



Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

*La governance e gli assetti organizzativi
delle università nella legge n. 240/2010:
l'autonomia alla prova del cambiamento*

Gianfranco Berardi

Pavia, October 2011

N. 3/2011

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

La *governance* e gli assetti organizzativi delle università nella legge n. 240/2010: l'autonomia alla prova del cambiamento

Gianfranco Berardi

Abstract

Among the main objectives of the Italian legislation 240/2010 is to innovate the governance and organizational structures of universities, given that both appeared out of date. This paper tries to interpret the new regulatory framework according to the main principles of business studies, and highlights different issues related to its practical application. The analysis shows that the new legislation represents only a first step towards a thorough reform of the sector, whose actual implementation, left to the autonomous choice of single universities, presents significant points of fragility, related to the underlying organizational-cultural nature of higher education institutions. Its success will depend on the ability of those institutions to adapt their structure to the new and more complex role they will need to play in the knowledge society. The process of changing in the universities' statutes, which is about to be concluded, will provide the first answers, clarifying how university autonomy has been able to interpret the changing requirements of the system.

Tra i principali obiettivi della legge n. 240/2010 vi è quello di innovare i sistemi di governo e gli assetti organizzativi delle università, che hanno mostrato nel tempo evidenti limiti strutturali. L'articolo si propone di interpretare il nuovo quadro normativo secondo i paradigmi teorici delle discipline aziendali, evidenziando le principali problematiche connesse alla sua applicazione nelle diverse realtà del settore. Dall'analisi sviluppata si evince come le disposizioni dettate dal legislatore costituiscano solo un primo passo verso la riforma auspicata, la cui concreta attuazione, demandata alle scelte autonome dei singoli atenei, presenta criticità rilevanti, legate soprattutto al substrato organizzativo-culturale delle università, e dipenderà dalla capacità, che queste ultime avranno, di adeguare i propri assetti istituzionali al nuovo e più complesso ruolo assunto nella società della conoscenza. I processi di modifica statutaria degli atenei, che stanno giungendo a conclusione, forniranno le prime risposte, indicando come l'autonomia universitaria sarà stata in grado di interpretare le esigenze di cambiamento del sistema.

Keywords: università, *governance*, organizzazione, assetti istituzionali.

1 – Introduzione

A poco meno di un anno dall'emanazione della legge 30 dicembre 2010, n. 240, meglio nota come legge Gelmini, si attendono i primi segnali sullo stato di attuazione della riforma universitaria. Un ruolo fondamentale, a tal fine, sarà giocato dai processi di modifica statutaria che gli atenei stanno portando a compimento per adeguare i propri ordinamenti, in materia

di *governance* e di articolazione interna, ai principi fissati dal titolo I della legge citata¹.

Il presente contributo si propone di analizzare, in chiave economico-aziendale, il nuovo quadro legislativo di riferimento sugli argomenti richiamati, con

¹ Il termine ultimo, assegnato agli atenei, per l'adozione delle modifiche statutarie è il 30 ottobre 2011. L'iter di emanazione dei nuovi statuti si concluderà dopo il controllo di legittimità e di merito del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di cui all'art. 6 della legge n. 168/1989, che deve essere esercitato, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 240/2010, entro centoventi giorni dalla data di ricezione degli statuti.

l'obiettivo di evidenziarne caratteri, criticità ed opportunità nella prospettiva di rinnovamento degli assetti istituzionali delle università pubbliche. Particolare attenzione sarà dedicata all'impatto che le norme dettate dal legislatore potranno avere sulle scelte dei singoli atenei e, quindi, ai possibili scenari osservabili nel settore universitario all'indomani dell'emanazione dei nuovi statuti.

Il lavoro è strutturato in tre parti.

Nella prima (parr. 2 e 3), dopo aver delineato, negli aspetti essenziali, i principali *framework* teorici elaborati dalla dottrina in materia di governo delle organizzazioni, sia in ambito privatistico-imprenditoriale sia nel settore pubblico e *non profit*, si esaminano gli elementi distintivi che hanno caratterizzato la *governance* degli atenei italiani nel periodo precedente la legge di riforma, in rapporto all'evoluzione del ruolo sociale delle istituzioni universitarie.

Nella seconda (parr. da 4.1 a 4.4) si passa all'analisi della *governance* nella legge n. 240/2010, approfondendo la disciplina degli organi di vertice degli atenei (rettore, senato accademico, consiglio di amministrazione, direttore generale).

Nella terza parte (par. 5) ci si sofferma sulla ridefinizione delle funzioni inerenti lo svolgimento della didattica e della ricerca e sulle connesse implicazioni organizzative.

2 – La *governance* come problema generale delle organizzazioni: cenni sui principali *framework* teorici di riferimento

Il tema della *governance* ha assunto un campo di indagine particolarmente vasto, coinvolgendo diversi ambiti disciplinari delle scienze sociali. Nondimeno, il suo contenuto caratterizzante riconduce il *core* dell'argomento al dominio dell'economia aziendale, che ha coniato una pluralità di definizioni del termine *governance*, accomunate, pur nelle specifiche accennazioni poste da ciascuna, dal rilievo attribuito a due ordini di fattori: l'insieme delle regole che disciplinano i processi decisionali e di controllo all'interno delle aziende; la struttura degli organi preposti a detti processi e le loro relazioni². La materia concerne,

² Tra le definizioni più significative, nella dottrina italiana, si ricordano quelle di Coda (1997), che intende il sistema di *governance* come «l'insieme dei caratteri di struttura e funzionamento degli organi di governo (consiglio di amministrazione, presidente del CdA, comitati) e di controllo (collegio sindacale e revisori esterni) nei rapporti intercorrenti tra loro e nelle relazioni con gli organi/esponenti della proprietà e con la struttura manageriale»; di Bruni (2002), secondo cui la «corporate governance concerne il sistema di diritti, processi e meccanismi di controllo

quindi, l'assetto dei poteri istituzionali nelle organizzazioni, con particolare riguardo a quelli apicali, allocati nel vertice strategico (Di Toro, 2010).

Lo studio della *governance* affonda le radici nella letteratura di *financial economics* di matrice anglosassone, che aveva affrontato, sin dagli anni trenta del secolo scorso, le problematiche connesse alla separazione tra proprietà e gestione (Berle e Means, 1932) nelle grandi imprese americane ad azionariato diffuso (*corporations*), da cui l'etimologia dell'espressione *corporate governance*. A quel filone speculativo si collega, in epoca successiva, la nascita dell'*agency theory* (Jensen e Meckling, 1976), che postula una relazione nella quale un soggetto (*principal*) delega ad un altro (*agent*) l'esercizio di alcuni poteri affinché questo realizzi gli interessi del primo.

Il modello, applicabile a tutti i rapporti tra agenti economici, con riferimento alla realtà dell'impresa si esprime in una delega alla gestione, operata dagli azionisti a favore dei manager, in virtù di un contratto che presenta il rischio intrinseco di comportamenti opportunistici (*adverse selection* e *moral hazard*), mediante i quali i manager-agenti possono sfruttare le asimmetrie informative per massimizzare la loro utilità individuale a danno di quella dell'azienda.

Nella prospettiva teorica così tratteggiata, la *governance* ruota attorno al problema di *agenzia*, il cui paradigma, in linea con il *framework* a lungo prevalente, è stato calato in una visione del governo aziendale finalizzata alla massimizzazione del valore per gli azionisti (*shareholder value*), secondo un approccio che vede nel mercato dei capitali, attraverso i suoi meccanismi automatici, il principale strumento di controllo sull'azione del management (*outside system*). Un ruolo rilevante, in tale direzione, è stato attribuito anche ai centri decisionali in cui vengono adottate le scelte strategiche e, segnatamente, al consiglio di amministrazione (CdA), su cui la letteratura e la prassi si sono soffermate nel tentativo di indivi-

istituiti, sia internamente che esternamente, nei confronti dell'amministrazione di un'impresa al fine di salvaguardare gli interessi degli stakeholders»; e di Airoldi (1998), che inserisce la nozione nel più ampio concetto di *assetto istituzionale*, ovvero «la configurazione in atto di: a) i soggetti, ossia le persone e i gruppi di persone che partecipano alla vita dell'impresa (conferenti di capitale di rischio, prestatori di lavoro, fornitori); b) i contributi che tali soggetti apportano alla stessa (capitale, competenze tecniche o manageriali); c) le ricompense che i soggetti ottengono in relazione alla loro partecipazione all'impresa (dividendi, retribuzione, potere) e d) gli strumenti istituzionali, ossia le strutture e i meccanismi che tengono connessi in equilibrio dinamico i soggetti, i contributi e le ricompense (assemblee, il CdA, i patti di sindacato, i gruppi e le relazioni)».

duarne le regole ottimali di composizione e funzionamento, tali, cioè, da minimizzare i costi di agenzia.

I principi chiave elaborati dalla dottrina, in gran parte contemplati nei codici di autoregolamentazione societaria dei vari Paesi, sono fondati sul concetto di *indipendenza*, intesa come piena autonomia di giudizio degli amministratori – libera, cioè, da condizionamenti, tanto dal management quanto dagli azionisti e dai singoli consiglieri – e considerata come garanzia più idonea a prevenire i conflitti d'interesse. Diversi sono i requisiti e i meccanismi atti a tradurre il concetto appena enucleato: tra i più significativi si annoverano l'autorevolezza e la competenza degli amministratori, la prevalenza dei componenti non esecutivi (*outside directors*)³ rispetto a quelli con deleghe operative (*executives* o *inside directors*), nonché la separazione della carica di amministratore delegato – organo di vertice del management e punto di collegamento tra questo e il *board* – da quella di presidente del CdA (*chairman*), responsabile del corretto funzionamento dell'organo e del coordinamento dei lavori al suo interno⁴; prassi, queste ultime, che richiamano il più generale principio di equilibrio dei poteri (*checks and balances*), pilastro della *corporate governance* (Solomon e Solomon, 2002).

