

COME SI GOVERNANO LE UNIVERSITÀ DEGLI ALTRI. UNA PROSPETTIVA COMPARATA

di *Lorenzo Marrucci*

Il grado ottimale di democrazia nelle università non dovrebbe seguire il modello della cittadinanza nazionale. Infatti, gli studenti entrano nelle università per studiare, e non per governarle. I docenti vi entrano per insegnare e far ricerca, nonché per definire la politica educativa nel loro ambito di conoscenza. Ma certe aree di governo e di politica universitaria propriamente esulano dalla loro giurisdizione, per ragioni di mancanza di competenza specialistica o di conflitto d'interessi.

Rosovsky, 1990, p. 266.¹

L'organo di governo dell'ateneo dovrà avere una maggioranza di membri indipendenti, definiti come sia esterni che indipendenti dall'istituzione

CUC, 2004, p.14.²

1. Introduzione

In questo capitolo, senza perdere di vista l'obiettivo di fondo del volume, di comprendere cioè cosa non funzioni nell'università del nostro paese e quali soluzioni si potrebbero adottare, andremo ad analizzare il modo in cui sono governate le università all'estero, e in particolare nei principali paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti, nonché in alcuni altri paesi che presentano un interesse particolare per le recenti riforme adottate in questo ambito. È conveniente classificare i paesi considerati in quattro gruppi. Il primo è composto da quelle nazioni, tra cui in particolare Francia, Germania e Spagna, che come l'Italia hanno prevalentemente conservato un modello di governo degli atenei pubblici che chiameremo «*europeo tradizionale*», in cui cioè gli atenei hanno un'autonomia ancora piuttosto limitata sotto vari aspetti, in quanto lo Stato conserva molti importanti poteri decisionali, mentre al loro interno il controllo è fondamentalmente in mano ai docenti. Del secondo gruppo fanno parte i soli Stati Uniti, il cui modello di governo dell'università è anch'esso rimasto sostanzialmente stabile nel tempo, ma è profondamente diverso da quello europeo tradizionale. Negli Stati Uniti, infatti, gli atenei, pubblici e privati, sono fortemente autonomi dall'autorità statale, ma il loro controllo è affidato a organi collegiali composti interamente o quasi di cittadini esterni all'ateneo. Nel terzo gruppo includiamo invece gli altri paesi anglosassoni, tra cui in particolare la Gran Bretagna, in cui gli atenei sono da sempre fortemente autonomi dall'autorità pubblica, ma la cui governance interna è invece andata cambiando gradualmente nel corso degli ultimi venti, trent'anni, passando da un totale autogoverno dei docenti, a un modello molto più vicino a quello statunitense. Infine, nel quarto gruppo includiamo svariati altri paesi, tra cui Svezia, Olanda, Austria, Danimarca e Giappone, che fino a dieci o quindici anni fa possedevano sistemi universitari del tipo europeo tradizionale, ossia con poca autonomia degli atenei e autogoverno dei docenti, ma che hanno successivamente effettuato riforme importanti, introducendo sia una forte autonomia degli atenei, sia una nuova governance, avvicinandosi così al modello statunitense. Non esistono invece paesi in cui si è fatto un percorso riformatore «inverso», passando cioè da un modello simile a quello statunitense a uno del tipo europeo tradizionale.

Prima di iniziare, è utile introdurre qualche concetto generale. La governance di un ateneo, come quella di qualsiasi organizzazione pubblica o privata, è definita individuando innanzitutto quali siano gli *organi di governo*, illustrandone le rispettive responsabilità e poteri, la composizione e modalità di rinnovo e le procedure con cui vengono prese le decisioni. Nell'approfondire queste ultime, è spesso necessario fare una distinzione tra chi possiede il potere *formale* di decidere e chi, avendo il compito di istruire le decisioni, possiede *di fatto* il potere di operare le scelte. Va notato poi che esiste una sottile, ma importante, distinzione concettuale tra la governance in senso stretto, che si occupa delle decisioni strategiche e di lungo respiro e della regolamentazione interna all'organizzazione, e il cosiddetto *management*, preposto all'attuazione delle decisioni prese dagli organi di governo, ma anche alla gestione quotidiana dell'organizzazione, con tutte le decisioni «minori» che ne conseguono. È chiaro che la linea di demarcazione tra queste due funzioni non è sempre facile da tracciare. In particolare il dirigente posto a capo del *management*, ossia il *vertice esecutivo* dell'organizzazione, fa sempre parte a pieno titolo della governance vera e propria. Un'ultima distinzione importante da rilevare, parlando di governance universitaria, è quella tra la *governance istituzionale di ateneo, o interna*, cui facciamo prevalentemente riferimento in questo capitolo, e la cosiddetta *governance esterna, o di sistema*. Con quest'ultima, ci si riferisce al modo in cui vengono prese le decisioni a livello nazionale, o in qualche caso regionale, che riguardano cioè l'intero sistema universitario del paese o almeno di una Regione, o uno Stato per i sistemi federali.

2. Il modello europeo tradizionale: Francia, Germania e Spagna (e Italia)

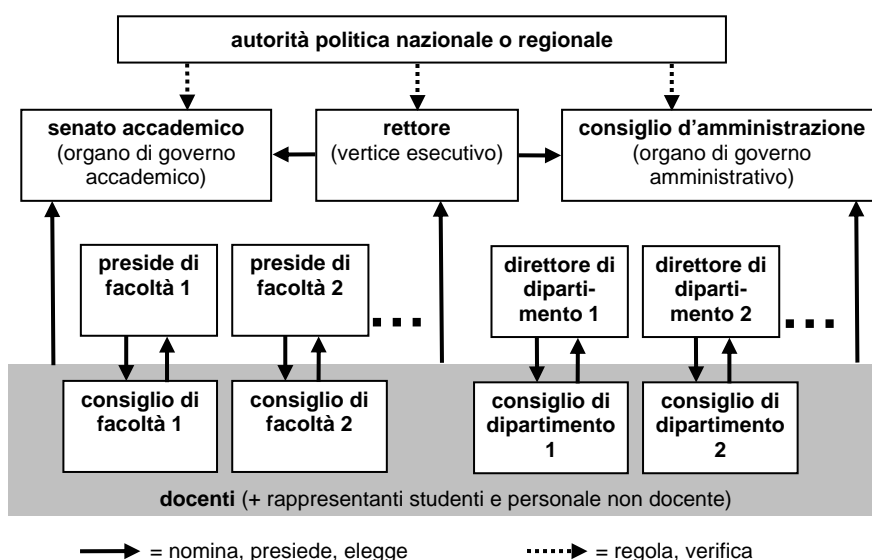
I tre maggiori paesi dell'Europa «continentale» presentano un modello di governo di sistema delle università caratterizzato da un'autonomia degli atenei abbastanza limitata (anche se con una tendenza alla crescita negli ultimi anni) e quindi da un forte controllo da parte dello Stato e/o della Regione (in Germania, dei *Länder*). Stato o Regione conservano infatti il potere di decidere su questioni fondamentali, come le tasse d'iscrizione e le modalità di ammissione degli studenti, il reclutamento, la retribuzione e la definizione dei compiti dei docenti, e persino la scelta dei corsi di studio offerti (con variazioni a seconda del paese). Anche laddove è necessario un forte input tecnico per formulare la decisione (ad esempio nel reclutamento dei docenti), lo Stato o la Regione tendono ad affidarsi direttamente alle corporazioni nazionali di docenti, suddivise per discipline, senza quindi una forte responsabilizzazione del singolo ateneo. Il settore delle università private in questi paesi è abbastanza piccolo, per cui non incide molto sul sistema complessivo, e comunque è anch'esso soggetto a una forte regolazione pubblica. Risulterà evidente a chi legge che queste considerazioni valgono in buona misura anche per l'Italia, anche se forse in Italia il livello di autonomia acquisito dagli atenei è maggiore.

La governance interna di ateneo in questi tre paesi (così come in Italia), pur avendo subito alcune riforme negli ultimi decenni, è rimasta prevalentemente ancorata al modello tradizionale, «*humboldtiano*». Secondo questo modello, tutto il potere decisionale ha origine nei docenti dell'ateneo, con un eventuale contributo minore degli studenti e del personale non docente, che comunque sono anch'essi *stakeholders* interni all'ateneo. Questo determina la caratteristica «*autoreferenzialità*» degli atenei: l'ateneo «rende conto» alla società esterna solo per il capillare intervento normativo e regolamentare degli apparati dello Stato (o della Regione) e con le verifiche *ex post* del rispetto formale delle procedure da parte di organizzazioni statali o, in casi estremi, della magistratura. La presenza negli organi collegiali di governo dell'ateneo di membri esterni a esso e quindi *indipendenti*, ossia liberi da interessi personali o di categoria nelle questioni interne all'ateneo su cui tipicamente si deve decidere, è molto limitata, oppure confinata in appositi organismi essenzialmente consultivi o con funzioni di sola ratifica di decisioni prese altrove. Questo fa sì che molte decisioni siano di fatto frequentemente prese sotto la spinta prevalente degli interessi delle varie categorie rappresentate negli organi di governo (soprattutto i docenti, con le loro varie

discipline), mentre gli obiettivi istituzionali dell'ateneo tendono ad andare in secondo piano (per un approfondimento di questo punto, si veda il capitolo di Capano).³

Le cariche del rettore (o equivalente) e dei dirigenti accademici di divisione, cioè i presidi di facoltà e i direttori di dipartimento, sono tutte elettive. Il dirigente accademico, nel modello tradizionale europeo, è un *primus inter pares*, senza nessuna forma di professionalizzazione del suo ruolo, e con la prospettiva di tornare a fare il «semplice» docente dopo alcuni anni di mandato. Le sue responsabilità formali sono piuttosto limitate, essendo il potere decisionale finale quasi sempre assegnato agli organi collegiali che presiede (prevalentemente composti da docenti). Va detto, tuttavia, che a queste responsabilità limitate si va associando negli ultimi anni un crescente potere *di fatto*, anche a causa della necessità di rispondere rapidamente alle sollecitazioni sempre più forti provenienti dalla società esterna (anche qui, si veda Capano).⁴ Si tratta sempre però di un potere dal carattere «politico», basato cioè sulla capacità di acquisizione del consenso e di rappresentare il punto di equilibrio tra i diversi interessi interni. Resta perciò molto limitata, per un dirigente, la possibilità di prendere decisioni magari ritenute necessarie, o comunque utili per gli scopi istituzionali dell'ateneo, ma che scontentino la maggioranza dei docenti e/o degli altri gruppi interni all'ateneo.

Fig. 1 – Schema di governance di ateneo del tipo europeo tradizionale



Uno schema di massima della governance di ateneo del tipo europeo tradizionale è riportato in figura 1. Vediamo ora alcuni dettagli dei casi di Francia e Germania (per la Spagna si rimanda alla tavola sinottica riportata alla fine del capitolo).

2.1 Francia

Le università pubbliche francesi hanno un'autonomia molto limitata, con lo Stato che definisce per esempio gli organici, i compiti e le retribuzioni dei docenti (senza possibilità di contrattazione individuale), l'importo delle tasse d'iscrizione degli studenti e le regole generali sulla struttura dei corsi di studio. Il reclutamento e la promozione dei docenti richiede l'acquisizione di una idoneità nazionale gestita centralmente, ma la selezione tra gli idonei è poi affidata all'ateneo.

