

Università telematiche. Un'indagine del ministero

L'innovazione imbrigliata

FABIO MATARAZZO

UNA BABELLE DI NORME E CODICILLI, SPESSO IN CONTRADDIZIONE TRA LORO, "GOVERNA" L'ISTITUZIONI DI CORSI UNIVERSITARI ONLINE E MOOC. NECESSARIO UN CONTROLLO SULLA SERIETÀ DELLE UNIVERSITÀ TELEMATICHE, SOPRATTUTTO PRIVATE, MA URGE CERTEZZA E SEMPLIFICAZIONE PER NON PERDERE IL TRENO DELL'INNOVAZIONE



È INNEGABILE CHE LA FORMAZIONE A DISTANZA E LA TELEMATICA NEI PROCESSI FORMATIVI ABBIANO GIÀ ORA UN RUOLO INCISIVO E PERVASIVO IN TUTTI I LIVELLI DI STUDIO, CURRICULARI O MENO, E SEMPRE DI PIÙ LO AVRANNO IN FUTURO. ABBIAMO ESAMINATO, IN UN PRECEDENTE NUMERO, L'ESPERIENZA INTERNAZIONALE DEI "MOOC" CON LE SUE LUCI E OMBRE.

È opportuno chiederci, ora, quale sia l'esperienza italiana e le prospettive che si aprono per il settore. Ce ne dà motivo e occasione anche la recente indagine promossa dal Ministero sulle università telematiche, e condotta da un'apposita commissione, e la dialettica che ne è scaturita¹

La premessa da cui prende le mosse la commissione è sintomatica di un metodo di governo che offre, purtroppo, numerosi esempi di ripensamenti subitanei di decisioni appena adottate; un metodo che genera confusione normativa e aleatorietà della volontà politica, che non agevola una programmazione di ampio respiro e rende ambigui e incerti i progetti di sviluppo, soprattutto se ambiziosi.

"Gli atenei telematici, dalla loro nascita sino a oggi, sono stati oggetto di numerosi interventi normativi di diversa natura, primaria e secondaria, che, più che regolamentare in modo organico la materia, si sono occupati di disciplinarne singoli aspetti dando vita a un panorama piuttosto frammentario e a tratti non omogeneo".²

Con questa premessa, la commis-

sione ripercorre la successione normativa che ha interessato, finora, questa nuova esperienza³.

La "finanziaria 2003", che regola le università telematiche, indica anche i requisiti necessari per ottenere l'autorizzazione al rilascio di titoli accademici. Esse *"Devono disporre di adeguate risorse organizzative e gestionali in grado di:*

a) presentare un'architettura di sistema flessibile e capace di utilizzare in modo mirato le diverse tecnologie per la gestione dell'interattività, salvaguardando il principio della loro usabilità;

b) favorire l'integrazione coerente e didatticamente valida della gamma di servizi di supporto alla didattica distribuita;

c) garantire la selezione, progettazione e redazione di adeguate risorse di apprendimento per ciascun courseware;

d) garantire adeguati contesti di interazione per la somministrazione e la gestione del flusso dei contenuti di apprendimento, anche attraverso l'offerta di un articolato servizio di tutoring;

e) garantire adeguate procedure di accertamento delle conoscenze in funzione della certificazione delle competenze acquisite;

f) provvedere alla ricerca e allo sviluppo di architetture innovative di sistemi e-learning in grado di supportare il flusso di dati multimediali relativi alla gamma di prodotti di apprendimento offerti."

La normativa

Il 17 aprile 2003 è stato emanato il decreto con i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi a distanza delle università statali e non statali. Quel testo ha subito diverse modificazioni, nel 2005 e nel 2006. L'articolato scaturito da questi interventi prevede che i corsi di studio a distanza siano istituiti e attivati dalle università statali e non statali con tecnologie informatiche e telematiche conformi alle prescrizioni tecniche del decreto. Solo rispettando le prescrizioni del decreto, esse saranno abilitate al rilascio dei titoli accademici e denominate «Università telematiche»⁴.

La valutazione degli studenti è svolta presso le sedi delle università da parte dei professori e ricercatori. I corsi sono disciplinati in conformità agli ordinamenti didattici. Il personale docente e ricercatore, a tempo indeterminato, è reclutato secondo la normativa statale, ma le università possono avvalersi, con contratti di diritto privato, di personale in possesso di adeguati requisiti tecnico-professionali.

Era prevista anche la nomina, d'intesa tra i ministri, di un Comitato di esperti⁵ in possesso di adeguati requisiti tecnico professionali nel settore dell'innovazione tecnologica e della formazione a distanza, chiamato a esprimere motivati pareri per l'accREDITAMENTO dei corsi.

