

IL PERFORMANCE MANAGEMENT NELLE UNIVERSITÀ STATALI. STATO DELL'ARTE E NUOVE SFIDE

a cura di

**Enrico Deidda Gagliardo
Mauro Paoloni**



**Società Italiana di Ragioneria
e di Economia Aziendale**

FrancoAngeli

OPEN  ACCESS

Collana della Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA)

Direzione: Stefano Marasca (Università Politecnica delle Marche)

Comitato Scientifico: Stefano Adamo (Università del Salento); Luca Bartocci (Università di Perugia); Adele Caldarelli (Università di Napoli Federico II); Bettina Campedelli (Università di Verona); Nicola Castellano (Università di Pisa); Vittorio Dell'Atti (Università di Bari); Francesco De Luca (Università di Chieti-Pescara); Anna Maria Fellegara (Università Cattolica – Piacenza); Raffaele Fiorentino (Università di Napoli Parthenope); Francesco Giunta (Università di Firenze); Alberto Incollingo (Università della Campania); Giovanni Liberatore (Università di Firenze); Andrea Lionzo (Università Cattolica – Milano); Rosa Lombardi (Università di Roma La Sapienza); Luciano Marchi (Università di Pisa); Riccardo Mussari (Università di Siena); Paola Paoloni (Università di Roma La Sapienza); Stefania Veltri (Università della Calabria).

SIDREA è l'associazione scientifica dei docenti di Ragioneria e di Economia aziendale inquadrati nel settore scientifico-disciplinare SECS-P/07. L'associazione è stata costituita nel 2005 allo scopo di promuovere lo sviluppo della base scientifica, della cultura economico-aziendale e dei principi di buon governo delle aziende di ogni tipo: dalle imprese alle aziende non-profit; dalle aziende private alle amministrazioni pubbliche; dalle piccole e medie imprese alle grandi imprese; dalle aziende familiari alle reti d'impresa.

La Collana pubblica studi e ricerche realizzati nell'ambito dei Gruppi di Studio SIDREA sulle tematiche di rilevante interesse teorico e applicativo nell'area della Ragioneria e dell'Economia Aziendale. L'obiettivo è quello di sviluppare sia modelli teorici sia applicazioni, in rapporto alle teorie economico-aziendali ed alla prassi delle aziende e della professione, sulle specifiche tematiche di riferimento dei gruppi di studio:

- Bilancio e principi contabili;
- Comunicazione non finanziaria;
- Governance e Controlli interni;
- Linee guida per il Controllo di gestione;
- Contabilità pubblica;
- Valutazione d'azienda;
- Diagnosi precoce della crisi d'impresa;
- Capitale intellettuale, Smart Technologies e Digitalizzazione;
- Studi di Genere.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

IL PERFORMANCE MANAGEMENT NELLE UNIVERSITÀ STATALI. STATO DELL'ARTE E NUOVE SFIDE

a cura di

**Enrico Deidda Gagliardo
Mauro Paoloni**



**Società Italiana di Ragioneria
e di Economia Aziendale**

FrancoAngeli

OPEN  ACCESS

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate*
4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

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

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

INDICE

1. Coerenza e qualità dell'architettura di programmazione e controllo delle Università. Riflessioni sulle consonanze e dissonanze strategico-gestionali, di Enrico Bracci, Enrico Deidda Gagliardo, Paolo Esposito e Giorgia Gobbo	pag.	9
1.1. Introduzione	»	9
1.2. Coerenza e qualità dell'architettura di programmazione e controllo delle Università	»	10
1.3. Framework concettuale: la teoria neo-istituzionalista	»	13
1.4. Metodologia della ricerca	»	15
1.5. Analisi dei risultati	»	16
1.5.1. Il caso dell'Università di Ferrara	»	16
1.5.2. Il caso dell'Università del Sannio	»	22
1.6. Discussione e riflessioni conclusive	»	26
2. La pianificazione strategica nelle università come strumento di governance e innovazione manageriale. Un'analisi comparativa, di Lucia Biondi, Salvatore Russo e Carlo Bagnoli	»	31
2.1. Introduzione	»	31
2.2. Lo <i>strategic management</i> nelle organizzazioni pubbliche	»	32
2.3. Strategia e performance nella prospettiva delle università	»	33
2.4. La metodologia d'analisi	»	35
2.5. I risultati	»	37
2.5.1. Pianificazione strategica e performance nell'Università Roma Tre	»	37
2.5.2. Pianificazione strategica e performance nell'Università Ca' Foscari	»	42
2.6. Discussione e conclusioni	»	46

3. Un “sistema unico” per la qualità delle università pubbliche. Spunti di riflessione, di <i>Maria Teresa Nardo, Franco Rubino e Romilda Mazzotta</i>	pag. 53
3.1. Introduzione	» 53
3.2. Ciclo delle performance e sistema Ava	» 54
3.2.1. Quadro normativo di riferimento	» 54
3.2.2. Ciclo delle performance e “qualità”	» 55
3.3. Literature review	» 57
3.4. La ricerca	» 60
3.4.1. La scelta dei casi	» 60
3.4.2. Approccio metodologico	» 60
3.5. I risultati dell’analisi	» 62
3.5.1. L’approccio normativo: spunti di riflessione	» 62
3.5.2. Le esperienze	» 64
3.6. Considerazioni conclusive e limiti della ricerca	» 68
4. Sistemi di controllo e didattica universitaria. Un’analisi empirica, di <i>Patrizio Monfardini e Silvia Pilonato</i>	» 75
4.1. Introduzione	» 75
4.1.1. I sistemi di controllo negli atenei	» 76
4.2. Contesto italiano	» 78
4.3. Metodologia	» 80
4.4. L’analisi empirica	» 82
4.5. Conclusioni	» 85
5. Il sistema di misurazione e valutazione delle performance di ricerca scientifica delle università statali. Considerazioni critiche, sfide emergenti e riflessi sull’accountability interna ed esterna, di <i>Luca Ianni, Antonio D’Andreamatteo, Ida Verna e Michelina Venditti</i>	» 89
5.1. Introduzione	» 89
5.2. La misurazione e valutazione delle performance nelle università italiane e i suoi riflessi sulla accountability	» 91
5.3. Il modello di valutazione della ricerca in Italia (VQR). Alcune considerazioni critiche ed impatto sulla distribuzione delle risorse	» 94
5.4. Il contributo della misurazione e valutazione delle performance scientifiche al rafforzamento dell’accountability interna ed esterna	» 98
5.5. Sfide emergenti e considerazioni conclusive	» 103

6. La terza missione delle Università. Considerazioni sulla governance di genere , di <i>Claudia Arena, Simona Catuogno, Carla Del Gesso e Claudia Salvatore</i>	pag. 110
6.1. Introduzione	» 110
6.2. La terza missione nelle università	» 111
6.3. La misurazione della terza missione nelle università	» 115
6.4. La governance nelle Università: il problema del gender	» 117
6.5. L’impatto del genere sulla terza missione nelle università	» 119
6.5.1. Obiettivo	» 119
6.5.2. Metodo	» 120
6.5.3. Risultati	» 121
6.6. Conclusioni	» 125
7. Capitale intellettuale e performance nelle università italiane: ruolo e contributo dei dirigenti universitari e della componente non accademica , di <i>Massimo Ciambotti, Mara Del Baldo, Federica Palazzi e Francesca Sgrò</i>	» 130
7.1. Introduzione	» 130
7.2. Il performance management nel Settore universitario: background istituzionale e normativo	» 131
7.3. L’importanza strategica del Capitale Intellettuale nel settore Universitario	» 135
7.4. Intellectual capital management nelle Università: una breve rassegna della letteratura	» 138
7.5. Un nuovo modello sulle relazioni tra CI e performance delle università	» 142
8. Il capitale relazionale nelle università: analisi della letteratura e spunti di ricerca , di <i>Mauro Paoloni e Paola Paoloni</i>	» 152
8.1. Introduzione	» 152
8.2. Università imprenditoriale e capitale relazionale	» 153
8.3. Analisi della letteratura offerti	» 154
8.3.1. Nuovi modelli di Università imprenditoriale	» 156
8.3.2. Il capitale intellettuale nell’Università	» 157
8.3.3. Il capitale relazionale nelle Università	» 159
8.4. Il capitale relazionale e lo stato di emergenza nel contesto organizzativo universitario	» 160
8.5. Considerazioni conclusive	» 163