Al vertice del singolo ateneo (ci riferiamo qui alle università «normali», escludendo cioè le *grandes écoles*, che sono organizzate diversamente)⁵ si trova il consiglio d'amministrazione, un organo collegiale di ben sessanta membri, in prevalenza interni, eletti per quote da docenti, studenti e altro personale. I docenti non hanno la maggioranza assoluta del consiglio, ma una «maggioranza relativa» del 40-45%. I membri esterni, in parte nominati da enti locali e/o associazioni di categoria

e in parte cooptati dal consiglio stesso, possono rappresentare il 20-30% del consiglio. Il consiglio d'amministrazione delibera sulle politiche generali dell'ateneo, sugli accordi con il Ministero, sul bilancio dell'ateneo e sulle assunzioni di personale, inclusi i docenti. Oltre al consiglio d'amministrazione, ci sono poi un consiglio scientifico e un «consiglio per gli studi e la vita universitaria», entrambi eletti dai docenti con il contributo di studenti e altro personale, che istruiscono le decisioni relative a questioni rispettivamente scientifiche e didattiche.

Il vertice esecutivo è rappresentato dal rettore o presidente, eletto per un mandato di cinque anni (non rinnovabile) dall'assemblea che unisce il consiglio d'amministrazione, quello scientifico e quello per gli studi. Il rettore presiede il consiglio d'amministrazione e i due consigli scientifico e didattico, ma per il resto ha un potere formale limitato: può nominare i suoi vice, ma non i dirigenti accademici di divisione (facoltà o dipartimento), che sono eletti dai docenti, né il principale dirigente amministrativo, denominato *secrétaire général*, che è nominato dal ministro.⁶

2.2 Germania

La situazione dell'università in Germania è più articolata di quella francese. Le università pubbliche tedesche sono infatti sotto la responsabilità prevalente dei singoli *Länder*, ciascuno dei quali può adottare un diverso schema di governo del suo sistema universitario regionale. Ci sono quindi notevoli variazioni da un *Länder* all'altro, accentuatesi di recente a causa delle riforme introdotte nei *Länder* più innovatori. Si può comunque tratteggiare uno schema di governance prevalente che, come abbiamo anticipato, è ancora del tipo europeo tradizionale (CHEPS, 2003; Merschen, 2007). Nella maggioranza dei *Länder*, il Governo regionale definisce infatti il finanziamento attribuito agli atenei, approva l'attivazione di nuovi corsi di studio e/o nuove facoltà, fissa le eventuali restrizioni all'ammissione degli studenti e l'importo delle tasse d'iscrizione. Molti *Länder* definiscono ancora i compiti e la retribuzione dei docenti, assimilati a dipendenti regionali (l'ateneo può contrattare la retribuzione individuale dei professori ordinari, ossia di «classe C4», che però deve essere alla fine approvata dal *Länder*). L'organico docente è ancora tipicamente approvato dal *Länder*, e persino l'assunzione di un nuovo docente richiede ancora in alcuni *Länder* la ratifica finale del Governo o del parlamento regionale, anche se la selezione è effettuata sempre dall'ateneo.

All'interno dell'ateneo (in particolare ci riferiamo qui e nel seguito alle *universitäten*, escludendo cioè le *fachhochschulen*, scuole tecniche-professionali di livello universitario), il vertice è tipicamente rappresentato da due organi collegiali: un *consiglio* (variamente denominato *konzil*, *universitätsrat*, etc.) e un senato accademico. Il potere relativo di questi due organi varia molto da un *Länder* all'altro. In molti *Länder* il consiglio ha solo una responsabilità di supervisione formale, ma in alcuni *Länder* ha acquistato recentemente un ruolo più forte, di autentico organo di governo dell'ateneo. In diversi *Länder*, anche a seguito di riforme recenti, il consiglio è oggi composto in larga misura (tipicamente per circa il 50%, ma in qualche caso anche il 100%) di membri esterni, nominati dal Governo regionale.⁷ Il senato è invece composto da rappresentanti dei docenti dell'ateneo, con un contributo minore di studenti e altro personale, e ha il potere decisionale finale su tutte le più importanti questioni didattiche e scientifiche, ma spesso anche su questioni non solo accademiche, come la distribuzione delle risorse finanziarie e umane tra le strutture dell'ateneo.

Il vertice esecutivo dell'ateneo è rappresentato da un rettore o presidente, di norma eletto da tutti i docenti, a volte su proposta del senato (ma in alcuni atenei il rettore è invece eletto direttamente dal senato o, in qualche caso, dal consiglio). Nella maggioranza degli atenei il rettore non ha un potere decisionale formale molto forte, anche se negli ultimi anni se ne distingue un progressivo rafforzamento. Il rettore può proporre la nomina dei suoi vice, che di solito deve comunque essere ratificata con il voto del senato o di tutti i docenti dell'ateneo. Il rettore di solito non ha il potere di nominare gli altri dirigenti accademici, ossia i presidi di facoltà e i direttori (o decani) dei dipartimenti, che sono invece eletti dai rispettivi collegi di docenti. Il principale

dirigente amministrativo (non accademico) dell'ateneo, detto *kanzler*, è normalmente nominato dal Governo regionale, oppure dal senato con successiva ratifica del Governo regionale.⁸

3. Stati Uniti d'America

Il sistema universitario degli Stati Uniti è costituito da oltre quattromila istituzioni universitarie, molto diversificate, per tipologia dei titoli di studio conferiti, dimensione, *mission* istituzionale, qualità della didattica e intensità della ricerca svolta.⁹ Il sistema è misto, pubblico e privato, con il settore pubblico che serve circa i due terzi degli studenti, pur contando numericamente meno università.¹⁰ Le università private, quasi tutte istituite come organizzazioni *non-profit*, sono completamente autonome, soggette solo alle leggi e agli atti di fondazione. Le università pubbliche sono controllate dai singoli Stati e non dal Governo federale, che interviene solo nel finanziamento della ricerca e del diritto allo studio. Ciascuno Stato definisce quindi la sua particolare governance di sistema, con il risultato che ci sono notevoli variazioni da uno Stato all'altro (OCSE, 2004a). In quasi tutti gli Stati le università hanno uno status giuridico separato dalla pubblica amministrazione statale e godono di un'ampia autonomia decisionale. In alcuni Stati, il parlamento o il Governo conservano però il potere di decidere su questioni politicamente più «sensibili», come il livello delle tasse d'iscrizione o alcuni aspetti delle modalità di ammissione degli studenti, e impongono restrizioni su alcune procedure operative (per esempio le modalità di gara per gli appalti più importanti). In ventuno Stati esiste anche un comitato statale di coordinamento (*coordinating board*), di nomina politica, con il potere di autorizzare l'attivazione dei nuovi corsi di studio. In altri ventitre Stati si è invece scelta un'altra soluzione: gli atenei pubblici sono stati aggregati in uno o più *university systems*, ciascuno dei quali costituisce un organismo pubblico giuridicamente autonomo dal Governo statale, ma governato «centralmente» da un unico consiglio d'amministrazione (*governing board*).¹¹ Un esempio tra i più caratteristici di questa tipologia organizzativa è fornito dalla prestigiosa *University of California* (UC), che è in realtà un sistema di nove atenei distinti distribuiti in tutta la California, tra cui *UC Berkeley* e *UC Los Angeles*, mentre le altre università pubbliche californiane appartengono ad altri sistemi.

Veniamo ora alla governance di ateneo.¹² Malgrado la forte diversificazione del sistema universitario statunitense, la governance interna è formalmente strutturata in modo simile in tutte le università statunitensi, pubbliche e private. Inoltre, nei suoi aspetti fondamentali essa è rimasta sostanzialmente stabile nel corso del tempo, fin dalla fondazione dei primi college coloniali (Rudolph, 1990; Ricci, 1999). Va notato che questa stabilità e omogeneità, in un sistema così fluido e diversificato come quello statunitense, sono indici di una percezione generalmente positiva del funzionamento di questo modello organizzativo. Nella governance degli atenei statunitensi è possibile distinguere tre attori: (i) il *board* di governo del singolo ateneo, o eventualmente dell'insieme di atenei che fanno capo a un medesimo sistema statale, (ii) la dirigenza (o *management*) dell'ateneo e (iii) i docenti dell'ateneo (o *faculty*).

3.1 Il board

Il *board* dell'ateneo, o come viene denominato tipicamente per esteso «*board of trustees*» (altre denominazioni comuni sono «*board of regents*» e «*board of supervisors*»), è un organo collegiale analogo a un consiglio d'amministrazione aziendale. Ad esso compete legalmente tutto il potere decisionale relativo alle questioni interne all'ateneo, e pertanto è anche pienamente responsabile dell'andamento dell'ateneo nei confronti del mondo esterno. Un carattere distintivo del modello universitario statunitense è che questo *board* è interamente, o quasi, formato da persone esterne all'ateneo, ossia che non sono né dipendenti, né docenti e neanche studenti dell'ateneo. Questa caratteristica, pressoché unica tra i paesi occidentali in questa forma estrema, negli Stati Uniti è considerata quasi unanimemente come una scelta necessaria al buon funzionamento degli

atenei (McCormick, 1988; Rosovsky, 1990; Freedman, 2004),¹³ e in particolare per evitare che gli interessi particolari di specifiche «*constituencies*» interne all'ateneo (ad esempio i docenti) possano prendere il sopravvento.¹⁴ Al contrario dei consiglieri d'amministrazione aziendali, i *trustees* universitari (escludendo il piccolo settore privato *for-profit*) non sono retribuiti.

È interessante studiare i meccanismi di nomina dei componenti del *board*.¹⁵ Nel caso di università pubbliche, la nomina è prevalentemente politica e quasi sempre affidata al governatore e/o al parlamento dello Stato.¹⁶ In molti casi la scelta si basa però sulle proposte di un'apposita commissione di ricerca e selezione (*search committee*) a carattere tecnico e/o rappresentativo delle parti interessate e quindi non esclusivamente politico. Inoltre, il mandato spesso molto lungo e il rinnovo scaglionato dei membri del *board* ne garantisce l'indipendenza dalla maggioranza politica di turno.¹⁷ Oltre ai membri di nomina politica, nel *board* ci possono essere membri nominati dalle associazioni di laureati dell'ateneo (detti «*alumni*»), componenti *ex officio* e componenti cooptati dal *board* stesso. Solo nel 29% degli atenei nel *board* sono presenti anche uno o due studenti e/o, più raramente, docenti dell'ateneo, spesso però scelti dal *board* e quindi non eletti (Kaplan, 2004). Nelle università private il meccanismo prevalente è invece l'auto-replicazione per *cooptazione*, cioè la nomina (sempre scaglionata nel tempo) dei nuovi membri del *board* da parte dei membri in carica. Negli atenei più prestigiosi c'è spesso anche un contributo significativo di membri eletti dalle associazioni di *alumni*. Sia nel settore pubblico che in quello privato, i membri del *board* sono in prevalenza esponenti del mondo produttivo, culturale e dell'associazionismo non-profit, ma non sono rari anche i docenti di altri atenei. Il *board* è normalmente presieduto da un *chairman* eletto al suo interno.

