



Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

*Le dimensioni della pianificazione strategica
nelle università*

Giovanni Bronzetti, Romilda Mazzotta
e Maria Teresa Nardo

Pavia, June 2011

N. 2/2011

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

Electronic ISSN 1826-4719

Reg. Trib. Pavia n. 685/2007 R.S.P.

Le dimensioni della pianificazione strategica nelle università

Giovanni Bronzetti, Romilda Mazzotta e Maria Teresa Nardo

Abstract

Nel contributo si esamina lo stato di applicazione degli strumenti di pianificazione strategica nelle Università pubbliche Italiane nonché le modalità di sviluppo del processo di pianificazione e definizione degli obiettivi strategici. Si esaminano, a tal fine, la struttura e il contenuto dei documenti di pianificazione sulla base di due dimensioni (di contenuto e di processo) ritenute essenziali, dalla dottrina e dalla prassi nazionale e internazionale, in materia di gestione della Performance (performance management). Sulla base di tali dimensioni è definita una matrice di posizionamento all'interno della quale sono stati collocati, in funzione della qualità del piano e del processo seguito, gli atenei. Lo studio offre un contributo teorico, in quanto consente un ampliamento della letteratura sulla pianificazione nell'ambito degli atenei, ed empirico, poiché fornisce informazioni aggiuntive sulla presenza e modalità di implementazioni di sistemi di pianificazione in una realtà, quale quella degli atenei. I risultati evidenziano che negli atenei pubblici la pianificazione non è stata sviluppata e non è concepita per come dovrebbe essere. Ciò nonostante in alcuni atenei che stanno intraprendendo questa strada è possibile identificare delle buone pratiche, utili ai fini del benchmarking.

Keywords: Atenei, pianificazione strategica, piani strategici, indicatori.

1 – Premessa

La legge 168/89 e le successive disposizioni legislative hanno consentito alle Università di acquisire un'ampia autonomia statutaria, organizzativa, finanziaria e amministrativo-contabile.

Ma, in un contesto di *public competition*, quale quello attuale è importante per le università definire la *mission*, analizzare i propri limiti e identificare eventuali spazi di miglioramento e crescita, in altre parole acquisire una autonomia di pianificazione e programmazione che consenta loro di verificare la realizzazione delle strategie definite e implementate.

Le nuove procedure ministeriali sulla programmazione e valutazione delle università rispondono a

questa esigenza, poiché introducono negli atenei nuove modalità di programmazione.

Con le nuove disposizioni normative (art. 1 ter della legge n. 43/2005), infatti, per la prima volta il Ministero affida direttamente alle università il compito e la responsabilità di definire la propria programmazione nel quadro di macro-aree di intervento individuate centralmente dal MIUR.

2 – La pianificazione strategica nelle Università

Un ambiente dinamico in continuo cambiamento ha imposto, negli ultimi anni, al sistema universitario italiano l'introduzione di strumenti e logiche economico

Giovanni Bronzetti
Dipartimento di Scienze Aziendali, Università della Calabria
E-mail: bronzetti@exnet.it

Romilda Mazzotta
Dipartimento di Scienze Aziendali, Università della Calabria
E-mail: romilda.mazzotta@unical.it

Maria Teresa Nardo
Dipartimento di Scienze Aziendali, Università della Calabria
E-mail: mt.nardo@unical.it

Per quanto il lavoro sia frutto di una riflessione congiunta dei tre autori, i paragrafi 1, 2 e 3 sono da attribuirsi a Giovanni Bronzetti, i par 4, 6.2 e 7 sono da attribuirsi a Romilda Mazzotta ed i paragrafi 5, 6.1 e 8 sono da attribuirsi a Maria Teresa Nardo.

aziendali, sino a poco tempo fa, di esclusiva pertinenza delle aziende private (Cugini, 2007; Mazza *et. al.*, 2008). Questo processo, ormai da qualche tempo definito “di aziendalizzazione”, è stato fortemente favorito da una normativa volta ad avvantaggiare l'autonomia degli atenei da un lato e la razionalizzazione delle scarse risorse disponibili dall'altro. In tale contesto hanno assunto un ruolo centrale gli strumenti di programmazione e controllo e, più di recente, di pianificazione strategica (Amigoni, 1979; Brunetti, 1988, Osborne, Gaebler, 1992; Mussari, 1994; Hood, 1995; Farneti, 1995; Borgonovi, 1996; Pozzoli, 2000; Anselmi, 2003). Per pianificazione strategica s'intende la capacità di gestire il cambiamento sulla base di obiettivi prefissati, raggiungibili e realizzabili attraverso un processo stabilito e una serie di azioni tra loro correlate (Terzani, 1999). La pianificazione è proprio il mezzo con cui gli atenei rispondono alle sfide dell'ambiente esterno sempre più complesso (Fici L., 2001, Anthony e Young, 1982).

Secondo Bryson la pianificazione strategica è “*an excellent method for an organizations – a governmental or quasi-governmental one – to contend with fluctuating situations and circumstances*”, ossia un processo attraverso il quale una organizzazione identifica la mission e il miglior modo per realizzarla (Bryson, 1995). Egli sviluppa un modello articolato in dieci steps che, partendo dalla pianificazione strategica (*strategic planning process*), conduce a una rivisitazione, ove necessario, della strategia (*conduct a final reassessment of the strategic plan and the strategic process*). A tali fasi si deve affiancare un sistema di misurazione (*performance measurement*) atto a verificare se gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti.

Le università però sono istituzioni uniche nella loro struttura e finalità e le pratiche di pianificazione devono essere alle stesse adattate (Mari, 2005). In particolare le università:

- non sono istituzioni unitarie ma sono composte da facoltà e dipartimenti che hanno una certa autonomia;
- il personale ha caratteristiche peculiari e si distingue in docente e amministrativo. Gli accademici non sono soggetti ad alcuna autorità istituzionale o di direzione nello svolgimento della loro attività essi devono promuovere le conoscenze nei rispettivi campi di competenza;
- hanno un modello di governance collegiale che si caratterizza per la presenza di senato accademico, consiglio di amministrazione e consigli di facoltà e di dipartimento.

La pianificazione strategica negli Atenei ha il compito di definire le strategie e gli obiettivi di medio lungo termine necessari per raggiungerle (Rebora e Turri, 2009). Il processo di pianificazione è formalizzato nel piano strategico, dove sono illustrate le decisioni degli organi di governo dell'ateneo e tracciate le linee d'azione da seguire per raggiungere gli obiettivi pre-

fissati (Agasisti *et. al.*, 2009). Il piano è, infatti, il documento cardine del processo di pianificazione al punto che il nostro legislatore ne richiede esplicitamente l'elaborazione.

3 – I riferimenti normativi

L'evoluzione della normativa sull'università è stata determinante nell'adozione di strumenti di pianificazione e controllo strategico da parte degli atenei italiani. Il lungo percorso di riforma può essere riassunto nelle seguenti fasi:

- legge 9/03/89 n°168, con cui è stato istituito il Ministero dell'Università (MURST) e le Università sono state dotate, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, da regolamenti interni.
- legge 421/92, che ha stabilito i presupposti organizzativi per l'introduzione dell'autonomia finanziaria e contabile definiti poi con la legge finanziaria n°537/93.
- DPR 25/98, che ha regolamentato i procedimenti relativi alla programmazione e dello sviluppo del sistema universitario.
- legge 15/03/97 n°59, che ha sancito i criteri per la programmazione del sistema universitario all'art. 2.

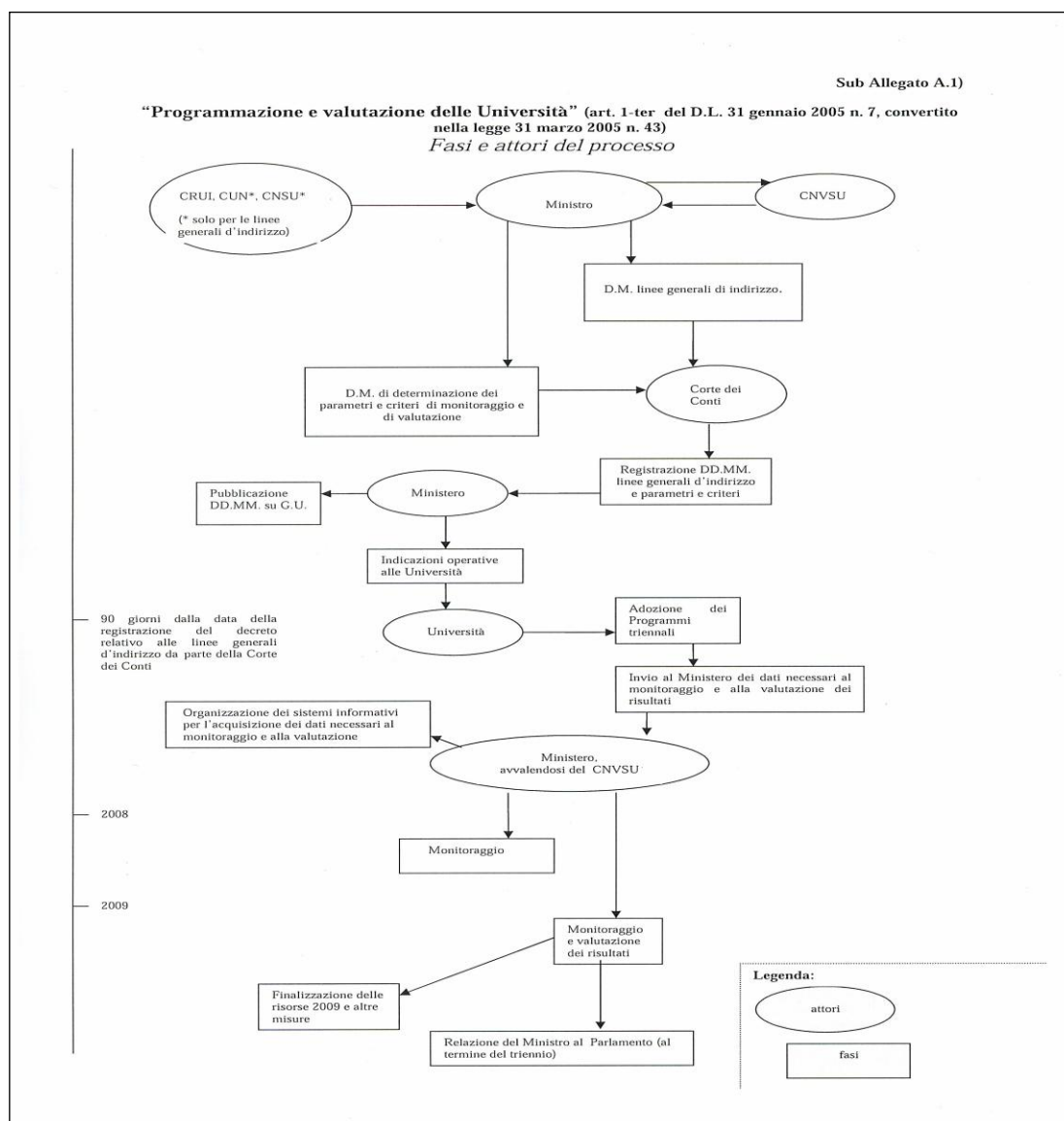
La normativa attualmente in vigore in tema di programmazione universitaria si ritrova nell'art. 1 ter. del decreto legge 31 gennaio 2005 n°7, convertito dalla legge 31 marzo 2005 n°43, che ha modificato profondamente la precedente normativa sia nel metodo sia nella procedura da attuare¹.

