



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA
Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario

Analisi della situazione delle Università Telematiche

- Gennaio 2010 -

Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario è previsto dall'articolo 2 della legge 370/99.

Il Comitato è organo istituzionale del Ministero con il compito di: fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università; predisporre una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario; promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione; determinare la natura delle informazioni e dei dati che i nuclei di valutazione degli atenei sono tenuti a comunicare; attuare un programma annuale di valutazioni esterne delle università o di singole strutture didattiche; effettuare valutazioni tecniche su proposte di nuove istituzioni universitarie statali e non statali in vista dell'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale; predisporre rapporti sullo stato di attuazione e sui risultati della programmazione; predisporre studi e documentazione sullo stato dell'istruzione universitaria, sull'attuazione del diritto allo studio e sugli accessi ai corsi di studio universitari; predisporre studi e documentazione per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università; svolgere per il Ministro attività consultive, istruttorie, di valutazione, di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle università, nonché ai progetti e alle proposte presentate dalle medesime.

Con decreto del 14 maggio 2004, esaurito il primo mandato quadriennale, il Comitato è stato ricostituito e sono stati nominati i seguenti membri: prof. Luigi Biggeri (Presidente), prof. Giovanni Azzone, prof. Carlo Calandra Buonauro, prof. Alessandro Corbino, prof. Giacomo Elias, prof. Luigi Fabbris, dott. Guido Fiegna, dott.ssa Daniela Primicerio, prof. Patrizio Rigatti. In occasione della riunione di insediamento del Comitato, il prof. Giovanni Azzone è stato eletto Vice - Presidente. Il Comitato è stato prorogato con D.L. 194 del 30/12/2009.

Il decreto istitutivo assegna al Comitato una segreteria amministrativa e tecnica per assicurare il supporto necessario. Inoltre, per le esigenze derivanti dall'attività del Comitato, possono essere affidati incarichi ad esperti, a gruppi di lavoro, enti e società specializzate per lo svolgimento di ricerche, studi e indagini.

I documenti prodotti dal Comitato si articolano nelle seguenti tipologie:

DOC Documenti prodotti dal Comitato in ottemperanza alle disposizioni di legge o su richiesta di parere da parte del Ministro;

RdR Rapporti di ricerca prodotti da altri per conto del Comitato;

REPRINT Relazioni presentate a convegni e articoli pubblicati in altra sede da parte di componenti del Comitato. Il contenuto di tali studi è, ovviamente, responsabilità degli autori e non frutto del lavoro collegiale del Comitato.

Ulteriori informazioni sul Comitato nazionale e sulla documentazione fin qui prodotta sono contenute nel sito internet: www.cnvsu.it.

La documentazione del preesistente Osservatorio è contenuta nel sito internet: www.murst.it/osservatorio.

INDICE

Premessa	1
1. La normativa riguardante l'istituzione delle Università telematiche.....	1
2. Il processo di “accreditamento” e attivazione dei corsi di studio telematici e delle Università telematiche: la valutazione delle istanze.....	2
3. Le visite istituzionali del CNVSU e la valutazione dei risultati delle Università telematiche: situazione e criticità rilevate.....	5
3.1 Le visite Istituzionali.....	5
3.2 Il sistema delle attuali Università telematiche in Italia: situazione, valutazione generale e criticità rilevate.....	7
4. Il sistema delle Università telematiche in Italia: prospettive e possibili strategie di sviluppo.....	9

Premessa

Questo documento è dedicato all'analisi della attivazione e dell'attuale situazione delle Università telematiche in Italia, anche al fine di riconsiderarne, se necessario, gli obiettivi e le modalità organizzative.

Per comprendere appieno le analisi che seguono, richiamiamo, in primo luogo (Sezione 1), le norme sulla istituzione dei corsi di studio a distanza delle università, individuando i motivi che hanno suggerito la loro istituzione e regolamentazione.

Successivamente (Sezione 2), illustriamo come è avvenuto il processo di istituzione di tali università e come è stato effettuato il loro "accreditamento" sulla base delle proposte presentate dalle varie Istituzioni, specificando gli inconvenienti già allora registrati dal Comitato.

Dopo avere iniziato l'attività, le Università telematiche sono state sottoposte, da parte del CNVSU, ad una prima verifica che ha riguardato la loro operatività e l'attività svolta. Ciò ha consentito sia di predisporre e analizzare le informazioni quantitative sulle loro caratteristiche, sia di rilevare alcune criticità che mettono in evidenza le attuali difficoltà di questo settore della formazione e ricerca universitaria. Nella Sezione 3, riportiamo una breve analisi dei dati riguardanti le Università telematiche attualmente riconosciute, nonché i risultati del primo processo di valutazione effettuato dal CNVSU.

Infine, nella Sezione 4, indichiamo ciò che sembra opportuno modificare e alcune possibili strategie che si potrebbero seguire per far sviluppare adeguatamente questo settore della formazione universitaria.

1. La normativa riguardante la istituzione delle Università telematiche

La norma che regola in modo esteso la istituzione delle Università telematiche è il Decreto Interministeriale 17 aprile 2003 "Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'art. 3 del decreto 3 novembre 1999, n. 509".