3.2 Il president e la dirigenza accademica

Abbiamo detto che il *board* è formalmente responsabile di tutte le decisioni interne all'ateneo. Di fatto, però, il *board* solitamente si occupa direttamente solo delle questioni di maggior rilievo, finanziarie e di regolamentazione interna all'ateneo, delegando in modo più o meno permanente gran parte delle altre decisioni ad altri organi di governo interni all'ateneo, e in particolare soprattutto al *president* dell'università. In tutti gli atenei statunitensi, il *president* rappresenta il vertice esecutivo dell'ateneo, incaricato dal *board* di eseguire le sue decisioni nonché di dirigere l'amministrazione quotidiana dell'ateneo.¹⁸ Il *president* è anche normalmente incaricato di istruire le questioni che dovranno essere sottoposte al *board* e partecipa a quasi tutte le sue riunioni (anche se il *president* è un membro effettivo del *board*, con diritto di voto, solo nel 38% degli atenei, quasi tutti privati). Infine, il *president* finisce con l'essere il principale, se non l'unico, canale di comunicazione tra il *board* e l'ateneo. È quindi evidente che il *president*, per delega formale o nella sostanza dei fatti, finisce con l'essere depositario di gran parte dell'effettivo potere decisionale interno all'ateneo (che però delega a sua volta a terzi, in larga misura), mentre il ruolo del *board* finisce con l'essere soprattutto di supervisione del suo operato (Freedman, 2004). La ripartizione esatta delle competenze decisionali tra *board* e *president* (decisa dal *board* stesso) varia abbastanza da un ateneo all'altro. In ogni caso, un ovvio limite fisiologico alla possibilità del *board* di decidere su troppe questioni di piccola entità (degenerando così nel cosiddetto «*micro-managing*», universalmente considerato contrario alle *best practices* della governance di qualsiasi organizzazione) è proprio dato dalla sua composizione di membri esterni (part-time e non retribuiti), che necessariamente limita la sua possibilità di riunirsi troppo spesso.¹⁹ In conclusione, di norma il momento in cui il *board* può esercitare la massima influenza diretta sull'andamento dell'ateneo è quando deve scegliere e nominare un nuovo *president*, competenza che in tutti gli atenei statunitensi risiede fermamente nelle mani del *board*, anche se la nomina viene solitamente preceduta da un'attenta procedura di ricerca e selezione svolta in consultazione con tutte le parti interessate, interne ed esterne all'ateneo.²⁰ Il *board* può anche revocare l'incarico al *president* in qualsiasi momento se non è soddisfatto del suo operato, ossia, il *president* serve «*at the pleasure*» del *board*, senza una durata minima o massima del mandato.

È interessante riportare qualche dato statistico sull'estrazione professionale dei *president* degli atenei statunitensi: nel 73% dei casi il *president* possiede un dottorato (PhD o titolo equivalente) e nel 61% è stato in precedenza un professore universitario (questa percentuale sale al 77% nel caso delle università pubbliche, cfr. Kaplan, 2004). Nelle più prestigiose *research university*, la quasi totalità dei *president* possiede un passato illustre come professore universitario e studioso (non necessariamente dell'università governata), oltre a un'adeguata esperienza di tipo amministrativo. Uno studio recente, basato su dati statistici oggettivi, mostra anche come i *president* delle migliori università statunitensi presentino in media un «impatto» scientifico (misurato in termini di citazioni ai loro lavori scientifici) decisamente maggiore rispetto ai rettori o presidenti delle migliori università europee, cosa da ricondurre evidentemente alle diverse modalità di nomina (Goodall, 2006).

Come vertice esecutivo dell'ateneo, il *president* è anche il capo della sua dirigenza, che presenta una struttura gerarchica simile a quella delle grandi aziende, funzionante sulla base del principio della *delega a cascata*. Al di sotto del *president* vi saranno ad esempio un certo numero di *vice presidents* con deleghe specifiche per settori della vita dell'ateneo, o per sue divisioni interne, che a loro volta delegheranno dirigenti di livello più basso, e via così, fino a raggiungere i singoli impiegati dell'ateneo. A ogni passaggio, il manager di livello superiore ha solitamente potere di nomina e revoca dell'incarico al dirigente di livello più basso, conseguenza logica del fatto che la delega non lo priva della responsabilità nei confronti dei superiori cui rende conto. Di particolare importanza è ovviamente il settore accademico, ossia quello che riguarda in modo diretto l'organizzazione della didattica e della ricerca, che tipicamente è affidato in primo luogo a un *vice president for academic affairs*, spesso denominato anche *provost*, cui riferiranno direttamente i cosiddetti *dean* a capo delle diverse divisioni accademiche, tra cui in particolare le varie facoltà (*college* o *school*). Le facoltà sono a loro volta suddivise in dipartimenti, ciascuno dei quali è diretto da un *department chair* o *head*, che riferisce al *dean*. Tutti i dirigenti del settore strettamente accademico, ossia il *provost*, i *dean* e i *chair* (nonché le varie figure di «vice», come gli *associate dean*, etc.) sono sempre tratti dai ranghi dei docenti universitari, spesso dell'ateneo stesso (ma occasionalmente sono invece assunti dall'esterno, ad esempio per fondare una nuova divisione o rilanciarne una già esistente ma dall'andamento ritenuto insoddisfacente). Tuttavia, una volta che un docente entra nella dirigenza accademica, soprattutto quando si trova ad andare oltre il livello più basso, di *department chair*, in molti casi considera questo passo come un vero e proprio cambio di lavoro, da cui ha discrete possibilità di non tornare indietro. Infatti la dirigenza accademica, oltre a essere mediamente meglio retribuita della «semplice» docenza (escludendo premi nobel e altri casi eccezionali)²¹, prevede una ben precisa carriera manageriale, per cui da *department chair* si può passare a *dean*, da *dean* a *provost*, da *provost* a *president* (spesso di un'altra università), e poi da *president* di università minori a *president* di università maggiori. Questa «professionalizzazione» della dirigenza accademica, seppur parziale (perché resta sempre aperta la possibilità di rientrare nella docenza), è un altro degli elementi caratterizzanti del modello statunitense di governance. La sua conseguenza più rilevante è che i dirigenti accademici hanno forti incentivi, in termini di retribuzione e di prospettive di carriera, che sono direttamente legati al buon andamento del settore accademico sotto la loro responsabilità.

3.3 Il ruolo dei docenti

Consideriamo ora il terzo attore della governance di ateneo, cioè i docenti. Al livello di ateneo, i docenti sono solitamente rappresentati da un organo collegiale tipicamente denominato *senate* o *academic council*, formato per elezione dalle diverse facoltà e discipline dell'ateneo. A livello di divisione (facoltà o dipartimenti), invece, i docenti si esprimono collegialmente nell'assemblea dei componenti della divisione. Inoltre, nella maggioranza delle università, vengono istituite svariate commissioni di docenti (a volte integrate da studenti), a carattere permanente o *ad hoc*, a livello di ateneo o di divisione, per istruire quasi tutte le decisioni a carattere accademico.²²

In genere, questi organi collegiali hanno responsabilità decisionali formali abbastanza limitate, soprattutto se confrontati con i loro omologhi europei. Tuttavia, nelle università statunitensi è largamente accettato il principio, denominato *shared governance*, secondo il quale ogni decisione con rilevanza accademica, pur restando formalmente responsabilità della dirigenza o del *board*, deve coinvolgere adeguatamente le componenti docenti interessate e/o competenti dell'ateneo.²³ Ma come viene realizzata concretamente la *shared governance*, ovvero in che modo vengono «coinvolti» i docenti nelle decisioni? La risposta dipende dall'ambito in cui rientra ciascuna decisione. Semplificando, si può dire che il contributo decisionale dei docenti su ciascuna data questione può essere uno dei seguenti tre tipi: (i) *determinativo*, ossia la decisione finale è formalmente delegata dal *board* direttamente ai docenti (senza passare per la dirigenza), rappresentati da un organo collegiale come ad esempio il *senate*, oppure da un'apposita commissione; (ii) *congiunto* con la dirigenza, ossia la decisione richiede l'assenso sia dei docenti che del dirigente responsabile della questione (il che implica, tra l'altro, potere di veto reciproco); (iii) *consultivo*, ossia i dirigenti sentono il parere dei docenti (a seconda dei casi questa consultazione può essere formale e obbligatoria oppure informale), ma possono anche decidere diversamente se lo ritengono necessario. È interessante il fatto che l'equilibrio esistente nella ripartizione del potere decisionale tra docenti e dirigenti nelle università statunitensi è stato misurato in modo quantitativo, utilizzando un sondaggio (Kaplan, 2004; si veda anche Brown, 2001). Alcuni risultati sono riportati in tabella 1, dove le percentuali indicate sono relative al numero di risposte al sondaggio e quindi alla percezione della localizzazione del potere nei vari atenei (la colonna «dirigenti» è data dalla somma dei casi in cui i docenti sono consultati formalmente, informalmente oppure non sono neanche consultati).

Tab. 1 – Localizzazione del potere decisionale negli atenei statunitensi

Questione oggetto della decisione	Docenti	Congiunto	Dirigenti
Definizione del contenuto del curriculum di studi	63%	30%	7%
Scelta dei titoli di studio offerti	23%	54%	23%
Reclutamento e promozione docenti	13-14%	58%	28-29%
Definizione organico docente di diverse discipline	6%	30%	64%
Definizione carichi didattici medi dei docenti	7%	34%	59%
Scelta del <i>department chair</i>	16%	38%	46%
Scelta del <i>dean</i> di facoltà	3%	30%	67%
Pianificazione del bilancio a breve termine	2%	16%	82%
Definizione degli stipendi dei docenti	2-3%	15-18%	80-82%
Costruzione di nuovi edifici o grandi facility	1%	8%	91%

Fonte: Kaplan, 2004.

Dai dati riportati in questa tabella, si vede che i docenti hanno un potere dominante soprattutto nelle decisioni riguardanti il contenuto del curriculum di studi. Prevale invece la decisione congiunta di docenti e dirigenza nelle decisioni riguardanti la scelta dei titoli di studio offerti e in quelle riguardanti il reclutamento e la promozione di docenti. La dirigenza prevale in tutte le altre questioni. Anche in queste ultime, è comunque quasi sempre prevista una consultazione formale o informale dei docenti.

Per completare il quadro, vanno aggiunte due considerazioni. La prima è che i docenti degli atenei più prestigiosi hanno un notevole potere di fatto che gli deriva dalla loro «forza contrattuale», particolarmente significativa in un sistema altamente competitivo come quello statunitense: qualora infatti siano scontenti delle decisioni prese dalla dirigenza, possono facilmente licenziarsi e trasferirsi in un'università concorrente, di pari prestigio, causando così anche un certo danno d'immagine all'ateneo d'origine. La seconda considerazione è che, al di là dell'equilibrio di potere

tra docenti e dirigenti, la responsabilità ultima verso l'esterno resta sempre del *board*, che quindi si riserva in ogni caso un potere di intervento *in extremis*, se ad esempio alcune decisioni prese suscitino scandalo o forti perplessità nell'opinione pubblica. D'altra parte, la sola possibilità di questo intervento influisce sui comportamenti degli stessi decisori (docenti o dirigenti), rendendolo alla fine quasi sempre superfluo.²⁴

4. La Gran Bretagna e gli altri paesi anglosassoni

Gli altri paesi anglosassoni presentano schemi di governance universitaria abbastanza simili tra loro, ma distinguibili dal modello statunitense per il maggior peso formale dei docenti e il minor peso dei vertici politici dello Stato (per le università pubbliche) nella definizione dell'organo di governo posto al vertice dell'ateneo.