9. Il performance management nelle Università statali.	
Stato dell'arte e nuove sfide , di <i>Enrico Deidda Gagliardo e Mauro Paoloni</i>	pag. 169
9.1. Obiettivi e metodologia	» 169
9.2. Il ciclo della performance	» 171
9.3. Le dimensioni della performance	» 180
9.4. Le condizioni abilitanti della performance	» 187
9.5. Criticità e punti di forza del Performance Management nelle Università statali	» 194
9.6. Le nuove sfide del Performance Management nelle Università statali	» 196

1. COERENZA E QUALITÀ DELL'ARCHITETTURA DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DELLE UNIVERSITÀ. RIFLESSIONI SULLE CONSONANZE E DISSONANZE STRATEGICO-GESTIONALI

di *Enrico Bracci, Enrico Deidda Gagliardo, Paolo Esposito
e Giorgia Gobbo**

1.1. Introduzione

Il sistema universitario italiano si è caratterizzato, nell'ultimo decennio, per un processo continuo di riforma contraddistinto da una spinta all'introduzione di nuovi strumenti e processi di programmazione e controllo della performance. Se da un lato questo ha permesso di innovare e uniformare gli strumenti disponibili e presenti nelle Università, dall'altro lato non sempre tali innovazioni hanno di fatto modificato i processi, le routine organizzative, i valori e i processi decisionali, rischiando di creare una reazione adempimentale alle riforme.

Il presente contributo si caratterizza per il tentativo di indagare le ragioni che aiutano a spiegare il livello di coerenza e qualità degli strumenti di programmazione e controllo della performance nelle università pubbliche. I risultati derivano da due casi studio condotti all'interno di Università statali. Dal punto di vista concettuale, lo studio farà riferimento alle teorie istituzionaliste che da tempo hanno cercato di indagare i fattori che spiegano il cambiamento organizzativo, ma anche le dinamiche di stabilità e resistenza al cambiamento stesso (Meyer e Rowan, 1977; Burns e Scapens, 2000; Scapens, 1994).

Il contributo del lavoro risiede nella verifica della coerenza tra gli strumenti di programmazione delle Università pubbliche e/o di emersione di operazioni di vestizione formale (*window dressing*) in ordine ai prescritti livelli di compliance normativa (Ribeiro e Scapens, 2006). I risultati rappresentano una base teorica di riflessione sull'evoluzione degli strumenti di

* Il lavoro, pur essendo frutto di una comune attività di ricerca, può essere così attribuito: Bracci (*corresponding author*) paragrafi 1.1, 1.3. e 1.6; Deidda Gagliardo paragrafi 1.2, 1.5.1; Gobbo paragrafi 1.4, 1.5.1 (Università di Ferrara); Esposito (Università del Sannio) paragrafo 1.2, 1.5.2 e 1.6.

programmazione, utile al fine di verificare il livello di coerenza programmatica in termini di consonanze e/o dissonanze strategico-decisionali, di individuare possibili meccanismi di raccordo e di integrazione con la pianificazione strategica delle Università, di ipotizzare paradigmi e modelli, con rilevanti implicazioni non solo di natura strategica, ma anche manageriale.

Il resto del lavoro sarà strutturato nel seguente modo: nella seconda sezione si presenterà una *review* della letteratura sui sistemi di programmazione e controllo delle Università pubbliche, evidenziandone l'architettura istituzionale. Nella sezione terza si presenterà il *framework* concettuale, centrato sulla teoria istituzionalista. La quarta sezione descriverà la metodologia della ricerca, prima di procedere all'analisi di due casi studio. L'ultima sezione discuterà le riflessioni conclusive e le implicazioni teorico-pratiche della ricerca.

1.2. Coerenza e qualità dell'architettura di programmazione e controllo delle Università

Il disegno strategico complessivo delle Università in diversi Paesi è stato, nel tempo, finalizzato a condurle verso una progressiva autonomia sul piano organizzativo e amministrativo. In tal senso, si è andati progressivamente verso un modello sempre più manageriale, che ha visto l'introduzione di sistemi di misurazione, valutazione e rendicontazione delle performance espresse tanto nella dimensione quantitativa (Pugh et al., 2005; Shin, 2010), che qualitativa (Guthrie, Neumann, 2007; Fereydoon, 2010).

L'architettura dei sistemi di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione delle performance, non solo economico-finanziarie (Lapsley e Miller, 2004; Cosenz, 2015), ma anche sociali (Roos, 2019), di sostenibilità (Caeiro et al., 2020), ambientali (Marrone et al., 2018), e poi sempre più diffusamente concentrate a misurare anche il capitale intellettuale generato (Leitner, 2004; Cantele, Campedelli, 2013; Esposito et al., 2013; Christopher, Leung, 2015) dalla dimensione partecipativa (Kucharcikova et al., 2019), ha trovato un ampio interesse da parte degli studiosi, specie negli ultimi anni (Caeiro et al., 2020;).

Tale disegno trova conferma da buona parte della letteratura internazionale, grazie all'attenzione che alcuni studiosi hanno offerto, indagando le performance (Sousa e t al., 2010; ter Bogt, Scapens, 2012) delle diverse università europee, soprattutto laddove i vincoli di bilancio sono stati più stringenti generando tensioni (Mussari et al., 2015; Christopher, Leung, 2015; Kallio et al., 2016), difficoltà di rendicontazione (Mussari, Sostero, 2004;

Paolini, Soverchia, 2013; Aversano et al., 2017), e governo (Christopher, Leung, 2015; Romano, Cirillo, 2015; Trequattrini et al., 2015), o ancora dove la governance e il controllo sono nelle disponibilità quasi esclusive di soggetti economici di natura privatistica.

All'interno dell'attuale contesto istituzionale, l'architettura di programmazione e controllo delle università dovrebbe articolarsi in 3 livelli: mandato, strategico, tattico o operativo. Questa articolazione deve, inoltre, svilupparsi secondo i principi della coerenza programmatica verticale ed orizzontale e della qualità.

Per coerenza programmatica verticale (Ziruolo, 2013; Deidda Gagliardo, 2015) s'intende la sequenzialità logica discendente tra i livelli di mandato, strategico e tattico-operativo. Le missioni di mandato si articolano in strategie, le quali sono funzionali al raggiungimento delle stesse, queste ultime, si suddividono poi in tattiche operative, e sono funzionali al perseguimento di quelle strategiche.

Per coerenza misurativa verticale s'intende la sequenzialità dei processi di misurazione tra i tre livelli: si misura così il contributo dei risultati operativi ai risultati strategici, e il contributo di questi ultimi rispetto ai prefissati risultati di mandato.

Per coerenza orizzontale, s'intende invece l'integrazione tra documenti afferenti lo stesso livello, al fine di rappresentare il futuro programmato in modo olistico (Guthrie e English, 1997).