Con essi, infatti, il Ministero per la prima volta, affida direttamente alle università il compito e la responsabilità di definire la propria programmazione nel quadro di macro-obiettivi di sistema definiti centralmente dal MIUR, permettendo così alle Università di definire obiettivi strategici di medio e lungo periodo e programmare azioni che consentiranno loro di valorizzare caratteristiche peculiari, vocazioni e particolarità del contesto di riferimento.

Nel corso del 2007 è stato poi emanato il decreto attuativo della L. 43/2005, che è il D.M. 216/2007 in cui sono definite le modalità di redazione dei piani strategici triennali.

¹ L'attuale procedura è sostanzialmente modificata rispetto al passato. In precedenza la programmazione era direttamente definita dal Ministero con specifiche azioni, non consentiva di tenere conto delle peculiari caratteristiche, delle vocazioni e della particolarità del contesto di riferimento delle Università. Le università potevano intervenire solo nella fase di formulazione delle proposte e per obiettivi predeterminati e, conseguentemente, non erano orientate a una programmazione organica delle loro attività. Peraltro, i risultati della attuazione della programmazione, a causa degli inevitabili sfasamenti temporali, non potevano essere tenuti presenti nella fissazione degli obiettivi del successivo triennio.

Fig. 1 – Fasi e attori del processo di programmazione nelle università



Fonte: Miur

Con questa normativa la pianificazione strategica trova una concreta applicazione all'interno degli atenei italiani.

Diventa, quindi, importante comprendere quali siano le fasi e gli attori del processo di pianificazione, il contenuto dei documenti e loro formalizzazione così come stabilito dalla normativa.

La legge, infatti, prevede solamente che il piano sia redatto su base triennale e approvato entro il 30 giugno dell'anno successivo, senza individuare in modo specifico il suo contenuto e l'organo cui compete l'approvazione.

Generalmente per statuto o regolamento le università prevedono che sia il Senato accademico ad

approvare definitivamente il piano, poiché organo massimo interno di indirizzo².

Rispetto ai tempi, il DM 216/2006 specifica che la cadenza dei programmi è triennale (quello attuale riguarda il 2010-2012) e il loro adeguamento potrà avvenire anche annualmente (entro il 30 giugno) sulla base dell'attività di monitoraggio e valutazione fatte dal Ministero e dal CNVSU (comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario)³.

² Con l'approvazione del DDL Gelmini, l'organo competente per l'approvazione del programma triennale diventa il Consiglio di Amministrazione.

³ L'articolo 1-ter del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43 - Programmazione triennale delle

I criteri per il monitoraggio sono stabiliti tramite indicatori quali quantitativi stabiliti dal Ministero.

I programmi non devono essere trasmessi al Ministero, le Università devono indicare le ponderazioni da attribuire ai risultati conseguiti, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 33, del D.M. 3 luglio 2007, n. 362.

Con la nuova normativa i programmi delle università sono valutati in itinere ed ex-post con riferimento all'attuazione che ne è fatta in conformità a specifici indicatori.

La quantificazione ex ante degli indicatori (target), non è prevista dalla normativa.

3.1 – Gli attori e le fasi del processo

Gli attori del processo di programmazione e successiva valutazione (Fig. 1) si distinguono in interni ed esterni agli atenei. Soggetti esterni coinvolti nel processo sono la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), il CUN (Consiglio Universitario Nazionale), il CNSU (Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari), il CNVSU (Consiglio Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario), Corte dei Conti e Ministro. La CRUI, il CUN e il CNSU sono, a differenza di quanto accadeva in passato, coinvolti nel processo sin dalla definizione delle linee di indirizzo generale.

Il Ministro invia la documentazione al CNVSU e definisce successivamente le linee generali di indirizzo.

Queste ultime sono formalizzate in un apposito decreto ministeriale corredato, sentita la CRUI e avvalendosi del CNVSU, da "parametri e criteri" sulla cui base procedere poi alla valutazione e periodico monitoraggio.

Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, previa verifica della Corte dei Conti, il decreto diventa efficace per cui le università, sulla base delle linee generali di indirizzo (obiettivi-azioni), entro il 30 giugno di ogni anno, predispongono i propri programmi triennali funzionali/coerenti al raggiungimento delle linee generali di indirizzo (obiettivi ministeriali).

Per dare significato a tale processo il ministero periodicamente valuta e monitora e relaziona sui risultati delle attività svolte in attuazione dei programmi stessi, anche ai fini della ripartizione delle risorse, in conformità a «parametri e criteri» individuati dal Ministro, sentita la CRUI e avvalendosi del CNVSU.

Tra i soggetti interni all'ateneo vi sono organi come il Senato accademico, il Rettore, il Consiglio di amministrazione. Sono coinvolti nel processo anche altri uffici interni di supporto, quali l'ufficio amministrativo e/o l'ufficio pianificazione strategica. A fianco di essi operano anche comitati scientifici i cui

componenti sono solitamente nominati dal Rettore che, sulla base delle indicazioni ministeriali e delle peculiarità dell'ateneo, predispongono i lineamenti di base su cui costruire il piano triennale.

3.2 – Contenuto del piano

In materia di programmazione la normativa prevede che per ciascun triennio siano definite le linee generali di indirizzo del sistema e che le università adottino un programma triennale coerente con le stesse linee. Le attuali linee d'indirizzo riguardano:

- 1) *la razionalizzazione e la riqualificazione dei corsi di studio*; a tal fine tra l'altro si suggerisce il rafforzamento dei corsi caratterizzanti con a disposizione un più alto numero di risorse e che permettono un veloce inserimento dei laureati nel mondo del lavoro, la coerenza con la tradizione scientifica dell'ateneo, l'attivazione di corsi interfacoltà ed interateneo per sfruttare tutte le possibili economie di scala esistenti e la riduzione di sedi didattiche decentrate o non coerenti con il bacino di utenza disponibile. *il miglioramento/potenziamento del programma di sviluppo della ricerca scientifica* con l'intento di incentivare e sostenere tutte le iniziative volte a migliorare la ricerca (attraverso la promozione di corsi di dottorato, l'istituzione di borse di studio, l'incentivazione di rapporti con il territorio, le imprese ed i distretti tecnologici;
- 2) *le azioni per il sostegno ed il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti e le iniziative volte ad assicurare uno stretto rapporto con la scuola secondaria superiore mirate ad orientare gli studenti ed a suscitare e sostenere l'interesse degli stessi verso le Università*; *i programmi di internazionalizzazione*, per incentivare azioni di scambio di ricercatori e studenti a livello internazionale, sostenere i programmi di collaborazione internazionale e, più in generale, incrementare i rapporti con università estere;
- 3) *il fabbisogno di personale docente e non a tempo determinato e indeterminato ivi compreso il ricorso alla mobilità, da correlare con i risultati programmati nel piano triennale favorendo il raggiungimento di obiettivi quali il riequilibrio della composizione tra le varie fasce di docenti ed il reclutamento di nuove leve di ricercatori.*

3.2 – Gli indicatori nella fase di valutazione e monitoraggio

I programmi delle Università sono costantemente monitorati e valutati sulla base di indicatori quali/quantitativi appositamente individuati dal Ministero. Il ministero ha individuato per il controllo consuntivo un set di 21 indicatori (di risultato) correlati alle cinque aree di intervento sopra sintetizzate (Fig. 2).

