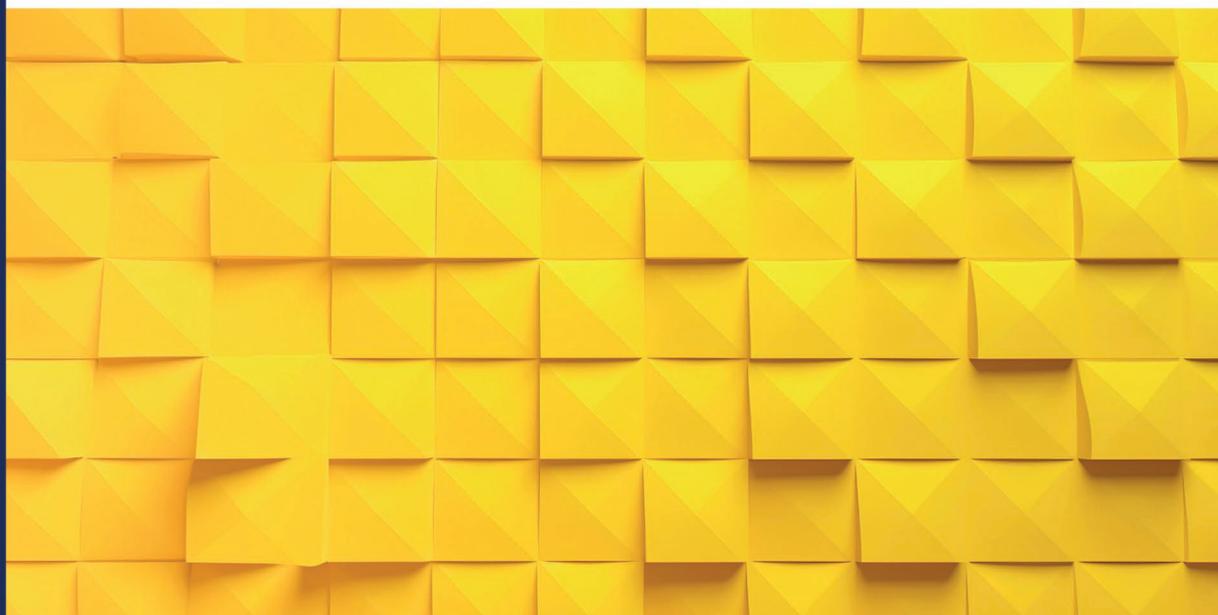


Federica Ricci - Vincenzo Scafarto

# **L'Università tra capitale intellettuale e terza missione**

Profili teorici, stato dell'arte  
e possibili direzioni di ricerca



**Giappichelli**

## Capitolo 1

# **L'università nella prospettiva economico-aziendale: considerazioni introduttive**

**SOMMARIO:** 1.1. Abstract. – 1.2. Il contesto teorico di riferimento. – 1.3. Sui caratteri generali dell'azienda. – 1.4. Sui caratteri generali dell'azienda applicati all'azienda pubblica università. – 1.5. Il sistema di governance dell'azienda pubblica università. – 1.6. Il sistema degli stakeholder interni ed esterni dell'azienda pubblica università.

### **1.1. Abstract**

Il presente lavoro monografico si pone l'obiettivo di analizzare, in chiave teorica, il legame tra il capitale intellettuale e le attività di terza missione dell'azienda pubblica università.

In altri termini, il lavoro incrocia due costrutti teorici nell'ordine che segue: 1) il finalismo istituzionale dell'università pubblica, con particolare enfasi sulla terza missione accademica, e 2) il capitale intellettuale dell'università pubblica, nello sforzo di comprendere dove esiste un punto di contatto tra i due costrutti e se la gestione strategica del capitale intellettuale può migliorare le performance di terza missione.

Tenendo conto dell'obiettivo generale a cui il contributo ambisce, in questo primo capitolo – di quattro – saranno sistematizzati i caratteri generali di azienda-lità dell'università pubblica, evidenziandone nel contempo le caratteristiche peculiari che la distinguono dalle altre fattispecie aziendali.

Tra gli altri aspetti, sarà dato risalto al sistema di governance che ne decide la strategia, nonché al complesso sistema di stakeholder che contribuisce a condizionarne l'assetto strategico.

Si comprenderà, infatti, che nell'azienda pubblica università – come accade per ogni realtà aziendale – l'analisi delle istanze degli stakeholder è un elemento imprescindibile per la costruzione di un vantaggio competitivo durevole.

## 1.2. Il contesto teorico di riferimento

Il fenomeno della “aziendalizzazione” dell’università pubblica risale alla metà degli anni Novanta, quando iniziò a diffondersi il movimento noto come New Public Management<sup>1</sup>, il quale, come si vedrà nel prosieguo, è stato accompagnato da diverse riforme politiche e organizzative.

In generale, è stato affermato che le riforme dell’amministrazione pubblica sono orientate, nel rispetto del principio di economicità, a porre e risolvere problemi di organizzazione, di gestione e di rilevazione amministrativa<sup>2</sup>.

La riforma deve perseguire finalità politiche, sociali, economico-generalì ed anche meramente giuridiche, ma non può ignorare o trascurare i problemi dinanzi accennati, che sono poi i problemi amministrativi in senso stretto e dalla cui corretta impostazione e risoluzione dipende il raggiungimento di quelle finalità. Una finalità sociale o politica sarà tanto meglio e tanto più economicamente raggiunta quanto più razionale sarà la struttura dell’organismo amministrativo, quanto più economico ed efficiente sarà il suo funzionamento, quanto più agili saranno le rilevazioni e i controlli, ossia, in una parola, quanto più sarà efficiente l’azienda.

Borgonovi rileva che le riforme dell’amministrazione pubblica sono un tema ricorrente sia negli studi storici (dall’antichità alla storia moderna) sia nelle più recenti analisi sui sistemi pubblici. A ben vedere, ciò dipende dal fatto che, data la loro natura, le istituzioni pubbliche e le loro amministrazioni hanno sempre seguito dinamiche di cambiamento divaricate e spesso divergenti rispetto alle dinamiche della società e dell’economia<sup>3</sup>.

L’approccio del New Public Management si è sviluppato nella seconda metà degli anni Settanta in Gran Bretagna, Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda, soprattutto a seguito delle riforme politiche avvenute con l’affermarsi del governo conservatore guidato da Margaret Thatcher.

L’indirizzo di rinnovamento recepisce innanzitutto la consapevolezza di un’accresciuta dimensione economica delle istituzioni pubbliche, le quali, per fornire servizi pubblici qualitativamente e quantitativamente adeguati, devono avvalersi di logiche e strumenti manageriali per un appropriato

---

<sup>1</sup> Come si avrà modo di analizzare più approfonditamente nel corso del presente lavoro, con la dizione New Public Management si suole indicare, in generale, l’articolato movimento che ha investito l’amministrazione pubblica di una trasformazione dei modelli tradizionali di funzionamento e governance. Così P. BARBERIS, *The New Public Management and A New Accountability*, in *Public Administration*, vol. 76, autumn 1998, pp. 451-470.

<sup>2</sup> P.E. CASSANDRO, *Scritti vari (1929-1990)*, vol. 1, Cacucci, Bari, 1991.