Il Consiglio universitario nazionale (CUN) si pronuncia sul regolamento didattico mentre il Comitato esprime il proprio motivato parere per l'accREDITAMENTO, valutando la sussistenza dei requisiti previsti. Su richiesta del Comitato il Ministero può accertare, anche con visite ispettive, la sussistenza dei requisiti di idoneità delle attrezzature informatiche e telematiche e degli altri requisiti richiesti. L'accREDITAMENTO è disposto dal Ministro sentito il CUN e previo parere motivato del Comitato.

Per accertare la permanenza dei re-

quisiti, il Ministero dispone, con periodicità almeno triennale, e anche su proposta del Comitato, verifiche ispettive a campione presso le università telematiche. Qualora siano accertate modifiche dei requisiti, può essere disposta, previo contraddittorio, la revoca dell'accREDITAMENTO. Alle università telematiche si applicano le disposizioni previste per le università statali e non statali in materia di valutazione del sistema universitario⁶.

Emersa l'esigenza di introdurre regole più rigorose per l'accREDITAMENTO dei corsi, il DL 3/10/2006, n. 262 (conv. in L. 24/11/2006, n. 286, *disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*) ha previsto, all'art. 2 comma 148, che fosse adottato un regolamento e che il CNVSU valutasse anche le università già abilitate al rilascio di titoli accademici. Con lo stesso articolo era sancito il divieto di autorizzare l'istituzione di nuove università telematiche fino all'entrata in vigore del regolamento.

L'emanazione del regolamento non è mai avvenuta, ma con il DM 23/12/2010 n. 50 (*linee generali d'indirizzo della programmazione delle università per il triennio 2010-2012*) è stato posto il divieto di istituire nuove università telematiche nel triennio 2010-2012, confermato successivamente con il DM 15/10/2013, n. 827 (*linee generali d'indirizzo e programmazione del sistema universitario per il triennio 2013-2015*) fino al 2015/2016.

Tra blocchi, rinvii e incertezze

Si verifica così un'irrazionale e ingiusta discriminazione tra chi ha già ottenuto il riconoscimento⁷ e chi, avendone i requisiti, le condizioni e, soprattutto, disponibilità a investire e organizzare attività anche con migliori predisposizioni e attitudini, ne è impedito da un inadempimento governativo che si risolve, ancora una volta, in

un rinvio di decisioni o di regole. Eppure dovrebbe essere avvertita pressante l'esigenza di definire un quadro di certezze in grado di superare dubbi e perplessità nel governo di un settore foriero di possibili interessanti sviluppi innovativi; di incoraggiare e indirizzare le esperienze migliori all'innesto complementare e arricchente del complessivo assetto formativo del Paese, definendo ruoli e ambiti di attività di queste strutture per sfruttare al meglio le loro indiscusse potenzialità.

L'attività di esame e di valutazione effettuata dall'ANVUR nel 2012 si conclude, per tutte le università esaminate, con un'analogha avvertenza, riferita al decreto che introduce un sistema di accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, fondato sull'utilizzazione di specifici indicatori definiti ex-ante dall'ANVUR per verificare il possesso da parte degli atenei, incluse le università telematiche, di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria.

Questo, sottolinea l'ANVUR, potrebbe comportare, per gli atenei telematici, la necessità di introdurre modifiche o integrazioni per ottenere l'accREDITAMENTO, anche in presenza di un giudizio positivo in relazione ai requisiti previsti dall'ordinamento vigente. Il giudizio reso è quindi provvisorio e valido fino a una successiva valutazione che verrà fatta sulla base dei nuovi requisiti, per i singoli corsi attivi. Il recente decreto n. 1059 del 23/12/2013 ha rideterminato e precisato questi requisiti, diversificando, sia pure in misura marginale, i corsi di nuova attivazione da quelli già accREDITATI.

Per le università telematiche e per i corsi a distanza delle università statali e non statali sono previsti numeri minimi predeterminati e necessari di professori e docenti, appartenenti ai settori scientifici di base o caratterizzanti del corso e di professori e docenti

DIECI ANNI FA NASCEVANO LE PRIME UNIVERSITÀ TELEMATICHE

Le prime università telematiche, istituite nel 2004, sono la “Guglielmo Marconi” e l’Università “TEL.M.A”. Il loro accreditamento è stato valutato dal comitato di esperti, che ha subordinato il parere favorevole al rispetto di alcune prescrizioni. Nell’ottobre dello stesso anno è stata istituita anche l’Università “Leonardo Da Vinci”. Nel 2005, anche in questo caso a seguito di un parere favorevole condizionato del comitato di esperti, è stata istituita l’Università “Uninettuno”.

