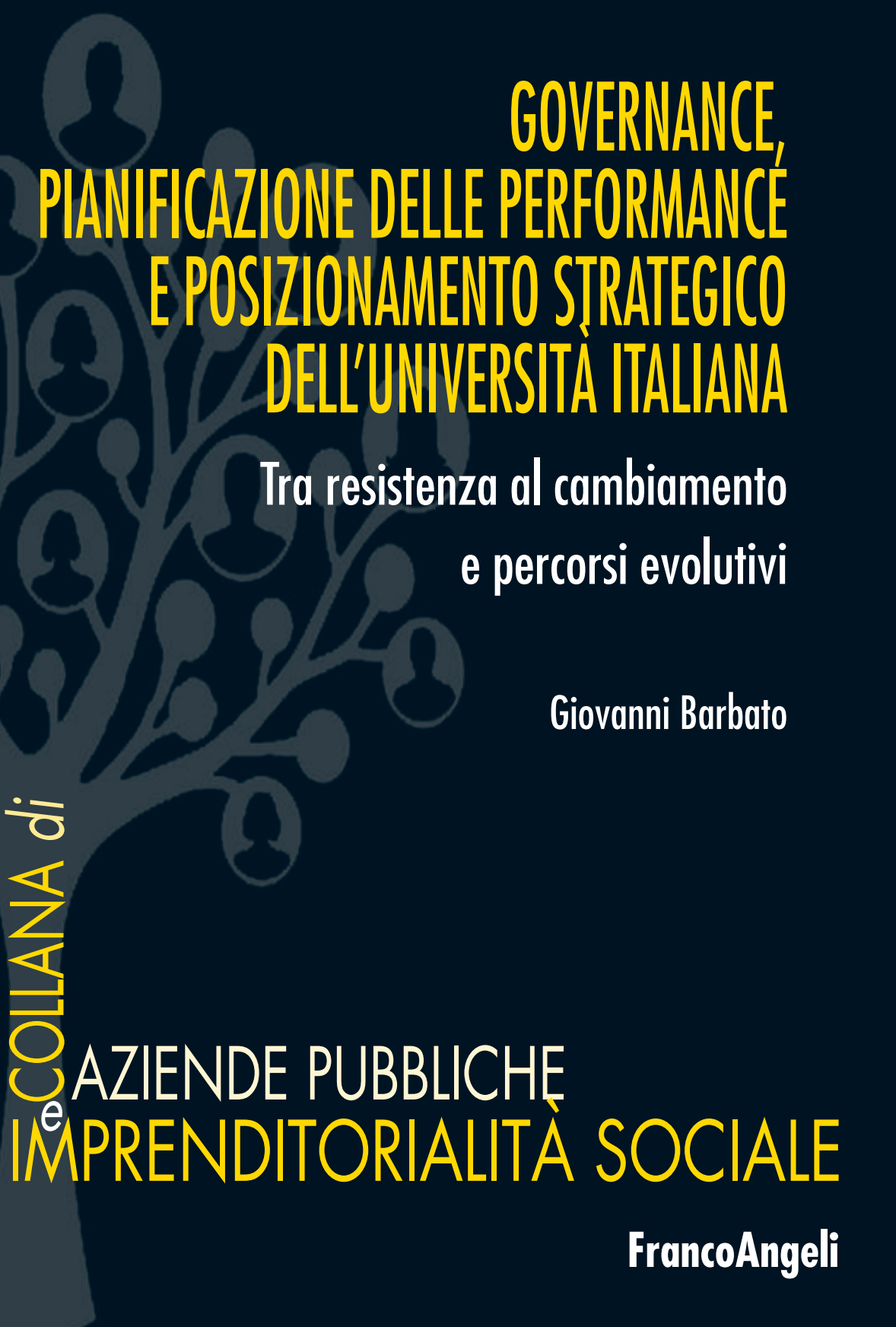




# GOVERNANCE, PIANIFICAZIONE DELLE PERFORMANCE E POSIZIONAMENTO STRATEGICO DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA

Tra resistenza al cambiamento  
e percorsi evolutivi

Giovanni Barbato

COLLANA di  
e

AZIENDE PUBBLICHE  
IMPRENDITORIALITÀ SOCIALE

**FrancoAngeli**

*Coordinatori scientifici*

Antonello Zangrandi, Federica Bandini

*Comitato Scientifico*

Antonio Maticena (Presidente)