4.1 Gran Bretagna

Le università britanniche sono quasi tutte «pubbliche», nel senso che derivano il loro finanziamento in larga misura da trasferimenti diretti dello Stato, ma hanno uno status giuridico che assomiglia più a quello di fondazioni private non-profit (sono definite «*charitable corporations*»). Lo Stato infatti, non interviene praticamente per nulla nella loro governance di ateneo e non ha alcun potere di scelta dei componenti dell'organo di vertice dell'ateneo, per cui gli atenei pubblici britannici sono giuridicamente ancora più autonomi dei loro omologhi statunitensi. Tuttavia, lo Stato e le sue varie agenzie nazionali di valutazione e finanziamento possono influenzare fortemente il sistema nel suo complesso, e anche le decisioni delle singole università, intervenendo sulle regole con cui il finanziamento viene distribuito, imponendo ad esempio standard qualitativi, *best-practices*, regole sulle tasse d'iscrizione degli studenti, etc. (pena la sospensione o la forte riduzione del finanziamento pubblico).

Questa forma di «pressione» dello Stato sugli atenei è andata accentuandosi negli ultimi decenni, ed è stata anche la spinta che ha indotto gli atenei britannici a cambiare progressivamente la propria governance di ateneo. Infatti, al contrario degli Stati Uniti, la governance di ateneo nella Gran Bretagna (e in qualche misura anche negli altri paesi anglosassoni) non è stabile ma è andata evolvendosi nel tempo, con un processo che, iniziato negli anni Ottanta, è tuttora in atto. Originariamente (o almeno a partire dalla fine dell'Ottocento), gli atenei britannici presentavano uno schema di governo che si potrebbe definire «totalmente autoreferenziale», in cui cioè il potere si originava interamente dai docenti (anche se in qualche misura affiancati dagli *alumni* dell'ateneo). Questo potere non era neanche controbilanciato dal controllo dello Stato, come invece avveniva (e continua in parte ad avvenire) negli altri paesi europei, come Francia e Germania. Oggi, dopo oltre vent'anni di progressive riforme, il potere decisionale formale dei docenti negli organi di vertice di ateneo è stato molto ridimensionato, pur rimanendo decisamente più forte che nel modello statunitense.

Dal punto di vista della governance di ateneo, le università britanniche vanno divise in tre gruppi: (i) le due università più antiche e prestigiose, ossia *Oxford* e *Cambridge* (insieme denominate a volte «*Oxbridge*»), (ii) le altre «*old universities*» (o «pre-1992» *universities*) e (iii) le «*new universities*» (che prima del 1992 erano denominate «*polytechnics*» oppure «*higher education colleges*») (Eurydice, 2000; CHEPS, 2003b; OCSE, 2004b).

Oxford e Cambridge conservano ancora lo schema di governance improntato all'autogoverno dei docenti che caratterizzava in passato tutte le università britanniche. Un ulteriore elemento di specificità di questi due atenei è la loro struttura di «federazione» dei vari *Colleges*, organizzazioni relativamente autonome che offrono il caratteristico supporto residenziale e di tutorato agli studenti. Il vertice formale dell'ateneo è costituito dall'insieme di tutti i docenti, ricercatori e dirigenti (anche non accademici) dell'ateneo, denominato «*congregation*» in Oxford e «*regent house*» in

Cambridge. Esso ha il potere di modificare lo statuto e i principali regolamenti, nonché quello di eleggere la maggioranza dei membri del *council*, l'organo che governa effettivamente l'ateneo. La *congregation* è presieduta dal *chancellor*, di norma una figura di elevato prestigio nazionale, che però svolge un ruolo quasi esclusivamente cerimoniale (spesso è un nobile o un Lord). Il *chancellor* è eletto (con voto per corrispondenza) dall'insieme degli *alumni* dell'ateneo e di tutti i membri della *congregation* (questo gruppo molto ampio di persone è denominato «*senate*» in Cambridge e «*convocation*» in Oxford). Il *council* è il vero organo di governo dell'ateneo, avendo potere decisionale finale per la maggior parte delle questioni, nonché il potere di nominare il *vice-chancellor* (con ratifica della *congregation/regent house*). Il *vice-chancellor* oltre a fare da vertice esecutivo dell'ateneo, presiede anche il *council*. Il *council*, che conta oltre venti membri, è composto in grande prevalenza da docenti eletti dalla *congregation/regent house*, con solo pochi membri esterni e rappresentanti degli studenti.²⁵

Nelle altre «*old universities*», il vertice dell'ateneo è rappresentato dal *council*. Ci sono notevoli variazioni da un ateneo all'altro nella composizione di questo organo e soprattutto nelle modalità di nomina dei suoi membri. In ogni caso, i membri del *council* sono sempre in lieve maggioranza esterni («*lay members*»). I membri interni sono prevalentemente rappresentanti dei docenti, con un eventuale contributo minore degli studenti. I membri esterni sono nominati in uno o più dei modi seguenti: (i) eletti da un ampio organo collegiale di rappresentanza degli *stakeholders* interni ed esterni, con prevalenza di esterni, tipicamente denominato *court* (ma in Scozia i nomi di *court* e *council* sono invertiti), la cui composizione è fissata nello statuto (il ruolo della *court* per l'ateneo può essere paragonato a quello dell'assemblea degli azionisti per una grande azienda); (ii) nominati direttamente da specifiche autorità esterne individuate nello statuto; (iii) cooptati dallo stesso *council*. Il *council* è presieduto da un *pro-chancellor* o *chairman* eletto al suo interno tra i membri esterni (mentre il *chancellor* presiede la *court*). Il *council* nomina il vertice esecutivo dell'ateneo, denominato di norma *vice-chancellor* (oppure *principal*, *rector*, etc.).

Nelle «*new universities*», la cui governance è regolata uniformemente da una legge del 1992, il vertice è sempre un organo collegiale denominato *board of governors*, composto da dodiciventicinque membri (cui si aggiunge di norma il *vice-chancellor* o il suo equivalente) così suddivisi: (i) fino a tredici sono membri esterni, nominati da specifiche autorità individuate nello statuto; (ii) fino a due sono docenti nominati dall'*academic board* (l'equivalente di un senato accademico); (iii) fino a due sono studenti eletti dagli studenti; (iv) da uno a nove sono membri cooptati dagli altri membri del *board*. I numeri esatti di queste categorie sono definiti nello statuto, con la condizione che la maggioranza dei membri sia comunque esterna. Il *board* è presieduto da un *chairman* eletto al suo interno tra i membri esterni. Il *board* nomina il *vice-chancellor* o equivalente.

Va aggiunto che in quasi tutte le università britanniche le questioni strettamente accademiche sono generalmente decise o almeno istruite da un *academic board* (o equivalente), composto in larga prevalenza di docenti (con rappresentanti degli studenti) e presieduto dal *vice-chancellor*, anche se tale organo è comunque sottoposto alla supervisione del *council/board*.

4.2 Gli altri paesi anglosassoni

In Australia e in Canada, la governance di ateneo può essere considerata intermedia tra quella della Gran Bretagna e quella statunitense. Infatti, il peso dei docenti e di altri rappresentanti di gruppi interni nell'organo collegiale di vertice (tipicamente denominato «*council*») è mediamente maggiore che negli Stati Uniti ma un po' minore che nella Gran Bretagna, mentre la presenza di rappresentanti di nomina politica è inferiore a quella delle università pubbliche statunitensi ma maggiore del caso britannico.

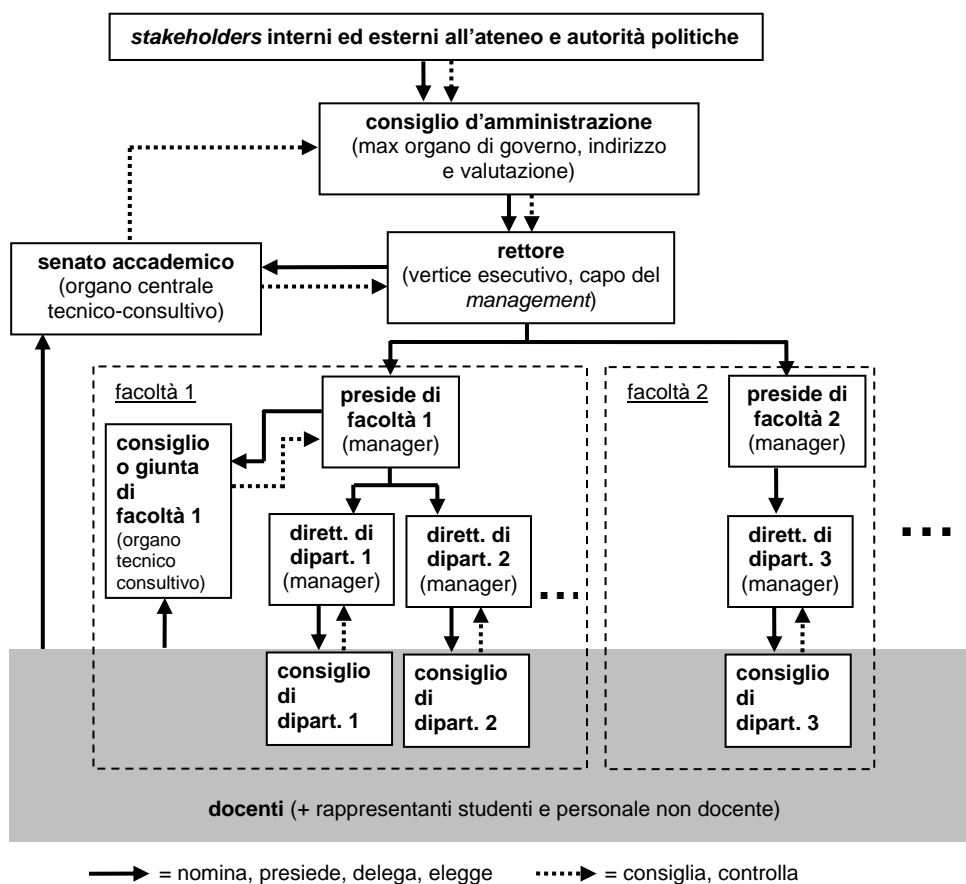
Gli altri paesi anglosassoni, come la Nuova Zelanda, l'Irlanda, etc., presentano un maggior tasso di autoreferenzialità residua, con gli *stakeholders* interni che frequentemente controllano ancora la maggioranza dell'organo collegiale di governo posto al vertice dell'ateneo. In tutti i paesi anglosassoni il vertice esecutivo è comunque sempre rappresentato da un *vice-chancellor* o

equivalente nominato dal *council*, e non eletto, quindi con un maggior livello di professionalizzazione della dirigenza accademica rispetto al modello europeo tradizionale.

