

L'UNIVERSITÀ IN CAMBIAMENTO
FRA MERCATO E TRADIZIONE

A CURA DI
CARMELO MAZZA, PAOLO QUATTRONE
E ANGELO RICCABONI

I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività
della Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

INDICE

Premessa	p.	9
PARTE PRIMA: INTRODUZIONE		
L'università e le sfide della società della conoscenza, <i>di Piero Tosi</i>		13
La riforma dell'università nella politica d'istruzione dell'Unione Europea, <i>di Kari O. Raivio</i>		23
Verso l'università bifronte? Complessità interne e semplificazione dei rapporti con l'esterno, <i>di Carmelo Mazza, Paolo Quattrone e Angelo Riccaboni</i>		31
PARTE SECONDA: LA RIFORMA DELL'ISTITUZIONE «UNIVERSITÀ»		
Le università in transizione, <i>di Lars Engwall</i>		51
Il cambiamento nei modelli di <i>governance</i> dell'università: esperienze europee a confronto, <i>di Luciana Lazzeretti e Ernesto Ta-voletti</i>		75

ISBN 88-15-11336-3

Copyright © 2006 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

PARTE TERZA: UN'ENDIADI RIFORMA – VALUTAZIONE?

Dalla torre d'avorio alla McUniversity? Lo studente «cliente» e la valutazione dell'università, *di Fabrizio Battistelli* p. 113

La valutazione, elemento centrale del processo di riforma?, *di Eliana Minelli, Gianfranco Reborà e Matteo Turri* 149

Implicazioni ed effetti della valutazione della didattica e della ricerca: il caso dell'università di Siena, *di Federico Barnabè, Angelo Riccaboni e Emanuela Stefani* 183

PARTE QUARTA: LA RIFORMA IN AZIONE: ESPERIENZE DI GESTIONE

L'impatto della riforma del sistema universitario italiano sui sistemi di gestione degli atenei, *di Anna Maria Arcari* 219

Comunicazione agli stakeholder e pratiche contabili delle università, *di Angelo Paletta* 249

Incrementalismo logico e cambiamento strategico: l'esperienza di un'università italiana, *di Michela Arnaboldi e Giovanni Azzone* 287

La misurazione economica nelle università: la metodologia activity-based costing applicata ad una facoltà, *di Antonella Cugini e Francesco Favotto*

p. 311

Riferimenti bibliografici 367

Gli autori 411

PREMESSA

Ogni libro è un'impresa collettiva la cui genesi è possibile grazie alla collaborazione di molti. Ciò è ancora più vero per questo volume, e non solo per la partecipazione entusiasta di tutti coloro che con i propri lavori hanno contribuito alla sua realizzazione, ma anche per l'apporto ed il sostegno di una vasta rete di istituzioni, colleghi ed amici.

In tal senso, desideriamo ringraziare, in primo luogo, la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (Cruì), il Direttore operativo, Emanuela Stefani e il Direttore della comunicazione, Dario De Cesaris. Un particolare ringraziamento va al professor Piero Tosi, presidente della Cruì al momento dell'avvio del progetto di ricerca che ha condotto a questo volume. Senza il loro impulso e sostegno, difficilmente saremmo giunti alla pubblicazione di questo lavoro. Il volume origina dai lavori del Workshop Internazionale tenutosi a Siena nel maggio 2004, organizzato dall'*European Institute for Advanced Studies in Management* (Eiasm) di Bruxelles, in collaborazione con l'Università di Siena ed il supporto del Centro Universitario di Valutazione e Controllo (Cresco) della stessa Università. A tali istituzioni va, ovviamente, il nostro ringraziamento. E poiché le istituzioni non esistono senza le persone, vogliamo ringraziare in particolare Paul Coughlan, Gerry Van Dyke e Nicole Coopman, rispettivamente Presidente, Segretario generale e Direttrice amministrativa dell'Eiasm, e Federico Barnabè, Cristiano Busco e Alessandra Stefanoni, dell'Università di Siena, per il contributo fornito nell'organizzare l'incontro di Siena e le successive fasi del volume.

Un particolare ringraziamento va anche ai colleghi della *Saïd Business School* dell'Università di Oxford, ed in particolare al Direttore, professor Anthony Hopwood, e della

Facoltà di Economia dell'Università di Siena, ed in particolare al professor Giuseppe Catturi, per il loro continuo supporto ed i preziosi consigli, ed all'amico dottor Marc Ventresca per lo stimolo intellettuale fornitoci nelle nostre innumerevoli conversazioni e nei passi successivi per la costruzione di un ambizioso progetto di ricerca sulla trasformazione dell'università che ha visto l'avvio nel workshop tenutosi a Oxford nel novembre 2005 sul tema «University Reforms: Governance and Universalism Made Local».

A tutti gli autori dei contributi accolti in questa raccolta ancora una volta il nostro grazie per il loro lavoro e per la pazienza dimostrata in questo anno e più di preparazione alla pubblicazione.

Paolo Quattrone, in particolare, desidera ringraziare il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur) per avere finanziato, tramite il programma «Rientro dei Cervelli», lo svolgimento della ricerca sulla «Managerializzazione del sistema universitario: rischi ed opportunità» nell'ambito della quale si inserisce la pubblicazione di tale volume.

Infine, il nostro grazie più sentito va ad Antonella Casamonti, per avere curato l'*editing* del volume, rispettando tempi e modi anche quando il ritardo era nostro.

Anche in presenza di questo importante sforzo profuso da soggetti ed istituzioni, tutte le mancanze ed imprecisioni contenute nel volume restano responsabilità degli autori e dei curatori.

CARMELO MAZZA
PAOLO QUATTRONE
ANGELO RICCABONI

PARTE PRIMA
INTRODUZIONE

LUCIANA LAZZERETTI E ERNESTO TAVOLETTI

IL CAMBIAMENTO NEI MODELLI DI
GOVERNANCE DELL'UNIVERSITÀ:
ESPERIENZE EUROPEE A CONFRONTO

1. *Premessa*

Le università europee stanno attraversando un periodo di profonda trasformazione, che sta rapidamente e radicalmente mutando il loro ruolo nella società e nello sviluppo economico nazionale, regionale e locale.

È largamente condiviso che questi mutamenti coinvolgano prepotentemente la governance delle stesse università.

Le università risultano, tuttavia, così legate agli stati nazionali che l'esame dei loro assetti di governance non può prescindere dagli assetti di governance dei rispettivi sistemi nazionali di alta formazione. Al di là delle singole specificità, infatti, in tutta Europa le università sono indirizzate e coordinate dallo stato centrale, direttamente o attraverso il governo del sistema universitario nazionale.

Parlando di governance universitaria, quindi, facciamo riferimento sia alle singole istituzioni sia al sistema universitario nazionale nel suo complesso.

Il fenomeno ci suggerisce due domande di ricerca fondamentali:

- 1) perché e sotto quali sollecitazioni i modelli di governance universitaria europei stanno mutando;
- 2) quali sono i nuovi modelli di governance che si stanno delineando.

Le domande appaiono particolarmente rilevanti nell'attuale dibattito sulla riforma del sistema universitario italiano perché sono orientate a fornire una cornice dei modelli di riferimento e delle tendenze in atto in Europa, entro cui potranno trovare utile interpretazione i singoli aspetti della riforma. Si intravede, infatti, in molti dei dibattiti esistenti, una forte *path dependency* rispetto all'evo-

luzione normativa nazionale, un certo «isolazionismo» ed una scarsa attenzione alle dinamiche internazionali e agli scenari del settore dell'alta formazione globale.

Le domande appaiono altresì originali, perché integrano punti vista provenienti da diversi settori disciplinari: management, organizzazione, politica dell'alta formazione, politica regionale, sociologia della conoscenza; offrendo così un'interpretazione del fenomeno quanto più possibile aperta a tutti i diversi aspetti che lo caratterizzano.

2. I mutamenti in essere nell'alta formazione

L'affermazione di Alison Wolf secondo cui «la fede nell'educazione quale motore della crescita è radicata e diffusa e travalica le divisioni politiche, sostituendosi al socialismo quale la grande fede secolare della nostra epoca» [Wolf 2002, 10] è qualcosa di più di una semplice provocazione. Il convincimento diffuso in occidente che la conoscenza e la ricerca scientifica siano la chiave del successo economico dei singoli individui e delle nazioni ha prodotto una crescente attenzione verso le istituzioni formative, in primis le università. Oltre a rappresentare le fonti più autorevoli ed accreditate, in molti contesti regionali esse rappresentano l'unico *provider* di conoscenze esistente nel territorio. Di riflesso, il numero di studenti che si iscrivono all'università è cresciuto costantemente ed ininterrottamente dagli inizi del Novecento, superando ampiamente nell'Europa Occidentale il livello di un terzo della classe di età interessata alla prima iscrizione universitaria¹, con un obiettivo a breve termine del 50% per quasi tutti i governi europei [Ocse 2004]. Riportiamo a seguire una elencazione dei principali mutamenti in essere.

1) *Boom del settore dell'alta formazione* in termini di budget nazionali complessivi, di iscrizioni universitarie e

¹ Già nel 2002 gli Stati Uniti d'America, seguiti dal Giappone, guidavano la classifica, con i due terzi della classe di età interessata accedente alla formazione terziaria [Wolf 2002, 173].

diplomati, a fronte di un decremento delle risorse pro-capite per studente [Ocse 2004]. Peggiora la qualità della formazione terziaria proprio mentre cresce prepotentemente l'enfasi, sia a livello locale sia a livello nazionale, sulla sua rilevanza strategica.

2) *Basso rendimento dell'investimento in formazione terziaria*, in termini di «comprehensive private internal rate of return to tertiary education»², un indicatore che risulta particolarmente basso per il caso italiano, a testimonianza di un deterioramento dei vantaggi finanziari conseguenti alla formazione universitaria [Ocse 2002, 126].