Paolo Andrei, Università di Parma

Maria Gabriella Baldarelli, Università di Bologna

Elio Borghoni, Università Bocconi di Milano

Luca Brusati, Università Bocconi di Milano

Enrico Deidda Gagliardo, Università di Ferrara

Mara Del Baldo, Università di Urbino

Fabio Donato, Università di Ferrara

Marco Elefanti, Università Cattolica di Milano

Paolo Fedele, Università di Udine

Giorgio Fiorentini, Università Bocconi di Milano

Andrea Francesconi, Università di Trento

Katia Furlotti, Università di Parma

Andrea Garlatti, Università di Udine

Sabrina Gigli, Università di Bologna

Filippo Giordano, Università Lumsa di Roma

Enrico Guarini, Università di Milano Bicocca

Davide Maggi, Università del Piemonte Orientale

Laura Mariani, Università di Bergamo

Valentina Mele, Università Bocconi di Milano

Marco Meneguzzo, Università Tor Vergata di Roma

Riccardo Mussari, Università di Siena

Emanuele Padovani, Università di Bologna

Angelo Paletta, Università di Bologna

Stefano Pozzoli, Università Parthenope di Napoli

Elisabetta Reginato, Università di Cagliari

Paolo Ricci, Università di Napoli Federico II

Marcantonio Ruisi, Università di Palermo

Gianfranco Rusconi, Università di Bergamo

Barbara Sibilio, Università di Firenze

Maria Francesca Sicilia, Università di Bergamo

Claudio Travaglini, Università di Bologna

Emanuele Vendramini, Università Cattolica di Milano

*Comitato di Redazione*

Simone Fanelli, Isabella Mozzoni, Fiorella Pia Salvatore

La collana “Aziende Pubbliche e Imprenditorialità Sociale (APIS)” propone di pubblicare, in lingua italiana e inglese, studi economico-aziendali elaborati da studiosi che si sono affermati nel contesto internazionale.

La collana intende valorizzare i contributi delle discipline economico-aziendali in tema di aziende pubbliche e di imprese sociali (anche nella loro componente cooperativa) e in generale delle aziende non profit. Inoltre, non saranno tralasciati quei contributi che tratteranno le seguenti tematiche: la teoria dell’azienda e degli aggregati di aziende, la governance aziendale, l’analisi e la progettazione delle strutture e dei processi aziendali e la rendicontazione sociale. Tali contributi dovranno:

- presentare caratteristiche di originalità, dal punto di vista metodologico e/o scientifico;
- fornire modelli interpretativi e/o strumenti operativi per i manager pubblici e del terzo settore;
- contribuire all’elaborazione delle policy necessarie a ridisegnare il sistema del welfare e delle relazioni pubbliche. Il tutto nell’ottica di contribuire alla costruzione di modelli di accountability e di governance in termini di sostenibilità e di equità sociale.

L’obiettivo perseguito dalla collana è dedicare spazio a quei risultati di elaborazioni e ricerche che possano formare e supportare i manager del settore pubblico e del non profit nel gestire in modo efficace le loro aziende.

Questa collana, pertanto, vuole dare un contributo a risolvere o, almeno, contribuire a superare, quello che tutti gli osservatori considerano un freno per la nostra economia, ed un peso ingombrante per la stessa società civile: ci riferiamo all’inefficienza della pubblica amministrazione e all’incapacità di alcuni settori dell’impresa a innovare. Tali difficoltà si pongono quale ostacolo sia per la realizzazione di un vivere più civile sia per consentire un armonico sviluppo del mercato e del welfare, non consentendo di valorizzare quei driver che sempre più sono motore di un nuovo sviluppo economico: capitale umano, sociale, culturale e comportamenti economici espressi in termini cooperativi e solidali. Contemporaneamente la collana mira ad essere luogo di discussione attiva con la pubblica amministrazione e con tutte le realtà economiche che producono valore sociale come parte della loro mission, con l’obiettivo di proporre nuovi modelli di gestione a supporto di un’economia civile.

Saranno particolarmente graditi i risultati di ricerche qualitative e quantitative su tematiche innovative, anche in una prospettiva di contaminazione disciplinare delle scienze manageriali. Sarà, infine, apprezzata la contestualizzazione in una visione internazionale degli studi e ricerche presentati, che dovrebbero, nel loro complesso, consentire di comprendere, paragonare e valorizzare le specificità delle aziende pubbliche e delle imprese sociali nella competizione internazionale.

Le proposte di pubblicazione coerenti con gli scopi editoriali della collana saranno sottoposte a referaggio anonimo. Il comitato editoriale selezionerà i reviewer e garantirà l’applicazione trasparente e corretta del processo di *double blind review*.

I membri del comitato scientifico, anche con l’aiuto di altri accademici, svolgeranno il processo di referaggio sulla base delle proprie specifiche competenze. Ciascun membro del comitato scientifico potrà proporre un proprio contributo per la pubblicazione ai Coordinatori (in tal caso, il proponente non potrà essere coinvolto nel processo di referaggio).

La collana si articola in due sezioni: la *Sezione Monografie* e la *Sezione Orientamenti e proposte*. Soltanto i testi della sezione Monografie sono sottoposti a referaggio.





# GOVERNANCE, PIANIFICAZIONE DELLE PERFORMANCE E POSIZIONAMENTO STRATEGICO DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA

Tra resistenza al cambiamento  
e percorsi evolutivi

Giovanni Barbato

COLLANA di

AZIENDE PUBBLICHE  
e IMPRENDITORIALITÀ SOCIALE

**FrancoAngeli**

Il volume è stato pubblicato con il contributo  
del Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi  
dell'Università degli Studi di Milano.

Isbn: 9788835183808

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.  
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.  
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](http://www.francoangeli.it).