<sup>3</sup> E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, p. 195.

espletamento delle funzioni di monitoraggio e risposta ai bisogni della collettività<sup>4</sup>.

Come è noto, il movimento del New Public Management si diffonde in contrapposizione al modello burocratico dominato da una rigida e assoluta burocrazia, nel quale l'area decisionale era gestita unicamente al vertice, mentre al middle management era affidato il compito di controllare l'esecuzione precisa delle mansioni, verificando il rispetto delle procedure.

Nella tradizionale impostazione di Weber<sup>5</sup>, infatti, la burocrazia è la forma di amministrazione più efficiente in quanto ogni comportamento sociale – per l'Autore – sarebbe orientato da norme e regole di cui assicurare l'applicazione e il rispetto.

L'organizzazione burocratica si basa su una serie di postulati:

- il principio gerarchico, secondo cui ogni funzionario è responsabile nei riguardi del proprio superiore e delle decisioni prese dai suoi sottoposti;
- un sistema formale di regole e regolamenti scritti, volti a garantire la standardizzazione delle decisioni;
- una divisione del lavoro con un alto livello di specializzazione;
- l'impersonalità nelle relazioni esterne ed interne, così da evitare l'interferenza dei sentimenti nell'assolvimento razionale dei doveri d'ufficio.

I tratti caratteristici della burocrazia comprendono inoltre: l'assenza dell'arbitrarietà, la dominanza della procedura, l'agire strettamente connesso al ruolo invece che alla persona<sup>6</sup> e la spersonalizzazione delle attività.

Nel paradigma burocratico tradizionale gli scopi delle amministrazioni pubbliche devono essere definiti con chiarezza attraverso un impianto normativo, perché è da lì che si originano forme strette di controllo democratico e di controllo burocratico: sono i mandati formali, d'altro canto, a legittimare il comportamento delle amministrazioni pubbliche, offrendo ai "burocrati" una guida operativa e definendo i confini della responsabilità. In sintesi, nel modello burocratico il dovere dei manager è quello di attendere ai compiti assegnati nel modo più efficiente, preciso, aderente e completo<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>L. ANSELMI, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 6.

<sup>5</sup>M. WEBER, *Politics as a vocation*, in H.H. GERTH, C. WRIGHT MILLS (Eds), *From Max Weber: Essays in sociology*, Routledge and Kegan Paul, London, 1984, pp. 77-128.

<sup>6</sup>Evidenza giustamente Anselmi che «I prodromi della diffusione dell'orientamento manageriale vanno ricercati anche nei contributi di filoni che si contrappongono all'impostazione tradizionale dello studio delle amministrazioni pubbliche». L. ANSELMI, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 6.

<sup>7</sup>M.H. MOORE, *La creazione del valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione*, Guerini, Milano, 2003.

Le critiche più diffuse al modello weberiano riguardano il fatto che esso omette totalmente di considerare elementi fondamentali dell'agire umano, quali l'opportunismo e l'incompletezza delle informazioni di quanti sono chiamati a controllare il rispetto delle procedure.

Il modello weberiano, infatti, sconta i limiti tipici della razionalità limitata<sup>8</sup>, sia in termini psicologici sia culturali: esso trascura il fattore emotivo che può intervenire anche in un contesto professionale e può portare gli uomini a non rimanere estranei e indifferenti rispetto ai compiti, alle procedure e alle decisioni.

Con la stessa impostazione critica, Argyris afferma che la burocrazia riduce la capacità di crescita psicologica dei suoi individui causando frustrazione, senso di inadeguatezza e demotivazione. Per l'Autore, le organizzazioni dovrebbero, al contrario, lasciare uno spazio di libertà creativa ai lavoratori, così da consentire loro di responsabilizzarsi e poter esprimere al meglio le proprie competenze<sup>9</sup>.

Ancora, Merton afferma che nel modello burocratico esiste il rischio che la rigidità e il rispetto assoluto delle regole diventi il fine ultimo dell'amministrazione, considerando le regole talmente sacre, sovraordinate e infrangibili, da far passare in secondo piano i fini istituzionali. Infatti, l'eccessiva rigidità può portare ad incapacità di adattamento, che a sua volta degenera nella improduttività<sup>10</sup>.

Rileva parimenti Crozier che la burocrazia è un sistema organizzativo incapace di correggersi in funzione dei propri errori, le cui disfunzioni diventano uno degli elementi essenziali del suo equilibrio, che impediscono, tuttavia, l'adattamento senza crisi alle trasformazioni imposte dalla società industriale<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Simon definisce razionalità limitata quella razionalità intuitiva in cui la soluzione è trovata in un istante senza che, apparentemente, esista un precedente processo logico; essa va considerata come il risultato di un processo evolutivo, di adattamento ad un contesto particolare. I nostri valori, le alternative di azioni di cui possiamo essere consapevoli, la nostra comprensione di quali conseguenze possono derivare dalle nostre azioni, tutte queste condizioni, tutte queste preferenze derivano dall'interazione con il nostro ambiente sociale. H.A. SIMON, *A Behavioral Model of Rational Choice*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, n. 1, 1955, pp. 99-118.

<sup>9</sup> C. ARGYRIS, *Integrating the Individual and the Organization*, Routledge, New York, 1990.

<sup>10</sup> Per l'Autore l'inadeguatezza del modello burocratico è evidenziata in tutti i casi in cui le situazioni mutano così che il funzionario entra in crisi in quanto addestrato ad un protocollo standardizzato. Inoltre, la routine del burocrate diviene elemento di identificazione professionale ed emotiva, perdendo di vista lo slancio e la motivazione ed anche l'accettazione positiva ad ogni forma di cambiamento. Per approfondimenti si rinvia a: R.K. MERTON, *Teoria e struttura sociale. Teoria sociologica*, il Mulino, Bologna, 1966.

<sup>11</sup> M. CROZIER, *Fenomeno burocratico*, Etas, Milano, 1969. L'autore innova rispetto alle disfunzioni del modello burocratico ritenendo che esse non siano sempre conseguenze inattese e imprevedibili, essendo spesso la manifestazione di strategie razionali di lotte di potere all'interno delle organizzazioni burocratiche ad opera di gruppi.

La struttura burocratica, di fatto, poggia più che altro sul contesto che non sulla persona, ponendo l'attenzione prevalentemente sui processi e meno sugli obiettivi che gli individui sono chiamati a concretizzare.

La consapevolezza di tali limiti ha condotto la dottrina e la prassi a cercare nuove forme organizzative per aumentare la competitività del settore pubblico, anche in forza dei cambiamenti che nel corso del tempo si sono avvicinati, rinvenibili nella privatizzazione (l'ambito pubblico diviene meno significativo), nella *deregulation* (lo snellimento e il contenimento delle norme della pubblica amministrazione), nella trasparenza (l'utenza richiede una maggiore limpidezza nei processi amministrativi) e nell'efficienza (una più razionale allocazione delle risorse scarse).

Sulla base di tutti i limiti sinteticamente richiamati, come già ribadito, alla fine degli anni Settanta le democrazie industrializzate hanno cercato nuovi modelli organizzativi per aumentare la competitività nel settore pubblico, adottando così il modello del New Public Management.

