

Francesca Mandanici

**IL CONTROLLO
STRATEGICO
NELL'AZIENDA
UNIVERSITÀ**

FrancoAngeli

*Dipartimento di Sistemi
ed Istituzioni per l'Economia
dell'Università degli Studi
dell'Aquila*

Francesca Mandanici

**IL CONTROLLO
STRATEGICO
NELL'AZIENDA
UNIVERSITÀ**

*Dipartimento di Sistemi
ed Istituzioni per l'Economia
dell'Università degli Studi
dell'Aquila*

FrancoAngeli

Il presente volume è stato sottoposto a referaggio.

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Al mio *Maestro*,
per le splendide opportunità
di crescita che mi ha regalato

All' *Università degli Studi dell'Aquila*,
che possa tornare a crescere e prosperare
nel panorama della formazione e della ricerca

INDICE

PREFAZIONE	pag. IX
------------------	---------

CAPITOLO PRIMO

IL CONTROLLO STRATEGICO NELLE AZIENDE UNIVERSITÀ: UNA NECESSITÀ

1. Lo spazio strategico delle università	pag. 3
2. L'autonomia strategica dall'alto.....	» 5
2.1. ...dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	» 10
2.2. ...dalle Autonomie Locali.....	» 25
3. L'autonomia strategica dal basso	» 30
3.1. ...dai singoli docenti/ricercatori	» 32
3.2. ...dagli organi di governo operativo	» 39

CAPITOLO SECONDO

GLI ATTORI DEL CONTROLLO STRATEGICO NELLE AZIENDE UNIVERSITÀ

1. La spartizione dei poteri fra gli organi di governo centrale ante riforma Gelmini	pag. 51
2. Le attuali problematiche di compartecipazione al potere. Le soluzioni proposte dagli studiosi e quelle attuate dalla riforma Gelmini.....	» 56
2.1. La contrapposizione di interessi nel corpo docente	» 57
2.2. La scarsa specializzazione funzionale dei vertici accademici	» 58
2.3. La concentrazione del potere nel Consiglio di Am- ministrazione	» 66
3. La nostra prospettiva: dare importanza al controllo strategico diffuso.....	» 68

CAPITOLO TERZO
FONDAMENTI DI GESTIONE STRATEGICA
DELL'AZIENDA UNIVERSITÀ

1.	Il ruolo della pianificazione e controllo nelle università	pag.	75
2.	L'economicità nella gestione strategica	»	92
3.	La creazione di utilità per i diversi pubblici di riferimento	»	104
	3.1. Gli studenti e le loro famiglie	»	110
	3.2. Il mercato del lavoro e il sistema produttivo locale	»	117
	3.3. La comunità locale e nazionale	»	121
	3.4. I committenti di prestazioni di servizi	»	129
	3.5. Il capitale umano	»	133
	3.6. Il MIUR e gli organismi di controllo e valutazione...	»	135
	3.7. L'esigenza di comunicazione sociale.....	»	137
4.	Il contenuto e le priorità della pianificazione e controllo	»	140
5.	La strategia e il controllo: processo razionale o emergente?	»	156

CAPITOLO QUARTO
UN MODELLO PER LA GESTIONE DELLE PERFORMANCE
NELL'AZIENDA UNIVERSITÀ

1.	La gestione delle performance nelle università	pag.	165
2.	L'applicazione del Balanced Scorecard System nelle università	»	176
	2.1. ...i benefici.....	»	176
	2.2. ...le difficoltà	»	183
3.	Lezioni dalle esperienze internazionali	»	189
	3.1. Le differenze culturali	»	193
4.	La Stakeholder-driven Balanced Scorecard	»	200
	4.1. Il ruolo degli stakeholder	»	200
	4.2. Il processo di costruzione della SBSC.....	»	215
	4.3. La struttura e le prospettive.....	»	220
	4.3. Il profilo situazionale della SBSC	»	237
CONCLUSIONI			pag. 247
BIBLIOGRAFIA			pag. 253

PREFAZIONE

Un'analisi critica della letteratura italiana mostra che uno spazio poco, se non per nulla, presidiato dagli studi, sia teorici che empirici, è quello del controllo strategico nelle università, soprattutto in una dimensione globale ed unitaria. Diventa quindi interessante riflettere su possibili misure di risultato che valutino le performance e che possano essere efficacemente utilizzate all'interno dei processi decisionali di governo e gestione strategica dell'ateneo.

