

Workshop su

**L'UNIVERSITÀ: QUALI PERFORMANCE, COME
MISURARLE, COME MONITORARLE, COME
RENDICONTARLE**

in collaborazione con

Università del Piemonte Orientale

**GOVERNANCE E AMMINISTRAZIONE
DEGLI ATENEI PER LA
RENDICONTAZIONE SOCIALE TRA
UTOPIA E REALTÀ**

Alberto Cassone

Venerdì 23 giugno 2017
Università del Piemonte Orientale

Governance e amministrazione degli atenei per la rendicontazione sociale tra utopia e realtà

Alberto Cassone*

Sommario: 1. Governance e amministrazione - 2. Utopia e realtà - 3. La valutazione della performance, "all'italiana" - 4. Alcune riflessioni di base - 5. Un approccio alternativo: la rendicontazione sociale in un approccio istituzionale multi *stakeholder* - Bibliografia.

1. Governance e amministrazione

Governance e Amministrazione non sono completamente separabili, anche se spesso si assume erroneamente il contrario.

La Governance riguarda "*the way that organizations or countries are managed at the highest level, and the systems for doing this*" (Cambridge Advanced Learner's Dictionary and Thesaurus, C.U.P.), mentre l'Amministrazione riguarda la gestione delle attività. Senza approfondire ulteriormente la distinzione, la Governance si può ricollegare ai principi, alle procedure e alle regole che generano le decisioni, e l'Amministrazione, ai principi, alle procedure e alle regole che generano l'attuazione delle decisioni.

Si tratta di momenti distinti, che si manifestano in tempi diversi, coinvolgono strutture e soggetti diversi, e sono sottoposti a forme di controllo, di partecipazione e di valutazione diverse.

Ancorché distinti, i due momenti non sono totalmente separabili. Per apprezzare questo legame è forse più semplice pensare alle conseguenze, sperimentate frequentemente negli ultimi decenni nell'Università italiana, delle ricorrenti modifiche della Governance, senza toccare l'Amministrazione: nei casi più fortunati non cambia nulla; nei casi peggiori, le riforme della Governance vengono ostacolate o vanificate dall'Amministrazione, o, peggio, interpretate in maniera perversa. Gli esempi abbondano.

Un sistema di Governance top-down si accompagna ad un'Amministrazione fortemente centralizzata, unitaria e gerarchica.

* **Alberto Cassone**, già Professore ordinario di Politica Economica presso il DiGSPES – Istituto POLIS, Università del Piemonte Orientale A. Avogadro, alberto.cassone@uniupo.it.

L'autonomia delle strutture è ridotta al minimo: l'organizzazione, anche delle strutture periferiche, è omogenea, anche se si riferisce a realtà e problemi eterogenei; tutte seguono le stesse procedure, calendari, modalità di comunicazione con l'esterno, schemi di rilevazione delle attività, ecc.

Prevalgono strumenti di amministrazione diretta di "*command & control*", e non di incentivi e disincentivi, che si propongono di influenzare i comportamenti in maniera indiretta. La competizione all'interno dell'Ateneo è ridotta al minimo, e spostata tutta verso l'esterno. Anzi, la competizione all'interno è vista con estremo sospetto, quasi una forma di tradimento o, peggio, di sabotaggio, mentre è favorita la "collaborazione obbligatoria" tra le unità di produzione.

Si tratta di pratiche coerenti con una Governance top-down che si giustifica sull'assunzione che i decisori al vertice siano in grado di osservare e organizzare al meglio la produzione della organizzazione.

È il caso dell'Università vista come Azienda, in cui gli input sono acquisiti dall'esterno e l'output viene collocato sul mercato o al massimo su "quasi mercati", dove comunque in qualche modo si manifesta una domanda.

Di conseguenza, nel modello top-down, la rendicontazione sociale e in generale la valutazione, consiste nella misurazione, con criteri e metodi uniformi, omogenei ed "oggettivi" (o meglio facilmente osservabili e suscettibili di una metrica elementare) dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati. A questo serve la batteria di indicatori che ritroviamo dovunque.