3) *Disoccupazione intellettuale significativa* in alcuni contesti regionali e nazionali, come quello italiano del Centro Italia dove, secondo gli ultimi dati Istat disponibili disaggregati per area geografica e titolo di studio, il tasso di disoccupazione degli individui privi di scolarità o con licenza elementare, relativamente alla classe di età 25-34 anni, è del 14,5% contro il 14,1% degli individui in possesso di laurea o dottorato. In tutte le macro aree geografiche italiane il tasso di disoccupazione dei diplomati è inferiore a quello dei laureati.

TAB. 1. Tasso di rendimento dell'investimento privato in formazione terziaria. Nota: rielaborazione su dati Ocse [2002]

Regno Unito	17,3%
U.S.A.	14,9 %
Danimarca	13,9%
Francia	12,2%
Paesi Bassi	12%
Svezia	11,4%
Italia	6,5 %
Media Ocse	11,8%

² Si tratta di un indicatore, sviluppato dall'Ocse, per misurare il rendimento economico per gli individui dell'investimento in formazione universitaria. Esso tiene conto di tasse di iscrizione e guadagni futuri previsti, ponderati per la probabilità di essere disoccupati ed al netto di eventuali misure di sostegno allo studio.

TAB. 2. Tasso di disoccupazione per titolo di studio ed area geografica (2001)

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud
Laurea e dottorato	5,6	7,9	14,1	28,0
Diploma di scuola superiore	3,8	3,6	9,8	27,3
Istruzione professionale	4,1	3,2	8,3	26,6
Scuola media	5,9	4,0	10,5	24,7
Scuola elementare	11,1	5,8	14,5	35,6
Totale	5,0	4,3	10,6	26,8

Il progressivo deterioramento della situazione occupazionale e retributiva italiana è ulteriormente testimoniato dall'ultima indagine del Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea [2005]:

- ad un anno dalla laurea lavorano 54,2 laureati su cento (erano 57,5 nel 2000, 56,9 nel 2001 e 54,9 nel 2002); di questi il 27% (25% nel 2002) proseguono nell'attività intrapresa prima della laurea;
- i laureati in cerca di impiego salgono da 20,1% del 2001 al 24% del 2002, al 25,8% del 2003;
- il tasso di disoccupazione tra i laureati del 2003 (quelli in cerca di impiego da almeno 4 settimane precedenti l'intervista e disponibili a lavorare nei 15 giorni successivi, secondo definizione Istat) è del 19,2% ed è stato in crescita negli ultimi anni (+ 0,2 dal 1999 al 2000, + 1,2 dal 2000 al 2001, + 1,5 dal 2001 al 2002, + 0,5 dal 2002 al 2003);
- su base nazionale «si riduce il vantaggio dei laureati rispetto ai diplomati di scuola secondaria superiore; vantaggio che era pari a 7,4 punti percentuali nel 2002 ed è sceso a 5,5 nel 2003»;
- a tre anni dalla laurea sono occupati il 73% (erano il 75% nel 2002 ed il 77% nel 2001);
- il tasso di disoccupazione a tre anni è del 9,2% (era il 7,9% nel 2002 ed il 6,2% nel 2001);
- il reddito mensile netto dei laureati ad un anno è di € 969 (-4,5% rispetto al 2002: era € 1.015), a tre anni di € 1.160, a cinque anni di € 1.250: tra il 2000 e 2002 tasso di

crescita reale è stato dello 0,1% contro 2,5% di Francia e 2,3% di GB, ponendo l'Italia al 23 posto su base Ocse;

Il fenomeno della disoccupazione intellettuale o comunque del deterioramento medio delle opportunità professionali offerte ai laureati è, tuttavia, pur in diversa misura, caratteristico di molte regioni europee [Wolf 2002].

4) *Boom della formazione post laurea* in tutti i paesi europei, con gravi interrogativi per il caso italiano, dove l'età di laurea si attesta ancora intorno ai 28 anni e dove appaiono evidenti i segni degenerativi di una «concorrenza posizionale»³ e di un «credentialism» gravemente dannosi per il benessere sociale⁴: la mancanza di adeguate opportunità professionali al conseguimento della laurea, prodotta da una domanda di laureati che non tiene il passo con l'offerta, spinge alla ricerca di titoli di studio ulteriori, nel convincimento che essi possano garantire l'accesso alle posizioni socialmente più prestigiose.

5) *Off-loading delle università da parte dei governi nazionali*, che tendono a delegare ai governi regionali molte delle responsabilità finanziarie e di coordinamento del settore universitario. Ciò, sia per ragioni teoriche che vedono nei «regional innovation systems» e nei «regional learning systems» [Cooke e Morgan 1998] i luoghi meglio deputati per le specificità delle singole politiche universitarie e per il raccordo università-imprese-istituzioni, sia per ragioni di budget dei governi nazionali.

³ Si veda, per un esame dei concetti di «concorrenza posizionale» e «credentialism», Tavoletti [2004b].

⁴ «Per i neo dottori con votazioni superiori a 105/110 e soprattutto per quelli con lode, l'occupazione si contrae fino a raggiungere valori minimi. Per questi il successo ottenuto negli studi alimenta aspettative più ambiziose. [...] A proseguire negli studi sono in misura maggiore i giovani (!) usciti da famiglie culturalmente e socialmente più favorite, e quelli che hanno realizzato le performances migliori. [...] Tali valori sono in aumento rispetto alla rilevazione precedente (nel complesso + 4 punti percentuali che salgono in alcuni casi a + 7 punti). [...] Il che pone interrogativi complessi all'intero sistema di formazione universitario, tanto più ove si ricordi l'elevatissima età media alla laurea dei dottori italiani pari a 28 anni!» [AlmaLaurea 2005].

Tutti i governi nazionali tendono ad incentivare le università a tessere legami con il mondo produttivo e con le istituzioni locali al fine di procurare risorse finanziarie non nazionali e di raccordarsi con le singole economie regionali e locali. La conseguenza è un crescente peso degli stakeholder locali nelle politiche formative che, nel caso di realtà istituzionali molto frammentate e particolaristiche come quella italiana, conducono ad un proliferare di sedi distaccate e nuovi corsi, con conseguenti problemi di *quality assessment*.

6) *Nuovo paradigma di creazione della conoscenza*. La tradizionale divisione del lavoro tra ricerca di base e ricerca applicata risulta sempre più dannosa in molti settori dell'indagine scientifica, sicché, secondo il nuovo paradigma di produzione della conoscenza, rilevanza teorica e applicazione industriale sono sempre più interconnesse e necessitano di un reciproco interscambio [Gibbons et al. 1994]⁵. Ciò si traduce in mobilità delle carriere tra università ed industria, forme contrattuali flessibili, attivismo delle industrie nella ricerca di base e nelle pubblicazioni, crescente coinvolgimento delle università nel perseguimento di brevetti e nella commercializzazione della ricerca scientifica, il tutto in un contesto di confini istituzionali sempre più labili: «I confini tra l'università ed il mondo esterno sono porosi, e questa porosità è intenzionalmente ricercata»⁶. In tale contesto viene meno il tradizionale dilemma delle università tra orientamento universalistico internazionale e necessità di contribuire allo sviluppo economico nazionale e locale⁷ in forza delle na-

⁵ Nella letteratura internazionale si fa riferimento al nuovo paradigma di produzione della conoscenza teorizzato da Gibbons [Gibbons et al. 1994] secondo il neologismo da questi creato di «Mode-2». Ciò in contrapposizione al modello tradizionale di «Mode-1» inteso come: a) tradizionale separazione tra ricerca di base e ricerca applicata; b) trasferimento lineare di conoscenza dalla ricerca teorica alla ricerca di base; c) rigida separazione tra settori disciplinari e tra mondo accademico e realtà produttive.

⁶ Rip [2002a].

⁷ «Le Università sono per tradizione – si potrebbe dire per necessità intellettuale – aperte alla partecipazione di studiosi da provenienti da ogni parte del mondo. Tuttavia, le loro fonti di finanziamento sono quasi

tura delle fonti di finanziamento: «I due aspetti delle Scienze Strategiche, rilevanza (locale) ed eccellenza (globale) possono essere perseguiti allo stesso tempo. La produzione di conoscenza Mode 2, come la chiamerebbero Gibbons et al. [1994], sta trovando le proprie forme istituzionali»⁸.

7) *Crescente competizione tra i singoli atenei nazionali* (come conseguenza del loro maggiore dinamismo regionale nella ricerca di risorse finanziarie, studenti e legami con imprese ed istituzioni) e tra atenei di diversi paesi per la formazione post-laurea, anche con l'ausilio di corsi on-line e sedi distaccate. Nei paesi dell'Europa dell'Est, la diffusione di corsi on-line e sedi distaccate di università anglo-americane sta assumendo proporzioni molto significative [World Bank 2002].

8) *Nuovi concorrenti si affacciano nel mercato dell'alta formazione*, ponendosi in aperta competizione con le istituzioni universitarie, soprattutto nei mercati maggiormente liberalizzati. La Banca Mondiale [World Bank 2002] evidenzia una forte crescita delle *corporate universities*⁹ che, in molti contesti extra-europei, anche in ragione del mutato paradigma di produzione della conoscenza, stanno acquisendo la possibilità di rilasciare diplomi universitari legalmente riconosciuti:

Attraverso alleanze con esistenti istituzioni di formazione universitaria (esempi sono Bell Atlantic, United Health Care e United Technologies) ed a causa di queste alleanze in un ambiente senza confini, alcune di esse sono state ufficialmente accreditate e godono dell'autorità di rilasciare titoli di laurea riconosciuti [World Bank 2002].

interamente domestiche e, nella maggior parte dei paesi (inclusi gli Stati Uniti), primariamente governative. È legittimo attendersi che i politici cerchino di assicurarsi che i benefici della ricerca universitaria siano effettivamente, se no primariamente, acquisiti dai lavoratori e gli investitori domestici» [Branscomb 1999, 3].

