

# La *governance* delle istituzioni scientifiche e culturali: il caso delle università in Europa

di *Ernesto Tavoletti*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le dinamiche in atto nel settore dell'alta formazione. – 3. I modelli di *governance*. – 4. Le tendenze evolutive nei modelli di *governance*. – 5. Bibliografia.

## 1. PREMESSA

È unanimemente accettato che i sistemi universitari nazionali europei stiano attraversando un periodo di profonda trasformazione e che stia rapidamente mutando il loro ruolo nello sviluppo economico nazionale, regionale e locale. È altresì condiviso che questi mutamenti coinvolgano prepotentemente la *governance* delle istituzioni universitarie.

L'assunto si basa sui seguenti convincimenti:

- il progresso economico e sociale è alimentato sempre più dall'accrecimento e dall'applicazione della conoscenza;
- l'istruzione universitaria è essenziale per la creazione, diffusione e applicazione della conoscenza e per la formazione di avanzate competenze tecniche e professionali;
- singole nazioni e regioni sono a rischio di marginalizzazione a causa di sistemi universitari non preparati alle nuove sfide;
- gli stati hanno la responsabilità di implementare strumenti organizzativi ed assetti di *governance* che incoraggino le università all'innovazione ed al cambiamento per competere efficacemente nel nuovo scenario.

---

\* Assegnista di Ricerca in *Economia e Gestione delle Imprese e dei Sistemi Locali*, Università degli Studi di Firenze, e Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Macerata.

Le università risultano così legate ai governi nazionali che l'esame del loro assetto di *governance* non può prescindere dall'assetto dell'intero sistema nazionale di formazione universitaria. Al di là delle differenze nazionali, infatti, in tutta Europa i governi tendono a controllare il modo in cui le università investono i fondi pubblici ed a far sì che esse operino sulla base di un quadro istituzionale ed organizzativo comune. Parlando di *governance* universitaria, quindi, facciamo riferimento sia alle singole istituzioni sia al sistema nazionale nel suo complesso.

Il fenomeno ci ha suggerito due domande di ricerca fondamentali:

1. *perché e sotto quali sollecitazioni i modelli di governance universitaria 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 entro cui potranno trovare utile interpretazione i singoli aspetti della riforma. Si intravede, infatti, in molti dei dibattiti esistenti, una forte *path dependance* rispetto all'evoluzione 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.

Si delinea così un'interpretazione del fenomeno quanto più possibile aperta a tutti i diversi aspetti che lo caratterizzano.

## 2. LE DINAMICHE IN ATTO NEL SETTORE DELL'ALTA FORMAZIONE

I mutamenti che interessano il mondo universitario possono essere stilizzati nel modo che segue.

Da aspetto inizialmente marginale, la "conoscenza" ha assunto un ruolo centrale nella teoria economica, soprattutto nel corso degli ultimi quindici anni e vi è ora un convincimento diffuso che la "conoscenza" sia uno degli ingredienti centrali dello sviluppo economico (Becker, 1993; Drucker, 1993; Rullani, 2001; e Wolf, 2002, per una discussione da quattro diverse prospettive disciplinari). Si ritiene che la disponibilità di "knowledge workers" determini la quantità e la qualità della crescita economica di una regione,

favorendo la nascita o l'insediamento di attività economiche "knowledge intensive" in quelle aree capaci di educare o di attrarre dall'esterno lavoratori dotati di elevato capitale umano (Becker, 1993).

La conseguenza di questo convincimento ha prodotto un'attenzione crescente sulle due entità che si intendono preposte alla formazione ed alla creazione di conoscenza: università ed imprese<sup>1</sup>.

È evidente, tuttavia, come le università, più che le imprese, abbiano ricevuto la maggiore attenzione del policy maker e dell'opinione pubblica, in ragione della maggiore influenza esercitabile su di esse: «Our number one priority for investment is education» (Tony Blair, 1999); «Tony Blair says his priorities are, education, education, education, so are mine (but in a different order)» (John Major, 1997), sicché l'affermazione di Alison Wolf, secondo cui «the belief in education for growth runs deep and wide beyond our political classes, replacing socialism as the great secular faith of our age» (Wolf, 2002: 10) è qualcosa di più di una semplice provocazione. 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 universitaria<sup>2</sup>, con un obiettivo a breve termine del 50% per quasi tutti i governi europei (OECD, 2002). Riporiamo a seguire una elencazione dei principali mutamenti in essere.

