LA GOVERNANCE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO IN ITALIA: 1989-2008[1]

Gianfranco Rebora, Matteo Turri[2]

1. La governance del sistema universitario: un modello di analisi

L'università italiana è cambiata molto negli ultimi 50 anni, si è trasformata per l'impulso di forze ed energie sia esterne al mondo accademico sia presenti al suo interno. E' opportuno inquadrare i diversi fenomeni di questa evoluzione nella cornice della *governance* del sistema universitario nel suo insieme.

Governance è un concetto che ha tante versioni e sul quale non c'è consenso generale. Originariamente era un sinonimo di *government* o di assetto istituzionale e di governo, ma dagli anni '80 ha iniziato ad essere associato a una visione di cambiamento con attenzione particolare per le reti che connettono diversi aspetti della vita civile e dello stato. Solitamente ci si riferisce a un modello di regole caratterizzato da reti che connettono la società civile e lo stato (Bevir, Rhodes e Weller, 2003; Hood, 1991). C'è in questo una sovrapposizione di schemi logici improntati a diverse concezioni che riflettono anche tradizioni amministrative e culture proprie di diversi paesi.

Nel periodo indicato le caratteristiche del modello politico istituzionale si combinano in molti paesi con l'ondata di riforme più specificamente amministrative, cui ci si riferisce con temine di *new public management* e che porta a focalizzarsi non solo sulle politiche ma sul management, sulla valutazione dei risultati e sull'efficacia. L'attenzione è rivolta ad aspetti come la suddivisione delle burocrazie pubbliche in agenzie orientate ai risultati e che operano in una logica economica e di contratti espliciti, oppure come l'utilizzo della leva della competizione all'interno dei sistemi pubblici. I programmi di taglio di costi e le formule di *outsourcing* di servizi sono gli interventi più diffusi. Spesso si insiste anche su uno stile di management che valorizza gli incentivi economici e il perseguimento di obiettivi ben definiti (Bevir, Rhodes e Weller, 2003).

Negli ultimi tempi (Dent et al., 2007) il concetto sta evolvendo al di là dell'associazione con il NPM per considerare il tema delle reti che presiedono al funzionamento di pubblici servizi e

le modalità regolazione ed autoregolazione di sistemi complessi, partecipati da molteplici soggetti e stakeholders.

Questo sfondo concettuale aiuta a leggere e interpretare le tendenze di cambiamento dell'istruzione superiore italiana, che si può considerare un sistema complesso caratterizzato dalla presenza di università statali e non statali, o private, e da un composito nucleo centrale istituzionale che si sforza di orientarne e guidarne l'attività. La governance di questo sistema è in continua evoluzione almeno da 30 anni.

Lo studioso norvegese Olsen (2005 e 2007) ha analizzato i cambiamenti della governance universitaria in Europa, applicandovi un proprio modello concettuale, in origine elaborato osservando i processi evolutivi degli stati (Olsen, 1988). Secondo questa visione esistono e si fronteggiano due concezioni fondamentalmente diverse dell'università: quella che è propria di chi la considera strumento di politiche o di fini di soggetti distinti ed esterni e quella sostenuta da chi la vede come istituzione sociale dove predominano istanze e fini di ordine interno. La governance del sistema può quindi caratterizzarsi per il prevalere della concezione dell'università come strumento, oppure come istituzione. L'assetto di governance risente però anche di una seconda variabile, che riguarda il ruolo degli attori che influenzano i processi decisionali e in particolare il fatto che questi condividano obiettivi e norme di comportamento, oppure che esprimano in proposito istanze differenti e anche conflittuali.

Per chi aderisce alla concezione istituzionale, l'università è una comunità di studiosi governata da regole condivise, se prevale la comunanza di obiettivi. Diventa invece una democrazia rappresentativa se gli obiettivi e le norme comportamentali fatti propri dai soggetti principali sono differenziati e conflittuali e devono quindi trovare una mediazione. Diversamente, nella versione strumentale, l'università è pensata come vettore di politiche nazionali (e relative agende) nel caso che esista condivisione degli obiettivi. Se prevale invece il pluralismo o la diversità di riferimenti e di idee, l'università appare come un ente che offe una varietà di servizi immerso in un contesto di interazioni aperto anche alla competizione di mercato.

Ciascuna delle quattro visioni dispiega una propria coerenza interna che si esprime in un'ampia gamma di caratteristiche: le concezioni ideali, i principi di fondo, gli elementi culturali e anche eventi reali, azioni messe in atto da diversi soggetti, politiche pubbliche, norme, meccanismi di finanziamento e incentivazione, ecc. Particolare attenzione è dedicata al piano delle idee, dei diversi concetti di università che si confrontano, alimentando il dibattito in materia e influenzando le azioni dei diversi stakeholders. Le quattro visioni competono una con l'altra nei dibattiti e di fatto coesistono in una continua dialettica che prospetta una serie di

dilemmi dalla cui risoluzione dipende lo scenario che si affermerà come sfondo per l'azione delle università del futuro.

Si propone qui una versione modificata del modello di Olsen, portando maggiore attenzione in primo luogo alle modalità di relazione tra i diversi livelli decisionali e i connessi strumenti di regolazione, di finanziamento e di informazione/ comunicazione (Hood, 1983). Inoltre, si assegna un peso maggiore agli elementi di fatto, come eventi, decisioni politiche, norme, comportamenti, ecc. rispetto alle sole idee e concezioni espresse dagli attori. Quest'ultimo punto è molto rilevante per l'Italia, che vede un sistematico divario tra il piano delle idee e delle concezioni pubblicamente espresse e quello delle azioni e dei comportamenti effettivi: il fatto di concentrarsi su questi ultimi aiuta a sviluppare analisi più puntuali e attente alla sostanza.

Nello schema proposto, i possibili profili della governance di un sistema universitario nazionale, si caratterizzano per un *locus* e un *focus*:

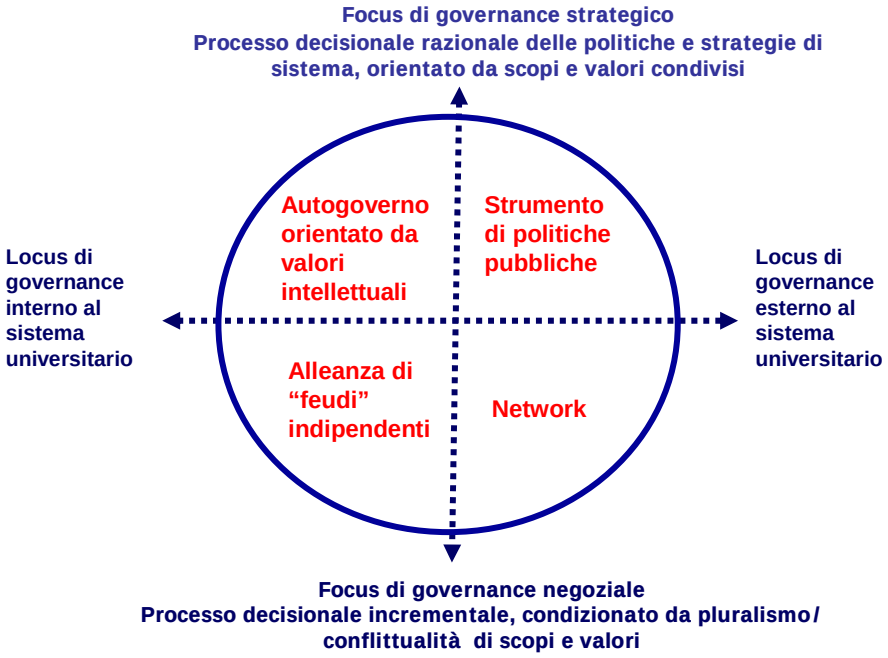
- il *locus* è definito dal fatto che le sedi, o i centri decisionali, che influenzano o condizionano gli eventi e le scelte rilevanti per la governance di sistema siano interni, oppure esterni alla sfera istituzionale dell'università, ai suoi organismi, ai soggetti che ne fanno parte;
- *il focus* è invece determinato dal fatto che il processo decisionale a livello di sistema esprima una razionalità strategica, guidata da scopi e valori condivisi dai diversi soggetti coinvolti, oppure debba confrontarsi con pluralismo e conflittualità di scopi e valori. Nel primo caso un focus di governance razionale e strategico consente di dispiegare pienamente una strategia e una programmazione su basi razionali; nel secondo caso, un focus di governance incrementale e conflittuale evidenzia fragili basi per l'elaborazione di una strategia condivisa e quindi necessariamente il processo decisionale segue le strade privilegiate della negoziazione, della gestione dei conflitti, e anche del coltivare le onde emozionali dell'opinione pubblica alla ricerca del consenso.

La combinazione fra diversi assetti di *locus* e *focus* della governance produce quattro diverse situazioni (v. Fig. 1). *L'autogoverno orientato da valori intellettuali* esprime la classica concezione dell'università europea di tipo humboldtiano : qui il locus è interno e il focus razionale, dato che i soggetti più influenti che emergono all'interno del sistema universitario, e ne rappresentano valori ed ethos, sono in grado di esercitare una leadership e definire una strategia che orientano l'intero sistema. Quando il sistema universitario continua ad autoregolarsi in base a criteri maturati al proprio interno ma non riesce ad esprimere una leadership unitaria e condivisa, il suo locus interno deve adattarsi a un focus conflittuale e negoziale. Gli esponenti di diverse sedi locali, discipline scientifiche, e tendenze culturali sono divisi da concezioni e interessi contrastanti e le decisioni fondamentali per il sistema derivano

quindi da processi negoziali improntati a una logica incrementale. *Alleanza di feudi indipendenti* è la formula che può sintetizzare questa seconda situazione.