Al contrario, un sistema di Governance bottom-up, si accompagna ad una amministrazione decentralizzata, federale, poco gerarchica e aperta alla collaborazione volontaria.

Le strutture sono autonome ed in competizione anche fra di loro, oltre che verso l'esterno. La relazione tra organi di governo e strutture amministrative si affida prevalentemente a strumenti di regolazione indiretta, cioè incentivi e disincentivi, non solo economici, ricorrendo poco agli strumenti diretti di *command & control*.

Si noti che il modello bottom-up è quello che riconosce due caratteristiche essenziali e specifiche dell'Università: da un lato, che alcuni apparenti utenti (ad esempio gli studenti) sono anche produttori (input) del processo produttivo; e dall'altro che i "prodotti" dell'Università non hanno quasi mai le caratteristiche di beni privati (rivali ed escludibili), ma spesso quelle di beni pubblici (non rivali e non escludibili), di beni di club (non rivali ed escludibili, come i prodotti della ricerca applicata suscettibili di brevetto) o comunque per lo più generatori di esternalità positive e/o talora soggetti a incompletezza e asimmetria di informazione.

La rendicontazione sociale associata a questo modello implica una valutazione quantitativa e qualitativa da parte di tutti i soggetti coinvolti, da quelli interni all'organizzazione fino a quelli più esterni e lontani (come ad esempio le future generazioni – attraverso ovviamente qualche loro plausibile *proxy*), che si affida anche ad elementi non facilmente osservabili sui mercati o sui quasi mercati.

Per quanto riguarda la Governance, la mia preferenza va totalmente verso il modello bottom-up.

Ma la politica universitaria nazionale, almeno dalla (controriforma) Gelmini in poi, è tutta indirizzata verso il modello top-down, fortemente centralizzato e gerarchico.

Con l'aggravante di una dipendenza troppo stretta e invasiva dell'ANVUR da parte del MIUR: il valutatore dovrebbe essere un soggetto terzo per essere e sembrare imparziale e credibile.

Il modello top-down deriva direttamente dall'approccio del cosiddetto New Public Management, che vede le strutture di erogazione dei servizi pubblici e collettivi (salute, istruzione, mobilità, assistenza, e - perché no? - difesa, polizia, giustizia, ecc.) come aziende che devono essere gestite come tali per il raggiungimento degli obiettivi politici, definiti dal potere legislativo ed esecutivo.

La mia critica non riguarda totalmente l'approccio di New Public Management, ma piuttosto l'interpretazione che ne è stata data in Italia, frutto, credo, proprio di quel nesso tra Governance e Amministrazione.

Le nostre strutture organizzative, fortemente centralizzate, gerarchiche, attente solo alle procedure formali e non ai risultati o agli esiti delle proprie azioni e comportamenti, hanno costretto l'approccio del New Public Management in istituzioni e procedure talora contraddittorie con l'approccio stesso.

L'interpretazione sperimentata dall'Università italiana del New Public Management (sino talora al suo totale svuotamento sostanziale) è ad esempio illustrato dal maldestro tentativo di voler trattare le Università come Aziende operanti su un mercato, adottando procedure e pratiche superficialmente trasferite dall'economia aziendale e imposte su strutture che, ad esempio, non possono decidere che cosa produrre, scegliere il processo produttivo, decidere sull'acquisizione degli input, fissare prezzi, assumere, spostare o eliminare lavoratori, offrire livelli di retribuzione differenziati e regolare le progressioni di carriera, ecc. ecc., cioè tutti quelli che sono i normali poteri e competenze delle aziende che producono beni e servizi e operano sul mercato o su quasi mercati.

Il fallimento di questo tentativo era facilmente prevedibile, e il goffo tentativo si è concretizzato nella inutile, ridicola e dannosa sovrapposizione di finte pratiche aziendali, e il relativo lessico, sui tradizionali comportamenti delle burocrazie più autoreferenziali.

