



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

UNIMI
20
40

Discussion
Papers

Discussion Paper n°1

Il futuro della governance universitaria

Marino Regini





UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

UNIMI **2040** | Discussion
Papers

Discussion Paper n°1

2040

Comitato scientifico

Marino Regini (coordinatore)
Maria Pia Abbraccio
Antonella Baldi
Marina Brambilla
Marina Carini
Antonio Carrassi
Roberto Conte
Marilisa D'Amico
Elena Del Giorgio
Rebecca Ghio (segreteria di redazione)
Giuseppe Lodato
Marisa Porrini
Alessandro Prinetti
Chiara Tonelli
Chiara Torre
Matteo Turri

Unimi2040@unimi.it



Il futuro della governance universitaria

Marino Regini

Marino Regini

è presidente del Gruppo di progetto UNIMI 2040 e Professore Emerito di Sociologia Economica nell'Università Statale di Milano, dove è stato Prorettore e Preside di Facoltà. Ha insegnato in diverse università italiane e straniere. Fra i suoi libri principali: *Uncertain Boundaries. The Social and Political Construction of European Economies* (1995, Cambridge University Press), *Why De-Regulate Labour Markets?* (2000, Oxford University Press), *La sociologia economica contemporanea* (2007, Laterza), *Mediterranean Capitalism* (in corso di stampa, Cornell University Press). La maggior parte dei suoi lavori più recenti riguarda i sistemi universitari: *European Universities and the Challenge of the Market* (2011, Elgar), *Salvare l'università italiana* (2017, Il Mulino), *Università e innovazione* (2019, Il Mulino).

Presentazione

Elio Franzini,
 Rettore dell'Università degli Studi di Milano

Introduzione

pag 11

1.

Come erano governate le università europee fino a 30 anni fa? Il modello continentale tradizionale

pag 12

2.

La crisi del modello tradizionale: quando e perché diventa insostenibile

pag 14

3.

La ricerca di soluzioni alla crisi: le riforme europee degli ultimi 30 anni e l'affermarsi di un "modello aziendalistico"

pag 18

4.

I problemi del "modello aziendalistico" di governance: conseguenze non previste ed effetti perversi

pag 22

5.

Verso un ripensamento del "modello aziendalistico": i dilemmi da risolvere per la governance universitaria del futuro

pag 28

Presentazione

Elio Franzini, Rettore dell'Università degli Studi di Milano

Quando Marino Regini ebbe l'idea, nel 2018, di avviare presso l'Università degli studi di Milano un Gruppo di progetto finalizzato ad aprire prospettive sugli scenari del futuro, sul modello di un'analoga iniziativa del Politecnico, ci si poteva aspettare che Unimi 2040, istituzionalizzato nel giro di pochi mesi, assumesse progressivamente una modalità di lavoro sua propria; e si poteva auspicare che diventasse nel tempo un'autentica palestra di idee, utile per il presente o un futuro più vicino sui temi della didattica, della ricerca e della governance. Certamente non si poteva pensare che la pandemia Covid 19 rendesse alcune questioni trattate di stringente attualità, a volte drammatica. È merito di Marino Regini, e del Gruppo Unimi 2040 che dirige, avere raccolto le inedite sfide ed essersi dimostrati pronti ad adattare le proprie analisi non alla contingenza, bensì ai modi con cui la realtà quotidiana modifica la storia.

I lavori del Gruppo Unimi 2040 saranno progressivamente pubblicati dalla nascente Milano University Press, a iniziare da questo contributo "autonomo" di Marino Regini, da cui si è preso avvio e che, riletto ora, dopo che le Università sono state, e ancora sono, sottoposte a uno *stress test* di straordinaria rilevanza, pone non solo le domande corrette, ma mette anche in luce la crisi dell'attuale modello di governance universitaria, schiacciata tra una nostalgia crescente (come è ovvio spesso acritica ed eccessiva) per un governo "tradizionale" e l'evidente deficit di un'impostazione aziendalistica, incapace non solo di comprendere gli specifici problemi dell'università, ma anche di rispondervi con velocità ed efficacia.

Per far fronte alle emergenze sanitarie, agli atteggiamenti mutevoli della classe dirigente, alle questioncelle sollevate da locali azzecagarbugli, al narcisismo autoconservativo di una parte (per fortuna minoritaria) del corpo docente, ai lamenti autoreferenziali di molti, si è visto crescere nelle università italiane, forse sul modello del governo nazionale, un verticismo che tutto regolava in base a decreti e che, per questioni di semplificazione e tempistiche, non poteva certo avere l'avallo degli organi di governo. Alcuni rettori hanno imposto ai docenti comportamenti distanti in modo impressionante dai desideri dei singoli, con decisioni apicali ormai inusitate negli italici atenei. Sarà interessante, alla fine dell'emergenza, contare i provvedimenti disciplinari e i richiami ufficiali, certo numericamente incomparabili rispetto al passato.

Questa situazione rende indispensabile cercare di rispondere alle domande che si pone Marino Regini al termine del suo saggio. Domande decisive, sulle quali si vuole qui aprire un ampio dibattito e che probabilmente non richiedono risposte unilaterali. Il ruolo degli "esterni", la "diffusione" dei processi decisionali, il rapporto comunicativo e gestionale tra centro e periferia (particolarmente rilevante nei grandi atenei multidisciplinari), la semplificazione amministrativa sono alcuni nodi aperti, ormai ineludibili, che si sono trasformati da problemi teorici in questioni di forte impatto sia emotivo sia gestionale.

Nodi che richiederanno decisioni coraggiose, decisioni che certo non sono nei poteri delle singole università e, forse, neppure in quelle dei singoli governi nazionali (non è un caso che le ancor giovani alleanze tra Università europee, nate nel 2019, nel quadro di un'importante iniziativa comunitaria, abbiano il tema della governance nelle loro agende). Nodi, tuttavia, che vanno sciolti, chiedendosi quali forme di governo potranno meglio affrontare le criticità di un sistema che sta scoppiando non in modo violento, ma semplicemente adagiandosi, fino all'implosione, in prassi che, anche quando sono correttamente gestite, con grande capacità e conoscenza del sistema (come accade da qualche mese con il ministro Manfredi), appaiono antiche, irriflesse, spesso irrazionali. Si pensi, per esempio, che per parte della quota premiale ci si affida ancora a una valutazione della ricerca (VQR) vecchia di molti anni. Le risorse, anche straordinarie, sono distribuite "a pioggia" in base a un principio equalitario che si rifiuta di comparare istituzioni universitarie (e situazioni territoriali) oggettivamente diverse. Esistono poi realtà mitiche, come il costo standard per studente e il fabbisogno, i cui criteri di computo e distribuzione sono spesso opachi, apparendo come retaggi di una storia di cui si sono perse le origini. Infine, sempre a titolo di esempio, ma per allargare un poco il campo, ci si può chiedere che senso abbiano oggi i punti organico o i settori scientifico-disciplinari, che con evidenza non intercettano le esigenze di un mondo scientifico in continua evoluzione, sempre più rivolto alla interdisciplinarietà e al dialogo tra i saperi.