1. *Boom del settore dell'alta formazione* in termini di budget nazionali complessivi, di iscrizioni univertarie e diplomati, a fronte di un decremento delle risorse pro-capite per studente (OECD, 2002). Peggiora la qualità della formazione terziaria proprio mentre cresce prepotentemente l'enfasi, sia a livello locale sia a livello nazionale, sulla sua rilevanza strategica.

---

<sup>1</sup> Invero, l'attenzione verso le imprese quali creatrici di conoscenza si è sviluppata solo a partire dalla metà degli anni Novanta con i lavori di Nonaka e Takeuchi (1995), per spostarsi quindi sulle relazioni università-imprese (BRANSCOMB, 1999) e finire per identificare nell'insieme di queste relazioni, in un contesto istituzionale e geografico, un'autonoma unità di analisi, che nella letteratura viene definita "regional learning system" (COOKE, MORGAN, 1998). Il concetto è ben espresso da Rutten: «companies draw knowledge from a variety of sources and – in order to understand the process of knowledge transfer, and the contributions that higher education institutions (HEIs) make to regional development through knowledge transfer – it is important to look at HEIs and knowledge transfer in a regional context [...] and the concept of learning region is the best point of departure [...]» (RUTTEN, BOEKEMA, KUIJPERS, 2003: 4-5).

<sup>2</sup> 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).

2. *Basso rendimento dell'investimento in formazione terziaria*, in termini di «comprehensive private internal rate of return to tertiary education»<sup>3</sup>, un indicatore che risulta particolarmente basso per il caso italiano, a testimonianza di un deterioramento dei vantaggi finanziari conseguenti alla formazione universitaria (OECD, 2002: 126-134):

Figura 1 – Comprehensive private internal rate of return to tertiary education

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%

Fonte: OCSE, 2002.

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:

Figura 2 – Tasso di disoccupazione per titolo di studio ed area geografica

	<i>Nord-ovest</i>	<i>Nord-est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>
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

*Segue*

<sup>3</sup> 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.

	<i>Nord-ovest</i>	<i>Nord-est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>
Scuola media	5,9	4,0	10,5	24,7
Scuola elementare	11,1	5,8	14,5	35,6
Total	5,0	4,3	10,6	26,8

Fonte: ISTAT, 2001.

Il progressivo deterioramento della situazione occupazionale e retributiva è ulteriormente testimoniato dall'ultima indagine 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 (OCSE), 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 tutti i paesi europei (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 “concor-

renza posizionale”<sup>4</sup> e di un “credentialism” gravemente dannosi per il benessere sociale<sup>5</sup>: 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” 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. 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 *stakeholders* 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)<sup>6</sup>. Ciò si traduce in mobilità delle car-

---

<sup>4</sup> Si veda per un esame dei concetti di “concorrenza posizionale” e “credentialism” TAVOLETTI, 2004.

<sup>5</sup> «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).

<sup>6</sup> Nella letteratura internazionale si fa riferimento al nuovo paradigma di produzione della conoscenza teorizzato da GIBBONS *et al.* (1994) secondo il neologismo da questi creato di “Mode-2”. Ciò in contrapposizione al modello tradizionale di “Mode-1” inteso come:

riere 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: «The boundaries between the university and the outside world are porous, and such “porosity” is sought explicitly» (Rip, 2002). In tale contesto viene meno il tradizionale dilemma delle università tra orientamento universalistico internazionale e necessità di contribuire allo sviluppo economico nazionale e locale<sup>7</sup> in forza delle natura delle fonti di finanziamento: «The two sides of Strategic Sciences, relevance (local) and excellence (global), can actually be pursued at the same time. Mode 2 of knowledge production, as Gibbons et al. (1994), would call it, is finding its institutional forms» (Rip, 2002: 128).

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, infatti, una forte crescita delle “corporate universities”<sup>8</sup> 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: «through alliances with existing tertiary education institutions (examples are Bell Atlantic, United Health Care and United Technologies) and because of these alliances in a borderless higher education environment, a few of them have been offi-

---

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.

<sup>7</sup> «Universities are by tradition-one might say by intellectual necessity-open to participation by scholars all over the world. Yet their sources of funding are almost entirely domestic, and in most countries (including the United States) primarily governmental. Politicians may be expected to ensure that the benefits of university research are effectively, if not primarily, captured by domestic workers and investors» (BRANSCOMB, 1999: 3).

<sup>8</sup> La WORLD BANK (2002) ne enumerava 1.600 nel 2002 rispetto alle 400 di soli 10 anni prima.

cially accredited and enjoy the authority to grant formal degrees» (World Bank, 2002).