Come ben sintetizzato:

“(a) combination of autonomy and competition makes University more productive”. L'autonomia da sola o la concorrenza da sola non hanno lo stesso effetto: se diamo più autonomia alle università senza la disciplina della concorrenza per fondi di ricerca, docenti e studenti, l'autonomia può essere usata per altri fini rispetto a quello dell'espansione dell'output desiderato dalla società. Analogamente, aumentare la concorrenza tra università che non hanno sufficiente autonomia non ha senso.” (Aghion et al., 2010).

“La funzione di produzione dell'istruzione superiore è, per gli outsider, molto difficile da osservare e anche nel caso in cui siano in grado di osservarla è difficile da comprendere. In queste circostanze, il controllo centrale del governo può essere molto meno efficace, come forma di Governance, rispetto a lasciare le organizzazioni ampiamente autonome in concorrenza fra loro. Gli autori constatano una correlazione tra autonomia e efficienza.” (Aghion et al., op. cit.).

L'impostazione centralistica e gerarchica della catena di Governance MIUR – ANVUR - Atenei – Dipartimenti, tende a ridurre e modificare i due fattori che sembrano, sulla base di infinite analisi tecniche ed empiriche, capaci di promuovere l'efficienza e migliorare la performance.

"It is probably politically unsustainable to grant autonomy that is undisciplined by competition, and it is politically pointless to promote competition among universities that have no autonomy. Interestingly, these same fundamentals make it difficult even to measure autonomy and competition as separate concepts" (Aghion et al., op. cit.).

2. Utopie e realtà

La seconda parte del titolo "tra utopia e realtà" traduce la mia convinzione che, nell'Università italiana di oggi, la valutazione dal basso, la rendicontazione sociale sia un'utopia, o per lo meno un obiettivo che si colloca in una prospettiva lontana, che richiede profonde modificazioni normative, amministrative e di policy.

La realtà, invece, è quella della valutazione dall'alto, quella che l'Università ha conosciuto con l'esperienza ANVUR, coerente con un modello di Governance (e di Amministrazione) centralizzata e gerarchica.

La valutazione del sistema universitario in Italia si è accompagnato fin dall'inizio (a differenza di altre esperienze nel mondo sviluppato), con la volontà di usare i risultati della valutazione (ancorché non stabile nelle procedure e nelle metodologie) come strumento di allocazione delle risorse. Questo approccio ha fatto sì che ogni volta che si commetteva un errore (comprensibile data la scarsa esperienza) o si generavano esiti politicamente non graditi si è proceduto a correzioni con meccanismi compensativi apertamente in contrasto con i principi ed i criteri dichiarati.

È ovvio che questo modo di procedere, al di là delle proteste, giustificate o no, degli interessati, non accresce la reputazione dei valutatori e anzi tende a togliere ogni legittimità alla valutazione stessa, ridotta a strumento per altri fini.

A peggiorare la situazione si inseriscono, naturalmente, i comportamenti strategici dei destinatari della valutazione intesi ad approfittare dei criteri di valutazione.

La valutazione dall'alto e quella dal basso non sono solo tra loro alternative, e quindi si pongono in una relazione di sostituibilità, ma possono condividere metodologie e criteri, sino a diventare talora complementari, ma la differenza fondamentale fa riferimento all'orizzonte temporale e all'ambito sociale e spaziale in capo a cui fare i conti di costi e di benefici.

3. La valutazione della performance, “all’italiana”

Nel titolo di questo contributo non c’è la parola performance, non solo per dimenticanza o perché implicita, ma perché la performance dipende dalla Governance e dall’Amministrazione (che fissano gli obiettivi, allocano le risorse, decidono sull’acquisizione degli input e li amministrano) e dagli incentivi e disincentivi impliciti nei criteri di valutazione che influenzano i comportamenti di tutti coloro che operano nell’Università.

La valutazione dell’Università, come è sviluppata in Italia negli ultimi 15 anni, è avvenuta senza una precisa definizione in che cosa consista la performance degli Atenei.

