

Governance istituzionale degli atenei pubblici: uno sguardo all'estero

Lorenzo Marrucci

*Università di Napoli Federico II
Dipartimento di Scienze Fisiche*

Governance istituzionale di ateneo: cos'è?

La struttura di governo interno del singolo ateneo:

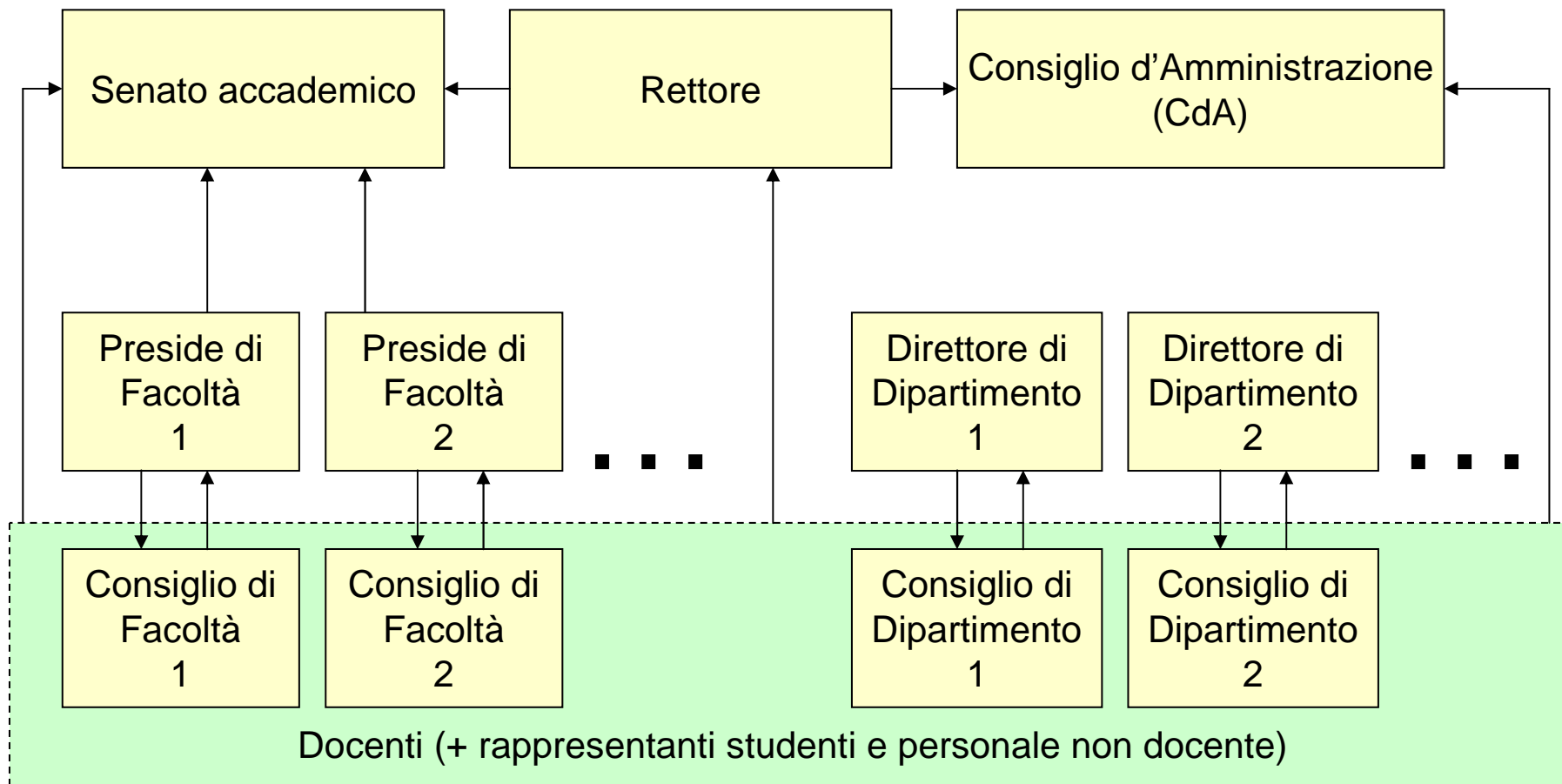
- quali organi decisionali ci sono
- come sono composti
- quali sono i loro poteri decisionali
- quali sono le loro competenze o responsabilità
- a chi rendono conto

Va distinta dalla “governance di sistema”, ossia nazionale (ministero, commissioni parlamentari, CUN, CRUI, comitati consultivi, agenzie di finanziamento, ecc.)

