

La governance delle università: uno sguardo comparato

Marino REGINI
(Università Statale di Milano)



Seminario EconomEtica e POLIS, Vercelli, 2 Marzo 2012

Le riforme della governance universitaria in Europa (1)

La riforma Gelmini della governance universitaria si inserisce in un' ondata di riforme che ha riguardato tutta l' Europa continentale:

- *Svezia 1993-1997*
- *Olanda 1997*
- *Austria 2002*
- *Danimarca 2003*
- *Svizzera 1991-2003*
- *Germania 2003-2009*
- *Finlandia 2010*
- *Francia (loi Fillon-Pécresse 2007)*
- *Spagna (legge Lomlou 2007)*
- *Portogallo (legge n. 62 del 2007)*

Le riforme della governance universitaria in Europa (2)

... e non solo l' Europa continentale:

- *Gran Bretagna (Politecnici trasformati in Università nel 1992)*
- *Asia: Giappone, Cina, Singapore*

Il comune modello di queste riforme è rappresentato da quello delle università anglosassoni:

- regolazione burocratica sostituita da **autonomia responsabile**
- auto-governo collegiale su base elettiva sostituito, con gradi diversi, da **managerial shared governance**

Perché questa ondata di riforme della governance?

- a) Fattori economici:** l'enorme aumento dei costi necessari a finanziare un SIS di massa + la retorica dell'economia della conoscenza che affida alle università un ruolo cruciale nello sviluppo. I governi diventano attenti all'efficienza delle strutture di governance e alla loro apertura al sistema economico.
- b) Fattori culturali:** diffusione dei principi del NPM (managerialismo, misurazione della performance, trasparenza, accountability, autonomia seguita da valutazione). La governance dei SIS dell'Europa continentale, tradizionalmente basata su una dettagliata regolazione burocratica del loro funzionamento, si trasforma in un modello di “guida a distanza” dello stato, in cui si dettano poche regole generali e si incoraggiano gli attori universitari ad affidarsi ai meccanismi del mercato anziché a logiche corporative e auto-referenziali

Gli attori tradizionali della governance universitaria

Nei tradizionali sistemi continentali **la formazione superiore e la ricerca** non venivano concepiti come beni “offerti” da una organizzazione (l’ università) a fronte di una “domanda” privata, bensì come **beni pubblici** la cui produzione era finanziata e regolata dallo **stato**, ma operativamente delegata a **comunità accademiche** che erano le uniche depositarie del *know-how* necessario a decidere come organizzare questa produzione. Da questo discendevano i modelli di governance delle università dell’ Europa continentale, efficacemente descritte come “un insieme di docenti organizzati in facoltà con a capo un Ministro”.

Una logica burocratica e una auto-referenziale convergevano nel produrre un sistema di governance basato su norme dettate dall’ alto (il Ministero), la cui attuazione era delegata all’ autogoverno collegiale (i docenti). In quel sistema, stato e comunità accademiche erano gli unici attori rilevanti.

Nuovi attori, nuovi sistemi di governance

Una logica diversa ha cominciato a imporsi nei sistemi universitari europei quando altri attori, oltre ai due tradizionali (stato e comunità accademiche), sono riusciti ad acquisire un certo grado di influenza.

- Il primo di tali attori sono le **università** intese come organizzazioni dotate di interessi propri e distinti da quelli delle comunità accademiche che le compongono, e al tempo stesso di un' autonomia dallo stato sufficiente a perseguire tali interessi, anche in competizione fra loro.

- Il secondo gruppo di attori sono invece gli **utenti** delle università, che richiedono una gestione “efficiente” e trasparente delle risorse, cioè mirata a soddisfare le loro domande anziché interessi di soggetti interni al sistema (*accountability*). I principali utenti sono **i potenziali studenti e le loro famiglie** da un lato, e **il mondo delle imprese e del lavoro** dall' altro.