Per chiarire questo punto basteranno alcuni esempi:

- (I) La percentuale di spesa per personale sul totale della spesa. È un bene o un male? Gli Atenei virtuosi sono quelli sotto una certa soglia, ma trattandosi di un rapporto, ciò equivale a giudicare negativamente la spesa per il personale (attenzione: è proprio ciò che il contabile nazionale chiama “valore aggiunto”!) e positivamente le spese per acquisto di input esterni alla organizzazione (quella parte che di regola si presume dovrebbe cadere sotto l’acchetta delle varie *spending review*). È facilissimo costruire esempi (o individuarli tra gli Atenei italiani) che generano effetti perversi. Ad esempio, se un Ateneo riduce le spese per locazione o per riscaldamento ciò fa salire la quota per il personale, con la conseguenza perversa che comportamenti che migliorano l’efficienza danno luogo a penalizzazioni nei finanziamenti del FFO.
- (II) La percentuale di studenti immatricolati che “sopravvivono” al secondo anno del corso di laurea. “Tutti promossi” oggi è considerata una performance positiva. È ovvio che i destinatari di queste regole risponderanno agli incentivi. Anche qui le conseguenze indesiderate perverse sono facili da costruire, oppure da ritrovare nel comportamento di qualche Ateneo italiano.
Se un Ateneo fa concorrenza ad un altro (e ciò è facilissimo ad esempio per gli Atenei telematici) attraverso la riduzione dello sforzo richiesto agli studenti per superare gli esami, può facilmente attirare, al secondo anno di corso, gli iscritti ad un Ateneo più severo. In questo modo si spiegano le osservazioni di rapporti fra iscritti al secondo anno e al primo anno maggiori del 100%. L’Ateneo poco selettivo, probabilmente quello che dovrebbe essere chiuso, si ritrova premiato.
- (III) La percentuale di CFU conseguiti dagli studenti rispetto a quelli potenziali. Le osservazioni sono analoghe: anche in questo caso, non essendo stato individuato un rapporto ottimo, o almeno normale, l’incentivo implicito è quello dell’abbassamento della soglia di preparazione per conseguire la sufficienza, dell’appesantimento dei corsi in termini di CFU e la conseguente riduzione del numero degli esami, ecc. Non essendo fissato un numero minimo di esami, ma solo un numero massimo, l’Ateneo che eroga

pochi insegnamenti molto pesanti in termini di CFU e promuove tutti, si ritroverà al vertice delle graduatorie. Mah!

- (IV) Capacità di attrazione di studenti di prima immatricolazione. L'idea sarebbe quella di premiare gli Atenei capaci di attrarre studenti da aree geografiche non immediatamente vicine alla sede dell'Ateneo. Potrebbe essere un elemento sensato, ma anche in questo caso variabili esogene (densità territoriale degli Atenei, infrastrutture e servizi di trasporto, disponibilità di residenze universitarie, ecc.) e comportamenti strategici possono facilmente vanificare i buoni propositi. In molte realtà, prevalentemente di tradizione anglosassone, un criterio largamente accettato come *proxy* della qualità di una Università, è il tasso di *rejection*, cioè il rapporto fra non ammessi e domande di iscrizione.
- (V) La percentuale di copertura degli insegnamenti del corso di laurea con docenti di ruolo dell'Ateneo. Si tratta di un indicatore che risulta svuotato di significato in un contesto in cui i singoli Atenei, né a livello di Governance e tanto meno a livello di Amministrazione, hanno alcuna discrezionalità: gli organici sono fissati e modificati dal MIUR senza riferimento diretto ai flussi in entrata e in uscita del singolo Ateneo, ma solo relativamente all'intero sistema universitario, con l'inevitabile penalizzazione delle sedi con maggiore turnover in uscita e di piccole dimensioni, variabili difficilmente riconducibili alla performance che si vorrebbe premiare. Fino a qualche anno orsono i corsi con pochi docenti incardinati nell'ateneo erano considerati "da chiudere" per manifesta non sostenibilità. Oggi questo è un indicatore per distribuire punti organico.
- (VI) La cosiddetta Terza Missione dell'Università viene misurata con indicatori spesso ridicoli, che nella loro rozzezza non si capisce che cosa e come possano misurare un fenomeno che andrebbe studiato sul lato della soddisfazione dei destinatari delle iniziative, e non sul numero delle proposte dei produttori.
- (VII) Ricerca scientifica. Gli indicatori utilizzati per la valutazione della ricerca scientifica, con le varie esperienze, in continuo processo di modifica delle definizioni, dei criteri di aggregazione, degli algoritmi di calcolo, sono stati oggetto di una vastissima pubblicistica, che ne hanno via via segnalato gli esiti talora palesemente ridicoli, paradossali, instabili, in ogni caso scarsamente affidabili e scarsamente condivisi. Al di là degli errori, delle manipolazioni degli algoritmi, delle definizioni inadeguate, delle misurazioni eterogenee e rozze, ecc., bisogna onestamente riconoscere che i problemi a cui l'ANVUR, incautamente ma obbligata dalle norme, ha ritenuto di risolvere con ovvi risultati insoddisfacenti, sono problemi senza una risposta semplice. Che cosa è una rivista scientifica? Che relazione c'è tra *impact factor* di una rivista e qualità di un articolo ivi pubblicato? Quanti prodotti un bravo ricercatore dovrebbe produrre in ciascun periodo? Come si traduce la lunghezza di un articolo o di un libro in qualità del medesimo? Come si attribuisce un prodotto tra più autori? Come si valuta