A partire dalla seconda metà degli anni ottanta, si assiste ad una diversa prospettiva d'indagine del governo societario, centrata sul sistema aziendale, nelle sue relazioni e meccanismi di coordinamento, accogliendo un approccio di tipo interno (*inside system*). Il nuovo *framework*, più idoneo ad interpretare i modelli a struttura proprietaria ristretta, proietta i contenuti della *governance* in una dimensione più ampia, non focalizzata esclusivamente sulla soluzione del problema di agenzia ma anche, e soprattutto, sulla capacità di condurre l'impresa verso la realizzazione dei suoi obiettivi strategici, al fine di garantirne la durabilità nell'interesse di tutti i soggetti che gravitano attorno ad essa (Pugliese, 2006). La *shareholder view*

cede, così, il passo alla *stakeholder theory* (Freeman, 1984), nella consapevolezza che l'impresa, unitamente all'interesse primario degli azionisti, deve temperare le esigenze di una pluralità di interlocutori, dalla cui soddisfazione dipende il suo equilibrio economico nel lungo periodo, facendosi portatrice anche di responsabilità sociali (Harrison e Freeman, 1999). Tale ultimo profilo del finalismo aziendale ha assunto un'importanza crescente specie nell'ultimo decennio, in cui i numerosi fallimenti di importanti colossi industriali (Enron, WorldCom, Ahold, Parmalat, solo per citare i più noti) e i recenti fenomeni di crisi economica globale hanno prodotto effetti devastanti sui mercati finanziari e sull'economia reale, enfatizzando il ruolo della *governance* non solo con riferimento alla performance gestionale ma anche rispetto alla tutela di rilevanti interessi collettivi. Da ciò le forti spinte, su scala mondiale, al rafforzamento delle regole sui processi decisionali delle imprese e la grande attenzione rivolta all'«etica degli affari», dunque ai principi di correttezza, trasparenza e solidarietà nello svolgimento delle attività imprenditoriali (Salvioni, 2003; Scicutella, 2011).

L'approccio di tipo *inside e stakeholder oriented* ha trovato naturale applicazione nelle istituzioni che perseguono finalità sociali o di interesse generale, quali *utilities*, enti *non profit* e amministrazioni pubbliche. Qui la visione plurale della funzione di governo assume una valenza distintiva rispetto al fine aziendale, sicché, come affermato da autorevole dottrina in riferimento alla pubblica amministrazione (PA), il concetto di *governance* si identifica nella ricerca delle forme e dei modi «per contemperare interessi molteplici della società, per dare la necessaria attenzione e per rispondere in modo almeno soddisfacente alle attese dei diversi portatori di interesse con riguardo alle scelte dell'ente/istituto/azienda pubblica» (Borgonovi, 2004).

Sul piano degli assetti istituzionali, si afferma il modello della *governance multi-stakeholder* (Anheier, 2005; Fazzi, 2007), caratterizzato, tra l'altro, da una composizione inclusiva dei *boards*, che si atteggiavano come luoghi di negoziazione tra una pluralità di attori, sia interni sia esterni all'azienda (Ravasi e Zattoni, 2006). Siffatta connotazione della *governance* introduce nuovi elementi di complessità, connaturati, da un lato, alla mancanza di un unico criterio-guida nella definizione degli indirizzi strategici, dovendosi tener conto delle esigenze di più *stakeholders* (Cuccurullo, 2004), e alla mancanza di parametri univoci e oggettivi nella misurazione della performance (Costa e Ramus, 2010); dall'altro, in particolare nella PA, alle specificità con cui si manifesta il rapporto di agenzia, suscettibili di accrescerne i costi, ossia:

- la mancanza di strumenti a disposizione del cittadino (*principal*) per fornire un *feed-back* e orientare l'azione dei propri rappresentanti-delegati (*agent*), ad eccezione del consen-

³ Gli amministratori non esecutivi, oltre a contribuire all'assunzione delle decisioni consiliari, hanno il fondamentale compito di monitorare l'attività degli *executives* e di vigilare sulle situazioni di conflitto d'interesse. Gli ordinamenti e l'autodisciplina dei vari Paesi prevedono, inoltre, tra gli *outside directors*, la figura dell'amministratore "indipendente", che possiede, grazie a particolari requisiti personali di "distanza" dagli azionisti di controllo, una sorta di indipendenza qualificata.

⁴ Il codice di autodisciplina italiano, redatto dal Comitato per la corporate governance, pur riconoscendo l'opportunità di separare le due cariche, ha preferito non affermare in modo perentorio tale principio (codice, 2.c.3, 2006). Detta prassi, peraltro, trova larga applicazione nella codificazione dell'autodisciplina internazionale.

so/dissenso espresso in sede elettorale (Decastri e Tomasi, 2008). Ne deriva un elevato grado di libertà gestionale degli agenti, in un certo senso assimilabile a quello rinvenibile nelle *public companies*, ma, diversamente da questo, non vincolato dal mercato, il che aggrava il problema di agenzia;

- le forti asimmetrie informative sugli obiettivi perseguiti e sui risultati realizzati dalla PA, dovute sia al basso grado di sviluppo, nel settore, di una reale cultura della misurazione (Azzone, 2008) – cui hanno cercato di far fronte negli ultimi lustri, i provvedimenti legislativi sui controlli interni (d.lgs. n. 286/1999) e sulla valutazione della performance (d.lgs. n. 150/2009) – sia alla carenza di *accountability* nel flusso di informazioni verso il cittadino-utente, accompagnata, spesso, da prassi omissive e poco trasparenti (Farneti, 1995);
- la difficoltà, tipica della *multi-stakeholdership*, di allineare le esigenze (differenziate) di tutte le parti coinvolte – da cui la potenziale conflittualità dei rapporti – qualora l’eterogeneità di interessi tra gli agenti sia troppo ampia (Dragone e Viviani, 2007) o quanto più aumenti il loro numero e, quindi, si intensifichino le relazioni di scambio (Cuccurullo, 2004).

3 – La riforma della *governance* nel rinnovato quadro di contesto dell’università

Sulla scorta dei paradigmi teorici poc’anzi illustrati, il tema della *governance* degli atenei sarà affrontato, in questo paragrafo, nelle sue linee generali, cercando di rispondere ad alcuni interrogativi prioritari. Tanto, al fine di comprendere le ragioni alla base delle spinte riformatrici che per oltre un decennio hanno alimentato il dibattito di studiosi e *policy makers*, e di cogliere prospettive e criticità poste dalla legge n. 240/2010 rispetto all’esigenza di pervenire ad un “governo responsabile” delle università, tale, cioè, da garantire la migliore realizzazione del proprio fine d’istituto.

I punti di domanda convergono, così, su tre questioni di fondo: (i) in quale *framework* teorico si inquadra la *governance* tradizionale degli atenei italiani; (ii) se questo è coerente con il ruolo attuale dell’università nel proprio contesto ambientale; (iii) l’efficacia dello stesso rispetto alla soluzione del problema di agenzia.

La *governance* delle università statali, prima della legge di riforma, si è basata sul sistema democratico-rappresentativo di tipo *bottom up*, tipico della tradizione europea continentale, nel quale gli organi di governo (rettore, senato accademico, consiglio di amministrazione) sono espressione, in configurazioni diverse, della comunità di ateneo, che provvede diret-

tamente alla loro investitura mediante il meccanismo elettivo.

Si tratta, in sostanza, di un modello baricentrato su una categoria specifica di *stakeholders* (il personale di ateneo), che determina una struttura di governo del tutto singolare. Essa, invero, proiettata all’interno dell’organizzazione, delinea un’impostazione *multi-stakeholder*, nella quale i portatori d’interesse si identificano nelle diverse componenti del personale dipendente; viceversa, se rapportata all’assetto istituzionale dell’azienda universitaria, si avvicina alla *shareholder view*, in cui i docenti, espressione dello *stakeholder* “di maggioranza”, esercitano, per mezzo dei rappresentanti-amministratori da essi delegati, i diritti di controllo tipici dei proprietari, non apportando, però, alcun capitale di rischio. Secondo l’approccio di Hansmann (1988), le università sono “cooperative di produttori”, in cui gli associati-proprietari sono quasi sempre inconsapevoli di esserlo, non assumono il rischio connesso alla proprietà, spesso non si identificano pienamente con l’istituzione e raramente rispondono dei risultati delle loro scelte.

Un simile sistema di governo, che si rifà al modello delle *burocrazie professionali* (Mintzberg, 1996), si è ben sposato con la concezione humboldtiana di università (Tessitore, 1970), secondo la quale l’attività accademica ha lo scopo di alimentare l’avanzamento della conoscenza nei vari campi del sapere e di trasferirne i contenuti mediante l’insegnamento, rapportandosi ad un interesse superiore (l’accrescimento e la diffusione della scienza) che giustifica in sé detta funzione.

Tale visione, che ha portato ad affermare un «autogoverno orientato da valori intellettuali» (Rebora e Turri, 2008), ha trovato terreno fertile in un contesto storico che vedeva le istituzioni universitarie al servizio di una platea ristretta di studenti, rappresentativi della futura classe dirigente, e scarsamente influenzata da stimoli esterni (Capano, 2004; 2006). Successivamente, il fenomeno di massificazione dell’istruzione superiore e l’evoluzione dei bisogni collettivi hanno ampliato notevolmente i fini dell’università, proiettandoli verso un’ottica *multi-service*, in ambiti operativi nei quali (a differenza di altre amministrazioni pubbliche) essa occupa una posizione di «non unicità» nella collocazione degli *output* realizzati e dove, pertanto, la sua legittimazione economica e sociale deve sempre più essere “conquistata” (Donna, 2002; Popoli, 2002). L’università ha dovuto, quindi, rimodulare la propria funzione formativa e i relativi processi produttivi, adeguandoli alle esigenze diversificate del mercato del lavoro e di crescita qualitativa del capitale umano; è stata chiamata a soddisfare la domanda di innovazione del mondo produttivo, a fornire servizi e finanche a creare imprese; è stata, altresì, sollecitata, dal ridimensionamento strutturale della finanza pubblica, a ricercare forme stabili di autofinanziamento. In altri termini, ha dovuto ridisegnare il suo profilo

atteggiandosi a vettore dello sviluppo socio-economico del Paese; circostanza, che, se da un lato ne ha riqualificato il ruolo in chiave evolutiva, dall'altro ne ha aumentato la responsabilità sociale, imponendole di trasformarsi in "sistema aziendale aperto", dunque interattivo con l'ambiente e chiamato a rendere conto del suo operato davanti alla collettività che la finanzia. Nella nuova prospettiva è mutato anche il rapporto con lo Stato, che si è orientato verso meccanismi di finanziamento competitivo al fine di accrescere l'efficienza e l'efficacia del settore, secondo il modello dei *quasi-mercati* (Agasisti e Catalano, 2007).