Il nostro lavoro vuole essere un primo contributo in merito. In particolare, viene approfondito il ruolo che assumono, nelle università, le attività di pianificazione e controllo, specialmente al fine di rispondere adeguatamente alle esigenze di managerializzazione e razionalizzazione che da tempo interessano tutto il comparto della pubblica amministrazione.

La riforma Gelmini¹ si inserisce pienamente in tale contesto. Essa invita ogni ateneo al conseguimento di più alti livelli di efficienza, efficacia e trasparenza delle attività che possono essere raggiunti, a nostro avviso, attraverso una chiara definizione degli obiettivi e una cosciente misurazione dei risultati. A questi sarà inevitabilmente legata la distribuzione delle risorse.

L'idea è di introdurre la valutazione delle performance per realizzare l'auspicato passaggio da un'università-istituzione, per lungo tempo assai vincolata sul piano delle scelte strategiche e del funzionamento operativo, a un'università-azienda che cerca di costruire, al proprio interno, le basi fondamentali per un equilibrio di lungo periodo.

¹ «Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario».

In questa logica, abbiamo inteso rimarcare il contributo che il controllo strategico può dare al processo decisionale e informativo del singolo ateneo. Si sostiene che il riconoscimento di una sua piena autonomia comporta il rifiuto di un concetto di controllo attuato come mera conformità alle prescrizioni normative. L'evidenza empirica mostra, tuttavia, che il controllo strategico, laddove se ne paventa l'uso, è il risultato di un processo burocratico-amministrativo che vuole adempiere agli obblighi posti dagli organi generali del sistema, piuttosto che la messa a fuoco di proprie specifiche politiche aziendali.

In realtà, se si associa all'università non solo la capacità di gestire attività perseguendo obiettivi definiti a più elevati livelli - autonomia in senso stretto - ma anche la capacità di effettuare proprie scelte strategiche in merito, ad esempio, al posizionamento sul mercato o all'offerta di servizi didattici e di ricerca - autonomia in senso ampio - è indispensabile che tale istituzione sviluppi anche un adeguato sistema di misurazione e gestione delle performance. Un sistema, cioè, che si inserisca nel cuore del processo di definizione formale e informale della strategia, guidando e aggiornando costantemente i progetti e gli interventi proposti, evitando il rischio di procedere casualmente.

Non sopperisce alle delineate esigenze di controllo interno la funzione svolta dai Nuclei di Valutazione, anche se recenti casi comprovano come si sia usato il suo supporto nelle attività di gestione strategica dell'azienda università, magari facendo appello alla sensibilità del coordinatore dell'organo di valutazione ².

Comunque, anche prescindendo dalla concreta valenza che si vuole riconoscere al Nucleo, le università dovranno elaborare logiche e

² È quanto accaduto recentemente, ad esempio, alla Sapienza di Roma. Si veda, in tal senso: M. BOLOGNANI-G. CATALANO, *I modelli di strategia aziendale possono essere impiegati nel mondo dell'educazione universitaria del nostro paese, così come è stato fatto all'Università Sapienza di Roma?*, in «Sviluppo & Organizzazione», n. 222, 2007.

progettare strumenti che aiutino a definire e implementare una propria strategia, a controllarne la consonanza e l'adeguatezza alle risorse e alle competenze interne, nonché alle opportunità e alle minacce dell'ambiente esterno.

Il lavoro, dunque, non si focalizza sull'attività valutativa obbligatoria prevista da norme di legge, disciplinata nei tempi, negli attori e nei documenti, e realizzata internamente dai Nuclei di Valutazione, bensì si incentra sul controllo strategico che ogni ateneo deve intraprendere per le proprie esigenze di governo e gestione.