l'originalità di un contributo rispetto ai contributi precedenti dello stesso autore?

Eccetera.

Queste domande non solo non hanno una risposta univoca, semplice o complessa che sia, ma nel momento stesso in cui qualcuno, ad esempio l'ANVUR o uno dei suoi critici, prova a rispondere, si innesca un effetto di formulazione perverso sul comportamento dei destinatari, che metteranno in atto comportamenti strategici.

L'elenco di esempi di valutazione della performance generatori di risultati talora grotteschi e assolutamente implausibili potrebbe facilmente continuare, ma non è necessario. La consultazione del sito www.roars.it/valutazione fornisce una antologia comica - se non fosse tragica! - di questa fiera della stupidità. Stupidità che non deriva quasi mai delle caratteristiche suggerite dai valutatori, ma dell'impostazione che alla valutazione della performance si è voluto dare.

Dobbiamo piuttosto chiederci da dove derivano queste contraddizioni che rischiano di trasformare la valutazione della didattica e della ricerca in un meccanismo di selezione avversa ed incapace di controllare i fenomeni, diffusi quanto più è precisa la norma, di rischio morale.

Alcune, non tutte le contraddizioni e gli effetti perversi sopra accennati possono essere corretti ed eventualmente eliminati attraverso un affinamento delle metodologie, la scelta di indicatori più adeguati, algoritmi a prova di comportamenti strategici, ecc. Ma questo processo virtuoso non sembra possibile e praticabile nell'attuale assetto di Governance della istruzione superiore perché, per essere in grado di produrre miglioramenti nella valutazione, tale processo dovrebbe nascere, sostenersi e propagarsi in un assetto bottom-up, l'opposto di quello oggi praticato.

La domanda "qual è la pianta più bella?" è complicata, soprattutto quando si è in presenza di eterogeneità (settori scientifico-disciplinari, prodotti della ricerca, destinatari ed utilizzatori della ricerca stessa) e di intrinseca soggettività della valutazione (scuole, approcci metodologici, presupposti epistemologici). Ma soprattutto qualunque risposta trova il consenso dei pochi vincitori e l'opposizione di molti perdenti (tutti gli altri).

Il meccanismo non funziona, quasi tutti lo considerano ingiusto e sbagliato. Meglio sarebbe porsi il problema simmetrico.

"Quali piante vanno considerate erbacce da estirpare?" Questo esercizio è assai più semplice sia per didattica, sia per ricerca, sia per gestione amministrativa.

Ma soprattutto il pregio di questo approccio è quello di poter comandare un ampio consenso. I "peggiori" sono pochi e, come nell'orto, estirpando progressivamente le erbacce, la situazione migliora rapidamente. Il *moral hazard* in questo caso è meno importante e la selezione avversa inesistente. Si innesca un circolo virtuoso.