Il processo descritto, nel segnare il superamento della visione humboldtiana, ha spiegato effetti rilevanti sulla professione accademica e sul ruolo stesso dei professori, la cui funzione resta «certamente essenziale ma non indipendente» (Capano, 2006). Si è, così, aperto uno scenario complesso, caratterizzato dalla forte pressione esterna sull'accademia, nel quale l'autogoverno dei docenti deve fondarsi sull'idea che essi rappresentino il soggetto più idoneo ad interpretare le istanze della società. Questo assunto, tuttavia, è stato messo duramente in discussione da una serie di evidenze che hanno portato in superficie il nodo dell'autoreferenzialità: proliferazione incontrollata dei corsi di studio, organizzazione dei servizi e delle strutture inadeguata alle esigenze degli studenti, decentramento territoriale non supportato da reali strategie di miglioramento dei servizi formativi e della ricerca, sono solo alcune testimonianze di come, molto spesso, le università abbiano attuato le proprie combinazioni produttive in modo avulso dai bisogni degli interlocutori sociali. Un *modus operandi* che, dopo la spinta autonomistica post legge n. 168/1989, si è manifestato con la massima accentuazione attraverso operazioni mosse da comportamenti opportunistici, in cui l'interesse istituzionale è stato piegato all'appropriazione di benefici individuali. Ne sono esempi emblematici l'esplosione degli organici e le progressioni generalizzate di carriera, con il conseguente ingessamento dei bilanci nella maggior parte degli atenei pubblici⁵.

⁵ Il rapporto CNVSU del 2010 sul sistema universitario evidenzia come nel decennio 1998-2009 il numero dei docenti è cresciuto del 22%, con un aumento di costo del 53%, mentre il numero dei professori ordinari è cresciuto del 36%, con un aumento di costo del 73%. Inoltre, nel periodo 2001-2009, il rapporto tra spese per acquisti di beni durevoli e spese del personale è sceso dal 22% al 10%. Dati più recenti, infine, mostrano come 36 atenei statali su 66 hanno superato il tetto del 90% nel rapporto puro tra assegni fissi del personale e fondo di finanziamento ordinario, di cui all'art. 51, comma 4 della legge n. 449/1997 (F. Paccelli, Italia Oggi, 16/02/2011).

I fenomeni citati hanno messo in luce un dato incontrovertibile: il problema di agenzia nell'università italiana si è espresso con caratteri forti e peculiari, derivanti in larga misura proprio dalla *governance* tradizionale, nella quale i soggetti che esercitano il potere di indirizzo e controllo sono anche i destinatari dei relativi provvedimenti; il che determina una "condizione strutturale di conflitto d'interessi" all'interno dell'organizzazione. È nel contesto appena descritto che il dibattito pubblico ha acceso i riflettori sul governo degli atenei, invocandone un sostanziale cambiamento.

A ben vedere, non si tratta di un problema isolato, circoscritto al caso italiano. Il quadro internazionale mostra un'analoga attenzione ed un percorso di rinnovamento degli atenei pubblici tendenzialmente univoco. Invero, l'ondata delle riforme che a partire dagli anni novanta si sono succedute, tanto in Europa (tra le più significative: Gran Bretagna, Olanda, Austria, Danimarca, Svezia, Svizzera, Germania, Finlandia) quanto in Paesi extra-europei (Giappone, Cina, Singapore), ha visto il passaggio dal classico autogoverno dei professori verso il modello di stampo anglosassone, che trova il suo riferimento di origine negli Stati Uniti e, con varianti diverse, in Australia e Canada (Marrucci, 2008; 2010).

In particolare, i processi di riforma intervenuti nei vari Paesi, pur con graduazioni differenziate e specifiche caratterizzazioni, sono accomunati da alcuni criteri ispiratori che hanno descritto la nuova impalcatura della *governance*:

- centralità del consiglio di amministrazione nella gestione strategica, attribuzione al rettore del ruolo di vertice esecutivo dell'organizzazione e configurazione del senato accademico come organo di rappresentanza delle istanze didattiche e scientifiche;
- professionalizzazione del management, attraverso criteri di individuazione del rettore, degli amministratori e dei dirigenti accademici (presidi, direttori di dipartimento), basati sulla competenza;
- abbandono del criterio della rappresentanza, e del conseguente meccanismo elettivo, nella costituzione degli organi di governo. Nella maggior parte dei casi si assiste alla nomina del rettore da parte del CdA, a sua volta individuato secondo meccanismi tali da garantirne "un'investitura partecipata" dall'intera comunità di riferimento, non solo dal personale di ateneo. Sicché, entrambi gli organi sono espressione della stessa platea diversificata di *stakeholders*, ai quali rispondono del loro operato. Per i dirigenti accademici prevalgono i meccanismi di nomina "a cascata" ad opera degli organi di vertice dell'ateneo. Tale "verticalizzazione degli assetti istituzionali", peraltro, non si traduce, di fatto, in forme di governo unilaterali e autoritarie, inse-

rendosi in una prassi di *shared governance*, nella quale le decisioni degli organi preposti all'esercizio del potere formale vengono assunte sulla base di ampie consultazioni all'interno della comunità universitaria (Marrucci, 2008; Capano, 2011);

- allargamento dei CdA alla partecipazione, in genere prevalente, di componenti esterni, sia allo scopo di favorire un maggiore allineamento con i bisogni della società sia per prevenire i conflitti di interesse.

Le esperienze internazionali, quindi, anche nei Paesi storicamente ancorati al modello dell'Europa continentale, sono contraddistinte da un orientamento deciso verso la *governance multi-stakeholder* e il rafforzamento della «leadership istituzionale», intesa come condizione complessiva volta a superare l'identificazione dei singoli attori con interessi particolari o corporativi a favore di un'identificazione forte con l'interesse dell'istituzione. Ne consegue l'affermazione di un approccio sistemico alla *governance*, in grado di favorire un reale disegno strategico unitario, tenendo assieme parti (le corporazioni accademiche) che, confondendo l'autonomia istituzionale con la libertà di ricerca ed insegnamento, sono intrinsecamente abituate a percepirsi come autonome dal resto del sistema (Capano, 2004).

Nei prossimi quattro paragrafi si esaminerà come la legge n. 240/2010 è intervenuta sui principali elementi costitutivi della *governance*, evidenziando i possibili impatti della normativa sulle dinamiche di funzionamento degli atenei.

4 – La *governance* delle università nella legge n. 240/2010

4.1 – Il rettore: evoluzione del ruolo e criticità di sistema

La figura del rettore è stata ridefinita dal legislatore attraverso tre aree di intervento: le attribuzioni, il meccanismo di investitura e la durata del mandato.

Non vi è dubbio che l'assegnazione diretta, all'organo in parola, di alcune prerogative fondamentali (art. 2, comma 1, lett. b), la maggior parte delle quali di grande rilevanza strategica, ne descrive un ruolo nevralgico, individuandolo come vero e proprio «motore» della *governance*, cui si associa un'analogia responsabilità.

Sul punto, il tenore della norma lascia trasparire un concetto di responsabilità rapportato ai risultati complessivi dell'attività istituzionale, che dovrebbe orientare in tal senso l'intera organizzazione, implicando la necessità, per il rettore, di adottare tutti gli strumenti di iniziativa, azione e monitoraggio affinché la stessa tenda alla realizzazione degli obiettivi programmati. È evidente, peraltro, che l'effettività

della disposizione è subordinata alla futura disciplina sulla valutazione, nella misura in cui riuscirà a prevedere efficaci meccanismi di premi/sanzioni legati alle performance degli atenei. D'altro canto, si rileva che, a fronte di un ruolo dai tratti manageriali, non è stata attribuita al rettore una connotazione professionale, come inizialmente previsto nel disegno di legge governativo⁶.

Spetterà agli statuti e ai regolamenti interni integrare le competenze del vertice monocratico nel quadro di un riordino degli assetti di potere tra i diversi organi. Si tratta di una preziosa opportunità, per gli atenei, di ridisegnare l'architettura dei processi decisionali, in linea con i principi di efficienza e di efficacia richiamati dalla norma stessa. Un criterio generale cui fare riferimento, nell'articolazione delle funzioni manageriali, dovrebbe essere quello che attribuisca:

- al CdA il «management strategico», che si concretizza negli atti d'indirizzo fondamentali dell'ateneo e nella supervisione generale sulla gestione. Pertanto dovrebbero essere sottratti al consiglio i compiti di *micro-management*, che ne hanno spesso congestionato l'attività;
- al rettore il «management esecutivo», cioè l'insieme di decisioni gestionali attuative delle strategie definite dal CdA, che non rientrino nelle competenze dei dirigenti amministrativi ed accademici;
- ai direttori di dipartimento il «management accademico», vale a dire l'attuazione delle politiche gestionali inerenti la didattica e la ricerca, definite dalle strutture da essi dirette in coerenza con gli indirizzi strategici di ateneo;
- ai dirigenti amministrativi il «management di supporto»⁷, relativo alle decisioni gestionali attuative del piano strategico, inerenti i processi di funzionamento generale dell'organizzazione e le attività di sostegno alla ricerca e alla didattica.