La più forte tendenza di cambiamento in atto negli ultimi 20-30 anni vede tuttavia una pressione per lo spostamento della governance dei sistemi universitari dal locus interno verso quello esterno, con l'emergere della concezione strumentale sottolineata da Olsen. La terza e la quarta situazione derivano entrambe da questa perdita da parte del sistema universitario della capacità di regolarsi in base a criteri propri e dalla necessità di confrontarsi seriamente con le istanze poste dal contesto esterno e con l'influenza di attori che operano in questo ambito. L'azione delle università diviene così interpretabile come *strumento di politiche pubbliche* quando il sistema mantiene una sua coesione e gli attori politici che lo governano riescono ad orientarlo in base ad una strategia condivisa (focus razionale e strategico): è la terza delle quattro situazioni possibili. La quarta e ultima situazione è più complessa: qui il sistema non è in grado di definire e realizzare una strategia unitaria in risposta a istanze e spinte provenienti dal suo esterno, perché le diverse unità che lo compongono perseguono propri obiettivi, a volte conflittuali ma comunque diversi ed eterogenei. Emergono quindi relazioni complesse e mutevoli tra una molteplicità di soggetti istituzionali che sfuggono ad un ordinamento gerarchico. Si tratta di una configurazione di *network*, che può assumere valenze diverse nel senso del pluralismo ma anche della frammentazione.

Fig. 1. - Quattro possibili configurazioni di governance del sistema universitario.



Il modello presentato può aiutare a leggere l'evoluzione nel tempo della governance di sistema dell'università italiana.

2. L'evoluzione della governance dell'università italiana: quattro periodi

Le traiettorie di evoluzione sono meglio osservabili se si individuano distinti cicli temporali dotati di una propria caratterizzazione. Occorre quindi in primo luogo individuare le date critiche, quelle che delimitano i periodi presi in considerazione. La scelta fatta è la seguente:

- Prima del 1989: alleanza di feudi indipendenti
- Periodo 1989-1998: le spinte verso una governance esterna
- Periodo 1999-2006: l'effetto vaso di Pandora
- Periodo dal 2007: L'attesa.

Nell'analizzare i cambiamenti nell'arco di oltre 20 anni è importante considerare gli andamenti dei fondamentali parametri strutturali del sistema. La tabella 1 sintetizza i numeri riferiti alle università, statali e non statali, agli studenti e ai docenti con rapporto di lavoro stabile negli anni assunti come riferimento.

Tabella 1 - Dati di sintesi sul sistema universitario

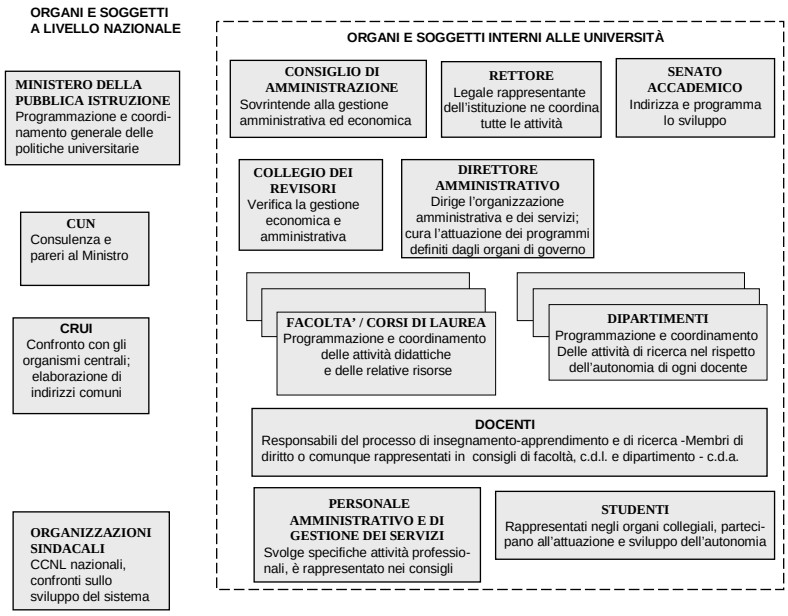
	N. totale delle Università		**Studenti**			**Docenti di ruolo**	
	Statali	**Non statali**	**% degli immatricolati sui diciannovenni**	**N. totale studenti iscritti**	**Laureati nell'anno**	**Ordinari e associati**	**Ricercatori**
1980	40	11	28,4	1.060.274	73.927	8.122	16.411 (assistenti, ...)
1989	45	10	36,5	1.362.734	85.811	28.182	14.495
1999	57	13	43,3	1.673.960	152.341	30.945	19.556
2006	67	27	56,1 (anno accademico 2005/06)	1.823.886 (anno accademico 2005/06)	301.298 (anno accademico 2005/06)	38.928	23.046

Il periodo anteriore al 1989: l'alleanza di feudi indipendenti

Nel 1989 prende avvio una corrente di riforme che attraverserà poi tutti gli anni '90. E' 'anno che vede l'approvazione di una legge importante di riforma dell'università (n. 168/1989), dovuta all'impulso del Ministro Antonio Ruberti, portatore di un disegno complesso e innovativo di rinnovamento. Fino a quel momento il sistema era molto accentrato e vedeva un potere formalmente forte del Ministero della Pubblica istruzione che controllava e destinava le risorse pubbliche, mentre le singole università rispondevano a regole rigide.

Ancora nel 1988 la mappa dell'assetto di governance del sistema universitario (v. Fig. 2) è semplice, caratterizzata dalla presenza di pochi soggetti istituzionali al livello centrale.

Fig. 2 – La governance dell'università prima del 1989



Uno di questi è il Consiglio universitario nazionale (CUN), un'assemblea elettiva con rappresentanze delle diverse categorie professionali ed anche degli studenti che svolge un ruolo soprattutto consultivo e propositivo verso il Ministero della Pubblica Istruzione. Questo accentra i poteri formali, allocando le risorse attraverso un sistema di pianificazione impostato su base poliennale. Le Università sono però poche (una quarantina), con un nucleo di sedi storiche ed una decina di più recente istituzione, sorte soprattutto nel corso degli anni '80. La CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università italiane) costituisce un momento di confronto e dibattito che i rettori utilizzano per canalizzare al ministro istanze di interesse comune.

In questo contesto anche le regole non sono molto numerose e lasciano di fatto molti spazi ai processi di aggiustamento e negoziazione tra gli attori principali che si conoscono tutti direttamente per lunga consuetudine.

Anche la mappa della governance interna alle università è semplice, riflette quella tradizionale aggiornata dalla legge n. 382 del 1980, e si impernia sugli organi collegiali del Consiglio di amministrazione, del Senato accademico e dei Consigli di Facoltà, cui si aggiungono, a partire dal 1980, i Dipartimenti preposti alla ricerca. Il rettore, organo elettivo, e il direttore amministrativo, designato dal rettore, sono le figure chiave responsabili della gestione, con netta preminenza del primo.

Al di là dei dati formali, peraltro, la componente docente prevale a tutti i livelli. Gli attori chiave sono una ristretta cerchia di professori ordinari, leader di scuole accademiche o delle varie aggregazioni disciplinari, cui corrispondono gli ideal tipi del *maestro* (in accezione positiva) e del *barone* (in accezione negativa) che esercitano un ruolo cruciale nell'ingresso e nella carriera del personale docente e influenzano in pratica tutte le decisioni all'interno degli atenei. Si tratta di un elemento distintivo dell'università italiana caratterizzata da un elevato livello di gerarchia del personale accademico (Moscati 2001) che secondo Clark (1977) è un eredità gilde professionali medievali. Il rettore, come i presidi, è un primus inter pares, il cui principale compito è in realtà quello di agevolare il bilanciamento tra gli interessi dei gruppi disciplinari (Capano, 2008).

Le relazioni informali tra questi soggetti costituiscono i veri meccanismi di coordinamento sia al livello delle sedi locali che a quello dell'intero sistema che "was based on informal, but persistent, interrelations between the most powerful local chair-holders (or groups thereof) and the ministerial bureaucracy" Capano (2006).

Si tratta di un sistema centralizzato solo in teoria, perché di fatto i sistemi di programmazione e controllo sono solo una struttura burocratica formale mentre le decisioni reali conseguono ai rapporti tra le maggiori personalità accademiche e gli organismi ministeriali. Questi rapporti sono diretti, di dialogo, interazione e negoziazione continua. Le relazioni informali tra leader cattedratici e burocrazia ministeriale costituiscono i veri meccanismi di coordinamento sia al livello delle sedi locali che a quello dell'intero sistema che è basato su una informale ma persistente interazione tra leader accademici locali e la burocrazia ministeriale (Boffo, 1997 - Boffo e Moscati, 1998 - Capano, 2008).

