

N.68 August 2019

**La governance delle
università italiane dopo
la Riforma Gelmini:
un'indagine empirica sui
processi decisionali**

Carla Facchini, Lorenzo Sacconi,
Magalì Fia



La governance delle università italiane dopo la Riforma Gelmini: un'indagine empirica sui processi decisionali¹

Carla Facchini², Lorenzo Sacconi³, Magali Fia⁴

Giugno 2016

Abstract (Italiano)

Negli ultimi decenni, la discussione sui meccanismi e i modelli di governo delle università è caratterizzata sul piano politico e su quello scientifico da due visioni di fondo profondamente diverse. Da un lato, la visione del New Public Management (NPM), in cui le università sono viste come istituzioni che operano in un quasi-mercato in cui l'autorità politica svolge il suo ruolo attraverso la nomina di amministratori esterni e impone meccanismi di incentivo volti ad allineare gli interessi delle università e di chi vi opera (gli agenti) a obiettivi prefissati. Dall'altro, una visione che guarda alle università in una logica di autonomia e insieme di responsabilità sociale verso i suoi diversi stakeholder interni ed esterni. In questa prospettiva, le università sono intese come istituzioni pubbliche finanziate e regolate nei loro obiettivi generali dallo Stato ma autonome e auto-governate, il cui problema principale è la cooperazione tra gli stakeholder essenziali e la *accountability* verso gli stakeholder esterni.

In questo quadro si inserisce la riforma introdotta in Italia con la legge 30 Dicembre 2010, n 240. Nonostante l'iniziale ispirazione all'approccio NPM, tuttavia, l'assetto di governo alla fine risultante dalla legge e dagli statuti approvati non introduce in modo effettivo il controllo esterno tipico del NPM, ma nemmeno si rifà al modello di *governance* condivisa di tipo multi-stakeholder. Risulta quindi importante per cogliere i mutamenti in corso, l'analisi delle prassi di *governance* in atto nelle Università e delle concrete dinamiche. Solo con questa analisi si può infatti verificare l'effettivo impatto che la

¹ Una versione ridotta del presente articolo è stata pubblicata come: Facchini, C., Fia, M., & Sacconi, L. (2018). La governance universitaria in Italia, tra mutamento legislativo e adattamento istituzionale. *Teoria ed evidenze. Social Policies*, (3), 363-386.

² Dipartimento di Economia e Management, Università di Trento, Italia ed Econometrica, centro di ricerca interuniversitario, Milano Bicocca, Italia.

³ Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, Università Milano Bicocca, Italia.

⁴ Dipartimento di ingegneria gestionale, Politecnico di Milano, Italia.

normativa ha avuto, ed, eventualmente, i fattori che, pur in presenza di un quadro normativo prefissato, hanno comportato una diversa implementazione di tale nuovo modello di *governance*.

In questo articolo, sulla base di ipotesi ricavate dalla ricostruzione a grandi linee del dibattito teorico, intendiamo indagare gli effettivi modelli decisionali in atto nelle Università italiane, utilizzando i principali risultati di un'indagine sulla *governance* delle università nel post-riforma. L'indagine, condotta nel 2015 è stata svolta attraverso questionari on-line somministrati a tutti i Rettori e Direttori di dipartimento delle università italiane, con un elevato tasso di risposta (quasi il 40%) che rende i risultati decisamente significativi e rilevanti, data l'estrema articolazione dei questionari e, quindi la ricchezza dei dati raccolti.

Nell'articolo presentiamo i dati relativi ai modelli decisionali a livello di ateneo, il peso dei diversi *stakeholder* nel processo decisionale relativamente ad una pluralità di ambiti di intervento (dal bilancio, alla ripartizione dei fondi di ricerca, alla gestione del personale) e le valutazioni che i Direttori danno del mutamento in atto. I risultati mostrano, che di fronte allo shock esogeno della riforma, nelle università si forma una pluralità di modelli di *governance* che variano in un continuum tra un modello verticale e un modello bilanciato. Inoltre, i dati confermano l'ipotesi che in molti (anche se non tutti) atenei gli agenti che detengono le risorse cognitive essenziali e gli investimenti specifici nell'università, rispondono, in base alla loro forza strategica, mediante adattamenti degli effettivi meccanismi di *governance*, in modo da reintrodurre bilanciamenti funzionali a prevenire i comportamenti opportunistici (tra cui l'abuso di autorità) che li esproprierebbero.

Key words: Governance universitaria, New Public Management, Riforma universitaria italiana; bilanciamento dei poteri.

Abbreviazioni :

Senato Accademico (SA), Direttore Generale (DG), Consiglio di Amministrazione (CdA), Direttori dei Dipartimenti (DD); Personale tecnico amministrativo (PTA), Ricercatore Universitario (RU).Punti organico equivalenti (POE)

University governance in Italy, between legislation change and Institutional adaptation. Theory and evidences.

Abstract (inglese) –

In the last decades, the political and academic discussion on university governance has been characterized by two different perspectives. On the one hand, the New Public Management approach, in which universities are seen as institutions in a quasi-market in which political authority appoints external agents and imposes incentive to align to its goals the interests of the universities and of those who work there (i.e. the “agents”). On the other hand, a vision that looks at universities in a logic of autonomy and social responsibility towards its various internal and external stakeholders. In this perspective, universities are understood as publicly regulated institutions, whose main aim is the cooperation between the stakeholders and the responsibility towards external stakeholders.

In this context, we study the reform introduced in Italy by the Law 30 December 2010, n 240, which abolished the Faculties and the assign their previous roles to the Departments and/or Schools; introduced a downsizing of the role of the Academic Senate and strengthened the power of the Rector, the Administrative Board, and the Administrative Director - without ensuring a coordination mechanisms for the Departments’ instances in the decision making process. This architecture however neither apply the NPM approach nor the multi-stakeholder one. In this research we want to explore more deeply, i.e. beyond the letter of the law (and statutes), the governance arrangements that characterize Italian universities. In fact, only with this kind of analysis we can analyze the actual impact of the reform and investigate the factors that, even in the presence of a pre-established regulatory framework, have led to different implementations of these governance model.

In this paper, on the basis of the hypotheses we drawn from the reconstruction of the theoretical debate, we intend to investigate the *de facto* decision-making models that characterize in Italian universities, using the main results of a survey on the governance of universities after the reform. The survey, conducted in 2015, was carried out through on-line questionnaires submitted to all the Department Chairs of Italian universities, with an high response rate (almost 40%) that makes the results very significant and relevant, given the extreme articulation of the questionnaires and, therefore, the richness of the collected data.

In this paper we present data on decision-making models at the university level, the weight of different stakeholders in the decision-making process for different type of decision (from the budget, to the

allocation of research funds, to teaching-administrative staff) and the evaluation that the Department Chairs give of the changes occurred. The results show that due to the exogenous shock of the reform, a variety of governance models have been implemented by the universities, such models ranges in a continuum between a vertical and a shared governance model. Furthermore, the data confirm the hypothesis that in many (even if not all) of the universities the stakeholders who hold the essential cognitive resources and the specific investments in the university, respond, according to their strategic strength, by adjusting the governance models introduced by the reform, so as to reintroduce functional balances that prevent opportunistic behaviors (including the abuse of authority) that would otherwise expropriate their investments.

Key words: University governance, New public management, Italian University reforms, Stakeholder, Shared governance.

1. La governance universitaria tra 'New public management' e 'Shared governance'.

1.1. L'università secondo il 'New Public Management'

Dagli anni '80 il 'New Public Management' (NPM) domina il dibattito su come le università debbano essere governate e guida i policy maker europei nella formulazione delle riforme del sistema di istruzione superiore (tra gli altri, si veda De Boer 2007, Braun e Merrien 199). La prospettiva in esame è largamente ispirata a un'interpretazione delle università anglosassoni che assimila la loro *governance* interna a quella delle imprese (si veda, tra gli altri, il filone italiano con i contributi di Capano 2004, Paletta 2004, Regini 2015, Marrucci 2004; Capano e Regini 2013). Vale a dire, come organizzazioni con una catena chiara di responsabilità che emerge dalla nomina a cascata dei vertici di ateneo e di dipartimento, alla cui origine vi è la nomina del Rettore (*President*)⁵ da parte di amministratori esterni all'università (portatori dell'interesse di una sorta di "shareholder"). Tale modello, permetterebbe, inoltre, un più veloce processo decisionale rispetto ai modelli dell'Europa continentale, caratterizzati da processi di decisione collegiali. Inoltre, tale modello sarebbe associato a migliori performance e, pertanto, preso come punto di riferimento da numerosi riformatori europei (Aghion et al., 2010).

L'obiettivo del NPM è quindi quello di introdurre pratiche ritenute tipiche delle imprese nel contesto universitario, quali ad esempio, la competizione per attrarre studenti e finanziamenti alla ricerca; l'aumento delle tasse universitarie basata sull'idea della formazione universitaria come bene privato; il controllo dell'output, sotto forma di valutazione delle prestazioni accademiche; l'introduzione di modalità di governo gerarchiche, basate sul rafforzamento del vertice e dei consigli di amministrazione accademici e su organi di governo meno rappresentativi della comunità accademica, e sull'introduzione di figure esterne al mondo accademico negli organi decisionali; il concetto di "driving at distance", dove il ministero e le sue agenzie stabiliscono obiettivi espliciti e 'contratti' di prestazione con le università (Ferlie et al., 2008).