La logica delle riforme in Europa

- Il **principio** fondamentale che ha ispirato le riforme della governance in Europa è quello dell' **autonomia responsabile**
- L' **autonomia** intesa come capacità di un ateneo di progettare e realizzare gli obiettivi prescelti, senza condizionamenti estranei all' interesse generale dell' ateneo stesso
 - La **responsabilità** intesa come esigenza che gli organi e le strutture che progettano e realizzano quegli obiettivi rispondano del loro operato a organismi di controllo indipendenti da questi, che non siano in sostanziale conflitto di interessi e che possano sanzionarli

Il vizio di fondo

della governance tradizionale in Italia

Il vizio di fondo della governance tradizionale in Italia stava nella mancanza del secondo elemento (la responsabilità).

- ❑ Ciò che veniva chiamato “gestione democratica e collegiale” degli atenei era in realtà una gestione basata su un macroscopico **conflitto di interessi**: gli organi decisionali - S.A. e CdA - che dovevano decidere sull’ allocazione delle risorse (fondi, reclutamento, ecc.) erano composti dai rappresentanti eletti di quelle strutture (facoltà, dipartimenti, ecc.) che le risorse le richiedono e le utilizzano.
- ❑ Inoltre, la collegialità e l’ elettività degli organi decisionali di auto-governo impediva di fatto ogni selezione in base al merito, o a qualunque altro criterio comportasse decisioni selettive, per favorire invece **meccanismi spartitori** tesi a non scontentare nessuno, e quindi a conservare e riprodurre l’ esistente.

I vizi dell' autogoverno collegiale su base elettiva sono un problema antico...

“Se l' autorità alla quale.. [un docente] è soggetto risiede nella corporazione, collegio, o università della quale egli stesso è membro e in cui la maggior parte degli altri membri sono, come lui, persone che insegnano o dovrebbero insegnare, tutti probabilmente faranno causa comune nell' essere vicendevolmente molto indulgenti, e ognuno consentirà al collega di trascurare il proprio dovere purché egli stesso possa trascurare il suo”

Adam Smith, *La ricchezza delle nazioni*, 1776 (trad. it. 1973)

Quali i problemi di un autogoverno collegiale degli atenei?

- *Conflitto di interesse*
- *Opacità della catena delle responsabilità*
- *Confusione dei compiti e dei ruoli tra gli organi*
- *Inefficienza decisionale*
- *Dilettantismo*
- *Populismo accademico*

D' ALTRO CANTO:

solo le comunità scientifiche sono in grado di valutare problemi e prospettive nella loro area...

Un dilemma organizzativo

Il principale **dilemma organizzativo** della governance universitaria è il seguente: quanto privilegiare l'assenza di conflitti di interesse e quanto invece la conoscenza dall'interno delle situazioni su cui si interviene?

- L'**assenza di conflitti di interesse** implica che gli organi che decidono o propongono la ripartizione delle risorse non possano essere composti da coloro che le risorse le impiegano, altrimenti prevarranno soluzioni spartitorie o scelte basate sui rapporti di forza
- D'altro canto, solo le comunità scientifiche sono in grado di valutare problemi e prospettive nella loro area. Solo chi ha una **conoscenza approfondita e dall'interno** delle potenzialità e delle criticità di una struttura o di un'area scientifica può indicare quali insegnamenti attivare, quali ricerche sostenere e quali profili privilegiare nel reclutamento.