Sullo sfondo si pone il problema tra i problemi, quello che davvero cambia la pelle delle università e permette loro di crescere in ricerca e didattica, cioè il diritto allo studio, inteso non solo come aiuto per chi ha difficoltà economiche, bensì come sistema di servizi, in primo luogo residenziali, capaci di attrarre gli studenti, facendo diventare l'università la loro "casa", favorendo l'internazionalizzazione e la mobilità.

Abbiamo un modello di governance capace di affrontare questi problemi e di porre le domande corrette al potere politico? Abbiamo un sistema nazionale universitario in grado di far convivere l'autonomia delle singole voci con alcune esigenze comuni? Si è in grado di affrontare i grandi nodi della ricerca (in prima istanza quelli infrastrutturali) con spirito di collaborazione interuniversitaria e non in base a un'anacronistica concorrenzialità?

Purtroppo le risposte a queste domande o sono ancora assenti o non sono positive e la tendenza a "far da sé", sempre crescente, si scontra con un sistema di divisione delle risorse che riproduce modelli che non premiano né il merito né l'innovazione. Il saggio di Marino Regini, e tutto il lavoro del Gruppo Unimi 2040, vanno nella direzione di fornire risposte nuove, nella consapevolezza che, come è proprio delle università, tali risposte non possono essere estemporanee e ideologiche, bensì debbono nascere da un'analisi storica e comparativa.



Introduzione

L'obiettivo di queste riflessioni è quello di sollecitare una discussione sui problemi della governance universitaria. Si tratta di una discussione preliminare rispetto al compito, assegnato al Gruppo di progetto UNIMI 2040, di formulare scenari possibili sul futuro della nostra università e quindi anche dei suoi assetti di governance.

L'analisi condotta parte dal presupposto che la formulazione di scenari possibili sul futuro della governance universitaria non debba essere dettata da visioni aprioristiche, ma dalla consapevolezza dei vantaggi e degli svantaggi che ogni scenario porta con sé. Una consapevolezza che può derivare solo da un'analisi storica e comparativa (che in questo documento è necessariamente molto sintetica¹) dell'attuale modello di governance che caratterizza le università italiane ed europee. Da dove derivano le idee che hanno ispirato questo modello? In che misura si sono tradotte in politiche chiare e univoche? E, soprattutto, in che misura hanno raggiunto gli obiettivi che si prefiggevano e hanno prodotto risultati soddisfacenti?

Si tratta di domande molto generali, come del resto è molto generale l'analisi che viene proposta in questo documento. Ma solo discutendo, condividendo e possibilmente arricchendo questo tipo di analisi diventerà possibile formulare in seguito alcuni scenari sulla governance futura, con una piena consapevolezza delle condizioni e delle conseguenze di ciascuno dei possibili scenari alternativi.

¹ Per un'analisi più approfondita e completa delle dinamiche di cambiamento della governance e delle convergenze o divergenze fra i sistemi universitari europei si rinvia ad alcuni lavori su cui si basa gran parte di questo documento. In particolare si vedano, per i par. 1 e 3: G. Capano, M. Regini, M. Turri (2016) *Changing Governance in Universities. Italian Higher Education in Comparative Perspective*, Palgrave; per il par. 2: M. Regini (2011, ed.) *European Universities and the Challenge of the Market. A Comparative Analysis*, Elgar; per il par. 4: M. Regini (2015, ed.), *La governance delle università europee*, *Scuola Democratica*, special issue, n. 1

1.

Come erano governate le università europee fino a 30 anni fa? Il modello continentale tradizionale

In Europa il governo dell'università è stato tradizionalmente di tipo oligarchico. Entro la cornice normativa stabilita dallo Stato, le comunità accademiche negoziavano fra loro le risorse materiali e simboliche.

Per quanto riguarda la "governance di sistema" – cioè la struttura dei rapporti fra il centro del sistema di istruzione superiore (lo Stato finanziatore e regolatore) e la periferia (costituita dalle università e dalle comunità accademiche che in esse operano) – il cosiddetto "modello continentale" era molto centralizzato. Era cioè amministrato con una pletora di leggi e norme che gli Atenei erano chiamati a seguire pedissequamente, lasciando scarsissima autonomia alle istituzioni universitarie in quanto tali. Il potere era polarizzato tra un ministero dirigista (almeno formalmente) e un corpo accademico che aveva saputo ritagliarsi estesi spazi di discrezionalità nella didattica e nella ricerca, nonché nelle modalità di cooptazione al suo interno.

Per quanto riguarda invece la "governance istituzionale" – cioè gli assetti di governo degli Atenei e la loro articolazione interna – si trattava di un governo collegiale, che molto spesso agiva in modo collusivo e autoreferenziale, distribuendo risorse senza scelte strategiche ma mediante patti consociativi fra le diverse corporazioni accademiche.

In Italia, in particolare, per oltre un secolo (cioè fino alla politica autonomistica inaugurata dal ministro Ruberti nel 1989), la governance universitaria si era venuta caratterizzando in questo modo:

- gli Atenei erano sostanzialmente non responsabili dal punto di vista finanziario. Ciò significava che gli organi di governo con la responsabilità formale di sovrintendere ai bilanci (i CdA) svolgevano, rispetto al loro potere programmatico-finanziario, un ruolo meramente rituale;
- il Senato accademico, organo collegiale al quale da sempre sono attribuiti i poteri più significativi relativamente al *core business* dell'università (la didattica e la ricerca), svolgeva un ruolo di camera di compensazione su piccole questioni, assumendo una logica micro-distributiva;
- le cariche monarchiche (Rettori e Presidi) dovevano svolgere sostanzialmente

il ruolo di garanti o mediatori tra i diversi gruppi disciplinari e tra i diversi interessi interni.