Fig. 2 – *Gli indicatori ministeriali*

<i>Area A</i> ¹ corsi di studio da istituire e attivare nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali ed umane, nonché quelli da sopprimere	Indicatore a1 - Proporzione di corsi di laurea e di laurea magistrale in regola con i requisiti qualificanti	Numero di corsi di laurea e di laurea magistrale in possesso dei requisiti qualificanti attivati dall'Ateneo nell'a.a.t/Numero di corsi di laurea e di laurea magistrale complessivamente attivati dall'Ateneo nell'a.a. t
	Indicatore a2 - Proporzione di studenti immatricolati ai corsi di laurea magistrale che hanno conseguito la laurea in un'altra Università in un numero di anni non superiore alla durata normale2 delle stessa, aumentata di un anno	Numero di immatricolati ai corsi di laurea magistrale nell'Ateneo nell'a.a.t, che hanno conseguito la laurea in un altro Ateneo in un numero di anni non superiore alla durata normale delle stessa, aumentata di un anno/Numero di immatricolati totali ai corsi di laurea magistrale nell'Ateneo nell'a.a. t
	Indicatore a3 - Numero medio di docenti di ruolo che appartengono a settori scientifico-disciplinari (SSD) di base e caratterizzanti per corso di laurea e di laurea magistrale attivato	Numero di docenti di ruolo appartenenti a SSD di base e caratterizzanti i corsi di laurea e di laurea magistrale attivati dall'Ateneo nell'a.a.t/Numero di corsi di laurea e di laurea magistrale attivati dall'Ateneo nell'a.a. t
<i>Area B</i> Il programma di sviluppo della ricerca scientifica	b1 - Proporzione di personale attivamente impegnato nella ricerca	Numero di professori di ruolo e di ricercatori di ruolo che hanno avuto giudizio positivo su PRIN nell'ateneo nell'anno t/Numero di professori di ruolo e di ricercatori appartenenti all'Ateneo nell'anno t
	Indicatore b2 - Numero medio di borse per corso di dottorato di ricerca	Numero di borse di studio a concorso per il dottorato di ricerca nell'Ateneo nell'a.a.t/ Numero di corsi di dottorato di ricerca attivati nell'Ateneo nell'a.a. t
	Indicatore b3 - Proporzione di borse di studio di dottorato di ricerca finanziate dall'esterno, nei tre cicli di dottorato del triennio di riferimento	Numero di borse di studio a concorso nell'Ateneo per il dottorato di ricerca finanziate dall'esterno nell'a.a.t/Numero di borse di studio a concorso nell'Ateneo per il dottorato di ricerca nell'a.a. t
	Indicatore b4 - Disponibilita' economica media per la ricerca scientifica per professore di ruolo e ricercatore (di ruolo ovvero di cui all'art. 1, comma 14, della legge 4 novembre 2005, n. 230)	Uscite di bilancio per la ricerca scientifica nell'Ateneo nell'anno t (valori espressi in migliaia di euro)/ Numero di professori di ruolo e di ricercatori (di ruolo, ovvero di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 230/2005) nell'Ateneo nell'anno t
	Indicatore b5 - Proporzione di entrate per la ricerca scientifica provenienti da enti esterni	Entrate di bilancio per la ricerca scientifica provenienti da entità esterne all'Ateneo nell'anno t (valori espressi in migliaia di euro)/Entrate di bilancio complessive per la ricerca scientifica nell'Ateneo nell'anno t (valori espressi in migliaia di euro)
<i>Area C</i> Le azioni per il sostegno ed il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti	c1 - Studenti che si iscrivono al secondo anno di un corso di studi avendo acquisito almeno 50 CFU in rapporto agli studenti che si sono immatricolati l'anno prima allo stesso corso	Numero di studenti che abbiano acquisito almeno 50 CFU nell'a.a. t-1, iscritti al secondo anno dello stesso corso di studio nell'a.a. t/ Numero di studenti immatricolati nell'a.a. t-1
	c2 - Proporzione di iscritti che hanno svolto stage formativi esterni all'Università di appartenenza durante il corso di studi	Numero di studenti iscritti nell'Ateneo che hanno avviato uno stage nell'a.a.t/numero di studenti iscritti nell'Ateneo nell'a.a. t
	c3 - Proporzione di laureati che hanno svolto uno stage post-laurea (entro un anno dal conseguimento del titolo) sul totale dei laureati dello stesso anno (non calcolabile)	Numero di laureati dell'anno t nell'Ateneo che hanno svolto uno stage post laurea (in Italia o all'estero) entro un anno dal conseguimento del titolo/Numero di laureati nell'anno t nell'Ateneo
	c4 - Proporzione di laureati occupati ad un anno dalla laurea sul totale dei laureati dello stesso anno (non calcolabile)	Numero di laureati dell'anno t nell'Ateneo che hanno trovato lavoro entro un anno dal conseguimento del titolo/numero di laureati nell'anno t nell'Ateneo
	c5 - Proporzione di Crediti Formativi Universitari acquisiti in apprendimento permanente (solo parzialmente calcolabile)	Numero di CFU acquisiti in apprendimento permanente nell'a.a. t nell'Ateneo/Numero di CFU acquisiti nei corsi di studio nell'a.a. t nell'Ateneo
<i>AREA D</i> I programmi di internazionalizzazione	d1 - Proporzione di iscritti che hanno partecipato a programmi di mobilita' internazionale (in regime di scambio e non)	Numero di studenti iscritti nell'Ateneo nell'a.a. t che hanno partecipato a programmi di mobilità internazionale/Numero di studenti iscritti nell'Ateneo nell'a.a. t
	d2 - Proporzione di studenti stranieri iscritti a corsi di laurea magistrale	Numero di studenti stranieri iscritti ai corsi di laurea magistrale nell'Ateneo nell'a.a.t/Numero di studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale nell'Ateneo nell'a.a. t
	d3 - Proporzione di studenti stranieri iscritti ai corsi di dottorato	Numero di studenti stranieri iscritti ai corsi di dottorato dell'Ateneo nell'a.a.t/Numero di studenti iscritti ai corsi di dottorato nell'Ateneo nell'a.a. t
	d4 - Entita' dei contratti/convenzioni acquisiti da agenzie e enti, esteri e internazionali	Entrate di bilancio dell'Ateneo nell' anno t acquisite mediante contratti/convenzioni con agenzie e enti, esteri e internazionali (valori espressi in migliaia di euro)/ Entrate di

Fonte: Miur

Ogni ateneo, in base alla propria specificità e programmazione, può scegliere di dare più peso a un'area o all'altra, con oscillazioni contenute tra 10% e 30% (fermo restando il totale a 100), in base ai miglioramenti che si propone di conseguire.

Al 30 giugno di ogni anno, la programmazione può essere adeguata in funzione del monitoraggio e della valutazione periodicamente effettuata.

Per ciascun indicatore è calcolato un "indice parziale" di variazione dei risultati, utilizzando la differenza tra i valori dei singoli indicatori rilevati alla fine dell'anno e la media dei risultati dei trienni precedenti.

I valori ottenuti sono normalizzati affinché essi assumano valori compresi tra zero e uno.

L'obiettivo finale è di ottenere un indice che sintetizzi la variazione complessiva dei risultati di un'Università rispetto alle altre in modo da poter fare confronti tra le *performance* realizzate dai vari Atenei.

La valutazione e il monitoraggio sono, di fatto, funzionali alla ripartizione del Fondo Ordinario per le Università (FFO)⁴.

L'attività di valutazione e monitoraggio è di competenze del CNVSU e del Ministero.

Essi, infatti, ex post, valutano e monitorano i risultati dell'attuazione dei programmi delle singole università sulla base degli indicatori fissati da decreto.

Al termine del triennio è predisposta e redatta una relazione che al termine del triennio deve essere presentata in Parlamento.

4 – La ricerca

Obiettivo della ricerca

La ricerca si propone di analizzare i piani triennali e/o strategici delle università statali italiane in termini di processo e di contenuto. L'indagine ha una duplice finalità conoscitiva:

- 1) individuare le dimensioni di "buona pratica" della pianificazione strategica, distinguendo la dimensione di processo dalla dimensione di contenuto;
- 2) esaminare lo stato di applicazione degli strumenti di pianificazione strategica nelle università pubbliche italiane utilizzando una matrice "processo-contenuto" costruita ad hoc.

La metodologia

Il lavoro di ricerca si può distinguere in quattro principali fasi:

1. raccolta e analisi dei piani triennali o strategici delle università statali italiane;
2. individuazione degli elementi da considerare "positivi" nel processo e nei contenuti della pianificazione strategica (dimensioni di buona pratica);
3. costruzione di una matrice "processo-contenuto" sulla base degli elementi positivi individuati;
4. posizionamento degli atenei oggetto di ricerca nella matrice, al fine di tracciare i profili di comportamento in materia di pianificazione strategica.

La raccolta dei documenti, per la fase 1), è avvenuta consultando i siti web delle università e, per gli

⁴ A partire dal 2009, l'attribuzione delle risorse avvenga per 2/3 su base storica, cioè in base al Modello per la ripartizione teorica del FFO, e per 1/3 in base ai miglioramenti o peggioramenti conseguiti con riferimento a specifici Indicatori di risultato, valutati dal Miur attraverso l'Anvur in collegamento con i Nuclei di Valutazione (DM 3 luglio 2007). Si veda per approfondimenti MIO C. (2010).

atenei che non pubblicano il piano, inviando una richiesta scritta alle strutture deputate alla pianificazione, controllo e valutazione strategica.

Le richieste di visionare il piano sono state inviate ai nuclei di valutazione o agli uffici di pianificazione e valutazione strategica (quando presenti) reputandoli gli attori portanti della pianificazione strategica.