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 certa e determinata e persino nell'*Encyclopedia about corporate governance* si legge che «the concept of corporate governance is poorly defined because it potentially covers a large number of distinct economic phenomenon. As a result different people have come up with different definitions that basically reflect their special interest in the field. It is hard to see that this 'disorder' will be any different in the future [...]» (The Encyclopedia about Corporate Governance, 1999: 1).

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

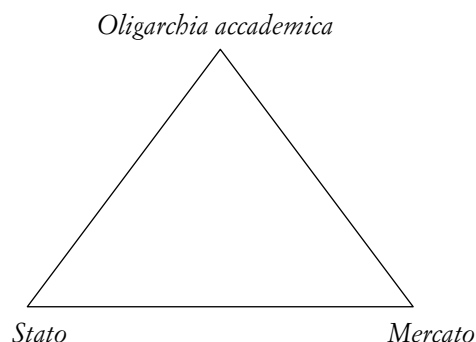
Numerosi e variegati nei loro obiettivi sono, infatti, gli attori coinvolti nella *governance* universitaria.

Vi sono *stakeholders* 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.

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:



Figura 3 – *Triangolo delle forze di Clark*

Fonte: CLARK, 1983.

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, pur effettuando un'attenta rivisitazione storica della situazione dei diversi paesi (Clark, 1983) 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.

Una delle evoluzioni più note del modello di Clark è quello di Dietmar Braun e Francois-Xavier 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 garanti-

ta 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 dei valori orientato alla cultura e poco rivolto alle relazioni con il mondo produttivo e gli *stakeholders* 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 crescentemente 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 «as a form of privatisation of public institutions to the benefit of specific internal stakeholder groups [...]. The ownership of tertiary institutions has often shifted away from those who should be the main clients (student, employers, and society at large) to control by the teaching staff. The *raison d'être* for some institutions has become to provide staff employment and benefits rather than to serve as educational establishments focused primarily on the needs of the students and the labour market» (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 tradi-

zione 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 *leaders* dell'istituzione universitaria si richiede non tanto una conoscenza della normativa di riferimento quanto piuttosto:

- capacità di commissionare ed utilizzare ricerca a supporto 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 Guy Neave (2002), nel modello “collegiale” della tradizione britannica, che come quello di mercato presenta un debole controllo procedurale e sostanziale, i principali stakeholders 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 stakeholders 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: «the traditional English universities and their counterparts in the United States both subscribed to the principle of ownership of individual institutions rather than to the incorporation of universities into the nation or the national community» (Neave, 2002: 28).

#### 4. *Stretto controllo sostanziale e debole controllo procedurale, con un sistema di valori orientato al servizio: il “nuovo modello manageriale”*

È il modello effettivamente operante 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 accademico<sup>9</sup>, 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;

---

<sup>9</sup> Un recentissimo studio di DE BOER, GOEDEGEBUURE, MEEK (2005), evidenzia al contrario un carattere più pronunciatamente manageriale negli Stati Uniti ed in Australia.

- 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 ricorrenti<sup>10</sup>.

#### 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 Sessanta 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

---

<sup>10</sup> Altri due modelli di *governance* possibili sono il "modello burocratico statale" e quello "statale corporativo".

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 ideal 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.

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 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 Novanta 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%, 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 pronunciate<sup>11</sup>. 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 verso 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

---

<sup>11</sup> 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).



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 *stakeholders*, interni ed esterni.

Altri paesi europei, come la Germania e l'Italia<sup>12</sup> (Capano, 1999), al di là dei tentativi di riforma legislativi tesi a far evolvere il sistema di formazione universitaria verso il modello neo-manageriale, restano sostanzialmente ancorati al modello "oligarchico-burocratico" che, proprio in quanto "privatizzazione" di istituzioni pubbliche a beneficio di *stakeholders* 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 (1810), 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 *stakeholders* 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 *stakeholders* territoriali, sia esso di diritto o di fatto, lascia le università orfane di quello stato nazionale che le aveva interamente fi-

---

<sup>12</sup> 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.

nanziate 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*<sup>13</sup>;

– *un ambiente accademico capace di produrre ricerca di qualità*;

– *una integrata cultura imprenditoriale* veicolata dai leaders 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 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

---

<sup>13</sup> 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.

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 «comprehensive private internal rate of return from tertiary education», 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 *stakeholders* 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 autogoverno 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 *stakeholders* 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 *stakeholders* 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 rispetto 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 nome 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.