Dal testo del suddetto Decreto Interministeriale, si evince che la normativa ha tenuto conto della risoluzione del Consiglio d'Europa del luglio 2001 (2001/C 204/02) relativa al piano di azione e-learning "Pensare all'istruzione di domani" e della proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante l'adozione di un programma pluriennale (2004-2006) per l'effettiva integrazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) nei sistemi di istruzione e formazione in Europa. Entrambi gli atti comunitari sono preordinati ad incoraggiare lo sviluppo di nuovi modelli organizzativi per le università virtuali europee, nel solco delle opportunità e degli obiettivi di garanzia della qualità, del trasferimento dei crediti e del sostegno alla mobilità. Inoltre, nel testo, si riconosce che la diffusione dell'e-learning nel settore universitario può migliorare l'accesso alle risorse di apprendimento e soddisfare specifiche ed ulteriori esigenze quali quelle dei disabili e della formazione nei luoghi di lavoro.

Il Decreto Interministeriale 17/4/2003, ritenuta la necessità e l'urgenza di definire - nell'ambito delle sperimentazioni in atto di formazione a distanza attuate presso le Università ed i Consorzi universitari di settore - appositi criteri ed idonee specifiche tecniche, per assicurare la qualità della formazione attraverso l'utilizzo delle più moderne tecnologie di e-learning, determina tali criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza (presso le università convenzionali) e delle istituzioni universitarie promosse da soggetti pubblici e privati e riconosciute secondo i criteri e le procedure definite (queste ultime istituzioni assumono la denominazione di "Università telematiche").

L'allegato tecnico del decreto ha fissato nel dettaglio: i requisiti del processo formativo, le modalità di identificazione e verifica dei risultati formativi, le modalità di tutoraggio previsti per i corsi a distanza, le caratteristiche della piattaforma di erogazione contenuti didattici e gestione dei relativi contenuti.

La norma ha previsto anche la necessità di costituire un apposito Comitato di esperti per la valutazione delle istanze di accreditamento dei corsi di studio universitari a distanza.

Successivamente, con Decreto Interministeriale del 15 aprile 2005, sono state apportate alcune modifiche al precedente D.I. In particolare:

- il Comitato di esperti è stato sostituito dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), con l'aggiunta dell'attribuzione al Comitato stesso di pareri motivati in ordine alle istanze per l'accREDITAMENTO dei corsi di studio a distanza, formulate nel rispetto delle linee guida del MIUR;
- è stata prevista la possibilità di attivare la procedura per l'accREDITAMENTO dei corsi di studio a distanza preordinati al rilascio delle lauree per le professioni sanitarie.

Infine, con decreto Interministeriale del 14 luglio 2006, è stata revocata la possibilità di attivare corsi di laurea a distanza per le professioni sanitarie.

Nel valutare l'impatto dei suddetti decreti per lo sviluppo di un sistema di università telematiche sono importanti due annotazioni.

In primo luogo, **non era opportuno usare la parola accREDITAMENTO** senza una sua qualificazione, in quanto l'accREDITAMENTO rappresenta un processo di valutazione che, in genere, fa riferimento ad un corso di studio o ad una istituzione già funzionanti. Infatti, nel caso in specie si tratta di una "autorizzazione" alla istituzione di corsi telematici e/o di Università telematiche basata su di un **progetto**. Anche il CNVSU ha utilizzato la parola accREDITAMENTO per essere coerente con la norma (vedi Doc. 10/05), ma ha precisato che si tratta di una **verifica tecnica della coerenza, delle proposte presentate dalle istituzioni**, rispetto ai criteri definiti dalle norme.

In secondo luogo, le suddette norme hanno aperto la strada alla istituzione di corsi di studio telematici e, soprattutto, di Università telematiche da parte di qualunque soggetto **senza un minimo di programmazione e di strategia di sistema**, cioè, ad esempio, senza individuare il bacino potenziale di utenza complessivo per tutto il sistema delle università telematiche e senza stabilire un numero minimo di studenti immatricolati e iscritti affinché si possa attribuire il rango di Università alle istituzioni che offrono corsi telematici.

2. Il processo di "accREDITAMENTO" e attivazione dei corsi di studio telematici e delle Università telematiche: la valutazione delle istanze

Come detto sopra, inizialmente il parere sulle istanze di attivazione di Università telematiche è stato dato da una apposito **Comitato di esperti** e a partire dalla fine del 2005 da parte del CNVSU.

Il CNVSU, come da prassi consolidata, quando ha iniziato tale attività ha definito in un proprio documento (Doc.10/05) una metodologia per l'**analisi delle proposte di attivazione** di università telematiche che, in sintesi, è articolata nei seguenti punti:

- a. sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4 D.I. 17 aprile 2003, relativi all'organizzazione dei corsi; sono individuabili in: carta dei servizi; contratto con lo studente; certificazione del materiale didattico reso disponibile on-line; rispetto della tutela dei dati personali; flessibilità di fruizione della didattica; modalità delle verifiche di profitto e piano di reclutamento del personale;
- b. verifica di coerenza tra risorse disponibili ed obiettivi formativi. In particolare sono stati analizzati i seguenti aspetti: esistenza di strutture tecnologiche adeguate (caratteristiche e giusto dimensionamento della piattaforma informatica); personale docente, ricercatori e tutor, per i quali sono stati definiti appositi requisiti minimi (nello stesso DOC 10/05, poi richiamati nel DOC 19/05);
- c. sostenibilità del progetto/piano nel tempo, almeno per un periodo sufficiente ad assicurare il completamento del ciclo formativo: credibile stima di risorse nel piano finanziario e la presenza di ragionevole copertura finanziaria (o garanzie) in caso di copertura di eventuali perdite.