Le dimensioni della pianificazione strategica, nella fase 2), sono state definite tenendo conto delle posizioni dottrinali (Cugini, Pilonato, 2007) e delle linee guida in materia, nazionali e internazionali (Miur, Higher Education Management Review Committee's, English Higher Education Founding Council's – HECFE, Civit, ecc..).

La collocazione degli atenei nella matrice processo-contenuto, nella fase 4), si è basata sull'analisi dei piani strategici raccolti.

Il campione

L'universo di riferimento per la ricerca è rappresentato dalle 59 università statali italiane⁵ e, in particolare da 11 mega atenei; 18 grandi atenei; 18 medi atenei, 12 piccoli atenei⁶.

Delle 59 università sono stati collezionati via web 16 piani di programmazione triennale e/o piani strategici.

Le altre università sono state contattate telefonicamente e/o per posta elettronica, ciò ha permesso la ricognizione di altri 5 documenti di pianificazione.

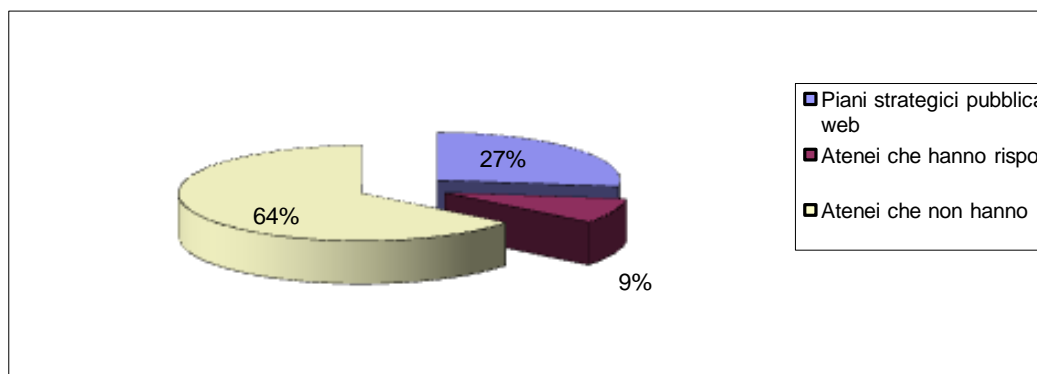
Il nostro campione di riferimento è risultato, pertanto, pari a 21 atenei (il 36% dell'universo).

Il campione è, ad ogni modo rappresentativo (fig. 4), rientrando nello stesso:

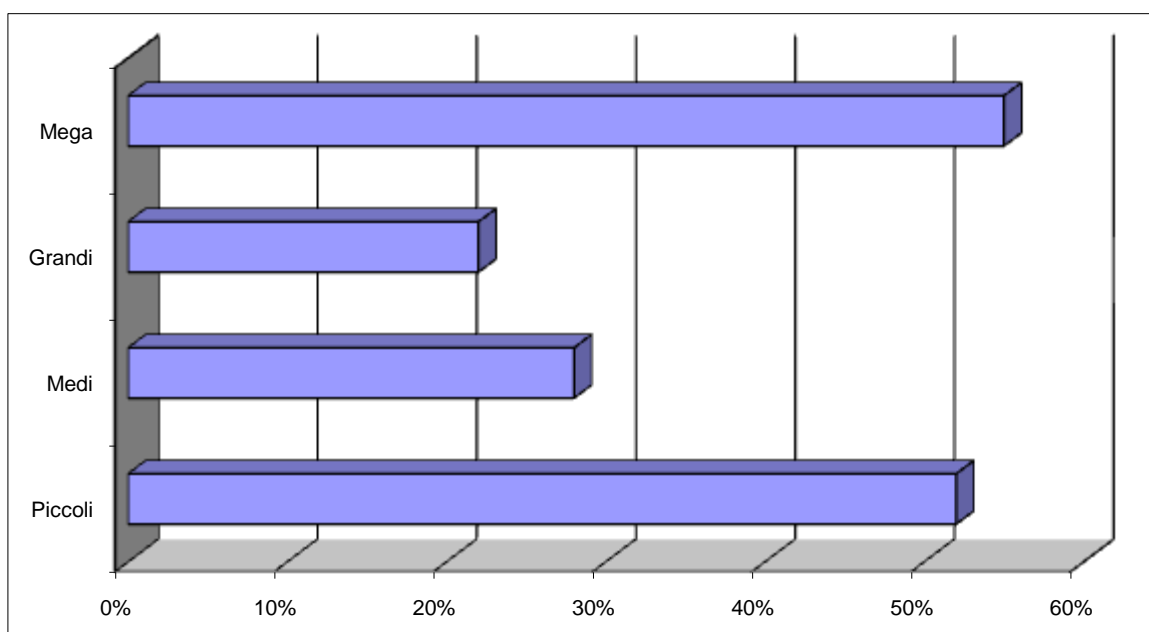
- 6 mega atenei (Bari, Bologna, Firenze, Palermo, Roma La Sapienza e Torino) sugli 11 esistenti (pari al 55%);
- 4 grandi atenei (Calabria, Pavia, Politecnico Torino e Verona) sui 18 esistenti (pari al 22%);
- 5 medi atenei (Ferrara, Macerata, Modena e Reggio Emilia, Udine e Trieste) sui 18 esistenti (pari al 28%);
- 6 piccoli atenei (Cassino, Foggia, Reggio Calabria, Roma Foro Italico, Sannio e Teramo) sui 12 esistenti (pari al 50%).

⁵ Dall'universo sono state escluse per le loro specificità, le due università statali per stranieri di Perugia e Siena e le sei istituzioni speciali (Scuola Normale di Pisa, S. Anna di Pisa, SISSA Trieste, SUM Firenze, IMT Lucca, IUSS Pavia).

⁶ La suddivisione è effettuata in funzione degli iscritti nell'anno accademico 2009-2010. In particolare i mega atenei contano oltre 40.000 iscritti; i grandi atenei hanno un numero di iscritti che varia tra 20.000 e 40.000; i medi tra 10.000 e 20.000 mentre si considerano piccoli quelli con meno di 10.000 iscritti. La distinzione è quella proposta dal Censis. La fonte del dato è l'Anagrafe Nazionale Studenti del MIUR (ultima consultazione settembre 2010).

Fig. 3 - *Piani triennali acquisiti (campione rispetto all'universo)*

Fonte: nostra elaborazione

Fig. 4 - *Suddivisione dei Piani acquisiti per tipologia di ateneo*

Fonte: nostra elaborazione

5 – Le dimensioni della pianificazione strategica negli atenei e la costruzione della matrice processo/contenuto

5.1 – Le dimensioni della pianificazione strategica

I piani triennali raccolti sono stati esaminati considerando due macro dimensioni della pianificazione strategica, una di processo e una di contenuto.

La dimensione di processo è stata definita considerando sei elementi:

- 1) comunicazione del documento e pubblicazione sui siti web al fine di una maggiore trasparenza⁷ (Moretti, 2001);

⁷ I destinatari dell'informazione sulla misurazione delle performance possono essere soggetti esterni ed interni. Nel caso di comunicazione all'esterno il fine può essere quello di rispondere ad obblighi normativi (MIUR, CNVSU, Dlgs 150/2009, ecc.) oppure di far volontariamente conoscere la propria performance all'esterno (Moretti, 2001). La trasparenza del piano è ritenuto elemento fondamentale sia dalla dottrina, sia dalla prassi e dalla norma. La trasparenza è, infatti, uno dei principi fondanti del decreto 150/2009 e ricorre nelle linee guida e nelle circolari emanate per esempio dalla Civit – Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (delibera 89/2010).

- 2) partecipazione degli stakeholder nella definizione della missione, visione, strategia e degli obiettivi (strategia partecipata);
- 3) collegamento del piano strategico con gli altri documenti di pianificazione;
- 4) collegamento del piano con le risorse finanziarie disponibili;
- 5) presenza e qualificazione in termini di competenze degli organi di supporto al processo di redazione del piano;
- 6) Individuazione dell'organo deliberante.

Le informazioni ottenute in merito ai punti 5 e 6, seppur abbiano permesso di comprendere maggiormente il contesto di riferimento, non sono state in seguito inserite nella costruzione della matrice poiché irrilevanti a tal fine (punto 6) e per l'impossibilità di esplicitare in termini matematici le competenze (punto 5).

La dimensione di contenuto, supportati dalla letteratura esistente sul tema (Bouckaert-Halligan, 2008; Otley, 1999) e da preesistenti ricerche (OECD, 1997, 2004, 2005; De Boer *et al.*, 2008) è stata definita sulla base dei seguenti undici elementi:

- 1) la formalizzazione nel piano della mission, della vision e dei valori dell'ateneo;
- 2) l'analisi dell'ambiente esterno per l'identificazione delle attese degli stakeholder e delle strategie;

- 3) l'individuazione di obiettivi strategici e la loro coerenza con le linee di indirizzo ministeriale (Miur);
- 4) la presenza di indicatori ministeriali (Miur);
- 5) la presenza di indicatori di performance che esulano quelli indicati dal ministero;
- 6) la presenza per gli indicatori dei valori iniziali (valori storici);
- 7) l'individuazione di target;
- 8) l'individuazione dei soggetti responsabili;
- 9) il benchmark;
- 10) previsioni esplicite in tema di monitoraggio;
- 11) descrizione del processo di elaborazione del piano triennale/strategico.