La teoria di riferimento del NPM è la ben nota *agency theory* (Jensen and Meckling 1976, Fama 1980, Fama and Jensen 1983a, b), che, a sua volta, si basa su una visione dell'impresa come *nexus of contract*

⁵ Spesso per riferirsi al vertice di ateneo, ovvero all'organo di governo monocratico, nei paesi anglosassoni si utilizza il termine *President*. Oltre a ciò, di norma, il *President* non è un *primus inter pares* eletto dalle diverse componenti dell'ateneo, esso viene infatti nominato dal *Board of Trustee*. Guardando tuttavia alle regole informali, difficilmente il *President* viene eletto senza una forma di consenso tra la *faculty* (si veda ad esempio il caso della Virginia University in cui l'assenza di consenso da parte della *faculty* ha fatto sì che il *Board of Trustee* ritirasse la sua decisione sulla dismissione del *President* e ripristinasse la sua posizione. The New York Times, 2012)

(Alchian and Demsetz 1972, Jensen and Meckling 1976). In tale teoria problema della istituzione e accettazione dell'autorità di chi governa l'impresa evapora, lasciando il campo al solo problema dell'asimmetria informativa tra principale (azionista) e agente (manager o lavoratore), e della disciplina dell'agente a mezzo di contratti di incentivo. Nel contesto universitario, il modello dà origine a due principali relazioni Principale-Agente (d'ora in poi P-A). La prima riguarda la relazione quasi-contrattuale tra il Ministero dell'istruzione, se un'università pubblica, o i finanziatori privati, nel caso di un'università privata, e l'università. Secondo questo schema, l'università ha un servizio/compito definito (anche se *l'effort* dei professori è difficilmente osservabile) e disciplinato da meccanismi incentivanti *pay for performance*. La seconda relazione P-A è da individuarsi nell'organizzazione interna dell'università e, in particolare, nella definizione di una catena gerarchica a cascata: il Rettore (o *President*) di nomina esterna (cioè Agente del Ministero-principale) diventa a sua volta il principale interno e i Presidi (*Deans*) e/o i Direttori di dipartimento (DD) diventano gli agenti che rispondono del loro operato al Rettore. Risalendo la catena di relazioni P-A la *faculty* deve dunque sottostare ai medesimi meccanismi incentivanti basati sulle metriche previste nella prima relazione. Più in concreto, il modello P-A si delinea attraverso un ampliamento dei margini decisionali del Rettore (o *President*) riconoscendo a tale figura ampie capacità di proposta e iniziativa, un rafforzamento nel processo decisionale dei consigli di amministrazione e, infine, un indebolimento del potere decisionale dei senati accademici.

Questa visione è stata però sottoposta a numerose critiche. Vari studiosi hanno riproposto il problema della libertà accademica, interrogandosi sulle sue limitazioni che deriverebbero dal ruolo del Ministero o delle agenzie pubbliche (e/o dei finanziatori privati) nel definire obiettivi e intervenire sulla *governance* (si vedano, tra gli altri, Collini 2010, Gingsberg 2011). Oltre a ciò, i meccanismi incentivanti basati sulla performance sono stati oggetto di critica da parte di numerosi studiosi che ne hanno messo in luce gli effetti perversi dal punto di vista della caduta delle motivazioni intrinseche e dei comportamenti opportunistici volti alla mera soddisfazione "formale" degli indicatori (si veda tra gli altri Frey 2003, Frey 2010, Butler 2003, Butler 2007, Osterloh 2010, Muller 2017). Si può peraltro far cenno al problema essenziale: ovvero che gli incentivi nel modello P-A suppongono che esistano relazioni probabilistiche note a priori tra i possibili *outcome* e le azioni degli agenti, il che esclude eventi imprevisti che determinano conseguenze la cui probabilità a priori non può essere assegnata (tipici di organizzazioni che scoprono per definizione "cose nuove" come le università).

1.2 La prospettiva neo-istituzionalista e la ‘*shared governance*’ universitaria

Una prospettiva alternativa sui modelli di *governance* è stata proposta dall’analisi empirica condotta sulle università americane da Masten (2006, 2013). Masten è in grado di sfatare i miti secondo i quali le università americane avrebbero un modello di *governance top-down* dove la *shared governance* giocherebbe un ruolo minore. Più nel dettaglio, se, da un lato, la ricerca e la didattica universitarie sono produzione congiunta, ovvero diversi soggetti (componenti della struttura accademica) cooperano al fine di produrre un *surplus* congiunto (superiore a quello che sarebbero in grado di produrre singolarmente), dall’altro, sulla distribuzione dei benefici derivanti, essi conducono un *bargaining game*. Tuttavia la contrattazione incompleta tra le parti in gioco lascia spazio a comportamenti opportunistici che porterebbero ad un risultato inefficiente. Il problema nelle transazioni accademiche, secondo Masten, riguarda la richiesta di un investimento oggi (da parte dei docenti in capitale umano) in cambio di una ricompensa futura. Si pensi all’investimento nel portare avanti le linee di ricerca “idiosincratice” attraverso fondi necessari a costituire un team, in vista di riconoscimenti futuri. Data l’incompletezza contrattuale non è possibile ricorrere a clausole contingenti per assicurarsi da comportamenti opportunistici, di conseguenza l’incentivo ad investire della *faculty* viene inibito. Da qui la necessità di stabilire, attraverso meccanismi di *governance*, dei *commitment* credibili, che si traducono in principi di una *governance* democratica⁶.

In linea con l’approccio di Masten, la visione che si contrappone a quella del NPM, si fonda sulla teoria dell’impresa neo-istituzionalista (Williamson, 1975, 1985; Grossman and Hart 1986; Hart and Moore 1990;) e i suoi sviluppi critici (Aoki 2010), in cui si riconosce alla struttura di *governance* il ruolo fondamentale, in un contesto di incompletezza contrattuale, di prevenire l’opportunismo, proteggere l’incentivo delle parti ad investire e sostenere la relazione essenziale tra le risorse cognitive. In quest’ambito rileva anche il rischio di abuso da parte di chi detiene l’autorità nell’organizzazione volto ad espropriare gli investimenti specifici (Sacconi 1999) degli altri partecipanti, e quindi il rischio che le parti coinvolte perdano la motivazione a cooperare in mancanza di qualche protezione (concetto analogo

⁶ Il sistema autocratico non pone vincoli all’autorità esecutiva e non ci sono quindi parametri per valutare l’opportunismo (o abuso di autorità da parte del vertice- ovvero violazioni dell’accordo). Al contrario, i sistemi democratici permettono di capire, attraverso l’allocazione del diritto di voto, quali sono gli interessi protetti e qual è lo *status quo* e, infine, capire quando avviene una violazione di tali diritti.

a quello di “fragilità delle transazioni accademiche” suggerito da Masten). La *governance* è quindi vista in un’ottica di bilanciamento tra molteplici stakeholder⁷.

A proposito di investimenti specifici, intrapresi soprattutto dagli stakeholder interni, si può chiarire che questi non sono tanto quelli finanziari (ad es. i finanziamenti Statali o di finanziatori privati), ma, principalmente, investimenti in capitale umano. Si pensi, perciò non solo a laboratori, o a macchinari costosi rivolti a specifici programmi di ricerca, ma al personale con competenze dedicate, e agli investimenti cognitivi dei docenti su tematiche specifiche, a quelli dei gruppi scientifici legati al nucleo di un programma di ricerca, all’attività di formazione a livello di dottorato anch’essa finalizzata a un programma di ricerca specifico. In questa prospettiva, l’obiettivo principale della struttura di *governance* è quello di preservare gli incentivi a intraprendere tali investimenti, garantendo regole ben bilanciate per la suddivisione dei benefici prodotti congiuntamente (Fia e Sacconi 2013, più in generale Sacconi 2011a, Fia e Sacconi 2018).

Un concetto diverso, ma complementare, è quello suggerito da Aoki circa la co-essenzialità tra risorse cognitive nelle organizzazioni (Aoki, 2010). In particolare, Aoki vede le imprese come “sistema cognitivo associativo”, in cui avviene la una *team production* tra risorse fisiche (o finanziarie) degli investitori, risorse cognitive dei manager e risorse cognitive dei lavoratori. Il ruolo della *governance* è quello di sostenere i vantaggi della produzione congiunta ed essa deve riflettere lo schema (architettura organizzativa) di interazione esistente tra le risorse. Nel caso in cui le risorse cognitive di manager e lavoratori siano mutuamente essenziali, i manager hanno bisogno della collaborazione dei lavoratori per poter utilizzare le risorse fisiche in modo produttivo; allo stesso tempo, il lavoratori hanno bisogno delle strategie dei manager per usare le loro risorse cognitive (Aoki, 2010).

E’ immediato considerare che le attività perseguite dalle università sono caratterizzate da competenze co-essenziali, si pensi, da un lato, a quelle proprie degli organi di governo (e dei loro componenti) in termini di sviluppo di strategie e competenze programmatiche, e dall’altro a quelle sviluppate dai docenti/ricercatori e dal personale tecnico amministrativo in materia di gestione e sviluppo della ricerca scientifica. Pertanto, la gestione delle risorse “fisiche” (e finanziarie) da parte degli organi di governo non può generare valore senza la collaborazione della *faculty*, viceversa le risorse cognitive della *faculty* non possono dare i propri frutti senza un coordinamento mediante gli organi di governo. Dunque un

⁷ Sull’ approccio neo-istituzionalista al tema della *governance* universitaria si veda anche Fia e Sacconi, 2013 e Fia et al. 2016. Per il modello generale di *governance* multi-stakeholder cfr. Sacconi 2006b, 2007, 2011a,b, Fia e Sacconi 2018.

soggetto esterno può operare come sorvegliante dell'efficienza, ma sarebbe illusorio e controproducente che volesse imporre obiettivi o criteri che modifichino gli obiettivi e gli incentivi intrinseci dei soggetti interni.

Più nel dettaglio, il modello di Aoki, come pure quello basato sugli investimenti specifici, giustifica la presenza di organi collegiali rappresentativi delle componenti co-essenziali e di un loro ruolo fondamentale nel processo decisionale, o di altre tipologie di bilanciamento come, ad esempio, la presenza di poteri di veto o co-decisione. Allo stesso modo, i modelli di governo delle singole decisioni rifletteranno le sottostanti configurazioni di co-essenzialità che caratterizzano i diversi ambiti di intervento. Ad esempio una decisione riguardante l'allocazione dei fondi di ricerca influisce principalmente sugli investimenti di docenti e ricercatori le cui risorse cognitive (in termini di competenze sulla propria disciplina) sono co-essenziali a quelle di visione, e strategia d'insieme dagli organi di governo, giustificando pertanto un processo di co-decisione a livello di ateneo.

In conclusione, la *ratio* della *governance* universitaria è garantire gli incentivi ad effettuare investimenti specifici e sostenere le risorse co-essenziali. I due concetti chiave sono perciò quelli di autonomia e responsabilità sociale. Autonomia come governo dei detentori delle risorse specifiche ed essenziali (docenti e ricercatori) soggetti al lock-in e all'abuso di autorità. Responsabilità come *accountability* verso gli stakeholder (interni ed esterni - o comunque non controllanti) e loro i diritti di sorveglianza. Una *governance* bilanciata previene l'abuso da parte di chi detiene il potere e supporta la cooperazione tra risorse complementari.