In un contesto di questo tipo, valori sedimentati tra gli accademici quali "autogoverno", "collegialità", "democrazia" (intesa come l'elettività di tutte le cariche) erano di fatto formule verbali retoriche. L'autogoverno si esprimeva su questioni estremamente limitate. La collegialità era una finzione che copriva una logica oligarchica ed elitaria. La democrazia elettiva era uno strumento mediante il quale si legittimavano ruoli con pochi poteri sulla base dell'assunto condiviso che non dovevano tradursi in una leadership quanto, piuttosto, rappresentare il punto di mediazione e di garanzia tra i rapporti di forza interni.

In un contesto in cui entrambi gli organi collegiali (Senato e CdA) erano caratterizzati da una logica di rappresentanza corporativa degli interessi interni, è abbastanza naturale che la gran parte delle decisioni prese fossero di carattere distributivo. E' difficile ipotizzare che, consapevolmente, questi organi potessero prendere decisioni strategiche. Gli Atenei producevano quindi processi decisionali particolaristici e si trovavano spesso in una situazione di stallo quando si trattava di rispondere con decisioni "forti" alle sfide esterne.

2.

La crisi del modello tradizionale: quando e perché diventa insostenibile

Negli anni '80 e '90, di fronte alla continua espansione (iniziata già nel dopoguerra) dei sistemi di istruzione superiore (SIS) e al predominio di un'ideologia neoliberista che li considera come parte di un welfare costoso che va ridimensionato e reso funzionale allo sviluppo economico, si cominciano ad avanzare forti critiche a quel tipo di governance, sia dell'intero sistema sia dei singoli Atenei. A livello di sistema si chiede maggiore efficienza, trasparenza, competizione, apertura alle esigenze dell'economia. Per quanto riguarda i singoli Atenei, si chiede la fine dell'autogoverno della comunità accademica, considerato troppo autoreferenziale, collusivo e incapace di reagire rapidamente alle sfide esterne, e una gestione più manageriale. Si innesca così un processo, fortemente sostenuto dalla Commissione Europea, che è stato spesso descritto come la progressiva affermazione di un "modello aziendalistico" (*corporate model*) di governance delle università. Quelle richieste trovano inizialmente maggiore ascolto – e quindi tentativi di riforma – da parte dei governi e delle élite politiche nel Regno Unito e in Olanda, ma si diffondono poi anche nel resto d'Europa.

In estrema sintesi, possiamo richiamare tre principali fattori strutturali dei processi di riforma comuni a tutti i Paesi europei. Si tratta di "sfide" a cui tutti i SIS hanno dovuto rispondere. Il primo è un fattore interno allo sviluppo dei SIS, e riguarda il passaggio da una università di élite a una università di massa. Il secondo è invece un fattore esterno e riguarda la diffusa percezione di una crescente importanza della formazione avanzata e della ricerca – ovvero delle attività classiche svolte nelle università – per lo sviluppo economico di un Paese: cioè il diffondersi del paradigma della "economia della conoscenza". Il terzo è in qualche misura una conseguenza dei primi due: si tratta dell'esplosione dei costi che un'università di massa, per di più considerata una leva cruciale per lo sviluppo economico, inevitabilmente comporta.

Vi è un consenso pressoché unanime sul fatto che il primo di questi fattori abbia rappresentato la sfida più importante. In Italia la popolazione universitaria è più che sestuplicata in soli quarant'anni, dagli anni '60 del secolo scorso

agli inizi del nuovo millennio, dopodiché si è assestata. Questa espansione ha prodotto numerose conseguenze: ha destabilizzato la funzione tradizionale dell'università di socializzare le élite a codici culturali definiti dall'oligarchia accademica; ha fatto nascere l'esigenza di progettare percorsi di studio più *student-centred* e più attenti all'occupabilità dei laureati; ha prodotto una crisi finanziaria in sistemi pubblici come quelli europei, spingendo a diversificare le fonti di finanziamento.

La seconda sfida – quella di saper rispondere alle esigenze di un'economia della conoscenza – ha trovato il suo momento simbolico nel lancio nel 2000 della "strategia di Lisbona". Questa ha diffuso la convinzione che, a differenza del precedente sistema produttivo fordista basato su una forza lavoro a basso o medio livello di qualificazione, le economie del prossimo futuro avranno sempre più bisogno di due elementi, entrambi prodotti dalle università: alti livelli di qualificazione, cioè capitale umano a elevata professionalità, e utilizzo dei risultati della ricerca per produrre innovazione e competitività. Questa convinzione si traduce non solo in una crescente domanda di utilizzo, ma anche di controllo da parte di soggetti esterni, di questi "prodotti" del sistema universitario.

Infine, all'origine dei processi di riforma che hanno interessato tutti i SIS europei vi è anche un terzo fattore: l'enorme aumento dei costi necessari a finanziare un sistema di istruzione superiore ormai di massa. Ovunque i governi hanno cercato di ridurre questi costi spingendo gli Atenei a incrementare le entrate diverse dal finanziamento statale, favorendo forme di partnership con le imprese e introducendo forme di governance delle università più di tipo manageriale, quando non imprenditoriale. Peraltro anche le modalità di finanziamento pubblico sono mutate: in tutta Europa i trasferimenti per coprire le spese di funzionamento basati sulla spesa storica sono stati, in proporzione più o meno rilevante, rimpiazzati da finanziamenti su base competitiva o comunque legati a misurazioni dell'attività degli Atenei. Misurazioni che si sono via via sofisticate, passando da rilevazioni quantitative

(ad esempio numero di studenti o di docenti) a rilevazioni che hanno cercato in qualche modo di approssimare i risultati dell'attività accademica (numero di crediti, numero di studenti laureati, qualità della ricerca, impatto della ricerca, ecc.). Al tempo stesso, governi e Commissione Europea hanno cercato di usare i fondi pubblici per orientare l'agenda di ricerca verso aree considerate di maggiore interesse socio-economico, quindi più appetibili per il mercato.