5.2 – La matrice di processo e di contenuto

Tenendo presente i diversi elementi di contenuto e di processo come sopra descritti, si è costruita una matrice che presenta in orizzontale la variabile “qualità del processo” e in verticale la variabile “qualità del piano”.

Nella variabile “qualità del piano” sono stati sintetizzati gli elementi di contenuto, nella variabile “qualità del processo” gli elementi di processo.


Le due macro-variabili (qualità del processo e qualità del contenuto) hanno permesso di costruire una matrice con quadranti “alta” “bassa” come di seguito rappresentata.

Fig. 5 - Le dimensioni “Matrice processo contenuto”

Qualità del piano	ALTA	 2	 1
	BASSA	 4	 3
		BASSA	ALTA
<i>Qualità del processo</i>			


Fonte: nostra elaborazione

Ciò permette di definire quattro differenti profili teorici di approccio alla pianificazione strategica.


Il primo profilo individua le realtà che seguono le “migliori” () pratiche di pianificazione delle performance (quadrante 1). Sono quelle che presentano un più marcato grado di:

- qualità del piano ossia con presenza di indicatori di impatto e di risultato, valori storici e target (dimensione della misurazione);
- collegamento con gli altri documenti (dimensione della coerenza);


- coinvolgimento degli *stakeholder* in fase di pianificazione (dimensione della strategia pianificata);
- comunicazione del piano strategico ai vari *user*, esterni e interni (dimensione della trasparenza).

Le università che si trovano *indietro* () nell'interpretare le nuove esigenze di *governance* e trasparenza sono quelle che presentano bassi gradi di comunicazione e di coinvolgimento dei soggetti esterni (dimensione della trasparenza) nonché, in termini di contenuto, bassi livelli di esplicitazione degli intenti (missione e strategie) e bassi livelli di quantifica-

zione degli obiettivi e delle risorse con presenza di indicatori ma assenza di target (quadrante 4).

Si trovano in una *situazione ermetica* () le università che privilegiano la qualità del piano rispetto al processo ma senza pensare di avviare e attuare processi di strategia partecipata e/o senza legare il piano alle risorse finanziarie (quadrante 3).

In questi atenei, la comunicazione esterna è un puro atto politico/formale e non esiste una strategia partecipata.

Le realtà che *presentano elementi dinamici* () su cui puntare, si identificano nelle realtà che hanno avviato un processo di strategia partecipata, in cui si trascurano alcuni aspetti di contenuto in termini di obiettivi, indicatori e target (quadrante 2). Si possono trovare in questa situazione gli atenei che comunicano all'esterno e denotano elementi di trasparenza.

All'interno di ogni quadrante la qualità del processo e del contenuto varia e nel complesso la valutazione aumenta spostandosi verso l'alto e a destra.

6 – I risultati

6.1 – I risultati di processo

Già nell'ambito della prima fase della ricerca si è preso atto della scarsa pubblicazione dei piani triennali nei siti ufficiali delle università.

Se prendiamo in esame il primo elemento della dimensione di processo si nota una scarsa attenzione negli atenei alla comunicazione del piano strategico e quindi alla trasparenza.

Solo 16 università comunicano all'esterno la strategia e in tre università il documento è indicato sul sito ma non accessibile al pubblico poiché protetto da password (Università degli Studi di Milano, Università "Cà Foscari" Venezia e l'Università degli Studi della Tuscia). Nel resto dei siti web delle università non c'è traccia del piano triennale e/o strategico.

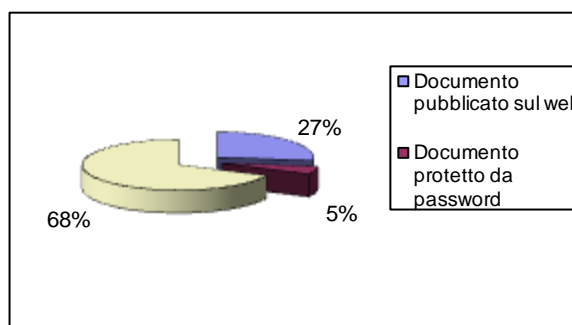
Con la ricerca del documento sui siti web e con l'analisi delle risposte fornite dagli atenei alla richiesta (telefonica e per mail) di visionare il piano triennale/strategico sono state tratte delle prime considerazioni sul grado di conoscenza/trasparenza e comunicazione del documento strategico agli *user*.

Dal comportamento delle Università è emersa una scarsa comunicazione all'esterno del piano e una scarsa conoscenza e diffusione del documento anche tra gli organi interni all'ateneo.

Il principio della trasparenza esterna è, pertanto, disatteso dal 73% degli atenei, ossia il 68% degli atenei che non pubblicano il documento più il 5% degli atenei che lo proteggono da password. La diffusione o meno delle informazioni contenute nel piano triennale/strategico sembrerebbe essere condizionata alla volontà del Rettore e per quanto riguarda la struttura in-

terna, molti nuclei di valutazione e gli stessi uffici e strutture preposte alla pianificazione e valutazione strategica non conoscono il contenuto e in alcuni casi l'esistenza del piano stesso⁸.

Fig. 6 - *Grado di Comunicazione dei piani triennali all'esterno*



Fonte: nostra elaborazione

Per quanto riguarda il coinvolgimento degli *stakeholder* è da considerarsi un elemento di processo, ormai da decenni, considerato fondamentale dalla letteratura (Coda, 1988; Donaldson-Preston, 1995; Freeman, 1984). Per il settore pubblico dove le attese dei cittadini dovrebbero concretizzarsi in obiettivi da perseguire è indubbiamente un elemento di qualità del processo di pianificazione seguito.

Con l'analisi dei singoli documenti di pianificazione, tuttavia, sono emersi dati sconcertanti in materia di *strategia partecipata*.

Per esaminare la presenza o meno di un processo partecipata sono stati presi in considerazione i contenuti del piano e, in particolare quei contenuti attinenti alla descrizione del processo seguito. Da questa analisi è emerso che non tutte le università mostrano nel piano il processo e anche dove è descritto non si attua una strategia partecipata.

Si evidenzia, con riferimento ai piani che forniscono l'informativa, comunque una sorta di ricerca della condivisione del piano e dei suoi obiettivi strategici, tra differenti soggetti portatori di interesse. La partecipazione alla formulazione della strategia si coglie con riferimento al piano dell'Università di Bari

⁸ Delle 10 università che hanno risposto, tre università hanno suggerito di rivolgere la richiesta direttamente al Rettore esplicitando con ulteriori informazioni la finalità della nostra indagine (Università di Catania, Università della Basilicata, Università degli Studi di Cagliari) due al direttore amministrativo (Università Politecnica delle Marche e Università degli Studi Roma Tre). Un ateneo ha richiesto la compilazione del modulo per l'accesso agli atti (Università di Firenze) e l'ufficio "pianificazione strategica e valutazione" dell'Università di Napoli Federico II ci ha rinviati per informazioni all'ufficio "Affari Generali". Delle quattro università che dopo la nostra richiesta telefonica e per mail o via fax hanno inviato il piano (Università degli Studi di Foggia, Università degli Studi del Sannio, Università di Ferrara, Università di Firenze) due hanno preventivamente richiesto l'autorizzazione al Rettore.

(nel predisporre il piano sono state recepite le osservazioni e le integrazioni proposte); di Foggia (“il processo deve essere iterativo e partecipativo/collaborativo”) e nel Politecnico di Torino (“il processo è frutto di un processo partecipato di democrazia”).

I piani, in linea generale, danno evidenza nel 48% dei casi alla condivisione degli obiettivi.

Sull’elemento “*Qualificazione degli organi di supporto al processo di redazione del piano*” la ricerca è riuscita ad analizzare tale elemento solo per quelle università ove il gruppo di lavoro è stato nel piano strategico esplicitato. In realtà le università che forniscono un dettaglio delle competenze del gruppo di lavoro sono poche; di conseguenza questo elemento in linea teorica è stato definito qualificante del processo ma nella realtà dei fatti non si è riusciti a valutare l’esistenza di una correlazione tra competenze del gruppo di lavoro e qualità del piano e del processo di pianificazione. Dall’analisi dei singoli piani si evince che il processo è stato supportato da apposite commissioni/comitati.

L’università di Bari, ad esempio, si è avvalsa di una commissione paritetica senato Accademico e Consiglio di amministrazione; l’Università di Bologna di uno staff coordinato dal Rettore; l’Università di Foggia di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti per ciascuna facoltà, un rappresentante dei direttori di dipartimento e da esperti esterni e del Servizio Programmazione, valutazione e controllo strategico, in diretta collaborazione con il Rettore e la Direzione amministrativa; il Politecnico di Torino di una commissione trasversale con componenti interni ed esterni all’ateneo.

In un solo caso, l’università degli studi di Roma La Sapienza, il supporto è fornito dal Nucleo di Valutazione. In ogni modo si può constatare che il Piano Strategico dell’università di Bologna, una tra le 2 università Italiane inserite nelle classifica mondiale (Qs World University ranking 2010), è stato realizzato dall’Area Programmazione e Controllo⁹.

Nel 53% dei casi la redazione del piano è stata supportata da comitati/commissioni appositamente istituiti.