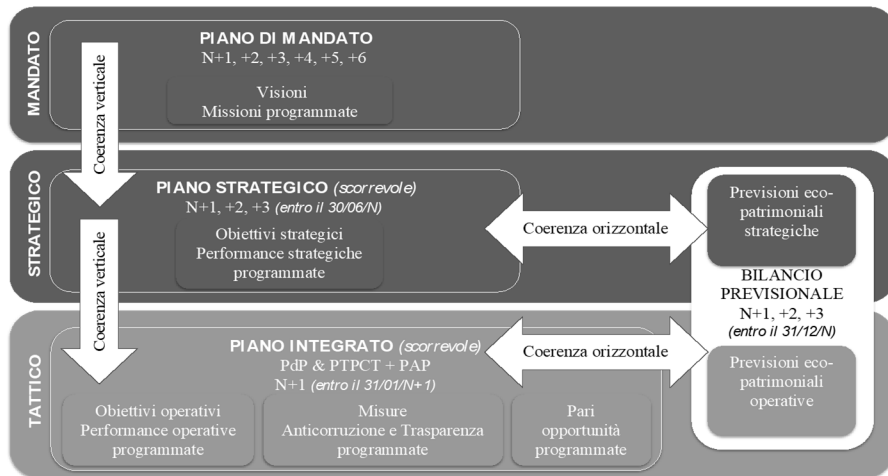
Ad esempio, a livello programmatico s'intende l'integrazione tra obiettivi di performance, previsioni economico-patrimoniali, misure anticorruzione-trasparenza, e azioni positive attese per le pari opportunità. Il Piano Strategico ed il Piano Integrato contengono anche le strategie e le tattiche connesse alle più generali politiche del sistema universitario, guidate dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) e dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR): tra queste si cita, a titolo esemplificativo, la programmazione triennale ex D.M. n. 989 del 25/10/2019 (c.d. PRO3¹) e, ancora, le politiche della qualità (es. AVA). Dal combinato disposto della normativa e della regolamentazione sopra-riciamata è possibile derivarne un modello di coerenza programmatica verticale ed orizzontale rappresentato nella Figura 1.

Per qualità degli strumenti di programmazione della performance s'intende l'adeguatezza programmatica (Poddighe et al., 2013), ossia l'idoneità

¹ <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/decreto-ministeriale-n-989-del-25-10-2019-relativo-alle-linee-general-di-indirizzo-della-programmazione-delle-universita-2019-2021>.

degli stessi a svolgere funzioni di guida della gestione a fini decisionali e di accountability per gli stakeholder (Steccolini, 2003) interni ed esterni.

Fig. 1 – Il modello della coerenza programmatica verticale ed orizzontale



La verifica del livello di adeguatezza programmatica può essere misurata in termini di presenza (ed eventualmente frequenza), nei Piani della Performance osservati, dei seguenti item.

- La *qualità della presentazione* dell'ente può essere espressa in termini di completezza informativa, cioè della presenza di informazioni attinenti le finalità, l'organizzazione, le risorse a disposizione e dell'utilizzo delle stesse ai fini della programmazione e in funzione della creazione di Valore Pubblico (Moore, 1995; Deidda Gagliardo, 2002, 2015).
- La *qualità dell'analisi di contesto* può essere espressa in termini di completezza informativa, ovvero di presenza delle informazioni attinenti il contesto esterno (O'Flynn, 2007) e dell'utilizzo delle stesse ai fini della programmazione.
- La *qualità degli obiettivi* può essere espressa in termini di completezza e di adeguatezza informativa degli obiettivi, ad es. chiarezza (Pollanen, 2005), selettività (Boyne et al., 2003), prospettiva degli stakeholder (Meneguzzo, 2006).
- La *qualità delle performance* può essere espressa in termini di completezza e di adeguatezza informativa degli indicatori, ad es. molteplicità e multidimensionalità, focus sulle dimensioni relative alle risorse umane, economico-finanziarie e strumentali (Deidda Gagliardo, 2002), di econo-

micità, efficienza, efficacia (Pavan-Reginato, 2012), di impatto (Talbot, 2011), e loro misurabilità.

Il modello sopra descritto rappresenta l'architettura all'interno della quale tutte le Università italiane dovrebbero muoversi ed allineare i propri strumenti e processi di programmazione, misurazione e rendicontazione della performance.

1.3. Framework concettuale: la teoria neo-istituzionalista

I sistemi di programmazione controllo della performance (successivamente sistemi di controllo) nella visione razionalista rappresentano un insieme di strumenti e processi la cui implementazione permette il miglioramento delle decisioni e delle performance aziendali. Questa visione semplificata e descrittiva della realtà è stata oggetto di critiche e sviluppi, in modo particolare dalle teorie istituzionaliste (Ribeiro e Scapens, 2006). Queste ultime si sono focalizzate sulla comprensione di come le regole, le norme e le strutture sociali esistenti in una azienda influenzino e siano influenzate dalle innovazioni/cambiamenti dei sistemi di programmazione e controllo. Di fatto, le teorie istituzionaliste hanno cercato di comprendere in che modo i cambiamenti nei sistemi di controllo si colleghino con i comportamenti, i valori, le abitudini "istituzionalizzate" all'interno dei corpi sociali delle aziende (D'Atri, 1999).

Le teorie istituzionaliste traggono origine dai primi studi di Meyer e Rowan (1977) grazie ai quali si iniziò ad indagare come le aziende reagiscono al contesto istituzionale esterno al fine di garantire la migliore risposta agli stimoli da esso provenienti. Le aziende "istituzionalizzate" sono considerate coloro che meglio adattano le loro strutture e procedure a ciò che l'ambiente sociale e culturale esterno considera legittimo e di valore. Per le aziende questa capacità di adattamento istituzionale permette di garantire la legittimazione rispetto alle istituzioni esterne, essenziale per la loro sopravvivenza e sviluppo. Questa ricerca di legittimazione e di risorse aiuta a spiegare come le forme organizzative, le procedure e gli strumenti diffusi tra aziende simili, in uno stesso contesto istituzionale tendono ad assimilarsi. Questo è vero soprattutto in contesti fortemente istituzionalizzati come sono ad esempio le aziende pubbliche, in generale, ma anche le Università, oggetto specifico del presente lavoro. Tali contesti, infatti, si caratterizzano per la presenza di istituzioni esterne (es. MUR – ANVUR – CRUI) che definiscono le regole, le norme, i valori e legano a queste risorse, ma anche la stessa legittimazione delle singole Università.

Meyer e Rowan (1977) evidenziano come il comportamento isomorfico delle aziende nell'adattarsi alle pressioni esterne rischia di generare il classico effetto di “*decoupling*”, ovvero di disaccoppiamento. Partendo da questa riflessione, altri autori hanno suggerito come le aziende adottino comportamenti strategici per rispondere alle pressioni istituzionali (Oliver, 1991), cercando di adempiere alle nuove norme, regolamenti e aspettative, adottando procedure e strutture in maniera formale (adempimentale si direbbe), al fine di conseguire la legittimazione ed assicurarsi le risorse, non solo finanziarie, da cui dipendono (Oliver, 1991).

Studi successivi si sono poi posti il problema, non solo di se e come le aziende adattano le proprie strutture e procedure in funzione di risposta alle sollecitazioni esterne, ma di come queste nuove strutture e procedure diventano esse stesse istituzionalizzate all'interno dell'azienda. Infatti, non sempre i cambiamenti imposti dall'esterno risultano disaccoppiati (*decoupled*), ma in taluni casi i nuovi strumenti e procedure cambiano effettivamente le routine, i valori e i principi di funzionamento dell'azienda, ovvero diventano istituzionalizzati al loro interno.

Gli studi derivanti dalla *old institutional economics* (OIE) cercando di aprire alla comprensione di questi fenomeni e di come i cambiamenti nei sistemi di controllo, ad esempio, cambino effettivamente le routine organizzative oppure no (Burns e Scapens, 2000; Scapens, 1994). Burns e Scapens (2000) hanno proposto un adattamento della OIE, combinata con altre teorie, sviluppando un *framework* orientato in maniera particolare a comprendere i meccanismi intra-organizzativi alla base della istituzionalizzazione dei cambiamenti dei sistemi di controllo. I sistemi di controllo sono considerati, in tale contesto, come un insieme di regole e routine che interagiscono con le altre regole e routine organizzative e che permettono la reificazione del sistema aziendale (Scapens, 1994). La domanda teorica alla base di tale modello è la comprensione di come nuove forme e strumenti di controllo diventino istituzionalizzati all'interno delle aziende. Nel nostro caso specifico, in che modo l'insieme di strumenti di pianificazione strategica e programmazione delle Università si integrino, così come da linee guida e aspettative, divenendo una normale routine e modalità di lavoro all'interno dell'organizzazione? Infatti, non tutte le nuove regole e routine diventano istituzionalizzate (Burns e Scapens, 2000), soprattutto quando queste mettono in discussione le istituzioni dominanti del contesto aziendale in cui si inseriscono. Questo sviluppa forme di resistenza o di desistenza, generando la risposta istituzionale ai cambiamenti. Talvolta il *decoupling* si genera anche per effetto dell'efficiente gestione delle routine e prassi, quando queste sono con-

siderate legittime ed il loro cambiamento risulti complesso o comunque, nel breve termine, non efficiente.