Il rapporto con il ministero è interpretato in termini di interesse e contrattazione con lo scopo di ottenere risorse per specifiche università e talvolta per specifico professore (Boffo, 1997)", il tutto si configura come una comoda strada per evitare le responsabilità (Boffo e Moscati 1999)". Il CUN è l'organo che meglio di altri raffigura questo equilibrio, esso infatti principalmente

rappresenta le diverse discipline accademiche e categorie di personale universitario piuttosto che il Ministro e le università (Boffo, 1997).

Nelle università i professori ordinari compongono ed egemonizzano i pochi e fondamentali collegi che presiedono al funzionamento: facoltà, senato accademico, consiglio di amministrazione. Intorno a loro ruota tutto il resto, gli studenti, il cui numero è peraltro molto cresciuto a partire dagli anni '70, gli assistenti e collaboratori, il personale tecnico e d'ordine, che svolge un ruolo subalterno. Al professore è riconosciuta piena autonomia, di diritto e di fatto, e la forza della personalità di ciascuno ha un grande spazio, come ben ricorda chi ha studiato a quei tempi.

Il *locus della governance* è sicuramente interno al sistema universitario. Un'alleanza di fatto tra la burocrazia ministeriale e i centri del potere accademico governa il sistema, in ottica di continuità con la tradizione universitaria italiana. L'influenza di centri di interesse esterni al mondo universitario appare invece molto limitata. I sindacati si limitano a pressioni di basso profilo che riguardano le condizioni di lavoro del personale non docente; le forze dell'economia non esprimono particolari attese. Del resto la categoria dei professori è molto presente ed influente, sia nel mondo politico, con molti docenti presenti in parlamento e molte volte anche ministri e presidenti del consiglio, sia in quello economico con amministratori di banche ed imprese sia private che a partecipazione statale (Regonini, 1993). L'accademia, influente all'esterno, non lascia spazi rilevanti in casa propria.

Il *focus della governance*, a sua volta, si esprime in processi decisionali caratterizzati dalla ricerca del consenso attraverso la negoziazione, la composizione dei conflitti e gli accordi fra centri di potere, sviluppandosi quindi per vie poco trasparenti e slegate dai percorsi formalmente previsti. Questi si rivelano il più delle volte mere sanzioni formali di decisioni prese in altre sedi. L'aspetto della razionalità cede quindi il passo a una logica incrementale, non particolarmente conflittuale ma orientata alla ricerca del consenso attraverso continue mediazioni aperte soltanto ai gruppi realmente influenti.

In questo contesto di governance negoziale un ruolo rilevante è svolto da pochi attori chiave, posti al vertice della burocrazia ministeriale, depositari di un potere spesso superiore a quello del Ministro di turno (che è oggetto di frequenti avvicendamenti), accumulato e stratificato negli anni attraverso l'accentramento delle relazioni ed una gestione molto paziente e sapiente, ma anche poco trasparente, delle relazioni con i principali esponenti accademici.

Anche l'assetto democratico del sistema, con l'elettività e collegialità degli organi, rappresenta più un rituale, una veste esteriore con un ruolo legittimante, che non un metodo operativo reale. In proposito Boffo (1997) definisce il sistema universitario italiano come un tipico esempio di un sistema continentale di distribuzione del potere, una combinazione tra gilde

accademiche e burocrazia statale e Capano (2008) afferma che le università come istituzioni completamente autonome non esistono, poiché non sono nella posizione di decidere nulla di importante per loro stesse.

La metafora *dell'alleanza tra "feudi" indipendenti* rispecchia quindi bene una realtà che vede la preminenza di poteri di fatto, che prevalgono nei vari punti del sistema, senza corrispondere a precisi assetti istituzionali e organizzativi, retti da regole formali. Questa denominazione è preferibile a quella adottata da Olsen di università come *representative democracy.* Infatti in Italia un'idea democratica può aver ispirato la redazione formale di una serie di norme, e soprattutto della riforma del 1980, ma non ha avuto una reale incidenza sui fatti. Chi ha la responsabilità di governo del sistema viene a patti con una realtà che non cerca di modificare ed adotta quindi un modello di governance negoziale che resta interno ai confini del mondo universitario. Come osserva ancora Capano (2006)*: "the most important decisions those regarding budget allocation, academic recruitment and strategic planning were in the hands of the system's central powers (and were governed by the previously mentioned informal bargaining process). This meant that in the internal decision-making process, real authority lay not with the universities' official, ''democratically elected''governing bodies (the Senate, the Administrative Board, faculty councils, etc.), but with the individual professors with tenure, the so-called university 'barons', and with their powerful networks. Individuals with formal power (such as Rectors and Deans) were expected to mediate between the different, often divergent, interests of internal groupings"*.

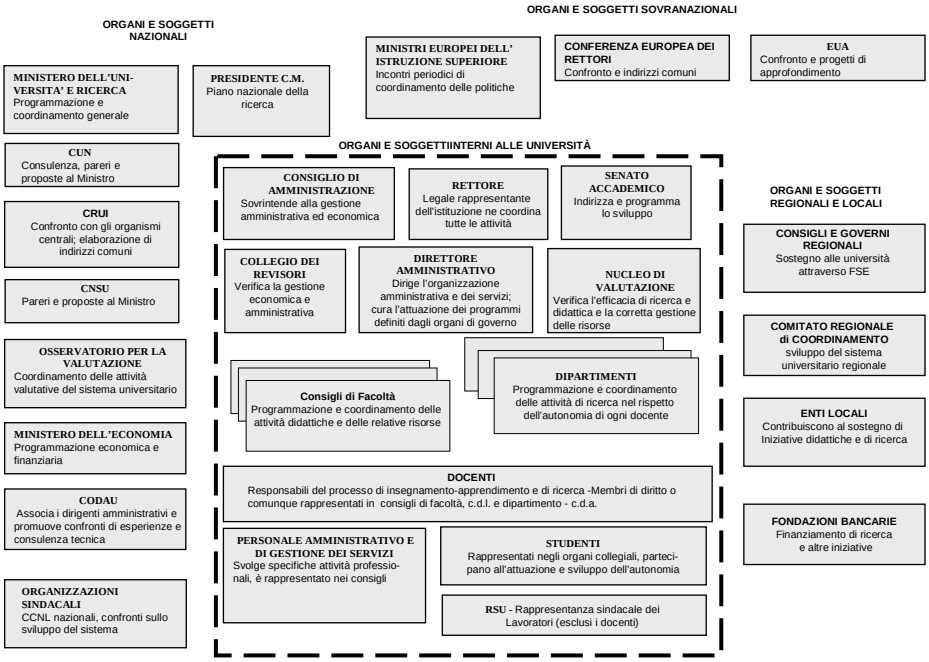
I rapporti diretti tra pochi attori accademici, la burocrazia ministeriale ed il potere politico risolvono pragmaticamente le questioni per via negoziale.

Il periodo 1989-1998: le spinte verso una governance esterna

Il 1989 si configura come anno di svolta per l'università italiana. L'approvazione della legge 168/1989 porta all'istituzione di uno specifico Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, ma apre soprattutto la strada lungo tutto un decennio a una serie di importanti provvedimenti di riforma. Il disegno di rinnovamento è dovuto alla figura di Antonio Ruberti, già rettore dell'Università di Roma "La Sapienza", il primo uomo politico ad assumere la responsabilità del nuovo Ministero.

Gli anni '90 portano altre consistenti novità. La mappa della governance (v. Fig. 3) viene ridisegnata con la riconfigurazione del CUN, il rafforzamento del ruolo istituzionale della CRUI, l'istituzione del Consiglio Nazionale degli Studenti (CNSU), l'avvio dell'esperienza di valutazione che vede l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale e dei nuclei di valutazione nelle università statali.

Fig. 3 - L'assetto di governance del sistema universitario tra il 1999 e il 1999



Una maggiore complessità del sistema consegue anche all'aumento del numero delle università, in seguito a una serie di provvedimenti. Diventano università autonome le sedi decentrate già in precedenza aperte da alcuni atenei in territori confinanti. La politica di "decongestionamento" delle grandi università genera nuovi atenei in città come Roma (dove da "La Sapienza" si staccano Roma 2 e Roma 3), Milano (dove nasce l'Università Bicocca), Napoli, dove si costituisce la Seconda Università). Inoltre viene data via libera ad alcune nuove università non statali. Il numero complessivo supera la soglia di 70, ma subito iniziano anche a proliferare nuove sedi di corsi decentrati nel territorio.

Il disegno di rafforzamento dell'autonomia universitaria si vale in questa fase anche di meno appariscenti cambiamenti nei vincoli decisionali imposti dal centro al management delle università, che hanno in realtà potenti effetti. I sistemi di finanziamento cambiano con un alleggerimento dei vincoli della pianificazione che in pratica liberalizza la gestione del budget: un'intelligente norma della legge finanziaria del 1994 (legge n. 537/1993), suggerita dall'economista Piero Giarda allora sottosegretario al Tesoro, consente di uscire da un regime in cui le dotazioni organiche dei docenti e del personale sono soggette ad approvazione ministeriale. Ora si può disporre di un budget globale senza eccessivi vincoli rispetto alle diverse voci di destinazione. Secondo Moscati (2001) si tratta del primo reale step verso l'autonomia universitaria ed è significativo constatare come non sia stato l'esito di un dibattito ma di una disposizione ministeriale calata sul sistema universitario. Inoltre anche l'istituzione di

nuovi *curricula* viene liberalizzata con il solo vincolo della sostenibilità economica da parte dei bilanci delle università.