Altra informazione di processo ricercata all’interno del piano strategico è il collegamento dello stesso alle risorse finanziarie e con gli altri documenti di pianificazione. Dall’analisi si evidenzia un collegamento con le risorse solo nella parte operativa del piano. L’Università di Ferrara le richiama soltanto e la Mediterranea di Reggio Calabria evidenzia nel suo piano se e quali attività da svolgere richiedono risorse aggiuntive. L’elaborazione del piano, così come risulta dall’analisi condotta sugli statuti, nel 33% dei casi, è di esplicita competenza del Senato Accademico; nei

restanti casi si può desumere tale compito dall’attribuzione generale al Senato accademico delle competenze che si riferiscono alla programmazione e al coordinamento delle attività didattiche e di ricerca dell’ateneo (Fig. 5).

Esplicito riferimento all’approvazione del piano si ha nel 58% dei casi; in linea generale, esso è approvato dal Senato Accademico o dal Senato Accademico sentito il CdA.

Solo in uno dei casi esaminati l’approvazione compete al Senato Accademico Allargato (Università di Cassino) ed in uno al Consiglio di Amministrazione seppur in conformità alle proposte del Senato Accademico (Università di Pavia). In due casi (Università di Foggia e di Palermo) fra le competenze del Senato accademico vi è la sola predisposizione dei piani di sviluppo degli atenei e non sono state riscontrate indicazioni esplicitate in merito alla sua approvazione.

6.2 – I risultati di contenuto

Nelle realtà esaminate il documento di programmazione ha diverse denominazioni, per alcune è il Piano Triennale (Bari, Foggia, Modena-Reggio Emilia e Firenze), per altre è la “Programmazione o Programma Triennale” (Roma Foro Italico, Roma La Sapienza, Udine, Verona e Cassino), per altre è solo “Programmazione” (Pavia) o “Piano di Programmazione” (Torino) e per altre Documento di programmazione triennale (Trieste) e per altre ancora Programma triennale di sviluppo (Macerata e Sannio e Benevento). Nella gran parte dei casi, però, evocando concetti aziendalistici, è individuato sotto il nome di “Piano Strategico” (Bologna, Calabria, Ferrara, Mediterranea Reggio Calabria, Teramo, Politecnico Torino e Palermo).

I piani al loro interno presentano, anche per mancanza di un formale riferimento, diversi livelli di approfondimento, anche quando vengono individuati con lo stesso nome.

In linea generale, il contenuto minimo dei piani esaminati è quanto richiesto dalla normativa vigente. Ciò se in prima battuta può sembrare una criticità ha quale rovescio della medaglia l’evidenziarsi anche negli atenei della necessità di formalizzare i loro piani, indipendentemente dalla norma.

Quest’ultima, infatti, non richiede agli atenei di depositare (e quindi di formalizzare) al ministero il proprio piano quanto di comunicare i soli risultati degli indicatori.

Fra i diversi piani si discostano dall’idea di adempimento alcuni di quelli individuati come piani strategici. Il piano dell’Università di Bologna, ad esempio, va oltre le richieste ministeriali mentre nell’Università Mediterranea di Reggio Calabria, l’Università di Palermo e il Politecnico di Torino si ritrova un documento di indirizzo strategico dell’ateneo, all’interno del quale trova spazio la programmazione triennale.

⁹ L’università di Bologna insieme all’università La Sapienza di Roma sono tra le 200 migliori università del mondo.

Il livello di approfondimento del documento, di fatto, è ricollegabile alla valenza attribuita al processo di programmazione triennale dai diversi atenei. L'università di Palermo, ad esempio, vede nella predisposizione del piano un'occasione per costruire su più ampie basi di consenso un percorso di futuri cambiamenti in grado di rafforzare il suo posizionamento tra le istituzioni universitarie; mentre per l'università di Bologna è stata l'occasione per motivarsi a lavorare sulla più generale qualità dei processi ed attività, combinando risorse finanziari calanti e tensioni verso i risultati.

Il livello di approfondimento, in sintesi, diminuisce in quei casi in cui la predisposizione del documento ha l'intento di soddisfare il disposto normativo.

Il piano, per come concepito dalla legge, e in linea con la dottrina, è scorrevole e deve essere continuamente adeguato in funzione dei risultati.

Di fatto, solo in due casi si fa esplicitamente riferimento alla rimodulazione annuale (Bari, Calabria¹⁰) mentre in un caso nello Statuto è previsto che l'aggiornamento del piano (strategico contenente quello triennale) avviene di norma ogni quattro anni e comunque ogni qual volta il Senato Accademico lo ritenga opportuno (Università Mediterranea).

Simile è l'articolazione nel piano dell'Università della Calabria, in esso si individuano le cinque aree di intervento ministeriali le quali sono poi articolate in obiettivi strategici, operativi e linee di azione.

Nel piano del Politecnico di Torino, nel piano dell'Università di Modena-Reggio Emilia e di Palermo non si ritrovano gli obiettivi operativi e l'articolazione è in linee strategiche o linee di sviluppo (rispettivamente 7 per il primo e 4 per secondo gli altri) articolate in più obiettivi strategici e a loro volta in linee di intervento/azioni specifiche. Simile è l'impostazione del piano della Mediterranea di Reggio Calabria, anche se i livelli di obiettivi assumono denominazioni diverse (12 missioni strategiche articolate in 75 obiettivi e 160 microazioni strategiche). L'Università di Ferrara individua tre assi di azione (tradizionale, ricerca e didattica, organizzazione del personale) e li articola in obiettivi strategici nel piano definiti come "primari"; questi a loro volta si suddividono in una serie di azioni funzionali alla loro realizzazione.

¹⁰ Nel piano dell'Università di Bari si legge "Si è, ..., riconosciuta l'esigenza di flessibilità, che deve consentire di sfruttare opportunità e rispondere a situazioni impreviste: revisioni o riallineamenti saranno necessari almeno su base annuale", mentre nel piano dell'Università della Calabria si legge "Il documento di Programmazione Triennale, pertanto, deve essere considerato come uno strumento di lavoro in progress, ... La stesura attuale, quindi, sarà la base per la predisposizione di una successiva elaborazione di dettaglio nel 2010."

Ai diversi obiettivi devono essere associati adeguati strumenti di misurazione (Bryson, 1995), denominati indicatori, al fine di verificare se gli obiettivi sono stati raggiunti.

Il ministero ha, come visto in precedenza, individuato un set di 21 indicatori (di risultato) correlati alle diverse aree di intervento.

Dall'analisi dei piani si evidenzia il riferimento, più o meno esplicito, a tali indicatori nel 71% dei casi analizzati; nel 60% di essi si presentano anche i dati relativi al triennio precedente.

Poche sono le università che hanno indicato nel loro piano il peso attribuito alle diverse aree prioritarie del Ministero, le quali però si ritrovano facilmente sul sito dedicato alla programmazione triennale del Cineca (PRO3).

Il 67% delle Università che richiama gli indicatori ministeriali affianca ad essi altri indicatori.

È il caso, ad esempio, dell'Università di Bari che propone anche indicatori di posizionamento e indicatori di performance su specifiche attività; o dell'Università della Calabria che inserisce nel piano gli indicatori ai fini del calcolo del FFO, gli indicatori del progetto AQUIS, gli indicatori utilizzati dal Censis e da altre agenzie di rating.

Struttura del documento

Il piano, in linea generale, si apre con una illustrazione del processo che ha condotto alla redazione del documento (72% degli atenei), ciò si lega anche al fatto che quelli che sono stati esaminati sono per lo più i primi documenti di programmazione formali per come richiesto dalla legge.

Nella maggioranza dei casi l'identificazione delle attese degli stakeholder e delle strategie è il risultato dell'analisi dell'ambiente esterne. Nello specifico nel 71% dei piani si identificano la mission e le strategie dell'Ateneo e nel 57% dei casi si definiscono gli obiettivi in funzione del risultato dell'analisi SWOT e delle linee ministeriali.

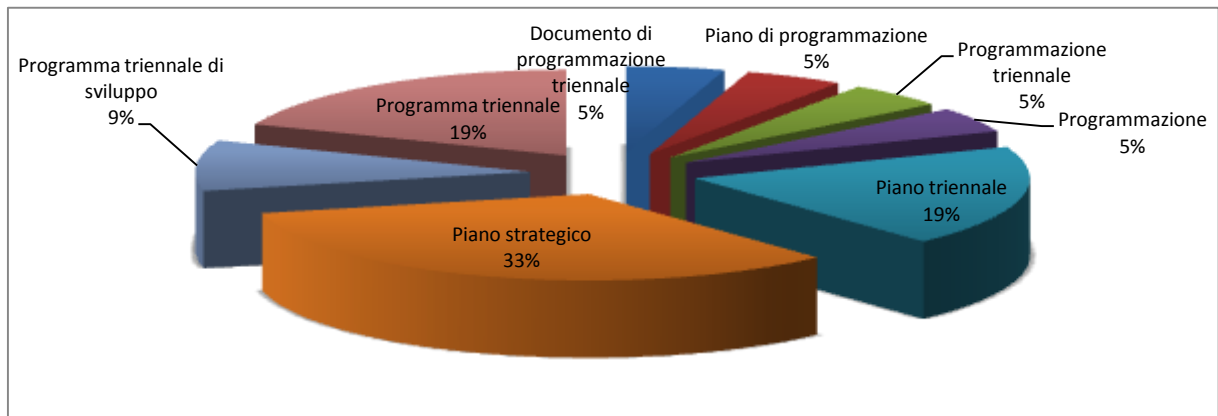
La logica discende nell'identificazione degli obiettivi (dalle indicazioni ministeriali, all'individuazione degli obiettivi strategici e conseguenti obiettivi operativi) è rispettata dai diversi atenei.

Ogni Ateneo denomina diversamente i propri obiettivi e le indicazioni ministeriali.