⁸ Rip [2002a].

⁹ La World Bank [2002] ne enumerava 1.600 nel 2002 rispetto alle 400 di soli 10 anni prima.

Per comprendere come questi profondi mutamenti stiano incidendo sulla governance delle istituzioni universitarie è necessario esaminare i principali modelli teorici sviluppati in letteratura.

3. I modelli di governance

Nel contesto aziendale la definizione di governance è tutt'altro che determinata e persino nell'*Encyclopedia about corporate governance* si legge che

Il concetto di corporate governance è poco definito perché copre un grosso numero di fenomeni economici distinti. Di conseguenza, soggetti diversi hanno suggerito definizioni diverse che riflettono sostanzialmente il loro specifico interesse per il settore. È difficile prevedere che questo «disordine» sarà diverso nel futuro [...] ¹⁰.

Così che il trasferimento del concetto al ben più complesso campo delle istituzioni universitarie appare quanto meno problematico sul piano definitorio.

Numerosi e variegati nei loro obiettivi sono, infatti, gli attori coinvolti nella governance universitaria.

Vi sono stakeholder esterni: lo stato e le sue istituzioni, il mondo produttivo e degli affari, la comunità scientifica, gli ordini professionali, le giovani generazioni alla ricerca di occupazione, le famiglie che sostengono finanziariamente gli studenti, gli adulti che vogliono completare o aggiornare la propria formazione; e quelli interni: accademici e personale amministrativo.

Ai fini della presente trattazione ci limitiamo a definire la governance universitaria come l'insieme dei processi e degli assetti istituzionali che regolano la distribuzione e l'esercizio dei poteri all'interno delle università e dei sistemi universitari nazionali, dove per potere si intende la prerogativa di assumere decisioni che sono vincolanti per altri.

¹⁰ AA.VV., *The Encyclopedia about Corporate Governance* [1999, 1].



Il primo e più celebre modello teorico per affrontare il tema della governance universitaria è certamente il triangolo di Clark [1983], il quale individua nello «stato», nel «mercato» e nell'«oligarchia accademica» le tre forze di coordinamento delle istituzioni universitarie e del sistema universitario nazionale nel suo complesso:

La cornice concettuale di Clark è stata impiegata sia per spiegare l'assetto di governance delle singole istituzioni universitarie sia per interpretare i modelli di coordinamento dei sistemi nazionali di alta formazione e quindi il rapporto tra lo stato nazionale e l'intero insieme degli atenei.

Secondo Clark gli stati nazionali hanno sviluppato diverse forme di coordinamento a seconda del prevalere delle tre diverse componenti, *stato*, *mercato*, *oligarchia accademica*, così che essi potrebbero essere allocati all'interno del triangolo in ragione dell'influenza di ciascuna componente: un coordinamento più affidato al mercato (come nei paesi anglosassoni e sempre di più nell'Europa dell'Est e nei paesi in via di sviluppo), maggiore ruolo dello stato (come in Svezia ed in Francia) e forme di coordinamento basate prevalentemente sull'oligarchia accademica (come nel caso italiano ed in Germania).

Clark [1983], pur effettuando un'attenta rivisitazione storica della situazione dei diversi paesi non fornisce criteri oggettivi per collocare i diversi paesi all'interno del triangolo ed il modello è stato spesso criticato in ragione della sua eccessiva semplicità e mancanza di oggettività. È un fatto,

tuttavia, che, a dispetto delle molte evoluzioni che sono seguite, esso risulta ancora oggi un punto di riferimento in tutti gli studi di governance, proprio per la sua semplicità e capacità di evidenziare le forze fondamentali rispetto agli elementi contingenti.

Van Vught [1989] ha cercato di spingere la semplificazione ancora oltre, riducendo il modello ha due sole possibilità: lo *state control model* e lo *state supervising model*. Il primo, secondo Van Vught, è quello tipico della tradizione continentale europea nel quale lo stato interviene per regolare le condizioni di accesso, i *curricula*, i requisiti minimi per il conseguimento del titolo di studio, gli esami, l'assunzione e la remunerazione del personale, mentre il corpo accademico detiene una notevole autorità in relazione alla gestione interna degli atenei, soprattutto in relazione alla didattica ed alla ricerca [Van Vught 1989, 331]. In questo modello l'autorità si ripartisce tra gli accademici e lo stato centrale mentre il personale amministrativo e l'eventuale management interno risultano deboli e subordinati. Lo *state supervising model*, invece, è quella della tradizione anglosassone, nella quale l'autorità più debole è proprio quella gestita congiuntamente dallo stato e dalla burocrazia amministrativa. In quest'ultimo modello l'autorità si divide tra il corpo accademico ed il management interno e l'influenza dello stato appare remota e *steering at a distance*. Lo stato considera come proprio compito la supervisione del sistema complessivo di alta formazione, vigilando sulla qualità della vita accademica e sul rispetto di meccanismi di *accountability*, senza ingerirsi nella gestione degli atenei con normative penetranti o controlli stringenti [Van Vught 1989, 333]. Una delle evoluzioni più note del modello di Clark, cui faremo riferimento nel seguito della trattazione, è quello di Braun e Merrien [1999], i quali ricorrono all'impiego di tre variabili per identificare i principali modelli di governance universitaria nei diversi stati nazionali:

- a) *controllo sostanziale da parte dello Stato*: debole o forte;
- b) *controllo procedurale da parte dello Stato*: debole o forte;

c) *sistema di valori*: orientamento culturale o orientamento al servizio.

Per «controllo sostanziale» da parte dello Stato si intende un controllo dell'amministrazione nazionale in tema di organico, strutture, contenuto dei corsi e della ricerca, gestione ed obiettivi delle istituzioni universitarie.

Per «controllo procedurale» da parte dello Stato si intende un controllo da parte dell'amministrazione nazionale esercitato attraverso la definizione di procedure e norme per la gestione degli atenei e della vita accademica ed attraverso il monitoraggio della loro scrupolosa osservanza.

Per «orientamento culturale» si intende una propensione a considerare come principale e più diretto obiettivo la conservazione e lo sviluppo del patrimonio di conoscenze e competenze posseduto.

Per «orientamento al servizio» si intende una propensione a considerare come obiettivo più immediato e rilevante il contributo allo sviluppo economico e sociale della società e dell'economia, sia essa nazionale o locale.

Al fine di rendere il modello comparabile con quello di Clark, Braun e Merrien fissano temporalmente la comparazione tra paesi all'anno 1983 e, tra le otto combinazioni che è possibile ottenere incrociando le tre variabili, identificano quattro principali modelli di governance delle istituzioni universitarie.

1) *Debole controllo sostanziale e procedurale nell'ambito di un sistema di valori orientati alla cultura: il modello di governance «collegiale»*. Si tratta del modello tipico della tradizione britannica di Cambridge e Oxford o delle prime università medievali di Parigi e Bologna: libere comunità di studenti e docenti, spontaneamente organizzatesi, finanziariamente e legalmente indipendenti dall'autorità statale.

Il potere politico prende atto della loro esistenza ma non si ingerisce nella loro gestione che resta interamente finalizzata al perseguimento di nuova conoscenza ed alla trasmissione di quella esistente da una generazione all'altra.

Nel descritto contesto di governance le decisioni sono assunte attraverso una «dinamica del consenso» [Millet

1962, 234] all'interno della comunità degli accademici, sia essa il frutto ideale del dibattito, come suggerito da Millet [1962], o del più triste confronto delle forze in campo e del prevalere permanente di alcuni gruppi rispetto ad altri.

Il modello «collegiale» è quasi ovunque scomparso al sorgere degli stati nazionali che, in ragione del supporto finanziario, della protezione garantita e del riconoscimento dei titoli di studio quale via maestra per accedere alla burocrazia dello stato, hanno fissato norme e regolamenti per disciplinare il funzionamento degli atenei. Il modello «collegiale» si è preservato solo nel caso di università capaci di preservare la propria indipendenza dallo stato nazionale, in ragione della propria dotazione finanziaria o della speciale reputazione.

2) *Debole controllo sostanziale e forte controllo procedurale, nell'ambito di un sistema di valori orientato alla cultura: il modello «burocratico-oligarchico».* Il modello burocratico-oligarchico è quello tipico della tradizione continentale europea, soprattutto italiana e tedesca: stretto controllo procedurale da parte dei governi nazionali ma ampia libertà sostanziale del corpo docente in termini di didattica, ricerca e gestione degli atenei, con un sistema di valori orientato alla cultura e poco rivolto alle relazioni con il mondo produttivo e gli stakeholder esterni.

In esso la legislazione statale svolge un ruolo preminente nel regolare, sin nei dettagli, il funzionamento interno delle università e dell'intero sistema di formazione nazionale ma ad essa si affiancano «dinamiche del consenso» non formalizzate.

La leadership delle istituzioni universitarie è assunta dagli accademici, affiancati da personale amministrativo la cui principale funzione è quella di garantire che le attività universitarie si svolgano nel rigido rispetto della legislazione vigente. Le capacità manageriali degli accademici non sono una *conditio sine qua non* per accedere alle più alte cariche dell'istituzione.

Questo modello, pur fatto oggetto di profonde riforme legislative, ha dimostrato una scarsa propensione al cambiamento nei suoi meccanismi sostanziali ed appare cre-

scientemente inadeguato per rispondere alle nuove funzioni che la società civile domanda alle università. La Banca Mondiale si è espressa dicendo che esso può essere quasi descritto

come una forma di privatizzazione di istituzioni pubbliche a beneficio di specifici gruppi di stakeholder interni [...]. La proprietà delle istituzioni universitarie è spesso sfuggita di mano a coloro che dovrebbero essere i principali clienti (studenti, imprese, società in senso ampio) per finire sotto il controllo della classe docente. La *raison d'être* di alcune istituzioni è divenuta il fornire occupazione e *benefits* ai docenti piuttosto che l'essere istituzioni formative focalizzate primariamente su bisogni degli studenti e del mercato del lavoro [World Bank 2002, 62].