Questo approccio di studio, permette di andare oltre i limiti della teoria istituzionale, considerando gli aspetti intra-organizzativi e processuali che spiegano l'emergere del cambiamento organizzativo, ovvero il mantenimento dello status quo con una strategia di “*window-dressing*”, ovvero di disaccoppiamento tra aspetto formale e reale funzionamento dei sistemi di controllo (Ribeiro e Scapens, 2006).

1.4. Metodologia della ricerca

La ricerca persegue l'obiettivo di indagare se vi sia coerenza, in termini di consonanze e/o dissonanze strategico-decisionali, tra gli strumenti di programmazione e controllo nelle Università pubbliche. A tal fine si è ricorsi ad una metodologia di ricerca qualitativa di tipo descrittivo-esplorativo (Chicchì, 2012) attraverso lo studio di due casi: l'Università degli Studi di Ferrara (successivamente Uniffe) e l'Università degli Studi del Sannio (successivamente Unisannio). Il ricorso al *multiple case studies* «permette di comprendere meglio uno stesso fenomeno» (Chicchì, 2012) grazie allo studio congiunto e alla comparazione tra i casi stessi (Fattore, 2005). La scelta dei due casi è stata fatta seguendo una logica di campionamento finalizzato (*purpose sampling*) (Patton, 2015). In modo particolare, si è seguita una duplice logica. La prima si riferisce al fatto che in entrambi i casi ci troviamo di fronte ad Università che hanno ottenuto una valutazione positiva nella visita del CEV dell'Anvur, attestando quindi la rispondenza formale alle normative. La seconda si riferisce ad una logica di contrapposizione dimensionale, in quanto Uniffe rappresenta un Ateneo di grandi dimensioni (>20.000 studenti iscritti), mentre Unisannio rappresenta un Ateneo di piccole dimensioni.

La verifica della presenza o meno di tale *consonanza* ha previsto un primo step di analisi della *coerenza* (verticale e orizzontale) tra gli strumenti di performance nonché *l'adeguatezza* degli stessi rispetto alle Linee Guida (LG) del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), per poi passare al confronto tra i contenuti dei documenti di programmazione e i documenti di rendicontazione.

La ricerca è stata condotta tramite l'analisi del testo (Yu et al., 2011) dei principali documenti di programmazione e rendicontazione delle Università: Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance; Piano di Mandato; Piano Strategico; Piano Integrato, comprendente il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Promozione della Trasparenza; Bilancio di Pre-

visione; Relazione sulla Performance; Bilancio di Genere (solo UniFE); Bilancio Unico di Ateneo.

Tali documenti, sono stati scaricati dalla sezione “Amministrazione Trasparente”, presente nei siti internet istituzionali. Ulteriori documenti interni sono stati raccolti e analizzati.

Alla luce della metodologia prescelta, lo studio non è privo di limitazioni. Trattandosi di studio esplorativo, la finalità non è quello di derivare teorie generalizzabili, ma spunti teorici e pratici utili per futuri ulteriori studi e applicazioni nell’ambito di riferimento.

1.5. Analisi dei risultati

1.5.1. Il caso dell’Università di Ferrara

Il pay off dell’Università di Ferrara, “*nel futuro da sempre*”, ne sintetizza brillantemente lo spirito: l’Ateneo estense fonda solide basi nella tradizione volgendo sempre lo sguardo in avanti. Nata nel 1391 quando il marchese Alberto V d’Este, su concessione di papa Bonifacio IX, inaugurò i primi corsi di Arti, Teologia e Giurisprudenza, l’Università ferrarese cominciò già in epoca rinascimentale a volgere lo sguardo verso il futuro, come dimostrano gli studi astronomici di Copernico e quelli medici e alchemici di Paracelso.

Oggi, con 650 ricercatori e docenti e 490 risorse del Personale Tecnico Amministrativo, UniFE è un’Università a misura di utente, impegnata in innovative sfide strategiche – a partire da quella trasversale della “semplificazione digitale” – nell’ambito delle seguenti missioni istituzionali:

- erogazione di una didattica innovativa e di servizi full digital a favore di 22.800 studenti, tra cui 8.421 matricole (oltre 60 corsi di studio, distribuiti tra 12 Dipartimenti e una Facoltà);
- affinamento della qualità della ricerca, per renderla sempre più funzionale alle sfide moderne (48 progetti internazionali finanziati);
- costruzione di una rete di relazioni locali, nazionali ed internazionali con imprese, PA e soggetti no profit, che consentano di accrescere la ricaduta positiva sui territori (65 brevetti e 28 spin off).

La struttura organizzativa dell’Amministrazione centrale si articola in 8 aree dirigenziali di linea (Area Didattica e Servizi alle Studentesse e agli Studenti; Area Ricerca e III Missione; Area Economico-Finanziaria; Area Personale, Performance e Semplificazione; Area Legale e Acquisti; Area Tecnica; Area Patrimonio Culturale) e di Staff (Area Servizi in Staff), a loro

volta articolate in Ripartizioni organizzative e in Uffici. L'Area Didattica e Servizi alle Studentesse e agli Studenti è organizzata anche per processi trasversali digitali. Attualmente è in corso una mappatura completa dei processi trasversali concernenti anche le altre aree, in attuazione del Piano di Semplificazione & Digitalizzazione. Oltre alla carta d'identità dei processi, si indagano in forma integrata performance e rischi connessi ad ogni processo.

La struttura organizzativa dipartimentale prevede 12 Dipartimenti e una Facoltà di Medicina, a loro volta riaggregati in 4 Meta-Strutture dipartimentali organizzate per processi trasversali e digitali tra i Dipartimenti in esse contenute.

L'architettura di programmazione e controllo di UniFE si articola in 3 livelli: mandato, strategico, tattico o operativo. A partire dal Mandato del Magnifico Rettore Giorgio Zauli, l'architettura programmatica UniFE è stata costruita secondo i principi della coerenza verticale ed orizzontale e della qualità, secondo gli indirizzi scientifici sintetizzati nel paragrafo 2. Nell'ambito del livello di mandato, il Piano di Mandato 2015-2021, predisposto dal Magnifico Rettore a titolo volontario, con il supporto del Pro Rettore Vicario e dell'Ufficio "Performance", si articola in 12 visioni a loro volta riaggregabili in 9 missioni (si veda Tabella 1).

Tab. 1 – Visioni e missioni UniFE (Estratto)

VISIONI	MISSIONI
I. UNIFE CORAGGIOSA. Una nuova governance per sfide coraggiose	E) Governance e amministrazione, risorse umane
II. UNIFE DIP-CENTRICA. I dipartimenti al centro dell'Ateneo	I) Comunicazione
III. UNIFE DI TALENTI. Cresciamo investendo su ricercatori e docenti di talento	A) Didattica, servizi agli studenti I) Comunicazione
IV. UNIFE CHE RICERCA. UniFE come Ateneo di ricerca	B) Ricerca, Dottorato G) Edilizia, Logistica, Sicurezza I) Comunicazione
---	---

A livello strategico, il Piano Strategico Triennale a scorrimento annuale, predisposto dai Delegati del Rettore, sotto il coordinamento del Pro-Rettore Vicario, con il supporto dell'Ufficio "Performance" e con l'ausilio dei Responsabili delle strutture organizzative, articola le missioni di mandato in obiettivi e performance strategiche con essi coerenti e ad essi funzionali. Nella Tabella 2 è rappresentato uno stralcio di un obiettivo all'interno del piano strategico, comprendente gli indicatori, i target oltre che il responsabile

politico e le interfacce amministrative di supporto per la realizzazione dell'obiettivo stesso.