Subentrato il CNVSU al comitato sono stati, finalmente, predeterminati criteri di valutazione per l’accreditamento degli atenei e dei corsi a distanza. Applicando questi criteri, nel 2005, il CNVSU ha espresso parere negativo per l’istituzione dell’Università “E-Campus”; ma il parere è stato superato dal Ministro e l’università è stata istituita con DM 30 gennaio 2006. Con parere positivo sono state accreditate successivamente, le Università “IUL”, dicembre 2005, “Giustino Fortunato”, aprile 2006, “Pegaso”, aprile 2006, “Unitel”, maggio 2006, “Niccolò Cusano”, maggio 2006, “Universitas Mercatorum”, maggio 2006.

Nel corso degli anni 2009 e 2010, il CNVSU ha verificato i risultati conseguiti dalle Università telematiche al termine del primo triennio di attività. Le verifiche svolte hanno riportato risultati complessivamente positivi nonostante il rilievo di alcune criticità, tra cui la diminuzione del numero di studenti immatricolati e iscritti, l’eccessivo ricorso a personale a tempo determinato, un forte squilibrio tra il numero di ricercatori e il numero di professori, il limitato svolgimento di attività di ricerca. Nel 2011, poi, le Università telematiche “Uninettuno”, “Guglielmo Marconi” e “Leonardo Da Vinci” sono state anche sottoposte dal CNVSU alla valutazione in ordine al primo quinquennio di attività riportando un giudizio positivo.

Infine, nel 2012, l’ANVUR, diventando pienamente operativa e sostituendo definitivamente il CNVSU, ha effettuato la valutazione in merito

al primo quinquennio di attività delle università che avevano alle spalle questo periodo di attività: “Niccolò Chiusano”; “Giustino Fortunato”; “Universitas Mercatorum”; “Pegaso” e “IUL-Italian University Line”, fornendo su di esse analisi dettagliate e documentate che si possono leggere sul sito dell’agenzia ed esprimendo, conclusivamente, per ciascuna di esse un giudizio articolato, ma generalmente positivo anche se con specificazioni e suggerimenti ai quali adeguarsi. Nel corso del 2013, le Università telematiche “E-Campus”, “Pegaso”, “San Raffaele”, “Unicusano”, “Uninettuno”, “Giustino Fortunato”, “Suor Orsola Benincasa” e “Mercatorum” hanno presentato istanza per l’accreditamento di nuovi corsi.

L’ANVUR, valutando le istanze presentate sotto il profilo disciplinare ed informatico, ha espresso parere negativo in merito all’accreditamento dei corsi, ad eccezione dei due corsi di cui ha richiesto l’accreditamento l’ “Universitas Mercatorum”. L’ANVUR ha motivato i pareri negativi, principalmente, con il riscontro di una scarsa definizione dei piani didattici, di una scarsa specificità degli obiettivi formativi e della generica motivazione ai fini dell’attivazione del corso di studi, nonché della insufficienza del numero di docenti e *tutors* e del limitato svolgimento dell’attività di ricerca.

Un ruolo decisivo ai fini dell’accreditamento di nuovi corsi di studio a distanza è stato, di recente, rivestito dalle pronunce, favorevoli ai ricorrenti, dalla magistratura amministrativa in ordine alla illegittimità dei dinieghi di accreditamento fondati sulle norme contenute nei decreti ministeriali concernenti la programmazione del sistema universitario, che hanno sancito il divieto di istituire nuove università telematiche. Ha rilevato il Collegio che il divieto contenuto nel decreto non poteva essere previsto in un atto ministeriale ma, come previsto dalla legge, fosse necessario un regolamento.

di settori affini, per le diverse tipologie e annualità dei corsi di laurea, alla stregua e in analogia con quanto è previsto per tutti gli atenei.

Per i corsi a distanza, inoltre, è richiesta, la presenza obbligatoria di un certo numero di tutor, da due a cinque a seconda del tipo di corso e della sua annualità.

Le critiche della Commissione

Le considerazioni finali della Commissione ministeriale si soffermano criticamente, in primo luogo sulla sovrapposizione delle fonti normative di diversa provenienza (sovrastatale,

di legislazione primaria, di legislazione secondaria), nelle quali si intrecciano due elementi eterogenei e di differente portata sistemica: la verifica dei requisiti necessari per l’accreditamento dei corsi di studio, da un lato, e, dall’altro, l’individuazione dei criteri di ripartizione dei finanziamenti pubblici in favore delle università telematiche, che abbiano acquisito lo status di università non-statali a tutti gli effetti.