Esso può tuttavia assumere una forma oggi ritenuta più virtuosa, quando il sistema dei valori risulta orientato maggiormente al «servizio» anziché alla «cultura», come spesso nel caso francese, che vanta una lunga tradizione di strutture universitarie al servizio degli interessi industriali del paese. A giudizio di Braun e Merrien si tratta però di un caso tendenzialmente raro, perché gli accademici, che in detto modello hanno interamente il potere sostanziale, tendono ad enfatizzare la funzione culturale delle istituzioni universitarie a scapito della funzione di servizio.

3) *Debole controllo sostanziale e procedurale con un sistema dei valori orientato al servizio: il modello di «mercato».* In alcuni paesi di cultura anglosassone il ricorso alla legislazione nazionale o statale per regolare il funzionamento delle università è un fatto raro o comunque non preminente e le istituzioni universitarie sono in gran parte libere di autodeterminarsi. Ciò comporta che il dato normativo, lungi dall'essere una guida sicura per l'agire, diviene un fatto non centrale e le competenze manageriali prendono il sopravvento rispetto a quelle amministrative. In un simile contesto, di libertà procedurale e sostanziale, ai leader dell'istituzione universitaria si richiede non tanto una conoscenza della normativa di riferimento quanto piuttosto:

– capacità di commissionare ed utilizzare ricerca a sup-

porto delle decisioni (benchmarking con altre istituzioni, analisi dell'assetto organizzativo interno, analisi dei trends economici, politici e sociali);

- capacità non solo di pianificare ma anche di sviluppare scenari e pensare creativamente;
- capacità di coordinare ed orientare verso obiettivi condivisi le risorse umane e tecnologiche e di gestire la conoscenza interna all'organizzazione;
- capacità di interagire e di creare legami con l'esterno dell'università;
- capacità di comprendere e modificare le procedure organizzative e la gestione di grandi strutture professionali;
- capacità di disegnare procedure flessibili ed efficienti, richiedenti la minima sovrastruttura burocratica e capaci di gestire al meglio le attività interne;
- capacità di sviluppare una cultura organizzativa orientata all'innovazione, al rischio e alla meritocrazia;
- capacità di motivare le risorse umane.

La presenza di un debole controllo sostanziale da parte del governo nazionale presuppone, per escludere il manifestarsi di fenomeni degenerativi, istituzioni universitarie e meccanismi di mercato capaci di indirizzare il sistema verso il bene comune. Ed in questo senso, tra i diversi modelli di governance, esso è certamente quello che richiede le istituzioni universitarie e di mercato più evolute.

Il modello di «mercato» consente, inoltre, di tracciare una distinzione tra la tradizione britannica e quella nord-americana.

Come ben evidenziato da Neave [2002], nel modello «collegiale» della tradizione britannica, che come quello di mercato presenta un debole controllo procedurale e sostanziale, i principali stakeholder dell'istituzione universitaria sono soggetti ad essa interni: quei *fellows* che, grazie a lasciti individuali ed accumulo di ricchezze, si affrancarono dalle corporazioni medioevali.

Nel modello nord-americano, in seguito ad un percorso storico caratterizzato da un forte coinvolgimento delle comunità locali nella fondazione e nel supporto finanziario delle istituzioni universitarie, i principali stakeholder sono

esterni all'istituzione: la comunità locale ed i suoi rappresentanti, che trovano espressione nei tipici *board of regents* o *trustees*. Di qui il maggiore orientamento al servizio delle istituzioni statunitensi rispetto a quelle britanniche.

Quello che le tradizioni britanniche e nord-americane hanno in comune e che le distingue dalla tradizione continentale europea è la non appartenenza delle istituzioni universitarie alla comunità nazionale:

Le tradizionali università inglesi e le loro controparti negli Stati Uniti hanno entrambe sottoscritto il principio di proprietà delle singole istituzioni piuttosto che l'incorporazione delle università nella nazione o nella comunità nazionale [Neave 2002, 98].

La tradizione anglo-americana applica alle istituzioni universitarie il concetto di «proprietà individuale» e fa riferimento agli stakeholder come alla comunità di individui fondatrice e proprietaria dell'istituzione. La traduzione del termine stakeholder in «portatori di interessi» o *ayant droits* non rende giustizia della profonda differenza.

Nella tradizione continentale europea, al contrario, il concetto di *stakeholding* fa riferimento ad un ordine di interessi istituzionalmente regolato secondo tre sfere: 1) lo stato: parlamento, governo, ministro dell'educazione; 2) corpo accademico, corpo studentesco, amministrativi; 3) soggetti esterni. Si tratta di categorie collettive che non fanno alcuna differenza circa i diversi gradi di «proprietà» ed i loro impatto sulla governance: le università «appartengono» allo stato nazionale ed il concetto di «proprietà individuale» appare del tutto inappropriato.

Nella *stakeholding society* lo stato nazionale è soltanto un *primus inter pares* e cresce grandemente il ruolo della comunità locale e dei soggetti esterni che intrattengono rapporti con l'istituzione universitaria o vedono il loro benessere economico e sociale dipendere da essa.

4) *Stretto controllo sostanziale e debole controllo procedurale, con un sistema di valori orientato al servizio: il «nuovo modello manageriale».* È il modello effettivamente ope-

rante nella moderna Gran Bretagna, nei Paesi Bassi ed in paesi extra-europei come la Nuova Zelanda. Esso è anche il modello che si cerca di implementare in quei paesi che, come l'Italia, sono alla ricerca di un percorso evolutivo a partire dal modello oligarchico burocratico.

Il suo principio ispiratore è che le università debbano svolgere un servizio pubblico uscendo dal classico schema weberiano di orientamento ai valori ed al rispetto delle norme, per assumere un più imprenditoriale orientamento al risultato ed alla performance, secondo gli indirizzi del *policy maker* nazionale.

Esso richiede una burocrazia nazionale efficiente, capace non di «trincerarsi» dietro la propria produzione normativa, legiferando minuziosamente procedure e divieti ma capace di indirizzare flessibilmente le istituzioni universitarie a sostegno degli interessi collettivi, con un'ampia gamma di strumenti di policy, fissando obiettivi, incentivi e strumenti di verifica.

Si tratta di un modello di difficoltosa implementazione, perché richiede una struttura burocratica nazionale capace di indirizzare efficacemente a distanza ed istituzioni universitarie capaci di operare con intraprendenza all'interno delle direttive nazionali: ad entrambe le parti si richiede un'elevata propensione manageriale e strutture organizzative in condizione di interagire tra di loro efficacemente.

In questo senso il meccanismo di «mercato», nel suo archetipo ideale, può apparire di più facile applicazione perché non richiede una burocrazia nazionale efficiente ed illuminata. In molti paesi in via di sviluppo l'adozione del modello di mercato è, infatti, un utile scorciatoia per superare le deficitarie capacità di coordinamento del governo nazionale.

È necessario però ricordare che il «modello di mercato» richiede, oltre ad un mercato efficiente dell'alta formazione, istituzioni universitarie capaci di operare in un contesto di ampia libertà procedurale e sostanziale e quindi con più spiccate capacità manageriali rispetto a quelle richieste dal modello neo-manageriale.

I meccanismi attraverso i quali il governo nazionale esercita un controllo sostanziale su istituzioni universitarie

autonome possono essere di diversa natura: finanziamento della ricerca e delle spese di funzionamento condizionato a particolari requisiti (qualità e quantità dell'organico, numero e tipologie di studenti, sbocchi occupazionali degli studenti, quantità e qualità di pubblicazioni, documentato impatto socio-economico delle ricerche condotte, *ranking* delle singole istituzioni, qualità e quantità dell'offerta didattica), provvedimenti legislativi riguardanti i possibili assetti di governance, finanziamenti *ad hoc* per favorire la collaborazione con il mondo produttivo e la comunità locale, definizione di obiettivi e meccanismi per favorire e verificare l'*accountability* delle singole istituzioni, nonché propri rappresentanti negli organi di governo delle università.

Il modello tende a favorire la concentrazione dei poteri decisori in organismi ristretti: il consiglio di amministrazione a livello centrale ed il *dean* a livello di singole facoltà. Al *dean*, che in Europa è generalmente un accademico¹¹, nominato dal consiglio di amministrazione, viene attribuita l'intera gestione della facoltà. Pur nelle differenze nazionali, le sue attribuzioni comprendono:

- management strategico della facoltà, inclusi gli assetti istituzionali della stessa;
- management operativo della facoltà e dei servizi di supporto;
- allocazione delle risorse all'interno della facoltà;
- gestione delle risorse umane e valutazione delle stesse;
- gestione dell'intera attività accademica, compresa l'attività di insegnamento e ricerca.

I quattro modelli di governance descritti non esauriscono tutte le possibilità riscontrabili nella realtà delle istituzioni universitarie ma costituiscono certamente le configurazioni più ricorrenti¹².

¹¹ Un recentissimo studio di De Boer, Goedegebuure e Meek [2005], evidenzia al contrario un carattere più pronunciatamente manageriale negli Stati Uniti ed in Australia.

¹² Altri due modelli di governance possibili sono il «modello burocratico statale» e quello «statale corporativo».

4. *Le tendenze evolutive nei modelli di governance*

Diversi modelli di governance si sono succeduti nel corso del tempo presso le medesime istituzioni lasciando tracce profonde del loro passaggio, sicché le università risultano come degli antichi siti archeologici con diversi strati [Bargh 1996].