Passando al problema dell'investitura del rettore, la legge di riforma prevede l'adozione di un meccanismo elettivo, le cui modalità sono demandate agli statuti, aprendo due possibili scenari: (i) una elezione di tipo indiretto, ad opera di corpi elettorali ristretti (ad esempio, il CdA o un'assemblea di *stakeholders*); (ii) il meccanismo dell'elezione diretta a «suffragio uni-

⁶ Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 ottobre 2009 prevedeva che il rettore fosse eletto tra professori ordinari «in possesso di comprovata competenza ed esperienza di gestione, anche a livello internazionale, nel settore universitario, della ricerca o delle istituzioni culturali».

⁷ L'espressione è utilizzata per identificare il management della struttura burocratica – nell'accezione teorica di *burocrazia meccanica* – intesa come la dimensione organizzativa cui fa capo il personale tecnico-amministrativo.

versale”, con voto ponderato per alcune componenti, tipico del modello europeo continentale e, segnatamente, di quello italiano⁸. Difficilmente le singole università seguiranno la strada che il legislatore non ha avuto il coraggio di imboccare, per cui è plausibile ritenere – e ciò trova riscontro nelle bozze di modifica statutaria di diversi atenei – che sarà confermato, nel complesso, il secondo meccanismo; circostanza, questa, che costituisce un ostacolo al reale superamento della *governance* autoreferenziale, tanto più accentuato quanto più sbilanciata (a favore dei componenti interni) sarà la composizione dei consigli di amministrazione. In ogni caso, l’opzione della modalità sub (ii) determinerebbe una discrasia nell’impianto della *governance*, in quanto il CdA (vedi *infra*, par. 4.3) si configurerebbe come organo rappresentativo di una collettività estesa, aperta ai portatori di interesse esterni, alla quale dovrebbe rendere conto del suo operato, mentre il rettore, essendo scelto dal solo personale interno, resterebbe condizionato dalle pressioni della comunità universitaria.

Una novità di rilievo attiene alla durata del mandato, su cui molto ha inciso quello additato come uno dei mali dell’università italiana, ovvero il fenomeno dei “rettori a vita”. La legge ha, quindi, previsto il vincolo del mandato unico di sei anni non rinnovabile, (art. 2, comma 1, lett. *d*), salutato da buona parte dei *media* come un passo importante per porre un freno alla continuità dei gruppi di potere. In realtà, una simile previsione non appare, di per sé, funzionale ad un’amministrazione più efficace ed efficiente degli atenei. Sul piano manageriale sono ragionevoli argomentazioni opposte, secondo cui un soggetto che ha dimostrato nel tempo elevate competenze e capacità gestionali dovrebbe costituire la migliore garanzia per il futuro dell’organizzazione. La teoria e la prassi manageriale, del resto, non contemplano la soluzione di continuità nel vertice esecutivo come regola ordinaria di *corporate governance*, ricorrendovi, piuttosto, in situazioni legate a contingenze particolari, come nei casi di *turnaround*.

La via seguita dal legislatore sembra, dunque, riportarsi al vecchio modello di amministrazione pubblica, emerso all’inizio del secolo scorso e indicato sotto l’espressione di *Progressive Public Administration* (Karl, 1963), fondato, tra gli altri, sull’assunto che i politici e i pubblici amministratori, in genere, sono mossi da comportamenti opportunistici e tendono ad utilizzare le rispettive cariche per soddisfare scopi personali. Purtroppo, l’evidenza dei fatti ha mostrato il permanere di quei comportamenti anche nel contesto attuale della PA, portando al centro della cronaca proprio le università, dove i fenomeni patologici legati a politiche clientelari e scandali di varia natura, marchiati dal dilagare del nepotismo, hanno

⁸ Attualmente questo meccanismo permane unicamente in Italia, Belgio, Grecia e Spagna.

offuscato la parte migliore del mondo accademico estendendo il giudizio negativo di casi specifici all’intero settore, che ha visto minare pesantemente la propria reputazione agli occhi dell’opinione pubblica⁹.

Se questa sembra essere stata la circostanza principale che ha spinto il legislatore ad apporre un limite massimo alla durata della carica rettorale, la previsione del mandato “secco”, modificando l’iniziale disegno di legge¹⁰, può leggersi con significati ulteriori, che abbracciano finalità più attinenti alla funzione di governo. Si pensi all’opportunità di assicurare all’organo di vertice dell’organizzazione, peraltro molto più responsabilizzato rispetto al passato, un orizzonte temporale certo e sufficientemente ampio per poter attuare realisticamente le proprie linee programmatiche.

Ma più penetrante è una seconda esigenza, specie laddove si correli al tradizionale meccanismo elettivo del rettore, foriero di pesanti condizionamenti. Sono di tutta evidenza, infatti, le pressioni e i vincoli connessi alla situazione atipica in cui il capo di un’azienda è eletto dai suoi dipendenti, così come le promesse e le dinamiche di scambio, certamente non in linea con obiettivi di efficienza (Potestio, 2010) e con i principi di indipendenza ed imparzialità. Sebbene dette limitazioni all’esercizio dei poteri apicali non siano rimosse dal mandato unico, ne attenuano, almeno in parte, gli effetti, evitando di sottoporre l’azione del rettore, all’indomani del primo insediamento, alle interferenze e viscosità connesse ad un successivo passaggio elettorale. Di contro – e qui il rischio è serio – l’unicità e l’estensione temporale del mandato, soprattutto se associate a norme statutarie poco equilibrate, tali da produrre una eccessiva concentrazione dei poteri nel rettore, potrebbero accentuare (anziché risolvere) il problema di malcostume amministrativo da cui ha preso le mosse la disposizione in commento. Il che dovrebbe stimolare un’alta “sensibilità” verso la ricerca di efficaci meccanismi di *checks and balances* nella ridefinizione degli assetti istituzionali. Uno di questi è offerto dallo stesso legislatore attraverso la facoltà di attribuire la presidenza del CdA ad uno dei componenti esterni (art. 2, comma 1, lett. *i*, penultimo periodo) che, come già visto, costituisce un tipico meccanismo di bilanciamento dei poteri nella *corporate governance*.

⁹ In quest’ottica vanno lette anche l’introduzione del codice etico, prevista dall’art. 2, comma 4 della legge, e le disposizioni anti-nepotismo di cui all’art. 18, comma 1, lett. *b*).

¹⁰ La proposta governativa, confermata in prima lettura dal Senato della Repubblica, aveva definito il problema con la previsione del mandato quadriennale rinnovabile per una sola volta.

4.2 – Il riassetto dei poteri istituzionali tra senato accademico e consiglio di amministrazione

Uno dei caratteri tipici della *governance* universitaria pre-riforma è stato riconosciuto nell'attribuzione congiunta della politica gestionale al senato accademico e al consiglio di amministrazione, con una preminenza del primo nella determinazione degli indirizzi strategici. Questo *design* istituzionale si è tradotto, nei fatti, in una scarsa chiarezza dei ruoli assegnati, conducendo, in alcuni ambiti decisionali, ad una sorta di “bicameralismo perfetto”, in altri ad una separazione di competenze per materia. Le implicazioni di una siffatta ripartizione dei poteri sono state la frammentazione della gestione strategica, l'appesantimento dei processi decisionali (lentezza dei procedimenti, conflitti di competenze, ecc.) e, soprattutto, la confusione delle responsabilità, condizione antitetica ad una *governance* efficace. Tanto da poter definire l'assetto funzionale appena delineato, come un “sistema di condivisione confusa” del governo di ateneo.

In linea con il modello anglosassone e con i principali *framework* di *corporate governance*, la legge n. 240/2010 ha inteso recuperare la necessaria unitarietà delle diverse fasi in cui si articola la gestione strategica, attraverso la previsione di un unico vertice ad essa preposto, individuato nel CdA, cui sono state assegnate tutte le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo complessivo della gestione (art. 2, comma 1, lett. h). Il senato accademico ha conservato la natura di luogo di rappresentanza della comunità universitaria, da cui la sua costituzione su base elettiva (art. 2, comma 1, lett. f). Tuttavia, diversamente dal passato, le competenze caratterizzanti ad esso riservate non riguardano l'esercizio dell'attività di governo in senso tecnico, sostanzandosi in funzioni propositive e consultive, normative (in ambito prettamente didattico-scientifico) e di coordinamento con le strutture accademiche (art. 2, comma 1, lett. e). Vi si aggiunge una funzione di garanzia: la proposta al corpo elettorale della sfiducia al rettore, assunta con il voto favorevole dei due terzi dei suoi componenti.

L'impostazione descritta è coerente con l'esigenza, colta dalla legge, di evitare che le scelte di politica gestionale siano assunte nel luogo dell'autoreferenzialità accademica per antonomasia. D'altra parte, si può notare come la partecipazione del senato ai processi strategici e agli atti fondamentali di competenza del consiglio, unitamente alla funzione di collegamento con le articolazioni interne, se correttamente applicata, può costituire un elemento di sostegno all'attuazione, anche nel nostro ordinamento, dei principi di *managerial shared governance* propri della tradizione anglosassone.

4.3 – La nuova composizione del consiglio di amministrazione

La modifica più rilevante nella *governance* concerne, sicuramente, il consiglio di amministrazione, che risulta profondamente rivisitato non solo, come si è visto, nelle funzioni, ma anche nella composizione. Al riguardo tre sono i principi ispiratori della nuova disciplina: (i) la professionalizzazione dell'organo; ii) la struttura snella; iii) l'apertura ai componenti esterni.