Per l'effetto cumulato di questi cambiamenti, il *locus della governance* inizia a spostarsi verso l'esterno del sistema universitario, perché forze estranee a questo mondo entrano in gioco non solo come stimoli ma anche come attori direttamente coinvolti nel processo di riforma. L'idea di una università che esce dal tradizionale atteggiamento di distacco per ricercare in modo attivo *partnership* nella società e nell'economia è sicuramente uno dei criteri ispiratori fondamentali delle nuove politiche avviate da Ruberti. L'implementazione di questi primi provvedimenti di riforma si incontra con una serie di *driving forces* che provengono dall'esterno del sistema. L'Europa, innanzitutto, assume questo ruolo di spinta attraverso una molteplicità di canali, quali i programmi quadro della ricerca, gli scambi internazionali di studenti e docenti, che partono con numeri piccoli ma si sviluppano poi notevolmente, e più tardi con l'avviarsi del *Bologna process*. Finocchietti e Capucci (2004) notano in proposito come la trasposizione dei principi del processo di Bologna nella legislazione taliana sia immediata. In questa fase si sviluppano molto anche i rapporti con Confindustria e le altre organizzazioni del mondo produttivo. Ciò trova un innesco significativo nell'avvio dei diplomi universitari triennali, con obiettivi di professionalizzazione (Luzzatto e Moscati, 2005). Il progetto Campus (in seguito evoluto in Campus one) promosso dalla CRUI con una serie di partners non accademici diventa un fondamentale catalizzatore di energie offrendo alle università risorse economiche per sperimentare una maggior attenzione alla progettazione, all'innovazione e alla qualità della gestione dei corsi di studio (Turri, 2005; Stefani, 2006). Anche il rapporto con i sindacati si intensifica; è spinto anche dalla riforma dell'impiego pubblico che uniforma al diritto civile il rapporto di lavoro del personale universitario (tranne che per i docenti di ruolo) ed amplia lo spazio di autonomia contrattuale delle parti. In questo contesto la CRUI diventa molto più attiva, costituisce un ambito diffusivo delle pratiche e delle esperienze di apertura al mondo esterno introdotte da alcuni rettori e sostiene le università nel sviluppare a tutto campo nuovi contatti e partnership.

Il *focus della governance*, invece, non sembra modificarsi significativamente, rispetto al periodo precedente, e permane caratterizzato dal prevalere di modalità di decisione incrementali e negoziali. Le riforme della fase iniziale del decennio hanno aperto la strada a energie interne al sistema, che hanno saputo collegarsi a soggetti e forze presenti all'esterno dello stesso, sia nell'area europea, che al livello nazionale e anche a quello dei territori di insediamento delle diverse università. Lo sviluppo del sistema appare così guidato dal basso, molto più che da un indirizzo centrale e pianificato. In questa fase compare un fenomeno nuovo, l'affacciarsi sulla scena di una serie di leader locali, impersonati soprattutto da rettori che divengono imprenditori

delle proprie Università, facendo leva sul rapporto con il territorio e la società locale. Personaggi come Augusto Preti a Brescia, come Rodolfo Zich e Adriano DeMajo ai Politecnici di Torino e Milano, Massimo Egidi a Trento, Fabio Roversi Monaco a Bologna, come Luigi Berlinguer, che diventerà poi Ministro , a Siena, come Luciano Modica a Pisa e Fulvio Tessitore alla Federico II di Napoli, che entreranno poi in Parlamento, come Gennaro Ferrara alla Parthenope di Napoli e come Roberto Schmidt a Pavia, sono alcuni dei più significativi rappresentanti di questa nuova imprenditorialità accademica. Essi riescono a rafforzare le proprie strutture facendo leva su un complesso mix di risorse apportate da soggetti molteplici, stabilendo alleanze ad ampio raggio che coinvolgono le associazioni industriali e produttive, il mondo professionale, i sindacati, le regioni, gli enti locali e le camere di commercio. Essi operano a tutto campo non disdegnando anche i rapporti con il mondo politico ma riuscendo a mantenere l'iniziativa nelle proprie mani, a gestire l'apertura al mondo esterno senza subire troppo subordinazioni e condizionamenti di vario genere.

I nuovi corsi triennali professionalizzanti, i progetti Campus e poi CampusOne, i programmi e progetti di ricerca europei, l'utilizzazione delle rilevanti risorse del fondo sociale europeo attraverso la mediazione delle regioni sono in questa fase i vettori fondamentali che alimentano una rinnovata iniziativa delle università anche in campi nuovi e diversi rispetto alla tradizione. Sotto questa spinta le università evolvono anche nel profilo organizzativo, un nucleo di dirigenza tecnica e amministrativa si afferma grazie alle nuove condizioni contrattuali che differenziano il rapporto di lavoro dei dirigenti da quello del restante personale. In particolare si rafforzano le figure dei direttori amministrativi, che sentono l'esigenza di promuovere un loro organismo di coordinamento nazionale, riflettendo lo schema della CRUI, partecipano attivamente ai dibattiti e si confrontano con più forza che in passato con la burocrazia ministeriale. Significativamente, una di loro è dal 1996 il Capo di Gabinetto del Ministro Berlinguer (1996-1998).

In questa fase la governance del sistema ha conosciuto quindi una notevole trasformazione, è divenuta molto più complessa ed ha visto soprattutto crescere lo spazio di azione delle università, soprattutto di quelle più dinamiche che hanno saputo cogliere una serie di opportunità.

Tuttavia l'idea di fondo della nuova politica avviata nel periodo Ruberti, di università come vettore di nuova competitività per il paese, si realizza in un modo diverso da quanto ci si poteva attendere (Conraths et al., 2003). Se ha funzionato lo spostamento di locus della governance da interno a esterno, così non è stato per la seconda variabile. La consolidata tradizione dell'accademia italiana, dominata da gruppi ristretti che si identificano in aree disciplinari, scuole di riferimento, persino singoli maestri e leader professionali, molto più che nelle strutture

ufficiali, finisce per riorientare l'implementazione delle riforme secondo le logiche consuete: in sostanza le leggi di autonomia in assenza di coesione e di obiettivi realmente condivisi aprono la strada alle energie presenti nel sistema, ma non riescono ad attivare quel modello di *steering at a distance* che era nelle intenzioni e rifletteva l'esperienza di altri paesi europei. Ciò prelude invece a quella frammentazione del sistema, che si manifesterà compiutamente nel periodo successivo.

La stessa azione dei rettori imprenditori che caratterizza gli anni '90 non solo non è guidata dal centro, ma si trova condizionata e forse deviata dalle resistenze interne al mondo universitario molto più che dai rapporti con i soggetti esterni. Le stesse idee che guidavano le politiche universitarie a livello europeo, poi sfociate nella Bologna Declaration e negli obiettivi di Lisbona, producono un riflessione critica debole e incompleta all'interno dell'accademia italiana (Egidi, 2006). Questo ritardo culturale finisce per limitare la spinta innovativa. Pochi degli stessi leader accademici prima citati superano la boa del 2000 ancora al governo delle rispettive università, alcuni passano in ruoli politici, altri semplicemente non vengono rieletti, tutti soffrono in misura crescente per i conflitti e le divisioni interne al mondo dei docenti che tendono a interpretare le nuove prospettive aperte della loro iniziativa alla luce di vantaggi di breve termine, o di mera estensione del potere accademico secondo categorie tradizionali

Alla fine di questa fase l'università italiana sembra quindi uscita dallo stato di "alleanza di feudi indipendenti", ma più che come "strumento di politiche pubbliche" il suo ruolo sembra interpretabile come "network pluralista", o forse meglio ancora "frammentato".

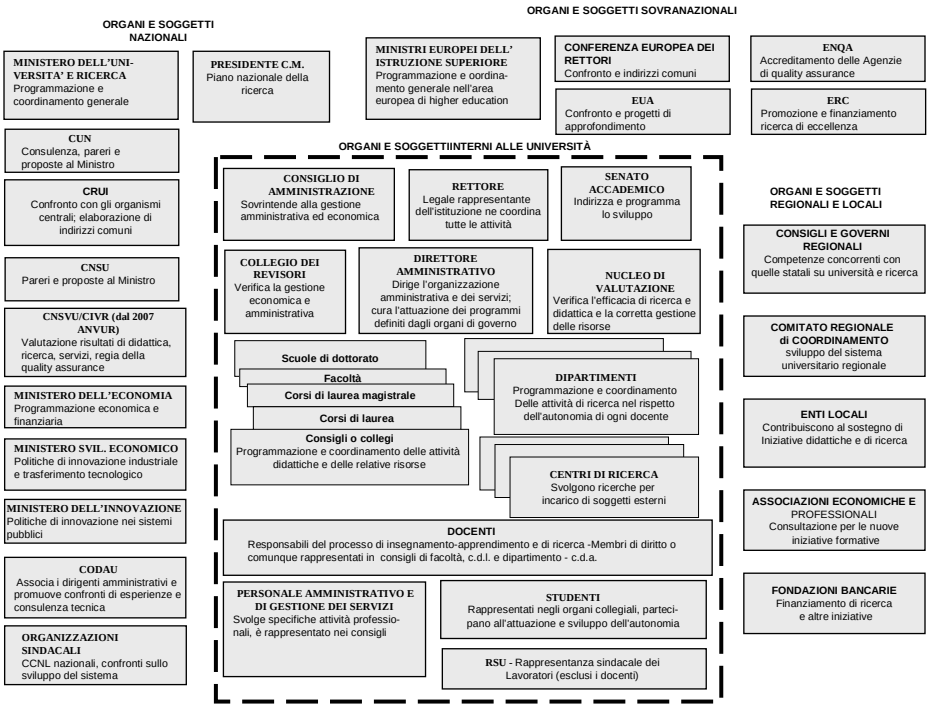
Il periodo 1999-2006: l'effetto vaso di Pandora

Il 1999 costituisce un secondo anno di svolta. Esso conosce due importanti provvedimenti che assecondano la spinta in direzione dell'autonomia ma la cui implementazione facilita la successiva deriva verso una sempre più accentuata frammentazione del sistema. Durante il ministero Berlinguer, il Parlamento definisce una nuova regolamentazione del reclutamento dei professori, che ne decentra la gestione alle singole sedi (legge n. 210/ 1998); subito dopo trova applicazione la riforma degli ordinamenti didattici, nella scia della Bologna Declaration, con l'adozione di nuovi curricula under e post graduate. Le decisioni specifiche sui corsi di studio sono demandate alle diverse università con un debole coordinamento e controllo degli organi centrali (Finocchietti e Capucci, 2004; Agasisti et al., 2008).