Come risolvono il dilemma gli altri sistemi universitari

- Vi è un organo (**SA**), con funzioni consultive ed eletto garantendo la massima apertura, che rappresenta la comunità di chi nell' università lavora e di chi è lì per imparare. Quest' organo ha il compito di attivare le **conoscenze maturate all' interno dell' organizzazione**, uno spirito identitario, una partecipazione e intelligenza diffusa
- Ma un organo con quel tipo di composizione non evita il **conflitto di interessi** e corre il rischio dell' autoconservazione e di logiche spartitorie. Per contrastare questi rischi, le decisioni sono demandate a un organo (**CdA**) con funzioni di indirizzo, finanziamento e controllo, che rappresenta i potenziali beneficiari e più in generale i cittadini votanti contribuenti, quindi è composto da esterni
- Il **Rettore o Presidente**, che svolge funzioni di progettazione ed esecutive, è designato da organismi che ne valutano le competenze manageriali, e non eletto

Uno sguardo comparato: come viene scelto il Rettore

Rettore Eletto

BELGIO
GRECIA
SPAGNA
ITALIA

Rettore Nominato (in rosso paesi passati da 1° a 2° sistema)

AUSTRALIA
AUSTRIA
CANADA
DANIMARCA
FINLANDIA
FRANCIA
GERMANIA
GIAPPONE
GRAN BRETAGNA
OLANDA
PORTOGALLO
USA
SVEZIA
SVIZZERA

Uno sguardo comparato: come viene scelto il CdA

CdA con maggioranza di interni (eletti)

BELGIO
GRECIA
FRANCIA (solo università)
PORTOGALLO
SPAGNA
ITALIA (pre l. 240?)

CdA con maggioranza di esterni (nominati)

AUSTRALIA
AUSTRIA
CANADA
DANIMARCA
FINLANDIA (50%)
FRANCIA (grandes écoles)
GERMANIA (maggioranza Länder)
GIAPPONE (50%)
GRAN BRETAGNA
OLANDA
USA
SVEZIA
SVIZZERA

Uno sguardo comparato: come vengono nominati gli esterni nel CdA

- **Nomina politica, su proposta di Comitato di saggi** (USA, Svezia)
- **Nomina diretta da parte del Governo** (Austria, Olanda, Danimarca)
- **Nomina da assemblea stakeholders esterni** (Gran Bretagna, Danimarca)
- **Cooptazione da parte dei membri in carica del CdA**
(USA, Gran Bretagna, Canada, Australia, Francia, Austria, Danimarca)
- **Elezione da associazioni Alumni** (USA, Canada, Australia)
- **Nomina da vertici accademie e associazioni scientifiche, professionali o di categoria** (Gran Bretagna)

Uno sguardo comparato: i rapporti SA - CdA

Bicameralismo quasi simmetrico

(ma con prevalenza del Senato)

AUSTRIA

GERMANIA (alcuni Länder)

GRECIA

SPAGNA

ITALIA (pre l. 240)

CdA

come Unico organo di Vertice o
Supervisory Board

AUSTRALIA

BELGIO

CANADA

DANIMARCA

FINLANDIA

FRANCIA

GERMANIA (alcuni Länder)

GIAPPONE

GRAN BRETAGNA

OLANDA

PORTOGALLO

USA

SVEZIA

SVIZZERA

Uno sguardo comparato: come vengono scelti i presidi

Eletti

BELGIO
FRANCIA
GERMANIA
GRECIA
PORTOGALLO
SPAGNA
SVEZIA
ITALIA (pre l. 240)

Nominati

AUSTRALIA
AUSTRIA
CANADA
DANIMARCA
FINLANDIA
GIAPPONE
GRAN BRETAGNA
OLANDA
USA
SVIZZERA

Sintesi: le soluzioni adottate nelle riforme degli altri

- Ruolo forte di indirizzo strategico del **Cda**, a maggioranza di membri esterni nominati, come vertice unico dell' ateneo
- Grande rilevanza e forti poteri assegnati al **Rettore** o Presidente, anch' esso designato
- Ruolo del **SA** diverso rispetto al passato: non più vertice reale dell' ateneo, ma organo che ha il compito di fornire pareri su tutte le materie scientifiche e didattiche, senza però essere il decisore finale
- Nomina e non elezione del middle management (**presidi**), organi gestionali più che di rappresentanza