L’attuale regolamentazione di queste istituzioni presenta, a giudizio della commissione, alcune rilevanti criticità ben evidenziate nella relazione:

- assenza di criteri determinati e chiari per la valutazione qualitativa dell’offerta formativa (specie con riferimento agli sbocchi professionali) e la

mancata previsione dell’espressione del parere da parte del Comitato regionale al fine dell’accreditamento di nuovi corsi;

- assenza di regolamentazione rigida in merito all’attivazione dei corsi di laurea;

- assenza di regolamentazione in materia di istituzione di Scuole di Dottorato e di modalità di svolgimento dell’attività di ricerca da parte dei docenti incardinati;

- mancanza assoluta di definizione di parametri per la valutazione dell’attività di ricerca;

- assenza di vincoli previsti per il reclutamento di docenti e ricercatori universitari, in particolare in merito all’assunzione per chiamata diretta (e relativo eventuale passaggio nelle Università statali);

- assenza di programmazioni di atti-

I SUGGERIMENTI DELLA COMMISSIONE MINISTERIALE

I suggerimenti finali della commissione per rimuovere le numerose criticità rilevate riguardano, in primo luogo, la necessità di rendere omogenea la disciplina delle università telematiche con quella delle università tradizionali sopprimendo le norme di deroga in favore delle prime. In particolare, si auspica un intervento sulla regolamentazione in materia di accreditamento dei corsi di laurea di modo che la valutazione verta su requisiti qualitativi, a cominciare da quelli relativi all'efficacia e all'efficienza dei corsi impartiti, inclusi i connessi aspetti infrastrutturali. Una regolamentazione che abbia criteri almeno identici a quelli delle università non-statali, senza possibilità di deroga, pena l'annullamento del valore legale del corso. In secondo luogo, la Commissione ritiene indispensabile stabilire un termine entro il quale le università telematiche debbano soddisfare i requisiti quantitativi relativi al personale docente previsti dalla normativa per le università non-statali,

con particolare riguardo alla presenza di personale di ruolo a tempo indeterminato, a pena di estinzione dell'Università stessa. Anche in tal caso il mancato soddisfacimento deve condurre all'immediata estinzione del corso di studi. In terzo luogo, si sottolinea la necessità di introdurre un preciso obbligo, per il personale docente di svolgere attività di ricerca, prevedendo, anche per essa, l'assegnazione dei finanziamenti pubblici, in analogia con le altre università, in ragione della qualità della loro attività didattica e di ricerca.

In quarto luogo, si ritiene indispensabile che, a partire dal nuovo Piano triennale 2013-2015, siano previsti criteri più stringenti per il loro riconoscimento e che la creazione, conferma o cassazione di corsi di studi siano sottoposti ai rispettivi Comitati regionali di coordinamento, ai quali dovrebbero essere iscritte anch'esse in ragione della sede amministrativa degli Atenei.

vità che le Università telematiche possono realizzare consorziandosi con altre Università non telematiche, statali e non statali.

Ulteriori criticità riguardano la disparità di trattamento fra istituzioni universitarie tradizionali ed Università telematiche: in particolare, la previsione dell'obbligo per le Università statali e non statali che intendano istituire un corso di studi a distanza di sottoporre il progetto all'esame della competente Commissione regionale prima di procedere alla richiesta di parere al Consiglio Universitario Nazionale, a fronte dell'assoluta assenza di questo vincolo per le Università Telematiche, nonché la possibilità per le Università Telematiche di iniziare l'anno accademico in ogni periodo dell'anno, a fronte di vincoli temporali ben definiti ai quali sono soggette le Università che erogano corsi "in presenza". L'obiezione spesso sollevata secondo la quale le Università telematiche non avrebbero un luogo fisico o territoriale su cui insistere è destituita di fondamento, visto che, comunque, le predette Università posseggono una sede amministrativa presso cui si svolgono gli esami di profitto esattamente come può avvenire nel caso delle altre Università rispetto alle rispettive sedi decentrate.

Sono rilievi che, lo ricorda la stessa Commissione, anche il CUN aveva da tempo messo in evidenza, da ultimo in una mozione del 25 maggio 2010, dove

"pur accogliendo con favore l'adozione di norme in materia di formazione a distanza in quanto rispondente all'obiettivo dell'Unione europea di favorire l'apprendimento lungo l'intero arco della vita (*Long Life Learning*) attraverso lo strumento dell'*e-learning*, ha, sin dai primi interventi normativi, espresso le proprie perplessità. Una delle principali lacune poste in luce, soprattutto rispetto alle corrispondenti esperienze europee, e in modo particolare a quella della *Open University* britannica è stata ravisata nell'assenza in questi enti di attività di ricerca tematica o metodologica sull'apprendimento a distanza.

