

## **"Terza missione" delle università: la situazione italiana\***

*di Giunio Luzzatto*

### **1. - Il quadro di riferimento**

Per collocare la tematica della *Terza missione* nel contesto del sistema universitario italiano occorre richiamare, pur sinteticamente, le caratteristiche principali del sistema stesso, le trasformazioni che esso sta subendo o dovrebbe subire, i temi del dibattito al riguardo.

Fino al 1989, le Università statali<sup>1</sup> non godevano di alcuna autonomia: statuti ingabbiati da regole nazionali ferree<sup>2</sup>, organici docenti definiti da provvedimenti ministeriali, finanziamenti assegnati ad ogni specifico capitolo di spesa, ordinamenti didattici conformi a rigide Tabelle ministeriali.

Nel corso di un decennio, la situazione è radicalmente mutata. L'una dopo l'altra, sono state riconosciute: l'autonomia statutaria, entro pochissimi vincoli<sup>3</sup>; l'autonomia finanziaria, con la possibilità di distribuire liberamente le risorse sulle diverse spese, incluse quelle per il personale<sup>4</sup>; l'autonomia didattica, con il compito di definire in proprio gli ordinamenti degli studi, entro il quadro di "Classi di corsi" definiti nazionalmente<sup>5</sup>.

L'esercizio di questa autonomia è stato in parte deludente. Tre, a mio parere, sono i motivi principali.

Primo, il governo dell'università è risultato del tutto inadeguato. La legge del 1989 avrebbe consentito di organizzarlo nei modi più vari e più innovativi; ma l'organo deputato a adottare gli statuti era un misto di poteri accademici consolidati e di rappresentanze categoriali, sicché la struttura è rimasta consociativa e autoreferenziale. Ciò determinava danni modesti quando gran parte delle scelte era compiuta a livello ministeriale, è divenuto un limite gravissimo quando gli Atenei avrebbero dovuto essere in grado di darsi strategie diverse dalla soddisfazione "a pioggia" di tutte le microesigenze interne.

Secondo, è necessario che ad ogni autonomia corrisponda una assunzione di responsabilità, il dovere di dar conto del proprio operato<sup>6</sup>. E' mancata invece l'adozione, contestualmente all'autonomia universitaria, di un sistema di valutazione *ex post*.

---

\* In pubblicazione nel n° 9/10 di *Scienza e Società* (Univ. Bocconi-Centro Pristem), numero monografico dedicato alla "Terza missione" delle università in un quadro internazionale

<sup>1</sup> Queste costituiscono la parte preponderante del sistema: 93,8 % degli studenti nel 2008/09.

<sup>2</sup> Testo Unico del 1933, integrato da provvedimenti altrettanto centralistici nel quarantennio repubblicano.

<sup>3</sup> L.9.5.1989, n.168.

<sup>4</sup> L.24.12.1993, n.537.

<sup>5</sup> L.15.5.1997, n.127, e successivi ritocchi (L.14.1.1999, n.4; L.19.10.1999, n.370); D.M.3.11.1999, n.509.

<sup>6</sup> *Accountability*, con termine inglese; forse non è un caso che manchi una traduzione italiana pienamente adeguata ...

Terzo, una riforma di questa portata richiede un attento accompagnamento politico-amministrativo. Molte delle riforme attuate nel nostro paese si sono invece limitate all'atto legislativo<sup>7</sup>; nel caso presente, a questa cronica insufficienza si è unita la dichiarata volontà, da parte di una maggioranza politica diversa da quella che aveva fatto alcune scelte, di ribaltare o comunque rivedere a fondo le scelte stesse, nonché una crescente stretta finanziaria.

La piena esplicazione delle potenzialità dell'autonomia richiedeva tempo, in assenza di una tradizione in tal senso, poiché comportava la diffusione di una cultura -prima ancora che di una pratica- gestionale; nelle condizioni dette, è inevitabile che l'esperienza si sia sviluppata a macchie di leopardo, con azioni "virtuose" o "viziose" in relazione alle caratteristiche delle singole realtà. L'assenza di un meccanismo di valutazione ne ha però reso difficile<sup>8</sup> l'esame differenziato; la presenza di situazioni criticabili, vere ma spesso indebitamente generalizzate nelle presentazioni mediatiche, ha indotto il Ministero ad una progressiva ripresa di pratiche centralistiche e alla imposizione di vincoli e di requisiti *ex ante*.