Nell'ambito del livello tattico, il Piano della Performance, predisposto dai Responsabili delle strutture organizzative, con il supporto dell'Ufficio "Performance" e sotto la supervisione del Pro-Rettore Vicario, articola obiettivi e performance strategiche in obiettivi e performance operative con essi coerenti e ad essi funzionali.

Tab. 2 – Stralcio del Piano Strategico 2019-2021 UniFE

A. DIDATTICA E SERVIZI STUDENTI	INDICATORI	VALORI ATTESI ENTRO IL TRIENNIO	RESPONSABILE POLITICO (DELEGATO O INCARICATO)	INTERFACCIA AMMINISTRATIVA
A.6 Ottimizzazione e ampliamento dei servizi digitali alle studentesse e agli studenti tramite la riorganizzazione e la digitalizzazione dei processi delle segreterie	A.6.1 - percentuale processi digitalizzati (da intendersi come numero istanze che lo studente può presentare da casa) - valore atteso teorico 100%	A.6.1 - 100%		
	A.6.2 - possibilità per lo studente di verificare quale struttura dell'Ateneo ha in carico la sua istanza anche con chatbot integrato nella procedura online - valore atteso: riduzione numero di richieste SOS sull'argomento riconoscimento crediti del 50%	A.6.2 riduzione numero di richieste SOS sull'argomento riconoscimento crediti del 50%	ProRettore Vicario e ProRettore delegato al bilancio, semplificazione organizzativa e valorizzazione delle risorse umane	Ripartizione Segreterie Studentesse e Studenti e Diritto allo Studio
---	---	---		

Come si vede nella Tabella 3, che rappresenta un estratto del Piano del Performance con indicazione di alcuni elementi di dettaglio relativi ad ogni obiettivo, la coerenza programmatica si estrinseca nella corrispondenza tra obiettivi strategici (prima colonna) e obiettivi operativi (terza colonna).

La maggiore coerenza programmatica orizzontale si realizza a livello operativo: gli obiettivi e le performance organizzative (Piano della Performance) sono integrati con i progetti di semplificazione digitale (Piano Semplificazione & Digitalizzazione, documento volontario UniFE), con le misure di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza), con gli obiettivi di promozione delle pari opportunità (Piano delle Azioni Positive) e, soprattutto, con le previsioni economico-finanziarie (Bilancio Previsionale).

L'integrazione tra obiettivi e previsioni economico-finanziarie è stata realizzata seguendo le "Linee Guida" dell'ANVUR.

Ad esemplificazione della coerenza programmatica orizzontale, si può constatare nella Tabella 3 che agli obiettivi operativi può essere associato un importo, poi riportato nel Bilancio Previsionale. I finanziamenti degli obiettivi operativi del Piano della Performance discendenti dal Piano Strategico sono coperti con una riserva di utili, appostata nel Bilancio d'esercizio per un importo complessivamente pari a circa 3.000.000 di euro. Inoltre, essendo contenuti all'interno dell'obiettivo strategico di digitalizzazione dei servizi digitali agli studenti, gli obiettivi operativi dell'esempio sono tutti collegati al Piano di Semplificazione & Digitalizzazione UniFE.

Con riferimento alla qualità programmatica, ci focalizziamo sugli indicatori di performance associati ai 3 livelli programmatici: mandato, strategico, tattico o operativo. All'interno del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance UniFE, gli indicatori sono stati progettati secondo le indicazioni metodologiche contenute nelle LG n. 1 e n. 2 del DFP:

- il mandato si misura tramite indicatori di impatto, sia esterni (nei confronti degli studenti, dei docenti e ricercatori, e del territorio), sia interni (in termini di miglioramento del livello di salute delle risorse UniFE: es. salute organizzativa, salute professionale, salute infrastrutturale, salute digitale);
- le strategie si programmano e si misurano tramite indicatori di impatto, di efficacia e di efficienza strategica;
- le tattiche operative si programmano e si misurano tramite indicatori di efficacia e di efficienza gestionale, a partire dalla fotografia del livello di salute iniziale delle risorse a disposizione.

Come anticipato, anche l'architettura misurativa UniFE è stata costruita su 3 livelli (mandato, strategico, tattico o operativo) e secondo i principi della coerenza verticale ed orizzontale e della qualità, secondo gli indirizzi scientifici sintetizzati nel paragrafo 2 (vedi Figura 2).

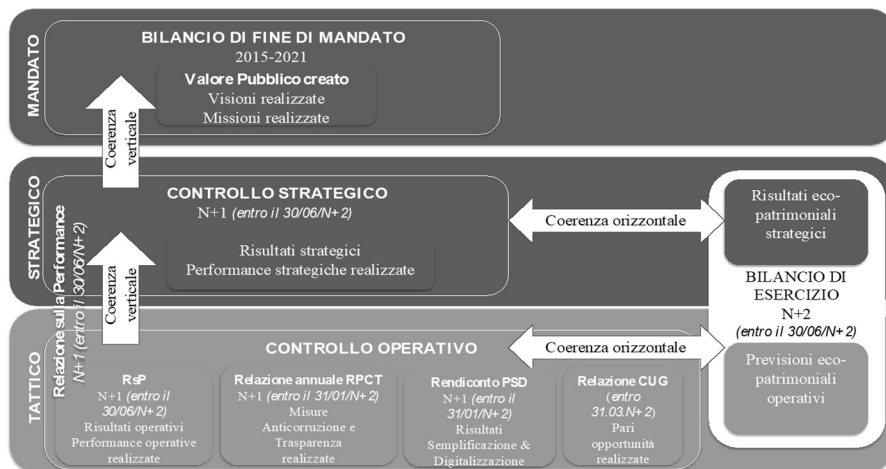
A livello operativo e strategico, la Relazione sulla Performance, predisposta dall'Ufficio Performance e sviluppo organizzativo, rileva il grado di conseguimento degli obiettivi inseriti nel Piano della Performance dell'anno precedente, evidenziando le risorse utilizzate e gli eventuali scostamenti registrati a consuntivo rispetto a quanto programmato. Come si vede nella Tabella 4 lo specifico indicatore di struttura organizzativa è collegato al più generale obiettivo strategico (A6) ed è riportato il grado di raggiungimento dello stesso.

Tab. 3 – Stralcio del Piano della Performance UniFE

PST	STRUTTURA	OBIETTIVI OPERATIVI	INDICATORE	FORMULA	FONTI	TARGET	RISORSE	PSD
A.6 Ottimizzazione e ampliamento dei servizi digitali agli studenti tramite la riorganizzazione e la digitalizzazione dei processi delle segreterie	UNITÀ SOS	A.6.2. Ottimizzazione del chatbot con la predisposizione di percorsi di dialogo per guidare la formulazione della domanda e l'individuazione della risposta.	% di riduzione dei ticket inoltrati all'unità SOS perché la risposta del chatbot non è risultata soddisfacente.	(n. ticket inoltrati a SOS 2019 - n. ticket inoltrati a SOS 2018) / n. ticket inoltrati a SOS 2018		-30%	41.000	
	UFFICIO CARRIERA	A.6.2. Gestione digitale del flusso pratiche studenti per riconoscimento crediti, per certificazioni linguistiche e/o informatiche, passaggio di corso, abbreviazione di carriera, trasferimento in ingresso	% di riduzione: • di richieste SOS su riconoscimento crediti • dei tempi di caricamento dei riconoscimenti	(n. richieste 2019 - n. richieste 2018) / n. richieste 2018 (n. gg di risposte 2019 - n. gg di risposta 2018) / n. gg di risposta 2018	Automisurazione. Valore verificabile presso la struttura	-50%		Collegato al Piano Semplificazione & Digitalizzazione
	UFFICIO DIGITALIZZAZIONE	A.6.3. Realizzazione di un cruscotto o web app per orientare i futuri studenti nella scelta del corso di immatricolazione con aggiornamento in tempo reale della numerosità e dello stato di saturazione dei corsi numero chiuso con assegnazione dei posti in ordine di presentazione della domanda	% di riduzione: • di richieste SOS sull'argomento corsi numero chiuso / iscrizioni altro corso / immatricolazioni	(n. richieste 2019 - n. richieste 2018) / n. richieste 2018		-30%		

Quindi, come rilevato per l'architettura programmatica, anche l'architettura misurativa è caratterizzata da sequenzialità verticale in quanto i risultati raggiunti sono correttamente e coerentemente rendicontati dal livello operativo al livello strategico.

