

**Commissione di studio sulle problematiche afferenti alle Università telematiche
istituita con DM 429 del 3 giugno 2013**

Relazione

La Commissione di studio è stata istituita con decreto del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica n. 429 del 3 giugno 2013, con la finalità di analizzare le questioni afferenti alle università telematiche e formulare proposte, tenendo conto delle specificità del servizio offerto dalle università telematiche, volte a tutelare la qualità dell'offerta formativa.

La Commissione di studio, composta dai professori Stefano Liebman (Università Bocconi), Marco Mancini (Università della Tuscia–Viterbo e Presidente CRUI fino al 4.8.2013) e dalla dott. Marcella Gargano, Vice Capo di Gabinetto del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica, si è insediata, presso gli uffici del Ministero in data 18 giugno 2013 e si poi riunita il 5 luglio, il 22 luglio ed il 1° agosto 2013.

La Commissione ha intrapreso i propri lavori effettuando una ricognizione normativa sulla materia oggetto d'analisi e ha quindi deciso di organizzare una serie di audizioni che aiutassero a comprendere il quadro d'insieme.

Excursus normativo

Gli atenei telematici, dalla loro nascita sino ad 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 ad un panorama piuttosto frammentario e a tratti non omogeneo.

Il primo significativo intervento normativo in tema di università telematiche si rinviene nella L. 27 dicembre 2002, n. 289, c.d. "Legge finanziaria 2003", all'art. 26, comma 5, che ha stabilito che, con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, vengano determinati i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate al rilascio di titolo accademici, senza oneri a carico del bilancio Stato salvo quanto previsto dalla legge 29 luglio 1991, n. 243, e dall'art. 2, comma 5, lett. c), del D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25. Il citato articolo 26, comma 5, indica, inoltre, i requisiti organizzativi e gestionali che debbono soddisfare le università telematiche per ottenere l'autorizzazione al rilascio di titoli accademici. Particolare rilievo assume il richiamo effettuato dal citato art. 26 alla legge n. 243 del 1991, recante la disciplina relativa alle università non statali legalmente riconosciute, in quanto indirettamente mette in luce come le università telematiche, che per la quasi totalità sono frutto di investimenti privati, siano regolamentate dalla disciplina vigente per le università non statali legalmente riconosciute. Al riguardo, giova rammentare quanto previsto dall'art. 1 della legge 29 luglio 1991, n. 243, che è, quindi, applicabile anche alle università telematiche, ossia che le università

non statali legalmente riconosciute operano nell'ambito dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione e delle leggi che le riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili. Interessante ai fini della ricostruzione normativa della materia è, altresì, il rinvio effettuato dal sopra menzionato art. 26 all'art. 2, comma 5, lett. c), del D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25, che contiene la disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario. Il predetto art. 2, comma 5, lett. c), statuisce che l'istituzione di nuove università non statali, nonché l'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale, avvenga contestualmente all'approvazione dello statuto e del regolamento didattico di ateneo. L'articolo precisa anche che a tali università si applicano le disposizioni di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243.

In attuazione di quanto disposto dall' articolo 26, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, il 17 aprile 2003 è stato emanato il decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, recante i criteri e le 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 D.M. 3 novembre 1999, n. 509. L'originario testo del decreto ha subito diverse modificazioni, prima a seguito dell'emanazione del D.M. 15 aprile 2005 e successivamente per l'emanazione del D.M. 14 luglio 2006. Nell'articolato attualmente vigente del decreto del 17 aprile 2003, assumono particolare rilievo i seguenti articoli:

- l'art. 2, che dà una definizione di corsi di studio a distanza e di Università telematiche;
- l'art. 5, che stabilisce che un comitato di esperti esprima motivati pareri in ordine alle istanze di accreditamento dei corsi di studio a distanza anche sulla base delle disposizioni di cui all'art. 9 del D.M. 22 ottobre 2004, n. 270;
- l'art. 6, che regola la procedura di accreditamento dei corsi di studio prevedendo che il Consiglio Universitario Nazionale formuli un parere sul regolamento didattico d'ateneo, che il Comitato di esperti formuli il proprio motivato parere e che, solo successivamente, il Ministro adotti il decreto di accreditamento;
- l'art. 7, che dispone in ordine agli effetti e ai limiti di validità dell'accREDITAMENTO.