Va anche distinta dal “management”, ossia gestione dell’attuazione delle decisioni (ma il confine non è netto: il vertice del management fa parte della governance)

Governance istituzionale di ateneo: cos'è?

Schema tipico di un ateneo pubblico italiano:



Governance di ateneo: perché è importante?

A partire dal 1989 l'Italia ha fatto la scelta strategica dell'**autonomia universitaria**, come modello di *governance di sistema*:

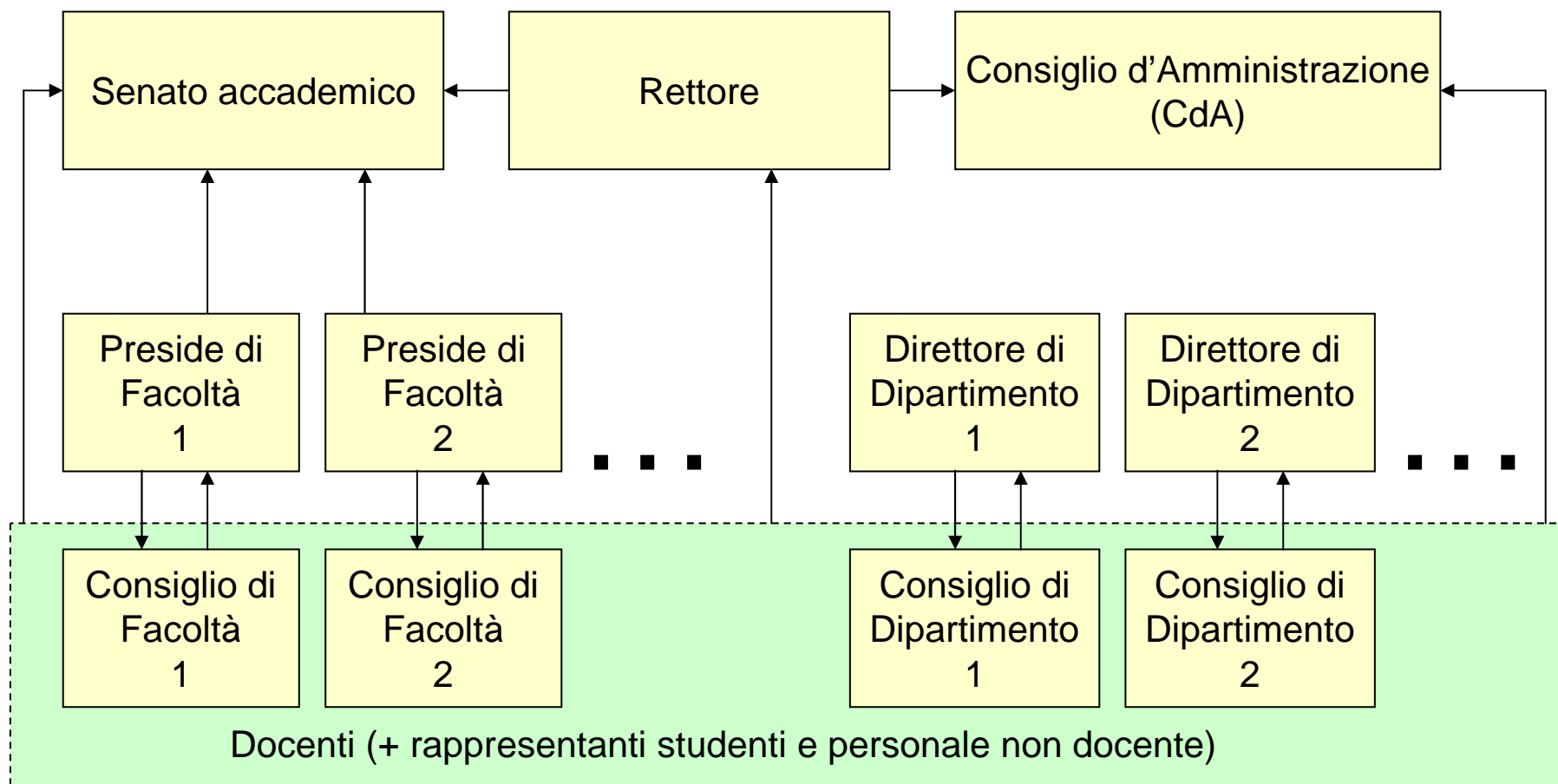
Spostamento dal centro (Ministero) ai singoli atenei di un insieme crescente di importanti poteri decisionali:

- organizzazione interna (Statuto)
- allocazione risorse umane e finanziarie
- attivazione e disattivazione corsi di studio
- definizione ordinamenti didattici
- reclutamento docenti e personale
- selezione studenti
- ...

... quindi la governance di ateneo è e diventerà sempre più importante!

Governance di ateneo oggi: funziona bene?

La complessità dello schema già fa intuire la risposta:



Governance di ateneo oggi: funziona bene?

Alcune risposte comuni:

- troppo assembleare
- lenta, farraginoso, inefficiente
- troppo time-consuming per i docenti
- non si capisce chi è responsabile di cosa
- scarsa professionalità

**... ma se i problemi fossero “solo” questi,
forse basterebbe una *revisione tecnica* della normativa...**

Alcune proposte comuni di revisione tecnica:

- più potere ai vertici monocratici (Rettore, Preside, Direttore)
- maggior separazione dei poteri (controllo/attuazione/regolamentazione)
- maggior chiarezza nell'attribuzione delle responsabilità

ma queste riforme non incidono sul vero problema...

Governance di ateneo oggi: funziona bene?

...il problema principale è infatti un altro:

<<autoreferenzialità>>



<<conflitto di interessi>>

I docenti sono i principali detentori del potere decisionale in ateneo, ma hanno **interessi solo parzialmente collimanti con quelli istituzionali** dell'ateneo

La maggioranza delle **decisioni da prendere riguardano gli stessi docenti** in modo forte e diretto (es.: reclutamento di allievi, promozioni, distribuzione dei finanziamenti e delle risorse, compiti didattici, incentivazioni, ecc.)

Il processo decisionale ne risulta profondamente distorto: i fini istituzionali dell'ateneo vanno in secondo piano rispetto alle dinamiche interne di potere (accordi di reciproco scambio, distribuzione a pioggia o rotazione, scelte per quieto vivere)

Questo è oggi il problema centrale della nostra università pubblica

Un problema solo italiano?

Intanto, non un problema nuovo:

AN INQUIRY INTO THE NATURE AND CAUSES OF THE WEALTH OF NATIONS

Adam Smith – 1776

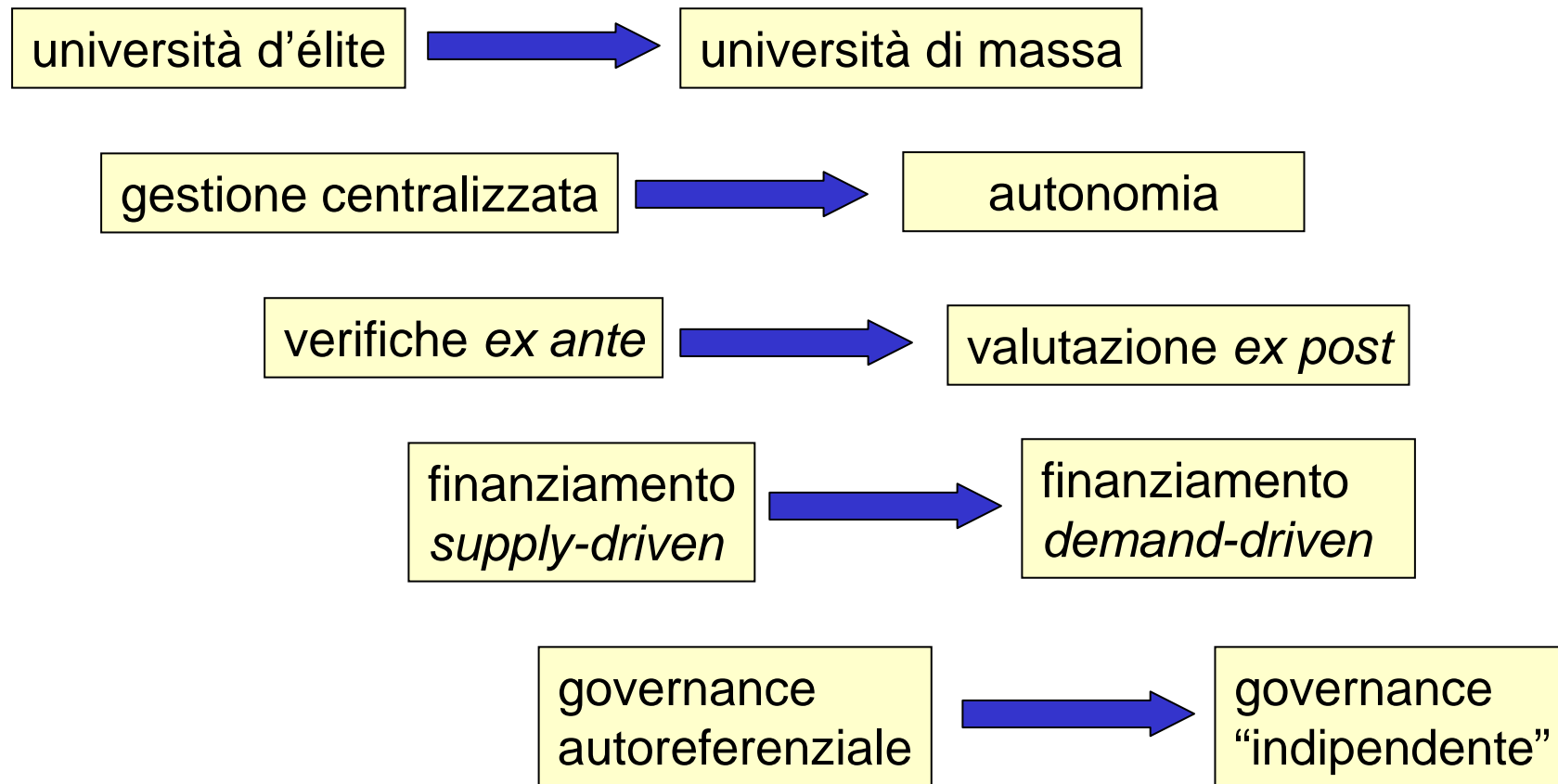
[....]

<<Se l'autorità a cui è soggetto il docente risiede nell'organismo collegiale, la facoltà o l'università, di cui egli stesso è un membro e di cui la grande maggioranza degli altri membri sono, come lui, docenti o persone che dovranno diventare docenti, è probabile che essi faranno causa comune, saranno molto indulgenti gli uni con gli altri, e ciascuno consentirà al proprio vicino di trascurare il proprio dovere, purché gli sia a sua volta permesso di trascurare il proprio.>>

[...]