Il modello tradizionale di governance non poteva reggere di fronte alla massificazione degli accessi, alla diminuzione delle risorse pubbliche, alla crescente richiesta alle università di svolgere nuove funzioni per l'economia e la società. Tutte queste tendenze richiedevano infatti di operare delle scelte selettive, spingendo ciascun Ateneo a individuare il proprio posizionamento strategico e a perseguirlo con coerenza.

Anche in Italia l'ampliamento delle iscrizioni, insieme allo sviluppo socio-economico del Paese e all'aumento del numero complessivo dei docenti e quindi degli ordinari, ha fatto venire meno l'elemento fondante del potere oligarchico: il numero ristretto dei cattedratici. Ciò ha significato, sostanzialmente, che l'equilibrio di un coordinamento assicurato dalle reti di relazioni personali degli ordinari, sia a livello locale che a livello nazionale, è stato duramente intaccato dalla proliferazione di queste reti. Ciò ha comportato anche un aumento della conflittualità tra le diverse "scuole" per l'acquisizione delle risorse. Al tempo stesso, a partire dagli anni '70 l'aumento del numero degli ordinari ha incentivato la politicizzazione e la sindacalizzazione dei docenti dei livelli inferiori, perché veniva meno la certezza di poter fare carriera semplicemente legandosi a un cattedratico.

Tra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90 si è aperta anche in Italia una stagione di politica autonomistica per le università (c.d. riforme Ruberti). Ma la concessione dell'autonomia è stata mal disegnata e male attuata, senza chiari indirizzi centrali, attribuzione di responsabilità per le decisioni prese, capacità di accompagnare i processi. Come conseguenza della mancanza di visione e di capacità strategica del centro, le università italiane hanno teso

a minimizzare la portata delle trasformazioni richieste. Hanno continuato a produrre processi decisionali particolaristici, tendenzialmente collusivi e spartitori anziché selettivi, e si sono trovate spesso in una situazione di stallo quando si trattava di rispondere con decisioni "forti" e responsabili alle sfide esterne.

3.

La ricerca di soluzioni alla crisi: le riforme europee degli ultimi 30 anni e l'affermarsi di un “modello aziendalistico”

UNIMI 2040 Discussion Paper n°1

Dal *Jarret Report* del 1985 nel Regno Unito alla riforma radicale del 1997 in Olanda, dalla *loi Pecresse* del 2007 in Francia alla legge 240 del 2010 in Italia, tutti i Paesi europei negli ultimi 30 anni si sono cimentati in riforme più o meno incisive della governance universitaria.

Per quanto riguarda la governance di sistema, nelle politiche dei governi si è verificata una sostanziale convergenza su quello che veniva considerato il modello più efficiente (quello inglese), o comunque verso un modello comune di governance dei SIS che si basa su tre pilastri: la concessione di autonomia alle università; la valutazione della qualità della ricerca e dell'insegnamento che ciascuna università nella sua autonomia è in grado di offrire; l'introduzione di meccanismi competitivi di finanziamento che premino o penalizzino i risultati ottenuti.

Per perseguire questa strategia di riorganizzazione dei loro sistemi di istruzione superiore, la maggior parte dei governi dell'Europa continentale ha cercato di trasformare anche i meccanismi di governance di Ateneo per avvicinarli al modello anglo-sassone. Da questo punto di vista le idee guida sono state: un rafforzamento della leadership di Ateneo; una gestione più manageriale degli Atenei stessi; per conseguenza, una riduzione del potere degli organi collegiali. In sintesi, si tende a passare da un autogoverno collegiale a un modello aziendalistico o manageriale.

In altri termini, si è assistito al superamento dell'idea di governare l'università come un sistema di democrazia rappresentativa, enfatizzando invece modelli aziendali di governance che consentono decisioni rapide e attente alle esigenze dell'ambiente esterno. In tutta Europa sono state sperimentate soluzioni che puntavano a una gestione più verticistica e manageriale dell'università (Rettore-manager, trasferimento dei poteri dal Senato a un Cda ristretto, ecc.), nonché a dare agli *stakeholders* (gli attori politici, economici e sociali, ma anche gli stessi studenti) la possibilità di controllarla per garantirne l'efficienza e la rispondenza a obiettivi di interesse pubblico. Da qui l'introduzione di meccanismi competitivi e la diffusione dei processi di valutazione anche

Marino Regini Il futuro della governance universitaria

nella governance di Ateneo, e la presenza negli organi di governo di membri esterni in rappresentanza della “domanda sociale”.

I processi di verticalizzazione e managerializzazione appaiono evidenti nel mutamento delle modalità di scelta del Rettore. Se in Spagna, Grecia e Belgio, oltre che in Italia, questo viene eletto direttamente dall'intero corpo accademico (nonché da studenti e personale tecnico-amministrativo con voto ponderato), nella maggior parte dei Paesi avanzati si ricorre a un meccanismo di nomina da parte di autorità pubbliche o di *stakeholders*, oppure, più di frequente, di elezione indiretta da parte di organi collegiali (Senato accademico o Consiglio di Amministrazione). Un tale meccanismo è tipico di Paesi come USA, Regno Unito, Canada, Australia e Giappone, ma più di recente è stato adottato anche da Paesi dell'Europa continentale quali Francia, Germania, Olanda, Austria, Svizzera, Portogallo, Svezia, Danimarca, Finlandia. Il passaggio a metodi di elezione indiretta del Rettore ne accentuano il mutamento di ruolo, in quanto vengono privilegiate le esperienze e capacità manageriali rispetto alle tradizionali capacità di aggregazione del consenso.

Altrettanto generalizzata appare la volontà di sottrarre il principale organo decisionale (Consiglio di Amministrazione) alle pressioni delle diverse componenti accademiche. Infatti, solo nelle università francesi, belghe, spagnole, portoghesi e greche la composizione di questo organismo vede, come in Italia, una maggioranza di membri interni eletti. In USA, Regno Unito, Canada, Australia e gran parte del Giappone la maggioranza dei membri è invece composta da esterni nominati in vari modi. E, anche in questo caso, ciò che più colpisce è il numero di Paesi dell'Europa continentale che sono passati dal primo tipo di composizione del CdA al secondo: fra questi la maggior parte dei *länder* tedeschi, la Francia per quanto riguarda le *grandes écoles*, e poi Olanda, Austria, Svizzera, Svezia, Danimarca.