Questa visione riconosce il ruolo fondamentale della *faculty* sia nel creare nuove visioni della società (Gingsberg, 2011), sia, soprattutto, in riferimento al fermento scientifico proprio dei dipartimenti, come "linfa vitale" dell'università (Dearlove, 1997). Ci aspetteremmo perciò che di fronte a riforme volte a comprimere tali ruoli nell'ottica del NPM, le università (i loro stakeholder essenziali) tendano a reagire al fine di ripristinare per quanto possibile modelli di governo bilanciati. Nella prospettiva neo-istituzionalista possiamo congetturare che *i detentori di risorse co-essenziali e di investimenti specifici (se hanno capacità di influenza) tenderanno ad accordarsi o fare emergere una governance bilanciata per proteggere i loro investimenti*, benché ovviamente la distribuzione dei poteri formali stabilita per legge e dallo *status quo* precedente delimiti i termini dell'adattamento informale delle forme di governo. Nell'università, ad esempio, gli statuti preesistenti ad una riforma ispirata al NPM garantiranno certe risorse decisionali agli accademici per influenzare il processo di attuazione della riforma, sebbene *nei*

limiti della nuova legge. A ciò bisogna aggiungere le risorse strategiche *fattuali* derivanti ad es. dall'importanza per l'ateneo di certi gruppi di ricerca, personalità particolarmente prestigiose, capacità di raccolta fondi e attrattività di persone qualificate ecc. In altre parole, di fronte all'imposizione dall'esterno di cambiamenti nella *governance* in senso gerarchico, i detentori di risorse essenziali tra loro complementari e di investimenti specifici risponderanno al fine di ripristinare modelli di governo bilanciati. L'esito di equilibrio di tale risposta non può dirsi scontato in partenza (dipende dalle risorse strategiche di ciascuno stakeholder all'interno di ciascun ateneo). Tuttavia, se la *governance* risultante in pratica non sarà allineata alla natura delle risorse cognitive e agli investimenti, ovvero se vi è uno sbilanciamento che non riflette le risorse co-essenziali e non protegge gli investimenti specifici, nel tempo questa situazione distruggerà gli incentivi e le motivazioni intrinseche degli stakeholder. Infine, se ambiti decisionali diversi rispondono ad architetture organizzative sottostanti che sono tra loro differenziate in termini di risorse essenziali coinvolte e investimenti specifici effettuati, è ragionevole aspettarsi l'emergere di configurazioni diverse nell'allocazione del potere decisionale, cioè modelli di *governance* diversi per ciascun ambito di decisione nello stesso ateneo.

2. La riforma della governance universitaria in Italia

Il contesto italiano rappresenta un caso particolarmente interessante per metter a riprova le ipotesi sopra esposte, per via della riforma che è stata introdotta alla fine del 2010 dalla legge n. 240 del 2010 (meglio conosciuta come Legge Gelmini). Da una prima analisi della normativa e degli statuti, i maggiori cambiamenti rispetto alla configurazione della *governance* pre-riforma sono i seguenti: il rafforzamento del Rettore, con, tra l'altro, potere di nomina sui membri esterni del Consiglio di Amministrazione (CdA); un aumento dei poteri del CdA – attraverso poteri di decisionali sulle proposte del Senato Accademico (SA); una diminuzione dei poteri del SA che da organo decisionale è passato ad essere organo consultivo; un rafforzamento del direttore amministrativo, ora direttore generale (DG); una mancanza di organi decisionali (o almeno di organi di coordinamento) tra dipartimenti e ateneo a fronte di una minor rappresentatività dei dipartimenti in SA; la mancanza di una forma di partecipazione e trasmissione da ateneo a dipartimenti e da dipartimenti a ateneo; l'individuazione di soglie minime di numerosità dei dipartimenti con conseguente spinta alla loro aggregazione; la definizione dell'ANVUR come soggetto attraverso il quale il Ministero definisce gli obiettivi e gli indirizzi strategici sia a livello di sistema sia per quanto riguarda le sue componenti, definendo parametri e regole entro le quali le università devono operare. Nell'ottica del NPM, l'ANVUR tenderebbe a collocarsi come organo esterno che opera come un "principale", rendendo le università degli "agenti". Di contro, nel CdA sono

rappresentate in maggioranza le diverse componenti interne degli atenei, tra cui rappresentanti della comunità accademica, e il Rettore sebbene appaia come l'autorità centrale in un sistema presidenzialista ad elezione diretta, rimane un *primus inter pares* tra i professori ordinari, eletto dai vari stakeholder interni, in prevalenza accademici (rispetto alla proposta di legge originaria che conteneva l'idea di una nomina esterna o dal CdA).⁸

In sintesi, la riforma non realizza alcuno dei modelli "puri" illustrati nella sezione precedente, bensì, già nella fase di deliberazione, mostra un compromesso tra i due, che riflette la non adattabilità dell'istituzione universitaria al modello di un principale esterno che nomina i vertici delle università e con organi di governo non partecipati dalle componenti interne. Al contempo tuttavia, assegna molto potere al Rettore rispetto ai dipartimenti o e alle comunità scientifiche interne; Rettore reso per altro responsabile nei confronti delle crescenti e sempre più stringenti regolamentazioni imposte all'agenzia esterna (ANVUR), che in qualche modo aspira a diventare il "principale" rispetto alle singole università. Con un SA debole, la mancanza di comitati di coordinamento tra DD e Rettore, e un CdA bensì eletto, ma lontano dalla rappresentanza delle unità di base (dipartimenti), lo schema previsto dalla legge trascura la necessità di formalizzare un processo di co-decisione bilanciato volto a proteggere le risorse essenziali e gli investimenti specifici che avvengono all'interno dei dipartimenti, contro possibili abusi di autorità e comportamenti opportunistici del vertice o da parte di alleanze tra una parte dell'ateneo contro l'altra (*rent seeking*). Nella terminologia adottata da Masten (Masten, 2006), tale modello di *governance* interna potrebbe essere definito, da un lato, un modello "presidenzialista", in cui l'elezione diretta e la rappresentanza della *faculty* nel CdA esercita comunque un vincolo su eventuali abusi di autorità. Garantendo pertanto una protezione degli interessi della *faculty* maggiore rispetto ad un modello di governo puramente "autocratico" dove il controllo sarebbe totalmente nelle mani di amministratori esterni. Dall'altro lato, esso non realizza appieno un modello di *joint-action* (o co-decisione bilanciata) suggerito dall'approccio multi-stakeholder.

Una volta assodato lo schema formale delle norme e degli statuti, in realtà già compromissorio, le prassi che emergono di fatto nel processo decisionale devono tuttavia essere ancora comprese. Esse delineano gli effettivi modelli di governo che si sono instaurati in risposta alla riforma. Infatti, se da una parte c'è una legge che mira ad accentrare e verticalizzare il processo decisionale togliendo influenza alla *faculty*,

⁸ Per una precedente analisi sulla comparazione tra il disegno di legge iniziale e la legge approvata si veda (Fia e Verde 2013).

dall'altra il mondo reale impone dei contro-bilanciamenti che possono essere rilevati attraverso un'analisi sistematica ed estensiva sulle percezioni dei principali attori coinvolti dalla riforma.⁹

3. La ricerca empirica sulle università italiane: ipotesi e metodologia

Per comprendere le prassi decisionali e i modelli di governo, cioè come muta effettivamente l'istituzione universitaria, ci è sembrato quindi opportuno promuovere una ricerca sull'assetto di *governance* delle università italiane nel post-riforma, intervistando i DD, ossia i soggetti più direttamente coinvolti in tale mutamento¹⁰. Tale ricerca aveva un duplice scopo. Da un lato, fornire una comprensione dei modelli di *governance de facto* implementati dopo la riforma; dall'altro, controllare le ipotesi che derivano dal quadro teorico formulato sopra, e dal modello neo-istituzionalista in particolare, sull'adattamento dei modelli di *governance* in presenza di shock legislativi esterni.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, si è trattato di osservare anzitutto quale sia l'attuale assetto dell'influenza sui processi decisionali effettivi degli atenei e se vi sia stato, al riguardo, un sostanziale cambiamento e, in tal caso, se tale cambiamento sia generalizzato. La nostra ipotesi iniziale a tale proposito era che negli ultimi anni vi fosse stata, coerentemente con il dettato legislativo, un'accentuazione congiunta del ruolo del Rettore, del CdA e del DG, pur se in modi differenziati a seconda delle tematiche oggetto di decisione. Allo stesso tempo supponevamo che tale riassetto potesse non essere omogeneo, ma vedesse invece l'emergere di modelli abbastanza diversificati tra loro in base ai diversi meccanismi di bilanciamento posti in essere dalle università.

Questo ci porta al secondo obiettivo, che mirava a comprendere le dinamiche che sottostanno ai diversi assetti di *governance* emergenti dalla percezione dei DD circa livelli di influenza dei vari attori, dei diversi organi, e dei criteri decisionali utilizzati al loro interno. La domanda di ricerca alla quale abbiamo cercato di rispondere può essere quindi formulata come segue: le realtà organizzative caratterizzate da co-essenzialità e investimenti specifici, che caratterizzano di fatto le università, hanno generato una risposta volta a introdurre forme di contro-bilanciamento in un modello formale di *governance* che corre il rischio non prevenire abusi di autorità, e non sostenere le risorse essenziali?

⁹ Vi sono varie analisi del post-riforma (tra gli altri: Capano e Regini 2015; Viesti 2016) che, pur contribuendo al dibattito attuale, non effettuano tuttavia un'analisi sistematica sulla distribuzione del potere decisionale che permette di rilevare le prassi in essere negli atenei italiani.

¹⁰ L'indagine è stata condotta da EconomEtica (Centro di ricerca Interuniversitario con sede presso Milano-Bicocca), dal Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale (DSRS) dell'Università Milano-Bicocca e dall'Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive dell'università del PMO (POLIS), con il Patrocinio della CRUI.