In Italia l'accoglimento del nuovo paradigma è avvenuto di fatto al più tardi nella metà degli anni Novanta, con il fenomeno noto come "aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche", il quale ha accostato la gestione dell'azienda pubblica ai principi e alle logiche manageriali tipici del settore privato nell'ambito di un *framework* teorico di più ampio respiro.

Nell'impostazione di Borgonovi, tale accostamento è stato possibile in contesti nei quali erano del tutto carenti, ovvero molto limitate, regole specifiche del pubblico impiego e regole formali di amministrazione<sup>12</sup>.

Il New Public Management può sostanzialmente considerarsi avviato dopo l'ascesa democratica al potere di due importanti protagonisti della storia politica del secolo scorso: Margareth Thatcher – Primo Ministro Britannico dal maggio 1979 all'aprile 1990 – e Ronald Reagan, Presidente degli Stati Uniti d'America, dal 1981 al 1989. Questa concomitanza temporale è giustificata dal fatto che i governi dei due statisti menzionati si caratterizzavano per un orientamento politico di stampo neo-liberista, che postulava una rilevante rivisitazione del ruolo e del peso delle amministrazioni pubbliche (e più in generale di tutte le aziende pubbliche) nell'economia e nella società<sup>13</sup>.

Il modello, nella prassi, è molto semplice. L'idea di base è quella di veicolare manager specializzati dal settore privato al settore pubblico così da concretizzare – in tempi auspicabilmente rapidi – uno snellimento organizzativo e procedurale, finalizzato a migliorare i servizi resi ai cittadini. Tuttavia, è opportuno chiarire che il nuovo paradigma non si riduce alla semplice traslazione di logiche e tecniche manageriali dal privato al pubblico, ma enfatizza piuttosto il principio base

---

<sup>12</sup> E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 195.

<sup>13</sup> R. MUSSARI, *Economia delle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2017.

secondo cui anche le organizzazioni pubbliche – sulla falsariga di quelle private – devono ricercare le migliori condizioni di esecuzione delle funzioni istituzionali, attraverso un efficiente impiego delle risorse idoneo a favorire una sopravvivenza fisiologica delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

Le componenti dottrinali alla base del New Public Management sistematizzati da Hood<sup>14</sup> – detti *doctrinal components* – sono riconducibili ad una partecipazione attiva di un management qualificato e professionale; all'introduzione di standard precisi ed esplicitati, nonché di misure di efficienza e performance; all'attenzione focalizzata sul controllo dei risultati in termini di efficienza ed efficacia; al superamento della concezione monopolistica della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento di competizione e concorrenza nel settore pubblico; alla creazione di unità organizzative snelle, autonome e specializzate, più funzionali alla realizzazione di superiori livelli di efficienza; all'enfasi sull'uso parsimonioso delle risorse scarse; alla diffusione dell'impiego di pratiche manageriali di stampo prevalentemente privatistico. Nell'impostazione dell'Autore, il management deve essere responsabilizzato sugli obiettivi da realizzare, i quali devono essere definiti con estrema chiarezza, puntualità e obiettività, preferibilmente in termini quantitativi<sup>15</sup>.

A ben vedere, la necessità di fondo è quella di rendere le aziende pubbliche effettivamente e direttamente responsabili per i risultati ottenuti a seguito dell'impiego di risorse umane, tecniche, materiali e immateriali<sup>16</sup>.

Per Mussari, la *ratio* di tale necessità è conseguenza di due macro-fenomeni di pari importanza e temporalmente concomitanti:

– l'urgenza di contenere la spesa pubblica e il debito pubblico, cresciuti significativamente anche per effetto delle politiche del welfare state e per l'insistenza su politiche di piena occupazione;

---

<sup>14</sup>C. HOOD, *A public management for all seasons?*, in *Public Administration*, vol. 69, n. 1, 1991, pp. 3-19.

<sup>15</sup>P. DAY, R. KLEIN, *Accountabilities: Five Public Services*, Tavistock Publications, London, 1987; N. CARTER, *Performance indicators: "Backseat Driving" or "Hands Off" Control?*, in *Policy & Politics*, vol. 17, n. 2, 1989, pp. 131-138.

<sup>16</sup>Nell'impostazione di Cole e Jones, l'approccio manageriale nell'ambito delle aziende pubbliche può essere ricondotto ai seguenti aspetti essenziali: definizione degli obiettivi e valutazione delle performance in termini di raggiungimento degli obiettivi stessi; passaggio ad un management professionale con manager pubblici cui attribuire autonomia manageriale e responsabilità per le proprie azioni; maggiore enfasi sul controllo degli output con allocazione delle risorse in base ai risultati raggiunti; disaggregazione delle unità con strutture centralizzate divise in unità più piccole e gestibili; introduzione di meccanismi di competizione nel settore pubblico per incoraggiare il raggiungimento di standard qualitativi più elevati con minori costi; diffusione di una cultura della parsimonia nell'impiego dell'utilizzo di risorse pubbliche. A. COLE, G. JONES, *Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France*, in *Governance*, vol. 18, n. 4, 2005, pp. 567-588.

– la rinegoziazione del patto sociale fra cittadini e sistema delle amministrazioni pubbliche quale principale effetto della profonda insoddisfazione per la qualità e, in molti casi, per la quantità dei servizi pubblici resi in rapporto ai loro costi e per la scarsa efficacia delle politiche pubbliche<sup>17</sup>.

Mentre il modello burocratico prevede una struttura organizzativa caratterizzata da un processo decisionale accentrato e dalla rigida aderenza alle regole, il modello del New Public Management pone l'accento sui risultati e sulle *performance*, collocando il cittadino al centro. Nei fatti, l'evoluzione e l'inversione di tendenza è rinvenibile nel fatto che il processo decisionale non è più accentrato al vertice come nel modello weberiano, ma vengono responsabilizzate le amministrazioni periferiche e le decisioni vengono finalmente delegate.

Una delle più significative innovazioni del New Public Management è la grande importanza attribuita all'elaborazione di indicatori di *performance* delle amministrazioni pubbliche che forniscono stimoli per migliorare la *governance* e controllare i risultati.

Condividendo la stessa prospettiva, Osborne sostiene che la pubblica amministrazione, oltre alle funzioni di guida, coordinamento ed erogazione dei servizi pubblici ai cittadini, debba aumentare la competitività al proprio interno puntando sia sulla *performance* sia sulla responsabilizzazione dei *manager*, nonché sul riconoscimento del cittadino come cliente ultimo di un'amministrazione imprenditoriale<sup>18</sup>.

Per Adinolfi<sup>19</sup>, la finalità del New Public Management non è tanto quella di analizzare le organizzazioni pubbliche in modo disinteressato e distaccato, ma di indagarle con il fine preciso di aiutare gli operatori a trovare le soluzioni ai loro problemi o a migliorare il funzionamento delle organizzazioni che gestiscono.

---

<sup>17</sup>R. MUSSARI, *Economia delle amministrazioni pubbliche*, op. cit.