L'Università di Bari, ad esempio, identifica dapprima le Linee di indirizzo dell'ateneo (non perfettamente coincidenti con le aree ministeriali)¹¹ e le correlate aree di interesse prioritario, ovvero gli ambiti di intervento sui quali concentrarsi nel triennio, per poi articularle in obiettivi strategici, coerenti con la mission e i valori dell'Ateneo.

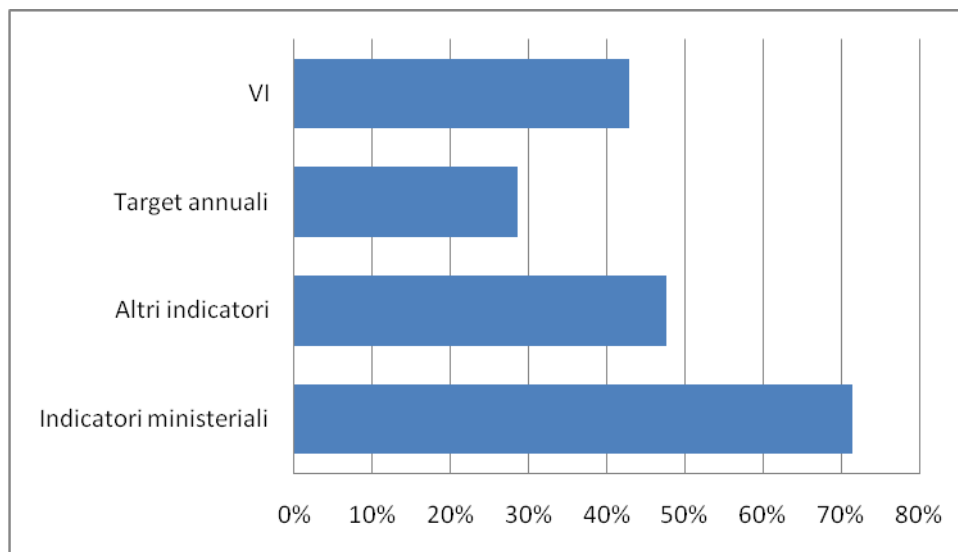
¹¹ Nel piano sono individuate sei linee di indirizzo e precisamente Offerta formativa, Ricerca scientifica, Servizi per la formazione e la ricerca, Internazionalizzazione, Rapporti con il territorio, personale e strutture di supporto.

Fig. 7 – Denominazione del documento



Fonte: nostra elaborazione

Fig. 8 - Presenza indicatori, target e valori iniziali nei piani analizzati



Fonte: nostra elaborazione

Agli obiettivi strategici associa coerenti obiettivi operativi, da conseguire nel periodo di programmazione, articolati in linee di azione da intraprendere per raggiungere nel medio termine gli obiettivi operativi e nel lungo termine gli obiettivi strategici.

Non forniscono informazioni esplicite e formalizzate sugli strumenti di misurazione l'Università di Foggia, Torino, Bologna (anche se dalla lettura del piano si comprende che si vogliono alimentare gli indicatori ministeriali), il Politecnico di Torino, l'Università di Torino e del Sannio.

Altra questione importante, perché permette di avere un termine di confronto per comprendere come sta operando l'Ateneo, è l'individuazione di target periodici. La pratica non è però molto diffusa fra gli atenei. Che adottano la buona pratica ritroviamo l'Università di Bologna, che ad esempio, indica per le sole linee di azione il termine entro il quale si ritiene

di realizzare le attività legate alla linea; l'Università di Teramo, la quale assegna alle strategie un risultato atteso, ma lo esplicita in modo qualitativo (come ad esempio Valutare sulla base degli standard internazionali i corsi di laurea) mentre l'Università Roma La Sapienza e la Mediterranea identificano l'anno di realizzazione delle singole azioni. Solo in un caso nel piano si indicano dei target per i diversi livelli di obiettivi (Università della Calabria) o solo per alcune o tutte le linee (Università di Bologna e di Ferrara).

All'interno del piano alcuni atenei esplicitano il soggetto in capo al quale ricade la responsabilità della realizzazione degli obiettivi (Università Teramo, Calabria, Bologna, Palermo e Bari). L'individuazione della responsabilità è elemento centrale dell'intero sistema di controllo (Terzani, 1999). Il riferimento al monitoraggio e alla sua periodicità (Monteduro, 2006) ai fini anche della successiva programmazione non è

sempre evidente, dei richiami palesi si trovano nei piani delle università di Bologna, Calabria, Ferrara, Macerata, Pavia e Mediterranea.

Pochi sono i casi di Atenei che nel definire il loro contesto e nel valutare poi i risultati eseguono un benchmark con altri atenei (Roma La Sapienza, Mediterranea e Bari). Gli Atenei di Firenze, Sannio, Teramo Udine e Verona e sono stati esclusi da questa analisi poiché lo stralcio di piano sul quale è stata compiuta l'analisi non contenevano l'informazione.

7 – Il posizionamento delle università

Le 21 università appartenenti al nostro campione di ricerca, oltre ad essere analizzate per singoli aspetti del processo e del contenuto del piano, sono state collocate, secondo un sistema di graduazione, nella matrice illustrata in precedenza.

La collocazione delle università nella matrice è stata tracciata attribuendo dei "valori" alle differenti variabili qualitative di processo e di contenuto.

La qualità della variabile processo è costruita prendendo a riferimento variabili di tipo nominale (o ordinale) il cui valore non è quantificabile. L'effetto causale di interesse può però essere colto esprimendo l'informazione contenuta nelle variabili qualitative in termini quantitativi, articolando le variabili categoriali di interesse (qualità del piano e del processo) in termini di presenza/assenza delle modalità. Sotto il profilo statistico è stato necessario rendere numeriche le singole variabili esplicative assegnando due valori, 1 quando si verifica la condizione, 0 quando la condizione non è verificata (variabile dicotomica).

Procedendo in tal senso, il punteggio massimo ottenibile con riferimento alla qualità del processo è pari a 4 (poiché quattro sono gli aspetti di processo utilizzati nell'analisi dei piani: la presenza di una strategia partecipata; la comunicazione all'esterno del documento; il collegamento del piano triennale con un piano strategico di ateneo o comunque con altri documenti di pianificazione strategica e con le risorse finanziarie) mentre il massimo punteggio osservabile per la variabile qualità del piano è di 11 (la formalizzazione nel piano della mission, della vision e dei valori dell'ateneo; analisi ambiente esterno per l'identificazione delle attese e delle strategie; atenei individuazione degli obiettivi strategici e loro coerenza con le linee di indirizzo ministeriale; presenza dei valori iniziali degli indicatori; individuazione target e soggetti responsabili; benchmark con altri Atenei; previsioni in tema di monitoraggio; descrizione processo elaborazione del piano).

Una volta determinata la qualità del processo e del piano sono state determinate le mediane¹² e in fun-

zione delle stesse si sono ottenuti i quattro quadranti della matrice processo/contenuto. Le Università con una qualità del piano e del processo superiore alla mediana rappresentano quelle realtà che si caratterizzano per una migliore qualità nell'attività di pianificazione, le università con una qualità del piano e del processo inferiore alla mediana sono invece quelle con delle debolezze nel processo di pianificazione. La matrice non ha l'intenzione di fare un distinguo tra università buone e cattive ma vuole solo tentare di dare una valutazione alle diverse università in funzione delle variabili di analisi selezionate.

Le università sono state quindi posizionate nella matrice come rappresentato in figura 9. Come si può notare dalla figura 9 le "migliori" pratiche di pianificazione sono quelli che si collocano nel quadrante 1 (alta qualità del piano e del processo): Bologna, Roma La Sapienza, Palermo, Bari, Ferrara Mediterranea di Reggio Calabria. l'Università della Calabria ..

Le Università che si concentrano nel quadrante 2(ermetiche), si caratterizzano per una più elevata qualità del piano e per una minore enfasi sul processo, si tratta dell'Università di Pavia, Modena e Reggio Emilia e Trieste. Nel quadrante 3 viceversa si ritrovano le università che presentano una bassa qualità nel piano e una elevata qualità di processo, si tratta delle Università di Foggia, Macerata, Torino e Politecnico di Torino. Queste università sono state identificate come "dinamiche" poiché si tratta, in linea generale, di università che hanno avviato processi di strategia partecipata che difettano negli aspetti contenutistici in termini di obiettivi. Le università "ermetiche" e "dinamiche" con piccoli aggiustamenti possono facilmente spostarsi nel quadrante delle "migliori". Le Università rientranti nel quadrante 4 sono ad oggi ancora indietro nell'interpretare le nuove esigenze di governance. La collocazione in questo quadrante di alcune Università è di fatto inficiata dal non disporre del vero piano strategico quanto di stralci di verbali del Senato Accademico (ciò è vero per l'Università di Firenze, Verona e del Sannio).