## 2. - Il dibattito in corso

Sull'intera problematica universitaria il dibattito è vivace (anche se, spesso, basato su slogan anziché su dati); sia all'interno che all'esterno del mondo accademico esso è stato dominato dalle polemiche sulle modalità di reclutamento dei docenti. A giudizio di chi scrive, la concentrazione di interesse su questo tema ha fatto deviare l'attenzione da questioni che rispetto ad esso sono prioritarie, in primis le regole di governo; le norme concorsuali sono cambiate radicalmente più volte, negli ultimi decenni, senza alcun risultato positivo, mentre in altri Paesi procedure anche molto snelle, e molto diverse tra loro, funzionano purché il sistema sia capace di penalizzare fortemente chi fa scelte sbagliate.

Sull'assoluta priorità della questione "sistema di governo" è sembrato esservi finalmente, negli ultimi tempi, un vasto consenso; anche nel merito delle soluzioni, su questo tema il testo della proposta dell'opposizione presente da tempo in Parlamento<sup>9</sup> e quello recentissimo del Governo<sup>10</sup> non mostrano forti contrapposizioni. La rapida approvazione di una legge è resa difficile soprattutto dal fatto che i finanziamenti, già inferiori di almeno un quarto -con qualunque criterio di confronto- rispetto a quelli degli altri Paesi europei, sono stati ulteriormente ridotti; la tesi governativa sul valore positivo dell'affamamento delle università, che così sarebbero indotte a migliorarsi, suscita violente reazioni, in quanto non vi è spazio per un forte impegno

<sup>7</sup> Anche per *implementation* è difficile trovare un termine italiano del tutto equivalente.

<sup>8</sup> Difficile, non impossibile; alcuni dati statistici sulla distribuzione di pratiche buone o non buone sono deducibili dai rapporti annuali del CNVSU, e notizie specifiche -sia pure solo per la maggioranza degli Atenei, non per tutti- dalle documentazioni AlmaLaurea.

<sup>9</sup> Atti Senato n° 1579 e Camera n° 2458, di iniziativa di numerosi parlamentari del Partito Democratico.

<sup>10</sup> Atto Senato n° 1905.

nell'innovazione se tutte le energie sono tese alla mera sopravvivenza (*primum vivere, dein philosophari*).

Sembra prossima, almeno, la pubblicazione sulla G. U. del Regolamento che disciplinerà l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema dell'Università e della Ricerca (ANVUR)<sup>11</sup>; passerà comunque molto tempo prima che l'Agenzia possa essere effettivamente operante.

### 3. - E la terza missione?

Nel contesto fin qui presentato sono frequenti le indicazioni sul ruolo degli Atenei come protagonisti della ricerca e dell'alta formazione (spesso con richiami, più o meno rituali, alla relativa connessione humboldtiana); manca del tutto, in presenza di *issues* apparentemente più urgenti, una esplicitazione della terza missione come impegno sistematico, anch'esso costitutivo della identità di un'istituzione universitaria nella società della conoscenza. Pur in assenza di organiche impostazioni che tengano conto della nuova missione, ad essa si trovano peraltro alcuni singoli riferimenti, che vogliamo ora individuare.

Vi sarebbe anzitutto un prezioso aggancio addirittura alla Costituzione. Il Titolo V di essa, come ridefinito dalla riforma del 2001, colloca ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi tra le materie di legislazione "concorrente" tra Stato e Regioni; coerentemente con questa scelta, l'organizzazione universitaria non è indicata tra le questioni di esclusiva competenza statale, pur essendo riservate alla legislazione statale le "norme generali sull'istruzione".

Le Regioni non sono neppure nominate, salvo che per il loro ruolo circa il diritto allo studio, nella proposta governativa sul riassetto universitario. Una norma presente nel testo del Partito Democratico prevede invece che una quota, crescente nel tempo, dei finanziamenti statali agli Atenei sia destinata a sostenere strategie che coinvolgano il territorio<sup>12</sup>.