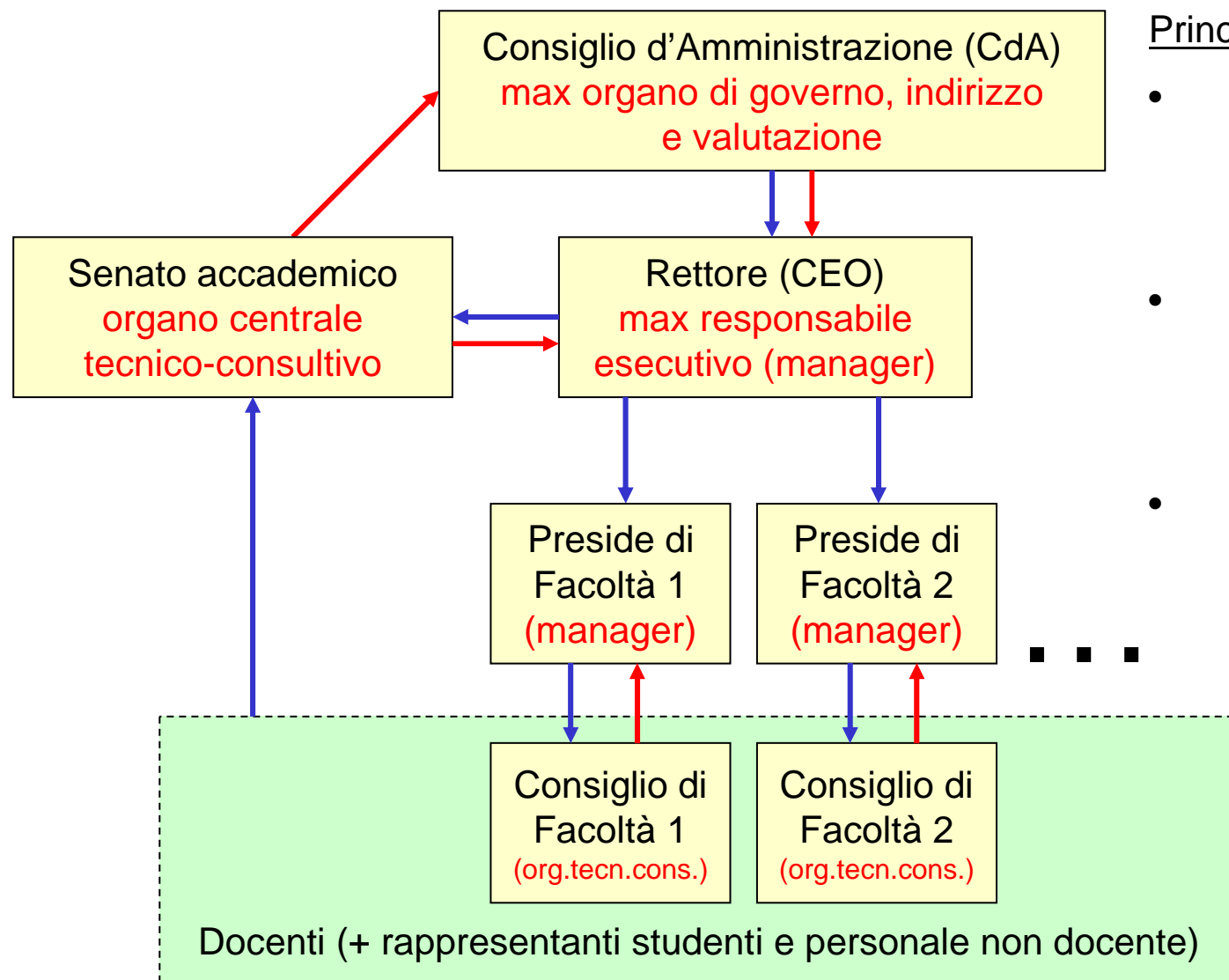
Un problema solo italiano?

Processi “natural” di trasformazione in atto *in tutto il mondo* industrializzato:



Il progressivo abbandono del modello di governance tradizionale autoreferenziale accomuna tutti i paesi (eccetto gli Stati Uniti)

Qual è lo schema della nuova governance “indipendente”?



Principi fondamentali:

- CdA unico *organo responsabile* (Senato solo consultivo, *Rettore nominato* da CdA)
- CdA con *maggioranza di membri esterni* (cioè indipendenti, liberi da conflitti d'interesse)
- Collegamento con management divisionale mediante *deleghe a cascata*

→ = nomina, presiede, delega, elegge

→ = consiglia, controlla

Problema centrale: chi nomina i membri esterni del CdA?

Diverse soluzioni possibili:

- ➔ nomina da **governi o parlamenti** nazionali e/o locali (Svezia, Olanda, Svizzera, Austria, Stati Uniti, Regno Unito, Australia, Canada)
- ➔ nomina da **stakeholders esterni di riferimento**, come associazioni rappresentative del mondo del lavoro, accademie, scuole, istituti di ricerca, ecc., anche tramite “**assemblee di soci**” (Regno Unito)
- ➔ elezione da **associazioni di “alumni”** (Stati Uniti, Australia, Canada)
- ➔ **cooptazione** dal CdA stesso (Regno Unito, Canada, Australia, Stati Uniti, Danimarca, Austria)

...ovviamente sono possibili anche tutte le combinazioni

Un dettaglio importante: anche quando ci sono nomine politiche, cioè da governi e parlamenti, di solito ci sono misure per evitare una “politicizzazione” delle nomine

“Case studies”: University of California

Storia: come tutte le università statunitensi, la sua governance è sempre stata del tipo “indipendente”

Schema: Un unico CdA (board of regents) per tutte le 9 università, un CEO del sistema (President) e un CEO per ciascun campus (Chancellor), un senato accademico consultivo con poteri decisionali in ambito didattico

Composizione CdA: Il board è composto da 26 membri votanti: 18 membri nominati dal governatore della California con ratifica parlamentare (con **mandati di 12 anni**), lo stesso governatore, il suo vice, lo speaker del parlamento, il sovrintendente della pubblica istruzione, il presidente e il vicepresidente dell'associazione degli alumni, uno studente cooptato dal board (mandato di 1 anno) e il President dell'università; il presidente e il vice presidente dell'academic council (docenti) partecipano senza diritto di voto.