Il CUN, in sostanza, nega a queste strutture una caratteristica essenziale di un'università: il trasferimento nell'attività didattica dell'impegno in una ricerca scientifica originaria e autonoma. A ciò si aggiunge l'ulteriore constatazione che le università telematiche sono state autorizzate senza considerare la loro coerenza con la

programmazione del sistema universitario e con gli obiettivi per esso previsti, contravvenendo così anche il DPR 27/1/1998, n. 25.

Altre incongruenze il CUN le rileva sull'accREDITAMENTO *ex ante*, senza verifica, dello svolgimento dell'attività di ricerca; sulla inidoneità delle modalità di svolgimento degli esami di profitto e della relativa attribuzione dei CFU atti a garantire il raggiungimento delle previste competenze; sull'inesistenza o assoluta inadeguatezza delle attività di laboratorio; sull'attribuzione di CFU per attività lavorative pregresse non sostenuta da adeguati criteri; sulla rilevata preparazione posseduta dai laureati presso le università telematiche rispetto a quella dei laureati delle università convenzionali.

Il CUN ha anche avanzato proposte di revisione del sistema che si incentrano sui seguenti punti:

- esclusione dal novero dei corsi a distanza di alcune tipologie di corsi;
- previsione che le università telematiche debbano possedere personale docente proprio per soddisfare le esigenze di ogni corso di studio inserito nell'offerta formativa;

LE PROTESTE CONTRO LE CRITICHE DELLA COMMISSIONE MINISTERIALE

«La prima a intervenire è stata la Pegaso di Napoli, che poi è anche l'università più discussa. [...] Il direttore generale [...], Elio Pariota, nega una diminuzione degli studenti («c'è stato un errore nei sistemi informatici dell'Anagrafe nazionale studenti», scrive) vantando 6.247 iscritti ai corsi di laurea e 20.878 iscritti ai post-lauream e post diploma: «Siamo i primi tra le università telematiche». I vigilati speciali delle telematiche, definizione del direttore generale della Pegaso, «comunque irrobustiscono il dibattito socio-culturale del paese» e l'ambiente *e-learning* «rappresenta il formidabile elemento di interconnessione tra i vari soggetti chiamati a fare rete della formazione». [...]

UniNettuno di Roma vuole, invece, ricordare la sua storia (la prima università, tra le telematiche, nata nel 1992) e prende le distanze dal giudizio negativo unificante: «Non si può fare di tutta l'erba un fascio». Dice il rettore Maria Amata Garito: «Uninettuno è l'unica università italiana che è stata valutata positivamente, più volte e senza riserve, dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario del ministero dell'Istruzione». Ecco, «la nostra realtà è diversa, si differenzia sia per la competenza dei suoi docenti, provenienti dalle migliori università italiane e straniere, e sia per il suo successo internazionale, visto che siamo considerati leader nel mondo per l'insegnamento a distanza». Infine: «Il nostro ateneo, primo in Italia, ha intuito il potenziale didattico dell'impiego degli ambienti virtuali per scopi educativi. A differenza della maggior parte delle piattaforme per l'insegnamento, create spesso da aziende private, la nostra nasce da 25 anni di ricerche. Quando ancora non esisteva internet siamo stati i primi a creare le videolezioni che allora gli studenti seguivano tramite televisione. La nostra piattaforma di *e-learning* oggi è disponibile in cinque lingue (italiano, inglese, arabo, francese e greco) e su internet disponiamo di 50 mila ore di videolezioni e un milione e 800 mila testi. I nostri studenti provengono da 75 paesi del mondo. Uninettuno vanta il numero di corsi MOOC più alto in Europa: centoventi contro i venti della famosa *Open University* britannica». Anche UniNettuno, contraddicendo l'analisi ministeriale, sostiene che i suoi iscritti siano in aumento: «In Italia siamo stati i primi al mondo a far arrivare l'università nelle case di tutti e a democratizzare il sapere».