Più specificamente, gli obiettivi che in diversa misura e con diverse modalità hanno guidato tutte le riforme europee della governance universitaria possono essere sintetizzati in questo modo.

a) Un'apertura al mondo esterno, allo scopo non solo di favorire una maggiore trasparenza nella gestione degli Atenei e una migliore sintonizzazione con le esigenze dell'economia e della società, ma anche di avvalersi di competenze non autoreferenziali ma formatesi in contesti organizzativi che si ritengono più efficienti in quanto ispirati a un modello aziendale. Questo implica l'attribuzione di funzioni decisionali sul budget, e più in generale di supervisione/controllo sull'operato del vertice dell'Ateneo, a un organo relativamente ristretto (CdA) in cui abbiano un peso e un ruolo significativo componenti esterni all'università, e che faccia da contrappeso al rafforzamento dei poteri esecutivi del Rettore.

b) Un depotenziamento degli organi di autogoverno, cioè l'attribuzione di funzioni solo consultive e propositive, per lo più limitate alla gestione della didattica e della ricerca o alla cornice normativa, ai tradizionali organi collegiali di rappresentanza della comunità accademica (Senato accademico), nonché agli organi collegiali di rappresentanza delle strutture intermedie (Consigli di facoltà).

c) Una verticalizzazione dei processi decisionali allo scopo di aumentare l'efficienza degli Atenei attraverso una leadership forte e sottratta alle logiche spartitorie e ai poteri di veto. La verticalizzazione del sistema decisionale si realizza mediante un rafforzamento dei poteri e del ruolo monocratico del Rettore, a cui tutte le riforme nazionali attribuiscono cruciali funzioni di indirizzo e di governo. Queste funzioni possono essere svolte in modo tanto più efficace quanto più le riforme prevedono che il Rettore venga scelto in base alle capacità manageriali e non al consenso goduto, ma anche che i capi delle strutture intermedie (Presidi) esercitino un ruolo di interlocutori e collaboratori del Rettore, più che di semplici portavoce delle esigenze della propria struttura.

d) Una razionalizzazione delle strutture intermedie e di base in cui si articola l'università, cioè Facoltà, dipartimenti, scuole, centri e istituti. Ciò implica una più precisa attribuzione di funzioni e di responsabilità a queste strutture, che si cerca di ricondurre a un modello organizzativo semplice e coerente rendendole più pienamente parte integrante dell'organizzazione complessiva, per consentire economie di scala e una catena delle responsabilità ben definita.

e) Infine, un rafforzamento degli apparati tecnici e amministrativi per far fronte alla maggiore complessità gestionale dovuta a diversi fattori: alla crescita dimensionale degli Atenei; alla devoluzione a livello di Ateneo di compiti amministrativi – tra cui la gestione delle spese per il personale – prima di competenza degli organi di governo centrale; alla crescente rilevanza del supporto tecnico per molte attività accademiche (infrastrutture di ricerca, sistemi informativi, piattaforme didattiche, ecc.).

I problemi del “modello aziendalistico” di governance: conseguenze non previste ed effetti perversi

Queste soluzioni hanno funzionato più o meno bene a seconda dei Paesi e degli Atenei, ma anche dove hanno funzionato meglio (Regno Unito e Olanda) sono via via emerse una serie di conseguenze non previste. L'evidenza empirica mostra cioè che tutte le riforme della governance universitaria in Europa hanno prodotto (anche) effetti diversi da quelli attesi. Nell'attuazione pratica delle riforme sono apparsi chiari elementi che non erano presenti, neppure implicitamente, negli obiettivi originari e che rendono più complesso il quadro che solitamente viene offerto dai resoconti tradizionali.

a) I limiti degli organismi di governo con membri esterni.

Come si è detto, pressoché ovunque le riforme della governance hanno diminuito il potere decisionale dei tradizionali organi di governo collegiali che rappresentano gli accademici (Senato) e hanno attribuito funzioni cruciali a organi ristretti non elettivi (CdA) in cui sono presenti membri esterni che dovrebbero rappresentare interessi più generali, in particolare quelli del sistema socio-economico in cui un'università è inserita. Ma questi organismi svolgono in modo incisivo e appropriato i compiti loro assegnati? E, in particolare nei Paesi in cui le riforme sono state più radicali, hanno davvero assunto quel ruolo di efficace contrappeso al potere del Rettore in una struttura decisionale molto verticalizzata, come era negli obiettivi delle riforme?

Le ricerche empiriche condotte su diversi Atenei europei gettano molti dubbi al riguardo. Mostrano infatti che nelle nuove strutture di governance, in cui il Rettore e la sua squadra si rafforzano assumendo ovunque funzioni di indirizzo e non solo esecutive e gestionali, diventa più difficile per il CdA contribuire attivamente a tali funzioni o esercitare una supervisione efficace.

Un assunto di quasi tutte le riforme della governance universitaria era che i membri esterni hanno maggiore esperienza nell'individuare le alternative strategiche future, e che possono farlo in modo più efficace di chi lavora all'interno dell'università. Ma nelle università olandesi, inglesi e tedesche sembra essere proprio la presenza maggioritaria di membri esterni, che era stata

immaginata come un efficace contrappeso all'autoreferenzialità degli accademici, a costituire paradossalmente la difficoltà maggiore, facendo emergere una rilevante conseguenza non prevista. Via via che le decisioni da prendere riguardano non solo questioni come l'edilizia o le tasse studentesche ma, in misura crescente, anche le strategie di ricerca o i prodotti da sottoporre a valutazione o le nuove modalità didattiche, i membri esterni dei CdA non sono in grado di contribuirvi perché ovviamente non hanno le competenze né una sufficiente conoscenza dell'ambiente scientifico. E queste e altre difficoltà appaiono particolarmente evidenti proprio nelle università dei Paesi che per primi e in modo più radicale avevano attribuito funzioni cruciali a questi organi ristretti non elettivi con una consistente rappresentanza di interessi esterni a quelli della comunità accademica.

b) I “sostituti funzionali” degli organi collegiali di autogoverno.

Nell'attribuire funzioni di governo/supervisione a organi ristretti non elettivi con la presenza di membri esterni (CdA), le riforme europee della governance hanno fortemente diminuito, come si è detto, il potere decisionale dei tradizionali organi collegiali di autogoverno che rappresentano gli accademici (Senato). Ma le ricerche empiriche condotte sugli Atenei di vari Paesi europei mostrano che il depotenziamento generalizzato del Senato accademico ha prodotto quasi ovunque un effetto inatteso: il fatto che modalità di autogoverno della comunità accademica si ripresentano in forme diverse, benché meno istituzionalizzate.