Fig. 2 – L'architettura misurativa UniFE



Anche in riferimento all'architettura misurativa, il maggior livello di coerenza programmatica orizzontale si realizza a livello operativo: come si vede in Tabella 4, nel caso in cui in sede di programmazione fossero state assegnate risorse, esse sono riportate a consuntivo nella Relazione sulla Performance; inoltre, la relazione annuale contiene il bilancio di genere realizzato dall'amministrazione (articolo 10, comma 1, lett. b, d.lgs. 105/2009) al fine di evidenziare il diverso impatto che le politiche e le attività dell'amministrazione hanno determinato in relazione alla diversità di genere.

Tab. 4 – Stralcio Relazione della Performance

OBIETTIVO PST	INDIVIDUALE / STRUTTURA	DESCRIZIONE OBIETTIVI	INDICATORE	VALORE ATTESO AL 31/12/2019	EVENTUALI RISORSE SOLO SE INSERITE A BILANCIO)	VALUTAZIONE grado di raggiungimento dell'obiettivo
A.6 Ottimizzazione e ampliamento dei servizi digitali alle studentesse e agli studenti tramite la riorganizzazione e la digitalizzazione dei processi delle segreterie	STRUTTURA	Gestione digitale del flusso pratiche studenti per riconoscimento crediti, per certificazioni linguistiche e/o informatiche, passaggio di corso, abbreviazione di carriera, trasferimento in ingresso	% di riduzione: . di richieste SOS su riconoscimento crediti . dei tempi di caricamento dei riconoscimenti	50% di riduzione		100%

Con riferimento alla adeguatezza, ci focalizziamo sui risultati di performance associati ai livelli programmatici strategico e tattico-operativo. Tali risultati sono stati rilevati secondo le indicazioni metodologiche contenute nella LG n. 3 del DFP; ognuno di tali risultati è collegato agli specifici obiettivi, indicatori e target previsti in sede di programmazione, ed è rilevato sia il risultato misurato sia il risultato valutato.

La Relazione sulla Performance di UniFE, oltre ad essere uno strumento di accountability verso i diversi stakeholder, rappresenta uno strumento gestionale nel quale sono identificate aree di miglioramento in considerazione delle quali riprogrammare obiettivi e risorse.

1.5.2. Il caso dell'Università del Sannio

L'architettura di programmazione e controllo di Unisannio si articola secondo una consonanza strategica di tre livelli: mandato, strategico, operativo.

A partire dal mandato del Magnifico Rettore Prof. Ing. Gerardo Canfora, l'architettura programmatica UniSannio è stata costruita secondo i principi della coerenza verticale ed orizzontale e della qualità, secondo gli indirizzi scientifici sintetizzati nel paragrafo 2.

Nell'ambito del redigendo Piano Strategico, in corso di adozione dal neo-eletto Magnifico Rettore a titolo volontario, con il supporto del Pro-Rettore Vicario e del Gruppo di Lavoro sul "Piano Strategico", con l'ausilio dei Responsabili delle strutture organizzative, articola le missioni di mandato in

obiettivi e performance strategiche con essi coerenti e ad essi funzionali. Il Piano Strategico rappresenta la visione strategico-programmatica dell'Ateneo Sannita, in riferimento alla propria missione istituzionale, articolata nelle sue principali funzioni: Didattica, Ricerca e Terza Missione. Il Piano, attraverso un' iniziale analisi della situazione di partenza e del contesto di riferimento (analisi SWOT), definisce gli obiettivi strategici e gestionali specifici, le azioni operative, la timeline e gli indicatori, attraverso cui valutare e misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle azioni poste in essere, finalizzate al perseguimento degli obiettivi prefissati.

Al Piano Strategico, sono strettamente integrati e collegati il Piano della Performance, il Bilancio di Previsione, il Piano per l'Assicurazione della Qualità (PAQ), il Programma Triennale PRO3 ed il Bilancio Sociale quale strumento di rendicontazione sociale sebbene non obbligatorio. Il Piano della Performance definisce le azioni operative assegnate alle Aree dirigenziali e ai Dipartimenti, in relazione al contributo che ciascuna di tali strutture può dare al perseguimento degli obiettivi. Il secondo assegna le risorse alle predette strutture in conseguenza dello sforzo operativo loro richiesto per il perseguimento degli obiettivi del Piano Strategico.

Le attività di valutazione e monitoraggio delle performance costituiscono attività fondamentali nella corretta e coerente costruzione dell'architettura dei processi di programmazione e controllo, utili perciò sia per verificare in itinere la qualità e l'efficacia dell'azione amministrativa rispetto al conseguimento degli obiettivi strategici del Piano Strategico sia per procedere ad una eventuale riprogrammazione (e conseguente variazione) delle risorse umane, finanziarie e strumentali, rispetto alle iniziali assegnazioni di budgeting ai responsabili apicali dell'Ateneo (Figura 3).

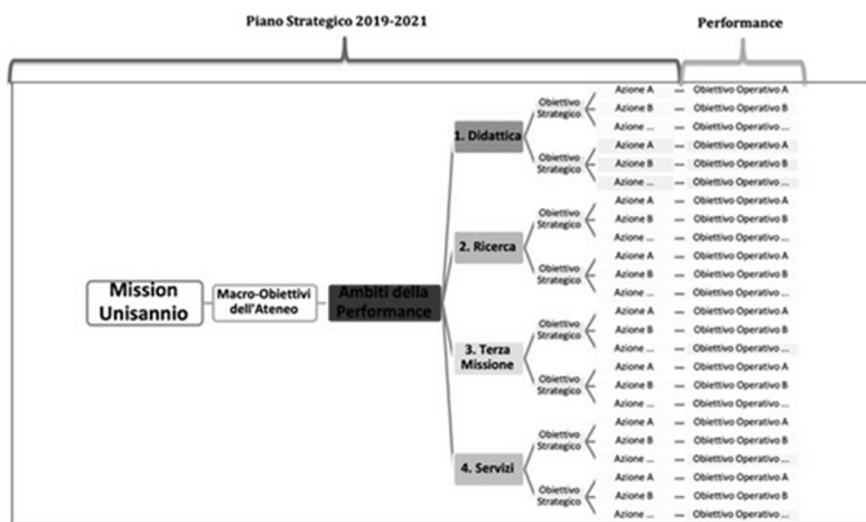
Gli ambiti di intervento delle performance dell'Ateneo Sannita trovano in alcuni assi strategici già pianificati e di prossima pianificazione (nel redigendo Piano Strategico), quali: Didattica, Ricerca, Servizi agli studenti, Internazionalizzazione e Politiche di reclutamento, conferma della loro centralità all'interno della costruzione del processo di coerenza e di qualità del sistema di programmazione e controllo.

Nell'attività di implementazione e sviluppo degli ambiti delle performance da monitorare e valutare, Unisannio ha cercato di seguire lo schema definito nelle "Linee Guida" dell'ANVUR, attraverso un approccio integrato, che collega gli obiettivi strategici (anche quelli in corso di nuova redazione), alle performance realizzate (attraverso un processo di valutazione), e al bilancio (attraverso un processo di misurazione e rendicontazione).

Questo approccio integrato discendente dalla pianificazione strategica ha richiesto, all'interno di specifici obiettivi ed azioni, lo sviluppo di azioni di governo ritenute prioritarie quali:

- ancorare la programmazione finanziaria alla qualità del quadro strategico, la cui coerenza di riferimento è costruita con i Dipartimenti;
- la costruzione di un processo di budgeting contestualizzato nella sua sostenibilità, alle reali dimensioni, esigenze e vincoli di natura organizzativa;
- revisione dei Regolamenti e del Sistema di Monitoraggio e Valutazione della Performance;
- graduale avvio ed integrazione della contabilità analitica (per valutare la qualità, la coerenza e l'efficienza delle azioni operative);
- assicurare un sistema integrato di rendicontazione, in grado di offrire chiaramente l'emersione di quanto realizzato rispetto a quanto programmato.