Nel Prospetto 1, sono riportate le informazioni sulle Istituzioni che hanno presentato l'istanza di accreditamento, il parere favorevole o meno espresso dal Comitato tecnico e dal CNVSU (positivo, positivo condizionato, negativo), il Decreto Ministeriale di concessione dell'accREDITamento e di istituzione delle Università telematiche.

Il parere del CNVSU si è basato sulla documentazione pervenuta al MIUR (in fase di istanza di – attivazione - accREDITamento) tenendo conto di ulteriori elementi, raccolti dal CNVSU stesso mediante audizioni e documentazione aggiuntiva.

Dei 9 pareri espressi dal CNVSU, 5 sono stati positivi (di cui uno condizionato), uno negativo (rivisto positivamente in un secondo momento), 3 negativi (rimasti tali).

Prospetto 1. Istituzioni che hanno avanzato istanza di accREDITamento quali Università telematiche (situazione al dicembre 2009)

Istituzione proponente	Parere	DM Istitutivo	a.a. prima attivazione	Ulteriori istanze	Parere	Esito
Guglielmo Marconi – Roma	Predisposto da Comitato di esperti	DM 1/03/2004	2004/05	Attivazione ulteriori corsi di studio	Parere negativo CNVSU 24/10/2005	Autorizzazione concessa con DM 30/01/2006
TELMA – Roma	Predisposto da Comitato di esperti	DM 7/05/2004	2005/06	Attivazione ulteriori corsi di studio	Parere negativo CNVSU 16/05/2006	Autorizzazione non concessa
Leonardo Da Vinci – Torvecchia Teatina (CH)	Predisposto da Comitato di esperti	DM 27/10/2004	2005/06	Attivazione ulteriori corsi di studio	Parere negativo CNVSU 1/03/2006	Autorizzazione concessa con DM 10/05/2006
Uninettuno - Roma	Predisposto da Comitato di esperti	DM 15/04/2005	2005/06			
IUL – Firenze	Parere positivo CNVSU del 3/10/2005	DM 2/12/2005	2006/07			

E-Campus – Novedrate (CO)	Parere negativo CNVSU del 8/11/2005	DM 30/01/2006	2007/08			
Giustino Fortunato – Benevento	Parere positivo CNVSU del 2/12/2005	DM 13/04/2006	2006/07			
Pegaso – Napoli	Parere negativo CNVSU del 3/10/2005 Rivisto con parere positivo del 1/03/2006	DM 20/04/2006	2006/07			
Unitel – Milano	Parere positivo sotto condizione CNVSU del 24/03/2006	DM 8/05/2006	2006/07			
Unisu – Roma	Parere positivo CNVSU del 24/03/2006	DM 10/05/2006	2006/07			
Mercatorum - Roma	Parere positivo CNVSU del 1/03/2006	DM 10/05/2006	2006/07			
Lumes – Roma	Parere negativo CNVSU del 3/10/2005 e rivisto negativo del 1/06/2006	Ateneo non istituito				
UNIMEUR – Roma	Parere negativo CNVSU del 3/10/2005	Ateneo non istituito				
LUCSI – Milano	Istanze non esaminate a seguito della direttiva 1/06/2006 del Ministro Mussi					
Pier delle Vigne – Napoli						

Come si rileva dal prospetto, nell'aprile 2005 risultavano istituiti 4 Atenei Telematici (sulla base di pareri espressi dal precedente Comitato di esperti); di questi, tre hanno presentato richiesta per l'accREDITAMENTO di ulteriori corsi di studio con modalità telematica: nei tre casi il CNVSU ha espresso parere negativo, ma due di tali richieste sono state comunque accolte dal MIUR.

Due istanze di attivazione di Università telematiche non sono state esaminate a seguito della direttiva dell'allora Ministro Mussi del 1.6.2006 che ha sospeso la procedura per

l'accreditamento di nuove Università telematiche – compreso l'esame delle istanze presentate ma non ancora definite – fino all'adozione di un decreto ministeriale che detti nuove disposizioni per l'istituzione di Università non statali legalmente riconosciute, autorizzate a rilasciare titoli aventi valore legale, ivi comprese le università telematiche.