Da un punto di vista procedurale, ciò si rileva nell'uso molto più diffuso che in precedenza di commissioni consultive o istruttorie (o anche di altre sedi di incontri periodici istituite ad hoc), composte in prevalenza da accademici, che svolgono un ruolo cruciale nella gestione ma anche nella formazione delle scelte strategiche dell'Ateneo. Da un punto di vista sostanziale, invece, balza agli occhi il fatto che, in tutti gli Atenei su cui abbiamo evidenze empiriche, risultano estremamente rare decisioni di vertice che non siano maturate in un

largo consenso, in quanto prima di giungere a tali decisioni viene attivata una vasta rete informale di rapporti e consultazioni.

Considerati congiuntamente, questi due aspetti indicano che si sono creati dei “sostituti funzionali” del tradizionale organo di autogoverno che è stato depotenziato. Naturalmente questo effetto non atteso delle riforme può essere spiegato in parte da una “resilienza” a tutti i livelli di una cultura dell’autogoverno tipica delle comunità accademiche. Ma probabilmente conferma anche i limiti – messi in luce dalla discussione precedente – di una gestione manageriale delle università e l’esigenza di recuperare il *know-how* degli accademici, sia pure con modalità più informali e meno istituzionalizzate.

Si può citare a titolo di esempio la situazione degli Atenei olandesi. Qui il depotenziamento del Senato è plasticamente visibile nella sua composizione, talmente ristretta – in media 15 membri – da vanificare ogni idea di rappresentanza: tanto che ad esempio lo statuto dell’Università di Amsterdam prevede il Senato solo come facoltativo. Tuttavia, tutti gli Atenei olandesi hanno sentito l’esigenza di istituire, in aggiunta agli organi previsti dalla legge, un organismo composto dalla squadra del Rettore e dai presidi di facoltà (una sorta di Senato accademico all’italiana vecchio stile), che si riunisce frequentemente e che sembra essere diventato una sede importante di mediazione e condivisione delle scelte.

c) I limiti del processo di verticalizzazione delle decisioni.

Il processo di verticalizzazione delle decisioni, che ha portato ovunque a un rafforzamento dei poteri del Rettore, che in diversi Paesi nomina direttamente i Presidi di Facoltà, era anch’esso ispirato in larga misura a un modello aziendale di governance. Per consentire decisioni rapide, efficaci e non spartitorie appariva necessario sottrarre il Rettore ai poteri di veto diffusi, declinando il suo ruolo non più nei termini tradizionali di *primus inter pares* ma in termini simili a quelli di un amministratore delegato di una grande impresa. Tuttavia i rettori, almeno nelle università europee, non sono manager di professione ma

accademici. Come tali sono direttamente consapevoli dell’enorme complessità dell’organizzazione universitaria, che deve svolgere una pluralità di funzioni, solitamente temperando le esigenze e le abitudini di aree disciplinari molto diverse fra loro, e che perciò richiede di essere guidata da un vertice in possesso di caratteristiche e competenze molteplici.

Come sostiene una studiosa inglese², “le caratteristiche che ci si attende dai Rettori e la percezione che essi hanno del loro ruolo convergono nel ritenere necessarie almeno quattro tipi di competenze: competenze accademiche che garantiscano credibilità e influenza; competenze aziendali per districarsi fra diverse fonti di finanziamento e diversi modi possibili di ‘vendere’ il proprio Ateneo; competenze manageriali e di leadership necessarie sia per i rapporti esterni (locali, nazionali e internazionali) sia per quelli interni (con gli organi di governo e i dirigenti amministrativi dell’Ateneo); caratteristiche personali di resilienza fisica, intellettuale e anche emotiva”. Tutto ciò ha reso ovunque il processo di verticalizzazione delle decisioni molto incerto e assai meno accentrativo di quanto fosse nelle intenzioni dei riformatori.

d) Le conseguenze non previste della razionalizzazione delle strutture.

Le università inglesi hanno iniziato ben prima di quelle continentali a riorganizzare le loro strutture accademiche, tendenzialmente per creare poche unità di grandi dimensioni a cui poter decentrare la gestione di alcune fasi della spesa, e in molti Atenei anche le decisioni relative all’allocazione delle risorse umane. L’obiettivo principale di un tale decentramento di funzioni e di poteri era quello di far fronte al sovraccarico decisionale a cui l’esplosione dell’“università di massa” aveva sottoposto il centro dell’Ateneo, mediante una delega di decisioni ai livelli inferiori.

² R. Middlehurst (2013) “Changing Internal Governance: Are Leadership Roles and Management Structures in United Kingdom Universities Fit for the Future?”, *Higher Education Quarterly*, 67 (3)

Tuttavia, un possibile effetto negativo di una tale riorganizzazione era la maggior difficoltà di coordinamento della “periferia” che si sarebbe verificata qualora a una fase di crescita indifferenziata fosse seguita una fase di ridimensionamento o di sviluppo selettivo. Sembra che questo sia precisamente quanto è avvenuto a seguito di fenomeni molto diversi fra loro, quali la crisi finanziaria del 2008 da un lato e gli esercizi nazionali di valutazione della ricerca dall’altro.

La diffusa percezione di volatilità della situazione finanziaria e dei rischi connessi ha condotto negli ultimi anni a una ri-centralizzazione: le prospettive di ridimensionamento dovute alle politiche di austerità portano infatti i vertici degli Atenei a ridurre la quota di potere decisionale sulle risorse che era stato delegato alla periferia. E lo stesso effetto producono gli esercizi nazionali di valutazione della ricerca, che consigliano di gestire dal centro premi e incentivi.

e) La difficile integrazione fra logica accademica e logica amministrativa.

Il rafforzamento delle università come organizzazioni, che ha interessato anche gli Atenei di Paesi appartenenti alla tradizione amministrativa napoleonica (quali Francia e Italia), e il contemporaneo incremento della rilevanza delle attività amministrative e gestionali, ha aumentato le occasioni di attrito tra componente accademica e componente tecnico-amministrativa. La prima è focalizzata sullo svolgimento della propria professione e gelosa della sua autonomia e discrezionalità, mentre la seconda, almeno nelle università statali, segue gli schemi di funzionamento tipici delle amministrazioni pubbliche e dunque ha come riferimento primario il rispetto di regole e procedure amministrative.