<sup>18</sup>D. OSBORNE, *Reinventing Government*, in *Public Productivity & Management Review*, vol. 16, n. 4, 1993, pp. 349-356. L'opera di Quest'Autore ha consentito in larga misura la diffusione del NPM negli Stati Uniti. Egli concepisce una gestione pubblica incentrata sullo stile imprenditoriale senza tuttavia perdere mai di vista la peculiare natura che contraddistingue l'amministrazione pubblica, che – precisa l'Autore – non deve comunque essere gestita pedissequamente come un business. «Qualsiasi istituzione, pubblica o privata, può essere imprenditoriale, così come qualsiasi istituzione, pubblica o privata, può essere burocratica. Pochi americani vorrebbero veramente che la pubblica amministrazione si comportasse proprio come un'azienda, prendendo decisioni immediate a porte chiuse e a fini di profitto privato. Se lo facesse, la prima vittima sarebbe la democrazia. Ma la maggior parte degli americani vorrebbe che l'amministrazione pubblica fosse meno burocratica. Esiste un'ampia gamma di raccordo tra approccio burocratico e approccio imprenditoriale, e la pubblica amministrazione può sicuramente modificare la propria posizione all'interno di questo posto».

<sup>19</sup>P. ADINOLFI, *L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni: teoria e pratica a confronto*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2005, pp. 11-31.

Tuttavia, non sono mancate critiche neppure al paradigma del New Public Management, principalmente perché considerato troppo vicino al mondo delle imprese private e quindi scarsamente critico, piuttosto meccanicistico e poco capace di mettere in chiara evidenza le specificità decisionali e gestionali delle amministrazioni pubbliche<sup>20</sup>.

Così, si è avvertita l'esigenza di sviluppare principi di buona amministrazione che tenessero conto delle peculiarità del settore pubblico, con prevalente riferimento alle relazioni con i cittadini e con il territorio.

Tale necessità ha spinto gli studiosi a tratteggiare un ulteriore paradigma, noto come Public Governance, che interpreta l'esigenza di trasformare la governance delle amministrazioni pubbliche concentrandosi prevalentemente sull'interazione con l'ambiente esterno e con i diversi stakeholder sociali.

L'idea di fondo su cui poggia la Public Governance è il superamento del concetto di government a favore del concetto di governance<sup>21</sup>. I due concetti, infatti, nonostante la similitudine terminologica, sono totalmente distinti.

La governance si configura come un fenomeno più ampio rispetto al government, di cui abbraccia il concetto cardine ma include anche meccanismi informali, così è possibile concepire la governance senza il government, quale insieme di meccanismi regolatori in una sfera di attività che funzionano efficacemente pur non essendo dotati di autorità formale<sup>22</sup>.

Infatti, l'idea di fondo su cui la Public Governance si edifica non è il mero trasferimento di principi manageriali nelle amministrazioni pubbliche, ma la costruzione di una relazione stabile, forte, duratura e opportunistica con l'ambiente esterno di riferimento.

In altri termini, nel paradigma della Public Governance alcuni tratti del New Public Management si potenziano, con particolare riferimento all'orientamento all'esterno e al coinvolgimento partecipativo degli stakeholder.

Non va però sottaciuto che la dottrina non ha un'opinione unanime sul rapporto evolutivo tra i paradigmi del New Public Management e della Public Governance; alcuni studiosi, infatti, considerano la Public Governance più un modello alternativo al New Public Management che una vera e propria evoluzione.

---

<sup>20</sup> Si veda M. MENEGUZZO, *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica*, in *Azienda Pubblica*, n. 3, 1995, pp. 491-510.

<sup>21</sup> Sulla differenza concettuale tra government e governance si rinvia al contributo di: J. KOOIMAN, M. VAN VLIET, *Governance and public management*, in ELIASSEN K.A., KOOIMAN J. (Eds), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, Sage Publications, London, 1993.

<sup>22</sup> J.N. ROSENAU, E.O. CZEMPIEL (Eds), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Nella Public Governance la prospettiva di efficacia ed efficienza si amplia, passando dalla singola organizzazione all'intero sistema pubblico e alla rete istituzionale<sup>23</sup>. Infatti, mentre nell'impostazione teorica del New Public Management l'obiettivo era focalizzato sul miglioramento dei sistemi organizzativi interni dell'amministrazione pubblica, la Public Governance si concentra anche sugli effetti che l'amministrazione produce all'esterno, nel contesto sociale in cui l'amministrazione è inserita.

Il modello della Public Governance ha quindi dato vita a una nuova visione dell'amministrazione pubblica, nella quale l'inserimento e lo scambio con l'ambiente di riferimento è necessario per creare valore per gli stakeholder.

In tale contesto, il cittadino da utente passivo acquisisce un ruolo attivo.

Kickert individua quattro principi fondanti del modello organizzativo della Public Governance<sup>24</sup>:

1. l'orientamento generale della pubblica amministrazione verso l'ambiente esterno;
2. il coinvolgimento ai vari livelli dei cittadini/utenti appartenenti ad un determinato sistema economico e sociale;
3. la capacità dell'attore pubblico, che ricopre il ruolo di regista sul territorio, di coordinare le relazioni che si instaurano;
4. la responsabilità del management pubblico.

La Public Governance si traduce, a ben vedere, in una revisione dell'amministrazione pubblica in forza dell'importanza della prospettiva esterna, che considera le esigenze dei cittadini e degli stakeholder generalmente intesi. In tale ottica diventa necessario il coordinamento delle finalità istituzionali anche attraverso un approccio partecipativo.

La Public Governance tratteggia così una nuova concezione dell'azienda pubblica, che parte dal recupero della dimensione relazionale e in cui diventa fondamentale realizzare un apprendimento collettivo e un coordinamento tra i vari portatori di interessi<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup>D. CEPIKU, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, in *Azienda Pubblica*, n. 1, 2005.

<sup>24</sup>W.J.M. KICKERT (Ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1997.

<sup>25</sup>La public governance si qualifica come una nuova modalità di governo incentrata sulle relazioni tra soggetti pubblici e privati che decidono su tematiche di interesse comune, sul consenso e sulla partecipazione. Per approfondimenti, nella vastità della letteratura esistente, si rinvia ai contributi di: H.A.G.M. BEKKE, W.J.M. KICKERT, J. KOOIMAN, *Public Management and Governance*, in KICKERT W.J.M., VUGHT F.A. (Eds), *Public Policy and Administrative Sciences in the Netherlands*, Prentice Hall, London, 1995, pp. 201-218; R.A.W. RHODES, *The New Governance: Governing without Government*, in *Political Studies*, vol. 44, n. 4, 1996, pp. 652-667; P.M. JACKSON,

Dall'osservazione e dal confronto delle due teorie (New Public Management e Public Governance) emergono le differenze più marcate.

Mentre il New Public Management supera i limiti del paradigma dell'Old Public Management attraverso la conversione a una visione liberista e l'aumento della pressione competitiva nelle attività economiche, la Public Governance individua nella regolamentazione delle relazioni tra elementi interni alle amministrazioni pubbliche ed attori esterni il fattore critico di successo ed una necessità innegabile in un periodo storico caratterizzato da criticità (l'aumento della complessità e della numerosità dei bisogni, la contrazione sempre più marcata delle risorse pubbliche) che impongono una maggiore apertura verso l'esterno attraverso un più ampio coinvolgimento di soggetti<sup>26</sup>.