Al fine di consentire il perfezionamento delle procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università secondo quanto disposto dal decreto del 17 aprile 2003, è stato istituito, con D.M. 25 giugno 2003, il Comitato di esperti di cui all'art. 5 del predetto decreto. La composizione del Comitato, istituito per la durata di tre anni, è stata successivamente modificata con D.M. 10 gennaio 2005. A seguito della novella del D.M. 17 aprile 2003, operata dal D.M. 15 aprile 2005, i compiti in precedenza affidati al Comitato di esperti sono stati attribuiti al Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (CNVSU), già istituito dall'art. 3 della legge 19 ottobre 1999, n. 370. A tale organismo di valutazione, è poi, succeduta l'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario (ANVUR), costituita dall'art. 2, comma 140, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con

modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e la cui struttura e il cui funzionamento sono stati regolamentati dal D.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76.

Un ulteriore impulso alla regolamentazione del settore dell'istruzione a distanza, in particolare di grado superiore, è stato dato, per quanto attiene alle fonti sovranazionali, 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'effettiva integrazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nei sistemi di istruzione e formazione in Europa (programma *eLearning*). Tra le azioni del menzionato programma è stata prevista la creazione di campus virtuali europei individuando quali obiettivi l'elaborazione di nuovi modelli organizzativi per le università virtuali europee e di programmi di scambio e condivisione di risorse.

Nel farraginoso percorso di normazione del settore delle università telematiche si inserisce, poi, il D.M. 5 agosto 2004, n. 262, concernente la programmazione del sistema universitario relativa al triennio 2004-2006, ed, in particolare, l'art. 10, rubricato "Istituzione di nuove università telematiche non statali legalmente riconosciute". L'art. 10 prevede, a seguito dell'istituzione e dell'accreditamento delle Università telematiche "Guglielmo Marconi" e "TEL.MA" di Roma, che, con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, siano determinate, sentito il CNVSU, le linee guida per il potenziamento e lo sviluppo delle istituzioni universitarie in ossequio alle iniziative dell'U.E. nel settore dell'*e-learning*. Inoltre, prevede che l'istituzione e l'accreditamento delle università telematiche autorizzate al rilascio di titoli di studio aventi valore legale devono essere disposti con decreto del Ministro contestualmente all'approvazione dello Statuto e del regolamento didattico di Ateneo. Infine, precisa che il mantenimento dell'accreditamento è subordinato a quanto previsto dall'art. 7, commi 3 e 4, del decreto interministeriale 17 aprile 2003. Assume rilievo, anche, l'art. 9 del predetto decreto ministeriale che, con riferimento all'istituzione di nuove università non statali legalmente riconosciute, dispone, al quarto comma, che a conclusione del terzo, del quinto e del settimo anno accademico di attività delle università, il CNVSU provveda ad effettuare una valutazione dei risultati conseguiti, e che, solo dopo la positiva valutazione del Comitato al termine del quinto anno, possano essere concessi i contributi di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243.

Emersa l'esigenza di introdurre regole più rigorose per l'accreditamento dei corsi di studio a distanza, il D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito in Legge 24 novembre 2006, n. 286, contenente disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, ha previsto, all'art. 2, comma 148, che, per i fini di cui all'art. 26, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, venga adottato un regolamento del Ministro dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, fermi restando i principi e i criteri delineati dalla citata legge e prevedendo idonei interventi di valutazione da parte del CNVSU sull'attività svolta, anche da parte delle università già abilitate al rilascio di titoli accademici. Il predetto articolo ha sancito, altresì, il divieto di autorizzare

l'istituzione di nuove università telematiche abilitate al rilascio di titoli accademici fino all'entrata in vigore del regolamento.

Tuttavia, il procedimento di emanazione del regolamento previsto dall'art. 2, comma 148, del D.L. 3 ottobre 2006, n. 262 non è stato perfezionato e, prima il D.M. 23 dicembre 2010, n. 50, recante la definizione delle linee generali d'indirizzo della programmazione delle università per il triennio 2010-2012, all'art. 6, rubricato "Nuove università non statali", ha disposto il divieto di istituire nuove università non statali telematiche nel triennio 2010-2012 e, successivamente, il D.M. 15 ottobre 2013, n. 827, concernente le linee generali d'indirizzo e gli obiettivi della programmazione del sistema universitario per il triennio 2013-2015, all'art. 3, comma 1, lett. a), ha prorogato la vigenza del medesimo divieto per gli anni accademici 2013/2014, 2014/2015 e 2015/2016.