*A mia moglie Chiara, alla mia famiglia, a tutti i colleghi e amici che hanno supportato questo volume e a Tim B., che non sarà mai dimenticato.*



# INDICE

|                                                                                                                         |      |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| <b>Introduzione</b>                                                                                                     | pag. | 11 |
| <b>1. Le caratteristiche distintive dell'università dal punto di vista economico-aziendale</b>                          | »    | 19 |
| 1.1. Peculiarità istituzionali, gestionali e organizzative dell'università                                              | »    | 19 |
| 1.1.1. Gli stakeholders dell'istituto università                                                                        | »    | 23 |
| 1.2. Mission e beni caratteristici dell'università                                                                      | »    | 25 |
| 1.2.1. La mission dell'università tra stabilità ed evoluzioni recenti                                                   | »    | 26 |
| 1.2.2. Natura e caratteristiche dei beni e servizi dell'università                                                      | »    | 29 |
| 1.3. Le risorse economico-patrimoniali dell'università                                                                  | »    | 32 |
| <b>2. Analizzare la complessità dell'università: dal New Public Management al framework delle logiche istituzionali</b> | »    | 37 |
| 2.1. Il New Public Management (NPM) come paradigma di riforma delle amministrazioni pubbliche                           | »    | 37 |
| 2.2. Il NPM in ambito universitario                                                                                     | »    | 40 |
| 2.2.1. Il NPM e la governance dei sistemi universitari                                                                  | »    | 41 |
| 2.2.2. Il NPM e gli assetti di governance interni delle università                                                      | »    | 43 |
| 2.2.3. Il NPM e la centralità della performance e della qualità                                                         | »    | 45 |
| 2.2.4. Il NPM e il ruolo degli studenti come consumatori                                                                | »    | 47 |
| 2.2.5. Il NPM e i cambiamenti dei sistemi contabili                                                                     | »    | 49 |



|                                                                                                                |      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 2.2.6. Uno sguardo critico al NPM in ambito universitario                                                      | pag. | 50  |
| 2.3. Il framework teorico delle logiche istituzionali: riconoscere e valorizzare la complessità                | »    | 54  |
| 2.3.1. L'eterogeneità delle risposte organizzative al pluralismo istituzionale                                 | »    | 56  |
| 2.4. L'applicazione della teoria delle logiche istituzionali nel contesto universitario                        | »    | 61  |
| <b>3. I nuovi assetti di governance delle università italiane: gli effetti della Legge 240/2010</b>            | »    | 67  |
| 3.1. L'esigenza di riformare la governance delle università italiane                                           | »    | 67  |
| 3.1.1. Le criticità degli assetti di governance delle università prima della Legge 240/2010                    | »    | 69  |
| 3.2. La riforma della governance delle università: obiettivi e novità della Legge 240/2010                     | »    | 71  |
| 3.3. Analisi dei nuovi assetti di governance dopo l'implementazione della Legge Gelmini: disegno della ricerca | »    | 75  |
| 3.3.1. Operazionalizzazione delle dimensioni analitiche                                                        | »    | 76  |
| 3.4. Risultati dell'analisi empirica: i nuovi assetti di governance degli atenei statali italiani              | »    | 79  |
| 3.4.1. La composizione del CdA dopo l'implementazione della Legge Gelmini                                      | »    | 79  |
| 3.4.2. Le regole di designazione dei membri del CdA dopo l'implementazione della riforma                       | »    | 81  |
| 3.4.3. Le competenze gestionali dei membri dei nuovi CdA: il caso dei mega atenei                              | »    | 83  |
| 3.4.4. La composizione del Senato accademico dopo l'implementazione della Legge Gelmini                        | »    | 85  |
| 3.4.5. Numerosità e diversificazione delle strutture intermedie prima e dopo la riforma Gelmini                | »    | 88  |
| 3.5. Discussione dei risultati alla luce dell'approccio delle logiche istituzionali                            | »    | 92  |
| Appendice                                                                                                      | »    | 99  |
| <b>4. Pianificazione e misurazione delle performance: verso la creazione di valore pubblico?</b>               | »    | 103 |
| 4.1. Programmazione strategica e sistemi di pianificazione e misurazione delle performance                     | »    | 103 |

|                                                                                                                                         |      |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 4.2. Il ciclo delle performance nel contesto universitario italiano                                                                     | pag. | 104 |
| 4.3. La logica del valore pubblico come approccio alla pianificazione e misurazione della performance                                   | »    | 107 |
| 4.3.1. Elementi distintivi del valore pubblico nei sistemi di pianificazione e misurazione delle performance                            | »    | 109 |
| 4.3.2. La pianificazione e misurazione del valore pubblico in ambito universitario                                                      | »    | 114 |
| 4.4. L'approccio del valore pubblico nei sistemi di pianificazione e misurazione della PA italiana: il PIAO                             | »    | 115 |
| 4.5. Analisi dell'implementazione del PIAO nei mega atenei italiani: disegno della ricerca                                              | »    | 118 |
| 4.5.1. Operazionalizzazione delle dimensioni analitiche                                                                                 | »    | 119 |
| 4.6. Evidenze empiriche sull'implementazione del PIAO nei mega atenei                                                                   | »    | 121 |
| 4.6.1. Informazioni descrittive sull'implementazione dei PIAO nei mega atenei italiani                                                  | »    | 121 |
| 4.6.2. La multidimensionalità degli obiettivi ed indicatori di valore pubblico                                                          | »    | 124 |
| 4.6.3. Il coinvolgimento degli stakeholder nell'identificazione e definizione di obiettivi strategici e indicatori                      | »    | 130 |
| 4.6.4. Orientamento al miglioramento dei servizi e beni pubblici erogati                                                                | »    | 133 |
| 4.6.5. Approccio orizzontale all'accountability                                                                                         | »    | 137 |
| 4.7. Discussione dei risultati alla luce dell'approccio delle logiche istituzionali                                                     | »    | 141 |
| <b>5. Ambiente competitivo e percorsi di posizionamento strategico delle università: tra differenziazione e omologazione</b>            | »    | 149 |
| 5.1. Il sistema competitivo delle università italiane: applicazione del modello delle 5 forze                                           | »    | 149 |
| 5.1.1. La rivalità tra atenei                                                                                                           | »    | 150 |
| 5.1.2. Le minacce di ingresso di nuovi concorrenti                                                                                      | »    | 155 |
| 5.1.3. Le minacce di beni sostitutivi                                                                                                   | »    | 156 |
| 5.1.4. Il potere contrattuale dei clienti                                                                                               | »    | 158 |
| 5.1.5. Il potere contrattuale dei fornitori                                                                                             | »    | 159 |
| 5.2. La doppia faccia della competizione: differenziazione e omologazione come risultato del posizionamento strategico delle università | »    | 160 |