Ancora il 7 gennaio, su «Repubblica.it» si rincara la dose. L'università telematica Niccolò Cusano, a testa bassa, chiede le dimissioni del ministro Carrozza. [...] L'università romana Cusano prima ha sbeffeggiato il "fantasioso rapporto del Miur, uno scherzo di Modigliani" sottolineandone incongruenze ed

errori e poi, quando La7 ha ripreso gli articoli aggiungendovi alcune dichiarazioni del ministro Maria Chiara Carrozza, la risposta è stata durissima. Un doppio comunicato a firma "l'Università Niccolò Cusano" per chiederne le dimissioni. "L'Unicusano ritiene semplicemente inconcepibile che un ministro competente dichiari ai giornalisti che 'in Italia i docenti hanno un preciso status giuridico e lo stesso deve valere per quelli delle telematiche'", come si legge nel comunicato dell'università. "Come può il ministro dire che gli atenei telematici debbano rispettare i requisiti previsti dalle leggi e dalla stessa normativa ministeriale al pari delle università statali e non statali? Non può, o non dovrebbe, per due semplici motivi: per il ruolo che ricopre e perché lei stessa ha ottenuto l'idoneità all'insegnamento attraverso regolare concorso pubblico bandito dall'ateneo telematico Unimarconi". Il ministro nel 2006 è diventato professore ordinario in bioingegneria industriale a seguito del superamento di un concorso all'Università degli studi Guglielmo Marconi di Roma (università telematica, non statale). Scrive ancora l'Unicusano: "Ci sarebbe da ridere se non fosse una cosa seria e deprimente constatare che un ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, divenuta professoressa ordinaria con un concorso bandito da un'università telematica, non sappia (o faccia finta di non sapere) che in questi atenei insegnano docenti di ruolo. L'Unicusano ritiene quindi vergognoso che il ministro Carrozza dimentichi come le telematiche abbiano da sempre gli stessi obblighi delle altre università pubbliche (statali e no) e considera poi surreale che non sia a conoscenza che le telematiche, come tutte le altre università private, soggiacciono a un meccanismo d'interscambiabilità dei docenti con gli atenei statali". [...] "Quando nel maggio scorso la stampa nazionale pubblicò la notizia che la riguardava sul concorso sostenuto presso l'Unimarconi, il ministro Carrozza rispose così: 'Presentai domanda perché vidi il bando in Gazzetta Ufficiale, mi interessava l'idoneità a professore ordinario: alla Marconi non sarei andata'. Per quale motivo, si chiedono piccati quelli della Unicusano? Un'università telematica va bene solo per lo status di professore ordinario?'. [...] E ora Unicusano scrive: "Per tutte queste ragioni consideriamo le affermazioni del ministro Carrozza faziose e dettate da un approccio pregiudizievole nei confronti delle telematiche. Un approccio, quello del ministro, che oltre a offendere la dignità professionale di chi lavora in queste università e di chi vi studia, lede un principio fondamentale dell'esercizio di una carica istituzionale così importante come quella da lei ricoperta: l'imparzialità". (da Repubblica.it)

- *introduzione dell'obbligo di svolgere attività di ricerca sia tematica, sia sulle metodologie della didattica a distanza;*

- *previsione di modalità di verifica ex post sulla qualità della preparazione dei laureati rispetto a quella dei laureati presso Atenei tradizionali;*

- *statuizione che presso le sedi delle Università telematiche non possano svolgersi esami per l'abilitazione alle professioni regolamentate.*

D'accordo tutti, CUN e Commissione, sull'opportunità di istituire un sistema di valutazione, calibrato sulle specificità di tali atenei, che preveda visite *in loco* almeno annuali e verifiche, in particolare, il raggiungimento dei *learning outcomes* dichiarati come obiettivi formativi, le modalità con cui si svolgono gli esami di profitto e la prova finale, le condizioni occupazionali dei laureati, le modalità di reclutamento e di trattamento dei ricercatori.

La revisione degli indicatori di valutazione *in itinere* ed *ex-post* appare, infatti, alla Commissione l'unico strumento attualmente a disposizione per razionalizzare l'attuale panorama delle università telematiche. Un panorama che, peraltro, con alcune eccezioni, suscita non poche perplessità circa la sua efficienza ed efficacia, considerato il numero bassissimo di iscritti e di laureati, drammaticamente calato, come è dimostrato dai dati riportati nella relazione, soprattutto e, non casualmente dopo il 2010, ossia dopo l'approvazione dell'art. 14 comma 1 della L. 240/2010 che riduceva a soli 12 CFU le esperienze pregresse acquisite da personale in convenzione con l'ateneo.

Ma – pur a fronte di una prospettiva generale che sembra propendere per una riduzione delle università piuttosto che sul loro incremento e potenziamento; del prevedibile irrigidimento dei requisiti per la loro attivazione o persistenza; delle maggiori capacità sanzionatorie del Ministero, fino alla

possibile revoca dell'attribuzione del titolo legale di studio – la Commissione rifiuta una visione pessimistica sul futuro di queste realtà. Un ottimismo basato soprattutto sul quadro legislativo delineato dalla L. 92/2012 in materia di apprendimento permanente. Di qui la possibile apertura di nuovi e interessanti spazi per università telematiche che dimostrino una solidità istituzionale. L'auspicio della Commissione è anche in un rafforzamento della competizione fra università telematiche e corsi a distanza impartiti dalle università statali e non statali, da cui non potrebbero che trarre beneficio gli studenti.