Il primo, nel recepire la migliore prassi internazionale, risponde all'esigenza – sempre più sentita anche in relazione alle negative performance economiche del sistema – che, in un contesto di complessità crescente, l'amministrazione degli atenei sia affidata a persone dotate di specifiche competenze in materia o, comunque, di alto spessore professionale. Pertanto l'art. 2, comma 1, lett. i), stabilisce che il CdA, ad eccezione del rettore (componente di diritto) e di una rappresentanza elettiva degli studenti, sia costituito da soggetti «in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale». Tramonta, così, il modello costitutivo sinora prevalente, caratterizzato da una scelta dei membri del *board* – in analogia a quella degli organi monocratici – completamente svincolata da criteri di capacità gestionale e basata esclusivamente sul principio della rappresentanza, tanto da configurare un'istituzione «essenzialmente governata da dilettanti» [Dente, 2009]¹¹. Viene, altresì, superato il problema della pletoricità dell'organo – la norma fissa un numero massimo di undici membri – che ha determinato un notevole appesantimento dei processi decisionali e, non di rado, la deresponsabilizzazione dei singoli componenti.

La rinnovata concezione del CdA è ulteriormente rafforzata dal principio di “apertura”, che prevede la presenza, nel *board*, di un numero minimo di componenti non appartenenti ai ruoli dell'ateneo (tre, laddove il consiglio sia composto da undici membri, due negli altri casi), delineando un sistema di governo non più chiuso al suo interno, intrinsecamente autoreferenziale, ma aperto all'esterno e, quindi, di tipo *multi-stakeholder*. Questa impostazione si inquadra, altresì, nella prospettiva di soluzione del problema di agenzia, che, come in precedenza accennato, ha costituito il

¹¹ L'Autore usa tale espressione per riferirsi a «soggetti che sono stati reclutati sulla base di altri criteri (la bontà della ricerca, nel migliore dei casi) e che dirigono le organizzazioni sulla pura base di una legittimazione politica, l'elezione da parte dei loro pari. I rettori, i presidi, i direttori di dipartimento, in altre parole, hanno relevantissime responsabilità gestionali, ma apprendono a svolgere i loro compiti, come si suol dire, “on the job”».

vero tallone d'Achille della *governance* universitaria, manifestandosi con effetti "moltiplicativi". Esso, invero, rapportato al CdA tradizionale, può essere declinato, in termini economico-aziendali, su tre livelli relazionali:

- (i) il rapporto, all'interno del *board*, tra gli *executives* (rettori, prorettori, delegati, direttori amministrativi) e gli altri amministratori, che dovrebbero vigilare sui primi affinché la loro azione si svolga nell'interesse istituzionale dell'ateneo, quindi di tutti gli *stakeholders*, e sia conforme agli indirizzi strategici deliberati;
- (ii) il rapporto tra i diversi gruppi di interesse rappresentati nell'organo;
- (iii) il rapporto tra il CdA, nel suo complesso, e la struttura operativa, rispetto alla quale il primo dovrebbe svolgere la fondamentale funzione di *monitoring*.

L'ambito relazionale sub (i) è caratterizzato dai condizionamenti comunque esercitati dagli *executives* sugli altri componenti, derivanti dall'essere parti della medesima organizzazione, nella quale i primi occupano un ruolo strategico di assoluto rilievo. Ne consegue l'indebolimento di quella che dovrebbe essere la qualità distintiva di ogni amministratore – l'indipendenza – rendendo di difficile soluzione il problema di agenzia tra lo Stato finanziatore (*principal*), espressione dei cittadini-contribuenti, e il top management (*agent*). Ma la criticità appena marcata produce l'ulteriore effetto distorsivo per cui, essendo il CdA composto dai rappresentanti delle diverse categorie del personale di ateneo, individuati da specifici e distinti corpi elettorali, ai quali sono inevitabilmente legati nell'esercizio del loro mandato, i membri del *board* tendono a porsi come obiettivo primario la tutela degli interessi dei propri rappresentati, spesso in conflitto tra loro, trasformando il sistema rappresentativo in una vera e propria "democrazia corporativa". Il risultato è una dinamica di governo avvolta in rapporti *multi-agency* tra le diverse rappresentanze, che, lungi dal perseguire in chiave sistemica solidi indirizzi strategici orientati al migliore perseguimento del fine istituzionale, ha finito per bilanciare le istanze degli attori interni adottando «scelte distributive» (Capano, 2006; 2008).

Ad un terzo livello, il rapporto di agenzia vede i membri del consiglio (*principal*) come soggetti preposti al controllo sulla struttura operativa (*agent*). La relazione, tuttavia, è "inquinata" dal fatto che agendo, essi, come rappresentanti delle varie componenti in cui quella struttura si articola, operano in modo fortemente condizionato dal rapporto stringente con i rispettivi rappresentati, se non in vero e proprio conflitto d'interessi. Posto, dunque, che l'obiettivo del legislatore è stato quello di correggere le storture della *governance* autoreferenziale, l'analisi delle disposizioni normative non assicura il risultato, in quanto è stata rimessa alla volontà degli atenei la decisione su

numero, provenienza e modalità di individuazione dei consiglieri esterni, per cui, data la naturale tendenza delle burocrazie professionali a "proteggere" l'autogoverno dei professionisti, è ragionevole prevedere che la maggior parte delle università conserverà quantomeno una composizione "pendente" a favore del personale interno, cioè, essenzialmente, dei docenti. Le prime evidenze emerse nei documenti predisposti dalle commissioni-statuto sembrano confermare l'ipotesi avanzata.

Affinché il nuovo modello possa produrre gli effetti sperati appaiono necessarie alcune condizioni essenziali, legate alla capacità di cogliere la portata innovativa della norma. In particolare:

- la composizione equilibrata ed il più possibile diversificata del CdA, tale da qualificarlo come organo rappresentativo di soggetti realmente interessati alle sorti dell'università e come luogo in cui si confrontano punti di vista e professionalità differenti, in grado di alimentare una dialettica di qualità all'interno del *board* e di assicurarne l'indipendenza. In quest'ottica, la presenza dei consiglieri esterni, funzionale anche all'attività di *networking* con il territorio, deve essere vista come un'opportunità e non come una minaccia; se non come una necessità, considerato che la pressione generata sugli atenei dall'accresciuta competizione tra imprese e sistemi territoriali renderà sempre più importante la partecipazione attiva del mondo produttivo alla definizione dei percorsi strategici nei settori della formazione e della ricerca¹² (Beretta Zanoni e Borzatta, 2011);
- il mancato ripristino di logiche corporative nell'individuazione della componente interna, potenzialmente realizzabile attraverso norme statutarie informate al tradizionale principio di rappresentanza del personale di ruolo o di costituite "aree d'interesse";
- la responsabilizzazione nella scelta dei singoli componenti, di modo che la stessa ricada su persone effettivamente autorevoli, competenti e motivate, oltre che di provata onorabilità. Ciò è tanto più importante con riferimento alla componente esterna, che, essendo distante dalla vita operativa dell'ateneo, potrebbe essere tendenzialmente più disinteressata a curarne le vicende,

¹² Nella direzione indicata, appariva più coerente la versione originaria del disegno di legge, che prevedeva una consistenza dei membri esterni nella misura minima del quaranta per cento dei componenti il CdA. Un'ulteriore attenuazione dell'apertura agli *outsiders*, introdotta nell'iter parlamentare, è costituita dalla possibilità di ridurre il loro numero a due unità nei casi in cui il CdA sia composto da meno di undici componenti.

mentre, nei casi peggiori, potrebbe utilizzare il proprio ruolo per fini strumentali, estranei a quelli di sviluppo dell'istituzione accademica, o aprire il campo a interferenze politiche. Il rispetto rigoroso della condizione ora descritta, da realizzarsi con la previsione di adeguati meccanismi di nomina, anche mutuati dall'esperienza internazionale¹³, e di valutazioni serie delle candidature, dovrebbe costituire la migliore garanzia contro pericolose degenerazioni del modello prospettato dal legislatore, evocate da taluni per sostenere, spesso attraverso letture semplicistiche o ideologiche della norma in commento, un'aspra critica della nuova struttura di *governance* in quanto foriera del presunto fenomeno di "privatizzazione dell'università pubblica".

4.4. – *Dal direttore amministrativo al direttore generale*

Degna di rilievo appare la norma che prevede la sostituzione della figura del direttore amministrativo con quella del direttore generale (art. 2, comma 1, lett. *n*). La disposizione, nel proporre un dirigente di alto livello in termini di professionalità ed esperienze possedute, denota la volontà di fornire ampie garanzie sul soggetto, che, costituendo la cerniera tra gli organi di governo e il management di supporto, è chiamato a svolgere una funzione particolarmente impegnativa, individuata nella «complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo» (art. 2, comma 1, lett. *o*).

La *job description* delinea il profilo professionale dell'organo con riferimento alla natura e all'ampiezza dei compiti svolti. In merito al primo aspetto, emerge con chiarezza la sua connotazione manageriale, rilevandosi la prevalenza delle competenze organizzativo-gestionali su quelle giuridiche, tipicamente dominanti nel settore pubblico. In ordine all'ampiezza delle attribuzioni, si nota, invece, un'estensione della sua sfera di intervento, che non è più calibrata essenzialmente sulla struttura centrale ma abbraccia, seppur in termini complessivi, anche la dimensione organizza-

tiva della didattica e della ricerca. Il che conferisce un significato non meramente nominalistico alla denominazione di questa figura direzionale, differenziandola sensibilmente da quella attuale. Invero, nella lacunosità della legislazione di settore, che non si era soffermata sul profilo funzionale specifico del direttore amministrativo¹⁴, gli statuti dei singoli atenei ne hanno messo in risalto il ruolo di capo degli uffici dell'amministrazione centrale. Tale caratterizzazione, tuttavia, ha portato, spesso, a politiche di sviluppo organizzativo focalizzate sul livello *corporate* dell'organizzazione, trascurando le attività di sostegno alla *core activity*, svolta nei dipartimenti e nelle facoltà, che rappresenta, di contro, il perno su cui dovrebbero essere costruite le strategie di ateneo. Ciò ha contribuito, in molti casi, a determinare la frammentarietà di queste ultime, oltre che all'affermarsi di una visione a compartimenti stagni dell'assetto organizzativo, sfociata in rapporti conflittuali tra amministrazione centrale e strutture accademiche, con evidente pregiudizio per la gestione dell'università nel suo insieme.