|                                                                                                                |      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 5.3. Percorsi di posizionamento strategico e differenziazione delle università italiane: disegno della ricerca | pag. | 164 |
| 5.3.1. Il posizionamento strategico degli atenei statali italiani: indicatori e metodologia                    | »    | 165 |
| 5.3.2. Confronto tra atenei tradizionali e telematici: indicatori e metodologia                                | »    | 168 |
| 5.4. Risultati dell'analisi empirica sul posizionamento strategico delle università italiane                   | »    | 169 |
| 5.4.1. Il posizionamento strategico delle università statali: evidenze empiriche                               | »    | 169 |
| 5.4.2. Confronto tra università in presenza e telematiche: evidenze empiriche                                  | »    | 173 |
| 5.5. Discussione dei risultati alla luce dell'approccio delle logiche istituzionali                            | »    | 177 |
| <b>6. Considerazioni finali</b>                                                                                | »    | 183 |
| 6.1. Bilancio critico dei principali risultati emergenti dall'analisi empirica                                 | »    | 184 |
| 6.2. Implicazioni manageriali e di policy derivanti dall'analisi empirica                                      | »    | 189 |
| 6.3. Future linee di ricerca e limitazioni dell'analisi                                                        | »    | 194 |
| <b>Bibliografia</b>                                                                                            | »    | 199 |

## INTRODUZIONE

La riforma delle università e dei sistemi di istruzione superiore rappresenta un tema centrale nel dibattito sulle trasformazioni delle istituzioni pubbliche, sia nel contesto italiano che internazionale (Agasisti, Barbato e Turri, 2024). Le università, storicamente configurate come *loosely coupled organizations* (Weick, 1976), ossia organizzazioni caratterizzate da un elevato grado di autonomia delle singole componenti accademiche, da un forte radicamento nell'autogoverno accademico e da logiche spesso autoreferenziali, sono state progressivamente ripensate alla luce di paradigmi manageriali ispirati al *New Public Management* (NPM) (Ferlie, Musselin e Andresani, 2008). L'obiettivo dichiarato delle riforme è stato quello di promuovere un modello organizzativo più gerarchico, coordinato e orientato alla capacità di agire in maniera strategica, riducendo la frammentazione interna e rafforzando i meccanismi di accountability (Paletta, 2004; Turri, 2011).

Il NPM, con la sua enfasi sull'efficienza, sulla misurazione dei risultati e sull'adozione di strumenti manageriali tipici del settore privato, ha contribuito a ridefinire il ruolo delle università, spingendole verso una logica di performance e competitività. Tuttavia, le riforme ispirate a questo approccio hanno spesso evidenziato un divario significativo tra le intenzioni progettuali e le dinamiche concrete di implementazione (o *implementation gap*, vedi Ongaro e Valotti, 2008, e Turrini *et al.*, 2010). In modo analogo, Carlin e Guthrie (2003) hanno discusso di un divario tra retorica e realtà, mentre Dan, Lægreid e Špaček (2024) hanno evidenziato una significativa contraddizione tra il potenziale trasformativo del NPM, così come articolato dai suoi sostenitori, e ciò che è stato effettivamente realizzato sul campo.

Più recentemente, l'evoluzione del dibattito accademico e di policy ha mostrato, invece, come al paradigma competitivo e manageriale del NPM si

siano progressivamente affiancati approcci differenti, che enfatizzano dimensioni collaborative, logiche di rete e forme di creazione di valore pubblico (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). In questa prospettiva, le università non vengono più concepite esclusivamente come attori chiamati a competere per risorse scarse secondo logiche di efficienza e performance, ma anche come nodi all'interno di sistemi relazionali più ampi, in cui l'interazione con altri attori istituzionali, economici e sociali diventa essenziale per la produzione di conoscenza e per la generazione di impatti positivi sulla collettività.