Qualche Università si è data, in anni recenti, un *nuovo Statuto*, tentando di superare i limiti -già ricordati più sopra- che avevano caratterizzato gli Statuti adottati in attuazione della legge del 1989; in altri Atenei vi sono attualmente elaborazioni in corso, in parte ispirate ai testi di riforma presenti in Parlamento.

Tra gli Statuti già in vigore, quello dell'Università di Camerino<sup>13</sup> è caratterizzato da elementi fortemente innovativi. Si tratta dell'esempio italiano più significativo di

---

<sup>11</sup> Si tratterà della ri-pubblicazione, perché esso era già stato pubblicato nel febbraio 2008; non sembra che le limitate modifiche apportate giustifichino i due anni di ritardo che la revisione ha comportato.

<sup>12</sup> Art.1, comma 6: "Una quota del fondo di cui al comma 1, pari al 5 per cento negli anni 2010 e 2011, al 7,5 per cento negli anni 2012 e 2013 e al 10 per cento per gli anni successivi, è ripartita tra le università statali come cofinanziamento ministeriale annuale, in misura non superiore al 50 per cento dei costi effettivamente sostenuti, ad accordi di programma pluriennali stipulati tra l'università interessata, la regione di appartenenza e il MIUR relativi a specifici obiettivi di sviluppo dell'ateneo, di miglioramento della qualità e di riequilibrio territoriale. Tali assegnazioni sono annuali e non consolidabili."

<sup>13</sup> V. Decreto Rettoriale 25.2.2009 sulla G. U. del 17.3.2009.

trattazione, in termini non astratti ma operativi, del tema qui in discussione; riportiamo perciò in Appendice le formulazioni ivi presenti, e ritorneremo su esse nel § 5.

In tale § esaminiamo i compiti che spettano agli Universitari per far sì che la terza missione entri in modo sistematico nel dibattito che ha luogo negli Atenei, e soprattutto che essa sia tenuta ben presente nelle azioni che in essi sono in corso; nel § 4 individuiamo invece i compiti che spettano ai responsabili politici.

#### **4. - I compiti della politica**

Un punto di partenza può essere l'indicazione costituzionale sul ruolo delle Regioni nel campo della ricerca e dell'innovazione. Al riguardo, non ha senso pretendere di separare con l'accetta -come qualcuno tenta di fare- la ricerca "pura" o "di base", che si colloca in una dimensione nazionale o magari planetaria sicché non si porrebbe per essa un problema di rapporto col territorio, dalla ricerca tecnologica o per l'innovazione, la sola per la quale tale rapporto sarebbe rilevante; sappiamo invece che non si tratta di una variabile dicotomica, e che si va dalla scienza disinteressata a quella applicata attraverso un continuo di passaggi intermedi. Non si può perciò negare l'esigenza di un coinvolgimento delle istituzioni regionali nella determinazione di scelte organiche su scienza e alta formazione; il fatto che ciò sia finora mancato è uno specifico aspetto del generale ritardo (per responsabilità anche delle Regioni, non solo dello Stato centrale) nell'attuazione di quanto previsto dalla riforma del Titolo V.

A valle delle scelte generali stanno gli specifici atti normativi. Circa i criteri di finanziamento, ai consueti parametri che si riferiscono alla dimensione delle azioni didattiche e alla qualità della ricerca in termini di prestigio scientifico ne andrebbero aggiunti altri, che registrino la capacità, da parte di un Ateneo, di rapportarsi con il proprio ruolo "sociale"; un esempio può essere la già citata incentivazione, presente nei testi PD, di accordi di programma.