Ciò equivale all'apertura di una sorta di vaso di Pandora dell'autonomia accademica. Sarà poi l'implementazione effettiva, attuata dalle diverse sedi, molto più che il contenuto intrinseco di questi provvedimenti (Capano, 2006), a dare il segno di un completo cedimento alla frammentazione.

Nel corso di questa fase la mappa del sistema universitario si complica ulteriormente (v. Fig. 4).

Fig. 4 - L'assetto di governance del sistema universitario negli anni 2000



Il numero delle università ufficialmente riconosciute aumenta notevolmente e nel 2006 raggiunge il totale di 95. L'incremento è dovuto soprattutto a nuove università non statali e a 11 Università telematiche (abilitate soltanto per la formazione a distanza) previste da un provvedimento del 2003. In molti casi si tratta di strutture deboli la cui istituzione alimenta discussioni e polemiche sulla stampa. Ma il fenomeno della proliferazione incontrollata di strutture didattiche è più complesso e si manifesta su grande scala attraverso l'apertura di nuove sedi territoriali da parte di molti atenei che raccolgono favorevolmente la richiesta di comuni e province di localizzare iniziative formative presso edifici da loro approntati. In tutto si arriva a contare non meno di 350 comuni italiani sede di attività universitarie di un tipo o dell'altro. Questo fenomeno si salda quindi con il grande incremento di corsi di studio generato dall'applicazione della riforma del 1999. Sono attivati circa 5.000 diversi corsi di laurea di primo livello e 3000 di secondo livello (laurea specialistica). Analoghi sviluppi riguardano poi i master universitari. Un provvedimento approvato durante il Ministero Moratti consente che convenzioni tra le università ed enti pubblici riconoscano a figure di professionals di questi enti fino a 140 crediti (su 180 totali) per le esperienze professionali sviluppate nel tempo,

consentendo in pratica di "laurearli sul campo". Di pari passo procede l'espansione degli organici universitari; i docenti di ruolo passano da 50.500 a quasi 62.000.

Le modalità di selezione per quanto rinnovate tuttavia sembrano riproporre le precedenti dinamiche interne alle discipline (Moscati, 2001). L'applicazione della riforma del reclutamento ha significato soprattutto generalizzate progressioni di carriera per i docenti già inseriti con un corrispondente incremento dell'età media dei docenti di ruolo. L'espansione più grande è quella delle figure di docenza con contratti a termine, borse di studio o altre configurazioni precarie; è grazie a questa massiccia immissione che il sistema fronteggia la nuova articolazione di corsi di studio, molti dei quali hanno pochi studenti ma necessitano comunque di figure che tengano i corsi.

Al centro si rafforzano gli organismi di valutazione, con nuovi compiti affidati al CNSVU (1999) e ai nuclei nelle università, che vengono previsti in modo obbligatorio anche per le non statali. Nasce il CIVR, incaricato della valutazione della ricerca di università ed altri enti, che gestirà in tempi brevi un importante esercizio triennale (2001-2004) di valutazione dei prodotti di ricerca (Minelli, Rebora e Turri, 2008). Il Bologna *process* continua con partecipazione attiva delle diverse componenti del sistema italiano. Il CUN mantiene e affina il ruolo di consultazione per il Ministro ma anche di autorità incaricata di verificare i nuovi corsi di studio: l'impegno in questo ambito non riesce tuttavia ad arginare i fenomeni prima descritti. La CRUI accresce la sua visibilità nazionale e si sforza di produrre idee e proposte per il miglioramento del sistema ma subisce una sorta di spinta inerziale a porsi in primo luogo come istanza di rivendicazione di maggiori risorse.

Emerge intanto il ruolo del Ministero dell'economia, interlocutore già presente in passato ma che ora diviene più critico per l'accresciuta esigenza di finanziamenti. Questo rapporto sfocia in conflitti con i Ministri dell'Università, da Moratti a Mussi, che chiedono entrambi con scarso successo maggiori risorse per università e ricerca scientifica. Interlocutori rilevanti del sistema universitario divengono anche il Ministero dell'innovazione e quello dello Sviluppo economico che si occupa di trasferimento tecnologico.

Intanto anche gli attori economici esterni aumentano la loro presenza nelle questioni dell'università, assumendo posizioni più dialettiche che in passato. Confindustria in particolare non è più soltanto un partner di iniziative comuni ma diviene un interlocutore continuativo che assume spesso il ruolo di voce critica (Fortuna, 2003).

Nei primi anni 2000 inizia a farsi strada la sensazione che gli organi di governo centrale perdano il controllo di quanto avviene nelle università, che i diversi fenomeni descritti prendano la mano, non siano neppure avvertiti per tempo. Di fatto nessuno degli organismi competenti, né il Ministero, né la CRUI e il CUN, né gli organi centrali o i nuclei decentrati di valutazione, ha

modo di orientare i processi in atto alimentati da un grande attivismo alla base che sembra però rifiutare un coordinamento e una guida. La *steering at a distance* non funziona in pratica e il mercato è lontano dal poter esercitare un ruolo di regolatore del sistema in un contesto di regole che rimane immutato ovvero basato sul valore legale del titolo di studio e su una forte dipendenza finanziaria degli atenei dai trasferimenti statali. L'accesso a professioni e impieghi resta condizionato dal possesso di titoli di studio rilasciati dagli atenei riconosciuti e oltre il 60% del totale delle entrate delle università statali continua a dipendere dal finanziamento statale a fronte di un peso delle tasse studentesche limitato al 12%).

Le università sono ormai lanciate nel rincorrere obiettivi molto particolari che non hanno più lo smalto innovativo conosciuto nella fase dei rettori imprenditori: i corsi di studio sono pubblicizzati in modo spregiudicato sui giornali, alla radio e alla televisione, si apre una corsa inusitata ad attribuire lauree *honoris causa* a personaggi noti dello spettacolo e dello sport, addirittura si vede una università, che poi cadrà in una profonda crisi economica, sponsorizzare i Giochi Olimpici del 2004.

In questa fase il mondo dell'università si trova molto più che in passato coinvolto in polemiche e discussioni che arrivano sui media, la grande stampa e la televisione. Gli sbocchi cui le riforme sono giunte sono oggetto di critiche anche radicali che il più delle volte sono espresse da professori universitari, opinionisti dei principali quotidiani del paese. Tuttavia molto spesso le posizioni espresse si rivelano un misto di sana indignazione per alcune scelte chiaramente incongrue e di un meno comprensibile rimpianto per condizioni passate, di una università elitaria e chiusa al mondo esterno che non solo non esiste più ma appare ormai improponibile in un paese evoluto dell'occidente. La mancanza di idee forti condivise dalle diverse componenti del mondo universitario e dagli stessi leader della classe accademica appare manifesta.

Nel frattempo cresce però anche il peso di università più aperte all'esterno, più esposte all'ambiente internazionale e più orientate al mercato. Alcune di queste sono private, come la Bocconi, alcune altre sono statali, come i Politecnici di Milano e Torino, o come l'Università di Bologna. L'eredità dei rettori imprenditori che avevano stimolato molte iniziative in queste sedi e in altre non è andata perduta, sembra avere generato anche una maggiore coesione interna intorno ad alcune iniziative di internazionalizzazione, di alta formazione nelle scuole di dottorato, di soluzioni più avanzate nei rapporti con l'industria. In alcuni di questi casi viene utilizzato lo strumento della Fondazione, in altri si assiste alla formazione di piani strategici di medio lungo raggio, una novità assoluta in Italia almeno per le università statali (Catalano, 2002; Catalano, 2004; Bolognani e Catalano, 2007).

Il sistema si è evoluto quindi in modo differenziato, è divenuto più complesso, ha visto aumentare i suoi rapporti con il mondo esterno, è cresciuto sia pure disordinatamente di dimensione, ma soprattutto ha dato spazio a una diversità sconosciuta in passato. Dal vaso di Pandora è uscita una grande varietà di fenomeni. Non tutti hanno significato però solo involuzione e degenerazione.