Alla luce di queste domanda di ricerca, si sono formulate le seguenti ipotesi empiriche (che replicano nel contesto dell'indagine le congetture teoriche di fine paragrafo 2) :

Hp1: il cambiamento normativo (legge e statuti) influirà effettivamente sulla distribuzione dell'influenza decisionale negli atenei e determinerà l'emergenza di un modello basato sul rafforzamento del Rettore, del DG e del CdA, caratterizzato dalla verticalizzazione del processo decisionale e da un limitato bilanciamento esercitato attraverso il controllo da parte del CdA come organo collegiale.

La verticalizzazione di cui sopra non toglie che il Rettore sia eletto direttamente dalle componenti universitarie, in prevalenza accademiche, e che il CdA sia espressione in misura maggioritaria di componenti accademiche, sebbene gli esterni possano in realtà essere "catturati" dal Rettore che li sceglie da liste di rappresentanze esterne. Perciò la *governance* universitaria non esce dalla sfera dell'autogoverno. Tuttavia questi organi decisionali sono molto lontani dalla rappresentanza delle unità didattiche e scientifiche di base (i dipartimenti), in cui risiedono le risorse cognitive essenziali e avvengono gli investimenti specifici, e mancano di collegamenti e meccanismi efficaci di consultazione con i dipartimenti, scopo cui assolve parzialmente un SA in cui per altro i dipartimenti non sono interamente rappresentati e il cui ruolo è diminuito.

D'altra parte la verticalizzazione rappresenta una tenue forma d'approssimazione al modello P-A, perché l'aver un vertice unitario e dotato di autorità interna pare congeniale al progetto di renderlo un 'agente' responsabile di fronte a un 'principale' esterno che impone meccanismi di incentivo, ruolo cui chiaramente aspira l'ANVUR. Tuttavia:

Hp2: Il cambiamento non si affermerà in modo omogeneo in tutti gli atenei, e piuttosto emergeranno una varietà di modelli di governance, tra i quali - oltre quello precedentemente descritto - anche tipi più bilanciati, in cui altri soggetti (ad esempio i DD) esercitano influenza.

In questi casi alla verticalizzazione si affiancherebbe una influenza accresciuta dei DD che renderebbe "federale" il modello "presidenziale" di tipo verticale sopra accennato. Di conseguenza:

Hp3: Se sottoposte a regole formali che tendono al modello gerarchico, le prassi e le regole pratiche di governance delle università, emergenti dalle interazioni effettive tra stakeholder, tenderanno a introdurre di fatto bilanciamenti che riflettono la necessità di proteggere gli investimenti specifici e sostenere le risorse cognitive essenziali delle faculty secondo un modello basato sul principio dell'autogoverno della comunità scientifica.

In altre parole, le università controbilanciano il modello imposto dalla normativa in funzione della pluralità delle risorse co-essenziali che è necessario organizzare attraverso un modello di co-decisione. Inoltre, quanto più le decisioni (ambiti decisionali) riguardano le comunità scientifiche, tanto maggiori saranno i bilanciamenti. Di conseguenza:

Hp4 (a): nei singoli ambiti decisionali in cui sono più direttamente coinvolti gli interessi delle comunità accademiche, per via dei loro investimenti in capitale umano (cioè tipicamente i finanziamenti della ricerca, l'allocazione di risorse per la chiamata di professori e per la selezione di giovani ricercatori), il controbilanciamento accademico dell'influenza del Rettore e del modello basato su Rettore, DG e CdA sarà più marcato almeno in un numero rilevante di università.

Hp4 (b): in tali materie decisionali la componente accademica in effetti eserciterà una influenza rilevante anche se informale sul CdA, che si limiterà a ratificare le proposte del SA di nomina accademica.

Inoltre, i criteri decisionali seguiti all'interno dell'organo accademico di governo (sia pur diminuito di peso), il SA, non rifletteranno in prevalenza l'immagine di un Rettore *leader* portatore di una propria visione strategica dell'ateneo. Al contrario, e del tutto naturalmente:

Hp5: Il SA agirà secondo un criterio di contrattazione e deliberazione per comporre interessi e visioni differenti, in modo da ottenere una cooperazione mutuamente vantaggiosa tra le diverse componenti ed evitare il conflitto. Ciò conferma la necessità di bilanciare i vari poteri e interessi tra gli stakeholder dell'università .

Tuttavia non c'è motivo di credere che la reazione e l'adattamento rispetto al modello imposto dalla riforma siano uniformi tra tutti gli atenei. Essi tendono a generare in equilibrio diverse forme di bilanciamento imputabili alla diversa configurazione delle architetture organizzative sottostanti e alla essenzialità degli stakeholder coinvolti, ma anche alle risorse strategiche da esse detenute di fatto nell'assetto di potere precedente.

A partire dalle nostre domande di ricerca, il questionario è stato strutturato in alcune grandi sezioni. Nella prima sono rientrate le domande relative alla struttura diretta e alle principali caratteristiche dei soggetti intervistati. La seconda parte, su cui qui ci soffermeremo, è stata specificamente dedicata all'assetto della *governance* dell'Università. Data la centralità, per noi, degli assetti decisionali, si è deciso, per evitare risposte generiche, di inserire nel questionario una batteria di domande molto articolate. Concretamente, si è chiesto di attribuire un punteggio – da 1 a 5¹¹- all'influenza esercitata dai diversi soggetti (Rettore,

¹¹ Rispettivamente corrispondenti a: 'per nulla', 'poco', 'abbastanza', 'molto', 'moltissimo' importante.

DG, DD, altri eventuali docenti, rappresentanti del PTA, rappresentanti degli studenti) non solo sulle decisioni di particolari organi decisionali (specificamente il SA, per coloro che ne fanno parte) ma sui processi decisionali di ateneo in merito ai temi più rilevanti (bilancio complessivo dell'ateneo, distribuzione dei fondi di ricerca e dei fondi per gli assegni di ricerca ai Dipartimenti; gestione del PTA, piano edilizio) anche a prescindere dalla partecipazione a un organo specifico. Di tale influenza generale per ciascun attore si è anche chiesto di valutare la variazione tra prima e dopo la riforma. Inoltre si è chiesto di indicare le modalità e i criteri con cui, secondo gli intervistati, gli organi di norma deliberano, come il dissenso viene manifestato, se egli uni (CdA) subiscano informalmente un' influenza degli altri (ad es. il SA) .

E' importante mettere in evidenza che le domande rilevano le opinioni che gli intervistati hanno sui processi decisionali, valutazioni influenzate sia dalle aspettative sul proprio ruolo da parte dei diversi intervistati, sia dall'immagine che essi vogliono dare di tali processi. Non abbiamo quindi, riscontri 'indipendenti' circa le modalità decisionali – riscontri che peraltro avrebbero comportato una osservazione partecipante diretta del funzionamento degli organi o dei processi decisionali non ipotizzabile in un contesto istituzionale e certamente non realizzabile in tutti gli atenei italiani.

La ricerca è stata effettuata tra giugno e novembre del 2015, inviando a tutti 911 DD delle Università italiane (835 di Università pubbliche, 76 di Università private) un lungo questionario strutturato. La modalità utilizzata per la somministrazione del questionario è stata quella Cawi, scelta in quanto ci ha permesso di sottoporre alla totalità dei soggetti che volevamo intervistare un questionario molto lungo e complesso a costi estremamente ridotti ¹². Inoltre, tale modalità si rileva particolarmente interessante proprio per questionari lunghi e complessi dato che la sua compilazione può essere sospesa e ripresa in momenti diversi. Il fatto che, nonostante la complessità e la lunghezza del questionario, il tasso di risposte sia stato elevato, pari al 38%¹³) da un lato ci fa ritenere che i dati raccolti siano sostanzialmente rappresentativi; dall'altro suggerisce un chiaro interesse degli intervistati ai temi trattati nella ricerca.

¹² Il ruolo istituzionale ricoperto dagli intervistati ha reso infatti possibile individuare tutte le loro mail, che abbiamo quindi potuto preventivamente raccogliere.

¹³ Con differenze consistenti a seconda del settore scientifico-disciplinare dei Direttori: il tasso di risposta è stato molto maggiore per le scienze economico-sociali – probabilmente anche per i solleciti fatti ai 'colleghi' dai promotori della ricerca, entrambi di quest'ambito; minore per i medici – che però sono stati presumibilmente meno coinvolti dal processo dato che per essi il ruolo universitario si sovrappone a quello ospedaliero. Non abbiamo invece rilevato differenze del tasso di risposta né tra le diverse macro-aree del paese, né a seconda della dimensione degli atenei.

4. I risultati dell'indagine

Prima di considerare le valutazioni espresse sul mutamento degli assetti decisionali, è opportuno delineare quale sia la presenza dei Dipartimenti nei due organi decisionali collettivi. Come emerge dalla tabella n. 1, vi è un rappresentante dei Dipartimenti in SA in oltre i due terzi dei casi, in CdA nel 30%.

Consistenti sono le differenze a seconda della dimensione dell'ateneo: tale presenza diventa infatti molto elevata negli atenei più piccoli, molto contenuta negli atenei più grandi. A questo riguardo, occorre infatti ricordare i vincoli di numerosità imposti dalla riforma, che oltre a comportare che al crescere del numero dei Dipartimenti presenti, diminuisce la probabilità che essi siano rappresentati in SA, dall'altro tendono ad 'autonomizzare', in parte, il SA dai dipartimenti, dato che essi possono essere rappresentati anche 'non' dal Direttore, votato da un composito insieme di più Dipartimenti accumulati da settori scientifico-disciplinari in qualche misura similari.

Tab. n.1. Presenza in CdA e in SA di componenti del Dipartimento a seconda della complessità dell'ateneo

	piccoli	medio piccoli	medio grandi	grandi	Tot. %
CdA	62.50	32.10	26.10	15.00	29.80
SA	100.00	61.90	74.40	65.00	68.50
di cui il Direttore	91.20	72.20	53.80	29.60	56.10

4.1 Cambiamento di influenza delle diverse figure nel post-riforma

Consideriamo ora le percezioni del cambiamento nel potere decisionale delle diverse figure rispetto alla situazione pre-riforma. I dati riportati nella tabella n.2 confermano che la riforma ha effettivamente introdotto il cambiamento voluto non solo sulla rappresentanza dei Dipartimenti negli organi decisionali, ma anche sul ruolo svolto da tali organi. Il risultato percepito è infatti un rafforzamento del Rettore, del CdA e del DG, e una diminuzione del potere del SA. Un modello di *governance* che può essere definito di tipo "presidenziale", a causa dell'elezione diretta di un Rettore molto potente da parte delle componenti universitarie, e "aziendale pubblico" per il peso del DG e del CdA quale unico organo collegiale di governo, certamente distaccato dalla partecipazione di base della faculty, ma espressione dei diversi stakeholder interni ed esterni dell'università (e non di uno shareholder privato o di un "proprietario"). Un modello di governo più accentrato e gerarchico, anche se pur sempre basato su organi espressione degli stakeholder interni, attraverso le forme della democrazia rappresentativa.