Nello strato più profondo c'è l'ideale modello «collegiale» delle prime università. Successivamente affiora il modello «oligarchico-burocratico» con le sue strutture tipicamente weberiane. Più in superficie troviamo le spinte alla partecipazione e democratizzazione degli anni '60 con l'idea di università come soggetto politico. Negli strati più superficiali ed affioranti abbiamo il modello «neo-manageriale» con concetti e modelli tipici delle realtà aziendali. Talora emerge l'idea di una università imprenditoriale interamente vocata all'innovazione. Quello che le differenzia da un sito archeologico è che nessuna delle diverse epoche che si sono succedute sembra essersi realmente conclusa: ognuna di esse continua ad esercitare un forte influsso nel

Il modello «burocratico statale» presenta uno stretto controllo procedurale e sostanziale con un sistema dei valori orientato alla cultura. In questo modello lo stato nazionale interpreta le università come istituzioni al servizio della cultura e della conoscenza e si ingerisce minuziosamente nella loro gestione per il raggiungimento di questo fine. Si tratta di un ideale tipo che ben difficilmente trova riscontro nella realtà storica, in ragione del fatto che gli stati nazionali, quando esercitano un forte controllo sostanziale e procedurale, cercano di indirizzare le istituzioni universitarie al servizio della società, della politica e delle più immediate necessità di sviluppo economico. Esso rappresenta, tuttavia, un modello «possibile», che presuppone uno stato nazionale da un lato accentratore e propenso all'interferenza, dall'altro molto rispettoso del ruolo «culturale» delle istituzioni universitarie.

Il «modello statale corporativo» si caratterizza, invece, per uno stretto controllo procedurale e sostanziale da parte dello stato nazionale, associato ad un sistema dei valori orientato al servizio. È il modello tipico dei regimi autoritari e centralizzati che esercitano un rigido controllo delle istituzioni universitarie a beneficio delle élite politiche e di ciò che esse interpretano come interessi nazionali. La Corea del Nord è l'esempio paradigmatico del modello.

presente, rendendo le università strutture profondamente complesse e singolari.

In riferimento al succedersi delle varie stratificazioni, il «modello di mercato» risulta quello in più rapida diffusione in gran parte del mondo e dei paesi dell'Europa dell'Est, spesso in ragione di una lettura superficiale del modello nord-americano. Istituzioni universitarie di natura interamente privata si sviluppano in contesti nazionali ideologicamente e pregiudizialmente favorevoli alla liberalizzazione del mercato dell'alta formazione, ostili all'adozione di un efficace controllo procedurale ed incapaci di esercitare un qualsivoglia effettivo controllo sostanziale.

Nei paesi in via di sviluppo o ex socialisti, la percentuale di istituzioni universitarie private può essere considerato un buon indicatore della diffusione del modello di mercato. Secondo le rilevazioni della Banca Mondiale [World Bank 2002], all'inizio degli anni '90 nell'Europa dell'Est non vi erano istituzioni private ma già nel 2003 ve ne operavano ben 350. La percentuale media di studenti iscritti in università private nella Repubblica Ceca, in Ungheria e Romania supera il 22 per cento, un valore simile a quello degli Stati Uniti. In Romania 54 università private, 15 delle quali in procinto di essere legalmente riconosciute competono, con 57 istituzioni pubbliche. Le tendenze in atto in Asia, Africa, Sud-Est Asiatico ed America Latina, verso l'adozione del modello di mercato appaiono ancora più pronunciate¹³. Sotto la spinta di istituzioni internazionali come la Banca Mondiale, queste aree del mondo si stanno muovendo verso forme autenticamente di mercato della governance dei sistemi di alta formazione e delle singole istituzioni universitarie.

L'evoluzione dell'Europa Occidentale appare diversa. Alcuni paesi Europei, dotati delle strutture burocratiche nazionali più efficienti, stanno evolvendo con chiarezza ver-

¹³ Nell'Africa Subsahariana, tra il 1990 ed il 1999, il numero di istituzioni universitarie private è cresciuto da 30 ad 85 [World Bank 2002, 69]: Kenya (21), Tanzania (14), Ghana (12), Uganda (11), Sudan (8), Repubblica Democratica del Congo (6), Mozambico (5).

so il «nuovo modello manageriale». Tra questi spiccano il Regno Unito ed i Paesi Bassi.

Il pregio del nuovo modello manageriale è quello di garantire agli stati nazionali quella funzione di guida e coordinamento del sistema di alta formazione (ad esempio in tema di tasse di iscrizione, riconoscimento dei percorsi formativi, requisiti basilari dell'offerta formativa nazionale e regionale), attraverso la definizione di obiettivi ed incentivi, senza ingerirsi negli aspetti più operativi, delegati all'autonomia delle singole istituzioni universitarie: ciò al fine di assicurare che l'istituzione universitaria sia al servizio di tutti i suoi stakeholder, interni ed esterni.

Il modello neo-manageriale, nel quadro dei mutamenti in atto nel mondo dell'alta formazione, di cui si è detto al paragrafo due, nasce dalla volontà (e necessità) dello stato nazionale di utilizzare l'alta formazione come uno strumento di *policy* per favorire l'innovazione ed il raccordo tra mondo della formazione e mondo della produzione. Per addivenire a questo fine è necessario rimuovere le rigidità normative e sostituire, attraverso più certe e dirette linee gerarchiche, una «cultura del risultato» alla «cultura dei valori» di weberiana memoria.

Altro effetto del nuovo modello manageriale e del rilassamento del controllo procedurale preventivo è uno spostamento da controlli *ex ante* a controlli *ex post*, attraverso meccanismi di valutazione variamente strutturati nei diversi paesi. Il nuovo concetto di *accountability ex post* risulta così diffuso, con un fiorire di indicatori, metriche e classifiche, che Neave [1988] parla correttamente dell'avvento di un «Evaluative State».

Altri paesi europei, come la Germania e l'Italia¹⁴ [Capano 1999], al di là dei tentativi di riforma legislativi tesi a far evolvere il sistema di formazione universitaria verso il mo-

¹⁴ Il proliferare legislativo degli ultimi quindici anni non solo non è segno di una reale evoluzione del sistema di governance italiano ma è testimonianza dell'incapacità del legislatore di modificare il modello «oligarchico-burocratico». Si veda Capano [1999] per una storia delle varie riforme succedutesi.

dello neo-manageriale, restano sostanzialmente ancorati al modello «oligarchico-burocratico» che, proprio in quanto «privatizzazione» di istituzioni pubbliche a beneficio di stakeholder interni, non lascia intravedere facili percorsi di riforma. Esso risulta tuttavia incompatibile con le nuove sollecitazioni cui sono sottoposte le università.

Il modello «oligarchico-burocratico» della tradizione di Von Humboldt [1970], si fonda, infatti, su quattro principi, tutti in aperto contrasto con le nuove tendenze in atto:

1) «*Solitudine e libertà*» degli accademici. La libertà individuale di ricerca e di didattica dei singoli accademici, ove interpretata nella sua forma più rigorosa e tradizionale, appare, in società aperte e democratiche che sempre di più fanno ricorso a team di lavoro, un ostacolo al coordinamento dell'attività interna degli istituti. Sempre di più, in molte aree disciplinari, si richiede agli accademici di lavorare in gruppi di lavoro e lungo linee di ricerca rispondenti agli interessi dei dipartimenti, con conseguente necessità di coordinamento tra gli stessi. Il «pensatore solitario» e sregolato, di romantica memoria, non appare più compatibile con l'*accountability* cui è tenuta l'istituzione universitaria verso i suoi stakeholder esterni. La maggiore autonomia delle università fa sì che la non collaborazione o il non «fare squadra» di singoli accademici si ripercuota direttamente e negativamente sugli altri soggetti e sull'istituzione. Sempre più è richiesto agli accademici di prendere parte ad incontri di coordinamento con i colleghi e di relazionare periodicamente circa la propria attività.

2) *Università come «spazio protetto» dallo stato nazionale*. Il citato processo di *off-loading* delle università verso le amministrazioni periferiche e verso gli altri stakeholder territoriali, sia esso di diritto o di fatto, lascia le università orfane di quello stato nazionale che le aveva interamente finanziate e protette. Esse devono muoversi in uno spazio non protetto, devono adoperarsi per trovare fonti di finanziamento alternative e sono incentivate ad intessere rapporti con il mondo produttivo e la società nel suo complesso. Il riferimento ad «università imprenditoriali» è divenuta una costante nel dibattito tra gli studiosi e nella pianificazione

di molte università europee, dove l'imprenditorialità è intesa non come ricerca di profitti ma come continua propensione all'innovazione ed al mutamento per il raggiungimento dei propri obiettivi istituzionali. Secondo l'efficace concettualizzazione di Clark [1998] vi sono cinque elementi irrinunciabili per caratterizzare un'università imprenditoriale:

– una forte e ristretta funzione di indirizzo centrale capace di guidare efficacemente l'azione dell'intera università;

– un'estesa e dinamica periferia fatta di centri di ricerca, società di consulenza ed istituti caratterizzati da natura ibrida accademico-commerciale, imprese nate per *spin-off* dall'iniziativa di docenti e studenti, agenzie per il trasferimento tecnologico, tutti capaci di creare utili networks tra mondo accademico e produttivo;

– entrate finanziarie diversificate di origine non governativa: provenienti da industrie, governi locali, fondazioni, royalties da proprietà intellettuale brevettata, rette studentesche, servizi agli studenti, consulenze, lasciti degli *alumni*¹⁵;

– un ambiente accademico capace di produrre ricerca di qualità;

– una integrata cultura imprenditoriale veicolata dai leader accademici a tutti i livelli dell'istituzione, fatta di valori e visione comune circa il ruolo dell'istituzione.