5. Paesi in via di transizione: Svezia, Olanda, Austria, Danimarca, Giappone, etc.

All'inizio degli anni Novanta, tutti i paesi europei eccetto quelli anglosassoni presentavano un modello di governance universitaria del tipo tradizionale, simile a quello tedesco o francese. Questa situazione ha iniziato gradualmente a cambiare nel corso degli anni Novanta, con molti paesi (cui vanno aggiunti alcuni *Länder* tedeschi) che hanno effettuato importanti riforme del proprio sistema universitario. I cambiamenti, chiaramente ispirati dai modelli anglosassoni e da quello statunitense (si veda anche lo schema riportato in figura 2), sono stati tutti dello stesso segno: (i) cresce fortemente l'autonomia delle università, con il ruolo dello Stato che cambia da «controllore e

Fig. 2 – Schema di governance di ateneo ispirata ai modelli anglosassoni



regolatore» a «coordinatore e valutatore» degli atenei; (ii) negli organi di governo posti al vertice degli atenei entrano e spesso diventano maggioranza i membri esterni; (iii) all'interno degli atenei si accentua il ruolo dei dirigenti accademici, che sono nominati (dal dirigente superiore o dall'organo collegiale di vertice) anziché eletti, acquisiscono più poteri decisionali e tendono a diventare figure più professionali, rafforzando così il legame potere-responsabilità e collegando in modo più efficace le decisioni prese a tutti i livelli dentro l'ateneo con le strategie e gli indirizzi decisi dall'organo di vertice dell'ateneo («verticalizzazione» dei processi decisionali). Non sempre questi cambiamenti avvengono contestualmente. In alcuni paesi, come ad esempio l'Olanda, l'Austria e la Danimarca, è accaduto che l'autonomia degli atenei è stata inizialmente incrementata senza modificare in modo adeguato il modello di governance interno agli atenei. Alcuni anni dopo, in seguito agli evidenti

malfunzionamenti dell'autonomia affidata ad atenei «autoreferenziali», il legislatore è intervenuto nuovamente per riformare la governance di ateneo nel senso indicato.

Analizziamo ora in maggior dettaglio gli schemi di governance di ateneo adottati in alcuni di questi paesi (per quanto riguarda la Svezia, rimandiamo alla tavola sinottica posta alla fine del capitolo).

5.1 Olanda

L'Olanda ha operato una radicale riforma della governance istituzionale universitaria nel 1997 (OCSE, 2004c; CHEPS, 2003c). Il vertice di ogni ateneo (in particolare ci riferiamo alle maggiori università pubbliche) è oggi rappresentato da un *supervisory board*, composto da cinque membri tutti esterni, nominati dall'autorità politica, ossia dai diversi ministri interessati. Il *supervisory board* nomina a sua volta il rettore, che fa da vertice esecutivo, e gli altri due membri dell'*executive board*. L'*executive board* a sua volta nomina i *dean* che governano le singole facoltà, che a loro volta nominano i responsabili delle unità di ricerca e di didattica. L'opinione dei docenti, studenti e altro personale è espressa nello *university council* (o in qualche caso in organi collegiali separati per docenti, studenti e altro personale), dai poteri esclusivamente consultivi.

Nel 2005 la nuova governance è stata sottoposta a valutazione mediante un sondaggio tra i docenti, gli studenti e il personale non accademico delle università olandesi, da cui è risultato che il nuovo assetto è oggi percepito in modo sostanzialmente positivo (CHEPS, 2006).

5.2 Austria

In Austria l'autonomia è stata introdotta già a partire dal 1993, ma nel 2002 è stata approvata una ulteriore riforma che, oltre a potenziare l'autonomia, ha modificato profondamente la governance di ateneo. Il nuovo modello austriaco può essere considerato un ibrido tra i modelli tradizionali e i modelli anglosassoni.

Al vertice dell'ateneo è posto un consiglio (*universitätsrat*) formato da cinque, sette oppure nove membri. Rispettivamente due, tre o quattro membri (ossia poco meno della metà) sono nominati dal Governo federale austriaco (su proposta del ministro) e altrettanti sono nominati dal senato accademico dell'università. Il membro finale, che completa il consiglio, è cooptato di comune accordo dai membri già nominati.²⁶ Tutti i membri, inclusi quelli nominati dal senato accademico, devono essere esterni all'ateneo. È interessante il fatto che la legge specifica che nessun membro di questo consiglio può aver avuto incarichi politici (inclusi quelli nei partiti) negli ultimi quattro anni. Il consiglio ha però compiti che sono più di supervisione che non di governo vero e proprio, avendo competenze decisionali limitate dalla legge.

Il vertice esecutivo è rappresentato dal rettore, che viene nominato dal consiglio scegliendo in una rosa di tre nomi proposti dal senato accademico. Il consiglio però conserva il potere esclusivo di revocare la nomina del rettore se non è soddisfatto del suo operato (con voto a maggioranza qualificata).

Il rettore viene affiancato da quattro prorettori, nominati dal consiglio su proposta dello stesso rettore, sentito il senato accademico. Il rettore e i quattro prorettori formano il rettorato, una sorta di comitato esecutivo con poteri definiti dalla legge. In particolare, è il rettorato che nomina i dirigenti accademici di divisione (presidi di facoltà e direttori di dipartimento). Un aspetto importante del nuovo modello è che il rettore ha il potere decisionale finale per le assunzioni dei docenti, anche se limitato a rose di tre candidati proposte da apposite commissioni di selezione (ma può anche respingere tutti i candidati della rosa). Il rettore ha anche il potere di fissare compiti e retribuzione dei docenti, per contrattazione individuale.

Il senato accademico, un organo ristretto (tra dodici e ventiquattro componenti) eletto in prevalenza dai docenti con il contributo di studenti e altro personale, nel modello austriaco resta decisamente più forte che nei modelli anglosassoni. Infatti conserva il potere di approvare lo statuto

dell'ateneo, nomina quasi la metà dei membri del consiglio e propone a quest'ultimo la rosa di tre nomi per la scelta del rettore. Il senato, inoltre, ha per legge la competenza sulla ripartizione delle risorse finanziarie nell'ateneo.

5.3 Danimarca

La Danimarca ha operato una radicale riforma della governance di ateneo con una legge del 2003, approvata da maggioranza e opposizione con accordo *bipartisan* (CHEPS, 2003d; OCSE, 2005; Parlamento danese, 2003). Oggi, ogni ateneo danese è governato da un *board* composto da almeno nove membri, con una maggioranza di esterni, oltre a rappresentanti di docenti, dottorandi, studenti e altro personale. I membri esterni vengono nominati secondo le disposizioni dello statuto di ciascun ateneo (che viene definito dal *board* stesso, ma è soggetto ad approvazione finale del ministro dell'università). Tra le modalità possibili per tale nomina vi è l'elezione da parte di un'ampia assemblea di rappresentanti di *stakeholders* esterni (sul modello della *court* inglese) o la cooptazione diretta da parte del *board*. Il presidente del *board* è eletto al suo interno tra i membri esterni.

È interessante studiare anche le disposizioni transitorie introdotte per la formazione del primo *board*. Fino all'entrata in vigore del primo *board*, le sue funzioni sono state attribuite al preesistente senato accademico (composto in maggioranza da rappresentanti dei docenti, includendo i presidi di facoltà eletti). Ogni senato ha quindi proposto un'apposita norma dello statuto di ateneo per fissare le modalità di nomina del primo *board*, norma soggetta però all'approvazione del ministro. Il primo *board* nominato secondo tali disposizioni è stato a sua volta soggetto all'approvazione finale del ministro (che invece, a regime, non deve più approvare la nomina dei nuovi membri del *board*).

Una volta insediato, il *board* nomina e revoca a suo piacimento il rettore, che ricopre la funzione di vertice esecutivo dell'ateneo. Il rettore selezionato non deve essere necessariamente un docente dell'ateneo o di altri atenei, ma deve comunque essere stato un ricercatore di successo riconosciuto in qualche ambito accademico e deve avere un'adeguata esperienza gestionale/amministrativa. Su proposta del rettore, il *board* nomina e revoca anche i principali dirigenti amministrativi dell'ateneo. Il rettore invece nomina e revoca direttamente i presidi di facoltà e questi ultimi nominano e revocano i direttori di dipartimento. Facoltà e dipartimenti hanno competenza sia per la ricerca che per la didattica, congiuntamente (anche se molte questioni didattiche sono decise sulla base del parere di appositi comitati paritetici studenti-docenti). È interessante notare che, in base alla legge, il *board* non può prendere decisioni relative a singoli individui dipendenti dall'ateneo o studenti (eccezion fatta per la nomina del rettore e dei vertici amministrativi), ma solo fissare regole generali. Questa è chiaramente una disposizione volta a evitare il rischio di «*micro-managing*» da parte del *board*.

La voce dei docenti è rappresentata da un senato accademico unico per tutto l'ateneo oppure, in alternativa, dai diversi consigli di facoltà (ma in questo caso non c'è il senato accademico). In ogni caso questi organismi hanno solo poteri consultivi, salvo per questioni strettamente accademiche, come l'attribuzione dei titoli di dottorato.

5.4 Giappone

Nel 2004, il Giappone ha rivoluzionato la governance istituzionale della sua università pubblica, contestualmente alla trasformazione degli atenei in fondazioni autonome, di proprietà pubblica. Anche il Giappone aveva in precedenza un modello di università simile a quello tradizionale europeo, con un forte potere dello Stato e dei docenti, e solo limitate responsabilità dei vertici dell'ateneo.

La riforma del Giappone presenta alcuni aspetti peculiari, rispetto al modello anglosassone. Il vertice formale dell'ateneo è infatti monocratico, anziché collegiale, in quanto coincide con il presidente dell'ateneo. Il presidente è nominato dal ministro su proposta di un *comitato di selezione*

dell'ateneo, che presenta una composizione paritaria di membri interni ed esterni. La stessa commissione ha il potere di proporre al ministro la revoca dell'incarico al presidente.

Il presidente si avvale di un consiglio di gestione composto per almeno il 50% di membri esterni all'ateneo e di un consiglio accademico, a composizione interna, prevalentemente docente. I due consigli hanno però un ruolo formalmente solo consultivo, in quanto la decisione finale spetta al presidente. Il presidente ha anche il potere di nominare i presidi delle facoltà. Però sono i due consigli che scelgono al loro interno i componenti della commissione di selezione del presidente e quindi posseggono, sia pure indirettamente, un potere di supervisione del suo operato.

6. Gli «altri» tra di noi: nuovi modelli di governo degli atenei in Italia

Come abbiamo detto, le università pubbliche italiane conservano uno schema di governance interna del tipo tradizionale. Tuttavia esistono, nel settore delle università private e in alcune istituzioni di alta formazione fondate di recente, alcuni interessanti esempi di introduzione nel nostro paese di schemi di governance ispirati per molti aspetti ai modelli anglosassoni. Questi esempi dimostrano, caso mai ce ne fosse bisogno, che questi modelli possono «attecchire» anche in Italia e, almeno in alcuni casi, funzionare piuttosto bene.