Nello specifico, si individuano strumenti che, sebbene mutuati dal settore privato, possono essere vantaggiosamente applicati nell'università, una volta rimodellati nel rispetto delle sue alte finalità sociali e culturali, della sua missione emergente di sviluppo economico del territorio locale e nazionale, nonché della sua realtà multistakeholder.

La ricerca inizia con una verifica dell'esistenza nella singola università di un «reale» spazio di autonomia decisionale e capacità strategica, stanti i pesanti condizionamenti finora provenienti dall'interno e dall'esterno dell'ateneo che hanno limitato la creatività dei manager universitari e ridotto il loro ambito di azione.

Viene dunque evidenziato come talune disposizioni ante riforma Gelmini abbiano creato uno scenario profondamente nuovo in cui ogni singolo ateneo ha la possibilità di pianificare il breve e il lungo periodo, definendo propri obiettivi e priorità, nonché le strategie atte a perseguirli. Uno dei più recenti interventi del legislatore, ad esempio, ha rimesso al MIUR solo la definizione di «linee generali di indirizzo», affidando invece agli atenei la possibilità di ridefinire la mission e i valori dell'organizzazione, di scegliere le prospettive di sviluppo e fare «opzioni» fra obiettivi per l'allocazione delle risorse.

Dopo aver dimostrato la necessità di una razionale gestione strategica, l'attenzione si è spostata sulle competenze degli organi di governo centrale di un ateneo, al fine di individuare i soggetti ai quali

affidare le funzioni di pianificazione e controllo. Ciò anche e soprattutto in funzione della nuova governance prospettata dalla riforma Gelmini.

Il Senato accademico, espressione della comunità di studiosi, sembra possa assumere la qualità di supremo organo di indirizzo strategico, a cui è rimesso il compito di sviluppare mission, principi e valori guida posti a base dell'unità di un ateneo.

Si è fatto notare come lo spazio decisionale disponibile a livello corporate, di business e operativo richieda una gestione strategica coerente ai caratteri di unitarietà, economicità e durabilità, tipici di un qualsiasi istituto aziendale. In questa ottica, si è evidenziato il contributo che l'economia aziendale può dare all'analisi e alla ricerca di soluzioni per il governo del sistema-ateneo.

In particolare, si è tentato di riconoscere ai sistemi di pianificazione e controllo il ruolo di meccanismi di coordinamento atti a realizzare sia un'unità di indirizzo - attraverso lo sviluppo della leadership e di un interesse sovraordinato comune a tutti i livelli organizzativi, idoneo ad orientare i piani e i programmi di ogni sua articolazione - sia un'economicità da intendersi, in questo contesto, come sintesi di efficacia sociale, efficacia gestionale ed efficienza con cui si svolgono le attività formative, di ricerca e di supporto.

In questa ottica, si è evidenziato che le scelte strategiche di un ateneo muovono verso posizioni di equilibrio economico a valere nel tempo solo se realizzano, tendenzialmente, la massima differenza positiva tra le utilità generate e rese disponibili ai diversi pubblici di riferimento e le utilità consumate nei processi di produzione e di erogazione.

L'analisi si è poi incentrata sul contenuto e sul processo di formazione della strategia, mettendo in risalto le enormi differenze che caratterizzano le università dalle imprese.

Nelle prime, infatti, il contenuto strategico, oltre a presentare obiettivi e variabili economico-finanziarie, competitive, sociali e di sviluppo, si arricchisce di aspetti inerenti alla qualità e all'equità, che non

possono essere considerati semplici accessori, bensì elementi centrali nell'apprezzamento dei servizi erogati.

Per quanto riguarda il processo, invece, si è fatto notare che la logica incrementale ed emergente sia qui più naturale di quanto non lo sia nelle imprese e che, soprattutto, può aiutare a superare resistenze e opposizioni che nascono allorquando i vertici tentano di introdurre drastici cambiamenti.