Sino 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; funzioni: approvazione del bilancio e dei resoconti annuali, decisioni strategiche per l'istituzione, regolamenti e procedure interne; 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*; 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) *retto-re* – funzioni di rappresentanza dell'istituzione e di impulso all'attività dell'*executive board*.

Nel 1997 il “Modernisering 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 neo-costituito *supervisoy 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. Al *dean*, in particolare 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 facoltà<sup>14</sup>;
- 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

---

<sup>14</sup> In molti paesi europei il programma di ricerca è sviluppato in sede di dipartimenti e non di facoltà.

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: «the deanship is a schizoid position. From the faculty's perspective the Dean is working with the forces of Mordor; but at the same time he is expected to be the protector of the Shire» (De Boer *et al.*, 2005: 54).

Si è trattato di una riforma di *governance*<sup>15</sup> 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.

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:

«we are already considered the most entrepreneurial university in the Netherlands [...]. We have to find money from the market. We do it well both in social sciences and in engineering. There is a lot of contract research and setting up of companies. There is even the idea of making students become young entrepreneurs as well» (Currie, De Angelis, De Boer, Huisman, Lacotte, 2003: 64).

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 crescita<sup>16</sup>. Le forme contrattuali con il mondo produttivo sono state considerate un'opportunità per

---

<sup>15</sup> Si veda per un inquadramento completo della riforma olandese DE BOER, HUISMAN (1999).

<sup>16</sup> Si veda per dati e dettagli relativi al "temporary entrepreneurial program" LAZZARETTI, TAVOLETTI (2005a).

assecondare il classico desiderio degli studenti di applicarsi a cose “reali” e una fonte di libertà ed indipendenza finanziaria dal governo nazionale: «the advantage is gaining greater academic freedom. If we can get funds outside of government funding, it gives us more financial autonomy»<sup>17</sup>.

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. Asseccare 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.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Il pericolo è particolarmente forte nei sistemi nazionali con tradizioni secolari ed in transizione dal modello “oligarchico-burocratico” al modello “neo-manageriale”. 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 socio-economici. 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 «the rather close and possibly quite enterprising authority of a university president or dean to whom the state has delegated a considerable decision-making authority» (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*<sup>18</sup>.

Il modello “collegiale” delle libere università medioevali di Bologna e Parigi cedette il passo agli stati nazionali e dagli stati nazionali ebbero risorse finanziarie, protezione e soprattutto il riconoscimento del valore legale dei propri titoli di studio, essenziale nel XIX secolo 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 *stakeholders* esterni. 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 «it is not the strongest of the species that survive, nor the most intelligent, but the one most responsive to change» (Charles Darwin).

---

<sup>18</sup> Si veda, per un breve ma efficace excursus storico delle università, PERKIN (1991).



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

## 5. BIBLIOGRAFIA

- BECKER G.S. (1993), *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, Chicago University Press, Chicago.
- BOKEMA F., MORGAN K., BAKKERS S., RUTTEN R. (2000), *Knowledge, innovation and economic growth: the theory and practice of learning regions*, Edward Elgar, Cheltenham.
- BRANSCOMB L.M. (1999), *Industrializing knowledge: university-industry linkages in Japan and U.S.A.*, MIT Press.
- BRAUN D., MERRIEN F. (1999), *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*, Jessica Kingsley Publishers, Londra.
- CAPANO G. (1999), *Italy: the endless transition*, in D. BRAUN, F. MERRIEN (a cura di), *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*, Jessica Kingsley Publishers, London.
- CLARK B.R. (1983), *The higher education system: academic organisation in cross national perspective*, University of California Press, Berkeley.
- CLARK R.B. (1998), *Creating entrepreneurial universities, organizational pathways of transformation*, Issues in Higher Education Press, Oxford, UK.
- CONSORZIO INTERUNIVERSITARIO ALMALAUREA (2005), *Condizione occupazionale dei laureati, indagine 2004*, [www.almalaurea.it/](http://www.almalaurea.it/).
- COOKE P., MORGAN K. (1998), *The associational economy*, Oxford University Press, Oxford.
- CURRIE J., DE ANGELIS R., DE BOER H., HUISMAN J., LACOTTE C. (2003), *Globalizing practices and university responses*, Praeger Publishers, Westport, Massachusetts, USA.
- DE BOER H., GOEDEGEBUURE L., MEEK J. (2005), *New public management – new styles of management? From general ideology to the realities of being a dean in universities*, paper presentato all'Oslo Summer School 2005.
- DE BOER H., HUISMAN J. (1999), *The new public management in Dutch universities*, in D. BRAUN, F. MERRIEN (a cura di), *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*, Jessica Kingsley Publishers, London.
- DRUCKER F.P. (1993), *Post-capitalist Society*, trad. it., *La società post-capitalistica*, Sperling & Kupfer, Milano.
- GIBBONS M., LIMOGES C., NOWOTNY H., SCHWARTZMAN S., SCOTT P., TROW M. (1994), *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*, Sage, Londra.
- HELLSTROM T., MERLE J. (2003), *Organising the academy: new organisational forms and the future of the university*, in *Higher Education Quarterly*, n. 57 (1).