Differenziato, invece, il ruolo attribuito ai DD: aumentato nella metà dei casi, diminuito in quasi un terzo. Infatti per circa la metà dei rispondenti il modello centralista, presidenziale e aziendale è *adattato* attraverso il contro-bilanciamento offerto dall'aumento del peso dei DD, mentre per un terzo resta nettamente sbilanciato, per il fatto che all'aumento del peso del Rettore del DG e del CdA corrisponde la perdita di peso anche dei DD (non solo del SA).

Tab. n.2 Cambio influenza rispetto al pre-riforma in ateneo

	Rettore	Cda	SA	DG	DD
minor influenza	6.5	3.4	62.1	3.7	31.8
maggiore influenza	64.5	81.6	15.8	67.5	48.5
nessun cambiamento	29.0	15.0	22.1	28.8	19.7
Tot. %	100	100	100	100	100

Contenute le differenze a seconda della complessità dell'ateneo, anche se si può notare che in quelli maggiori aumenta l'influenza del CdA e diminuisce quello del SA (e, ma in misura minore, quello dei DD). Il fatto che il CdA acquisti potere al crescere della dimensione dell'ateneo sembra connesso alla necessità di governare problemi più complessi in modo collegiale, ed infatti esso è un organo collegiale con varie rappresentanze. Invece (apparentemente) il SA perde peso in particolare, negli atenei maggiori, il che è ovvio se si considera che in essi vi è spazio solo per una limitata rappresentanza dei dipartimenti. Quanto al Rettore, il suo peso sembra maggiore negli atenei medi, un po' minore in quelli più piccoli e in quelli più grandi. Questo è da ricondursi al fatto che se il modello di fatto implementato dalla riforma è presidenzialista, questo modello non è indispensabile in atenei piccoli, in cui è più facile garantire la condivisione delle responsabilità con tutti i dipartimenti, ma difficilmente esso funziona in realtà molto complesse che richiedono decisioni condivise e collegiali, e non personalistiche, per tener conto della complessità dei problemi.

Nello stesso tempo, si evidenziano due rapporti significativi tra aumento/diminuzione di potere tra i soggetti considerati. Da un lato, si assiste ad una relazione positiva tra mutamento del potere del Rettore, e mutamento del potere del DG: quando il primo aumenta di molto il suo ruolo, anche il secondo l'aumenta in due terzi dei casi; quando il primo non muta, nel 50% dei casi non muta nemmeno il secondo. Dall'altro, si assiste ad una relazione inversa tra mutamento del ruolo del CdA e mutamento del

ruolo del SA: quando il potere del CdA aumenta molto, quello del SA diminuisce nel 72% dei casi, quando quello del CdA diminuisce, quello del SA aumenta – nell’80% dei casi –, quando quello del CdA non muta, non muta nemmeno quello del SA – nel 60% dei casi.

In conclusione, i dati sembrano configurare l’emergere di un sistema presidenzialista in cui il bilanciamento del ruolo del Rettore da parte di un organo collegiale di rappresentanza delle componenti dell’università, è indebolito dalla perdita di peso del SA, e non è adeguatamente rimpiazzato dalla crescita del ruolo del CdA che, piuttosto di costituire un organo di indirizzo e collegamento con la *faculty*, è invece un organo di controllo e decisione di ultima istanza, con una relazione molto debole di rappresentanza delle varie comunità accademiche. Ciò conferma l’ipotesi *Hp1* della sezione 4. A tale dato prevalente si affianca però in circa la metà dei casi un aumento del ruolo dei DD, che spesso potranno anche non essere membri del SA (dato quanto osservato in tab.1). Ciò nondimeno essi costituiscono in questi casi il maggior contro-bilanciamento del potere del Rettore. In questa metà circa dei casi si potrà parlare di un modello “presidenzialista federale”, in cui al potere centrale del Rettore (assieme al del DG e CdA) si affianca *de facto* un’efficace rappresentanza degli interessi delle diverse “regioni” dell’Ateneo (i dipartimenti con le loro *faculty*), garantita dal ruolo dei DD. Ciò conferma dell’ipotesi *Hp2* sulla differenziazione dei modelli di governo e anche della *Hp3*, circa l’adattamento – sebbene non univoco – del modello di *governance* prevalente.

4.2 Processo decisionale nel SA

Anche i dati sulla distribuzione del potere delle diverse figure all’interno del processo decisionale nel SA confermano la nostra ipotesi *Hp3*. In particolare, la tabella 3 mostra la distribuzione dell’influenza delle diverse figure nel processo decisionale del SA nel post-riforma. Una forte influenza del Rettore (nel 97% è almeno molto influente), ma una certa influenza anche dei DD (nel 57,5% dei casi sono almeno “molto” influenti, nel 33,7% lo sono ‘abbastanza’). Infine, le altre categorie (ossia docenti non DD, rappresentanze di Ricercatori, del PTA e degli studenti) esercitano un certo peso (“abbastanza”) in circa il 50% degli atenei.

I risultati mostrano dunque che oltre metà degli atenei è caratterizzata da assetti di *governance* partecipativi/ bilanciati in SA e che, in quasi tutti gli atenei, il potere del Rettore è, almeno in parte, controbilanciato dai DD. Il quadro delineato dal processo decisionale del SA è quindi quello di un modello in cui prevalgono di norma i bilanciamenti (*shared governance*). Sebbene non si possa

dimenticare che il SA nel suo assieme ha perso peso secondo l'opinione dei DD (oltre che per il testo legislativo).

Tab. 3. Influenza nel SA delle diverse figure

	Rettore	DD	Docenti NON Direttori	RU	Rapp. PTA	Rapp. Studenti
Moltissimo	72.4	2.1	0.5	6.5	0.6	1.2
Molto	24.5	55.4	10.8	37.4	4.8	5.5
Abbastanza	2.6	33.7	48	48.4	31.5	39.6
Poco	0.5	8.3	35.4	7.1	48.2	42.4
Per nulla		0.5	5.3	0.6	14.9	11.3
Totale %	100	100	100	100	100	100

Per quanto riguarda poi i modi con cui i componenti del SA si rapportano tra di loro,¹⁴ i dati rivelano che, secondo la maggioranza degli intervistati, essi agiscono come rappresentanti vuoi “degli interessi dei propri Dipartimenti” (36%), vuoi di una “visione generale di ateneo” (27,6% dei casi) e/o “degli interessi di molteplici parti dell’ateneo”(15%) più che come rappresentanti della propria “base elettorale” (16%). Se poi si considerano gli elementi sottostanti ad eventuali visioni diverse, più della metà (il 54,8%) fa riferimento agli interessi propri delle diverse aree scientifico-disciplinari, mentre per il 33,4% essi sono trasversali a tali aree e per l’11,8% rimandano a caratteristiche individuali dei soggetti coinvolti.

Nello stesso tempo, per quanto riguarda le modalità di interazione tra i componenti del SA, se solo nel 15,8% dei casi si ritiene vi sia “una visione comune”, nel 67,9% si ritiene che “vi siano diversità di vedute ma con accordi che prevengono i conflitti”. Solo nel 16,3% si ritiene quindi che i componenti del SA operino in base a meri “rapporti di forza/potere”. Tale quadro ben si collega alle risposte relative alle modalità assunte dai processi deliberativi: di norma all’unanimità nel 66,7% dei casi, o per “decisione successiva a processi di delega nel 4,9%. Solo nel 33,5% dei casi le decisioni sono quindi, di norma, prese a maggioranza. Infine, per quanto riguarda le modalità di espressione del dissenso, emerge che, se le decisioni sono prese a maggioranza, i non favorevoli si astengono in poco meno del 70% dei casi piuttosto che esprimere un voto contrario (33% circa dei casi).

¹⁴ Modalità decisionali dei membri del SA. Gli intervistando potevano scegliere una o più risposte tra: rappresentanti visione dell’ateneo; interpreti interessi loro dipartimenti; interpreti interessi di parti dell’ateneo; rappresentanti base elettorale.

L'insieme di questi dati è coerente con l'ipotesi *Hp5* secondo cui il SA è luogo di composizione consensuale d'interessi e visioni diverse che riflettono l'articolazione dell'ateneo in aree scientifico-disciplinari differenti attraverso processi di contrattazione e deliberazione volti a ottenere accordi di mutuo vantaggio ed evitare i conflitti, ma non basati prevalentemente sul potere di minaccia. Un'immagine piuttosto lontana da quella di un'istituzione guidata dalla visione unitaria di un leader o anche un "autocrate" illuminato (che sarebbe suggerita dal modello "presidenziale"), ma assi coerente con l'idea che la *governance* debba riflettere la co-essenzialità di diverse risorse cognitive e i loro molteplici investimenti specifici specialmente in capitale umano.

4.3. Processo decisionale per singole decisioni

In questo paragrafo si analizza il processo decisionale per singole aree decisionali. Secondo le ipotesi formulate – specialmente *Hp3* e *Hp4(a)* -, la *governance* di tali processi decisionali deve corrispondere all'architettura delle risorse cognitive sottostanti e agli investimenti specifici effettuati. Nello specifico, si analizzano le decisioni riguardanti: l'allocazione del budget a livello di ateneo, l'allocazione delle risorse per gli assegni di ricerca, l'allocazione delle risorse per la ricerca, l'allocazione dei punti organico equivalenti (POE) e le decisioni riguardanti il piano edilizio.

Il budget

Per quanto riguarda il processo decisionale che attiene alla formulazione del budget a livello di ateneo (tabella n.4), emerge che le figure che hanno maggiore influenza sono il Rettore e il CdA (che contano almeno 'Molto' rispettivamente nel 92,7% e nel 75,3% dei casi. Anche il DG gioca un ruolo importante - nel 45,7% circa dei casi conta almeno "molto", nel 30,3% 'abbastanza'. L'influenza sul budget si attenua invece per quanto riguarda la componente accademica: il SA conta almeno 'molto' nel 29,6% dei casi, il 35,5% "abbastanza", i DD rispettivamente il 20,9% e il 36,1%.