In pratica è diventato ancora più critico quello che già Mintzberg³ oltre 30 anni fa individuava come uno dei problemi tipici delle università (come delle altre

organizzazione professionali): la presenza di due gerarchie direzionali parallele, che adottano soluzioni organizzative e sono guidate da valori differenti. In Italia la dipartimentalizzazione voluta dalla legge 240/2010 offre un esempio lampante di queste tensioni negli attriti tra direzione di Ateneo e dipartimenti nella gestione del personale tecnico-amministrativo e nell’estensione ai dipartimenti di procedure amministrative concepite dall’amministrazione centrale. Oltre a queste conseguenze non previste, sono poi emersi altri aspetti negativi che vengono considerati almeno in parte come effetti perversi delle riforme, che vanno dalla burocratizzazione e standardizzazione del lavoro universitario al rischio di scelte fatte senza le conoscenze adeguate e senza la partecipazione di chi deve attuarle.

Per questo, in tutti i sistemi universitari europei, è ormai all’ordine del giorno un ripensamento del modello aziendalistico, che prende però strade diverse.

³ H. Mintzberg (1985) *La progettazione dell’organizzazione aziendale*, Il Mulino

Verso un ripensamento del “modello aziendalistico”: i dilemmi da risolvere per la governance universitaria del futuro

C'è chi non è mai stato convinto che il modello tradizionale fosse quanto meno diventato inadeguato all'università di oggi (o non ne ha conosciuto direttamente i gravi difetti, o li ha dimenticati) e quindi, di fronte al manifestarsi dei problemi del modello aziendalistico, punta a tornare a qualcosa di simile al modello tradizionale, come se questo avesse rappresentato un'età dell'oro. E chi invece, all'opposto, nega o minimizza i difetti del modello aziendalistico, ritenendo sufficiente apportarvi alcuni ritocchi marginali e implementarlo in modo più coerente. Questa contrapposizione tende purtroppo ad assumere connotati ideologici e quindi a basarsi su giudizi aprioristici.

Del resto i professori universitari non sono mai riusciti a promuovere una riflessione critica sul proprio ruolo nelle strutture in cui lavorano. Hanno per lo più condiviso una concezione autoreferenziale e strumentale di “libertà accademica”, che finisce per giustificare sia l'assenza di riflessione critica sull'evoluzione della professione accademica, sia una sotterranea resistenza verso qualsiasi richiesta di modernizzazione del sistema universitario. Questa visione auto-centrata dell'università e del ruolo che dovrebbe svolgere nell'economia e nella società ha portato vari gruppi di professori, a volte autorevoli, a bollare come “estranei” gli interventi di riforma che hanno interessato le università europee negli ultimi 30 anni. Questo atteggiamento è spesso rivelatore di un rimpianto per le pratiche passate, per un'età dell'oro che in realtà non è mai esistita. Insieme alla difficoltà che gli Atenei hanno mostrato nel gestire la loro autonomia, questa incapacità di riflessione critica sulla propria professione, e più in generale sull'università, ha privato gli accademici di una bussola con la quale leggere i cambiamenti che il mutare della società e delle condizioni ambientali richiedeva.

Il presupposto per avviare un confronto costruttivo fra le contrapposte posizioni è allora quello di ricostruire – come si è cercato di fare sinteticamente in questo documento – sia le ragioni della crisi del modello tradizionale, sia le caratteristiche delle soluzioni che sono state sperimentate, sia infine i problemi che queste soluzioni hanno generato. L'obiettivo dovrebbe essere quello di

costruire degli scenari di cambiamento condiviso della governance fra persone che, pur prendendo atto dei problemi del modello aziendalistico, sono pienamente consapevoli anche delle ragioni che avevano spinto a cercare soluzioni alla crisi del modello tradizionale, e quindi ritengono che occorra modificare quelle soluzioni ma senza dimenticare i problemi che le avevano generate.

Un metodo utile per perseguire questo obiettivo può essere quello di cercare risposte ad alcuni “dilemmi” oggettivi della governance universitaria, partendo dal presupposto che un *trade-off* è inevitabile, cioè che nessuna soluzione presenta soltanto vantaggi e nessun costo, e che si tratta quindi di riuscire a massimizzare i primi e minimizzare i secondi.

Il modello aziendale di governance, a cui si sono ispirate in diversa misura le riforme europee dell'università degli ultimi trent'anni, assume che le decisioni debbano essere prese non dai rappresentanti di coloro che da queste decisioni riceveranno vantaggi o svantaggi (gli accademici), ma da persone che rappresentino interessi più generali della società, che finanzia l'università e che vuole quindi garantirsi di ottenerne il massimo dei benefici.

Indubbiamente questo modello di governance è legittimato dai vizi prodotti dall'autogoverno, che già due secoli e mezzo fa Adam Smith⁴ individuava nella tendenza all'opportunismo e a scelte collusive o autoreferenziali: “se l'autorità alla quale.. [un docente] è soggetto risiede nella corporazione, collegio, o università della quale egli stesso è membro e in cui la maggior parte degli altri membri sono, come lui, persone che insegnano o dovrebbero insegnare, tutti probabilmente faranno causa comune nell'essere vicendevolmente molto indulgenti, e ognuno consentirà al collega di trascurare il proprio dovere purché egli stesso possa trascurare il suo”.

⁴ A. Smith (1776) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Strahan and Cadell (ed. it.: *La ricchezza delle nazioni*, UTET 1975)

I problemi dell'autogoverno collegiale degli Atenei sono del resto, come si è visto, più ampi e molteplici della tendenza all'opportunismo e a scelte collusive. Fra questi vengono spesso menzionati l'inefficienza decisionale, l'opacità della catena delle responsabilità, le tendenze spartitorie, il dilettantismo. Indubbiamente il modello aziendalistico di governance trova una legittimazione in questi vizi di fondo dell'autogoverno e si dimostra per molti versi superiore a questo in termini di efficienza, rapidità, capacità di compiere scelte selettive. Tuttavia, un problema non risolto del modello aziendalistico di governance, se applicato a istituzioni quali le università, è che solo le comunità scientifiche sono pienamente in grado di valutare problemi e prospettive, e di tracciare traiettorie di sviluppo, nelle rispettive aree disciplinari. Possiamo citare ancora Adam Smith che, non a caso, subito dopo il passaggio citato in precedenza si affretta ad aggiungere: "Invero, se l'autorità cui l'insegnante è sottoposto non risiede tanto nel gruppo di cui è membro, ma in qualche persona estranea, per esempio nel vescovo della diocesi, nel governatore della provincia o forse in qualche ministro di Stato, in questo caso non è molto probabile che gli venga consentito di trascurare completamente il suo dovere. Tuttavia... un'autorità esterna di questo genere tende a essere esercitata in modo incompetente e capriccioso. Per la sua stessa natura essa è arbitraria e discrezionale, e le persone che l'esercitano, non frequentando esse stesse le lezioni dell'insegnante, né forse comprendendo le scienze ch'è suo mestiere insegnare, sono raramente in grado di esercitarla con giudizio" (*ibidem*).