La Commissione individua e propone due alternative possibili e utili strumenti di riforma:

- a) un intervento legislativo che attribuisca al Ministro una nuova delega al riordino della normativa vigente in materia di Università telematiche;

- b) la predisposizione, seppure tardiva, del regolamento, fino a questo momento non emanato, previsto dall'art.2, comma 148, del DL n. 262 del 2006.

Un problema aperto: la libertà di ricerca

Ma tutte queste proposte di prevalente natura organizzativa, quando anche realizzate, potrebbero non essere in grado di assicurare l'effettiva presenza in queste strutture di una caratteristica essenziale per qualificarle come "università degli studi": la libertà del docente e ricercatore universitario. È un interrogativo che si sono posti, in un recente intervento sulla rivista telematica "ROARS", Alida Clemente e Alessandro Arienzo, invitando tutti a riflettere su condizione e ruolo del corpo accademico strutturato in queste università, siano ricercatori o professori, che pure sono

assunti con normali concorsi pubblici come in tutte le università statali. Può essere compatibile e rispettata, è da chiedersi, la condizione di assoluta libertà del docente e ricercatore, costituzionalmente tutelata, con l'interesse dell'assetto proprietario di alcune tipologie di università telematiche? Come si può comporre la loro esigenza di trarre un profitto dall'attività posta in essere con la natura complessa dell'impegno accademico che può considerarsi tale soltanto se è in grado di offrire al meglio quella relazione stretta tra didattica e ricerca che, come abbiamo detto, è elemento costituente dell'idea di università. Un impegno che, comprensibilmente, ha modi, tempi e processi diversi e assai lontani da quelli necessari a rincorrere il ritorno economico dell'investimento in un contesto caratterizzato ormai dalla competizione al ribasso tra la variegata e sempre numerosa platea di atenei telematici.

La reazione arrogante, assurda, intimatoria e repressiva dell'università presso cui opera la dottoressa Clemente è riprova della leggittimità del dubbio e della necessità di approfondire tutti gli aspetti del tema posto.

La piccata replica degli atenei telematici alle conclusioni e alle critiche della Commissione non si è fatta attendere e come vedremo, in alcuni casi in forma decisamente virulenta. Ne fa una sintesi significativa Corrado Zunino su "Repubblica.it" del 6 e 7 gennaio (*vedi box a pag. 21*).

Ma la contrapposizione non giova e non rimuove i problemi. Si concentra nella disputa di ruoli formali mentre non intravede l'ampio spazio, spesso ancora inesplorato, per promuovere e sviluppare utilmente e diffusamente la formazione a distanza. CUN e Commissione hanno indicato alcune possibili direzioni, altre ancora possono

Università telematiche. Un'indagine del ministero

essere ipotizzate. Importante, ci sembra, non rincorrere l'omologazione giuridica e organizzativa tra strutture e che hanno finalità e identità non assimilabili. Tutte però possono assai efficacemente concorrere a realizzare quel sistema formativo diversificato ma integrato e sinergico di cui il Paese ha necessità e tanto più ne avrà con il *Long Life Learning* tanto predicato ma così poco, finora, praticato. ■

NOTE

1. La commissione era composta da Stefano Liebman, Marco Mancini, allora presidente della Conferenza dei Rettori, e Marcella Gargano, Vice Capo di Gabinetto del Ministro. Ha concluso i lavori nel mese di ottobre.

2. Un ulteriore impulso alla regolamentazione del settore dell'istruzione a distanza, in particolare di grado superiore, è venuto dalla Decisione n. 2318/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 dicembre 2003, disciplinante l'adozione di un programma pluriennale (2004-2006) per l'integrazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nei sistemi di istruzione e formazione in Europa (programma eLearning).

3. La Legge finanziaria 2003, all'art. 26, comma 5, prevede che, con decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, siano determinati i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle università abilitate al rilascio di titoli accademici, purché senza oneri a carico dello Stato, fatta salva la disciplina relativa alle università non statali legalmente riconosciute. Il rinvio a quella normativa sostanzialmente sottopone le università telematiche, che per la quasi totalità sono frutto di investimenti privati, alla regolamentazione delle università non statali legalmente riconosciute. Esse, quindi, debbono operare nell'ambito dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione e delle leggi che le riguar-

dano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili.