Il *locus della governance*, resta caratterizzato dallo spostamento verso l'esterno già compiuto nel periodo precedente, ma ora evolve radicalmente anche in senso plurale, nel senso dei *loci*, dato che le più diverse spinte delle realtà locali trovano accoglienza dalle scelte dell'università, in particolare per quanto riguarda l'impostazione dei *curricula*. Il cambiamento di governo dopo le elezioni del 2001, non arresta ma enfatizza questa tendenza con l'apertura a forze esterne al sistema che promuovono nuove università non statali e soprattutto "telematiche", il più delle volte con deboli presupposti di contenuti. In pratica gli elementi di autonomia introdotti nella fase precedente, in presenza di una accentuata dipendenza da risorse esterne, hanno aperto la strada non tanto e non solo a logiche di mercato ma alla ricerca di ogni tipo di possibile sostegno senza dar prova di grande capacità di selezione.

Il *focus della governance*, peraltro, resta incrementale e negoziale, e vede anzi aumentare la sua carica conflittuale. L'apertura all'esterno non si è accompagnata ad una maggiore coesione interna ma gli sviluppi delle iniziative hanno enfatizzato le divisioni e i conflitti interni. Soggetti esterni e interni all'università si sono spesso saldati in alleanze e progetti di vario spessore e significato, difficili comunque da ricomprendere nell'ambito di una strategia comune, sia al livello delle singole università che, a maggior ragione, dell'intero sistema.

Questo tipo di sviluppi finisce per mettere chiaramente in crisi gli organi centrali di governo, che sono stati spiazzati dalla velocizzazione prodotta con il decentramento alle sedi universitarie di processi amministrativi che un tempo erano centralizzati. Negli anni '80 i concorsi nazionali per professori di ruolo avvenivano una sola volta ogni 4-5 anni e l'espletamento di una tornata non durava meno di due anni. Ora in pochi mesi le università, anche grazie all'impiego massiccio di Internet, aprono e chiudono tutte le procedure concorsuali che deliberano, i cui effetti per di più abilitano figure in eccesso di idonei che premono sul sistema per avere una sistemazione. Altrettanto veloce risulta la procedura di istituzione di nuovi *curricula*. L'ultima fase del ministero Moratti e l'avvio di quello Mussi sono segnati dalla necessità di correre ai ripari e arginare lo sviluppo incontrollato del sistema. Diversi provvedimenti sono presi in questo senso sia sul versante dei concorsi che su quello dei *curricula* didattici, fino ad arrivare alla fine del 2006 ad una sorta di blocco della situazione. La governance delle università viene individuata come questione fondamentale da affrontare e diviene oggetto di commissioni di studio a vari livelli, di dibattito in diverse sedi, di progetti di riforma annunciati.

E' ormai palese che almeno a livello del sistema nazionale è in atto un blocco della governance. Il vaso di Pandora è stato chiuso, ma troppo tardi per controllare la situazione. Di fronte alla dispersione e frammentazione mancano le risorse per impostare una nuova politica di sviluppo. Una pausa è necessaria e quasi tutti gli attori sembrano porsi ora in posizione di attesa.

L'interpretazione della governance universitaria in termini di "network" con elementi forti sia di pluralismo che di frammentazione sembra quindi valida anche in questo periodo. L'alt subito dalla fase espansiva secondo una logica imprenditoriale manifesta comunque l'instabilità di questa situazione e la sua difficile compatibilità con il permanere di una forte dipendenza dalle risorse allocate da organi centrali che peraltro non dispongono di altre e diverse leve di orientamento e controllo del sistema.

Il periodo dal 2007: L'attesa

Il 2007 è quindi segnato dall'attesa. Le caratteristiche del sistema universitario descritte per il periodo precedente sono ancora in atto ma è stato posto un alt allo sviluppo caotico e incontrollato. Ormai quasi tutti i commentatori e i principali attori coinvolti, a cominciare dal Ministro, sono convinti che una riforma della governance del sistema è necessaria (Astrid, 2006, Potì e Reale, 2006, Capano, 2008).

Molte attese sono rivolte alla valutazione, ma la nuova ANVUR non è ancora operativa. Il progredire dei processi europei di Bologna e Lisbona produce nuovi stimoli. Grande attenzione è dedicata al tema della ricerca che attira discussioni,polemiche, proposte, con i centri più attivi e le associazioni di ricercatori che premono sul governo per ottenere maggiori risorse. L'esercizio di valutazione triennale del CIVR ha riscosso grande interesse, l'idea che i ricercatori siano valutati sui risultati incontra il favore di molti dopo una sperimentazione discussa ma giudicata positivamente.

Nel contempo si constata che il ruolo e la presenza dell'università nella società sono cresciuti, però ciò è avvenuto per elementi sparsi e iniziative di singoli e gruppi, in assenza di politiche e programmi organici.

Nella nuova fase che si apre il *locus esterno di governance* appare un fatto ormai acquisito, uno stato quasi naturale. L'università deve rapportarsi con la società e rispondere ad essa, non solo in logica di scambio e di mercato, ma attivando rapporti a tutto campo, con attenzione sia ai network della ricerca internazionale, sia alle esigenze dei territori di insediamento.

Il *focus della governance* resta incrementale, negoziale e conflittuale, in conformità a caratteristiche culturali e sociali del paese che si rivelano stabili nel tempo. Solo singole istituzioni universitarie, private e pubbliche, riescono a staccarsi da questo, fino a fare strategia in termini nuovi, ma non vi riesce ancora il sistema, che mantiene debole capacità di governo.

L'idea di un recupero di una *steering at a distance* sembra quella su cui puntano i fautori di nuove e più efficaci riforme, di cui la governance diverrebbe passaggio essenziale.

Esiste però una linea di evoluzione che il sistema sembra avere bene assimilato: si tratta della diversità. Sembra difficile e probabilmente non utile ritornare indietro su questa strada. E' improbabile ormai il recupero di una unità di intenti, obiettivi, visioni che è percepita come anacronistica nel mondo moderno, non solo respinta dai vizi congeniti del contesto italiano.

Il passaggio critico che invece si potrebbe configurare per il futuro è quello dal conflitto al pluralismo; un modo forse di vincere la frammentazione facendo emergere strategie decisionali più solide, rafforzando quella parte del sistema che si sta dimostrando capace di porsi obiettivi più evoluti e ambiziosi.

In ogni caso, la fine anticipata della XV legislatura interrompe all'inizio del 2008 i progetti attivati e rimanda al nuovo governo ogni iniziativa.

3. Dalla frammentazione al pluralismo?

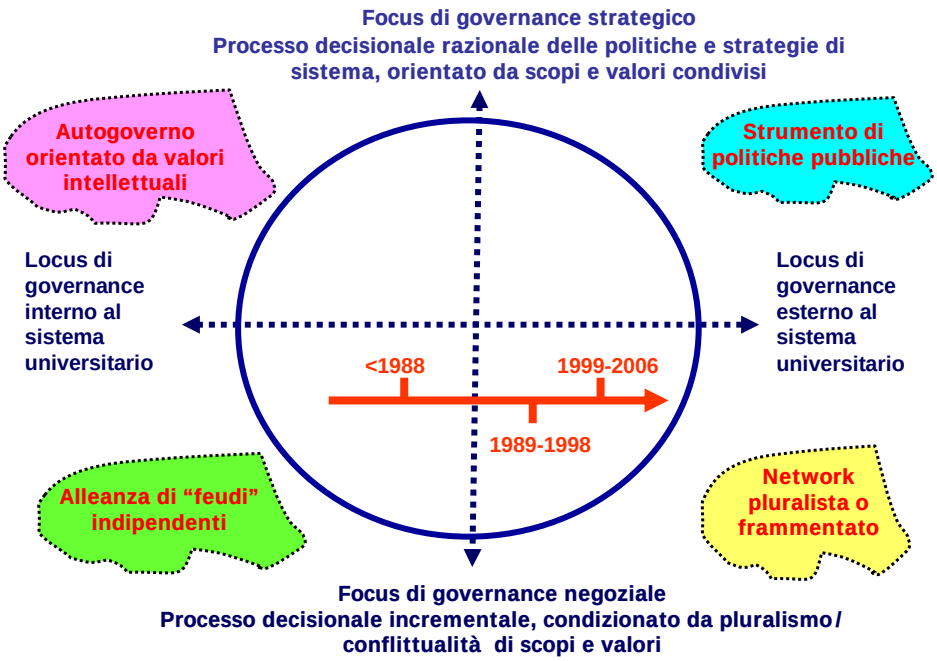
La lettura compiuta del percorso evolutivo del sistema universitario italiano mette quindi in luce il passaggio avvenuto, lungo gli anni '90, da una situazione definibile in base al concetto di *alleanza di "feudi" indipendenti* verso un locus di tipo esterno., che configura una situazione di *network*, frammentato o pluralista. Il passaggio compiuto non porta certamente in Italia ad una situazione del tipo *strumento di politiche pubbliche.* Questo riferimento corrisponde in parte all'idea politica di università che ha improntato le riforme italiane degli anni '90. Si è visto come questo modello non arriva a consolidarsi perché l'assetto di partenza per "feudi" indipendenti utilizza i nuovi spazi di autonomia concessi dalle riforme in modo che resiste ai tentativi di *steering at a distance* ispirati all'esperienza di altri paesi europei. Le stesse tecnostrutture ministeriali, abituate a gestire l'informazione in chiave del proprio potere negoziale, non sono adatte a questo compito e non può bastare la buona volontà di qualche politico illuminato. Il superamento della configurazione di governance come *alleanza di feudi indipendenti* avviene quindi mediante una nuova apertura all'esterno, spinta anche dal basso, ma non porta all'adozione di un metodo di decisione razionale e strategico. Ciò prelude invece a quella ulteriore frammentazione del sistema, che si manifesterà compiutamente nel periodo successivo.