- HENKEL M. (2002), *Emerging concepts of academic leadership and their implications for intra-institutional roles and relationships in higher education*, in *European Journal of Education, Research Development, Policies*, n. 37 (1).
- ISTAT (2001), *Tassi di disoccupazione anno 2001*, *www.istat.it*, ultimo accesso 20 giugno 2004.
- KENNEDY K. (2003), *Higher education governance as a key policy issue in the 21<sup>st</sup> century*, in *Educational Research for Policy and Practice*, n. 2.
- MAREK K. (2002), *The social functions of the university in the context of the changing State/Market relations (the global, European Union, and accession countries' perspectives)*, in *Issue paper for the European Commission, Research Directorates General*, High level expert group, STRATA project.
- MEEK L. (2003), *Market coordination, research management and the future of higher education in the post-industrial era*, in *UNESCO Forum occasional paper*, (5).
- MILLET J. (1962), *The academic community*, McGraw-Hill, New York.
- NEAVE G. (2002), *The stakeholder perspective historically explored*, in J. ENDERS, F. OLIVER, *Higher education in a globalising world. International trends and mutual observations*, Kluwer academic publishers, NL.
- NONAKA I., TAKEUCHI H. (1995), *The knowledge-creating company*, Oxford University Press, Oxford.
- OECD (2002), *Education at a Glance: OECD indicators*, OECD, Parigi.
- PERKIN H. (1991), *History of Universities*, in P. ALTBACH, *International Higher Education*, Garland Publishing.
- RIP A. (2002), *Regional innovation systems and the advent of strategic science*, in *Journal of Technology Transfer*, n. 27.
- RIP A. (2002), *Strategic research, post modern universities and research training*, paper presentato all'International conference on science, training and career: changing modes of knowledge production and labour markets, Università di Twente, 21-22 ottobre.
- RULLANI E. (2001), *New/Net/Knowledge Economy: le molte facce del postfordismo*, in *Gli argomenti umani. Sinistra e innovazione*, n. 11-12.
- RUTTEN R., BOEKEMA F., KUIJPERS E. (2003), *Economic geography of higher education, knowledge infrastructure and learning regions*, Routledge, Londra, UK.
- TAVOLETTI E. (2004), *Higher education and high intellectual unemployment: does education matter? An interpretation and some critical perspectives*, in P. COOKE, A. PICCALUGA (a cura di), *Regional Economies as Knowledge Laboratories*, Edward Elgar Publishers, UK.
- TAVOLETTI E. (2004), *Higher Education and Local Development*, Tesi di Dottorato in *Economia e Gestione delle Imprese e dei Sistemi Locali*, Facoltà di Economia, Università di Firenze.
- TAVOLETTI E., LAZZARETTI L. (2005a), *Higher education excellence and local economic development: the case of the Entrepreneurial University of Twente*, in *European Planning Studies*, Vol. 13, n. 3, aprile.
- TAVOLETTI E., LAZZARETTI L. (2005b), *Il cambiamento nei modelli di governance*

*delle università: esperienze europee a confronto*, in *L'Università in transizione: il cambiamento dell'università tra riforma e tradizione*, Il Mulino, Bologna, in corso di pubblicazione.

THE ENCYCLOPEDIA ABOUT CORPORATE GOVERNANCE (1999), <http://www.encycogov.com/WhatisGorpGov.asp>, ultimo accesso 24 giugno 2005.

VON HUMBOLDT W. (1970), *Università e umanità*, Giunta Editori, Napoli. Scritto del 1810, pubblicato a Berlino nel 1903: edizione delle *Gesammelte Schriften*, curata dalla Koniglich Preussischen Akademie der Wissenschaften, Berlino.

WEILER H. (2005), *Ambivalence and the politics of knowledge: the struggle for change in German higher education*, in *Higher Education*, n. 49.

WOLF A. (2002), *Does education matter? myths about education and economic growth*, Penguin Books, Londra.

World Bank (2002), *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education*, World Bank, Washington D.C.