Il primo esempio che riportiamo è quello dell'Università commerciale Luigi Bocconi di Milano, forse la più prestigiosa delle università private italiane, certamente la più nota nel mondo. Al vertice della Bocconi è posto un consiglio d'amministrazione composto di diciannove membri, nessuno dei quali è rappresentante elettivo di *stakeholders* interni all'ateneo. Il consiglio d'amministrazione possiede ampi poteri decisionali, che includono questioni come la definizione dello statuto e degli altri regolamenti di ateneo, la nomina del rettore e degli altri dirigenti apicali dell'ateneo (escluso il presidente, nominato direttamente dall'Istituto «Javotte Bocconi», una fondazione privata che controlla di fatto la Bocconi), gli organici dei docenti e le modalità di ammissione degli studenti. Fino al 2006, tuttavia, restavano nel modo di funzionare della Bocconi alcuni aspetti ancora abbastanza simili al caso delle università pubbliche italiane. In particolare, l'organizzazione didattica dei corsi, l'attribuzione degli incarichi didattici ai docenti e il reclutamento di nuovi docenti erano compiti essenzialmente affidati al consiglio dell'unica facoltà, corrispondente all'assemblea di tutti i professori della Bocconi (salvo ratifica del consiglio d'amministrazione, per il caso del reclutamento). Questi aspetti sono stati modificati a partire da settembre 2006, con una profonda revisione dell'organizzazione interna. Oggi, la Bocconi si è articolata in *scuole* su un modello simile a quello statunitense (cioè una scuola «*undergraduate*» che organizza la didattica per la laurea triennale, una «*graduate*» che organizza lauree magistrali e master, una scuola di dottorato, una di legge e, infine, la già preesistente scuola di direzione aziendale), ciascuna retta da un *dean* nominato dal consiglio d'amministrazione su proposta del rettore e da un consiglio di scuola costituito dal *dean* e dai direttori dei corsi di studio (a loro volta nominati, su proposta del *dean*, da un consiglio accademico composto interamente di persone scelte dal rettore o dal consiglio d'amministrazione). Queste scuole organizzano i vari corsi e hanno il potere di affidare i compiti didattici ai docenti (basandosi sulle proposte dei direttori dei dipartimenti, che sono anch'essi nominati dal rettore, ma su proposta del consiglio di dipartimento). Forse ancora più interessante è l'innovazione introdotta nel reclutamento dei docenti. Formalmente il potere decisionale finale resta competenza del consiglio d'amministrazione su proposta del consiglio di facoltà. Tuttavia, a partire dal 2007 è stato istituito a livello di ateneo un *comitato risorse umane*, con il compito di proporre criteri e procedure per il reclutamento e la valutazione dei docenti nonché di istruire e valutare le specifiche proposte di reclutamento avanzate dai direttori di dipartimento o dal rettore, prima del parere del consiglio di facoltà e la delibera finale del consiglio d'amministrazione. Questo comitato è composto dai *dean*, da almeno cinque professori ordinari dell'ateneo nominati dal consiglio di facoltà su proposta del prorettore alle risorse umane (a sua volta nominato dal rettore) e almeno due membri esterni provenienti da altre università, anche

straniere, nominati dal consiglio di facoltà su proposta del rettore. Per quanto il ruolo di questo comitato sia formalmente solo consultivo e propositivo, è chiaro che la sua istituzione rappresenta un passo significativo verso una maggiore responsabilizzazione della dirigenza accademica dell'ateneo nel processo di reclutamento e promozione dei docenti.

Un altro esempio interessante è dato dalla Scuola IMT (Istituzioni, Mercati, Tecnologie) Alti Studi di Lucca, che è una scuola universitaria di dottorato, fondata pochi anni fa come fondazione privata e dal 2006 trasformata in istituto statale. Contestualmente a questa trasformazione, è stato approvato dal ministro lo statuto attuale di IMT, che la caratterizza oggi come l'unica istituzione universitaria pubblica italiana avente un'organizzazione interna di tipo anglosassone. Infatti, al vertice di IMT c'è un *consiglio direttivo* interamente composto di membri nominati dall'esterno (a parte il direttore). In particolare, sei membri sono nominati da una fondazione privata rappresentativa degli enti locali e dell'imprenditoria del territorio, quattro sono nominati da ciascuna delle quattro università «genitrici» della scuola, ossia Università di Pisa, Scuola Sant'Anna di Pisa, Politecnico di Milano e LUISS di Roma, e due sono nominati congiuntamente da tutte le università con cui IMT collabora stabilmente. Il direttore è nominato dal consiglio direttivo e, una volta in carica, ne diventa anche il presidente. Per quanto sia presto per valutare gli effetti di questa organizzazione, ci sono già alcuni segni positivi, come ad esempio la notevole capacità recentemente dimostrata da IMT nell'attrarre giovani studenti e ricercatori da tutto il mondo.

L'ultimo esempio da citare è l'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT) di Genova, anch'esso fondato da pochi anni, che in realtà è principalmente un centro di ricerche e non un'istituzione universitaria, ma svolge anche alta formazione a livello di dottorato di ricerca (congiuntamente con altre università). Il suo status è quello di fondazione privata (anche se finora finanziata in larga misura dallo Stato), ed è retto da un *consiglio* che ha pieni poteri decisionali, tra cui in particolare la nomina del presidente dell'Istituto (che però, come avviene in molte università statunitensi, non è membro votante del consiglio ed è a questo gerarchicamente sottoposto) e gli altri dirigenti di vertice. Forse l'aspetto più interessante dello statuto dell'IIT è la modalità di formazione del consiglio. I primi tre membri sono stati nominati dal Governo al momento della fondazione. Gli altri membri sono invece nominati uno alla volta, per cooptazione da parte del consiglio stesso, con un meccanismo del tutto simile a quello utilizzato nelle università private statunitensi. Anche IIT, pur avendo avuto un avvio dell'attività piuttosto lento, ha già dimostrato una buona capacità di attrazione di ricercatori provenienti dall'estero.

7. Conclusioni

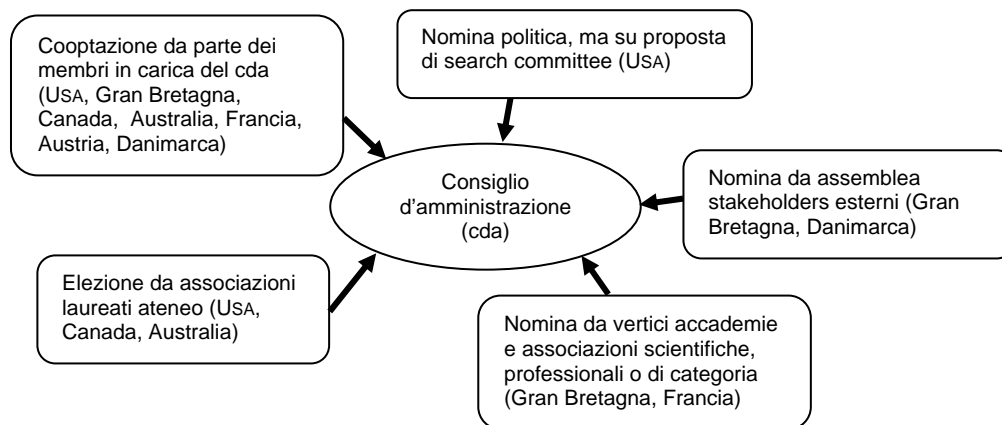
Il quadro descritto, riassunto anche nella tavola sinottica posta alla fine del capitolo, mostra una tendenza chiara: con il crescere dell'autonomia delle università, lo schema tradizionale di governance interna degli atenei, basato sull'autogoverno dei docenti, viene progressivamente abbandonato e sostituito da modelli diversi tra loro, ma comunque tutti ispirati fondamentalmente al modello statunitense. C'è chi ritiene, compreso chi scrive, che sia arrivato il momento di adottare anche in Italia, per le nostre università pubbliche, un modello di questo tipo, con gli eventuali aggiustamenti del caso (in particolare, è opinione largamente condivisa che in Italia vada evitato un ruolo dominante della politica nella nomina dei membri esterni del consiglio d'amministrazione; i modelli esteri discussi in questo capitolo offrono soluzioni interessanti a questo scopo, riassunte in figura 3). Tuttavia, molti si oppongono a questa prospettiva, per diverse ragioni. Discutiamo ora, anche alla luce dei modelli esteri, le argomentazioni utilizzate più frequentemente in questo dibattito.

Il primo argomento è che, oltre al nostro, i tre più importanti paesi europei «continentali», Francia, Germania e Spagna, conservano ancora in larga misura un'organizzazione del tipo tradizionale, per cui è prematuro decidere quale sia il modello migliore. Tuttavia, gli osservatori più attenti sanno che tutti questi paesi, come l'Italia, presentano sistemi universitari con evidenti segni

di crisi. Ad esempio, le classifiche internazionali, per quanto discusse e controverse, collocano invariabilmente gli atenei di questi paesi in una fascia media o bassa, soprattutto se confrontati con quelli degli Stati Uniti e Gran Bretagna, ma anche con Olanda, Australia, Canada e con le due università federali della Svizzera (Aghion *et al.*, 2007).²⁷ La Francia si salva in parte con le sue migliori *grandes écoles* (che tuttavia hanno una governance diversa, non autoreferenziale⁵), ma le università vere e proprie non brillano. La Germania, patria del modello humboldtiano delle «università di ricerca», vede le sue più famose università classificate al di sotto di decine di altre università di altri paesi. L'Italia e la Spagna non hanno università che rientrino stabilmente tra le migliori cento al mondo. In ogni caso, la dimostrazione che ci sia qualcosa che non va è data dal fatto che in tutti questi paesi è in atto da alcuni anni un'intensa discussione sulle riforme da introdurre per modernizzare i rispettivi sistemi universitari pubblici (e, nel caso di alcuni *Länder* della Germania, si è già passati dalla discussione ai fatti, mentre in Francia è stato appena presentato un disegno di legge che incrementa notevolmente l'autonomia degli atenei e allo stesso tempo ne riforma la governance⁶).

Un secondo argomento è che il modello tradizionale europeo è l'unico pienamente «democratico», capace quindi di garantire la libertà accademica, mentre quello statunitense (o analoghi) è «verticistico» e improntato a modelli aziendalistici, inadatti all'accademia. Questa argomentazione trascura innanzitutto il fatto che l'università è un'istituzione pubblica posta al servizio della società e non dei soli docenti che vi lavorano e magari degli studenti che in quel momento vi sono iscritti. Inoltre, la capacità delle migliori università statunitensi di attrarre studiosi da tutto il mondo dimostra che in realtà in queste università la libertà accademica è ben tutelata e il presunto «aziendalismo» del modello non crea particolari problemi.