Questa transizione non ha implicato la sostituzione del paradigma manageriale con uno nuovo, bensì la stratificazione e sovrapposizione di logiche e approcci manageriali eterogenei che convivono all'interno delle stesse istituzioni (Torfing *et al.*, 2020; George *et al.*, 2021). Tale pluralità genera inevitabilmente tensioni e paradossi poiché gli orientamenti strategici e i meccanismi operativi associati a ciascun paradigma non sempre risultano pienamente coerenti tra loro (Ingaggiati *et al.*, 2024). Al contrario, essi possono dar luogo a processi di ibridazione, conflitto o negoziazione, che diventano parte integrante della dinamica evolutiva delle università contemporanee (Grossi *et al.*, 2020; Guarini *et al.*, 2020a).

Parallelamente, il contesto socioeconomico in cui le università operano si è profondamente trasformato. Le università non sono più chiamate a svolgere esclusivamente le funzioni classiche di didattica e ricerca. Ad esse viene, infatti, chiesto di contribuire in modo sempre più attivo, strutturato e rilevante nello sviluppo dei propri territori di riferimento (Fia, 2023; Capriolo, Barbato e Turri, 2025). Questi cambiamenti hanno spinto le università ad agire come attori plurifunzionali, capaci di attrarre risorse finanziarie e umane, di rispondere a domande differenziate provenienti da molteplici stakeholder e di posizionarsi strategicamente in un sistema della conoscenza sempre più competitivo e globale (Fumasoli, Barbato e Turri, 2020).

Alla luce di queste trasformazioni, il presente volume vuole interrogarsi sulle traiettorie di cambiamento delle università italiane, indagando in particolare tre dimensioni fondamentali (e interconnesse) dal punto di vista economico-aziendale: gli assetti di governance interni, i sistemi di pianificazione e misurazione della performance, e i percorsi di posizionamento strategico.

Il primo ambito di indagine riguarda la governance universitaria, profondamente modificata dalla Legge n. 240/2010 (nota come “Riforma Gelmini”), che a distanza di quindici anni ha lasciato tracce significative sul funzionamento interno degli atenei statali. Tale riforma, ispirata ai principi del NPM, mirava a promuovere una maggiore verticalizzazione del potere decisionale, riducendo l'influenza degli organi collegiali, razionalizzando i pro-

cessi interni e limitando le dinamiche autoreferenziali tipiche della tradizione accademica (Capano, Regini, Turri, 2017). Ne scaturisce una prima domanda di ricerca: in che misura l'attuazione della riforma ha effettivamente prodotto i risultati attesi in termini di assetti di governance interna? Le università hanno realmente adottato assetti di governance più centralizzati ed efficienti o, al contrario, hanno mantenuto configurazioni ibride che riflettono una continuità con il passato?

Un secondo ambito cruciale qui investigato è quello relativo ai sistemi di pianificazione e misurazione della performance. Introdotti in modo strutturato a partire dalla “Riforma Brunetta” del 2009 (D.lgs. n. 150/2009), questi meccanismi sono stati inizialmente recepiti in maniera prevalentemente cerimoniale, fungendo più da adempimento formale che da reale leva di governo (Dal Molin, Turri, Agasisti, 2017; Bracci *et al.*, 2020). Nel corso del tempo, tuttavia, tali sistemi hanno conosciuto un'evoluzione, orientandosi progressivamente verso logiche che mettono in relazione gli obiettivi di performance con la più ampia missione di creazione di valore pubblico (VP). Ciò conduce a una seconda domanda di ricerca: in che modo strumenti originariamente concepiti all'interno del paradigma NPM si sono trasformati per incorporare dimensioni legate alla creazione di VP e all'impatto sociale delle università?

Infine, il terzo ambito di indagine riguarda i processi di posizionamento strategico delle università italiane. Negli ultimi decenni, il sistema universitario italiano è stato interessato da un'introduzione sempre più strutturata di meccanismi di valutazione e di competizione, soprattutto in relazione all'allocazione delle risorse pubbliche (come nel caso del FFO e della VQR) (Nobili e Turri, 2025), nonché dall'ingresso ed affermazione di nuovi attori, come le università telematiche (Turri e Bratti, 2024). In questo contesto si pone la terza domanda di ricerca: quali traiettorie di posizionamento strategico hanno seguito le università italiane? Esse hanno privilegiato strategie di differenziazione e specializzazione, oppure hanno teso a convergere verso modelli per lo più omogenei?

Il presente volume è organizzato come segue. Nel Capitolo 1 verranno approfondite le caratteristiche distintive dell'università (Paletta, 2004; Mazza, Quattrone e Riccaboni, 2006; Vagnoni e Periti, 2007; Rebora, 2010; Turri, 2011; Fia, 2023) dal punto di vista istituzionale, manageriale ed organizzativo, ponendo attenzione al sistema dei portatori di interesse. Successivamente, l'autore analizzerà l'evoluzione della missione (o *mission*) dell'università e le caratteristiche peculiari dei beni e servizi erogati. Il capitolo si chiuderà, poi, con una descrizione delle risorse economico-patrimoniali che caratterizzano e denotano l'operato di un'università.