Per quanto attiene all'aspetto dei finanziamenti pubblici destinati all'insegnamento universitario a distanza, tra i primi provvedimenti normativi che hanno disposto stanziamenti a tal fine si annovera il D.P.R. 30 dicembre 1995, afferente all'approvazione del piano di sviluppo dell'università per il triennio 1994-1996. Il citato decreto del Presidente della Repubblica, all'art. 6, comma 1, ha previsto, allo scopo di favorire iniziative per lo sviluppo dei consorzi per l'insegnamento universitario a distanza, l'erogazione di uno stanziamento dell'importo di 20.000 milioni di lire nell'anno 1995. Recentemente, la riforma del sistema universitario varata con la Legge 30 dicembre 2010, n. 240, disciplinando le Università non statali legalmente riconosciute, ha previsto, all'art. 12, primo comma, in vigore dal 10 febbraio 2012, che possa essere loro assegnata per finalità premiali un quota non superiore al venti per cento dei fondi di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243, sulla base dei criteri, determinati con decreto del Ministro, sentita l'ANVUR. Il medesimo articolo, al terzo comma, ha disposto che le previsioni dei precedenti commi non si applicano alle università telematiche ad eccezione di quelle che abbiano già ottenuto l'accreditamento e purché mantengano i requisiti prescritti dalla legge. In applicazione di tale disposto normativo, il D.M. 25 maggio 2011, recante la disciplina relativa alle università telematiche finanziabili dall'anno 2011, all'art. 1, ha statuito che, a partire dall'anno 2011, possono accedere ai contributi di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243, le Università telematiche "Uninettuno" e "Guglielmo Marconi" e che la determinazione della quota di contributi da stanziare a favore delle predette università è effettuata sulla base dei criteri indicati nel decreto del Ministro, sentita l'ANVUR, e tenuto conto dei parametri di cui all'art. 2, comma 1, del D.L. 10 novembre 2008, n. 180. All'art. 2, poi, è stato previsto che, con successivi decreti, previa consultazione dell'ANVUR, possano essere individuate altre università alle quali applicare il disposto dell'art. 12 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Successivamente, il D.M. 21 novembre 2012, n. 495, disciplinante i criteri di ripartizione del contributo a favore delle università non statali per l'anno 2012, in considerazione della valutazione positiva espressa dal CNVSU al termine del quinto anno di attività delle Università telematiche "Uninettuno" e

“Guglielmo Marconi”, all’art. 2, ha annoverato tra le università destinatarie dei finanziamenti pubblici anche le summenzionate università per un importo di € 900.000,00 ciascuna.

Per concludere la disamina della normativa regolante le università telematiche, è opportuno citare la disciplina che ad esse si applica in ragione del loro inquadramento nel sistema universitario. A tal fine, rileva il D.M. 22 ottobre 2004, n. 70, che dispone modifiche al regolamento recante norme concernenti l’autonomia didattica degli atenei, e che in particolare, all’art. 9, regola l’istituzione e l’attivazione dei corsi di studio nel rispetto dei criteri e delle procedure previste dal successivo articolo 11, di recente sostituito dal D.M. 30 gennaio 2013, n. 47, che dispone in merito all’autovalutazione, all’accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e alla valutazione periodica. Quest’ultimo, per espressa previsione dell’art. 1, si applica anche alle università telematiche.

Istituzione e prime verifiche sull’attività degli atenei telematici

Le università telematiche insistenti sul territorio italiano sono state istituite nel corso del triennio 2004-2006.

Le prime università telematiche a presentare istanza di accreditamento e ad essere istituite sono state l’Università “Guglielmo Marconi” e l’Università “TEL.M.A.”, rispettivamente con D.M. 1 marzo 2004 e con D.M. 7 maggio 2004. Come previsto nel testo originario del D.M. 17 aprile 2003, ed, in particolare, all’art. 5, le istanze di accreditamento dei predetti atenei sono state valutate dal Comitato di esperti, costituito con D.M. 25 giugno 2003, che ha espresso parere favorevole subordinato al rispetto di talune prescrizioni. Nel corso del 2004, è stata istituita, altresì, l’Università telematica “Leonardo Da Vinci” con D.M. 27 ottobre 2004.

Nell’anno 2005, a seguito del parere favorevole subordinato al soddisfacimento di alcune condizioni espresso dal Comitato di esperti, è stata istituita, con D.M. 15 maggio 2005, l’Università telematica “Uninettuno”.

L’emanazione del D.M. 15 aprile 2005, che ha riformato il testo del D.M. 17 aprile 2003, ha determinato, tra l’altro, il subentrare del CNVSU nei compiti prima spettanti al Comitato di esperti. Al fine di svolgere esaurientemente tale ulteriore compito, il CNVSU ha definito, nel doc. n. 10/05, i criteri di valutazione per l’accreditamento degli atenei telematici e per l’accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università.