Occorre rilevare che già in occasione dei richiamati pareri il CNVSU aveva rilevato alcuni elementi di preoccupazione che ha fatto presenti, nel 2006, al Ministro pro-tempore. Infatti in un apposito allegato, ad una lettera indirizzata al Ministro, il Comitato, con riguardo alla crescenti richieste di istituzione di università telematiche, scriveva:

“ Si è di fronte, quindi, a un fenomeno particolarmente rilevante e dinamico, che desta a nostro avviso alcune preoccupazioni. Infatti, la normativa vigente spinge ad approvare alcune iniziative di cui non può essere assicurata la qualità; i punti più critici sono i seguenti:

- *la normativa prevede una valutazione delle proposte di attivazione delle università telematiche solamente a preventivo; tale valutazione si basa quindi sulla “promessa” che, una volta istituite, le università si dotino effettivamente di personale e strutture. Una analisi sui risultati delle prime università istituite ha mostrato che le effettive assunzioni di personale sono state sensibilmente inferiori rispetto ai progetti approvati; i corsi di studio attivi non dispongono quindi di risorse adeguate. Il problema è ulteriormente accentuato dal fatto che, contro il parere del CNVSU, sono stati accreditati nuovi corsi in Atenei che non disponevano ancora delle risorse necessarie per assicurare uno standard minimo ai corsi già funzionanti;*
- *l'insieme degli elementi da considerare nella valutazione è molto limitato. In particolare la normativa non prevede che si assicuri la disponibilità di laboratori (o di altre necessarie strutture) - direttamente posseduti o utilizzabili in regime di convenzione con altre Istituzione - neppure per corsi di studio (ad esempio in ingegneria o scienze) in cui essi appaiono essenziali;*
- *la normativa consente di ripresentare i progetti che abbiano ricevuto un parere negativo senza soluzione di continuità; si rischia così di innescare un processo perverso, nel quale vengono presentate proposte assolutamente embrionali che vengono poi via via modificate non in base a un vero progetto ma rispondendo alle diverse obiezioni formulate dal CNVSU.*

Su questi punti, il CNVSU riterrebbe molto utile una modifica della normativa vigente.”

3. Le visite istituzionali del CNVSU e la valutazione dei risultati delle Università telematiche: situazione e criticità rilevate

3.1 Le visite Istituzionali

Come stabilito dai decreti ministeriali di istituzione delle Università telematiche, il Comitato doveva implementare un processo di valutazione dei risultati da loro conseguiti alla fine del terzo e del quinto anno dall'inizio della loro attività.

Attualmente, come risulta dal Prospetto 2, il CNVSU ha praticamente quasi completato il primo ciclo delle richieste valutazioni.

Prospetto 2. Stato delle verifiche istituzionali alle Università telematiche al termine del primo triennio dalla attivazione

Università	Stato della verifica al termine del primo triennio di attivazione
Leonardo Da Vinci – Torrevicchia Teatina (CH)	Conclusa - Doc 8/09
TELMA - Roma	Conclusa - Doc 9/09
Guglielmo Marconi - Roma	Conclusa - Doc 11/09
Uninettuno - Roma	Conclusa - Doc 12/09
Mercatorum - Roma	Conclusa - Doc 17/09
Unitel - Milano	Conclusa - Doc 18/09
Unisu – Roma	Conclusa - documento in via di revisione formale
IUL – Firenze	Conclusa - documento in via di revisione formale
Giustino Fortunato - Benevento	Visita effettuata, relazione da approvare
Pegaso - Napoli	Visita effettuata, relazione da approvare
E-Campus – Novedrate (CO)	Visita prevista entro fine 2010

Durante ciascuna visita istituzionale il CNVSU, oltre alla verifica delle informazioni richieste alle Università utilizzando uno schema base, ha cercato di approfondire i seguenti aspetti:

- i) la organizzazione e la governance dell'università
- ii) l'entità e le caratteristiche della domanda universitaria soddisfatta (anche in relazione alle previsioni contenute nel progetto)
- iii) l'offerta formativa e la sua sostenibilità in termini di strutture e di personale (soprattutto docenti e tutors)
- iv) la qualità della formazione on-line (con riguardo anche alla certificazione del materiale didattico)
- v) la valutazione dei bilanci e la sostenibilità economico-finanziaria della prevista attività.

Le risultanze delle singole visite istituzionali sono riportate nei documenti del Comitato (alcuni di essi sono ancora in corso di completamento) dove sono illustrate le caratteristiche di ciascuna università telematica, le valutazioni positive e le criticità riscontrate.

Sulla loro base è stato possibile poi predisporre una analisi quantitativa complessiva della attuale situazione e delle criticità esistenti nel sistema delle Università telematiche.

3.2 Il sistema delle attuali Università telematiche in Italia: situazione, valutazione generale e criticità rilevate

Una analisi quantitativa del sistema delle Università telematiche esistenti in Italia, è stata illustrata dal Comitato nel capitolo 7 del 10° Rapporto annuale, presentato nel mese di dicembre 2009 (consultabile nel sito <http://www.cnvsu.it>).

Le Università telematiche attualmente attive sono **11, con 74 corsi di studio offerti nell'a.a. 2009/10**, di cui 49 corsi di laurea triennale, 18 corsi di laurea magistrale e 7 corsi quinquennali a ciclo unico. I 74 corsi si riferiscono a 32 classi di corsi di studio del DM 270/04 (di cui 16 di primo livello) e 19 classi (di cui 16 di primo livello) del DM 509/99¹.

Le 11 Università avevano complessivamente circa 14.000 iscritti nell'a.a. 2007/08 e poco più di **17.000 iscritti nel 2008/09**, pari a **meno del'1% di tutti gli iscritti al sistema universitario italiano**, con un numero di immatricolati, che, salvo in alcuni casi, sono sostanzialmente costanti o, addirittura, in diminuzione. **Soltanto 3 Università hanno più di 2.000 iscritti**. La maggior parte degli iscritti delle 11 università hanno più di 25 anni, sono persone già in passato iscritte alle università convenzionali e persone che già lavorano.