8 – Conclusioni

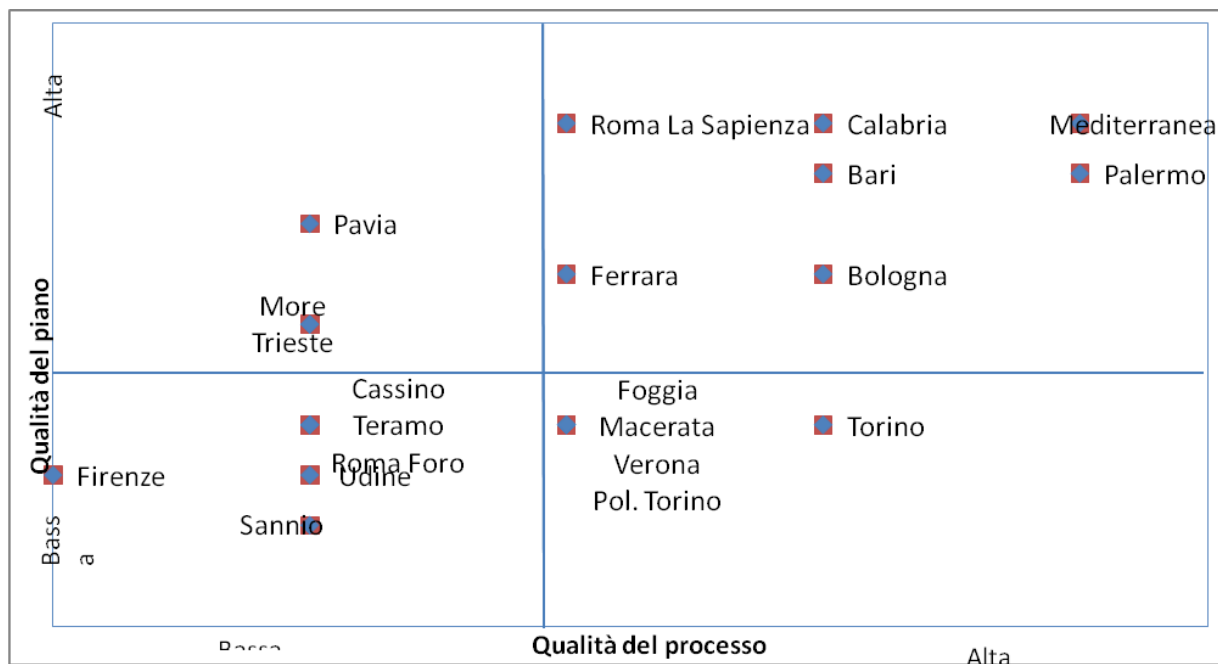
La ricerca si è posta l'obiettivo di indagare sulle modalità di implementazione e di utilizzo del piano triennale nell'ambito del processo di pianificazione strategica degli atenei pubblici.

Dai primi risultati si evince che le università stanno entrando nell'ottica della necessità, anche a seguito della spinta offerta dalla normativa sul tema, di pianificare le proprie attività.

spetto ad essa non è influenzata dai valori estremi. Essa ha la caratteristica di dividere in due parti uguali la successione di dati, pertanto si può definire come quel dato per il quale esistono tanti valori inferiori quanti superiori ad esso. Si veda AGRESTI e FINLAY (2009).

¹² Per la suddivisione in quadranti è stato selezionato quale elemento discriminante la mediana, preferibile alla media poiché ri-

Fig. 9 – Posizionamento delle Università nella matrice processo/contenuto



Fonte: nostra elaborazione

I piani esaminati, di fatto, si differenziano per contenuti, livello di dettaglio degli obiettivi e dei correlati indicatori e target e per il grado di comunicazione esterna. L'autonomia lasciata alle università nella formulazione del piano ha reso più difficile, ma non impossibile trovare alcuni elementi comuni di analisi (Boffo e Dubois 2006).

L'analisi dei piani ha permesso di conseguire risultati di tipo qualitativo e quantitativo.

I principali risultati qualitativi sono individuabili:

- 1) nella constatazione che il piano triennale obbligatorio per gli atenei pubblici non è facilmente accessibile e/o comunicato agli stakeholders;
- 2) nella identificazione di quattro differenti approcci alla pianificazione da parte degli atenei e costruzione di una matrice (matrice di posizionamento);
- 3) collocazione degli atenei oggetto di indagine nella matrice.

L'analisi ha permesso di evidenziare che tendenzialmente i migliori piani sono elaborati negli atenei di più grandi dimensioni. Nella maggioranza dei casi il piano non è reso pubblico e quando diffuso agli stakeholder il documento è di "comunicazione".

Se il documento è elaborato ai fini decisionali cambia per struttura e contenuto.

La formulazione dei piani triennali appare complessa se posto in relazione all'attuale contesto caratterizzato da rilevanti incertezze, difficoltà e asimmetrie informative. Se gli Organi di Governo dell'Ateneo formulano il piano triennale non per adempiere solo a un preciso obbligo normativo

ma per attivare strumenti adeguati a indirizzare l'organizzazione governata si potrà favorire lo sviluppo armonico dell'Ateneo attraverso una programmazione trasparente e condivisa dalla comunità universitaria.

Il limite della ricerca è che l'analisi condotta ha permesso di comprendere solo se i piani elaborati dalle università hanno elementi qualificanti, di contenuto e di processo. In realtà potrebbe verificarsi il caso di "buoni" piani strategici per struttura e contenuto ma non realistici in termini di attuazione (rischio di box thinking).

In futuro la ricerca sarà indirizzata ad analizzare l'utilizzo del piano da parte delle Università ai fini decisionali. Tendo conto delle realtà internazionali e alla luce delle novità introdotte dal decreto n. 150/2009 sul Piano della Performance.

References

- Agasisti T. Arnaboldi M. e Azzone G.(2008), *Strategic Management Accounting in Universities: the Italian Experience*, *Higher Education*, Vol. 55.
- Agresti A. e Finlay B. (2009), *Statistica per le scienze sociali*, Pearson, Prentice Hill.
- Amigoni F. (1979), *I sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè Milano, 1979
- Anselmi L. (2003), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, edizione Giappichelli,

- Anthony R.N., e Young D.W. (1988), *Management Control in Nonprofit Organizations*, Homewood, Irwin.
- Bouckaert G. e Halligan J. (2008), *Managing Performance. International comparisons*, Routledge, Oxon.
- Boffo S. e Dubois P. (2006), The Weakness of University Legislative Bodies: The Cases of France and Italy, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, No.1.
- Borgonovi E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea.
- Bryson J. (1988), *Strategic planning for Public and Nonprofit Organisations. A guide to strengthening and sustaining organisational achievement*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Bryson, J. M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations (A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement)*, San Francisco, Jossey –Bass Publishers, Revised Edition
- Brunetti G. (1987), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, F. Angeli, Milano
- Coda V. (1998), *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino.
- Cugini A. e Pilonato S. (2007), “La misurazione della performance degli atenei nella letteratura italiana dell'ultimo decennio”, in Cugini A. (a cura di), *La misurazione della performance negli atenei*, Franco-Angeli, Milano.
- Cugini A. e Pilonato S. (2007), La misurazione della performance negli atenei: evidenze delle pubblicazioni italiane dell'ultimo decennio, *Azienda Pubblica*, No. 2 [217-241].
- De Boer H., Enders J. e Schimank U. (2008), “Comparing Higher Education Governance Systems in Four European Countries”, in Soguel, N.C., & Jaccard, P. (eds.), *Governance and Performance of Education Systems*, Springer, Berlin.
- Donaldson T. e Preston L.E., (1995), Stakeholder aziendali, *Sviluppo&Organizzazione*, No. 152.
- Education and culture DG (2006), *The Extent and Impact of Higher Education Governance Reform across Europe, Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission*, Summaries of the Quick Scan Surveys on Governance Reform in 32 European Countries.
- European University Association (2007), *Autonomy and Governance in Higher Education*, Draft, Secretaries General Meeting, 24th of October, 2007.
- Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Torino, Giappichelli
- Fici L. (2001), *Il controllo di gestione negli atenei*, FrancoAngeli, Milano.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Pitman, Marshfield, Mass.
- Hood C. (1995), The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3 [93-109]
- Mari A. (2005), *Organizzazione e funzionamento delle Università*, IPSOA, Milano
- Mazza C., Quattrone P. e Riccaboni A. (2008), *European Universities in Transition. Issues, Models and Case*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ministero Dell'istruzione, Dell'università E Della Ricerca (2010), *Schema di Decreto Ministeriale di approvazione delle linee guida del programma di valutazione quinquennale della ricerca*.
- Mio C. (2010), *Performance Measurement nelle Istituzioni Universitarie: verso una prospettiva di sostenibilità*, IV Workshop di azienda pubblica, 25-26 marzo.
- Monteduro F. (2006), “Le caratteristiche principali della misurazione delle performance”, in *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Ministero della Funzione Pubblica, Rubettino, Roma [31-46].
- Moretti A. (2001), “La comunicazione integrata dell'Università”, in Strassoldo M., *L'azienda università. Le sfide del cambiamento*, Isedi, Torino.
- Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, CEDAM, Padova.
- Oecd (1997), *In Search of Results: Performance Management Practices in 10 OECD Countries*, Oecd Publishing, Paris.
- Oecd (2004), *Public Sector Modernization: Governing for Performance, Policy Brief*, Oecd Publishing, Paris.
- Oecd (2005), *Modernising Government. The way forward*, Oecd Publishing, Paris.
- Osborne D. e Gaebler T. (1992), *Reinventing government*, MA, Addison- Wesley
- Otley D. (1999), Performance management: a framework for management control systems research, *Management Accounting Research*, No. 10.
- Paletta A. (2004), *Il governo dell'università. Tra competizione e accountability*, Il Mulino, Bologna.
- Pozzoli S. (2000), Il controllo strategico: passi in avanti o battuta d'arresto?, *Azienda Italia* n. 5.
- Rebora G., Turri, M. (2009), “Governance in Higher Education: an analysis of the Italian experience”, in Huisman J (ed), *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination*, Routledge, Abingdon [13-31].
- Terzani S. (1999), *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Cedam, Padova.