Infatti, un'ulteriore evoluzione della Public Governance è la Network Governance del settore pubblico, che si basa su sistemi strutturati di relazioni e scambi con le parti interessate, e che a ben vedere, era già in embrione nel pensiero di Moore<sup>27</sup>. Questo Autore, infatti, ha proposto il concetto di strategia nel settore pubblico, orientato alla creazione di valore nell'ambito di un triangolo basato sulla definizione dell'obiettivo di valore pubblico che si intende realizzare, sulla mappatura degli stakeholder e sulla capacità di sfruttare alleanze.

Ai fini del nostro studio, è utile sin d'ora puntualizzare come negli ultimi anni ci sia stata una crescente attenzione da parte delle istituzioni governative nei confronti delle università, affinché aggiungessero alle tradizionali attività della didattica e della ricerca anche una terza *mission*, orientata a fornire un concreto contributo alla società.

Ora, se da un lato questa terza finalità istituzionale avvicina ulteriormente le università alle imprese, in accezione più generale consente loro di aprirsi alle esigenze del territorio di riferimento.

Su tali premesse, a parere di chi scrive, il framework di riferimento dell'attuale "università delle tre missioni" è rinvenibile nel modello della Network Governance.

Tutto quanto premesso, si avverte l'esigenza di:

1. ridefinire il concetto di valore pubblico dell'azienda università nell'ottica delle tre missioni;

---

L. STAINSBY, *Managing Public Sector Networked Organizations*, in *Public Money & Management*, vol. 20, n. 1, 2000, pp. 11-16.

<sup>26</sup> L. MARINÒ, *L'azienda pubblica nel quasi mercato. Il management sanitario tra autonomia formale ed opzioni di scelta reali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 27.

<sup>27</sup> M.H. MOORE, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1995; M.H. MOORE, S. KHAGRAM, *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management*, Working Paper n. 3, Harvard University, March 2004.

2. operare una mappatura degli stakeholder rilevanti per l'università pubblica in funzione delle tre missioni istituzionali;

3. definire la capacità operativa dell'azienda pubblica università, intesa come l'abilità di strutturare relazioni con gli stakeholder rilevanti in ordine alle tre finalità istituzionali.

### 1.3. Sui caratteri generali dell'azienda

Il processo di “ammodernamento” delle aziende pubbliche<sup>28</sup> ha interessato evidentemente anche le Università che non sono rimaste estranee alla ricerca di relazioni stabili con il territorio, al fine di soddisfare le istanze di quanti più stakeholder possibili.

Nell'impostazione di Powell e Smith, le università, via via che vengono identificate con la ricchezza commerciale, perdono la loro unicità nella società: esse, infatti, non sono più viste come le “torri d'avorio” degli intellettuali e dei pensieri di verità, bensì come aziende dirette da individui arroganti, in campo per catturare più denaro e più influenza possibili<sup>29</sup>.

Quello che in questa sede rileva, in via propedeutica, è cogliere il *file rouge* tra le aziende e le università, così da poter chiarire quali sono gli assunti di base per i quali nel presente lavoro le università vengono analizzate in una prospettiva economico-aziendale.

Infatti, in letteratura, l'attribuzione della qualifica di azienda all'università trova ampio consenso, ma non unicamente quale conseguenza dei processi di innovazione orientati all'autonomia. L'associazione è da rinvenirsi viepiù nei caratteri unificanti propri dell'azienda, identificati nella dottrina aziendalistica italiana<sup>30</sup> secondo le linee che seguono.

Come magistralmente scrive Bertini, l'azienda è un sistema<sup>31</sup> sociale profondamente diverso dai sistemi fisici e dai sistemi biologici. Non solo, essa co-

---

<sup>28</sup> Sul concetto di azienda pubblica, nella vastità degli studi esistenti, sia consentito il rinvio a: E. GIANNESI, *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Giuffrè, Milano, 1961.

<sup>29</sup> W.W. POWELL, J. OWEN-SMITH, *Universities and the Market for Intellectual Property in the Life Sciences*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 17, n. 2, 1998, pp. 253-277.

<sup>30</sup> D. DI BERNARDINO, *La valutazione e la disclosure delle risorse intangibili delle università*, Franco Angeli, Milano, 2013. p. 20.

<sup>31</sup> Sul concetto di sistema aziendale si veda, nella vastità della letteratura esistente: F. BESTA, *La ragioneria*, Vallardi, Milano, 1920, p. 3; A. CECCHERELLI, *Economia aziendale e amministrazione delle imprese*, Barbera, Firenze, 1948, p. 51; G. ZAPPA, *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 37; E. GIANNESI, *Le aziende di produzione originaria. Le aziende agricole*, vol. I, Corsi, Pisa, 1960; A. CECCHERELLI, *Problemi di economia aziendale*, Corsi, Pisa, 1964, p. 45; A. AMADUZZI, *Ricerche di economia delle aziende industriali*, Utet, To-

stituisce l'espressione più elevata del comportamento umano in campo economico e, seppur creata e composta da più individui, è diversa dalle altre istituzioni sociali<sup>32</sup>, quali la famiglia, le chiese, i partiti politici, i sindacati, ecc.

A ben vedere, già Amaduzzi affermava che l'azienda come sistema unitario è oggetto dell'Economia aziendale, la quale studia come le azioni svolte dalle componenti del sistema possano raggiungere con l'impiego economico dei mezzi, e rispettando le condizioni dell'equilibrio tendenziale e prospettico, l'obiettivo globale che l'azienda si propone<sup>33</sup>.

Ancora, Ferrero qualifica l'impresa come un sistema che risulta formato da un coordinato insieme, vale a dire un insieme di elementi complementari, o, in altri termini, un insieme di elementi in interazione, formanti un complesso unitario<sup>34</sup>.

Tanto premesso, l'approccio sistemico si mostra come il più diffuso ed adatto per indagare la realtà aziendale e per comprenderne le condizioni di esistenza e le manifestazioni di vita<sup>35</sup>.

Del resto, l'azienda come fenomeno sistemico è ben riconoscibile – sebbene con diversa consapevolezza e con una diversa concettualizzazione – già negli scritti degli aziendalisti del primo Novecento e, più in generale, negli studi e nelle scienze sociali<sup>36</sup>.

Come rileva Garzella<sup>37</sup>, l'azienda come sistema sociale vede la presenza di gruppi animati da interessi diversi e spesso conflittuali, ma la sua finalità economica – requisito essenziale per assicurarne la longevità – si pone come elemento di ordine superiore in grado di conferire unità al fenomeno aziendale.

Nell'impostazione di Borgonovi, l'azienda, in ottica sistemica, viene intesa come un sistema le cui componenti sono interrelate tra loro in modo unitario,

---

rino, 1965; E. GIANNESI, *Appunti di Economia aziendale*, Pacini, Pisa, 1970, p. 11; A. RIPARBELLI, *Correlazioni e interdipendenze tra organismi aziendali*, Cursi, Genova, 1962, p. 11; C. MASINI, *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino, 1970, pp. 18-19; F. SUPERTI FURGA, *Osservazioni sulla logica operativa dei sistemi aziendali integrati*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 26; G. EMINENTE, *Politiche di impresa e strategie di marketing. Il concetto di sistema*, Isedi, Milano, 1972; G. FERRERO, *Impresa e management*, Giuffrè, Milano, 1980; U. BERTINI, *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, Giappichelli, Torino, 1990.