Modalità di nomina esterni: Le nomine del governatore sono proposte da una **commissione di selezione** ad hoc (che dura 2 anni) composta da rappresentanti delle autorità politiche, dei membri già in carica del cda, dei docenti, degli studenti e delle associazioni di laureati dell'ateneo. Tutti i mandati sono sfalsati, per avere un **rinnovo graduale** (e quindi scelte più attente e uno sganciamento dai cicli politici). **I membri del board non sono pagati.**

Modalità di nomina CEO: Il board recluta e nomina il president dell'università e, su sua proposta, i chancellor dei singoli campus.

Ruolo del senato accademico: Il senato accademico autorizza e supervisiona i corsi di studio, fissa le regole di selezione degli studenti, e i requisiti per il conseguimento dei titoli di studio

“Case studies”: Austria

Storia: Inizialmente, la governance è quella classica autoreferenziale. Dopo l'introduzione dell'autonomia nel 1993, viene approvata una riforma della governance e un rafforzamento dell'autonomia nel 2001

Schema: Un CdA (Universitätsrat) al vertice, un CEO (Rector) inserito in un comitato esecutivo (Rettorato: rettore + 4 prorettori), un senato accademico ancora forte e non solo consultivo

Composizione CdA: 5, 7 o 9 membri. **Tutti sono esterni all'università**. Un numero paritario di membri (2+2, 3+3 o 4+4) nominati dal senato accademico e dal ministro; un membro aggiuntivo è cooptato di comune accordo (in caso di non accordo, il senato sceglie in una rosa proposta dall'accademia delle scienze)

Modalità di nomina esterni: i membri nominati dal ministro devono **non aver avuto incarichi politici** negli ultimi 4 anni; anche i membri nominati dal senato devono essere esterni all'università

Modalità di nomina CEO: il CdA nomina il Rettore in una rosa di tre nomi proposti dal Senato; però, il CdA può revocare la nomina quando vuole; il CdA nomina anche i 4 prorettori in una rosa proposta dal Rettore, sentito il Senato. Il Rettorato nomina gli altri dirigenti (Presidi, Direttori).

Ruolo del senato accademico: Il senato accademico approva le modifiche dello statuto, seleziona tre nomi per il posto di Rettore, elegge parte dei membri del CdA (ma le assunzioni dei professori competono al Rettore)

“Case studies”: Danimarca

Storia: Inizialmente, la governance è quella classica autoreferenziale. Nel 1993 viene introdotta l'autonomia e ritoccata la governance (più “separazione dei poteri”, più potere a studenti e personale non docente nell'elezione del Rettore). Nel 2003, viene **approvata con accordo bipartisan una riforma radicale della governance**

Schema: Un CdA (board) al vertice, un CEO (Rettore), uno o più consigli accademici (di facoltà) al posto di un unico senato accademico

Composizione CdA: alcuni membri eletti da docenti, personale non docente e studenti (dagli studenti almeno 2), gli altri (in maggioranza) sono **esterni nominati dall'università stessa come stabilito nello statuto** (approvato dal CdA). **In prima applicazione**, il senato accademico uscente propone una norma transitoria dello statuto per la nomina dei membri del primo CdA (in particolare gli esterni), **soggetta all'approvazione del Ministro**

Modalità di nomina esterni: dipende dall'università, ma è raccomandata la cooptazione dal CdA stesso; devono essere **personalità di alto spessore scientifico ed avere competenze gestionali**

Modalità di nomina CEO: il CdA recluta e nomina il Rettore; il Rettore nomina i Presidi; i Presidi nominano i Direttori di dipartimento.