4. Alcune riflessioni di base

Per molte attività di produzione, la valutazione è lasciata quasi totalmente al mercato: il valore sociale di un prodotto si presume coincida con quanto qualcuno è disposto a pagare per averlo. Così si calcola buona parte del PIL.

Ma il meraviglioso meccanismo di allocazione delle risorse che è il mercato, talora non può svolgere bene questo lavoro. Sono i casi che gli economisti chiamano di fallimento del mercato e che si manifestano in presenza di costi marginali decrescenti, beni pubblici (cioè beni non rivali e non escludibili), esternalità positive o negative, incompletezza o asimmetria di informazione.

Nel caso dell'istruzione superiore e della ricerca scientifica, siamo in presenza sempre di almeno uno (talora tutti e quattro) dei casi di fallimento del mercato.

Questo è il motivo per cui, dovunque e da sempre, l'istruzione superiore e la ricerca scientifica di base è raramente affidata al mercato ma soprattutto ad altre istituzioni (lo Stato o altri Enti territoriali), le organizzazioni non profit, i mecenati, ecc.), che in tutto o in parte le finanziano, le regolano, le gestiscono.

L'output degli Atenei, come definito da una lunghissima tradizione, dal Medioevo in poi, consiste in Didattica e Ricerca, visti come un caso di offerta congiunta, con la conseguenza da un lato della loro non separabilità (senza diminuirne i valori) e dall'altro di definire tecnicamente l'istituzione universitaria come un sistema complesso.

(I) Didattica. L'attività didattica è un'attività che (auspicabilmente) produce:

- un bene privato (un flusso di informazioni, competenze e abilità che aumentano il capitale umano), e di conseguenza il reddito atteso sul ciclo vitale, del ricevente (studente) che è anche partecipe del processo produttivo. Questa è un'industria con costi marginali decrescenti, perlomeno fino a una certa soglia;
- esternalità positive sotto forma di un aumento della quantità e qualità delle relazioni significative e quindi delle opportunità nella comunità locale e globale.

(II) Ricerca scientifica

La conoscenza, cioè il risultato della ricerca scientifica, è per definizione non rivale. La ricerca di base è anche, per definizione, non escludibile (se non, come peraltro è successo nella storia dell'umanità, attraverso istituzioni segrete).

Quindi la ricerca scientifica di base, nelle nostre società, è un bene pubblico in senso tecnico, per il quale non si forma una domanda di mercato. Quasi sempre, ma non necessariamente, è di carattere disciplinare, con una tendenza alla specializzazione.

I prodotti della ricerca nelle discipline umanistiche e sociali, anche quando di carattere applicato, condividono con quelli della ricerca di base di essere "non appropriabili" e quindi non sono di regola suscettibili di scambi di mercato.

La ricerca applicata è, per definizione, interdisciplinare, proponendosi di impiegare le conoscenze scientifiche per risolvere problemi pratici e può, attraverso la mediazione di istituti per la tutela della proprietà intellettuale (brevetto, copyright, ecc.) diventare appropriabile ed escludibile, almeno per un certo periodo di tempo e per un determinato ambito territoriale. In tal caso siamo di fronte ad un cosiddetto bene di club (non rivale, ma escludibile).

Soltanto per questa parte, che interessa prevalentemente le discipline scientifiche e tecnologiche, la ricerca applicata è assimilabile ad un bene compatibile con la allocazione di mercato.

Naturalmente la ricerca scientifica produce benefici alla società sotto forma di esternalità positive.

(III) La terza missione

Le attività della cosiddetta terza missione (trasferimento tecnologico, sostegno ai processi di decisione collettiva, contributo allo sviluppo economico, sociale e culturale sia sul lato dell'offerta sia sul lato della domanda) sono talora beni pubblici (non rivali e non escludibili) anche se locali, talora beni di club (non rivali ed escludibili), molto spesso esternalità positive, talora beni privati (consulenze, certificazioni, ecc.), talora beni *commons* (rivali ma non escludibili).