Fig. 3 – Meccanismi «non politici» utilizzati in vari paesi per la nomina dei membri esterni nei consigli d'amministrazione degli atenei



Un terzo argomento, molto popolare ultimamente, sostiene che il vero problema delle nostre università non sarebbe tanto nel modello di governance, quanto nella mancanza di valutazione e incentivazione da parte del Governo centrale, oppure del mercato (spostando così l'attenzione dalla governance di ateneo a quella di sistema). Per quanto non vi sia alcun dubbio che la valutazione, operata dal Governo oppure dal mercato, sia un ingrediente essenziale per il buon funzionamento di un sistema universitario, è sbagliato pensare che essa renda superflua la riforma della governance. Infatti, in mancanza di quest'ultima, gli effetti della valutazione sarebbero certamente inadeguati a controbilanciare i forti interessi interni che spesso determinano le decisioni degli atenei governati in modo autoreferenziale. Solo immaginando effetti economici molto forti della valutazione, che arrivino per esempio fino a far fallire un ateneo mal gestito e conseguentemente a far perdere il lavoro al suo personale, si potrebbe forse ottenere l'effetto desiderato. Ma l'applicabilità concreta di misure così drastiche appare molto dubbia, e anche fundamentalmente iniqua, visto che ne pagherebbero le conseguenze anche persone «incolpevoli» come gli studenti, le famiglie e le

imprese del territorio servito dall'ateneo, i ricercatori e i docenti più giovani e privi di responsabilità decisionali significative.²⁸ D'altra parte, a conferma di questo ragionamento sta l'osservazione che anche i paesi in cui la cultura della valutazione è consolidata e produce forti effetti finanziari, come la Gran Bretagna, hanno ritenuto necessario riformare la governance interna dei propri atenei.

Più in generale, la valutazione, anche senza doverne far discendere conseguenze finanziarie pesantissime, dispiega efficacemente i suoi effetti proprio quando viene coniugata a una governance caratterizzata da dirigenti «professionalizzati», pienamente responsabili del loro operato. Infatti, a un cattivo andamento dell'ateneo (o di una sua divisione) seguiranno conseguenze anche molto pesanti (fino al licenziamento o al ritorno al «semplice» ruolo docente) solo per questi pochi individui (al massimo si dovrebbe arrivare a rimuovere il consiglio d'amministrazione), senza così dover causare costi rilevanti per la società nel suo insieme. Per converso, gli incentivi connessi a un buon andamento dell'ateneo sarebbero particolarmente forti per i dirigenti, motivandoli così molto efficacemente.

Il quarto e ultimo argomento che prendiamo in considerazione è quello di chi considera la questione della governance interna degli atenei come una questione puramente tecnica, importante certo, ma non proprio così cruciale nel determinare il funzionamento complessivo del sistema universitario. Quasi tutti convengono sul fatto che in Italia i meccanismi decisionali interni agli atenei siano complessi e farraginosi, con un eccessivo numero di organi collegiali, un'eccessiva parcellizzazione e confusione delle responsabilità, etc. Risolvere queste disfunzioni è certamente importante, e probabilmente questo risultato può effettivamente essere raggiunto con un'opportuna revisione tecnica della normativa relativa agli schemi organizzativi, senza toccare cioè gli equilibri di potere interni agli atenei: ridurre il numero di organi collegiali, attribuire le rispettive responsabilità dei vari organi in modo più chiaro e netto, concentrare maggior potere nei dirigenti accademici, etc. Molti ritengono che questo tipo di revisione tecnica sia tutto ciò di cui c'è bisogno negli atenei italiani. L'esperienza di altri paesi mostra, invece, che una revisione tecnica come quella descritta non inciderebbe sul vero problema di fondo della governance di ateneo in Italia. La qualità e l'efficacia dei processi decisionali sono infatti certamente influenzate dagli specifici schemi organizzativi adottati, ma soprattutto vengono determinate dalle caratteristiche e dalle motivazioni dei soggetti investiti del potere decisionale. In altre parole, una buona governance si ottiene innanzitutto attribuendo il potere decisionale a persone di qualità, che presentino le doti, le competenze e la professionalità necessarie al compito, che abbiano una visione completa e non distorta degli obiettivi da perseguire da parte dell'istituzione governata e, infine, che non presentino *conflitti d'interesse* tra tali obiettivi e altri di natura individuale, settoriale o corporativa.

Tab. 2 – Tavola sinottica della governance universitaria pubblica in vari paesi (dove applicabile, è indicato anche l'anno di entrata in vigore del modello)

Caratteristica	Nazioni	Italia	Germania (in forte transizione)	Francia (1984)	Spagna (2001)	Stati Uniti	Gran Bretagna (escl. Oxbridge)	Canada
Composizione tipica cda o equivalente: percentuali membri esterni / rappresentanti dei docenti		<20% / 70%	50% / 50%	25% / 45%	<20% / 70% ^a	90% / <10%	55% / 30%	55% / 25%
Modalità di nomina prevalente dei membri esterni cda		politica / enti finanziatori	politica (<i>Länder</i>)	enti e assoc./cooptati	rettore / cons. social	governatore / cooptati	stakeholder esterni/cooptati	politica / eletti da <i>alumni</i>
Modalità di nomina prevalente del rettore/presidente o equivalente (vertice esecutivo dell'ateneo)		eletto dai docenti	eletto dai docenti	eletto da cda+senato ^b	eletto dai docenti	nominato da cda	nominato da cda	nominato da cda
Organo cui tipicamente compete la nomina del direttore amministrativo o equivalente		rettore / cda	<i>Länder</i> / senato	Stato	rettore / cons. social	rettore / cda	rettore / cda	rettore / cda
Modalità di nomina tipica dei dirigenti accademici (presidi di facoltà, direttori di dipartimento)		eletti	eletti	eletti	eletti	nominati da rettore / cda	nominati da rettore / cda	nominati da rettore / cda
Organo cui tipicamente compete l'approvazione dello statuto dell'ateneo		senato	senato o cda	cda	senato («claustrò»)	cda	cda	cda
Organo cui compete la decisione finale sulle ripartizioni interne di risorse umane e finanziarie		senato / cda	senato	cda	cda ^a	cda	cda	cda
Organo cui tipicamente compete la decisione finale sul reclutamento dei docenti		com. concorso / cons. facoltà	rettore / <i>Länder</i>	cda	commissione concorso	cda / rettore	rettore / cda	cda / rettore
Organo cui tipicamente compete la definizione dei compiti e della retribuzione del docente		Stato	rettore / <i>Länder</i>	Stato	Stato	cda / rettore	cda	cda / rettore
Caratteristica	Nazioni	Australia	Svizzera feder. (ETH/EPF)	Svezia (1993-97)	Olanda (1997)	Austria (2002)	Danimarca (2003)	Giappone (2004)
Composizione tipica cda o equivalente: percentuali membri esterni / rappresentanti dei docenti		60% / 20%	80% / 10%	55% / 20%	100% / 0%	100% / 45%	60% / 10%	50% / 50% ^d
Modalità di nomina prevalente dei membri esterni cda		politica / <i>alumni</i> /cooptati	politica (federale)	politica (ministro)	politica (Governo)	ministro / senato	stakeholder esterni/cooptati	comitato gestione
Modalità di nomina prevalente del rettore/presidente o equivalente (vertice esecutivo dell'ateneo)		nominato da cda	nominato da cda	nominato da cda / ministro	nominato da cda	nominato da cda / senato	nominato da cda	nominato da comitato selez.
Organo cui tipicamente compete la nomina del direttore amministrativo o equivalente		rettore / cda	cda	cda / ministro	cda	rettore / cda	cda / rettore	rettore
Modalità di nomina tipica dei dirigenti accademici (presidi di facoltà, direttori di dipartimento)		nominati da rettore / cda	Zurigo: eletti Losanna: nom.	eletti	nominati da comitato esec. ^c	nominati da rettorato ^c	nominati da rettore	rettore
Organo cui tipicamente compete l'approvazione dello statuto dell'ateneo		cda	cda	cda	cda	senato	cda / ministro	rettore / comitati
Organo cui compete la decisione finale sulle ripartizioni interne di risorse umane e finanziarie		cda	cda	cda / ministro	cda	senato / cda	cda	rettore / com. gestione
Organo cui tipicamente compete la decisione finale sul reclutamento dei docenti		cda / rettore	cda / presidente	cons. facoltà	comitato esec. ^c	rettore	rettore	rettore / com. accademico
Organo cui tipicamente compete la definizione dei compiti e della retribuzione del docente		cda / rettore	cda / presidente	cons. facoltà	comitato esec. ^c	rettore	rettore / dirett. dipartim.	rettore / com. accademico

^a Il cda delle università spagnole è qui identificato con il «consejo de gobierno» e non con il «consejo social», che ha poteri di sola supervisione.

^b Con «senato» si intende qui l'assemblea che unisce il consiglio scientifico e il consiglio degli studi e della vita universitaria, entrambi a composizione prevalentemente interna.

^c Il *rettorato* o *comitato esecutivo* è un organo esecutivo composto dal rettore che lo presiede e alcuni altri dirigenti, tutti nominati dal cda (3 membri in Olanda, 5 membri in Austria).

^d Le percentuali riportate si riferiscono sia al comitato di selezione che propone solo la nomina o la revoca del presidente/rettore che al comitato di gestione.

Bibliografia

- Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A., Sapir, A. (2007), *Why reform Europe's universities?*, «Bruegel policy brief», <<http://www.bruegel.org/4619>>.
- Brown, W. O. Jr. (2001), *Faculty participation in university governance and the effects on university performance*, in «Journal of Economic Behavior & Organization», vol. 44, 129-143.
- CHEPS (2003a,b,c,d), (a) *Higher education in Germany*, (b) *Higher education in The United Kingdom*, (c) *Higher education in Netherland*, (d) *Higher education in Denmark*, University of Twente – Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Country reports <<http://www.utwente.nl/cheps/>>.
- CHEPS (2006), *Issues in higher education policy 2005, An update on higher education policy issues in 2005 in 10 Western countries*, University of Twente – Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), <<http://www.utwente.nl/cheps/>>.
- CUC (2004), *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies*, Committee of University Chairmen & Higher Education Funding Council for England (HEFCE 2004/40) <http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04_40/>.
- Eurydice (2000), *Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onward. United Kingdom National description*, <<http://www.eurydice.org>>.
- Freedman, J. O. (2004), *President and Trustees*, in R. G. Ehrenberg, (a cura di), *Governing Academia*, Cornell University Press, Ithaca (NY), USA.
- Goodall, A. H. (2006), *Should top universities be led by top researchers and are they? A citation analysis*, in «Journal of Documentation», vol. 62, 388-411.
- Kaplan, G. E. (2004), *How academic ships actually navigate: a report from the 2001 survey on higher education governance*, in R. G. Ehrenberg (a cura di), *Governing Academia*, Cornell University Press, Ithaca (NY), USA.
- Marrucci, L. (2003), *L'Università negli Stati Uniti d'America, in una prospettiva comparata con l'Italia*, <http://people.na.infn.it/~marrucci/riforma/universitaUSA_2ed.pdf>.
- McCormick, R. E., e Meiners, R. E. (1988), *University governance: a property rights perspective*, in «Journal of Law & Economics», vol. 31, pp. 423-442.
- Merschen, J. (2007), *An economic analysis of the university: university governance and the effects of faculty participation in university decision-making*, ibidem-Verlag, Stuttgart, Germania.
- Parlamento danese (2003), *Act n. 403 on Universities* J. nr. 48251 e relative note esplicative, <<http://videnskabsministeriet.dk/portal/pls/pr01/docs/1/1084362.DOC>>.
- Ricci, E. A. (1999), *College and university governance in the United States: an historical survey*, <<http://home.comcast.net/~erozycki>>.
- Rosovsky, H. (1990), *The University: a owner's manual*, W. W. Norton & Co, New York, USA.
- Rudolph, F. (1990), *The American college & university – A history*, University of Georgia Press, Athens (GA), USA.
- OCSE (2004a,b,c), (a) *Financial management and governance in HEIS: United States*, (b) *Financial management and governance in HEIS: England*, (c) *Financial management and governance in HEIS: Netherland*, HEFCE – OECD/IMHE national report, <<http://www.oecd.org>>.
- OCSE (2005), *Reviews of national policies for education: University education in Denmark*, <<http://www.oecd.org>>.