Al direttore generale viene, quindi, richiesto un ruolo di raccordo più stretto con il *nucleo operativo*, rappresentato dai dipartimenti, e, segnatamente, con l'apparato tecnico-amministrativo di supporto alle connesse attività istituzionali (didattica e ricerca), la cui gestione, in relazione alle peculiarità organizzative dell'azienda universitaria, non è affidata a dirigenti amministrativi, bensì a manager accademici. Ne deriva una maggiore complessità della sua funzione di coordinamento, che dovrebbe stimolare processi di revisione organizzativa tesi a rafforzare la linea di collegamento del management di supporto tra struttura *corporate* e unità operative (vedi *infra*, par. 5).

Rappresenta una novità, infine, l'esclusione del diritto di voto, per il direttore generale, nella partecipazione alle sedute del CdA, che si discosta dalle previsioni statutarie attualmente vigenti nella maggior parte degli atenei. La norma, volta ad allentare i condizionamenti (reciproci) tra la sfera politica e quella tecnica, in linea con i principi di ordinamento organizzativo della PA, è coerente con il richiamo ai compiti di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 165/2001, che spinge verso la piena attuazione del principio di separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle di gestione, per quanto attiene le attività della struttura burocratica.

5 – *L'articolazione interna: verso un nuovo assetto organizzativo della didattica e della ricerca*

La legge n. 240/2010 attua modifiche rilevanti nel sub-sistema delle attività didattiche e di ricerca, intro-

¹³ La prassi internazionale prevede, in genere, il coinvolgimento di più soggetti nella nomina del CdA. Tra i meccanismi maggiormente utilizzati si annoverano: la nomina da parte di assemblee rappresentative di tutti gli *stakeholders*, con prevalenza di esterni (Gran Bretagna e Danimarca); la cooptazione da parte dei membri in carica del CdA (Gran Bretagna, USA, Canada, Australia, Danimarca, Austria e Francia); la nomina da vertici di accademie o associazioni di categoria (Gran Bretagna) o da associazioni di "alumni" (USA, Canada, Australia).

¹⁴ Cfr., in particolare, art. 17, comma 110, della legge n. 127/1997.

ducendo, tuttavia, norme di portata più generale, che presentano maggiori profili di incertezza applicativa. La nuova disciplina, dettata dall'art. 2, comma 2, interviene sulla macrostruttura della *core activity*, attraverso una rivisitazione delle competenze tipiche attinenti alle funzioni primarie dell'università, al fine di attuare uno dei principi ispiratori della riforma, che coglie l'elemento caratterizzante ed esclusivo di tale istituzione: la combinazione organica tra didattica e ricerca.

Per comprendere le modifiche apportate dalla legge, è utile richiamare l'ordinamento previgente in materia, così come definito dal legislatore all'indomani dell'emanazione del d.p.r. n. 382/1980. Detto provvedimento aveva affiancato alle facoltà – istituite con il r.d. n. 1592/1933 per curare l'organizzazione e il coordinamento delle attività didattiche finalizzate al conseguimento delle lauree e dei diplomi – i dipartimenti, identificati come unità accademiche preposte all'organizzazione e alla gestione delle attività di ricerca riconducibili a settori disciplinari omogenei per fini o per metodo. Ne è derivato un assetto organizzativo complesso, caratterizzato da una duplice aggregazione dei docenti/ricercatori:

- nelle facoltà, in cui il raggruppamento ha seguito una logica tipicamente divisionale orientata all'*output*, cioè ai prodotti formativi offerti (corsi di studio);

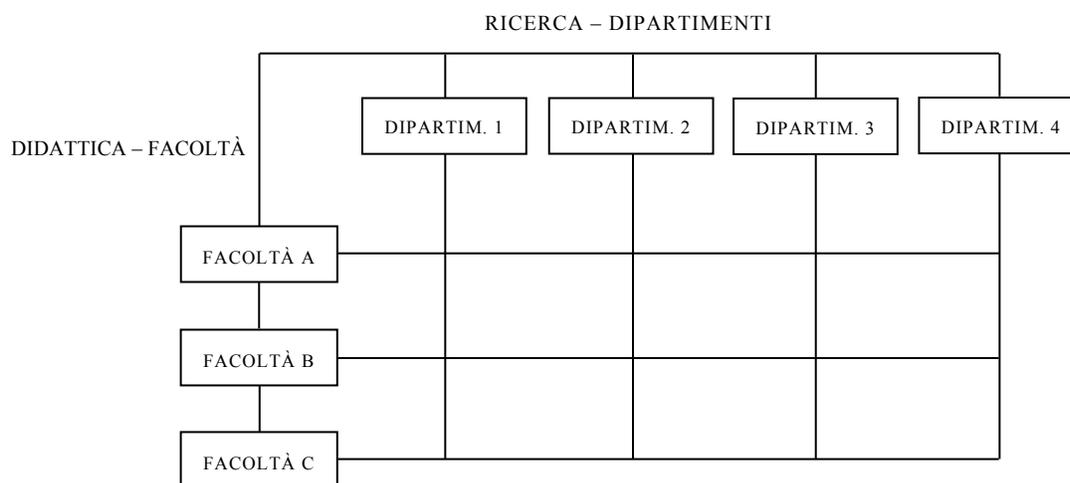
- nei dipartimenti, dove il raggruppamento è avvenuto sulla base dell'affinità disciplinare, seguendo una logica tipicamente funzionale.

Soffermando l'attenzione sui rapporti fra le strutture menzionate, si può notare come questi si siano sviluppati attraverso meccanismi di *collegamento laterale*, nel senso che le facoltà hanno attinto le risorse umane, per l'erogazione dei rispettivi prodotti formativi, dai settori scientifico-disciplinari facenti capo a diversi dipartimenti. Le strutture dipartimentali, quindi, hanno assicurato la "specializzazione funzionale" del personale accademico, che, grazie all'aggiornamento scientifico e la ricerca, contribuisce allo sviluppo dei saperi nei diversi campi della conoscenza.

Volendo descrivere le succitate relazioni secondo i paradigmi dell'organizzazione aziendale, si può affermare che tra le due unità accademiche si è creato un legame di tipo matriciale (Pollifroni, 2001; Garlati, 2006), con un potere forte assegnato alle facoltà, concepite come luoghi di incardinamento dei docenti e di gestione delle carriere e del reclutamento. Il connubio tra didattica e ricerca si è, pertanto, realizzato mediante il governo delle interazioni tra facoltà e dipartimenti, che è stato normalmente affidato alle prime.

La struttura organizzativa della *core activity* ante riforma può essere raffigurata come segue, in figura 1.

Figura 1 – LA MACROSTRUTTURA DELLA *CORE ACTIVITY* (1)



L'articolazione interna così descritta non è stata, tuttavia, immune da disfunzioni e inefficienze, derivanti principalmente dalle seguenti circostanze:

- la difficoltà di operare un efficace coordinamento tra didattica e ricerca e una razionale programmazione delle risorse umane da parte di

strutture, come le facoltà, caratterizzate da una significativa eterogeneità disciplinare;

- l'appesantimento dei processi decisionali, dovuto all'eccesso di assemblearismo e alle ridondanze procedurali riscontrabili nel circuito facoltà-dipartimenti;

- la frequente sovrapposizione di funzioni tra le due linee organizzative, che ha costituito un fattore distorsivo del processo decisionale e di confusione delle responsabilità.

Tali criticità sono state oltremodo acuite da logiche di aggregazione del personale accademico non sempre coerenti con reali finalità didattiche e di ricerca, ma mosse da obiettivi di natura prettamente individuale, che hanno determinato una elevata frammentazione dei settori scientifico-disciplinari nell'ambito dei dipartimenti e delle facoltà.

La legge di riforma, nel tentativo di superare le anomalie descritte, ha tracciato una direzione precisa, volta a realizzare una maggiore integrazione tra i processi della didattica e quelli della ricerca, in modo da migliorarne l'efficacia (performance migliori e decisioni più rapide e corrette) e l'efficienza (semplificazione burocratica e razionalizzazione). Questa linea di intervento si è tradotta nell'attribuzione ai dipartimenti delle tre funzioni produttive fondamentali dell'università: la ricerca scientifica, la didattica e le attività rivolte al mercato ad esse correlate o accessorie (art. 2, comma 2, lett. a).

Il dipartimento, dunque, è stato individuato come l'unità organizzativa deputata allo svolgimento dei processi di produzione tecnico-economica dell'azienda universitaria, assurgendo ad "unità strategica di attività", intesa come sede da cui promanano e in cui si attuano le strategie di intervento negli ambiti caratterizzanti l'offerta complessiva dell'ateneo. Non a caso esso diventa anche l'oggetto principale della valutazione *ex post* sull'attività accademica.

Non sono esplicitati, peraltro, i termini in cui si esprime l'attribuzione ai dipartimenti delle «funzioni finalizzate allo svolgimento delle attività didattiche e formative», locuzione che induce, comunque, ad individuare competenze e responsabilità dirette in capo a dette strutture, sicuramente maggiori rispetto al mero concorso alle attività dei corsi di studio previsto dal d.p.r. n. 382/1980¹⁵.

Sono, di contro, desumibili dal testo normativo:

- l'incardinamento del personale accademico nei dipartimenti, i quali, essendo "titolari" della *gestione caratteristica* di ateneo, diventano responsabili della risorsa che maggiormente ne condiziona i risultati. Tale circostanza risponde anche all'esigenza di spostare il presidio dei processi di reclutamento e di avanzamento di carriera, influenzati fondamentalmente dal grado di maturità scientifica raggiunto dai candidati nei vari ambiti disciplinari, nel luogo istituzionale dove questi ultimi sono rappresentati. Ragion per cui è stata attribuita al dipartimento la competenza a formulare le proposte di chiamata dei professori (art. 18);

- la collocazione nelle citate unità operative dell'attività assembleare in cui si manifesta direttamente la volontà dell'intero corpo docente.