Riassumendo, quindi, per le tre missioni dell'Università, Didattica, ricerca scientifica e terza missione, la valutazione, non potendosi affidare solo ai prezzi e al mercato, è difficile e complicata perché bisogna valutare: gli *intangibles*; le esternalità e i beni pubblici, cose di cui non si ha la minima idea che cosa siano (è il caso della ricerca di base, o delle innovazioni).

La valutazione della performance, ancorché non semplice, non può essere evitata, ma deve avvalersi di metodologie e criteri più complessi.

Anche quando non praticata esplicitamente, la valutazione avviene implicitamente sempre, e anche con un'implicita misurazione e quantificazione di cose che talora si pretende, a torto, non siano misurabili né valutabili economicamente. I tribunali e le compagnie di assicurazione, talora i mercati, valutano l'invalidità, la vita, i danni morali, la reputazione, ecc. Quindi questa critica banale, dietro cui si nascondono i nemici della valutazione, non ha alcun fondamento e deve essere rifiutata.

A fronte di questa sommaria descrizione del problema, l'approccio del processo di valutazione in Italia, nell'interpretazione semplicistica del modello Principale Agente che ne è stata data dal Ministero, dall'ANVUR e dalle Amministrazioni degli Atenei, si dimostra non adeguato. Infatti:

(i) L'orizzonte temporale del principale (Governo) è molto più breve dei processi di produzione sia dell'insegnamento sia della ricerca scientifica. Di conseguenza, il modello è minato, alla base, da "*short terminism*". La visione corta si manifesta non tanto negli obiettivi (che di regola sono generici e velleitari), quanto negli strumenti di politica pubblica a cui ci si affida per raggiungerli.

(ii) Gli obiettivi di efficienza, efficacia, eccellenza vengono proposti in qualsiasi contesto, senza nessuna preoccupazione dei vincoli (normativi, regolamentari, finanziari, ecc.) che ne condizionano il raggiungimento.

(iii) Anche gli Agenti (i singoli Atenei) nella loro governance (Rettori e Consigli di Amministrazione) soffrono di miopia, derivante dal fatto che loro azione di pianificazione strategica e di amministrazione è necessariamente subordinata al raggiungimento di obiettivi di breve periodo (valori soglia di indicatori di didattica e ricerca, equilibri finanziari, ecc.) che solo casualmente possono essere compatibili con quelli di lungo periodo.

(iv) La perenne incertezza infine impedisce che l'imponente apparato di piani strategici, programmazioni pluriennali, progetti di tutti i tipi, possano essere qualcosa di più di un banale adempimento burocratico, che spesso toglie a quei testi qualsiasi valore semantico.

(v) Il Fondo di Finanziamento Ordinario viene erogato con criteri (che cambiano di anno in anno) e comunicato agli agenti dopo che le decisioni rilevanti sono già state prese.

(vi) I complicati criteri faticosamente elaborati per il finanziamento ordinario di didattica e ricerca, vengono perennemente "corretti" per lo stesso periodo e nei periodi successivi per tener conto di "particolati" situazioni (per dimensione di Ateneo, per area scientifico-disciplinare, per localizzazione geografica, per tipologia di personale, per progetti speciali, ecc.) con il risultato che gli Atenei razionalmente sono costretti a cercare di approfittare di ogni opportunità di breve periodo, se non altro per l'incertezza che lo stesso criterio sia utilizzato anche per i futuri periodi. I comportamenti miopi e strategici diventano inevitabili, mentre ciò di cui ci sarebbe bisogno sarebbe esattamente il contrario, cioè una visione di medio -lungo periodo coerente con la durata dei processi di produzione di buona didattica e buona ricerca.

(vii) Si manifestano in maniera forte ed estesa i tipici problemi di agenzia, selezione avversa (informazione nascosta) e azzardo morale (comportamento nascosto).

(viii) La valutazione sembra finalizzata alla formazione di graduatorie per individuare le eccellenze (specchio, specchio delle mie brame, chi è la più bella del reame?). Ciò avviene per la didattica, per la ricerca, per tutte le altre componenti degli indicatori sintetici, per le abilitazioni alla idoneità da professore associato e ordinario, ecc. In questo contesto si sviluppano i fenomeni di *moral hazard*: le riviste che impongono un vincolo di citazioni, la pratica di cordate di citazioni, la moltiplicazione dei *paper* con titoli leggermente diversi, le pressioni per l'inserimento delle riviste in classe A, ecc.).