Il **personale docente di ruolo** (ordinari, associati e ricercatori) presente è costituito da **42 unità**; a fronte di questa situazione, vi sono ben **164 posti banditi** per concorso e per trasferimento; ma in passato per molti concorsi svolti non sono state effettuate le chiamate dei vincitori, (come risulta dai dati contenuti nel cap. 7 del 10° Rapporto annuale).

Da questi dati e dalle visite di valutazione effettuate emerge una **situazione complessiva**, di sistema, **abbastanza deludente** e una serie di **importanti criticità**, strutturali e non, sulle quali è necessario richiamare l'attenzione. Vi sono certamente alcune situazioni abbastanza buone dal punto di vista organizzativo e della resa didattica e buone pratiche che possono essere un riferimento per il futuro, ma **complessivamente si registra** quanto segue.

1. L'attivazione delle Università telematiche è spesso avvenuta anche in relazione ad una **precedente esperienza di formazione, da parte della(e) Istituzione(i) richiedente(i), in corsi e master non universitari**. Ciò ha certamente influenzato, e non sempre positivamente, la programmazione e l'organizzazione delle nuove attività di formazione di carattere universitario (solo nel caso della Uninettuno l'esperienza precedente era di carattere universitario, svolta tramite il Consorzio Nettuno).
2. Gli **Organi che gestiscono** le Università telematiche, ripetendo spesso in piccola scala ciò che avviene nelle università convenzionali **risultano pletorici**, data la dimensione delle attività da gestire. Certamente occorre riflettere sulla opportunità di avere un Rettore, un Consiglio di amministrazione e i Presidi per ogni facoltà, anche per Università telematiche di dimensione molto piccola.
3. Nella composizione di tali organi, si osservano fenomeni che espongono al **rischio di un intreccio di interessi**, che potrebbe compromettere uno sviluppo del sistema in una direzione dipendente da logiche esclusivamente qualitative e di mercato. Si registra, ad esempio, che diversi professori che ricoprono incarichi accademici di

¹ Di questi 11 sono relativi al settore giuridico, con addirittura 7 corsi di laurea magistrale attivati (gli immatricolati sono compresi, in 5 di questi, tra 6 e 27; gli ulteriori 2 hanno 75 e 116 immatricolati). La somma totale degli immatricolati in tali corsi (267) è appena corrispondente alla numerosità massima di riferimento per un solo corso di studi fissata per tale tipologia di corso di studi (costituita com'è noto da 250 studenti). Ma analoghe considerazioni potrebbero valere anche per i corsi dell'area economica, delle scienze politiche e della ingegneria.

governance nelle università telematiche, conservano le loro posizioni di ruolo in altre università statali. Inoltre, anche una parte della dirigenza amministrativa è costituita da personale direttivo in ruolo presso altre strutture (ivi comprese quelle Ministeriali) e si rileva anche la frequente presenza di dirigenti ministeriali negli organi interni di controllo e valutazione. Nessuno di questi elementi è, ovviamente, di per sé in contrasto con le normative, ma occorre valutare se ciò è opportuno oppure no.

4. Si rileva certamente incoerenza tra le dimensioni molto modeste della domanda complessiva di formazione a distanza e il numero relativamente elevato di Università e corsi di studio attivi. Il **numero degli studenti che seguono tali corsi**, anche se il sistema non è ancora a regime, **è certamente molto modesto**, sia comparativamente a ciò che avviene all'estero che con riguardo alla potenziale utenza presente nel nostro Paese.
5. Con riferimento alle omologhe **esperienze straniere** basta ricordare che gli studenti della Open University del Regno Unito superano il numero di 180.000; che quelli della UNED spagnola sono oltre 150.000; che quelli delle università tedesche che fruiscono della modalità didattica telematica sono oltre 210.000 (di cui oltre 54.000 nella sola FernUniversität di Hagen, che è anche l'unica università statale ad operare in quel Paese con questa modalità). Anche in Paesi molto meno popolati di quelli ricordati, i numeri indicano l'esistenza di realtà più significative: gli studenti della Hellenic Open University sono circa 28.000 e quelli della Open University Netherland circa 30.000.
6. **Il numero degli iscritti alle università telematiche** appare per altro **singolarmente contenuto anche in relazione al numero di studenti universitari italiani** che dovrebbero essere più interessati a tale forma didattica; ad esempio quelli compresi nelle fasce di età che vengono solitamente considerate come quelle più interessate a questo tipo di offerta. Gli iscritti alle università italiane di età compresa tra i 25 e i 29 anni, sono, infatti, circa 336.000; quelli di età superiore ai 24 anni oltre 600.000. Sempre con riferimento ai potenziali utenti che possono essere, in genere, più interessati a questo tipo di offerta didattica, occorre ricordare che all'incirca il 20% degli immatricolati alle università convenzionali non si iscrive al secondo anno di corso (verosimilmente anche per la difficoltà a frequentare i corsi di insegnamento), e che degli studenti iscritti dal secondo anno in avanti sono inattivi (cioè non hanno ottenuto nessun credito) circa 300.000 unità. Il fatto che un così gran numero di inattivi resti iscritto all'università verosimilmente significa che essi non mancano di interesse per l'università (pagano le tasse), ma che forse non trovano stimoli e strumenti formativi appropriati.
7. Tra l'altro, la criticità riguardante il basso numero di immatricolati e di iscritti è anche contestuale ad un'impressionante **difficoltà delle Istituzioni attive di prevedere con realismo le esigenze formative** a fondamento della offerta che esse programmavano. **Nessuna delle previsioni formulate al momento della attivazione si è rivelata vicina ai risultati effettivamente conseguiti.** E non può trascurarsi come, in genere, anche il target degli studenti di riferimento previsto si sia rivelato privo di reale corrispondenza alla situazione poi realizzatasi. Tra l'altro il numero degli studenti reclutati all'inizio appare legato, in molti casi, a **politiche di "incoraggiamento"**, attraverso **riconoscimenti di crediti** molto generosi, che hanno generato, in vari casi, un alto numero di **"laureati precoci"** (si veda cap. 7 del 10° Rapporto annuale), che non possono essere condivise.