Il Capitolo 2 sviluppa e propone un framework concettuale a supporto dell'analisi e dell'interpretazione dei processi evolutivi delle università nei tre ambiti di approfondimento prima menzionati. Quindi, questo capitolo descriverà, in primo luogo, il principale approccio che ha influenzato le riforme in ambito universitario, il NPM (Hood, 1991; Ferlie, Musselin e Andresani, 2008), evidenziandone le sue peculiarità nonché i suoi effetti (quantomeno) controversi. Si presenta successivamente il framework concettuale di questo lavoro, basato sull'approccio delle logiche istituzionali (*institutional logics*) (Thornton e Ocasio, 2008). Questo framework teorico interpreta e spiega il comportamento (e cambiamento) organizzativo ed individuale sulla base delle regole culturali, norme, credenze e pratiche (le logiche istituzionali) operanti in un dato contesto istituzionale. La ricchezza di questo framework, come dimostrato in studi che lo hanno precedentemente adottato (Giacosa, Sorano e Culasso, 2020; Guarini, Magli e Francesconi, 2020a; Pilonato e Monfardini, 2022; Pilonato, 2022), risiede nella sua capacità di cogliere e valorizzare le peculiarità istituzionali ed organizzative dell'università, qui espresse come la coesistenza, contrapposizione o ibridazione tra logiche istituzionali diverse (professionale-accademica, burocratica e manageriale) (Ahrens e Khalifa, 2015; Lepori, 2016; Canhilal, Lepori e Seeber, 2015; Grossi, Dobija e Strzelczyk, 2020).

Il framework delle logiche istituzionali sarà successivamente utilizzato per analizzare e interpretare l'evoluzione ed i cambiamenti delle università in tre ambiti strettamente correlati quali gli assetti di governance interni (Capitolo 3), i sistemi di pianificazione e misurazione della performance (Capitolo 4) e i processi di posizionamento strategico delle università (Capitolo 5).

In particolare, il Capitolo 3 focalizza l'attenzione sugli assetti di governance degli atenei statali italiani e di come essa sia cambiata alla luce dell'ultima grande riforma in merito, la Legge n. 240 del 2010 anche nota come "Riforma Gelmini". Sulla base di un'analisi documentale di carattere longitudinale, il capitolo presenta evidenze empiriche su come gli atenei italiani abbiano implementato i principali meccanismi di governance della riforma a 15 anni dalla sua introduzione. L'analisi approfondisce, in modo particolare il tema della composizione dei Consigli di amministrazione (nonché le regole di selezione e le competenze dei suoi membri) e del Senato Accademico, oltre quello relativo alla numerosità e diversificazione disciplinare delle nuove principali strutture intermedie interne, ovvero i Dipartimenti. I risultati dell'analisi permetteranno di evidenziare che la concreta implementazione dei meccanismi della riforma risente in modo importante della difficile coesistenza di diverse logiche istituzionali (accademica e manageriale), generando effetti controversi e molteplici nodi irrisolti dal punto di vista manageriale ed organizzativo.

Il Capitolo 4 si focalizza sui sistemi di pianificazione e misurazione delle performance nelle università statali italiane, ponendo particolare attenzione alle diverse logiche istituzionali che li denotano (logica manageriale e logica del valore pubblico). L'analisi empirica condotta sul Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO (2023-2025) di tutti i mega<sup>1</sup> atenei statali italiani mostra che l'integrazione di una logica orientata al valore pubblico stia avvenendo in modo efficace su alcune dimensioni analitiche chiave, quali la multidimensionalità degli obiettivi e l'orientamento al miglioramento. Tuttavia, il coinvolgimento degli stakeholders (soprattutto quelli esterni) nei processi di pianificazione e la presenza di adeguati indicatori di outcome risultano ancora sfide attuali per gli atenei considerati.

Infine, il Capitolo 5 approfondisce il tema del posizionamento strategico delle università italiane nel corso degli ultimi decenni. Partendo da un'applicazione del modello delle cinque forze di Porter (1985) al contesto universitario italiano, il capitolo presenta due diverse analisi quantitative. In primo luogo, l'analisi si concentrerà sui soli atenei statali, investigando se, attraverso i loro percorsi di posizionamento, essi hanno perseguito una logica prettamente manageriale – volta alla ricerca di un vantaggio competitivo di differenziazione – o invece abbiano perseguito strategie più conservative o di conformità verso le pressioni ambientali. Questa analisi permetterà, inoltre, di mettere in luce su quali dimensioni (la mission, il mix disciplinare, la dimensione internazionale o regionale del mercato degli studenti) gli atenei statali italiani hanno cercato di posizionarsi in modo più distintivo. In secondo luogo, l'analisi si focalizzerà sul confronto tra il posizionamento strategico delle università telematiche e università tradizionali (ovvero gli atenei che erogano la quasi totalità dei loro corsi di laurea in presenza) nel mercato degli studenti, mettendo in luce differenze e convergenze da una prospettiva longitudinale. I risultati dell'analisi metteranno in luce come, nonostante l'aumento della competizione tra gli atenei italiani, le università statali abbiano mostrato una limitata capacità di differenziazione strategica. Al contrario, le università telematiche si sono dimostrate particolarmente efficaci nel posizionarsi in nicchie del mercato degli studenti meno presidiate dalle università tradizionali.