Il legislatore non è, invece, intervenuto sul profilo dei dirigenti accademici, optando, di fatto, per la conservazione dell'attuale ruolo politico-rappresentativo. In ciò discostandosi dalle *Linee guida del Governo per l'università* approvate dal Consiglio dei Ministri il 6 novembre 2008, che lasciavano trasparire, seppur cautamente, il tentativo di professionalizzazione in ottica manageriale di tali figure¹⁶.

Il riordino funzionale appena tratteggiato comporta effetti di rilievo sul piano organizzativo, conducendo ad una rivisitazione dei criteri di raggruppamento del personale docente e, quindi, di costituzione delle nuove unità accademiche.

La legge non si pronuncia al riguardo, limitandosi a confermare, quale criterio di aggregazione dipartimentale, quello dell'omogeneità disciplinare, che viene, però, ancorato ad un vincolo quantitativo, rappresentato da un numero minimo di afferenze per dipartimento, correlato alla dimensione degli atenei (trentacinque o quaranta, nelle università con più di mille professori, ricercatori di ruolo e a tempo determinato). Tuttavia, la lettura sistematica del testo normativo, pur non indicando specifici modelli di riferimento, fornisce alcuni elementi significativi. In particolare, emerge un obiettivo di fondo: superare la frammentazione disciplinare tra le diverse articolazioni organizzative – di forte ostacolo al coordinamento – favorendo aggregazioni ampie, in grado di sfruttare gli interscambi settoriali.

La corretta interpretazione di questa finalità, da parte degli atenei, potrebbe condurre non solo ad un incremento delle potenzialità di ricerca, attraverso la formazione di un'adeguata "massa critica" nelle singole strutture, ma anche alla concentrazione di competenze idonee all'erogazione dei servizi formativi. Infatti, l'allargamento dei confini disciplinari su cui costruire le nuove aggregazioni tende ad avvicinare le logiche di raggruppamento per prodotti (corsi di studio) a quelle per funzioni (discipline), come tipicamente accade nelle organizzazioni professionali (Mintzberg, 1996).

La nuova connotazione dei dipartimenti segna il superamento di un fenomeno assai diffuso, spesso frutto di una confusione concettuale riconducibile al binomio *autonomia scientifica-autonomia gestionale*. Cioè a quella condizione per cui ad ogni aggregazione scientifica espressiva di una specifica identità culturale debba corrispondere un'analogha aggregazione con

¹⁶ Il punto D7 delle linee guida prevedeva, tra le intenzioni del Governo da tradurre in disegni di legge, il rafforzamento della «leadership istituzionale attraverso specifiche attività di formazione dei docenti interessati ad assumere incarichi direttivi».

¹⁵ Cfr. art. 85, comma 1, d.p.r. n. 382/1980.

autonomia gestionale. Il principio accolto dal legislatore pare, invece, indicare che l'autonomia scientifica di determinati gruppi di studiosi, entro certe "soglie" di affinità culturale, possa esprimersi all'interno di una comune dimensione gestionale, in modo da generare benefici in termini di razionalità organizzativa e di efficienza economica, oltre che di migliore connubio tra didattica e ricerca.

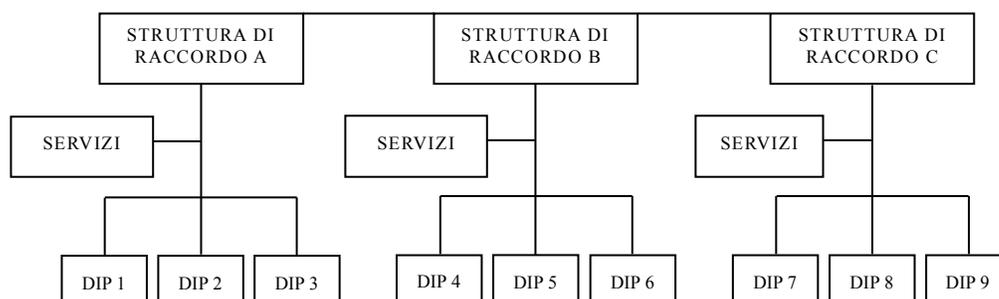
Quest'ultimo, dunque, si realizza *in primis* a livello di dipartimento, e ciò appare coerente con la tendenziale equivalenza, innanzi descritta, tra basi di raggruppamento per funzioni e per prodotti in ambiti disciplinari ampi. Nondimeno, quella equivalenza non sussiste sempre, o può non essere piena, nei casi in cui il grado di trasversalità dei percorsi formativi impedisca un'adeguata integrazione delle discipline richieste, all'interno del medesimo dipartimento. In queste evenienze, che dovrebbero costituire il caso più frequente, almeno negli atenei di dimensioni medio-grandi, la combinazione didattica-ricerca si perfeziona ad un livello organizzativo intermedio, dove si collocano le strutture previste dal comma 2, lett. c), definite come unità organizzative di raccordo tra di-

partimenti affini sul piano disciplinare con «funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche, compresa la proposta di attivazione o soppressione di corsi di studio, e di gestione dei servizi comuni», secondo un'articolazione strutturale che richiama i criteri di raggruppamento delle interdipendenze nel flusso di lavoro elaborati dalla teoria organizzativa (Thompson, 1967).

Tali unità accademiche dovrebbero, comunque, avere dimensioni maggiori delle attuali facoltà, al fine di rendere più efficace il coordinamento dell'attività didattica e la razionalizzazione dell'offerta formativa. In quest'ottica, il loro numero (massimo di dodici) viene legato in modo proporzionale alle dimensioni dell'ateneo, tenendo conto anche della relativa tipologia scientifico-disciplinare.

In concreto, gli assetti macrostrutturali si aprono a forme variegate, demandate alle scelte autonome di configurazione organizzativa, mostrando, in ogni caso, tratti divisionali, con servizi comuni centralizzati ai livelli intermedi (fig. 2) e relazioni matriciali, sul fronte della formazione, sviluppate essenzialmente all'interno delle strutture di raccordo.

Figura 2 – LA MACROSTRUTTURA DELLA *CORE ACTIVITY* (2)



Considerato il ruolo prettamente tecnico che il legislatore sembra aver delineato per le strutture di raccordo, il rapporto di sovraordinazione rispetto ai dipartimenti non indica tanto una graduazione in termini di "rango" e, dunque, la relazione tra una posizione superiore ed una inferiore, richiamando, piuttosto, il significato principale attribuito dalla dottrina organizzativa al concetto di "livello gerarchico", cioè quello di «più ampio "raggruppamento" o combinazione di gruppi interdipendenti, che dovrebbe essere più idoneo a gestire il coordinamento» (Thompson, 1967).

È utile, infine, dare risalto alla funzione di gestione dei servizi comuni ai dipartimenti di riferimento, assegnata alle strutture di raccordo, da cui potrebbero ricavarsi economie di scala e di specializzazione nelle attività che, per la loro natura, si prestano ad una gestione accentrata. Si tratta di una notevole opportunità per la creazione di veri e propri *poli di servizio* secon-

do il modello *Share Service Center*, affermato nei grandi complessi aziendali (Lombardini, 2004), atti a realizzare, anche mediante apposite soluzioni organizzative, forme di "decentramento integrato", che agevolino il collegamento tra l'apparato dei servizi di supporto ai dipartimenti e la direzione generale¹⁷.

6 – Considerazioni conclusive

L'analisi condotta nel presente lavoro mostra come la legge n. 240/2010 operi una chiara inversione di ten-

¹⁷ Tra le esperienze già realizzate, in tal senso, si segnala il modello organizzativo per poli di ateneo adottato dall'Università di Firenze, regolamentato con d.r. 1 giugno 2005, n. 402.

denza nella disciplina degli organi di governo e nell'articolazione interna dell'università italiana.

In merito agli organi di governo, il legislatore, sulla scia delle riforme attuate nell'ultimo ventennio da diversi Paesi, europei e non, ha recepito le istanze del mondo esterno verso l'esercizio di un'autonomia responsabile delle università, che è stata perseguita attraverso un complesso normativo, ispirato ai modelli anglosassoni, teso al superamento della *governance* autoreferenziale. Il fine ultimo può leggersi nel (difficile) tentativo di realizzare una condizione che è naturale nelle altre organizzazioni, ma non nelle burocrazie professionali: ricondurre a sistema, e subordinare alle sue esigenze, le spinte individuali (leadership istituzionale).

Il percorso così definito è improntato ad una ricerca di compromesso tra prescrittività e salvaguardia dell'autonomia, che lascia, comunque, aperti diversi interrogativi sull'effettiva attuazione del rinnovamento istituzionale richiesto. Invero, le modalità di adozione di quel compromesso, evidentemente condizionate da fattori culturali – un chiaro segnale, in tal senso, è il mancato abbandono del classico meccanismo di elezione diretta del rettore, riservata agli *stakeholders* interni – e dal debole quadro politico in cui la legge è giunta a compimento – ciò è anche dimostrato dai “passi indietro”, rispetto ai *framework* di riferimento, registrati nel cammino parlamentare – se da un lato valorizzano la fase costituente cui gli atenei hanno dato vita in questi mesi, dall'altro alimentano il rischio di produrre risultati inadeguati, che potrebbero vanificare ogni sforzo di cambiamento, se non aggravare le attuali criticità. Si pensi, solo per citare gli effetti più vistosi, agli spazi concessi per conservare una struttura corporativa dei consigli di amministrazione o per trasformarli in strumenti di governo dei rettori. La legge, in altri termini, più che fissare dei passaggi cogenti nell'applicazione del modello delineato, sembra aver tracciato la nuova “rotta” da seguire, declinandola nell'approccio *multi-stakeholder*, nella riduzione dei problemi di agenzia e nella professionalizzazione del top management, senza, però, apprestare sufficienti garanzie in ordine al raggiungimento della “meta”.