La necessità di dover misurare il livello di soddisfazione dei diversi pubblici di riferimento ci ha infine condotto ad individuare negli indicatori di «output», «outcome» e «impatto», qualitativi e quantitativi non economico-finanziari, ricondotti ad organicità mediante la Balanced Scorecard, gli strumenti su cui focalizzare l'attenzione e su cui basare il sistema interno di misurazione e gestione delle performance.

Dopo aver descritto i benefici derivanti dall'introduzione del Balanced Scorecard System nelle università, nonché le difficoltà nel ridefinirne logica e struttura si è da renderlo coerente al nuovo ambiente, sono state analizzate le sue prime applicazioni riportate dalla letteratura internazionale, deducendone differenze culturali di non lieve entità.

Sulla base delle distorsioni (commodification, marketization, corporatization, mcdonaldization) che esso ha contribuito a produrre in realtà già fortemente provate dalle restrizioni finanziarie, siamo giunti a proporre un modello, denominato «Stakeholder-driven Balanced Scorecard», sulla base della rivisitazione della «Stakeholder Theory» di Freeman e della «Stakeholder Salience Theory» di Mitchell, Agle e Wood.

FRANCESCA MANDANICI

Università degli Studi dell'Aquila, dicembre 2010

CAPITOLO PRIMO

IL CONTROLLO STRATEGICO NELLE AZIENDE UNIVERSITÀ: UNA NECESSITÀ

1. Lo spazio strategico delle università
2. L'autonomia strategica dall'alto
 - 2.1. ... dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
 - 2.2. ... dalle Autonomie Locali
3. L'autonomia strategica dal basso
 - 3.1. ... dai singoli docenti/ricercatori
 - 3.2. ... dagli organi di governo operativo

1. LO SPAZIO STRATEGICO DELLE UNIVERSITÀ

Il lavoro si pone l'obiettivo di evidenziare il contributo che il controllo strategico può dare al processo decisionale e informativo della singola azienda universitaria.

Oggetto della nostra analisi, quindi, è quel controllo che si inserisce nelle fasi logiche del processo strategico di un ateneo, al fine di verificare se le decisioni prese e in corso di esecuzione garantiscano o meno la continuità e la crescita delle sue attività nel medio-lungo periodo. Un controllo, cioè, teso al raggiungimento degli obiettivi e delle strategie definite, che effettua verifiche preventive, concomitanti e susseguenti sulla loro validità, i cui risultati, se del caso, possono mettere in discussione anche la fase di loro ideazione. Un controllo capace di «guidare ed aggiornare costantemente il progetto strategico»¹, evitando per questo il rischio che l'ateneo proceda erroneamente o, peggio, casualmente. Un controllo che è «qualcosa di più rispetto all'aggiunta di un anello di retroazione per valutare i risultati dei piani al termine del ciclo di pianificazione»², insidiandosi anche nel cuore del processo attraverso il quale si addivene alla definizione degli obiettivi e delle strategie. Un processo circolare «di continua analisi e diagnosi, nonché di successiva interpretazione delle strategie formulate, in modo, appunto, da essere sempre in grado di seguire i cambiamenti»³. Un

¹ Cfr. A. PAOLINI, *Il controllo strategico*, Pisa, Servizio Editoriale Universitario, 1990, p. 51.

² Cfr. H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, New York, Prentice Hall International, 1994, pp. 263-264.

³ Cfr. S. TERZANI, *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Padova, Cedam, 1999, p. 214.

controllo, infine, che si focalizza sull'analisi dei mutamenti interni ed esterni all'ateneo i quali, modificando le sue condizioni di sopravvivenza, necessitano di un monitoraggio continuo e minuzioso.

Da qui, il nostro intento di definirne i caratteri generali, affinché, una volta implementato nella singola università, funzioni come principale strumento per controllare l'armonia e l'adeguatezza della propria strategia ⁴ alle risorse e competenze disponibili internamente, nonché alle opportunità e ai rischi generati dall'ambiente esterno.