Tab. n.4. Influenza sul budget

	Rettore	CdA	SA	DG	DD
Moltissimo	53.2	23.2	0.5	12.6	1.7
Molto	39.5	52.1	29.1	33.1	19.2
Abbastanza	5.3	16.3	35.5	30.3	36.1
Poco	2	8.4	31.2	21.1	34.9
Per nulla	0	0	3.7	2.9	8.1
Totale %	100	100	100	100	100

Una maggior influenza di Rettore, CdA e DG è coerente con la natura della decisione sull’allocazione del budget (che comprende, tra l’altro, la definizione del bilancio). Infatti essa attiene ai doveri istituzionali loro propri che, al riguardo, hanno competenze formali chiave (il budget può così essere considerato il caso *benchmark* per il modello “aziendale” che accentra il potere nei tre agenti/organismi suddetti). Cionondimeno, l’allocazione delle risorse finanziarie dell’università impatta fortemente sulla componente accademica e ciò comporta la necessità di un bilanciamento. Quello che emerge dalle distribuzioni di frequenza è che vi siano due modelli prevalenti: uno in cui le rappresentanze dirette dei docenti sono deboli di fronte alla triade Rettore-CdA-DG; l’altro modello, in cui rientra la maggioranza dei casi, vede le rappresentanze dirette dei docenti (sia in SA e sia via DD) avere ancora una certa influenza. Questa differenziazione nei modelli di governo sul budget suggerisce, in linea con l’ipotesi *Hp3*, che vi sia stata, almeno in parte, una risposta del sistema universitario “reale” al cambiamento “formale”, che garantisce un peso maggioritario al modello in cui i docenti di fronte alla verticalizzazione delle decisioni riescono ancora ad esercitare almeno ‘abbastanza’ influenza.

Le risorse per la ricerca

Per quanto riguarda il processo decisionale che attiene all’allocazione delle risorse per la ricerca dall’ateneo ai dipartimenti, emerge che le figure che hanno maggiore influenza sono il Rettore (nel 78% circa dei casi conta almeno molto) e il CdA (nel 49 % dei casi conta almeno “molto”, nel 24,4% ‘abbastanza’). Tuttavia entrambi i soggetti, ma specie il CdA, vedono ridotta la loro influenza rispetto a quella esercitata nel caso *benchmark* del budget. Anche il DG gioca un ruolo decisamente minore rispetto al budget (l’almeno ‘molto’ scende al 25,2%, l’abbastanza’ al 18,4%). Specularmente, acquista maggior peso la componente accademica: l’almeno ‘molto’ sale al 36,9% per il SA e al 21,7% per i DD; l’ ‘abbastanza’ al 35% e al 31%. In sintesi, nell’ambito ricerca, si può dire che ciò che conta non è tanto un netto aumento del peso del mondo accademico quanto il ridimensionamento degli altri che,

coerentemente con la teoria di Aoki, hanno solo competenze di indirizzo generale e amministrative, ma non sull'assetto della ricerca nei vari settori. A fronte di ciò aumenta significativamente il peso del SA e (in senso relativo) quello dei DD. Al contempo il Rettore resta potente, ma certo di meno che nel caso budget. Così la ricerca è una sfera in cui il peso relativo della comunità accademica è maggiore rispetto alla decisione relativa al budget e i "nuovi poteri" creati dalla legge impattano in misura minore. In accordo con le ipotesi *Hp3* e specialmente *Hp4(a)*, il modello che emerge sembra dunque risentire dell'esigenza di preservare e sorreggere le risorse essenziali coinvolte da questa decisione e si configura come un contro-bilanciamento della struttura di *governance* verticalizzata (R, DG, CdA) emergente dalla riforma.

Tab. n.5. Influenza sull'assegnazione delle risorse per la ricerca

	Rettore	CdA	SA	DG	DD
Moltissimo	28.1	9.7	6.9	7.3	4.5
Molto	49.4	39.5	30	17.9	17.2
Abbastanza	14.1	24.4	35	18.4	31
Poco	6.5	22.5	23.5	35.9	28.5
Per nulla	1.9	3.9	4.6	20.5	18.8
Totale %	100	100	100	100	100

Le risorse per gli assegni di ricerca

Il ridimensionamento dell'influenza di Rettore, CdA e soprattutto DG è ancora più evidente per quanto riguarda l'allocatione delle risorse per gli assegni di ricerca. Il Rettore, pur rimanendo molto influente nella maggior parte dei casi, vede scendere l'almeno 'molto' al 68% (rispetto al 77% delle risorse per ricerca e del 93% del budget), il CdA al 46,7%, il DG al 20%. Simile al ruolo svolto per le risorse assegnate alla ricerca il peso del SA e dei DD (che vedono attestarsi il 'molto' sale al 36,6 % e al 21,8%, l'abbastanza' attorno al 32% e al 28%). Questi dati ci sembrano coerenti con le ipotesi proposte, dato che la decisione sugli assegni di ricerca rimane un ambito largamente accademico e riguarda investimenti specifici in capitale umano e sviluppo di risorse cognitive degli accademici.

Tabella n. 6. Influenza sull'allocatione degli assegni di ricerca

	Rettore	CdA	SA	DG	DD
Moltissimo	24.7	11.5	7.1	6.5	3.4
Molto	43.4	35.2	29.5	13.5	18.4
Abbastanza	18.7	22.5	32.2	18.2	28.5
Poco	8.2	23.1	23	35.3	27.9
Per nulla	5	7.7	8.2	26.5	21.8
Totale %	100	100	100	100	100

Le risorse per l'allocazione dei Puntii Organico Equivalenti

Anche i dati sulla decisione riguardante l'allocazione dei POE, ovvero l'assegnazione e alle progressioni di carriera dei docenti e dl PTA, confermano il trend emerse relativamente agli ambiti relativi alle risorse e agli assegni di ricerca. Analogo infatti il ruolo sia del SA e dei DD (l' almeno molto è pari rispettivamente al 37,1 e al 26,8%, l'abbastanza al 31,6% e al 27,4%), che del Rettore (l' almeno 'molto' è pari al 88,6%) e del CdA (il molto è pari al 49,9%, l'abbastanza al 22,2%). Ritorna invece più consistente il ruolo del Rettore (l' almeno 'molto' è pari al 88,6%) mentre si ridimensiona ulteriormente quello del DG (il molto scende al 12,5%, l'abbastanza al 14,8%. In sintesi, il Rettore mantiene una posizione di leadership forte nella maggioranza dei casi, ma è molto diffuso un contro-bilanciamento abbastanza significativo degli accademici (che evidentemente premono per la creazione dei POE e danno pareri sulla loro assegnazione), anche se esistono dei modelli meno diffusi in cui SA e DD contano poco.

Tab. 7. Influenza sull'assegnazione dei Puntii organico

	Rettore	CdA	SA	DG	DD
Moltissimo	43.1	15.9	7.4	5.4	4
Molto	45.5	34	29.7	7.1	22.8
Abbastanza	8.9	22.2	31.6	14.8	27.4
Poco	1.5	20	25.7	42.4	29.7
Per nulla	1	7.9	5.6	30.3	16.1
Totale %	100	100	100	100	100

Le risorse per l'allocazione del Personale Tecnico Amministrativo

Del tutto anomalo il processo decisionale relativo all' allocazione delle risorse per il PTA, nel quale emerge una forte accentuazione del potere del DG, e un ridottissimo ruolo della componente accademica. In questo caso, inoltre, il Rettore non è più il soggetto più influente, in quanto superato dal DG (Rettore è almeno molto influente nel 64% dei casi e il DG nel 78%) mentre il CdA ha un'influenza in linea con quella che detiene per le decisioni "accademiche" e dunque minore rispetto all'influenza che ha per il budget. La componente accademica ha poca influenza: il SA conta almeno "abbastanza" nel 32% dei casi e i DD nel 40% dei casi. Infine, i rappresentanti del PTA sembrano avere un qualche ruolo, essendo almeno "abbastanza influenti" nel 42% dei casi (esibendo un sistema di debole co-decisione da parte dei rappresentanti dei lavoratori). Una forte influenza del DG è ragionevole poiché si tratta di una decisione

che influisce strettamente sulle carriere amministrative e di struttura su cui egli ha competenza. Allo stesso tempo, però, le strutture amministrative hanno, per loro natura, una funzione di supporto alle attività scientifiche e didattiche e, pertanto, dovrebbero essere ad esse funzionali. Oltre a ciò il PTA influisce direttamente (o indirettamente) sulla gestione degli *asset* fisici (ad es. aule, laboratori, macchinari, acquisti, ecc..) e sulla gestione quotidiana delle risorse finanziarie che impattano sulle attività di ricerca e didattica. Tuttavia, la comunità accademica non ha alcuna influenza sull'organizzazione del lavoro riguardante queste materie. Ciò che emerge è un modello di *governance* lontano dalle necessità di cooperazione tra accademici e amministrativi, che dovrebbe essere basato sulla loro co-essenzialità, in cui lo sviluppo e organizzazione del PTA sarebbe coerente con gli investimenti scientifici e didattici effettuati ed i progetti in corso - che avvengono essenzialmente nei dipartimenti. Viceversa, ciò che emerge è un modello di separazione dove il personale amministrativo che gestisce *asset* fisici e finanziari si sviluppa su un binario parallelo (e secondo una logica centralista, cioè non a supporto dei dipartimenti). Il rischio intrinseco è quello della crescita di una burocrazia la cui logica è slegata da quella della comunità scientifica e che perde le competenze necessarie per cooperare nella realizzazione dei risultati. Di tale problema è certamente indicativo il fatto che esistono casi in cui l'elevata influenza del DG supera quella del Rettore.