Fig. 3 – Mission Unisannio - Ambiti della performance



Fonte: Datawarehouse, 2020

Il Piano Integrato di Unisannio, costituisce un processo formale 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 "coerenza verticale ed orizzontale" della programmazione economico-finanziaria. Tale

processo è stato condotto attraverso la predisposizione di un approccio metodologico utile ad evidenziare un processo partecipativo, nel rispetto del criterio della trasparenza e pubblicità, al fine di garantire una maggiore qualità dei processi di comunicazione e partecipazione degli stakeholder dell'Ateneo. Con il Piano Integrato, strumento programmatico attraverso il quale, in coerenza con le risorse disponibili e nell'ottica della trasparenza e della rendicontazione sociale, trovano piena esplicitazione gli obiettivi strategici triennali, gli obiettivi gestionali annuali, gli indicatori di misurazione e i target che l'Ateneo si prefigge di realizzare (vedi Tabella 5).

Tab. 5 – Schema di relazioni tra ambiti, obiettivi e azioni del Piano Strategico (estratto)

Ambiti	Obiettivi strategici	Obiettivi specifici	Azioni specifiche
Didattica	Obiettivo strategico per la Didattica	OSD1	AD1
		OSD2	AD2
Ricerca	Obiettivo strategico per la Ricerca	OSR1	AR1
		OSR2	AR2
Terza Missione	Obiettivo strategico per la Terza Missione	OSTM1	ATM1
		OSTM2	ATM2
---	---	---	---

Nota: OSD1= Obiettivo Specifico per la Didattica 1; ...OSR1= Obiettivo Specifico per la Ricerca 1.....; AD1= Azione per la Didattica 1..; AR1= Azione per la Ricerca 1... ecc..

Già nel corso dei primi mesi del 2019, l'Ateneo Sannita ha provveduto all'aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, rafforzando la consonanza strategica di natura "formale" ed "ademimentale" con una assonanza gestionale, ma con un graduale effettivo coinvolgimento della struttura organizzativa nel processo stesso, anche in ragione del rinnovo degli organi, del nuovo Rettore e del nuovo Direttore Generale.

In termini di coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio, Unisannio, al fine di effettuare previsioni circa il proprio andamento economico-finanziario, ha trovato nello strumento budgettario una valenza altresì autorizzatoria per ciò che concerne le entrate da incassare e le spese da effettuare, specie in ordine agli investimenti oggetto di pianificazione, al fine di allocare le risorse e i mezzi necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati dall'Ateneo Sannita. Il 2020, rappresenta un anno di piena sperimentazione per Unisannio per realizzare un collegamento temporalmente sincronico e diretto degli obiettivi con il budget, per consolidare una

coerenza orizzontale nella prospettiva della dimensione organizzativa ed una coerenza verticale che conferma una consonanza strategica e gestionale nella realizzazione degli obiettivi pianificati e nella misurazione delle performance.

Inoltre, tenuto conto che annualmente il processo di costruzione del budget, così come previsto dal Regolamento per l'amministrazione, la finanza, la contabilità e il controllo di gestione dell'Ateneo Sannita (che ha il suo avvio entro il mese di luglio precedente a quello di riferimento, e trova il suo completamento entro il mese di novembre al fine di far approvare al competente organo di governo il Budget annuale e triennale entro il 31 dicembre), sarebbe fondamentale, per il triennio 2021-2023, riallineare il processo di definizione, ancorché asincronica e provvisoria, degli obiettivi strategici e gestionali specifici di governo al periodo di formazione del budget.

Tale processo di conciliazione, allineamento e verifica nella costruzione della "coerenza" e nella catena di senso dell'attività amministrativa, passa anche attraverso una revisione della reportistica utilizzata nel processo di budgeting oltre che una serie di incontri tra il vertice amministrativo e i responsabili delle Unità Organizzative e degli Uffici, al fine di essere consapevoli della perseguibilità degli obiettivi, tenuto conto delle risorse economiche disponibili e del cambio di vertice strategico, e degli organi di governo e dei conseguenti processi decisionali da porre in essere.

1.6. Discussione e riflessioni conclusive

L'analisi dei due casi sopra descritti permette di procedere a diverse riflessioni di carattere teorico e pratico. In entrambi i casi è rinvenibile l'architettura programmatica prevista dalla normativa e dalle linee guida ANVUR, evidenziando, quindi, una assonanza formale. Questo è in linea con le aspettative. Infatti, la teoria istituzionalista prevede come in contesti ad alta regolazione, si attivino processi di uniformità nelle pratiche gestionali delle aziende. Il cosiddetto mimetismo istituzionale permette alle aziende di legittimarsi nei confronti dei portatori di interesse ed in primo luogo agli occhi del regolatore dal quale riceve le risorse (Meyer e Rowan, 1977). Non sorprende evidenziare come dal punto di vista sostanziale, al contrario, i due casi facciano emergere due situazioni diversificate. Da una parte, Unisannio appare caratterizzarsi per processi volti alla "reificazione" (Scapens, 1994) sul piano formale del modello istituzionale, mentre dal punto di vista "sostanziale" si evidenzia un lento e asincronico ri-allineamento rispetto agli obiettivi realizzati rispetto a quelli pianificati e programmati sulla base delle

risorse umane, finanziarie e strumentali allocate e governati con gli strumenti budgettari, sviluppando una crescente qualità nella costruzione della coerenza strategica (dimensione orizzontale), sia a livello di Ateneo che nell'integrazione con i Dipartimenti (dimensione verticale). Tali forme di vestizione formale (“*window-dressing*”), di disaccoppiamento tra aspetto formale e reale funzionamento (Ribeiro e Scapens, 2006), di iniziale “resistenza” e/o “desistenza” al cambiamento, verso forme di graduale consonanza strategica e gestionale hanno risentito di un utilizzo asincronico del tempo nei processi di pianificazione, programmazione e controllo.

Nel caso di UniFE, l'analisi ha evidenziato come si riscontri una coerenza tra il piano formale e sostanziale del modello e l'architettura istituzionale. L'implementazione del nuovo modello di programmazione e gestione della performance ha modificato i processi e le routine operative a livello di Ateneo e a livello di Dipartimento. La coerenza programmatica, verticale ed orizzontale, ha permesso di incidere sui valori e principi della struttura organizzativa, incidendo sulle prassi consolidate.

Le ragioni che possono essere richiamate per spiegare le differenze riscontrate nei due casi sono riconducibili ad almeno due aspetti. Il primo riguarda la governance ed il modello organizzativo adottato. Infatti, nel caso UniFE, possiamo osservare come nella costruzione, ma soprattutto nella gestione degli strumenti, il numero di attori coinvolti sia stato ampio e continuo. Non solo il Rettore e il Pro-Rettore Vicario, ma anche i delegati del Rettore, oltre che tutta la tecnostuttura, compresi i sindacati. Questa ampia partecipazione ha permesso di condividere i valori e i principi del modello, ma in modo particolare di far sì che gli stessi strumenti fossero utilizzati nei processi decisionali.

Il secondo elemento ha riguardato la continua manutenzione degli strumenti e dei processi collegati. Sia nel caso di Unisannio che di UniFE, infatti, gli strumenti di programmazione e controllo, secondo il modello definito, sono stati, e sono tuttora, oggetto di continuo adattamento e revisione nella struttura e nella logica costruttiva. Questo aspetto, non secondario, permette di migliorarne la funzionalità e la personalizzazione rispetto al contesto organizzativo e culturale nel quale esso è inserito. In tal modo, è possibile superare le normali resistenze al cambiamento che spesso portano al “*decoupling*” tra forma e sostanza.