<sup>32</sup> U. BERTINI, *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, cit.

<sup>33</sup> A. AMADUZZI, *Il sistema aziendale ed i suoi sottoinsiemi*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale*, n. 1, 1972, p. 3 e ss.

<sup>34</sup> G. FERRERO, *Impresa e Management*, Giuffrè, cit., p. 7.

<sup>35</sup> G. ZAPPA, *Le produzioni nell'economia delle imprese*, cit., p. 54.

<sup>36</sup> G. ZAPPA, *Tendenze nuove negli studi di ragioneria – Discorso inaugurale Anno Accademico 1926-1927*, Milano, Istituto Editoriale Scientifico; A. AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1953.

<sup>37</sup> S. GARZELLA, *Governo delle sinergie e creazione di valore nella gestione strategica dell'azienda*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 6.

cosicché lo svolgimento dell'attività è reso possibile soltanto grazie a un marcato coordinamento tra gli elementi materiali e il fattore umano<sup>38</sup>.

Scrive ancora Anselmi che dalla dottrina economico-aziendale sappiamo attribuire all'azienda molte qualificazioni: si tratta di un sistema economico volto alla produzione di beni o servizi, aperto perché rivolto largamente all'ambiente, dinamico, evolutivo<sup>39</sup>, ed ancora molte altre qualificazioni possono essere aggiunte e di fatto lo sono state, ad opera dei nostri Maestri ai quali rinviamo<sup>40</sup>.

In sintesi, i principali elementi che differenziano l'azienda dagli altri sistemi sociali possono essere così enucleati:

1. l'azienda, rispetto agli individui che la compongono, è priva del legame volontaristico che invece caratterizza gli altri sistemi sociali;

2. l'azienda crea ricchezza nel senso che nel processo di trasformazione non si limita al consumo di elementi naturali, ma crea nuovi beni non destinati unicamente ai soggetti interni, ma rivolti all'ambiente esterno indistintamente;

3. l'azienda manca di unità di interessi e finalità comuni. Esiste cioè un legame complesso tra gli individui che è di tipo conflittuale: capitalisti e lavoratori perseguono fini diversi. A ben vedere, anche proprietà e management perseguono fini diversi, asimmetria notoriamente alla base della teoria dei costi di agenzia<sup>41</sup>.

Accogliendo l'impostazione per la quale l'azienda è un sistema sociale, senza alcuna pretesa di esaustività, ma più che altro con dovere di sintesi, richiama di seguito i caratteri generali del sistema:

- aperto;
- dinamico;
- complesso;
- finalizzato;
- probabilistico.

Un sistema si qualifica aperto quando ha scambi con l'esterno.

---

<sup>38</sup> E. BORGONOVÌ (a cura di), *Il controllo economico nelle aziende sanitarie*, Egea, Milano, 1990, p. 3.

<sup>39</sup> L. ANSELMI, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 32.

<sup>40</sup> R. FERRARIS FRANCESCHI, *Sul problema delle teorie nell'economia aziendale*, in AA.VV., *Saggi di Economia aziendale per Lino Azzini*, Giuffrè, Milano, 1987.

<sup>41</sup> Sulla teoria dell'agenzia o, meglio detta, la teoria dei costi di agenzia, si rinvia a: M. JENSEN, W.H. MECKLING, *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, in *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n. 4, 1976 pp. 305-360; E.F. FAMA, *Agency Problems and the Theory of the Firm*, in *Journal of Political Economy*, vol. 88, n. 2, 1980, pp. 288-307; E.F. FAMA, M.C. JENSEN, *Separation of Ownership and Control*, in *The Journal of Law & Economics*, vol. 26, n. 2, 1983, pp. 301-325.

L'azienda è un sottosistema del sistema economico e dell'ecosistema in generale, con cui interagisce collegandosi con altre istituzioni sociali e con tutti i soggetti esterni ad essa, diversamente interessati.

Già nel 1937 Zappa evidenzia come l'azienda non è un sistema chiuso e, come ogni altro sistema, ci appare anche come elemento di sintesi più elevate, che deve comporsi anche con altri sistemi. Non è dunque possibile ottenere conoscenze della vita aziendale ricorrendo a semplici misurazioni statistiche, ma occorre avere percezione delle interdipendenze presenti tra le variabili che compongono il sistema d'azienda<sup>42</sup>.

Come ogni altro sistema aperto, l'azienda riceve degli input dall'ambiente, produce output che trasmette di nuovo all'esterno e sviluppa dei meccanismi autocorrettivi grazie ai quali contrasta i processi di entropia.

Del resto, in assenza di forme di autoregolamentazione l'azienda tenderebbe al caos, per cui essa necessita di una continua azione finalizzata a contrastare il disordine; a ben vedere, tutti gli sforzi compiuti per contrastare il disordine sono azioni strumentali all'ottenimento di un fine, che può essere il soddisfacimento dei bisogni umani, ovvero l'equilibrio economico a valere nel tempo, a seconda della dottrina organizzativa o aziendalistica che si voglia considerare<sup>43</sup>.

Nell'essere sistema aperto il sistema sociale, e quindi anche l'azienda, ha la possibilità di realizzare un'entropia negativa che potrebbe essere duratura nel tempo, nella misura in cui, in teoria, l'azienda avesse la capacità di perdurare indefinitamente nel tempo. Ora, è vero che i sistemi sociali si estinguono ma ciò non avviene naturalmente, o per predisposizione del sistema, piuttosto per una patologia dello specifico sistema sociale che, se si mettessero a punto gli opportuni rimedi, potrebbe essere superata<sup>44</sup>.

In sintesi, si determina un interscambio continuo tra l'azienda e il proprio ambiente senza che sia perciò possibile distinguere i mutamenti propri dei processi originari da quelli indotti<sup>45</sup>.

Il corollario del principio dell'apertura, a ben vedere, è il principio di equifinalità, che secondo la tradizionale impostazione è tipico dei sistemi organici aperti che si stabilizzano internamente attraverso meccanismi di autoregolazione, mantenendo la struttura aziendale anche in presenza del cambiamento degli elementi componenti<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> G. ZAPPA, *Il reddito di impresa. Scritture Doppie, Conti e Bilanci di Aziende Commerciali*, Giuffrè, Milano, 1937.

<sup>43</sup> E. GIANNESI, *Le aziende di produzione originaria, Volume primo, Le aziende agricole*, cit.

<sup>44</sup> L. MARCHI (a cura di), *Introduzione all'economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>45</sup> U. BERTINI, *Il Sistema d'azienda. Schema di analisi*, cit.

<sup>46</sup> L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi*, Amedei, Milano, 1983.

L'equi-finalità, nell'interpretazione di Sarcone<sup>47</sup>, comporta sia la possibilità di adattamento al cambiamento esterno, sia la possibilità di influenzare l'ambiente circostante per renderlo conforme alle finalità aziendali.

Un sistema si dice dinamico se esiste in quanto funzionante.