8. Sotto il profilo delle **risorse impiegate** si osserva una **situazione piuttosto grave**, in particolare **per quanto riguarda la docenza**. L'attuale numero di 42 docenti di ruolo presso le università telematiche, anche se suscettibile di aumento in relazione ai trasferimenti e ai concorsi in atto, è molto più basso di quanto dovrebbe essere applicando i requisiti minimi in atto (i cui numeri non sono stati condivisi dal CNVSU, che aveva fatto proposte molto più rigorose²), cioè dovrebbe essere 222. Se a tali corsi si applicassero i requisiti indicati a suo tempo dal Comitato, i docenti di ruolo dovrebbero essere sicuramente oltre 500 e se si applicassero quelli oggi richiesti per le università convenzionali, il numero crescerebbe di ulteriori 200 unità. Questi numeri mettono però anche in evidenza che si tratta verosimilmente di un requisito che deve essere riconsiderato con maggiore attenzione.
9. Per quanto riguarda **le risorse finanziarie** impiegate da queste università, le visite di valutazione eseguite dal CNVSU hanno evidenziato **situazioni di debolezza diffusa**, e tra l'altro molte università non dispongono di risorse finanziarie corrispondenti ai relativi piani di sviluppo. Soltanto in pochissimi casi l'impiego di risorse appare espressione di una cura appropriata per questo aspetto dell'organizzazione.
10. Infine, un ulteriore elemento di criticità è costituito dalla **strutturale debolezza** delle università in questione **sotto il profilo della loro capacità di attivarsi nel campo della ricerca**, la quale – dove esiste come attività istituzionale e non dei singoli soggetti impegnati nelle attività formative – è praticamente limitata alla realizzazione di ricerche commissionate da interessati esterni (spesso le istituzioni di riferimento) e quasi mai sostenuta – soprattutto – da strutture (laboratori e biblioteche) in sé idonee a garantire ad essa supporti autonomi ed autosufficienti.

4. Il sistema delle Università telematiche in Italia: prospettive e possibili strategie di sviluppo

Il quadro complessivo osservabile indica chiaramente che l'obiettivo generale di sistema perseguito con il Decreto Interministeriale 17 aprile 2003 (migliorare l'accesso alle risorse di apprendimento e favorire l'avvio in forma sperimentale di nuove modalità didattiche) è molto lontano dall'essere perseguito.

Della situazione evidenziata non può darsi responsabilità esclusivamente alle università telematiche esistenti. Vi è stata infatti, a livello centrale, una insufficienza anche nella valutazione della loro missione, una visione non appropriata del ruolo di tali Università all'interno del sistema nazionale universitario e la mancanza sia di una linea strategica e che di una programmazione di sviluppo del sistema di tali università. E si deve riconoscere che anche sotto il profilo degli standard minimi richiesti vi sono state inadeguatezze di sistema.

Occorre pertanto intervenire sia per superare le criticità generali di sistema oggi osservabili, sia per individuare le strategie più opportune per far sviluppare adeguatamente il sistema.

² Doc. 10/05 e Doc. 19/05. Essi stabilivano infatti che le risorse minime di personale necessarie avrebbero richiesto la presenza di un organico composto da almeno 9 docenti per ciascun corso di laurea e 6 docenti per ciascun corso di laurea specialistica, da raggiungersi parallelamente all'attivazione dei diversi anni di corso; nonché la presenza di 18 tutor per ogni 100 studenti immatricolati (o frazione) per il triennio e 12 tutor per ogni 100 studenti immatricolati (o frazione) per le lauree specialistiche. La dimensione della classe affidata ad un tutor non avrebbe dovuto eccedere i 40 studenti.

Preliminarmente sono però necessarie alcune riflessioni e decisioni a livello Ministeriale che riguardano il ruolo, gli obiettivi, le caratteristiche e l'organizzazione delle università telematiche: devono esse avere gli stessi obiettivi delle università o devono dedicarsi soltanto alla didattica? la loro offerta formativa deve riguardare tutti i tipi di studenti o puntare di più a soddisfare le esigenze di particolari gruppi di studenti (lavoratori, ecc.)? queste università possono organizzare qualunque tipologia di corsi di studio, anche quelli di tipo sperimentale? è bene che queste università rappresentino un opportuno canale anche per la formazione continua? è opportuno che tali università organizzino anche i corsi di laurea magistrale, vista l'attuale loro carenza nel campo della ricerca? è necessario che esse approfondiscano la ricerca nel campo dell'insegnamento a distanza con riferimento alle materie di insegnamento? è opportuno che esse abbiano un numero elevato o piccolo di personale docente in organico? come dovrebbe essere organizzata la governance di queste università?, e così via.