Già da tempo è in atto una profonda riforma della Pubblica Amministrazione volta a ricercare un più razionale ed efficiente uso delle risorse. Processo, questo, che, non risparmiando il comparto universitario, ha visto subire una brusca accelerazione in conseguenza della recente crisi economico-finanziaria. Molte le norme che sollecitano l'efficienza e l'economicità delle attività poste in essere dalle università. Richieste certamente legittime, alle quali in alcune realtà virtuose è seguita l'introduzione di pratiche e strumenti di controllo di gestione.

Come noto, questi sono finalizzati a fornire informazioni, di tipo prevalentemente quantitativo, sui costi di predeterminati oggetti di calcolo, sull'impiego dei fattori produttivi e sulle cause di eventuali scostamenti rispetto agli standard prefissati.

Altrettanto noti sono i limiti che, pur non modificando l'importanza di tale tipo di controllo, evidenziano la necessità di spostare l'indagine anche su variabili spiccatamente qualitative e strategiche che misurano la coerenza delle attività svolte con le tendenze evolutive dell'ambiente di riferimento.

È una necessità non più estranea al comparto universitario, in considerazione della fluttuabilità e rapida obsolescenza sia delle proble-

⁴ «Per strategia di un'impresa intendiamo le caratteristiche fondamentali dell'interazione che essa stabilisce con il suo ambiente. La strategia è quindi uno dei principali strumenti a disposizione dell'alta direzione per rispondere sia ai cambiamenti esterni sia a quelli interni». Cfr. C.W. HOFER-D. SCHENDEL, *La formulazione della strategia aziendale*, Milano, Franco Angeli, 1988, p. 24.

matiche sviluppate nei progetti di ricerca, sia delle competenze professionali richieste dal mercato del lavoro e dalla collettività in genere, alla cui continua soddisfazione è oggi vocazionalmente orientata l'università.

Tale istituzione dunque, se deve dedicare tempo ed attenzione a migliorare l'efficienza delle sue attività correnti, potendo gli sprechi che in esse si verificano pregiudicare anche molto gravemente i risultati globali, sempre più dovrà privilegiare un adeguamento ai cambiamenti nell'ambiente interno ed esterno, sviluppando pratiche e strumenti di pianificazione e controllo strategico. Anche il successo e la sopravvivenza di un ateneo, cioè, dipendono congiuntamente da miglioramenti in termini di efficienza e di efficacia, ovvero dalla qualità delle sue interazioni con l'ambiente di riferimento ⁵.

Lungi dal pensare che sul razionale uso delle risorse possa esaurirsi l'attenzione di un ateneo, si vuole qui evidenziare l'importanza, per questa realtà, di una riflessione strategica continua e razionale che miri a definire al suo interno, e ad adeguare in itinere se necessario, un percorso di sviluppo economico, competitivo e sociale di ampio respiro.

Prima di definire un modello di controllo strategico funzionale a tale tesi, si ritiene opportuno analizzare i principali dubbi che ne possono frenare l'enfasi nella progettazione e nell'implementazione.

2. L'AUTONOMIA STRATEGICA DALL'ALTO

Vista la particolare struttura del sistema universitario italiano e l'evoluzione da questo subita, si pone, a nostro avviso, un problema pre-

⁵ Da tener presente, tuttavia, che l'ottimizzazione dell'efficacia operativa e dell'efficienza non deve «rappresentare il fine ultimo della strategia aziendale, non potendo garantire nel medio lungo termine il proprio mantenimento e la tutela della posizione che l'azienda medesima ha acquistato sul mercato». Cfr. L. ANSELMI-L. MARINÒ-A. CAPOCCHI, *Percorsi di strategia aziendale*, in L. Anselmi-N. Lattanzi (a cura di), «Elementi di management e dinamica aziendale. Analisi, decisioni, risultati», Torino, Giappichelli, 2002, pp. 302-303.