L'approccio «imprenditoriale» delle singole istituzioni universitarie appare tanto più necessario in considerazione del fatto che il finanziamento pubblico nazionale non è più

¹⁵ In nessun caso le differenze di cui già si è detto, tra il modello nord-americano - «community based» - e quello europeo - «national based» o «collegium based» emergono più prepotentemente come nel caso dei lasciti degli ex studenti: finanziariamente rilevanti nel primo caso, praticamente assenti nel secondo. Gli statunitensi sono autenticamente riconoscenti verso la propria università di appartenenza e desiderosi di contribuire perché essa continui ad assolvere efficacemente la propria missione per le future generazioni; gli europei considerano l'alta formazione un proprio diritto nei confronti dello stato nazionale.

in condizione di soddisfare la crescente domanda di risorse e che i benefici della formazione universitaria producono i loro effetti soprattutto a vantaggio dei singoli studenti e delle economie locali e regionali. Ciò, unito alla crescente domanda da parte degli studenti di pratiche applicazioni della teoria e di prospettive occupazionali coerenti con gli studi, richiede il sostegno finanziario degli attori istituzionali ed economici che beneficiano delle università.

3) *Orientamento culturale delle istituzioni universitarie.* Il mantenere, sviluppare e tramandare la cultura nazionale è solo una delle funzioni che la società richiede alle università e non più la principale. Sempre più si richiede ad esse di contribuire allo sviluppo economico delle nazioni, delle regioni e dei luoghi che le ospitano e finanziano.

Gli studenti accedono alle istituzioni universitarie ed investono in esse ingenti risorse umane e finanziarie non soltanto per amore della scienza ma per trovare sbocchi occupazionali che soddisfino le loro aspirazioni professionali e ripaghino le famiglie degli investimenti compiuti. I fenomeni di disoccupazione intellettuale, di sottooccupazione, di occupazione non rispondente ai percorsi formativi ed alle aspettative, così come il basso o decrescente «tasso di rendimento dell'investimento privato in formazione terziaria», di cui si è già detto al paragrafo due, non sono più fatti estranei alla missione delle singole università e del sistema nazionale di alta formazione ma problemi centrali per gli stakeholder esterni. Essi devono, pertanto, essere monitorati ed interpretati costantemente in sede di pianificazione strategica.

Le istituzioni europee di maggior successo considerano l'occupazione dei propri laureati un obiettivo primario e mettono in atto politiche didattiche e di *placement* orientate a questo fine. In molti contesti regionali le università sono l'unico *provider* credibile di conoscenza e ad esse si chiede di contribuire allo sviluppo economico locale con personale e ricerche compatibili con il tessuto produttivo.

Il solo «orientamento culturale» delle università non è in grado di fornire tutto questo.

4) *Autogoverno degli accademici.* Il tradizionale auto-

governo degli accademici è nato in un contesto storico in cui l'accademia aveva una funzione essenzialmente culturale, con un impatto limitato sull'economia. Il crescere del ruolo delle università nello sviluppo economico nazionale e regionale ha accresciuto il ruolo di nuovi stakeholder esterni, rendendo necessario il loro coinvolgimento nei processi decisionali di vertice.

La complessità di gestione degli atenei richiede professionisti del management e non è più pensabile che essa sia delegata ad accademici privi di ogni formazione manageriale, affiancati da una burocrazia amministrativa culturalmente inidonea a gestire un contesto di crescente libertà procedurale e controllo sostanziale.

Agli organi di governo delle università si richiede in particolare:

- di monitorare minacce ed opportunità emergenti provenienti dall'interno dell'organizzazione e dall'ambiente esterno (sia locale sia internazionale);
- di disegnare ed implementare strategie capaci di generare fonti finanziarie significative di natura non governativa;
- di fissare gli obiettivi e monitorare il loro raggiungimento da parte di tutti i componenti dell'istituzione, implementando gli strumenti di programmazione e controllo utili allo scopo;
- di conciliare le contraddizioni, determinare gli stakeholder di riferimento e relazionarsi con essi.

Il futuro possibile dei sistemi dell'Europa occidentale, in un contesto extra-europeo che sembra dominato dal modello di «mercato», dipenderà dalla capacità di superare nei fatti, e non solo nella sovrastruttura normativa, il modello «oligarchico-burocratico», evolvendo verso quel modello di coordinamento del sistema di formazione nazionale che abbiamo definito «nuovo modello manageriale». Al livello di singole istituzioni universitarie esso si connota di forti caratteri «imprenditoriali» [Clark 1998].

Il modello neo-manageriale si configura, infatti, come l'evoluzione naturale degli assetti di governance «oligarchico-burocratici» europei ed una soluzione intermedia rispet-

to al ben più responsabilizzante modello di «mercato». Nella tradizione europea, infatti, è riconosciuto ed auspicato dai più un ruolo di indirizzo e coordinamento dello stato nazionale, da esercitarsi sempre meno attraverso il rigido rispetto di norme e regolamenti e sempre più attraverso una forte autonomia delle singole istituzioni universitarie.

Un modello di riferimento per i paesi dell'Europa continentale può certamente essere quello dei Paesi Bassi, in ragione delle loro caratteristiche istituzionali e culturali.

Dal 1970 al 1997 la struttura centrale delle università olandesi presentava tre organi principali: 1) *university council* - composto da venticinque membri eletti dalla comunità universitaria: almeno un terzo accademici, non più di un terzo personale dipendente non accademico, non più di un terzo studenti, talora integrato con rappresentanti della comunità locale (non più di cinque); funzioni: approvazione del bilancio e dei resoconti annuali, decisioni strategiche per l'istituzione, regolamenti e procedure interne nel corso di sedute aperte al pubblico; 2) *executive board* - composto da tre componenti (tra cui il rettore) tutti nominati dal ministro dell'educazione; funzioni: titolare di tutti i poteri non espressamente attribuiti allo *university council*, con particolare riferimento alla gestione esecutiva dell'istituzione e all'implementazione degli indirizzi dello stesso *university council*; incontri chiusi al pubblico; 3) *board of deans* - composto da tutti i *dean* dei dipartimenti; funzione: consultiva in materia di docenza e ricerca e indicazione al ministro dell'educazione di una rosa di candidati tra cui eleggere il rettore; 4) *rettore* - funzioni di rappresentanza dell'istituzione e di impulso all'attività dell'*executive board*.

Al secondo livello di governance avevamo: 1) *faculty council* - non più di quindici componenti, almeno la metà accademici ed i rimanenti studenti ed amministrativi, con possibilità di includere, analogamente allo *university council*, cinque soggetti esterni alla facoltà; funzioni: approvazione del bilancio, elezione del *dean* e dei componenti del *research committee* e dell'*education committee*; 2) *faculty board* - non più di cinque componenti, con tutti i poteri non esplicitamente assegnati al consiglio di facoltà; la ripar-

tizione delle attribuzioni era del tutto analoga a quella tra *executive board* e *university council*; 3) *dean*, che presiedeva e coordinava i lavori del *faculty council* e del *faculty board*; 4) *research committee* – composto per la maggioranza da accademici, con funzioni di indirizzo in tema di programmi di ricerca della facoltà; 5) *education committee* – composto per metà da studenti e con funzioni di indirizzo in tema di programmi didattici e procedure di esame.

Al terzo livello di governance avevamo i *disciplinary research groups*, gruppi omogenei di docenti e ricercatori con il compito di ideare e condurre progetti di ricerca in linea con gli indirizzi della facoltà.

Il *chief executive office* nelle singole facoltà e il *secretary of the university* a livello centrale garantivano il funzionamento amministrativo dell'ateneo sotto il diretto controllo del *faculty board* e dell'*executive board*.

Nel 1997 il Modernising Universitaire Bestuursorganisatie (Mub) ha radicalmente mutato l'assetto di governance: lo *university council*, privato dei suoi reali poteri svolge funzioni consultive e di rappresentanza; l'*executive board* vede molto accresciuti i propri poteri e, pur con la precedente composizione, è nominato interamente dal neocostituito *supervisory board*. Quest'ultimo è composto da cinque membri di nomina ministeriale che rispondono del proprio operato solo di fronte al ministro. La nuova struttura di governance privilegia, in sostanza, i poteri esecutivi di derivazione ministeriale lasciando alle università ampia libertà in relazione alle modalità di raggiungimento degli obiettivi. Anche al livello di facoltà gli atenei hanno la possibilità di sostituire i consigli di facoltà con il potere monocratico del *dean*, che è scelto dall'*executive board* anche tra soggetti esterni all'università, introducendo così un forte potere monocratico e monocefalo all'interno dell'istituzione. Si è prodotto, di conseguenza, uno spostamento dalla responsabilità collegiale a quella individuale: l'*executive board* si rivolge al *dean* e non più alla facoltà ed il *dean*, a sua volta, si interfaccia con i singoli accademici e non più con il consiglio di facoltà. I *disciplinary research groups* tipici della tradizione accademica collegiale sono stati sostituiti

da «direttori di ricerca» creando un *vulnus* nella tipica tradizione humboldtiana di *self rule*.

Al *dean* sono attribuiti i seguenti poteri:

- scegliere la struttura di governance della facoltà e il suo organico manageriale;
- concepire ed organizzare i programmi di ricerca ed insegnamento della facoltà;
- cooperare con l'*executive board* per la redazione del budget e del piano strategico;
- determinare, supervisionare e valutare le procedure di esame;
- determinare l'organico della facoltà;
- fissare le linee generali della ricerca;
- determinare il programma annuale di ricerca della facoltà¹⁶;
- scegliere i direttori dei singoli programmi di insegnamento;

Si può, pertanto, affermare che il *dean* è interamente responsabile per il funzionamento della facoltà: la pianificazione strategica, quella operativa, la gestione delle risorse umane, degli insegnamenti e della ricerca, tutti sono sotto la sua diretta responsabilità. Assumere, tuttavia, che la *deanship* sia una funzione interamente manageriale, sarebbe sbagliato. Essa svolge, infatti, nei Paesi Bassi un ruolo di mediazione tra le esigenze manageriali dell'amministrazione centrale e la vita accademica della facoltà:

La *deanship* è una posizione schizzoide. Dal punto di vista della Facoltà il *Dean* lavora per le forze di Mardor; ma allo stesso tempo egli dovrebbe difendere la Contea [De Boer et al. 2005, 54].