I finanziamenti dovranno essere sempre più dipendenti dai risultati di valutazioni; il ruolo dell'ANVUR è perciò decisivo, e riguardo al tema qui considerato i segnali presenti nello schema di Regolamento sono contraddittori. Sulla carta, è scritto nei compiti dell'Agenzia che essa deve analizzare "la qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca, ivi compreso il trasferimento tecnologico", nonché "l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione". Se però si guarda alla struttura organizzativa, si hanno "due linee operative: a) valutazione delle università (istituzioni e attività di formazione); b) valutazione della ricerca (enti e attività di ricerca, compresa quella universitaria)". In concreto, si rischia che si valutino, a parte gli aspetti gestionali, solo le due missioni tradizionali, per di più spezzandole<sup>14</sup> anziché riferirle a un quadro organico;

---

<sup>14</sup> Appare evidente il modello "gattopardo": prima linea operativa = CNVSU, seconda linea = CIVR!

soluzione, quest'ultima, che sola consentirebbe una considerazione complessiva di tutte le attività, comprensiva perciò degli interventi di nuovo tipo.

Nella primavera del 2010 si svolgeranno le elezioni in 14 tra le 15 Regioni italiane a statuto ordinario. Tra i "compiti della politica" vi dovrebbe essere anche quello di dare rilievo, in questa occasione, al ruolo che le istituzioni scientifiche hanno per lo sviluppo territoriale, e perciò ai nessi che occorre stabilire.

## **5. - I compiti degli Universitari**

L'autonomia di una istituzione significa anzitutto volontà, da parte di essa, di costruire la propria identità, individuando le proprie specifiche vocazioni; senza bisogno di dipendere da decisioni nazionali, le università potrebbero perciò decidere da sé quale ruolo dare alla terza missione nella propria strategia. Ciò richiede, a monte, che esista appunto una strategia dell'Ateneo come tale: il che spesso non accade, in presenza di una tradizione per cui le singole Facoltà operano le une indipendentemente dalle altre, con una struttura centrale molto debole.

Il caso dello Statuto di Camerino introduce invece elementi interessanti, che abbiamo riprodotto perché è utile analizzarli.

Tra tali elementi, uno (Art. 1, comma 4) afferma un principio eticamente centrale: il valore fondante della scienza, cioè la piena disponibilità pubblica delle acquisizioni che essa produce, va salvaguardato anche quando interessi esterni intervengono nel rapporto tra ricerca e applicazioni. Per evitare che la auspicabile uscita delle università dalla torre d'avorio comporti una deriva verso il mercato inteso nel senso peggiore, la formulazione delle convenzioni con soggetti privati richiede una estrema attenzione.

L'interazione forte dell'Ateneo con il territorio (Art. 9) costituisce a Camerino la cornice per una soluzione all'annosa questione del superamento della autoreferenzialità della gestione accademica: un Comitato dei Sostenitori (Art. 21) non solo ha rilevanti funzioni come tale, ma fornisce all'organo cui è attribuito l'intero governo universitario tre dei suoi dieci membri.

Ovviamente, questa soluzione non è l'unica possibile. Essa comunque mette in luce la strettissima connessione che esiste tra il problema della terza missione (ruolo sociale dell'Ateneo, rapporti col territorio) e quello del governo delle università: connessione che non sembra finora sufficientemente avvertita nella maggior parte delle elaborazioni di Statuti attualmente in corso.

Le riforme statutarie, sia quando tentano di anticipare una legge nazionale sia -a maggior ragione- quando intervenissero in attuazione di essa, corrono sempre il rischio di essere minimali, poiché devono essere approvate dagli organismi esistenti, naturalmente inclini a modificare il meno possibile. Per portare la discussione a un livello più alto rispetto alle consuete diatribe sui poteri dell'una o dell'altra area accademica occorre mettere in evidenza l'esigenza di affrontare, in questa occasione,

temi di rilievo generale: la definizione dei modi per adempiere alla terza missione è uno tra questi.

Fare precise scelte al riguardo significa anche sciogliere i nodi di una questione che, mai risolta, ha contribuito alla scarsa considerazione di cui l'università gode nell'opinione pubblica. Non è che gli Universitari non abbiano mai avuto rapporti con il sistema economico, consulenze, contratti: ma li hanno avuti, troppo spesso, come individui, a titolo privato, forzando (grazie anche a interpretazioni sempre più permissive) le stesse norme sul tempo pieno.