4. Nel decreto vi è anche la definizione generale di didattica a distanza:

I corsi a distanza sono caratterizzati da: a) l'utilizzo della connessione in rete per la fruizione dei materiali didattici e lo sviluppo di attività formative basate sull'interattività con i docenti/tutor e con gli altri studenti; b) l'impiego del personal computer, eventualmente integrato da altre interfacce e dispositivi come strumento principale per la partecipazione al percorso di apprendimento; c) un alto grado di indipendenza del percorso didattico da vincoli di presenza fisica o di orario specifico; d) l'utilizzo di contenuti didattici standard, interoperabili e modularmente organizzati, personalizzabili rispetto alle caratteristiche degli utenti finali e ai percorsi di erogazione; e) il monitoraggio continuo del livello di apprendimento, sia attraverso il tracciamento del percorso che attraverso frequenti momenti di valutazione e autovalutazione. L'organizzazione didattica dei corsi di studio a distanza valorizza al massimo, pur nel rispetto delle specificità dei contenuti e degli obiettivi didattici, le potenzialità dell'Information & Communication Technology e in particolare: a) la multimedialità, valorizzando un'effettiva integrazione tra diversi media per favorire una migliore comprensione dei contenuti; b) l'interattività con i materiali, allo scopo di favorire percorsi di studio personalizzati e di ottimizzare l'apprendimento; c) l'interattività umana, con la valorizzazione di tutte le tecnologie di comunicazione in rete, al fine di favorire la creazione di contesti collettivi di apprendimento; d) l'adattività, ovvero la possibilità di personalizzare la sequenzializzazione dei percorsi didattici sulla base delle performance e delle interazioni dell'utente con i contenuti online; e) l'interoperabilità dei sottosistemi, per il riutilizzo e l'integrazione delle risorse, utilizzati e/o generati durante l'utilizzo dei sistemi tecnologici.

Per l'accREDITAMENTO è necessario, ai sensi di quel decreto:

a) esplicitare le modalità, i piani di studio, le regole dei servizi attraverso una Carta dei servizi che esponga la metodologia didattica adottata e i livelli di servizio offerti; b) prevedere la stipula di un apposito contratto con lo studente per l'adesione ai servizi contemplando le modalità di risoluzione del rapporto su richiesta dello studente, c) prevedere che il materiale didattico erogato ed i servizi offerti, siano certificati da un'apposita commissione composta da docenti universitari; d) ga-

rantire la tutela dei dati personali; e) consentire la massima flessibilità di fruizione dei corsi, permettendo sia la selezione del massimo numero di crediti annuali conseguibili, sia la loro diluizione su un ambito pluriennale. Sono richiesti anche: copia dell'atto costitutivo e dello Statuto, accompagnati da una relazione degli amministratori sulle azioni per il perseguimento dei fini istituzionali e la consistenza del patrimonio a disposizione; una copia del regolamento didattico di Ateneo; un programma di fattibilità delle iniziative didattiche da realizzare con riferimento al possesso dei requisiti e delle specifiche richieste dal decreto; programmazione delle risorse di personale amministrativo e tecnico e del personale docente a disposizione e della copertura dei costi di avviamento delle attività complessivamente considerate.

5. È stato istituito con il DM 25/6/2003. Sostituito successivamente nei suoi compiti dal Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (CNVSU), quindi dall'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario (ANVUR).

6. Il DM 5/8/2004, n. 262, concernente la programmazione del sistema universitario per il triennio 2004-2006, aveva previsto, a seguito dell'istituzione e dell'accREDITAMENTO delle università telematiche "Guglielmo Marconi" e "TEL.MA" di Roma, che, con decreto del Ministro fossero determinate, sentito il CNVSU, le linee guida per il potenziamento e lo sviluppo delle istituzioni universitarie in ossequio alle iniziative dell'UE. Con riferimento all'istituzione di nuove università non statali legalmente riconosciute, aveva disposto anche che a conclusione del terzo, del quinto e del settimo anno accademico di attività, il CNVSU effettuasse una valutazione dei risultati conseguiti, e che, solo in caso di valutazione positiva al termine del quinto anno, potessero essere concessi i contributi previsti dalla legge.

7. In esito allo studio dei documenti relativi alle istituzioni delle università telematiche la Commissione non ha potuto che prendere atto della genericità dei criteri originariamente elaborati dal Comitato di esperti che hanno consentito l'istituzione delle prime Università telematiche, rispetto ai criteri elaborati dal CNVSU nel doc. 10/05, che hanno, invece, definito con maggiore puntualità e rigore i requisiti organizzativi e strumentali necessari per ottenere l'accREDITAMENTO.