosi a diverse pubblicazioni, tra le quali sono particolarmente degne di nota le seguenti: a) SALVATORE C., DI CARLO S., Riflessioni critiche sull’evoluzione manageriale del sistema di reporting previsionale delle Università, Atti del convegno SIDREA 2018, FrancoAngeli, 2018 (*in corso di pubblicazione*); b) DI CARLO S., Strategia e performance nelle Università. Verso una accountability integrata, Referred Electronic Conference Proceeding, Sinergie, 2018, Venice, 14-15 June 2018, pp. 277 – 282, ISBN 97888943937-2-9; c) DI CARLO S., FRANCO M., Una nuova cultura organizzativa per l’innovazione delle PA, *Sviluppo&Organizzazione*, n. 274, Gennaio/Febbraio, 2017.

6. La tesi fornisce un contributo alla letteratura scientifica di riferimento, in quanto stimola il dibattito nell’ambito del tema della gestione manageriale del sistema di reporting previsionale delle Università statali, proponendo una riflessione sul tema e un arricchimento e un’organizzazione delle conoscenze anche mediante la ricerca empirica. Il giudizio complessivo sulla dottoranda, dott. Stefania Di Carlo, è quindi positivo. Ha mostrato attitudine alla ricerca scientifica e un interesse ad indagare le problematiche economico-aziendali del settore pubblico e delle Università. Il lavoro di tesi è senz’altro buono e presenta spunti per ulteriori approfondimenti e per la continuazione dell’attività di ricerca.

Claudia Salvatore

Campobasso, 6.12.18



Dottorando: Dott.ssa Stefania DI CARLO

Titolo Tesi: Verso una gestione manageriale delle Università statali.

Revisore: Paolo Tartaglia Polcini

A. Originalità

Per quel che riguarda i primi due capitoli, il tema trattato è alquanto tradizionale e (ottimamente) descrittivo. Decisamente innovativo è il contenuto del terzo ed ultimo capitolo, considerata la recente implementazione dei piani integrati delle performance nelle Università statali, anche alla luce dei recentissimi orientamenti dell'ANVUR, accuratamente recepiti nella tesi.

B. Rigore metodologico

La metodologia della ricerca appare chiara e rigorosa, anche se alquanto "essenziale". Gli obiettivi formulati nei primi due capitoli, di fornire una lettura in chiave economico-aziendale delle Università statali appaiono pienamente raggiunti. La trattazione è completa, ricca di appropriati riferimenti, profonda, critica, chiara. Il terzo capitolo è anch'esso molto ben impostato sul piano metodologico, con domande e ipotesi di ricerca chiare e indagine altrettanto rigorosa. Un punto di debolezza (comunque molto ben evidenziato nel lavoro) sta nel riferimento empirico ai soli (pochi) atenei italiani di piccola dimensione.

C. Impatto potenziale:

Il tema trattato è al centro di notevole dibattito, teorico e operativo. Il piano integrato delle performance è considerato dall'ANVUR uno strumento di grandissime potenzialità per il miglioramento della gestione delle Università statali italiane. Tali potenzialità sono, al momento, in gran parte ancora allo stato latente. La tesi contribuisce significativamente a migliorare la comprensione dello strumento, inquadrandolo in maniera più che appropriata nel più ampio contesto degli strumenti di governo degli atenei e dell'intero sistema universitario italiano. Si delineano inoltre opportune modalità di concreta sua implementazione e si pongono importanti basi per futuri sviluppi di ricerca.

D. Giudizio sintetico finale e suggerimenti specifici

La tesi affronta un tema importante e, per la sua novità, anche "di frontiera". La trattazione è completa, accurata (anche nella forma), ben documentata, molto aggiornata, chiara, rigorosa, critica e ben inquadrata nella migliore dottrina economico-aziendale. Ad avviso di chi scrive, è pienamente titolata alla discussione in sede di esame finale di dottorato.

Alla luce della presente valutazione, il Revisore dispone che la tesi:

O - Venga ammessa alla discussione nella prima seduta utile

Data, 02/02/2019

Firma



Dottorando: Dott.ssa Stefania DI CARLO

**Titolo Tesi: Verso una gestione manageriale delle Università' statali.
La programmazione economica attraverso i Piani Integrati della Performance: primi
risultati di una ricerca empirica**

Revisore: Armando Della Porta

A. Originalità

L'obiettivo della tesi è quello di verificare empiricamente se le università statali italiane hanno reagito alla sfida posta dall'introduzione obbligatoria di logiche di programmazione (in particolare i Piani Integrati di performance) in modo formale, considerandole come dei meri rituali, cui aderire solo perché obbligatoriamente previsti dalla legge oppure in modo "sostanziale", considerandole come degli effettivi strumenti di miglioramento. Si tratta di una domanda centrale che raramente viene indagata con il dovuto rigore. Spesso rimane inevasa perché ritenuta scontata soprattutto con riferimento al contesto italiano. A nostro avviso l'originalità della tesi risiede in questa scelta di fondo di affrontare tale quesito in modo chiaro, coerente e rigoroso.

B. Rigore metodologico

Da un punto di vista metodologico la tesi non analizza l'impatto dei Piani Integrati di Performance sui risultati delle università statali. Al contrario, considera la qualità del processo di redazione di tali Piani come un potenziale antecedente del miglioramento della performance delle università. In letteratura abbiamo ampia evidenza di come il rispetto di principi e procedure sia usato come *proxy* del miglioramento. In tal senso appare del tutto coerente con l'obiettivo della tesi la scelta di dedicare i primi due capitoli alla individuazione delle caratteristiche che la dottrina individua come fondamentali per considerare il Piano Integrato della Performance come uno strumento di gestione manageriale piuttosto che un mero atto redatto secondo logiche di *compliance*, e il terzo e conclusivo capitolo, al confronto tra quanto stabilito al riguardo dalla dottrina e quanto riscontrato nella prassi. Maggiore spazio a nostro avviso doveva essere riservato alla giustificazione del campione prescelto di università statali.

C. Impatto potenziale:

I risultati appaiono interessanti sia rispetto alla teoria che in termini di impatto potenziale. Rispetto alla teoria va segnalato che nel passato gli studi avevano già evidenziato i problemi tecnici e politici che ostacolavano nella PA l'implementazione di logiche obbligatorie di programmazione finalizzate al miglioramento degli output e degli outcome. Lo scetticismo nei confronti della programmazione obbligatoria si è formato, quindi, alla luce delle prime difficoltà applicative. Va anche detto che nel tempo le varie riforme della PA hanno comunque deciso di ripartire dalla programmazione e, quindi, il tema è ancora tutto da verificare alla luce dei continui cambiamenti sociali, tecnici e culturali e, soprattutto, ancora tutto da comprendere nella sua reale complessità. Per quanto riguarda gli impatti, le riflessioni contenute nel lavoro sono di sicuro interesse sia per l'Anvur che, eventualmente, per il legislatore qualora dovesse procedere ad effettuare un "tagliando" periodico della riforma delle università statali.

D. Giudizio sintetico finale e suggerimenti specifici

Alla luce della rilevanza scientifica della domanda di ricerca e della chiarezza con la quale è stata formulata, del rigore metodologico con il quale la stessa ricerca è stata condotta e dei risultati cui perviene, che hanno un valore non solo teorico ma anche di impatto, si esprime un giudizio pienamente positivo sulla sua ammissibilità alla discussione in sede di esame finale di dottorato

Alla luce della presente valutazione, il Revisore dispone che la tesi:

O - Venga ammessa alla discussione nella prima seduta utile

Data, 10/02/19

Firma