In altri termini, il principio della dinamicità sottende che l'azienda sia generalmente caratterizzata da un tratto evolutivo, che si sostanzia nell'essere in continua evoluzione, al fine di adattarsi ai cambiamenti dell'ambiente esterno e per soddisfare i bisogni degli *stakeholder*, a loro volta in continua evoluzione.

Il sistema azienda, essendo un fenomeno sociale, deve essere considerato come un sistema dinamico, in quanto le strutture da cui è costituito sono talmente sensibili alle dinamiche sociali che inevitabilmente i rapporti tra i diversi elementi che lo costituiscono subiscono nel tempo alterazioni radicali<sup>48</sup>.

Sulla mutabilità dell'azienda Amaduzzi fa riferimento al fatto che i bisogni riflettono lo stato della cultura di un dato momento. Per l'Autore, la cultura è l'insieme dei fattori subiettivi dell'azione economica che variano nel tempo, determinando contestualmente un cambiamento nelle modalità di gestione, organizzazione e rilevazione dell'azienda<sup>49</sup>.

Un sistema si dice complesso quando è elevata la molteplicità dei suoi elementi costitutivi e/o la molteplicità delle relazioni tra gli elementi.

Le relazioni tra le componenti aziendali sono talmente marcate e fondamentali che – osserva Bertini – anche se si considerano i sottoinsiemi aziendali, le interazioni tra essi sono talmente forti che considerarli separatamente significherebbe limitarsi ad analizzare diverse facce della stessa realtà aziendale<sup>50</sup>.

Similmente, rileva Giannessi che le persone e i beni che compongono l'azienda sono inizialmente elementi liberi, ma poi quando si aggregano nel dominio aziendale perdono questa caratteristica, per assumerne un'altra tipicamente relazionale, qualificandosi, di fatto, come elementi di un ordine superiore<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> S. SARCONE, *L'azienda. Caratteri dell'istituto. Soggetti. Economicità*, Giuffrè, Milano, 1997.

<sup>48</sup> In tal senso Bertini afferma «come è noto, l'azienda è un fenomeno perennemente dinamico. L'approccio sistemico enfatizza questa caratteristica che vuole ricongiunti unitariamente fenomeni manifestatisi in tempi e in luoghi diversi». U. BERTINI, *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, cit.

<sup>49</sup> A. AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, cit., p. 20.

<sup>50</sup> Bertini individua all'interno del sistema azienda-ambiente sette sottosistemi: il sottosistema delle relazioni azienda/fornitori; azienda/clienti; azienda/banche; azienda/capitalisti; azienda/lavoratori; azienda/concorrenti; azienda/comunità. U. BERTINI, *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, cit.

<sup>51</sup> E. GIANNESI, *Considerazioni critiche intorno al concetto di azienda*, in *Scritti in onore di Giordano Dell'Amore, Saggi di discipline aziendali e sociali*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1969.

La compiuta interpretazione del fenomeno aziendale è resa possibile solo attraverso la successiva ricomposizione unitaria del sistema complessivo<sup>52</sup>.

Un sistema si dice probabilistico se il suo funzionamento è pervaso da un'alea. In particolare, l'azienda è un sistema probabilistico nella misura in cui le operazioni e le azioni che si sviluppano al proprio interno non sono caratterizzate da standardizzazione nei risultati e negli esiti: qualsiasi azienda operante nel sistema economico risulta necessariamente immersa nel rischio, caratteristica ineliminabile della normale dinamica aziendale<sup>53</sup>.

Tuttavia, la consapevolezza dell'errore non rifugge dal principio della continuità, secondo cui l'impresa per sopravvivere deve resistere nel tempo. Sul punto rileva magistralmente Bertini che la rappresentazione in sede di formulazione dei programmi nasce nella piena consapevolezza di errare; l'ipotesi che ne deriva, fondandosi sulla possibilità di errore, è cioè destinata a discostarsi dagli andamenti reali della vita aziendale: tale possibilità di scostamento tra ipotesi e realtà costituisce il fondamento della problematica del rischio aziendale<sup>54</sup>.

Del resto, è noto come la migliore dottrina italiana<sup>55</sup> guardi all'impresa come a un istituto destinato a perdurare nel tempo; sulla medesima impostazione è stato osservato<sup>56</sup> come l'impresa è un fenomeno di tempo che solo nel tempo può trovare la sua esplicazione.

Un sistema si dice finalizzato, infine, quando possiede le capacità di pervenire a un risultato e nella misura in cui tutti gli elementi che lo compongono sono tra loro correlati e interdipendenti rispetto al fine aziendale che congiuntamente perseguono<sup>57</sup>.

Il tema dei fini aziendali è stato ampiamente dibattuto dalla dottrina economico-aziendale italiana<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> P. ANDREI (a cura di), *Introduzione all'economia d'azienda*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>53</sup> M. GALEOTTI (a cura di), *La finanza nel governo dell'azienda*, Apogeo, Milano, 2008.

<sup>54</sup> U. BERTINI, *Introduzione allo studio dei rischi nell'economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1987.

<sup>55</sup> L'azienda è un istituto economico destinato a perdurare che, per il soddisfacimento dei bisogni umani, ordina e svolge, in continua coordinazione, la produzione o il procacciamento e il consumo di ricchezza. G. ZAPPA, *Le produzioni nell'economia delle imprese*, cit.

<sup>56</sup> E. GIANNESI, *Le aziende di produzione originaria*, cit., p. 60.

<sup>57</sup> P. ANDREI (a cura di), *Introduzione all'economia d'azienda*, cit., p. 11.

<sup>58</sup> Come osserva Coda: «si tratta di un finalismo complesso, che ha a che fare con più dimensioni: la produzione di beni e servizi per dati mercati, la soddisfazione delle attese di certi interlocutori sociali, la produzione di ricchezza, ossia di un reddito o profitto. A queste, che sono le dimensioni istituzionali del finalismo di qualsiasi impresa, deve poi aggiungersi una quarta, fondamentale "dimensione", quella dei fini e delle aspirazioni individuali degli attori chiave dell'impresa, che tipicamente sono gli esponenti di maggior spicco della proprietà e del management. Il modo in cui i fini e gli obiettivi collocantesi lungo le anzidette dimensioni isti-

In verità, ciò che in questa sede appare viepiù rilevante non è tanto il perseguimento di un fine, quanto piuttosto se si possa pensare per tutte le aziende all'identificazione di uno stesso risultato<sup>59</sup>.

Per quanto ci riguarda, intendiamo accogliere l'impostazione di quella parte della dottrina che non ritiene corretto attribuire ai sistemi aziendali la capacità/volontà di soddisfare i bisogni umani<sup>60</sup>, legata comunque a condizioni economiche.

La condizione che assicura la più elevata soddisfazione mediata dei bisogni umani rimane ancora il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario a valere nel tempo, ma esso deve collocarsi ad un livello nel quale si considerino tutte le grandezze in gioco<sup>61</sup>.

Più corretto, quindi, esprimersi in termini di finalità comunque perseguita<sup>62</sup> non con una volontà diretta ma, appunto, come "indiretta soddisfazione dei bisogni umani"<sup>63</sup>.