Si è trattato di una riforma di governance che aumenta il potere di controllo sostanziale da parte del governo nazionale ed aumenta la libertà procedurale delle singole università nell'ottica di favorire il contributo delle stesse allo sviluppo socio-economico della comunità.

¹⁶ In molti paesi europei il programma di ricerca è sviluppato in sede di dipartimenti e non di facoltà.

Il caso delle università olandesi è in questo senso emblematico per la loro capacità di conciliare eccellenza accademica e sviluppo economico locale, nell'ambito di un controllo sostanziale da parte del governo nazionale ma con margini di libertà talmente ampi da poter qualificare alcune di esse come «università imprenditoriali» [Clark 1998]. Alcune interviste rilasciate dal personale accademico dell'Università di Twente, una delle tredici e più periferiche università pubbliche olandesi, danno bene il senso delle cose:

siamo già considerati l'università più imprenditoriale dei Paesi Bassi [...]. Dobbiamo cercare risorse finanziarie sul mercato. Lo facciamo bene sia nelle scienze sociali sia in quelle ingegneristiche. C'è tanta ricerca a contratto e costituzione di società. C'è persino l'idea di trasformare gli studenti in giovani imprenditori¹⁷.

L'Università di Twente, le cui entrate finanziarie sono generate per più di un terzo da accordi contrattuali con privati, considera, infatti, tra i propri obiettivi la creazione di occupazione per i propri studenti, sia dipendente sia autonoma. Attraverso il *temporary entrepreneurial program*, un programma di grande successo che mette a disposizione di studenti e docenti risorse finanziarie e spazi all'interno delle facoltà e del campus, l'università si è fatta protagonista della creazione di molte nuove imprese *knowledge based*, che intrattengono stretti rapporti di ricerca e collaborazione con l'ambiente accademico. Le imprese generate per *spin-off* hanno evidenziato significativi tassi di sopravvivenza e crescita¹⁸. Le forme contrattuali con il mondo produttivo sono state considerate un'opportunità per assecondare il classico desiderio degli studenti di applicarsi a cose «reali» e una fonte di libertà ed indipendenza finanziaria dal governo nazionale:

il vantaggio è l'acquisizione di maggiore libertà accademica. Se

¹⁷ Currie, De Angelis, De Boer, Huisman e Lacotte [2003, 64].

¹⁸ Si veda, per dati e dettagli relativi al «temporary entrepreneurial program», Lazzarotti e Tavoletti [2005].

possiamo procurare risorse finanziarie al di fuori del finanziamento governativo, ciò ci dà maggiore autonomia finanziaria¹⁹.

È stato acutamente osservato per il caso olandese [De Boere et al. 1998] che il Mub, lungi dal produrre profondi mutamenti nella governance delle istituzioni universitarie, è stato una formalizzazione di prassi già ampiamente diffuse e consolidate, suggerendo provocatoriamente l'ipotesi di un'inversione nell'ordine di casualità. Secondo Gornitzka e Maassen [2000], infatti, il vero mutamento sarebbe stato culturale e sarebbe avvenuto all'inizio degli anni novanta, testimoniato dall'introduzione di un diverso linguaggio nei documenti governativi e di ateneo: gli studenti divengono «clienti» e «consumatori», la conoscenza «prodotto», gli amministrativi «managers» di università ormai operanti nei «mercati» dell'educazione e della ricerca. Quale che sia l'ordine logico delle cose, ci interessa sottolineare la capacità delle istituzioni universitarie di adattarsi ai cambiamenti e di evolvere culturalmente ed organizzativamente a prescindere dai modelli di governance formalmente esistenti.

La riflessione porta a due conclusioni: da un lato l'incapacità degli assetti normativi di arginare i mutamenti in essere nelle organizzazioni, dall'altro lo scetticismo sulla capacità di incidere di riforme universitarie interamente fondate sul cambiamento di regole e norme.

In uno studio comparato tra Germania e Paesi Bassi, prima del *Mub Act*, Maassen e Van Vught [1994] distinguono due principali modelli di governance – lo *state control model* e lo *state supervising model* – assumono i due paesi come i rispettivi rappresentanti di ciascun modello e formulano due ipotesi di lavoro: 1) tanto più il modello di coordinamento governativo ha le caratteristiche dello *state supervising model* (e quanto meno le caratteristiche dello *state control model*), tanto più alto il livello di innovazione delle università che si confrontano con siffatto modello di coordinamento; 2) tanto più il modello di coordinamento

¹⁹ *Ibidem*.

governativo ha le caratteristiche dello *state supervising model* (e quanto meno le caratteristiche dello *state control model*), tanto più alto il livello di flessibilità delle università che si confrontano con siffatto modello di coordinamento.

Assunti Germania e Paesi Bassi come esempi paradigmatici rispettivamente dello *state control model* e dello *state supervising model*, resi operativi i concetti di «innovazione» e «flessibilità» come, rispettivamente, «capacità di implementare e sviluppare nuovi *curricula*» e «capacità di reperire nuove risorse finanziarie in contesto di finanziamenti statali decrescenti», Maassen e Van Vught [1994] dimostrano che entrambe le ipotesi sono verificate, concludendo che il modello dei Paesi Bassi risulta maggiormente foriero di innovazione e flessibilità rispetto a quello tedesco.

La Germania è il paese che più di ogni altro risulta legato alla tradizione di Von Humboldt di «solitudine e libertà» in un contesto di elevato controllo procedurale da parte dello stato e libertà sostanziale degli accademici. I Paesi Bassi risultano, invece, uno dei paesi più avanti nell'adozione del nuovo modello manageriale. Il confronto tra i due paesi appare, pertanto, particolarmente significativo.

L'analisi di Gornitzka e Maassen [2000] descrive il sistema tedesco di alta formazione come una complessa organizzazione «pluralistico-corporativa», ove il ruolo dell'alta formazione riflette il risultato della difficile mediazione all'interno della costellazione di interessi rappresentati dalle diverse entità collettive: sindacati di studenti e dipendenti, associazioni dei docenti, autorità regionali e federali e lo stesso ministro dell'educazione. In tale sistema le decisioni di *policy* non sono assunte né dal governo né dagli organismi di vertice delle università ma bensì emergono dalle dinamiche interne di *networks* di gruppi di interesse, mutevoli e segmentati. Lo stesso potere statale negozia il proprio ruolo di coordinamento con i differenti gruppi di interessi costituiti:

l'autonomia di università e *college* è negoziata ed è il risultato di una distribuzione di interessi e potere. Il cambiamento dell'alta formazione dipende dai cambiamenti negli assetti di potere, negli interessi e nelle alleanze [Gornitzka e Maassen 2000, 271].

Con una espressione assai citata e provocatoria, Dieter Simon, *ex* presidente del *Wissenschaftsrat* (Consiglio tedesco per la scienza), ha descritto lo stato delle università tedesche come «marce dentro» (*Im Kern verrottet; o rotten to the core*, secondo la traduzione di Stucke) [Stucke 1999, 165] e la frase è divenuta uno slogan per descrivere l'insoddisfazione pubblica verso le università del quel paese. Pochi dubitano su quale sia la principale origine di disfunzione nelle università tedesche:

In forza della libertà accademica di ricerca e di insegnamento, costituzionalmente garantita, i professori universitari sono simili a piccoli imprenditori con un certo numero di subordinati. Ma, essendo *civil servants*, i professori hanno i diritti propri dei *civil servants*, tra cui, *in primis*, il diritto di non essere licenziati. Così, riassumendo, i professori universitari sono piccoli imprenditori che non possono andare in bancarotta – fatto che rappresenta un'importante restrizione ad ogni tipo di pressione competitiva [...]. Non stupisce, allora, che l'autogoverno degli accademici mostra una macata tendenza alla conservazione dello *status quo* organizzativo [Schimank et al. 1999, 185-186].

Il legislatore ha cercato di emancipare le istituzioni universitarie tedesche dall'oligarchia accademica attraverso la «professionalizzazione» dei ruoli di leadership: ad esempio prolungando il mandato di rettori e *deans* ed aumentando le loro responsabilità. Si è trattato di un timido tentativo di evolvere verso un modello manageriale, ma destinato all'insuccesso non essendo stati attribuiti nuovi poteri a fronte delle nuove responsabilità e non essendo stati disegnati percorsi di carriera dedicati alle nuove figure.

Vi è stato anche ampio dibattito in Germania in relazione all'opportunità di istituire *university boards* (*Hochschulrate*), con compiti di supervisione e valutazione della *performance* dell'istituzione, di ratifica dell'istituzione e soppressione di cattedre, assunzione di docenti e ricercatori, apertura e chiusura di dipartimenti. L'idea di introdurre negli *university boards* personalità non accademiche, quali rappresentanti dell'economia e della società, al fine di o-

rientare le istituzioni ad un ruolo di servizio e di raccordarle con gli stakeholder esterni, è stata ampiamente esaminata [Stucke 1999] ma le resistenze dello *status quo* hanno impedito che essa diventasse una pratica effettiva e diffusa.