Questo volume vuole, pertanto, contribuire al crescente (seppur ancora limitato) dibattito presente all'interno della letteratura economico-aziendale ita-

<sup>1</sup> I mega atenei sono università che presentano un numero di studenti iscritti superiore a 40.000. Secondo la classificazione dell'ISTAT, sono presenti 10 mega atenei in Italia: Università di Bologna, Università di Padova, Università Statale di Milano, Università Sapienza di Roma, Università di Palermo; Università di Firenze; Università di Torino, Università di Pisa, Università Federico II di Napoli e Politecnico di Milano.



liana sui temi legati all'università in quanto peculiare tipologia di istituto pubblico. A tal proposito, un contributo di Adinolfi del 2004<sup>2</sup> analizza le monografie che gli studiosi italiani di economia aziendale hanno dedicato ai processi di innovazione ed evoluzione delle amministrazioni pubbliche dal 1978 al 2003. L'autrice sottolinea che, su più di 550 monografie, solamente 15 presentano una chiara attenzione all'ambito dell'università<sup>3</sup>. In modo analogo, l'analisi presentata da Turri (2011) mette in risalto che dal 1992 al 2010, solamente il 5% degli articoli pubblicati nella rivista *Azienda pubblica* approfondisce tematiche relative all'università, segnalando un'attenzione episodica ancora episodica anche se crescente negli ultimi anni considerati. Inoltre, Turri (2011, p. 18), concordando con Cugini e Pilonato (2007) sottolinea che «la riflessione teorica degli aziendalisti verte in preferenza sull'area della valutazione, controllo e tecniche di rilevazione e solo in modo residuale sulla dimensione unitaria dell'università come sistema socioeconomico». La Tabella 1 aggiorna ed amplia l'analisi effettuata da Turri nel 2011 sulla rivista *Azienda pubblica* considerando gli ultimi 15 anni (2008-2023), e includendo anche la rivista *Management Control*. Come si evince da essa, la percentuale dei contributi riguardanti l'università (o il contesto universitario) pubblicati nelle due riviste è simile a quella riportata da Turri (2011). Tuttavia, le pubblicazioni relative ai temi dell'università sono crescenti a partire dagli ultimi dieci anni<sup>4</sup>.

Una crescente attenzione allo studio dell'università e delle sue peculiari caratteristiche è altresì riscontrabile nella pubblicazione di diverse recenti monografie in collane accreditate dalla Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA) (Deidda Gagliardo e Paoloni, 2020; Paolini e Del Bene, 2021; Caperchione e Bianchi, 2022), oltre che nella creazione di un Gruppo di Studio (GdS) denominato "Governance e misurazione della performance nelle università statali" dentro la stessa cornice di SIDREA<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Adinolfi P. (2004), *L'innovazione gestionale nelle organizzazioni pubbliche: un'analisi della letteratura aziendalistica*, presentato al Workshop della rivista *Azienda pubblica* dal titolo "L'innovazione nel governo e nel management dei sistemi di pubblica amministrazione", Università Cattaneo di Castellanza, 20-05-2004.

<sup>3</sup> Si considerino, ad esempio, i preziosi contributi di Matteuzzi Mazzoni (2002), Palumbo (1999), Fici (2001), Pollifroni (2001), Minelli *et al.* (2002), Arcari (2003), Barnabè (2003), Strassoldo (2003), Paletta (2004) e Del Sordo (2005).

<sup>4</sup> Inoltre, è interessante segnalare che entrambe le riviste hanno dedicato una *special issue* (*Azienda Pubblica* nel 2015 e *Management Control* nel 2017) sui temi della contabilità pubblica e sui sistemi informativi nelle università italiane.

<sup>5</sup> Il GdS ha visto la partecipazione di più di 70 ricercatori e docenti italiani di economia aziendale provenienti da molteplici atenei.

Tab. 1 – Numero di pubblicazioni sulle tematiche relative all'università delle riviste *Azienda Pubblica* e *Management Control* dal 2008 al 2023

| Anno   | Tot. pubblicazioni**<br>AZIENDA PUBBLICA | Pubblicazioni sui temi<br>relativi all'università | Tot. pubblicazioni**<br>MANAGEMENT<br>CONTROL | Pubblicazioni sui temi<br>relativi all'università |
|--------|------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 2023   | 16                                       | 2 (13%)                                           | 33                                            | 2 (6%)                                            |
| 2022   | 16                                       | 1 (6%)                                            | 30                                            | 2 (7%)                                            |
| 2021   | 16                                       | 1 (6%)                                            | 44                                            | 1 (2%)                                            |
| 2020   | 16                                       | 4 (25%)                                           | 28                                            | 4 (14%)                                           |
| 2019   | 16                                       | 3 (19%)                                           | 28                                            | 1 (4%)                                            |
| 2018   | 17***                                    | 0                                                 | 27                                            | 2 (7%)                                            |
| 2017   | 18                                       | 2 (11%)                                           | 19*                                           | 8 (42%)                                           |
| 2016   | 19                                       | 1 (5%)                                            | 23                                            | 0                                                 |
| 2015   | 18                                       | 10* (56%)                                         | 16                                            | 0                                                 |
| 2014   | 16                                       | 5 (31%)                                           | 15                                            | 2 (13%)                                           |
| 2013   | 20                                       | 2 (10%)                                           | 16                                            | 2 (13%)                                           |
| 2012   | 23                                       | 0                                                 | 25                                            | 1 (4%)                                            |
| 2011   | 18                                       | 2 (11%)                                           | 16                                            | 0                                                 |
| 2010   | 19                                       | 1 (5%)                                            | //                                            | //                                                |
| 2009   | 25                                       | 2 (8%)                                            | //                                            | //                                                |
| 2008   | 19                                       | 0                                                 | //                                            | //                                                |
| Totale | 292                                      | 12 (4%)                                           | 320                                           | 25 (8%)                                           |