Tab. n. 8. Influenza sull'assegnazione del PTA

	Rettore	CdA	SA	DG	DD	Rappres. PTA
Moltissimo	27.5	8.5	0.8	38.4	2.7	3.4
Molto	36.6	33.2	11.7	39.5	9	12.3
Abbastanza	23.3	22.9	20.1	12.1	27.7	26.5
Poco	9.1	22.9	39.4	7.6	39.1	38.2
Per nulla	3.5	12.5	28	2.4	21.5	19.6
Totale %	100	100	100	100	100	100

Le risorse per il piano edilizio

Il modello *Presidenzialista* ha la sua massima manifestazione nel caso del modello di *governance* riguardante le decisioni sul piano edilizio. Il Rettore ovunque è almeno “molto” (98% dei casi), il CdA è almeno “molto” influente nell’ 74% dei casi e, infine, il DG nel 41% dei casi. SA e DD hanno un potere di influenza inferiore alla decisione riguardante il budget, sono “molto” influenti rispettivamente nel 17% e nel 13% dei casi. Le scelte strategiche di gestione del patrimonio immobiliare ma soprattutto di nuove ubicazioni e costruzione di nuovi edifici, cioè della parte più consistente delle risorse fisiche delle

università - al di là delle competenze tecniche urbanistico-architettoniche necessarie - è chiaramente quella su cui le ambizioni del ruolo “presidenziale” del Rettore si riflettono maggiormente. Ciò è in parte naturale, perché la visione strategica dello sviluppo delle università implica anche la previsione di nuovi *campus*. Peraltro, il rischio che gli investimenti edilizi delle università (un bene comune) divengano strumentali a piani di sviluppo immobiliare rispondenti ad interessi privati d'altra natura è evidente. Dal momento che esse influiscono in modo significativo sulle condizioni di lavoro e studio delle *faculty* e degli studenti, sembrerebbe ragionevole un maggior bilanciamento mediante forme di condivisione delle scelte con la componente accademica e studentesca, che non pare avverarsi nella grande maggioranza dei casi.

Tab. 9. Influenza sul Piano Edilizio

	Rettore	CdA	SA	DG	DDi
Moltissimo	57.9	28	0.7	15.5	2.8
Molto	40.5	46.4	15.7	25.9	10.2
Abbastanza	1.6	10.4	20.7	30.2	29.6
Poco		12.8	45.5	20.7	38.9
Per nulla		2.4	17.4	7.7	18.5
Totale %	100	100	100	100	100

Quadro riassuntivo dei contro-bilanciamenti accademici

In conclusione, da questa analisi per singole decisioni emergono due modelli: il primo, quello *Presidenziale e Aziendale Pubblico* imposto dalla riforma, e il secondo, che non rimpiazza ma integra il primo mettendo in campo diversi meccanismi di contro-bilanciamento (e che si realizza nella maggioranza dei casi). I dati mostrano evidenze coerenti con l'ipotesi *Hp4(a)*, in base alla quale ci aspettavamo che i meccanismi di *checks and balances* (introdotti in accordo con l'ipotesi *Hp3*) fossero più diffusi nelle decisioni che riguardano direttamente gli investimenti in capitale umano e a favore delle risorse cognitive delle comunità scientifiche. Infatti, osserviamo meccanismi di bilanciamento più forti e diffusi per quanto riguarda le decisioni su allocazione delle risorse per la ricerca, allocazione degli assegni e allocazione dei POE. Viceversa, le decisioni riguardanti il piano edilizio sono caratterizzate da processi decisionali in cui le rappresentanze dirette delle comunità accademiche hanno un peso irrisorio rispetto all'autorità centrale (Rettore), al CdA e alla struttura amministrativa. Infine emerge una deriva di separazione autoreferenziale *per quanto riguarda le decisioni sullo sviluppo della macchina amministrativa dell'Università* e sull'organizzazione del PTA. Queste, infatti, non sono caratterizzate da

meccanismi di co-decisione che rispondano alla natura sottostante delle relazioni cooperative tra PTA e accademici.

A supporto delle considerazioni sull'essenzialità delle risorse cognitive degli accademici e la necessità di preservarne gli investimenti specifici in capitale umano, emerge che per tutti gli ambiti decisionali accademicamente rilevanti (risorse per la ricerca, assegni di ricerca, allocazione dei POE e PTA), i DD, nella larga maggioranza dei casi, ritengono che il CdA ratifichi sostanzialmente le proposte/decisioni assunte dal SA, apportando modifiche solo in un quarto circa dei casi. Ciò conferma il contro-bilanciamento del modello centralista, presidenziale e aziendale esercitato mediante l'influenza di fatto dei rappresentati della *faculty* (in questo caso il SA) sulle decisioni del CdA, in accordo con *Hp4 (b)*.

Tabella n. 10. Influenza del SA sul CdA

	Fondi ricerca	Assegni di ricerca	Punti organico	Assegnazione PTA
il CDA ha ratificato integralmente le proposte SA	63.9	80.6	67.3	59.5
il CDA ha ratificato parzialmente le proposte SA	27.8	15.3	25.6	24.8
il CDA ha modificato in modo consistente le proposte/ SA	8.3	4.1	7.1	7.4
Altro				8.3
Totale %	100	100	100	100

5. Conclusioni

Riassumiamo qui in breve i nostri risultati sull'assetto attuale della *governance* universitaria in Italia dopo la riforma, seguendo la traccia delle nostre ipotesi basate sul modello teorico neo-istituzionalista. In generale si può affermare che le 6 ipotesi formulate nel paragrafo 4 risultano corroborate dall'evidenza empirica, anche se ulteriori elaborazioni, più approfondite e sofisticate dei dati contenuti nel nostro *database*, potrebbero ovviamente essere effettuate.

Come ci si poteva aspettare, un cambiamento legislativo e statutario influisce effettivamente sull'assetto della *governance* anche di una istituzione plurisecolare come l'università. Vi è stato quindi un cambiamento secondo il modello "presidenziale" o "aziendale pubblico" (sintetizzato dal rafforzamento combinato dell'influenza decisionale della triade R, DG e CdA), cioè una verticalizzazione e centralizzazione dell'autorità e dei poteri, che allontana i processi decisionali dalla partecipazione diretta delle *faculty*. Questo risultato non replica i *desiderata* dell'approccio NPM, ma genera un modello accentrato. Al suo interno gli agenti e gli organi investiti di autorità non possono (a parte il DG) essere

irresponsabili nei confronti delle componenti universitarie - dal momento che ne sono espressione rappresentativa attraverso il voto. Tuttavia gli organi decisionali hanno scarse relazioni e contatti, volti al coordinamento, con la rappresentanza diretta delle *faculty*, e detengono al contempo molto potere nel decidere su materie che ad esse stanno a cuore. Aspetto che non li mette al riparo dal rischio di incorrere in abusi di autorità, attraverso i quali possono introdurre cambiamenti quasi irreversibili nell'assetto organizzativo dell'università, nel riconoscimento delle risorse cognitive essenziali, nonché nella possibilità di avvantaggiarsi degli investimenti specifici.

Tuttavia un'istituzione (la *governance* universitaria) non si risolve in una legge o uno statuto. E' costituita dalla regolarità di condotta che emerge in equilibrio dall'interazione tra gli stakeholder, i quali prendono parte a un gioco di cui la regolarità stessa è la soluzione. Essi partecipano al gioco nel dominio interessato in base alle loro preferenze e alle rappresentazioni mentali del gioco stesso (e dei valori di fondo), nonché per mezzo delle risorse strategiche che hanno a disposizione, influenzate dall'architettura organizzativa sottostante (le risorse cognitive e gli investimenti specifici) e dall'assetto dei diritti decisionali nello *status quo ante* (Aoki 2001, Sacconi 2011a, 2013). La *governance* universitaria non fa eccezione.

Così la realizzazione in pratica del modello voluto dalla riforma è stata piuttosto differenziata tra gli atenei e ha subito adattamenti e contro-bilanciamenti in base soprattutto al ruolo strategicamente assunto dai DD. I dati sulla percezione del cambiamento e sull'influenza dei vari agenti sul processo decisionale del SA ci consegnano infatti un panorama differenziato, il cui elemento principale è una tipologia in cui il modello "presidenziale" e "aziendale pubblico" viene integrato e adattato alle esigenze organizzative dell'università attraverso un significativo contro-bilanciamento di influenza esercitato dai DD, sia dall'interno del SA, che in quanto insieme differenziato dei rappresentati delle diverse comunità scientifiche. Per questo abbiamo parlato di un modello prevalente (ma non unico) di tipo "presidenziale/federale" in cui - come nel federalismo americano - uno dei maggiori contro-bilanciamenti ai rischi di un potere centrale dispotico è dato dal potere dei "governatori", e al contempo il prevalere del particolarismo e della faziosità nei singoli "territori" viene combattuto dall'autorità presidenziale a livello federale (se coerente con la Costituzione).

La distribuzione dell'influenza in SA è coerente con questa analogia: in una parte significativa di atenei (ma non tutti) i DD controbilanciano il Rettore in modo molto o abbastanza efficace. E i criteri decisionali adottati nel SA riflettono questa realtà, in cui la visione del Rettore è riconosciuta come un criterio prevalente solo in una minoranza di casi, mentre assai più ricorrente è la descrizione del SA come un

comitato che trova accordi di mutuo vantaggio (evitando i conflitti) tra interessi di aree scientifico-disciplinari e visioni, ad esse correlate, tra loro differenti, confermando la necessità di una composizione consensuale e bilanciata (tendenzialmente unanime, o debolmente conflittuale) degli interessi delle diverse parti della comunità accademica.

Molto interessante, per ricostruire le ragioni di tale adattamento per via di contro-bilanciamenti incentrato sui DD, è seguire la mappa dell'influenza dei vari attori in ateneo per singole aree decisionali. Si scopre allora che il bilanciamento è maggiore dove le decisioni riguardano esattamente l'allocazione di risorse finanziarie necessarie per assumere, far progredire o sostenere l'attività del personale necessario ai programmi scientifici e didattici (fondi per la ricerca, allocazione degli assegni di ricerca e allocazione dei POE per le carriere dei professori e le chiamate). Il che presumibilmente rinvia a scelte di base sull'impiego e sviluppo di risorse cognitive mutuamente complementari o essenziali nei dipartimenti, e volte a sostenere gli investimenti specifici in capitale umano legato ai progetti e ai programmi delle *faculty* o dei gruppi scientifici in cui esse si articolano. Infatti, utilizzando le decisioni sul budget e il bilancio come caso *benchmark* del modello di governo centralizzato, mano a mano che ci si muove in direzione di scelte tipicamente accademiche il peso dei DD e del SA aumenta (anche se - si badi bene - si tratta pur sempre di decisioni di allocazione di risorse monetarie che formalmente devono essere prese in ultima istanza dal CdA). In altre parole, risulta più diffuso il modello in cui essi controbilanciano almeno "abbastanza" efficacemente l'influenza del Rettore e del DG.