Ruolo del senato accademico: non c'è; i consigli accademici di facoltà sono essenzialmente consultivi

(OCSE e Commissione Europea la considerano una riforma da prendere a esempio)

“Case studies”: Inghilterra

Storia: Fino ai primi anni 70 la governance è quella classica autoreferenziale. A partire dagli anni 70 le old universities cambiano progressivamente gli statuti e adottano governance indipendenti (salvo Oxford e Cambridge). Le new universities sono riformate da una legge del 1992.

Schema: Un **CdA (Council) al vertice, ma sottoposto alla supervisione di un’“assemblea dei soci”** (Court) composta da stakeholders interni ed esterni (esterni in maggioranza, eccetto a Oxford e Cambridge), un CEO (vice-chancellor), un senato (academic board)

Composizione CdA: cambia con l’ateneo, ma c’è sempre una maggioranza di esterni (salvo Oxford e Cambridge), oltre a eletti da docenti e studenti (pochi)

Modalità di nomina esterni: dipende dall’università, ma gli esterni sono tipicamente in parte scelti dalla Court e in parte cooptati dal Council stesso

Modalità di nomina CEO: il Council recluta e nomina il vice-chancellor (anche a Oxford e Cambridge).

Ruolo del senato accademico: decide delle questioni strettamente accademiche, consiglia il CdA

“Case studies”: Oxford

Storia: Nel corso degli ultimi anni ha lentamente aumentato il numero di esterni nel CdA (Council), ma sono sempre una piccola minoranza. **Da due anni si discute all'interno della comunità di Oxford una radicale riforma** che porterà una **maggioranza di esterni nel Council** (pur sottoposto ad una supervisione della Court, ancora composta da interni). Il promotore è l'attuale vice-chancellor (Dr. John Hood, neozelandese, primo vice-chancellor reclutato dall'esterno di Oxford). La spinta riformatrice è anche dovuta alle aspettative delle autorità politiche e della società.

Schema: CdA (Council) al vertice, sottoposto alla supervisione di un'“assemblea dei soci” (Court), un CEO (vice-chancellor), un senato (academic board)

Composizione CdA: 15 membri, di cui 8 esterni e 5 interni, oltre al vice-chancellor (reclutato dal CdA) e il pro-vice-chancellor (nominato dal vice-chancellor)

Modalità di nomina esterni: proposti da una commissione di selezione con maggioranza di membri eletti dalla Court, ma con anche membri esterni tra cui il presidente, e approvati dalla Court

Modalità di nomina CEO: il Council recluta e nomina il vice-chancellor

Ruolo del senato accademico: decide delle questioni strettamente accademiche ma le decisioni sono sottoposte a ratifica del Council, che le può rimandare indietro motivatamente

Le riforme della governance all'estero: il quadro d'insieme

Italia, Germania, Francia, Spagna, ecc.:

- autonomia avviata ma incompleta
- molteplicità di organi di vertice senza chiara gerarchia
- CdA a maggioranza di interni (soprattutto docenti)
- rettore (CEO) eletto da interni (soprattutto docenti)

← Notate: sono tutti paesi
i cui sistemi universitari
sono considerati in crisi
(soprattutto Italia e Germania)

Stati Uniti (univ. pubbliche e private):

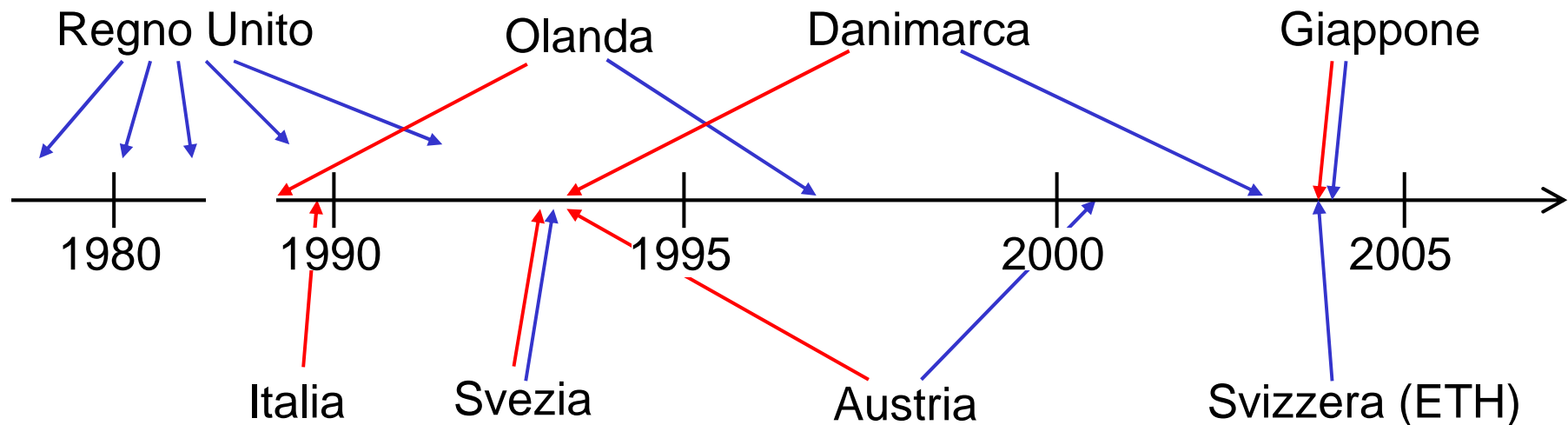
- autonomia completa
- CdA unico vertice per decisioni finali
- CdA totalmente di esterni o quasi
- president (CEO) nominato dal CdA