\* Presenza di un'intera Special Issue su tematiche relative all'università

\*\* Si escludono dal conteggio gli editoriali e le fonti di approfondimento

\*\*\* Il fascicolo 2 del 2018 non è pubblicamente accessibile quindi il conteggio delle pubblicazioni risente di questo dato mancante

Fonte: elaborazione dell'autore dai siti delle due riviste

In secondo luogo, un'analisi più approfondita dei contributi delle due riviste, ha rimarcato la grande attenzione che gli studiosi di economia aziendale hanno riservato a tematiche relative ai metodi e tecniche di gestione delle università, quali l'evoluzione dei sistemi di pianificazione, gestione e misurazione delle performance (Cosenz, 2015; Pilonato, 2022; Caperchione e Bianchi, 2022; Deidda Gagliardo *et al.*, 2023; Cepiku *et al.*, 2023) i meccanismi di valutazione e assicurazione della qualità (Barnabè e Riccaboni, 2008; Aversano *et al.*, 2019; Giacosa, Sorano e Culasso, 2020) e dei sistemi contabili (Coran e Pilonato, 2015; Mussari *et al.*, 2015; Salvatore e Del Gesso, 2017; Arena, Ca-

tuogno e Viganò, 2021). Oggetto di studio sono stati, inoltre, gli assetti di governance (a livello sistemico e corporate) e il comportamento strategico delle università (Rebora e Turri, 2009; Riccaboni e Galgani, 2010; Cantele, Martini e Campedelli, 2011; Galizzi e Siboni, 2015; Fia, 2023).

Quindi, sulla base delle considerazioni sviluppate poc'anzi, l'ambizione e scopo di questo lavoro è anche quello di contribuire a questa crescente attenzione dei docenti e ricercatori italiani di economia aziendale verso lo studio dell'università. Nel contribuire a questo dibattito, l'autore intende adottare un approccio quanto più unitario e sistemico, capace di valorizzare le peculiarità istituzionali ed organizzative dell'università (Paletta, 2004; Rebora, 2010; Turri, 2011), e di riconoscere e tutelare il suo carattere unitario (Borgonovi, 2006). La scelta di adottare il framework concettuale delle logiche istituzionali è, da questo punto di vista, coerente con l'ambizione di preservare e illustrare la complessità istituzionale ed organizzativa delle università (Pilonato e Monfardini, 2022).

D'altronde, come sottolineato da Vittorio Coda (2006, p. 10), uno dei tratti distintive dell'economia aziendale è proprio la capacità di analizzare «la fenomenologia economica nella sua concreta complessità così come essa si presenta a coloro che a vario titolo [...] sono responsabili del governo della stessa». Questo approccio permette di salvaguardare «come valore indispensabile e caratterizzante, la complessità interna, che si sostanzia nelle eterogeneità, inter ed infra-ateneo, sia degli oggetti e delle metodologie della ricerca sia delle soluzioni organizzative e dei tratti e delle metodologie dell'offerta formativa, anche come effetto delle peculiarità del territorio di riferimento» (Mazza, Quattrone e Riccaboni, 2006, p. 35).

## LE CARATTERISTICHE DISTINTIVE DELL'UNIVERSITÀ DAL PUNTO DI VISTA ECONOMICO-AZIENDALE

### **1.1. Peculiarità istituzionali, gestionali e organizzative dell'università**

Come sottolineato da Turri (2011), l'analisi e la comprensione dei processi di cambiamento dell'università deve avere come punto di partenza la considerazione delle sue peculiarità istituzionali, gestionali, ed organizzative. L'università rappresenta infatti una realtà istituzionale complessa e con caratteristiche distintive che perdurano nel corso del tempo (Minelli, Rebora e Turri, 2002; Paletta, 2004; Mazza, Quattrone e Riccaboni, 2006; Vagnoni e Periti, 2007; Rebora, 2010). A tal proposito, il concetto di 'burocrazia professionale' (*professional bureauacracy*), sviluppato dall'economista H. Mintzberg (1979), rappresenta un necessario punto di partenza. La burocrazia professionale è una configurazione organizzativa che svolge funzioni, beni e servizi altamente specializzati e complessi, necessitando, pertanto, di personale altamente qualificato ma relativamente stabile nel tempo. Il cuore pulsante di tale forma organizzativa è difatti rappresentato dai cosiddetti "professionisti" (es: i medici negli ospedali, i docenti nelle università), i quali posseggono sviluppate conoscenze e competenze oltre che un notevole grado di autonomia nello svolgere le loro funzioni, e dal supporto operativo di personale tecnico-amministrativo. Ne consegue che il principale meccanismo di coordinamento della burocrazia professionale è rappresentato dalla standardizzazione delle conoscenze e competenze dei professionisti, la quale avviene nella fase della loro formazione iniziale. Infine, Mintzberg sottolinea come la burocrazia professionale sia caratterizzata da decentramento organizzativo e dall'autogoverno dei professionisti.