Geuters e Maassen [1996] hanno condotto un'analisi empirica comparata sui processi decisionali interni agli atenei di quattro paesi europei (Germania, Paesi Bassi, Svezia, Inghilterra), chiedendo agli accademici di valutare, su una scala da uno a cinque: il loro coinvolgimento nelle attività amministrative; la ripartizione dei poteri decisionali tra facoltà e organi centrali di ateneo; la loro influenza sulla *policy* accademica, sulla definizione di corsi e progetti di ricerca. La soggettività delle valutazioni attraverso sistemi nazionali profondamente diversi è stata tale da non consentire conclusioni scientificamente accettabili e riscontrabili circa le singole differenze nazionali. È stato tuttavia possibile trarre delle conclusioni di carattere generale: 1) il contesto, la cultura e le circostanze nazionali hanno un impatto statisticamente significativo su ciò che gli accademici pensano circa l'assetto di governance delle università; 2) la nazionalità influenza le opinioni più del settore disciplinare e del tipo di istituzione (college, università, altro), ed in molti casi più dell'inquadramento contrattuale; 3) in tutti e quattro i paesi gli accademici giudicano che gli amministratori non forniscono una leadership competente; 4) a dispetto del tempo che gli accademici dichiarano di spendere in aspetti amministrativi, la loro influenza nelle decisioni appare, secondo la loro valutazione soggettiva, marginale. In tutti i paesi si rivela insoddisfazione e desiderio di un mutamento di governance profondo.

De Boer, Goedgebuure e van Vught [1996] hanno condotto uno studio analogo basato su 376 questionari inviati ad altrettanti rettori e presidenti di università di sei paesi europei (Svezia, Danimarca, Germania, Francia, Regno Unito e Paesi Bassi). Il quadro complessivo che emerge è che gli accademici sono molto coinvolti nei processi decisionali, così come gli amministratori di ateneo e, in misura minore, gli altri componenti degli organismi centrali, mentre il personale e gli amministratori periferici svolgono un

ruolo marginale. Svezia, Danimarca e Francia si allineano con il quadro generale con un'eccezione in ciascuna: in Svezia c'è una bassa partecipazione dei consigli centrali; in Francia una maggiore partecipazione dei dipendenti amministrativi; in Danimarca un'alta partecipazione dei consigli periferici. Paesi Bassi, Regno Unito e Germania sono più marcatamente caratterizzati: nei Paesi Bassi è forte il ruolo dei consigli periferici, suggerendo un assetto di *governance* decentralizzato; nel Regno Unito è forte il potere degli amministratori centrali, suggerendo una governance di ateneo molto centralizzata; in Germania prevalgono i meccanismi decisionali collettivi dominati dagli accademici:

Danimarca, Svezia e Paesi Bassi sembrano evidenziare istituzioni piuttosto decentralizzate. La Germania mostra segni di dominanza degli accademici, in particolare attraverso le sue strutture consiliari. La Francia non è di facile caratterizzazione [...] mentre il Regno Unito [...] mostra una combinazione molto distintiva, in cui accademici ed amministratori centrali sono gli attori più attivi [De Boer et al. 1996, 105].

La conclusione degli autori è che : 1) Svezia, Danimarca e Francia si collocano su situazioni intermedie; 2) la Germania è caratterizzata da contrattazione, responsabilità collettiva, conflitti, consultazione, decentramento, non formalizzazione dei reali processi decisionali, dispersione di poteri, quasi assenza di meccanismi decisionali *top down*; 3) il Regno Unito si caratterizza per il basso livello di consultazione, processi decisionali *top down*, consenso e rivalità; 4) i Paesi Bassi riflettono l'origine molto democratica della loro struttura di *governance* nell'ampia partecipazione dei soggetti interessati, ma con bassa responsabilità collettiva e informalità dei processi decisionali associata a gerarchia.

Appare evidente che il panorama europeo appare oltremodo vario e complesso, fortemente caratterizzato dalle singole specificità nazionali e soprattutto alla ricerca di assetti più funzionali alle nuove esigenze. Gli studi citati vogliono evidenziare la difficoltà di analisi comparate tesi a misurare differenze su singoli aspetti istituzionali o ad im-

prigionare gli stati nazionali entro schemi concettuali predefiniti che trascurano le loro peculiarità storiche, normative e culturali.

I modelli di governance di Braun e Merrien [1999], ci appaiono in questo senso, proprio in ragione della loro relativa astrattezza, gli strumenti più efficaci per cogliere i le forze principali in atto e la direzione del cambiamento.

Ciascun sistema di alta formazione dell'Europa occidentale, al fine di conservare legittimazione, sta evolvendo lungo percorsi istituzionali propri, secondo la propria storia e tradizione ma ovunque è possibile rintracciare una tendenza verso il modello «neo-manageriale» ed una presa di coscienza dell'inidoneità del tradizionale modello «oligarchico-burocratico» ad affrontare le nuove sfide. Il timore è che il ricorso a linguaggio e strumenti tipici delle realtà imprenditoriali, al fine di guadagnare legittimità, possa nel lungo periodo produrre trasformazioni talmente radicali della natura e funzioni storiche delle istituzioni universitarie, da produrre al contrario una perdita di quelle specificità che hanno garantito alle università il loro accumulato patrimonio di legittimità ed autorevolezza.

Tra le distorsioni oggetto di maggiore attenzione da parte degli studiosi: le restrizioni alla circolazione nel mondo accademico ed il ritardo nella pubblicazione di ricerche ad alto impatto commerciale (soprattutto nella farmaceutica, nelle biotecnologie e nell'ingegneria); il conseguimento di brevetti da parte delle università su risultati della ricerca di base, potenzialmente dannosi per il progresso della scienza (soprattutto nelle biotecnologie); compromessi sugli standards e sull'etica al fine di favorire le relazioni con l'esterno (sia nell'attività di consulenza sia per quanto concerne il numero di studenti iscritti o laureati in ciascun anno accademico).

Molte esperienze internazionali suggeriscono, tuttavia, l'impossibilità dello *status quo* e la possibilità di trasformazione senza perdita di legittimità ma anzi con incremento della stessa. Le modalità con cui le università europee stanno affrontando i mutamenti intervenuti è quanto mai variegata: alcune procedono secondo la loro tradizione secolare,

quasi senza cambiamento alcuno, altre hanno assunto approcci imprenditoriali molto decisi, altre ancora scaricano le tensioni esterne all'interno della struttura attraverso una cultura di controllo ed incremento della produttività. La conseguenza è che, nella fase di transizione da vecchi a nuovi modelli di governance, ovunque cresce l'incertezza organizzativa interna e con essa le resistenze al cambiamento. Assecondare le spinte alla conservazione, tuttavia, significherebbe condannarsi fatalmente all'irrilevanza ed alla marginalità a beneficio di altre istituzioni ed altri sistemi nazionali di alta formazione.

Il pericolo è particolarmente forte nei sistemi nazionali con tradizioni secolari ed in transizione dal modello «oligarchico-burocratico» al modello «neomanageriale». In questi casi, l'intrinseca difficoltà connessa al tipo di transizione si associa, infatti, alla sicurezza derivante dalla lunga storia delle istituzioni, che sarebbero sopravvissute a ben più profondi sconvolgimenti socioeconomici. A ciò si aggiunge il tradizionale timore di esplorare nuove soluzioni e il non meno significativo timore di perdere diritti e privilegi nel processo di cambiamento.

È questa situazione a spiegare l'atteggiamento ambivalente e tiepido del corpo accademico tedesco verso la crescente autonomia di quelle università: meglio la considerevole ma più distante e meno attiva autorità dello stato, che

La piuttosto vicina e probabilmente intraprendente autorità di un presidente dell'università o di un *Dean*, al quale lo Stato ha delegato una considerevole autorità decisionale [Weiler 2005, 183].

Una lettura attenta della storia delle università rivelerebbe, tuttavia, che per sopravvivere esse hanno mutato radicalmente nel corso dei secoli i loro assetti di *governance*²⁰.

Il modello «collegiale» delle libere Università medioevali di Bologna e Parigi cedette il passo agli stati nazionali e

²⁰ Si veda, per un breve ma efficace excursus storico delle università, Perkin [1991].

dagli stati nazionali ebbero risorse finanziarie, protezione e soprattutto il riconoscimento del valore legale dei propri titoli di studio, essenziale nel secolo XIX per accedere alla burocrazia dello Stato, unica reale fonte di occupazione per i laureati; in cambio cedettero molta della loro originaria libertà.

È ora venuto il tempo storico di riconoscere: la necessità di introdurre negli organi di governo delle università professionalità dotate di spiccate competenze manageriali e comprovati talenti imprenditoriali, capaci di guidare queste complesse istituzioni in un contesto di crescente libertà procedurale ed autonomia; il ruolo di indirizzo sostanziale dello stato nazionale e le domande provenienti dai nuovi stakeholder esterni²¹. Sarà «poca cosa» rispetto alla transizione dal modello «collegiale» della tradizione medioevale e le università ne beneficeranno grandemente in termini di legittimazione, efficacia ed efficienza.

La progressiva liberalizzazione internazionale dei mercati dell'educazione, già significativa nel caso della migliore formazione post-universitaria e post-dottorale, sempre più appannaggio delle università anglosassoni, non lascia più spazio per timide riforme e sostanziali immobilismi, perché come dice Darwin «non è la più forte delle specie a sopravvivere né la più intelligente ma quella che più si adatta al cambiamento».

È compito degli stati nazionali agire, con la forza che ad essi legittimamente compete e la decisione che i tempi richiedono.

²¹ Le esperienze di altri paesi europei dovrebbero far riflettere, non solo sulle conseguenze economiche e sociali di eventuali «arroccamenti» nei confronti delle domande provenienti dagli stati nazionali, ma anche sulla loro reale praticabilità e sostenibilità: «la base populista ed anti-intellettuale del governo Thatcher ha denigrato l'autorità degli intellettuali in una maniera simile al bullismo dei bambini intelligenti a scuola. I professori sono stati biasimati per i fallimenti nella società. Le università sono state biasimate dai datori di lavoro per la penuria di competenze nei laureati. [...] La voce dell'oligarchia accademica è stata ignorata a livello nazionale, quella degli accademici all'interno delle istituzioni è stata azzittita» [McNay 1999, 41].

PARTE TERZA

UN'ENDIADI RIFORMA – VALUTAZIONE?