Applicando i criteri riportati nel doc. n. 10/05, l’11 novembre 2005, il CNVSU ha espresso parere negativo in ordine all’istituzione dell’Università “E-Campus”; tale parere è stato superato e la predetta università è stata istituita con D.M. 30 gennaio 2006.

A seguito del parere positivo del CNVSU, successivamente, sono state accreditate le Università “IUL”, con D.M. 2 dicembre 2005, “Giustino Fortunato”, con D.M. 13 aprile 2006, “Pegaso”, con

D.M. 20 aprile 2006, “Unitel”, con D.M. 8 maggio 2006, “Niccolò Cusano”, con D.M. 8 maggio 2006, “Universitas Mercatorum”, con D.M. 10 maggio 2006.

Nel corso degli anni 2009 e 2010, come previsto dall’art. 9, quarto comma, del D.M. 5 agosto 2004, n. 262, il CNVSU ha proceduto alla verifica dei risultati conseguiti dalle Università telematiche al termine del primo triennio di attività. Le verifiche svolte dal CNVSU hanno riportato risultati complessivamente positivi nonostante il rilievo di alcune criticità, tra cui la diminuzione del numero di studenti immatricolati ed iscritti (“Uninettuno”, “Giustino Fortunato”, “Mercatorum”, “Università di Perugia”, “Guglielmo Marconi”, “Leonardo Da Vinci”), l’eccessivo ricorso a personale a tempo determinato, un forte squilibrio tra il numero di ricercatori e il numero di professori. (“E-Campus”, “San Raffaele”, “Unicusano”, “Uninettuno”, “Mercatorum”), il limitato svolgimento di attività di ricerca (“Pegaso”, “San Raffaele”, “Unicusano”, “Giustino Fortunato”).

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 dell’ “Universitas Mercatorum” esprimendo un giudizio positivo.

Richieste di accreditamento di corsi di laurea per l’anno accademico 2013/2014

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. In particolare:

- l’Università “E-Campus” ha richiesto l’accreditamento dei corsi di:
 - Lingue e letterature straniere;
 - Scienze dell'educazione e della formazione;
 - Scienze della comunicazione;
 - Scienze delle attività motorie e sportive;
 - Scienze e tecnologie agrarie e ambientali;
 - Scienze politiche e sociali;
 - Filologia moderna;
 - Ingegneria civile;
 - Ingegneria informatica e dell'automazione;
 - Ingegneria industriale;
 - Lingue e letterature moderne e traduzione interculturale;
 - Organizzazione e gestione dei servizi per lo sport e le attività motorie;

- Psicologia;
- Relazioni internazionali e politiche europee;
- Scienze dell'economia;
- Comunicazione di impresa e sviluppo risorse umane;
- Scienze agrarie dell'ambiente;
- Scienze pedagogiche;
- L'Università "Pegaso" ha chiesto l'accREDITamento dei corsi di:
 - Scienze turistiche;
 - Economia aziendale;
 - Scienze motorie;
 - Ingegneria civile;
 - Management dello sport e delle attività motorie;
 - Scienze economiche;
 - Scienze pedagogiche;
- L'Università "San Raffaele" ha chiesto l'accREDITamento dei corsi di
 - Scienze della nutrizione umana;
 - Scienze e tecniche delle attività motorie preventivate e adattate;
- L'Università "Unicusano" ha chiesto l'accREDITamento dei corsi di:
 - Ingegneria civile;
 - Ingegneria industriale;
 - Scienze psicologiche del lavoro e delle organizzazioni;
 - Ingegneria elettronica;
 - Ingegneria meccanica;
 - Psicologia delle organizzazioni e dei servizi;
 - Relazioni internazionali;
- L'Università "Uninettuno" ha chiesto l'accREDITamento dei corsi di:
 - Ingegneria civile;
 - Ingegneria informatica;
 - Processi cognitivi e tecnologie;
 - Giornalismo, new media, pubblicità e impresa;
 - Economia e imprese;
 - Ingegneria gestionale;
 - Giurisprudenza;
- L'Università "Giustino Fortunato" ha chiesto l'accREDITamento dei corsi di:

- Educatore nei servizi per l'infanzia;
- Scienze tecniche psicologiche;
- Scienze e tecnologie del trasporto aereo;
- Psicologia,
- Economia aziendale;
- l'Università "Suor Orsola Benincasa" ha chiesto l'accREDITAMENTO del corso di Psicologia;
- l'"Universitas Mercatorum" ha chiesto l'accREDITAMENTO dei corsi di:
 - Scienze del turismo;
 - Scienze economico aziendali.