Regno Unito, Canada, Australia, Svezia, Olanda, Austria, Danimarca, Svizzera, Giappone, ecc.: (riforme molto simili, più o meno recenti)

- autonomia completa o quasi
- CdA unico vertice per decisioni finali (in Giappone il vertice è il CEO)
- CdA a maggioranza di esterni (in Austria tutti esterni, in Giappone 50%)
- CEO nominato dal CdA (in Austria nomina in rosa proposta dal Senato, in Giappone nomina da commissione mista CdA-Senato)

Le riforme della governance all'estero: il quadro d'insieme

Time-line delle riforme dell'**autonomia** e della **governance**:



In diversi paesi la riforma della governance ha seguito quella dell'autonomia dopo una decina d'anni di "malfunzionamenti"

(...ma l'Italia è in ritardo)

Riforma radicale della governance: ci sono alternative?

Abbandono dell'autonomia e ritorno al centralismo

→ Una follia!

Controllo politico diretto degli atenei (modello ASL)

→ Inefficace, mette a rischio l'indipendenza della scienza e dell'insegnamento dalla politica

Lasciamo la governance autoreferenziale ma facciamo tanta valutazione e incentivazione

→ La valutazione è sempre difficile e contestabile e gli incentivi non possono superare la forza dei conflitti d'interesse

Creiamo un vero mercato dell'educazione superiore e lasciamo la cosa all'iniziativa degli atenei: il mercato farà il resto

→ Forse in cento anni e con tanti soldi pubblici...

Riforme "cosmetiche" (maggior verticismo, maggior coinvolgimento di studenti e altro personale, più "separazione dei poteri", ecc.)

→ Non elimina i conflitti d'interessi, è inefficace, dissipa energie (ma temo sia l'accadimento più probabile)

Un'obiezione comune: i nuovi modelli di governance non sono “democratici” come il modello “classico”

Rispondiamo con due analogie paradossali:

Sarebbe veramente “democratico” un comune il cui sindaco, la giunta e il consiglio fossero eletti dai soli dipendenti comunali?

Sarebbe “democratico” un ministero il cui ministro fosse eletto dai dipendenti ministeriali?

In conclusione:

Il problema più grave e prioritario della nostra università oggi, in regime di crescente autonomia, è la sua governance di ateneo autoreferenziale

In questo l'Italia non è diversa da tanti altri paesi che hanno intrapreso la via dell'autonomia, ma molti sono più avanti nel percorso riformatore

La giusta soluzione può essere trovata studiando comparativamente le riforme e i modelli di altri paesi e individuando un mix appropriato per l'Italia

In ogni caso la giusta soluzione non potrà non prevedere:

- **un organo di governo di vertice *unico*, composto da membri interni ed esterni, questi ultimi in maggioranza (per minimizzare i conflitti d'interesse)**
- **un rettore CEO professionale, reclutato dall'organo di governo e non eletto**
- **un sistema di management semi-professionale, mediante deleghe a cascata, con il rettore al vertice (e che include presidi e direttori di dipartimento)**
- **organi collegiali centrali e divisionali tecnico-consultivi ma non deliberativi**