Schimank, U. (2005) *A comparative perspective on changes in university governance in Europe*, Lezione tenuta presso il National Institute of Social Sciences & Law, <<http://law.anu.edu.au/nissl/Schimank.paper.pdf>>.

Tighe, T. J. (2003), *Who's in charge of America's research universities*, State University of New York Press, Albany (NY), USA.

¹ Henry Rosovsky è stato *dean* (preside) della *Faculty of Arts and Science* della *Harvard University* (USA) dal 1973 al 1984 e membro del *board* di governo di Harvard dal 1985 al 1997.

² La *CUC Guide for Members of Higher Education Governing Bodies*, prodotta dal Committee of University Chairmen (*CUC*) della Gran Bretagna e pubblicata nel 2004 dall'*Higher Education Funding Council for England*, con l'accordo di tutti gli altri enti britannici di finanziamento dell'università, è considerata da questi enti come la sintesi della *good practice* nella governance universitaria.

³ Nell'università d'élite dell'Europa di alcuni decenni fa, i professori ordinari erano figure potenti. Ciascuno di loro controllava un intero «istituto», entro il quale decideva individualmente e senza rendere conto a nessuno. Quando era necessaria una decisione formale da parte di un organo collegiale, egli cercava accordi con gli altri professori. Era l'università dei «baroni» italiani o degli «uomini d'affari che non possono fallire» tedeschi (Schimank, 2005). Questa descrizione si può dire superata nell'università di massa di oggi, soprattutto per il forte incremento nel numero di docenti, che ne ha diluito il potere individuale. Tuttavia, pur essendo meno potenti, i professori di molte università europee di oggi continuano in larga misura a muoversi secondo gli schemi del passato.

⁴ Non essendo associato a precise responsabilità individuali, né sottoposto a una stretta supervisione da parte di un organo di governo superiore, il potere di questi dirigenti può sfociare nell'arbitrio più facilmente di quello dei dirigenti «manager» degli atenei anglosassoni.

⁵ Ciascuna *grande école* francese è tipicamente retta da un consiglio d'amministrazione e da un direttore, il primo composto in maggioranza (o in qualche caso per la metà, come per l'*École Normale Supérieure*) da membri esterni all'istituzione, il secondo nominato dal Governo francese, in alcuni casi su indicazione di un *search committee* di personalità di alta qualificazione.

⁶ È attualmente in discussione in Francia un disegno di legge che, se approvato, potenzierà fortemente l'autonomia degli atenei dal Governo centrale, modificandone allo stesso tempo anche la governance interna. In particolare, secondo questa riforma il consiglio d'amministrazione diventerebbe un organo meno pletorico (contando tra i venti e i trenta membri, ripartiti più o meno come oggi) e avrebbe il potere esclusivo di nominare il presidente dell'ateneo e anche di delegargli i propri poteri decisionali. Il presidente, oltre ad avere un ruolo rafforzato, potrebbe restare in carica per un massimo di due mandati di quattro anni, contro l'attuale mandato unico di cinque anni.

⁷ Molti atenei tedeschi hanno anche un organo consultivo interamente composto da membri esterni, tratti dal mondo dell'industria, spesso denominato *kuratorium*.

⁸ Una delle eccezioni più notevoli allo schema descritto è data dalla celebre Università di Göttingen che, in seguito a una riforma approvata nella Bassa Sassonia nel 2003, ha assunto lo status di fondazione autonoma pubblica, governata da un consiglio con maggioranza di membri esterni e con il potere di nominare il presidente.

⁹ Una descrizione complessiva del sistema universitario statunitense è riportata in Marrucci, 2003.

¹⁰ Questa statistica, così come gran parte delle considerazioni che seguiranno in questo paragrafo sugli Stati Uniti, sono focalizzate sui circa duemilacinquecento istituti universitari che conferiscono titoli di studio almeno quadriennali (il *bachelor degree*, circa equivalente alla nostra laurea triennale), escludendo cioè gli oltre millecinquecento *junior colleges* e *community colleges* che offrono solo titoli biennali (*associate degree*) e diplomi vocational (Marrucci, 2003).

¹¹ In nove Stati c'è un solo sistema che raccoglie tutte le università, nei restanti quattordici due o in qualche caso tre, ciascuno dei quali raccoglie tutte le università abbastanza omogenee per mission istituzionale (tipica è ad esempio la suddivisione in un sistema di *research universities*, che si occupano di didattica e ricerca, e un sistema di *colleges* o *master-granting universities* che si occupano prevalentemente di didattica) (OCSE, 2004a).

¹² Una fonte di informazioni quantitative sulla governance di ateneo negli Stati Uniti è data dai risultati di un vasto sondaggio somministrato ai *president* e ai rappresentanti dei docenti di un campione di quasi mille istituti universitari del paese, rappresentativo dell'intero sistema universitario della nazione (Kaplan, 2004).

¹³ Si veda anche Tighe, 2003, che critica l'attuale funzionamento della governance universitaria statunitense, sostenendo che i *board* degli atenei sono troppo distanti e tengono troppo poco conto delle opinioni dei docenti, e tuttavia si guarda bene dal sostenere l'opportunità di modificare la predominanza di membri esterni nel *board*.

¹⁴ Anche fuori dalle università, negli USA (e tendenzialmente nel resto del mondo), la *best practice* della *corporate governance* prevede che nel *board of directors* di ogni azienda vi sia una larga maggioranza di membri esterni, in modo da garantirgli un'adequata indipendenza dal *management* interno alla stessa.

¹⁵ Il numero di componenti medio del *board* è di venticinque, e in particolare tredici nelle università pubbliche e trentadue nelle private (Kaplan, 2004).

¹⁶ In alcuni Stati i membri del *board* sono invece addirittura scelti per elezione diretta da parte di tutti i cittadini. Questo è ad esempio il meccanismo utilizzato per gli otto membri del *board* della *University of Michigan*. Il rinnovo è graduale, per cui solo due membri vengono eletti ogni due anni, per un mandato di otto anni.

¹⁷ Ad esempio, in California, per la nomina di diciotto dei ventisei membri del *board of regents* che governa i nove atenei della University of California, c'è un *search committee* che propone le nomine al governatore, composto da rappresentanti delle autorità politiche (governatore e parlamento), del *board* in carica, dei docenti, degli studenti e delle associazioni di laureati (*alumni*). Il rinnovo del *board* è scaglionato nel tempo e il mandato dei membri è di ben dodici anni, per cui ciascun governatore nel corso del suo incarico ha comunque la possibilità di nominare solo una frazione del *board*. Oltre ai diciotto membri nominati nel modo descritto, il *board* include 7 membri *ex officio* (il governatore della California e il suo vice, lo *Speaker* del parlamento, l'assessore alla pubblica istruzione della California, il presidente e il vicepresidente dell'associazione dei laureati e il *president* della University) e uno studente cooptato dal *board* stesso. Inoltre partecipano alle riunioni del *board* come rappresentanti dei docenti, ma senza diritto di voto, il presidente e il vicepresidente dell'*academic council*.

¹⁸ Nelle università appartenenti a un sistema statale composto da più atenei, viene nominato sia un vertice esecutivo dell'intero sistema (solitamente denominato *chancellor*) che un vertice esecutivo per ciascun ateneo (denominato *president*). Ciascun *president* rende quindi conto al *board* solo tramite il *chancellor*. In alcuni Stati (ad esempio la California) le denominazioni del *president* e del *chancellor* sono invertite. In altri si usano le denominazioni di *president* per il vertice del sistema e *provost* per quello del singolo campus.

¹⁹ La frequenza delle riunioni del plenum del *board* oscilla tra un paio di riunioni annue a un massimo di dodici-tredici riunioni all'anno, con una media complessiva di cinque (Kaplan, 2004). In realtà, il *board* spesso opera con sotto-commissioni, ma anche includendo queste, il quadro complessivo non cambia di molto.

²⁰ È abbastanza comune, ad esempio, l'utilizzo di un *search committee* composto in prevalenza di membri del *board*, ma integrato con docenti, studenti e *alumni*.

²¹ Lo stipendio di *president* di una *research university*, pubblica o privata, frequentemente supera i quattrocentomila dollari annui, e in qualche caso può arrivare a superare il milione, mentre un professore ordinario anche nelle migliori università raramente guadagna più di duecentomila dollari annui (cifre riferite al 2006).

²² Ma i componenti di queste commissioni sono di norma scelti dal dirigente accademico che ha la responsabilità della decisione finale e non eletti dai docenti.

²³ Il concetto della *shared governance* è spesso esteso anche alla consultazione degli studenti e in qualche caso di altre categorie di dipendenti. Tuttavia, il peso nella governance di studenti e del personale non docente resta molto inferiore a quello dei docenti.

²⁴ Questo è probabilmente uno dei motivi per cui fenomeni come il nepotismo nel reclutamento accademico sono sostanzialmente assenti nelle università statunitensi.

²⁵ In Oxford c'è stato recentemente un tentativo molto serio (guidato dal *vice-chancellor*, John Hood, con il sostegno del *council*) di riformare profondamente la governance dell'ateneo, prevedendo un *council* composto in maggioranza da membri esterni (otto su quindici). Il nuovo *council* sarebbe stato presieduto da un *chairman* scelto tra i suoi membri esterni, lasciando così al *vice-chancellor* solo il ruolo di vertice esecutivo. Questa riforma, fortemente caldeggiata anche dalle agenzie governative britanniche che finanziano le università, è stata alla fine respinta dal voto finale della *congregation* (a fine 2006). Tuttavia, è significativo il fatto che quasi il 40% dei docenti abbia votato a favore della riforma che limitava il loro stesso potere decisionale.

²⁶ Se non si riesce a trovare un accordo, la scelta compete al senato accademico in una rosa di tre membri proposta dall'Accademia delle Scienze austriaca.

²⁷ La Svizzera possiede due prestigiose università tecniche federali (ETH di Zurigo ed EPF di Losanna) che sono governate secondo un modello abbastanza simile a quello statunitense: condividono un unico *board*, i cui 11 membri sono tutti nominati dal consiglio federale della Svizzera, con un solo membro proposto dai due senati accademici (denominati *school assemblies*). I due *president* di ciascuna università (membri *ex officio* del *board*) sono a loro volta nominati dal consiglio federale su proposta del *board*. Tutti i poteri decisionali sono del *board* o dei due *president*, con un ruolo solo consultivo delle *school assemblies* elette dai docenti.

²⁸ Il mercato ottimizza il suo funzionamento anche e soprattutto espellendo i soggetti inefficienti, piuttosto che rendendo efficienti tutti quelli che vi operano. L'«espulsione», ovvero il fallimento, di svariate università sarebbe pertanto necessario prima di raggiungere una situazione ragionevolmente ottimale, il che comporterebbe costi esorbitanti associati al periodo transitorio in termini di risorse pubbliche e private.