Il presente contributo contribuisce al dibattito in corso sulla qualità strumenti di programmazione della performance (Poddighe et al., 2013) e di individuazione dei fattori affinché gli stessi possano svolgere funzioni di guida della gestione a fini decisionali (Mussari, 2011). In modo particolare, i risultati evidenziano il ruolo fondamentale degli aspetti di governo e di organiz-

zazione tramite cui gli strumenti di programmazione e controllo vengono implementati e gestiti. Inoltre, si sottolinea la centralità dei processi di apprendimento organizzativo e di diffusione di una consapevolezza dei principi e della funzione degli strumenti di programmazione, sia a livello di governance accademica che a livello di dirigenza. Si evidenzia pertanto come lo sviluppo di competenze manageriali a tutti i livelli del governo e gestione degli Atenei sia il viatico al fine di modificare le routine e la cultura organizzative dominanti, creando una effettiva coerenza tra la dimensione formale e sostanziale negli strumenti di programmazione delle Università.

Bibliografia

- Aversano N., Manes Rossi F., Paolo Tartaglia Polcini P. (2017), “I sistemi di misurazione della performance nelle università: considerazioni critiche sul sistema italiano”, *Management Control*, 1: 15-36.
- Boyne G., Gould-Williams J. (2003), “Planning and performance in public organizations”, *Public Management Review*, 5(1).
- Burns J., Scapens R.W. (2000), “Conceptualizing management accounting change: an institutional framework”, *Management Accounting Research*, 11(1): 3-25.
- Caeiro S., Hamón L.A.S., Martins R., Aldaz C.E.B. (2020), “Sustainability Assessment and Benchmarking in Higher Education Institutions – A Critical Reflection”, *Sustainability*, 12.
- Cantele S., Campedelli B. (2013), “Il performance-based funding nel sistema universitario italiano: un’analisi degli effetti della programmazione triennale”, *Azienda Pubblica*, 3: 309-332.
- Christopher J., Leung P. (2015), “Tensions arising from imposing NPM in Australian public universities: A management perspective”, *Financial Accountability & Management*, 31(2): 171-191.
- Cosenz F. (2015), “Una proposta metodologica di rappresentazione della performance accademica in chiave sistemica: l’applicazione del Dynamic Performance Management al governo delle università”, *Azienda Pubblica*, 4: 395-411.
- D’Atri A. (1999), *Visione istituzionalista dell’impresa ed evoluzione dei sistemi contabili tra teoria e prassi*, Giappichelli, Torino.
- Deidda Gagliardo E. (2002), *La creazione del valore nell’ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Giuffrè, Milano.
- Deidda Gagliardo E. (2015), *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, Collana Rirea Aziende n. 30, RIREA, Roma.
- Esposito V., De Nito E., Pezzillo Iacono M., Silvestri L. (2013), “Dealing with knowledge in the Italian public universities: the role of performance management systems”, *Journal of Intellectual Capital*, 14(3): 431-450.
- Farinha C., Caeiro S., Azeiteiro U. (2019), “Sustainability Strategies in Portuguese

- Higher Education Institutions: Commitments and Practices from Internal Insights”, *Sustainability*, 11, 3227.
- Fereydoon A. (2010), “Qualitative indicators for the evaluation of universities performance”, *Procedia Soc. Behav.*, 2: 5408-5411.
- Filippo D., Sandoval-Hamón A.L., Casani F., Sanz-Casado E. (2019), “Spanish Universities’ Sustainability Performance and Sustainability-Related R&DI”, *Sustainability*, 11, 5570.
- Guthrie J., English L. (1997), “Performance information and programme evaluation in the Australian public sector”, *International Journal of Public Sector Management*, 10(3): 154-164.
- Guthrie J., Neumann R. (2007), “Economic and non-financial performance indicator in universities”, *Public Management Review*, 9: 231-252.
- Kallio K.M., Kallio T.J., Tienari J., Hyvönen T. (2016), “Ethos at stake: Performance management and academic work in universities”, *Human Relations*, 69(3): 685-709.
- Kucharcikova A., Miciak M., Malichova E., Durisova M., Tokarcikova E. (2019), “The Motivation of Students at Universities as a Prerequisite of the Education’s Sustainability within the Business Value Generation Context”, *Sustainability*, 11, 5577.
- Lapsley I., Miller P. (2004), “Foreword: Transforming Universities: The Uncertain, Erratic Path”, *Financial Accountability & Management*, 20(2): 103-106.
- Leitner K.H. (2004), Intellectual capital reporting for universities: conceptual background and application for Austrian universities, *Research Evaluation*, 13(2): 129-140.
- Marrone P., Orsini F., Asdrubali F., Guattari C. (2018), “Environmental performance of universities: Proposal for implementing campus urban morphology as an evaluation parameter in Green Metric”, *Sustain. Cities Soc.*, 42: 226-239.
- Meneguzzo M. (2006), “La strategia e la governance delle PA”, in Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., *Economia delle aziende pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977), “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Modell S. (2003), “Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector”, *Management Accounting Research*, 14(4): 333-359.
- Moore M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Mussari R., D’Alessio L., Sostero U. (2015), “Il nuovo sistema contabile delle università”, *Azienda Pubblica*, 3: 227-246.
- Mussari R., Sostero U. (2014), “Il processo di cambiamento del sistema contabile nelle università: aspettative, difficoltà e contraddizioni”, *Azienda Pubblica*, 2: 125-147.
- O’Flynn J. (2007), “From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications”, *Australian Journal of Public*

- Administration*, 66(3).
- Oliver C. (1991), "Strategic responses to processes institutional", *The Academy of Management Review*, 16(1): 145-179.
- Paolini L., Soverchia M. (2013), "Le università statali italiane verso la contabilità economico-patrimoniale ed il controllo di gestione", *Management Control*, 3: 77-98.
- Pavan A., Reginato E. (2012), *Programmazione e controllo nelle PA. Gestione per obiettivi e contabilità integrata*, Giuffrè, Milano.
- Poddighe F., Deidda Gagliardo E., Bigoni M (2013), "Il Piano della Performance 2011-2013 dei Comuni italiani di medie e grandi dimensioni: allineamento normativo e adeguatezza programmatica in ottica economico-aziendale", *Azienda pubblica*, 4.
- Pollanen R.M. (2005), "Performance measurement in municipalities. Empirical evidence in Canadian context", *International Journal of Public Sector Management*, 18(1).
- Pugh G., Coates G., Adnett N. (2005), "Performance indicators and widening participation in UK higher education", *High. Educ. Q.*, 59: 19-39.
- Ribeiro J.A., Scapens R.W. (2006), "Institutional theories in management accounting change", *Qualitative Research in Accounting & Management*, 3(2): 94-111.
- Romano M., Cirillo A. (2015), "La misurazione delle performance economico-finanziarie delle università pubbliche italiane. Logiche e strumenti nel nuovo sistema di contabilità", *Azienda Pubblica*, 4: 377-394.
- Roos N.A. (2019), "Matter of Responsible Management from Higher Education Institutions", *Sustainability*, 11, 6502.
- Scapens R.W. (1994), "Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice", *Management Accounting Research*, 5(3-4): 301-321.
- Shin J.C. (2010), "Impact of performance-based accountability on institutional performance in US. higher education", *High. Educ.*, 60: 47-68.
- Sousa C.A., de Nijs W.F., Hendriks P.H. (2010), Secrets of the beehive: Performance management in university research organizations, *Human Relations*, 63(9): 1439-1460.
- Steccolini I. (2003), "L'accountability delle PA. Definizione, profili di classificazione, evoluzione", in Pezzani F. (a cura di), *L'accountability delle PA*, Egea, Milano.
- Talbot C. (2011), "Paradoxes and prospects of public value", *Public Money & Management*, 31(1), January.
- ter Bogt H.J., Scapens R.W. (2012), "Performance management in universities: Effects of the transition to more quantitative measurement systems", *European Accounting Review*, 21(3): 451-497.
- Trequatrin R., Nappo F., Lardo A. (2015), "L'introduzione della contabilità-economico patrimoniale nelle università tra adeguamento alle norme e nuovi paradigmi emergenti: il caso Uniclam", *Azienda Pubblica*, 3: 269-285.
- Ziruolo A. (2013), *Contabilità e bilancio degli enti locali: tendenze evolutive e applicative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.