Non spetta al Comitato fornire specifiche risposte a questi, e ad altri possibili, quesiti che riguardano la organizzazione del sistema delle università telematiche. Ci sembra però utile svolgere alcune annotazioni che possono aiutare nelle riflessioni.

Innanzitutto, da un punto di vista generale, si ritiene opportuno adottare una strategia in grado di **favorire una integrazione tra il sistema di formazione convenzionale** (anch'esso da riqualificare in funzione di un virtuoso rapporto tra risorse disponibili e offerta attiva) **e le possibilità offerte dalle tecnologie telematiche**, dalla quale possa derivare una riqualificazione dell'intero sistema universitario italiano.

Dal punto di vista delle **modalità dell'offerta formativa**, appare preliminare il superamento di una visione riduttiva del fenomeno dell'insegnamento a distanza. Si è infatti spesso immaginato che l'organizzazione di corsi di studio a distanza dovesse essere una pura replica – in forma diversa (a distanza) – della modalità di formazione tradizionale, quando invece **si tratta di una metodologia di insegnamento diversa ed essa dovrebbe costituire una risposta alternativa** per organizzazione complessiva, stili di apprendimento proposti, qualità competitiva dei corsi offerti.

Ad esempio, i **destinatari dell'offerta delle università telematiche** non dovrebbero essere studenti interessati a raggiungere un titolo disponendo di modeste forze e scarso tempo. Dovrebbero essere tutti gli studenti che trovassero – per ragioni varie – più conveniente guardare ad un sistema formativo più vicino (anche per gli strumenti utilizzati: le tecnologie informatiche) non solo alle proprie esigenze personali (potere, ad esempio, studiare nei momenti più convenienti in relazione alla propria organizzazione di vita: studenti lavoratori e lavoratori studenti su tutti), ma anche alle proprie abitudini di apprendimento.

L'assenza di una strategia di complessiva riqualificazione del sistema universitario italiano ha comportato una modesta attenzione alle possibilità legate ad un sistema caratterizzato dalla convivenza di risposte molteplici (non necessariamente né uniformi, né generali: non è detto, ad esempio, che qualunque corso possa essere indifferentemente organizzato in modalità convenzionale ovvero anche per una fruizione in forma telematica a distanza), attente anche alle differenziate esigenze della domanda di formazione.

Guardando a quello che dovrebbero – e potrebbero – essere i corsi universitari telematici, va osservato anche che è stata probabilmente una scelta non adeguata quella di immaginare soltanto che esse dovessero operare necessariamente con professori propri.

Forse, si potrebbe immaginare un sistema di corsi da fruire in modalità fondamentalmente asincrona, e dunque realizzati con materiali predisposti da docenti scelti solo per le loro competenze e per la loro diretta attitudine alla specifica modalità di comunicazione. E quindi non necessariamente inseriti nei ruoli della università erogatrice. Scelta che potrebbe consentire, per altro, anche l'utilizzazione di docenza straniera.

Il ruolo delle università telematiche andrebbe dunque ripensato nel quadro di una risposta strategica appropriata alle criticità complessive del sistema universitario italiano, e comunque anche effettuando interventi che consentano di eliminare le attuali criticità di sistema delle università telematiche.

A queste considerazioni strutturali si accompagna poi il fatto che la continua evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione rende più agevole che in passato l'utilizzo di sistemi telematici per la trasmissione di contenuti "a distanza" da parte delle università tradizionali. Molti Atenei già oggi rendono disponibile ai propri iscritti materiale on line e utilizzano diversi canali non convenzionali di comunicazione (aggiungendo al web sperimentazioni su SMS e I-pod). Due università, l'Università Bocconi e il Politecnico di Milano hanno già reso disponibile un canale formativo/informativo su YouTube, e altri probabilmente seguiranno in tempi brevi.

Ciò significa che occorrerà comunque distinguere tra corsi a distanza all'interno delle università convenzionali e Università telematiche. E' indispensabile pertanto lavorare in una prospettiva integrata tra il sistema di formazione universitaria convenzionale e le possibilità offerte dalle tecnologie telematiche.

A parte queste considerazioni di carattere generale, alle quali comunque occorre dare risposte adeguate e coerenti, è certamente necessario intervenire per eliminare le criticità dell'attuale sistema delle università telematiche.

Nel brevissimo periodo, si rende senz'altro opportuno – a giudizio del Comitato – un intervento diretto al miglioramento della qualità dell'offerta esistente, attraverso una **riconsiderazione dei requisiti minimi necessari** ad una almeno efficiente gestione di essa, al cui raggiungimento – in un arco di tempo ragionevolmente breve (due anni, ad esempio) – subordinare la conferma della autorizzazione a rilasciare titoli (in atto già per altro subordinata alla positiva seconda verifica cui le università esistenti sono esposte al loro quinto anno di attività che è però legata, al momento, a requisiti minimi – quelli attualmente vigenti – certamente inadeguati).