Sul piano dell'articolazione interna, il provvedimento mira a realizzare un migliore connubio tra didattica e ricerca e la razionalizzazione organizzativa della *core activity*. Al riguardo, la situazione appare, per certi versi, più complessa rispetto alla *governance*, in quanto l'assenza di precisi modelli di riferimento potrebbe generare più facilmente soluzioni contrastanti con gli obiettivi dichiarati, come l'eccessiva frammentazione della didattica, qualora non si sfrutti correttamente lo strumento (facoltativo) delle strutture di raccordo, ovvero la creazione di “dipartimenti-facoltà”, guidati unicamente dalle esigenze didattiche, o, peggio, di “dipartimenti-recipienti”, costituiti al solo fine di contare nel nuovo quadro dei poteri istitu-

zionali. D'altro canto, l'assenza di schemi rigidi consente agli atenei di imprimere una connotazione distintiva a quella parte dell'organizzazione in cui si esprime la loro funzione produttiva, dalla quale, in ultima analisi, dipende la qualità degli *output* tipici erogati dall'istituzione accademica.

Le opportunità offerte dal legislatore potranno, dunque, essere colte nella misura in cui i processi di modifica statutaria avranno sposato approcci asettici e lungimiranti, tesi a mettere in discussione l'esistente in un'ottica aperta al confronto internazionale e alla logica del servizio, in modo da spostare l'attenzione prioritaria dei processi decisionali dalle esigenze dei “produttori” a quelle dei “consumatori” delle prestazioni universitarie (Commission of the European Communities, 2005; Mora, 2005); approcci saldamente ancorati alla dimensione tecnica dei problemi in campo, troppo spesso oscurata dalle tensioni ideologiche e dall'istinto di conservazione, ma oramai irrinunciabile nella prospettiva della valutazione sistematica in cui le università sono chiamate ad agire.

Si può, in conclusione, affermare che la legge ha affidato un ruolo strategico all'autonomia universitaria, demandando ad essa le scelte sul “se” e sul “fino a che punto” muovere verso assetti organizzativi e di governo idonei a fronteggiare le sfide del futuro. Ulteriori approfondimenti della ricerca, basati sull'analisi dei nuovi statuti, potranno fornire risposte più precise al riguardo, mettendo in luce come le università avranno affrontato i nodi critici evidenziati e con quale “biglietto da visita” si presenteranno agli *stakeholders*.

Non meno importante, peraltro, si profila il compito degli organi ministeriali, che, nell'esercizio dei prescritti controlli sugli statuti, dovranno monitorarne accuratamente la coerenza con il disegno riformatore. Ma, soprattutto, quello dello Stato, nella misura in cui sarà in grado di esercitare quel «governo a distanza» – sino ad oggi il grande assente nelle politiche pubbliche di *higher education* (Capano, 2004; Agasisti e Catalano, 2007; Dente, 2009) e in attesa di risposte decisive da una serie di decreti attuativi della legge stessa – che “capitalizzi” l'auspicata riforma degli assetti istituzionali conducendo l'azione degli atenei verso obiettivi di rango superiore, finalizzati allo sviluppo del sistema universitario.

References

- Agasisti T. e Catalano G. (2007), “I quasi-mercati nell'istruzione universitaria. Un modello interpretativo per un confronto europeo”, in Bartezzaghi E., Raffa M. e Zollo G., *Produzione e trasferimento di conoscenze*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli [37-66].
- Airoldi G. (1998), “Gli assetti istituzionali d'impresa: inerzia, funzioni e leve”, in Airoldi G. e Forestieri G., *Corporate governance. Analisi e prospettive del caso italiano*, Etas, Milano.

- Anheier H.K. (2005), *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy*, Routledge, New York.
- Azzone G. (2008), *Controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Etas, Milano.
- Beretta Zanoni A. e Borzatta P. (2011), Un nuovo modello per la pianificazione strategica in università, *Harvard Business Review*, n. 5 [98-105].
- Berle A.A. e Means G.C. (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, MacMillan, New York.
- Borgonovi E. (2004), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Bruni G. (2002), La strategia del valore tra conflittualità ed equilibrio di interessi, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 1-2.
- Capano G. (2004), Un po' di coraggio per cambiare l'università, *Il Mulino*, n. 5 [888-898].
- Capano G. (2006), "La professione accademica. Reclutamento, carriera e retribuzione in un'università autonoma e responsabile", in Tognon G. (a cura di), *Una dote per il merito*, Il Mulino, Bologna [89-115].
- Capano G. (2008), Looking for serendipity: the problematical reform of government within Italy's universities, *Higher Education*, Vol. 55, n. 4 [481-504].
- Capano G. (2011), "Introduzione: strutture di base e processi decisionali nelle università europee", in Capano G. e Regini M. (a cura di), *Tra didattica e ricerca: quale assetto organizzativo per le università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, Fondazione CRUI, Roma [9-19].
- CNVSU – Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2011), *Undicesimo rapporto sullo stato del sistema universitario*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.
- Coda V. (1997), "Trasparenza informativa e correttezza gestionale: contenuti e condizioni di contesto", in AA.VV., *Scritti di economia aziendale in memoria di Raffaele D'Oriano*, Tomo I, Cedam, Padova.
- Comitato per la corporate governance delle società quotate (2006), *Codice di autodisciplina*, Borsa Italiana Spa.
- Commission of the European Communities (2005), Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon strategy, *Communication of 20th April 2005, COM(2005)*, n. 152.
- Costa E. e Ramus T. (2010), Mission, strategie e valutazione delle performance delle aziende nonprofit in un approccio di stakeholder management, *Euricse Working Papers* 007 | 10.
- Cuccurullo C. (2004), I meccanismi di corporate governance nelle collaborazioni formali tra pubblico e privato in sanità, *Convegno nazionale AIES*, 4-5 novembre, Università Bocconi, Milano.
- Decastri M. e Tomasi D. (2008), Principali, agenti e valutazione della prestazione nella pubblica amministrazione, *IX workshop dei docenti e dei ricercatori di organizzazione aziendale*, 7-8 febbraio, Università Ca' Foscari, Venezia.
- Dente B. (2009), Tre nodi dell'università italiana, *Astrid-Rassegna*, n. 92.
- Di Toro P. (2010), *Corporate governance. Principi di comportamento per il governo delle società di capitali*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Donna G. (2002), "L'evoluzione dell'offerta universitaria e i bisogni formativi delle aziende", in AA.VV., *La cultura economico-aziendale nell'università e nella società in cambiamento, Atti del XXIV convegno AIDEA* [47-57].
- Dragone D. e Viviani M. (2007), Cultura organizzativa e sostenibilità della governance multistakeholder, *AICCON Working Papers* n. 40, maggio 2007.
- Farneti G. (2005), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino.
- Fazzi L. (2007), *Governance per le imprese sociali e il nonprofit: democrazia, approccio multi-stakeholder, produttività*, Carocci, Roma.
- Freeman E.R. (1984), *Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston MA.
- Garlatti A. (1996), *Bilancio e controllo economico nelle università degli studi*, Egea, Milano.
- Hansmann H. (1988), Ownership of the Firm, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 4, n. 2, [267-304].
- Harrison J.S. e Freeman E.R. (1999), Stakeholders, Social Responsibility, and Performance: Empirical Evidence and Theoretical Perspectives, *Academy of Management Journal*, Vol. 42, n. 5 [479-485].
- Jensen M. e Meckling W. (1976), Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, n. 3 [305-360].
- Karl B.D. (1963), *Executive Reorganization and Reform in the New Deal*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Lombardini M. (2004), Share Service Center: misurare la propria performance insieme a quella del cliente, *Controllo di gestione*, n. 5 [6-16].
- Marrucci L. (2008), "Come si governano le università degli altri. Una prospettiva comparata", in Capano G. e Tognon G. (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Il Mulino, Bologna [135-173].
- Marrucci L. (2010), La riforma dell'università parte dalla governance, *LaVoce.info*, 26 ottobre 2010.
- Mintzberg H. (1996), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna.
- Mora J.G. (2005), The Impact of Funding Gap on European Higher Education and Means for Closing It, paper presented at the European Union Conference *Enabling European higher education to make its full contribution to the knowledge economy and society*, 10th February 2005.
- Pollifroni M. (2001), *L'economia dell'azienda universitaria*, Giappichelli, Torino.

- Popoli P. (2002), "Università, mercato, concorrenza: elementi per una riflessione", in Mazzoni L.M. (a cura di), *Governo economico e sistemi di controllo nelle università*, Cedam, Padova [16-63].
- Potestio P. (2010), "La governance degli atenei", in Capriglione F. (a cura di), *Luci ed ombre della riforma universitaria. Governance, meritocrazia e baronie*, Cacucci, Bari [29-39].
- Pugliese A. (2006), *L'evoluzione degli studi sulla corporate governance: dall'agency theory ad una prospettiva contingency*, Albano, Napoli.
- Ravasi D. e Zattoni A. (2006), Exploring the Political Side of Board Involvement in Strategy: A Study of Mixed-Ownership Institutions, *Journal of Management Studies*, Vol. 43, n. 8 [1671-1701].
- Rebora G. e Turri M. (2008), La governance del sistema universitario in Italia: 1989-2008, *Liuc Papers* n. 221, Serie economia aziendale 32.
- Salvioni D. (2003), Corporate governance e responsabilità d'impresa, *Symphonya. Emerging Issues in Management*, Vol. I, ISTEI, Università degli Studi di Milano-Bicocca.
- Scicutella M. (2011), *La gestione d'impresa*, Cacucci, Bari.
- Solomon J. e Solomon A. (2002), *Corporate Governance and Accountability*, The Free Press, New York.
- Tessitore F. (a cura di) (1970), *W. Von Humboldt: università e umanità*, Guida Editori, Napoli.
- Thompson J.D. (1967), *Organizations in Action*, McGraw Hill, New York.