La fase degli anni '90 ed anche la successiva dei primi 2000 restano quindi leggibili come configurazioni di governance negoziale esterna, che però solo parzialmente risentono dell'attrazione di una logica di mercato e implicano invece una congerie di rapporti che non riflettono vere e proprie transazioni economiche. Sul mercato, in ogni caso, si confrontano

molto spesso singoli individui e gruppi, più che strutture ufficiali e università nel loro insieme. Le caratteristiche proprie delle università imprenditoriali restano deboli nel caso italiano (Clark, 1999). Le configurazione di *service entreprises* individuata da Olsen per le esperienze del nord Europa non rappresenta in Italia né una descrizione della realtà, né una meta ideale che qualcuno si pone.

L'analisi svolta fa emergere che ci possono essere modi diversi per combinare un locus esterno di governance (anzi una serie di loci plurali) con un focus negoziale e conflittuale. Una configurazione di rete non governata dal centro appare un riferimento chiaro, che però si sdoppia in due diverse possibili varianti nel senso della frammentazione piuttosto che del pluralismo (v. Fig. 5).

Fig. 5 - Percorso evolutivo della governance del sistema universitario italiano



Questa lettura coglie la presenza di un'ambiguità. La deriva inerziale è sicuramente verso un assetto frammentato. Cogliendone il pericolo, con gli effetti manifesti nei primi anni 2000, i responsabili politici sembrano voler riproporre la via delle politiche pubbliche o dello steering at a distance, attraverso una serie di misure che lo stallo del 2007 dimostra essere problematiche da attuare.

Tutta la storia italiana suggerirebbe di imboccare una via diversa, abbandonando definitivamente le velleità di sviluppare un focus di governance strategica al livello di sistema, con le sue necessarie conseguenze in termini di coesione e condivisione di scopi.

La strada alternativa è quella che persegue un obiettivo di pluralismo. Questa si rivela più moderna e probabilmente più allineata con le tendenze internazionali.

4. Governance e valutazione

Se si guarda a questo punto al futuro e non più alla storia, lo schema dei quattro quadranti sinora seguiti perde gran parte della sua utilità, dato che alternative credibili rispetto alla situazione di locus esterno e focus negoziale/conflittuale non sembrano in grado di profilarsi. Ciò risulta del resto in linea con i temi che emergono da numerose analisi condotte in Europa dagli anni ’90 in poi. Massen e Van Vought (1994) ripropongono un modello di autoregolazione, basata sulla *cybernetic perspective* (Ashby, 1956; Steinbrunner, 1971), che considera il governo come un attore che custodisce le regole di un gioco condotto da soggetti relativamente autonomi e che cambia queste regole quando capisce che il gioco stesso non è più in grado di produrre risultati soddisfacenti (Massen e Van Vought,1994:41). Questo approccio genera maggiore innovazione e flessibilità negli atenei (Massen e Van Vought, 1994:57) e incrementa la diversità nei sistemi universitari (Goedegebuure, 1996). In questa logica il governo incoraggia e favorisce la differenziazione delle strutture accademiche perché riconosce che questa aumenta la capacità complessiva del sistema di rispondere a richieste sempre più differenziate provenienti dalla società. Si torna così al tema della diversità che nell’higher education ha del resto radici lontane e trova alimento nel passaggio all’università di massa con la necessità di diversificare e distinguere le missioni e l’offerta didattica al fine di rispondere a esigenze molto più estese e variegate (Trow, 1974). Ma la diversità ha un carattere ambiguo, che molti negli ultimi anni sottolineano a partire da Neave (2000) che ne richiama anche gli aspetti potenzialmente negativi quali la frammentazione e balcanizzazione delle responsabilità.

La governance di sistema deve affrontare una pluralità di dimensioni in cui si manifesta la diversità, come l’apertura al mercato e alla concorrenza, la differenziazione dei comportamenti e dei servizi, l’affermarsi della logica di network che coinvolge ampi insiemi di soggetti pubblici e privati.

L’apertura al mercato può promuovere una maggiore rispondenza a bisogni differenziati ma anche comportamenti imitativi poco critici se prevale una “stratificazione reputazionale” che limita alla fine l’autoregolazione del settore (Meek, 2000, King, 2007).

A sua volta il coinvolgimento di un numero maggiore di stakeholders può significare una forma evoluta di regolazione, una sorta di *steering through network* dove emerge il ruolo anche di nuovi attori. Al livello nazionale ciò è già avvenuto in Italia, ad esempio con l’affacciarsi dei Ministeri dell’Economia e delle Attività produttive su decisioni che riguardano l’università. Le

tematiche della società della conoscenza e del trasferimento tecnologico aprono la scena dell'istruzione superiore anche a molti attori attivi nei sistemi regionali e locali. Si fa strada ormai in molti paesi europei la possibilità di un assetto di governance partecipato da molti attori e articolato su più livelli, dove gli enti di governo partecipano al management della rete (Stensaker, Enders e de Boer, 2006; Potì e Reale (2006).

Ma questo può anche tradursi nella diluizione di responsabilità nell'ambito di un sistema ingovernato e ingovernabile.

L'evoluzione della governance di sistema per l'università italiana si trova davanti all'alternativa tra network pluralista e network frammentato in modo più reale e concreto di quanto valga per la presunta alternativa tra dirigismo e opzione di mercato, oppure tra disegno intelligente e darwinismo sociale.

Il dirigismo infatti è definitivamente spiazzato dal grado di diversità espresso dal sistema universitario, dalle sue componenti, dai vari stakeholder, dalla stessa domanda sociale. Il mercato dei servizi universitari è esso stesso uno dei fattori essenziali che generano diversità e l'opzione di privilegiare il suo ruolo di regolazione può solo indurre la completa frammentazione del sistema. Lo stesso vale per il ricorso a forme di selezione delle strutture universitarie ispirate al darwinismo sociale, mentre la logica del disegno intelligente dal canto suo non dà risposta al problema di come attivare i cambiamenti necessari derivanti da un progetto organico e razionale, se non riproducendo forme di dirigismo centralista.

Un sistema pluralista significa invece fondamentalmente la compresenza di università forti e differenziate per finalità, governance interna, modello strategico e organizzativo.

Per forti si intendono università dotate di buona reputazione nel contesto di riferimento (locale, nazionale e internazionale), attrattive per studenti e docenti, capaci di un'elaborazione strategica autonoma, dinamiche e adattive rispetto al contesto.

La differenziazione significa la compresenza di una pluralità di modelli di riferimento, non predefiniti in modo rigido, ma aperti all'espressione di specifici intenti strategici. Esempi significativi in questo senso possono essere quelli dell'università di territorio, dell'università a vocazione internazionale, dell'università non statale espressione di specifiche comunità, dell'università imprenditoriale capace di fare appello a risorse locali e di attrarre forme di *external funding* anche usando il supporto di organi nazionali

La *governance* di un sistema pluralista è chiamata quindi presidiare questa combinazione di forza e dinamismo delle strutture universitarie con la diversità dei relativi modelli di riferimento. La dimensione della diversità deve trovare un limite nei requisiti di forza e dinamismo attraverso idonei filtri stabiliti e gestiti dalla governance di sistema.

Questo ragionamento rimanda al concetto stesso di università, all'esigenza di definire un fondamento comune a tutte le istituzioni universitarie che possa essere riconosciuto come necessario senza sacrificare la differenziazione.

Un'operazione di questo tipo è stata compiuta in Europa con la Magna Charta Universitatum, firmata a Bologna nel 1988 dai rappresentanti dei principali paesi europei in occasione del nono centenario di quell'università, che ha definito le caratteristiche ideali dell'istituzione universitaria nel solco della tradizione medievale e della sua evoluzione nel tempo. Secondo la Magna Charta le università sono istituzioni dedicate a elaborare e preservare la conoscenza, trasmettendola alle generazioni successive al fine anche di ampliare i limiti per l'espressione del potenziale umano. E i tre pilastri portanti dell'università vengono così individuati nell'autonomia istituzionale, nella indivisibilità di ricerca e insegnamento e nella prospettiva internazionale e universale propria dell'istruzione superiore. L'essenza del ruolo dell'università viene individuata nell'incrementare l'influenza della ragione nella società contemporanea, attraverso la ricerca, la didattica e la loro interazione. In questa prospettiva si pone l'esigenza che l'università eserciti un ruolo più attivo rispetto ai problemi e alle discussioni che animano la società, sviluppando la capacità di esercitare una leadership intellettuale (Felt, 2004). Un compito, che per il vero non può essere solo riconosciuto istituzionalmente, ma deve essere piuttosto conseguito nei fatti.

Una definizione di questo tipo chiarisce i connotati di base dell'istituzione universitaria, in termini coerenti con il requisito di forza e di dinamismo, senza chiudere spazi per la dimensione di diversità e differenziazione propria del pluralismo.