Illuminante, a integrazione di quanto affermato, è il dato sull'influenza informale che il SA ha sulle decisioni del CdA circa le materie di diretto interesse degli accademici: di fatto il CdA ratifica le scelte del SA, dimostrando che le competenze necessarie per tali scelte sono detenute dagli accademici e in ultima istanza risiedono nei dipartimenti di cui i senatori sono rappresentanti, specie se si tratta di DD.

Questa è tuttavia una descrizione incompleta dello scenario. Vi sono anche atenei in cui al modello presidenziale e aziendale (R, DG, CdA) non si oppone un contro-bilanciamento efficace da parte delle rappresentanze delle *faculty*. E vi sono aree decisionali - le scelte in materia di piano edilizio e sullo sviluppo e organizzazione del PTA - in cui la prevalenza rispettivamente del potere del Rettore o del DG, sono così assoluti da suscitare qualche perplessità circa il rischio di eccessi. Circa l'efficienza o meno di una *governance* condivisa su tutte le materie suddette, per altro, una parola più precisa potrà venire dallo studio delle correlazioni tra le diverse configurazioni della *governance* e la produttività didattica e scientifica (anche se le misure di tale produttività sono spesso già viziate dalla "tirannia delle metriche",

associata al focus esclusivo sull'opportunità degli agenti tipico nel modello NPM). Tali approfondimenti sono rinviati a un contributo successivo.

Risalendo, per concludere, ai modelli teorici da cui siamo partiti, dalla nostra analisi emerge che anche disegni riformatori ispirati inizialmente alle idee del NPM dimostrano come in realtà tale approccio sia del tutto inadeguato alla natura dell'istituzione universitaria. Non solo il processo deliberativo della riforma ha condotto in realtà a un compromesso con l'esigenza dell'autogoverno universitario, ma nella pratica il modello accentrato risultante (che solo in parte corrisponde alle esigenze dei modelli P-A) viene corretto all'interno delle università da forme di bilanciamento nella *governance* relativa alle materie di maggiore rilevanza per gli accademici, in modo da far corrispondere la *governance* all'architettura organizzativa sottostante degli atenei. Per interpretare la realtà e gli assetti istituzionali emergenti, anche se non inizialmente intesi e panificati dal legislatore, l'approccio neo-istituzionalista si rivela assai più efficace. Più in grado di predire gli equilibri istituzionali che plasmano le effettive forme di *governance*, le quali riflettono le risorse cognitive e gli investimenti specifici delle comunità accademiche, che hanno effetto a loro volta sulle risorse strategiche detenute da ciascun stakeholder e sulla sua importanza per il successo collettivo dell'istituzione. Ciò risulta però da un insieme di spinte e contropunte, e da un adattamento reciproco per tentativi ed errori, piuttosto da un piano riformatore consapevole. Di conseguenza, abbiamo una situazione assai differenziata in cui i rischi di abuso di autorità, di sacrificio delle motivazioni e di caduta degli incentivi è sempre in agguato. Ben diverso, secondo chi scrive, sarebbe stato l'esito qualora la prospettiva neo-istituzionalista della *governance* multi-stakeholder fosse stata assunta consapevolmente fin dappprincipio dai *policy-maker*.

Bibliografia

- Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A. & Sapir, A. (2010). The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US, *Economic Policy* 25(61), 7 -59.
- Alchian, A., and Demsetz H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American Economic Review* 62(5), 777-795.
- Aoki, M. (2001). *Toward a comparative institutional analysis*. MIT press.
- Aoki, M. (2010). *Corporations in evolving diversity: Cognition, governance, and institutions*, Oxford University Press.

- Braun D. and Merrien F-X (1999). Towards a New Model of Governance for Universities?- A Comparative View, "Higher education Policy Series", London (UK) and Philadelphia (USA), Jessica Kingsley Publishers Ltd, (ed. 2003), pp. XII-286.
- Butler L. (2003). Explaining Australia's increased share of ISI publications – The effects of a funding formula based on publication counts, *Research Policy* 32, 143–55.
- Butler L. (2007). Assessing university research: A plea for a balanced approach, *Science and Public Policy*, Volume 34, Issue 8, 1, pp. 565–574.
- Capano G. (2004), Una riforma coraggiosa per l'università, *il Mulino* 5,1-12.
- Capano, G., and Regini, M. (2013). Governance reforms and organizational dilemmas in European universities. *Comparative Education Review* 58(1), 73-103.
- Collini S.(2012), *What are universities for*, Penguin Books UK.
- De Boer, H., Enders, J., and Schimank, U. (2007). On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In *New forms of governance in research organizations* (pp. 137-152). Springer, Dordrech.
- Dearlove, J. (1997). The academic labour process: from collegiality and professionalism to managerialism and proletarianisation?. *Higher Education Review* 30(1), 56.
- Fama, E. F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of political economy*, 88(2), 288-307.
- Fama, E. F., and Jensen, M. C. (1983a). Agency problems and residual claims. *The Journal of Law and Economics* 26(2), 327-349.
- Fama, E. F. and Jensen, M. C. (1983b). Separation of ownership and control, *Journal of law and economics*, 301-325.
- Ferlie, E., Musselin, C. and Andresani, G., (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective, *Higher Education* 56, 325-348.
- Fia M. and Sacconi L. (2013). L'Università nella prospettiva della responsabilità sociale : un modello di Governance Multistakeholder (University in the perspective of the Social Responsibility: a multi-stakeholder governance model) in Alberto Cassone, Lorenzo Sacconi (a cura di), *Autonomia e responsabilità sociale dell'università. Governance e Accountability*, Milano: Giuffrè Editore , 2013, p. 63-94. - ISBN: 8814181462. - URL: <http://www.giuffre.it/it-IT/products/92020.html>
- Fia M. and Sacconi L.(2018). Justice and Corporate Governance: New Insights from Rawlsian Social Contract and Sen's Capabilities Approach, *Journal of Business Ethics*, 1-24 (online first) <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3939-6> .
- Fia M. and Verde M. (2013). La Riforma della Governance Universitaria in Italia e il Sistema Anglosassone: paradigmi interpretativi a confronto (The reform of Italian university governance and the Anglo-Saxon system: a comparison among different interpretative models) in the , in Alberto Cassone, Lorenzo Sacconi (a cura di), *Autonomia e responsabilità sociale dell'università*.

Governance e Accountability, Milano: Giuffrè Editore , 2013, p. 13-60. - ISBN: 8814181462. - URL: <http://www.giuffre.it/it-IT/products/92020.html>

Fia M., Verde M., Sacconi L., Cassone A. (2016). Il governo dell'università dopo la legge n. 240/2010, le criticità. Statuti e codici etici, il quadro aggiornato.(The university governance after the 2010 reform. University Charters and Ethical Codes: the current framework), in Chiara Mio (a cura di), La rendicontazione sociale negli atenei italiani valori, modelli, misurazioni, FrancoAngeli Editore, p. 62-86. ISBN: 8891740500

Frey B.S. (2003). Publishing as Prostitution?-Choosing between One's Own Ideas and Academic Success, *Public Choice* 116, 205-223.

Frey B.S. (2010). Withering Academia, *Analyse & Kritik*, 285-296.

Ginsberg, B. (2011). *The Fall of the Faculty*, Oxford University Press.

Grossman, S. J. and Hart, O. D. (1986), 'The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration', *The Journal of Political Economy* , 691-719.

Hart, O. and Moore, J. (1990). Property rights and the nature of the firm, *Journal of political economy* 1119-1158.

Jensen, M. C. and Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics* 3(4), 305-360.

Marrucci L. (2004), L'Università negli Stati Uniti d'America, in una prospettiva comparata con l'Italia <http://people.na.infn.it/~marrucci/riforma/>

Masten, S. E. (2006). Authority and commitment: Why universities, like legislatures, are not organized as firms. *Journal of Economics & Management Strategy* 15(3), 649-684.

Masten, S. E. (2013). The enterprise as community: firms, towns and universities, Grandori, A. (Ed.). (2013). *Handbook of economic organization: integrating economic and organization theory*. Edward Elgar Publishing, p. 96.

Muller J.Z.(2017), *The Tyranny of Metrics*, Princenton U.P.

Osterloh M. (2010). Governance by Numbers. Does It Really Work in Research?, *Analyse & Kritik*, 267-283.

Paletta A. (2004). Il governo dell'università, tra competizione e accountability, *il Mulino*, Bologna.

Regini, M. (2015). Changing Governance of European Universities: A Study on the Effects of Reforms. *Scuola democratica* 6(1), 7-20.

Sacconi, L. (1999). Codes of Ethics as Contractarian Constraint on the Abuse of Authority within Hierarchies: A Perspective from the Theory of the Firm. *Journal of Business Ethics* 21(2-3), 189-202.

Sacconi, L. (2006b). A social contract account for CSR as extended model of corporate governance (Part I): rational bargaining and justification. *Journal of Business Ethics* 68(3), 259-81.

- Sacconi, L. (2007). A social contract account for CSR as extended model of corporate governance (Part II): compliance, reputation and reciprocity. *Journal of Business Ethics* 75(1), 77–96.
- Sacconi, L. (2011a). A Rawlsian view of CSR and the game theory of its implementation (part II): the multi-stakeholder model of corporate governance. In L. Sacconi, M. Blair, R. E. Freeman and A. Vercelli (eds.) *‘Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines’*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Sacconi, L. (2011b). A Rawlsian view of CSR and the Game Theory of its Implementation (Part II): Fairness and Equilibrium. In L. Sacconi, M. Blair, R. E. Freeman and A. Vercelli (eds.) *‘Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines’*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Sacconi, L. (2013). Ethics, Economic Organisation and the Social Contract. In A. Grandori (ed.) *Handbook of Economic Organization: Integrating Economic and Organization Theory*, Edward Elgar Publishing Northampton, MA, 112-136.
- Viesti, G. (2016). *Università in declino. Un’indagine sugli Atenei da Nord a Sud*, Donzelli Editore.
- Williamson, O. (1975). *Market and Hierarchies*, The Free Press, New York, NY.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*, Simon and Schuster.