5. Un approccio alternativo: la rendicontazione sociale in un approccio istituzionale multi *stakeholder*

La complessità del sistema di produzione dell'Università richiede la costruzione di un sistema di rendicontazione, in assenza di meccanismi più semplici di valutazione dell'output e/o della performance dell'organizzazione (il sistema dei prezzi, il controllo gerarchico, le votazioni).

L'aspetto centrale di questo approccio è la *accountability* delle Università, nei confronti dei vari soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di finanziamento, produzione, distribuzione e utilizzazione dei prodotti (didattica, ricerca scientifica, terza missione).

L'approccio istituzionale multi *stakeholder* riconosce che lo Stato non è il Principale operativo e la performance dell'organizzazione non può essere adeguatamente controllata da un sistema di premi e punizioni incorporato in contratti suscettibili di esecuzione.

Questa visione si ispira al modello della Corporate Social Responsibility sviluppato per l'impresa, che negli ultimi decenni ha avuto un crescente successo nel settore delle imprese private di mercato. In questo approccio ci sono molti *stakeholder* e tutti devono avere voce sia nell'attività di Governance sia in quella di rendicontazione.

Per mantenere l'assetto del processo di Governance e rendicontazione possibile e maneggevole è necessario identificare gli *stakeholder* primari.

Questi sono costituiti da quei gruppi che devono prendere decisioni di investimento di lungo periodo, i cui costi non possono, per definizione, essere recuperati. È il caso dei professori a tempo indeterminato, dei dottorandi di ricerca, dello staff amministrativo a tempo indeterminato e, per alcuni aspetti, delle associazioni degli ex allievi e di altre istituzioni non profit con una visione di lungo periodo.

La reputazione è un bene patrimoniale cruciale nel lungo periodo, e soltanto coloro che fanno investimenti nel lungo periodo (e non possono recuperarne i costi) possono essere interessati a costruire e migliorare la reputazione.

Gli *stakeholder* primari possono essere classificati con una gerarchia coerente con l'investimento specifico in capitale cognitivo: *teaching staff, researcher, research student, student (undergraduate, household)*.

La matrice che segue (Tabella 1) fornisce un'idea dell'approccio istituzionale multi stakeholder. Sulle righe sono indicati gli *stakeholder* primari. Sulle colonne le attività/funzioni dell'università. Nelle celle si individuano le connessioni, che devono manifestarsi anche nella Governance, nell'amministrazione e nella rendicontazione.

La matrice trova nella descrizione delle singole celle una molteplicità di possibili soluzioni, coerenti con le specifiche caratteristiche del sistema a cui è riferito.

Un vantaggio non indifferente della rendicontazione sociale, se adeguatamente sostenuto da una amministrazione decentrata che responsabilizzi i centri di decisione che sono responsabili per le attività didattiche, di ricerca e della cosiddetta "terza missione", sta nel fatto che le informazioni rilevanti (di tipo quantitativo, ma anche soprattutto qualitativo) si trovano alla base, e l'informazione, che è la principale risorsa del sistema universitario, si degrada tutte le volte che viene trasferita ad un livello gerarchico superiore.

Questa è la ragione dei continui e ricorrenti fenomeni di scollamento tra linee guida e regolamenti calati dall'alto e loro faticosa applicazione nelle strutture operative.

Tabella 1 - La matrice stakeholder/funzioni - attività

Stakeholder	Funzioni - attività					
	Didattica	Educazione permanente LLPE	Finanziamento della ricerca	Produzione della ricerca scientifica	Sfruttamento dei prodotti della ricerca	Altre attività, sport, ecc.
Docenti						
Altri lavoratori						
Studenti						
Famiglie						
Donatori						
Sponsor						
Imprese						
Governi						
Contribuenti						
Cittadini						
Future generazioni						

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*, January 2010, pp. 7 - 59.