Si sostiene in pratica che non può essere riconosciuto il carattere, il marchio stesso, di università a qualunque struttura formativa.

Spetta alla governance di sistema garantire che le istituzioni riconosciute come università dispongano dei requisiti insiti nel concetto condiviso e promuovere le condizioni per il miglioramento di queste caratteristiche. E' possibile un vero *steering at a distance* attraverso una piattaforma che funziona anche quando esistono differenti spinte e comportamenti da parte delle università.

Un sistema pluralista deve quindi dotarsi di capacità e strumenti per organizzare, stimolare e accompagnare l'evoluzione del sistema valorizzando l'autonoma spinta intellettuale e imprenditoriale delle università statali e private, sostenute dai loro territori e dai rispettivi stakeholders. Alla radice di questo ruolo è posta una capacità fondamentale: quella di valutare i requisiti, lo stato e i risultati delle università e delle rispettive fondamentali funzioni e attività.

Riferimenti bibliografici

Agasisti, Tommaso et al. "Strategic management accounting in universities: the Italian experience." *Higher Education* 55 (2008): 1-15

Ashby, Ross *An introduction to Cybernetics* (London: Chpman and Hall, 1956)

Azzone, Giovanni e Dente, Bruno "Dall'autonomia alla governance. Il caso del Politecnico di Milano." *Il Mulino* 54(3) (2004): 479-488.

Bevir, Mark, et al. "Comparative governance: prospects and lessons." *Public Administration* 81 (1) (2003): 191-210.

Boffo, Stefano "Evaluation and the distribution of power in Italian Universities." *European Journal of Educational* 32 (2) (1997): 175-184.

Boffo, Stefano e Dubois, Pierre "The weakness of university legislative bodies: The cases of France and Italy." *Internatinal Review of Administrative Sciences* 71(1) (2006): 35-54.

Boffo, Stefano e Moscati, Roberto "Evaluation in the Italian higher Educational System: many tribes, many territories… many godfathers." *European Journal of Educational* 33(3) (1998): 349-360.

Bolognani, Mario e Catalano, Giuseppe "Strategie competitive e Università." *Sviluppo e organizzazione* 222 (2007): 35-64.

Cammelli, Marco e Merloni, Francesco *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare* (Bologna: Il Mulino, 2004)

Capano, Gilberto "Looking for serendipity: the problematical reform of government within Italy's Universities" *Higher Education* 55(4) (2008): 481-504.

Catalano, Giuseppe *La valutazione delle attività amministrative dell'università: il progetto "good practices"* (Bologna: il Mulino, 2002)

Catalano, Giuseppe *Valutare le attività amministrative delle università. Aspetti metodologici e buone pratiche* (Bologna: il Mulino, 2004)

Clark, Burton R. *Academic Power in Italy: Bureaucracy and Oligarchy in a National University System* (Chicago: University of Chicago Press, 1977)

Clark, Burton R. *The higher education system: academic organization in cross national perspective* (Berkeley: University of California press, 1983)

Clark, Burton R. *Creating entrepreneurial universities organizational pathways of transformation* (New York: IAU Press, 1998)

Conraths, Bernadette et al. *Managing University Autonomy. Collective decision making and human resources policy* (Bologna: Bononia University Press, 2003)

De Boer, Harry e Huisman, Jeroen "The new public management in Dutch universities" in. *Towards a new model of governance for universities? A comparative view* a cura di D. Braun and F. X. Merrien. London: Kigley, 1999

De Boer, Harry et al. "Public sector reform in Dutch higher education: the organizational transformation of the university". *Public Administration* 85 (1) (2007): 27-46.

Dent, Mike "Symposium on changing modes of governance in public sector organizations: action and rhetoric." *Public Administration* 85 (1) (2007): 1-8

Egidi, Massimo Report at the Conference: *L'Università motore dello sviluppo del paese: meritocrazia e concorrenza* (Rome Aspen Institute Italia, 2006)

Finocchietti, Carlo e Capucci, Silvia "The National System of Higher Education in Italy" in *Accreditation And Evaluation In The European Higher Education* a cura di D. F. Westerheijden and S. Schwarz, (Area Dordrecht: Kluwer, 2004)

Fortuna, Silvio "Università e impresa: dove c'è integrazione c'è sviluppo" in *Nuova università e mondo del lavoro* a cura di C.R. Anfonsi and C. Cosciotti (Roma: Fondazione Crui, 2003)

Goedegebuure Leo et al. "On diversity, differentiation and convergence", in *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education* a cura di V.L Meek et al. (IAU Press and Pergamon, 1996)

Gornitzka, Ase e Maassen, Peter "Hybrid steering approaches with respect to European higher education." *Higher Education Policy* 13(3) (2000): 267-268.

Hood, Christopher "A public management for all seasons?" *Public Administration* 69 (1) (1991): 3-19

Hood, Christopher *The Tools of Government* (London: Macmillan, 1993)

Huisman, Jeroen "The effects of quality assurance in universities: Empirical evidence from three cases" in *Introducing Bologna objectives and tools* a cura di L. Purser et al.(Stuttgart: Raabe, 2007)

King, Roger P. "Governance and accountability in the higher education regulatory state" *Higher Educati*on 53 (2007): 411-430

Luzzatto, Giunio e Moscati, Roberto "University Reform in Italy: fears, expectations and contradictions" in *Reform and change in Higher Education* a cura di A. Gornitzka et al., (Dordrecht: Sprinter, 2005)

Maassen, Peter e Van Vught, Frans "Alternative Models of Governmental Steering in Higher Education" in *Comparative Policy Studies in Higher Education* a cura di L. Goedegebuure and F. Van Vught. (Utrecht: Lemma, 1994)

Meek, Lynn "Diversity and the marketisation of higher education: incompatible concepts?" *Higher education Policy* 13 (2000): 23-39

Minelli, Eliana et al. "The structure and significance of the Italian research assessment exercise (VTR)" in *European Universities in Transition: Issues, models and cases* a cura di C. Mazza, et al. (Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming)

Moscati, Roberto "Italian university professors in transition." *Higher Education* 41(1) (2001): 103-129).

Neave, Guy "Diversity, differentiation and the market: the debate we never had but which we ought to have done" *Higher Education Policy* 13 (2000) 7-21

Olsen, Johan P. "Administrative reform and theories of organization" in *Organizing governance. Governing organizations* a cura di C. Campbell and B. G. Peters (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1988)

Olsen, Johan P. "The institutional dynamics of the European University". *ARENA Working Paper Series* 15 (2005) (www.arena.uio.no)

Olsen, Johan P. "The Institutional Dynamics of the European University" in *University Dynamics and European Integration* a cura di P. Maaseen, and J.P. Olsen,. (Dordrechet: Springer, 2007)

Potì, Bianca e Reale, Emanuela "New Tools for the Governance of the Academic Research in Italy: the Role of Research Evaluation" *Ceris-Cnr, W.*P. 13(2005)

Reale, Emanuela et al. (2006) "Peer review for the evaluation of the academic research The Italian experience" *Ceris-Cnr, W.P*. 15 (2006)

Rebora, Gianfranco "Università e valore pubblico: il significato di una linea di ricerca nell'Europa del XXI secolo" in *Il valore dell'università. La valutazione della didattica, della ricerca, dei servizi negli atenei* a cura di E. Minelli et al. (Milano: Guerini Editore, 2002)

Regonini, Gloria "Il principe e il povero. Politiche istituzionali ed economiche negli anni '80" *Stato e mercato* 3 (1993): 361-403

Rotter, Julian B. "Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcement". *Psychological Monographs* 80 (1) (1966): 1-28

Simon, Herbert *A behavioral Theory of the firm* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963)

Simon, Herbert *Administrative Behavior* (New York: Macmillan, 1957)

Spector, Paul E. "Behavior in organizations as a function of employee's locus of control" *Psychological Bulletin* 91(1982): 482-497

Stefani, Emanuela *Qualità nell'università* (Milano : Franco Angeli, 2006)

Steinbrunner, John D. *The Cybernetic Theory of Decision: new dimensions of political analysis* (Princeton: Princeron University Press, 1974)

Stensaker, Bjørn et al. "Comparative analysis on governance reform in European higher education". In *The extent and the impact of higher education governance reform across Europe*. Final report to the Directorate General for Education and Culture of the European Commission, a cura di CHEPS (CHEPS, 2006) (www.utwente.nl/cheps)

Trow, Martin (1974) "Problems in the transition from elite to mass higher education". In *Policies for higher education* a cura di OECD (Paris: OECD, 1974)

Turri, Matteo "I fattori di crisi dei controlli nel caso delle Università" in *La crisi dei controlli: imprese e istituzioni a confronto* a cura di G. Rebora (Milano: Pearson Education Italia, 2007)

Turri, Matteo *La valutazione dell'Università. Un'analisi dell'impatto istituzionale e organizzativo* (Milano: Guerini editore, 2005)

Note

[1] Una versione abbreviata di questo paper in lingua inglese è inserita con il titolo *Governance in higher education: an analysis of the Italian experience*, nel volume *International Perspectives on the Governance of Higher Education*, a cura di Jeroen Huisman**,** Routledge, 2008.

[2] Gianfranco Rebora. Direttore Istituto di Economia Aziendale. Università Cattaneo - LIUC (grebora@liuc.it)
Matteo Turri. Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche. Università degli Studi di Milano (matteo.turri@unimi.it)