Nel prossimo paragrafo le caratteristiche sistemiche dell'azienda saranno veicolate all'azienda pubblica università.

---

tuzionali si compongono e si collegano fra di loro, venendo così ad assumere un preciso significato motivazionale per gli attori-chiave – e non soltanto per essi nelle imprese meglio gestite – è ciò che in concreto qualifica il finalismo di una data impresa». V. CODA, *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, 1988, p. 160. Ancora, si legge in Cavalieri e Ferraris Franceschi che «Ogni istituzione ha un suo sistema di fini assegnati che, per essere tradotto in pratica, esige il conforme e coerente adattamento dei criteri che sovrintendono alle scelte ed alle operazioni, ed è l'adattamento specifico ai fini assegnati la causa che genera gli obiettivi della gestione, cioè quelli che informano gli andamenti, le norme di comportamento, le modalità esecutive con cui l'amministrazione deve essere condotta. Il fine generale assegnato all'azienda consiste nella creazione di ricchezza o di valore sostenibile». E. CAVALIERI, R. FERRARIS FRANCESCHI, *Economia aziendale. Attività aziendale e processi produttivi* (vol. 1), Giapichelli, Torino, 2010, p. 69. Nella vastità della letteratura esistente si vedano, tra gli altri, i contributi di: E. GIANNESI, *Appunti di Economia aziendale*, cit.; R. FERRARIS FRANCESCHI, *Finalità dell'azienda e condizioni di funzionamento*, Seu, Pisa, 1984; G. FERRERO, *Impresa e Management*, Giuffrè, Milano, 1987.

<sup>59</sup> L. MARCHI, *Introduzione all'Economia aziendale*, cit., p. 22.

<sup>60</sup> E. GIANNESI, *Appunti di Economia aziendale*, cit., pp. 70-71.

<sup>61</sup> G. CATTURI, *Sul contenuto scientifico dell'Economia aziendale*, in AA.VV., *Scritti in Onore di Carlo Masini*, Egea, Milano, 1993, p. 569.

<sup>62</sup> Suggestivo il passaggio di Bertini nel quale rileva «A nostro sommo parere il fine dell'azienda, in quanto istituzione al servizio del soggetto economico per il perseguimento delle finalità istituzionali di esso soggetto, non può essere che l'equilibrio del sistema medesimo in tutti i suoi molteplici aspetti, ma ricondotto al comune denominatore economico. Si può pertanto arrivare alla conclusione di Galbraith quando afferma che il fine dell'azienda è sé stessa. U. BERTINI, *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, cit., p. 44.

<sup>63</sup> U. BERTINI, *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, cit., p. 23 e ss.

## 1.4. Sui caratteri dell'azienda pubblica università

L'università può essere definita come “un'azienda pubblica finalizzata a creare e distribuire conoscenza e sapere, centro propulsore di crescita economica, sociale, occupazionale e culturale del sistema in cui viene inserita”<sup>64</sup>.

L'università in quanto azienda pubblica – facendo nostre le parole del Maestro Giannessi – malgrado l'opinione diffusa che gli unici criteri di gestione delle attività pubbliche siano quelli politico-sociali, deve essere considerata una azienda come tutte le altre ed avere di conseguenza un fondamento in termini di equilibrio economico a valere nel tempo<sup>65</sup>.

In virtù dell'importanza strategica della conoscenza nello sviluppo economico di un sistema Paese, ed essendo l'azienda pubblica università deputata a creare e diffondere sapere, si ravvede, a nostro parere, l'esigenza di gestirla con la trasposizione di logiche e principi di stampo manageriale, così da ottimizzare le funzioni istituzionali, di didattica, ricerca e terza missione.

Su tale premessa, dopo aver chiarito quali sono le caratteristiche dell'azienda in accezione generale, è importante comprendere, in particolare, come le stesse caratteristiche siano declinabili nell'ambito dell'istituzione università.

Nel paragrafo precedente abbiamo sottolineato l'importanza dell'apertura aziendale; in particolare, si è visto come le relazioni di sistema rappresentino per le aziende pubbliche una condizione-vincolo istituzionale allo svolgimento dell'attività aziendale e, quindi, al perseguimento di livelli accettabili di economicità.

Nel contesto generale delle aziende pubbliche le relazioni interaziendali dipendono prevalentemente<sup>66</sup>:

- dal modello di Stato in essere (distribuzione della titolarità delle funzioni e delle competenze amministrative tra i diversi livelli di governo);
- dalle modalità di esercizio delle funzioni (che determinano il tipo di istituti attivi nell'erogazione dei servizi);
- dai meccanismi di integrazione e coordinamento inter-istituzionali presenti;
- dalla distribuzione tra i diversi livelli di governo dei poteri decisionali sulle fonti di finanziamento.

In particolare, l'azienda pubblica università intrattiene necessariamente relazioni con altre sovra-istituzioni sociali, si pensi – solo in via esemplificativa – al

---

<sup>64</sup> Nostra elaborazione.

<sup>65</sup> E. GIANNESI, *Il concetto di azienda pubblica*, Corsi, Pisa, 1961.

<sup>66</sup> E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit.

Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR) e all'Agenzia Nazionale per la Valutazione della Ricerca (ANVUR)<sup>67</sup>.

Ancora, l'azienda pubblica università interagisce notoriamente con gli studenti, le famiglie degli studenti, le scuole di istruzione superiore presenti sul territorio, gli ordini professionali, i fornitori, gli atenei "competitor".

Il carattere di apertura è insito nella stessa definizione di istituto "volto a creare e diffondere conoscenza": il verbo diffondere, infatti, sintetizza l'essenza stessa degli scambi sistematicamente attivati dall'università nel contesto di riferimento.

In primo luogo, l'università è qualificabile come un sistema aperto per via degli scambi che intrattiene con l'ambiente di riferimento.

L'attività istituzionale della terza missione evoca – per accezione intrinseca – un contributo alla società, il quale implica l'interazione con la società stessa, che – a sua volta – sottende apertura rispetto al contesto esterno di riferimento.

Così, l'azienda pubblica università può intendersi come un sistema aperto anche – e soprattutto – per la terza finalità istituzionale.

L'azienda pubblica università può altresì qualificarsi come un sistema dinamico in quanto, pur presentando una struttura organizzata, esiste in quanto funzionante, ovvero se – e solo se – la sua struttura è in funzione.

Va da sé come l'università non è una forma vuota senza sostanza, ma esiste in quanto luogo deputato a erogare didattica, fare ricerca, ed erogare servizi al territorio.

L'università è un sistema complesso in quanto elevata è la molteplicità degli elementi e/o la molteplicità delle relazioni tra gli elementi che la contraddistinguono.

Risalendo alle componenti dell'organizzazione università, possiamo infatti tratteggiare almeno le seguenti:

– la struttura di governance, la quale definisce le linee strategiche di indirizzo dell'ateneo;

---

<sup>67</sup> Come è noto, l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) è stata istituita con la Legge n. 286 del 24 novembre 2006, al fine di razionalizzare il sistema di valutazione della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, nonché dell'efficienza ed efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

Essa svolge, di fatto, attività di:

a) valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministero dell'Università e della Ricerca;

b) indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli Atenei e degli Enti di ricerca;

c) valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.