Allo scopo, per ridurre la frammentazione delle università e dei corsi di studio e per seguire una strategia di sviluppo simile a quella degli altri Paesi europei, si potrebbe, ad esempio, immaginare di fissare, come requisiti di accreditamento (a parziale modifica e integrazione di quelli attualmente previsti):

a) la presenza di un certo numero minimo di iscritti ai corsi (anche quale indicatore indiretto di qualità percepita);

b) la presenza – per ciascun corso attivo – di un "comitato di garanzia", costituito da 5/7 professori di prima fascia (di diversi raggruppamenti disciplinari), che assuma la responsabilità scientifica dei contenuti didattici erogati e vigili sulla corretta applicazione delle procedure relative alla verifica del profitto. Tale "comitato" potrebbe essere costituito

sia da professori già in organico nell'università telematica, sia da esterni che integrino l'eventuale organico insufficiente, fino all'eventuale raggiungimento della sua dimensione minima prevista;

c) la esistenza di regole organizzative interne che prevedano, oltre che requisiti di trasparenza in ordine ai relativi curricula, anche appropriate incompatibilità per il rivestimento dei ruoli di governo, controllo e valutazione.

Dal punto di vista dello sviluppo del sistema delle università telematiche le **soluzioni possibili** sono varie, e spetta ovviamente al governo valutare quali possano essere quelle più appropriate. Di seguito ne indichiamo sinteticamente alcune.

Si potrebbe pensare di **indurre tutte le università (convenzionali) a predisporre un'offerta didattica in forme alternative**, ma non sembra questa una soluzione praticabile sia in termini di efficienza (eccessiva frammentazione dell'offerta e ripetizione degli stessi corsi in tutte o quasi le università) che di efficacia. Essa tenderebbe inoltre ad indurre le singole università a privilegiare la utilizzazione di propri docenti anche per l'insegnamento in modalità telematica. Il che potrebbe portare, almeno in alcuni casi, ad una inappropriata qualità specifica della didattica proposta (con riferimento, in particolare, alla capacità del docente di utilizzare efficacemente le tecnologie necessarie).

Si potrebbe pensare di dare vita ad un **sistema (pubblico?) binario** (sul modello ad esempio della UNED spagnola), costituendo (o favorendo la concentrazione delle esperienze esistenti, sulla base di appropriati filtri di accreditamento e comunque di credibili impegni) **una (o due) università nazionale(i) a distanza** (con proprio corpo docente), che potrebbero essere **statali o non statali**

Ciò potrebbe essere fatto stimolando processi di razionalizzazione del comparto, attraverso ad esempio la fusione tra le università telematiche esistenti o l'integrazione di qualcuna di esse con università tradizionali, in grado di fornire il necessario supporto di competenze senza richiedere la presenza di una docenza dedicata esclusivamente alle attività telematiche; oppure avendo come obiettivo quello della istituzione e sviluppo di una o due grandi università telematiche statali.

Questa ipotesi avrebbe come elemento di debolezza il rischio di concentrare nella università a distanza solo (o principalmente) gli studenti che non trovassero spazio nelle università convenzionali (verosimilmente a seguito di prove di accesso tendenti a selezionare sulla base di criteri, che finirebbero con l'orientare verso l'università a distanza solo studenti in difficoltà). Con la conseguenza di misurare sulla loro possibilità di apprendimento la qualità dei corsi e dunque relegando di fatto in una posizione qualitativamente subordinata la università a distanza. Tuttavia si tratta di un rischio che già ora è presente che può essere ridotto al minimo con adeguate prescrizioni sulla qualità dei corsi di studio. L'Università così istituita e sviluppata, dovendo inoltre soddisfare una domanda anche molto remota, potrebbe soffrire della difficoltà di costituire una appropriata rete di sedi remote di riferimento, necessarie comunque per un adeguato funzionamento anche di corsi a distanza (esigenze di tutoraggio, sedi per gli esami dal vivo, etc.).

La (o le) università nazionale(i) telematiche (di dimensione equivalente a quella degli altri Paesi europei) potrebbe(ro) anche essere eventualmente specializzata (e) per grandi settori di competenza, eventualmente con un proprio "organico molto ridotto (o senza un proprio "organico"), ma con "consigli di garanti" per ogni corso attivo (ai quali affidare la organizzazione dei corsi, con la predisposizione anche dei relativi format e con l'impiego di docenti in ruolo nelle università convenzionali italiane e straniere). Cioè, in ogni caso, si

potrebbe reclutare la docenza “a tutto campo” e la specializzazione potrebbe stimolare una maggiore attenzione complessiva alla qualità dei corsi e dunque attrarre anche qualsiasi tipo studenti.

Comunque occorre individuare strumenti per stimolare e rendere più facili i rapporti con le università convenzionali anche per creare ambiti territoriali di operatività più efficaci, per la presumibile maggiore possibilità di dialogo tra soggetti attivi negli stessi contesti e in grado perciò di comunicare più immediatamente.

Come si evince da quanto scritto in questo documento, non vi è dubbio, che il tema delle caratteristiche e dello sviluppo del sistema delle università telematiche deve essere affrontato urgentemente dal Ministero, anche nell’ambito della definizione del previsto Regolamento per le università telematiche.