Sviluppare come istituzione i rapporti con la società, e ricondurre con rigore a questi rapporti istituzionali tutte le relazioni dei professori con qualunque committente: se così si opererà, si determinerà un salto di qualità nella immagine che l'università dà di se stessa. Quanto ai committenti pubblici, sarebbe ora che essi compissero sistematicamente la scelta di affidare alle strutture, e non ai singoli, ogni tipo di incarico e consulenza: se in qualche programma per le elezioni regionali comparisse questo impegno, ciò costituirebbe un bel segnale.



## Appendice

### Estratto dallo Statuto dell'Università di Camerino

#### **Art. 1 - Principi generali**

4. L'Ateneo pone a fondamento delle proprie attività di ricerca la pubblica disponibilità dei risultati, attraverso la loro comunicazione alla comunità scientifica ed al pubblico in generale. Nei casi di collaborazione con soggetti esterni, specifiche convenzioni regolano, ove opportuno, la brevettabilità e lo sfruttamento economico dei risultati ottenuti.

#### **Art. 9 - Responsabilità sociale, trasparenza delle informazioni, trasferimento di conoscenze e competenze, sviluppo e innovazione**

1. L'Università partecipa ai processi di innovazione culturale, istituzionale, educativa, tecnologica e organizzativa della società. In particolare:

a) provvede a rendere pubbliche le informazioni nelle forme più idonee a raggiungere i potenziali interessati, utilizzando tutti i canali e gli strumenti di comunicazione e informazione a disposizione, anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati;

b) sviluppa le proprie attività interpretando i bisogni della società e del mondo produttivo;

c) promuove lo sviluppo dell'educazione e della formazione attraverso l'interazione con le altre strutture responsabili delle attività educative e formative;

d) si dota di forme trasparenti di rendicontazione che rendano evidenti i risultati del proprio impegno ai referenti istituzionali, economici e sociali.

2. Cura la diffusione dei risultati della ricerca, delle conoscenze e delle informazioni, attraverso processi di trasferimento di conoscenze e competenze verso il sistema della produzione e dei servizi. Costituisce vivaio di talenti ed idee creative, sperimenta forme nuove di partecipazione allo sviluppo di processi e prodotti innovativi, sostenendone le fasi pre-competitive, e favorisce perciò lo sviluppo di iniziative imprenditoriali autonome o partecipate da studenti, giovani laureati, ricercatori in formazione (attività di *spin off* e *start up*).

#### **Art. 21 - Comitato dei Sostenitori dell'Università di Camerino**

1. Il Comitato dei Sostenitori dell'Università di Camerino ha lo scopo di promuovere un efficace collegamento con le realtà istituzionali, culturali, educative, sociali ed economiche della collettività. In particolare:

a) contribuisce alla programmazione ed alla realizzazione delle attività didattiche, scientifiche e di trasferimento di conoscenze e competenze dell'Università, attraverso iniziative di sostegno logistico e finanziario;

- b) rappresenta un permanente collegamento dell'Università con il contesto socio-economico, anche per realizzare l'inserimento dei laureati nel mondo del lavoro;
- c) fornisce pareri e proposte per valorizzare la presenza dell'Università nel territorio;
- d) contribuisce, attraverso gruppi di lavoro, alla progettazione ed alla definizione dei curricula dei Corsi di studio, in modo da favorire il dialogo tra la domanda proveniente dal mondo della produzione, delle professioni e dei servizi e l'offerta formativa dell'Ateneo.

2. Il Comitato è costituito da rappresentanti del mondo dell'impresa e del lavoro, della cultura e delle professioni, di enti, istituzioni ed associazioni, di fondazioni bancarie ed istituti di credito, di aziende di servizi pubblici, di associazioni di categoria, dei consumatori, delle associazioni dei marchigiani nel mondo, dei laureati dell'Ateneo (*Alumni*), che si impegnano a favorire l'attività dell'Ateneo, anche tramite contributi finanziari.

5. Il Presidente rappresenta il Comitato nel Consiglio di Amministrazione, insieme ad altri due componenti designati dal Comitato stesso. (N.d.R.: *Il C.d.A. dell'Ateneo è composto in totale da 10 membri ed è l'organo cui sono attribuite, oltre a tutte le competenze gestionali, le funzioni di programmazione strategica.*)