In linea più generale e usando un linguaggio contemporaneo, possiamo porre il problema in questi termini: i beni pubblici prodotti dalle università sono beni molto speciali, le cui caratteristiche non possono essere determinate dalla burocrazia né dal mercato senza una partecipazione attiva dei loro "produttori". Quali siano le direzioni più promettenti della ricerca, da chi e in quali modi sia più probabile attendersi risultati, quali conoscenze siano sufficientemente consolidate da poterle trasmettere nel processo formativo e con quali metodi: queste sono tutte scelte sulle quali sono competenti le comunità scientifiche

di riferimento, alle quali gli *stakeholders* politici, economici e sociali non possono che rivolgersi.

Il principale dilemma organizzativo allora diventa il seguente: quanto privilegiare soluzioni che evitino scelte collusive e autoreferenziali, e quanto invece la conoscenza dall'interno delle situazioni su cui si interviene? L'assenza di scelte collusive e autoreferenziali implicherebbe che gli organi che decidono o propongono la ripartizione delle risorse non possano essere composti da coloro che le risorse le impiegano. D'altro canto, solo le comunità scientifiche sono in grado di valutare problemi e prospettive di sviluppo nelle loro aree. Solo chi ha una conoscenza approfondita e dall'interno delle potenzialità e delle criticità di una struttura o di un'area scientifica può indicare quali insegnamenti è più opportuno attivare, quali ricerche sostenere e quali profili privilegiare nel reclutamento.

Non è facile trovare soluzioni equilibrate a questo dilemma. Ma spesso nei *policy-makers* manca anche la stessa consapevolezza dei termini del dilemma. Come temperare la richiesta di una gestione efficiente e manageriale degli Atenei con quella di avvalersi del contributo attivo di tutte le energie intellettuali presenti in questi Atenei? Come conciliare l'esigenza di organi di governo ristretti composti anche (e in molti Paesi in prevalenza) da esterni per operare scelte di sviluppo selettive e non spartitorie, con quella di basare queste scelte sulle conoscenze diffuse all'interno di un Ateneo?

Inoltre, a questo dilemma centrale se ne legano altri non meno importanti. Come far sì che alcuni obiettivi collettivi/nazionali vengano perseguiti e raggiunti senza per questo intaccare l'autonomia istituzionale dei singoli Atenei? Come disegnare la figura dei capi delle strutture interne (Presidi o altro) in modo che non si limitino a trasmettere al vertice dell'Ateneo le domande dei colleghi che rappresentano ma si facciano anche carico del processo inverso, cioè che si adoperino per mettere efficacemente in pratica nella propria struttura le decisioni prese al vertice?

Ancora, come temperare l'esigenza di centralizzazione del personale am-

ministrativo per ottenere economie di scala con quella di farlo partecipare ai processi (didattica, ricerca, terza missione) nelle strutture in cui si svolgono? E come conciliare l'esigenza di semplificazione delle strutture (solo apparentemente risolta in Italia con l'abolizione delle Facoltà) con quella del coordinamento di una didattica sempre più interdisciplinare e quindi complessa?

Infine, come contemperare l'esigenza di autonomia e discrezionalità propria dell'attività accademica con una gestione tecnica e amministrativa adeguata a istituzioni di grande dimensione e complessità operanti nell'ambito della pubblica amministrazione?

Ritengo che gli scenari futuri della governance universitaria dipenderanno in primo luogo dal grado di efficacia, di coerenza e di condivisione delle risposte che verranno date ai dilemmi indicati. E' dunque sulle possibili risposte a questi dilemmi, e sui vantaggi e gli svantaggi che ciascuna di esse porta con sé, che occorre avviare una riflessione aperta e senza pregiudizi.



Gruppo di progetto Unimi 2040

Istituito dal Rettore nel 2019, il Gruppo di progetto Unimi 2040 ha il compito di individuare i possibili scenari futuri che riguardano la formazione, la ricerca e gli assetti di governance di una grande università multidisciplinare come la Statale. L'obiettivo è quello di stimolare la comunità accademica dell'Università degli Studi di Milano a riflettere sulle tendenze recenti e sulle sfide future, con particolare attenzione ai cambiamenti in atto in Europa.

Il confronto con altri atenei e realtà che operano nel campo dell'istruzione e della ricerca è la principale modalità di lavoro prescelta. Il *benchmark* sarà costituito dai migliori atenei italiani e dalle università europee che, insieme alla Statale, fanno parte della LERU, la League of European Research Universities.

Il Gruppo si è dato un programma di lavoro pluriennale che consiste nell'organizzazione di seminari e nell'elaborazione di reports su diverse tematiche "di frontiera" nel campo dell'istruzione superiore, della ricerca e dell'innovazione. Alcuni dei reports e dei testi discussi nei seminari verranno poi pubblicati in questa collana Unimi 2040 Discussion Papers e messi a disposizione di tutta la comunità accademica.

Il Gruppo di progetto UNIMI 2040 è coordinato da Marino Regini, professore emerito con una lunga esperienza di ricerche comparative sui sistemi universitari. A far parte del gruppo - oltre al Direttore generale Roberto Conte e alle Prorettrici Maria Pia Abbraccio, Antonella Baldi, Marina Brambilla, Marina Carini, Marilisa D'Amico e Marisa Porrini - sono: Antonio Carrassi, Elena Del Giorgio, Rebecca Ghio, Giuseppe Lodato, Alessandro Prinetti, Chiara Tonelli, Chiara Torre e Matteo Turri.



Milano University Press