L'ANVUR, valutando le istanze presentate sotto il profilo disciplinare ed informatico, ha espresso parere negativo in merito all'accREDITAMENTO dei corsi sopra indicati, ad eccezione dei due corsi di cui ha richiesto l'accREDITAMENTO l'"Universitas Mercatorum". Per quanto inerisce al profilo disciplinare, 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 dalla magistratura amministrativa in ordine alla legittimità dei dinieghi di accREDITAMENTO fondati sulle norme soprassessorie, contenute nei decreti ministeriali concernenti la programmazione del sistema universitario, che hanno sancito il divieto di istituire nuove università telematiche.

In particolare, con riferimento all'istanza di accREDITAMENTO di nuovi corsi presentata dall'Università "**Pegaso**", il Consiglio di Stato, sezione VI, con sentenza n. 576 del 30 gennaio 2013, nel valutare la correttezza della sentenza del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, sezione III-*bis*, n. 4400 del 16 maggio 2012, che aveva ritenuto illegittimo il diniego di attivazione di nuovi corsi e aveva annullato l'art. 6, comma 5, del D.M. n. 50 del 23 dicembre 2010 poiché il divieto ivi contenuto non poteva essere previsto in un decreto ministeriale invece che, come imposto dalla legge, in un regolamento, ha stabilito la possibilità di attivare nuovi corsi di studio a distanza. In esecuzione della citata sentenza del Supremo consesso amministrativo, presso l'Università "Pegaso" sono stati accREDITATI, con D.M. del 14 giugno 2013, i corsi di Scienze turistiche, Economia aziendale, Scienze motorie, Ingegneria civile, Management dello sport e delle attività motorie, Scienze economiche e Scienze pedagogiche.

Successivamente, nel corso di un analogo contenzioso intentato dall'Università "**E- Campus**" contro il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, il T.A.R. del Lazio, sede di Roma, sezione III, con ordinanza n. 2249 del 6 giugno 2013, in applicazione dei principi di non discriminazione e di buon andamento dell'azione amministrativa, ha imposto all'amministrazione di

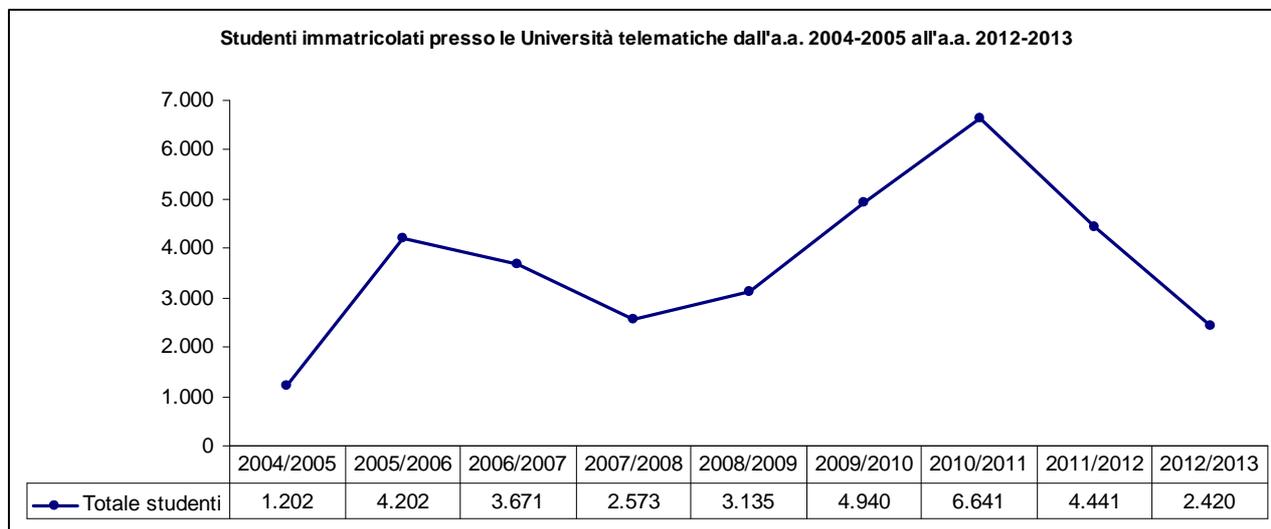
riesaminare l'istanza di accreditamento di nuovi corsi di studio presentata dall'Università "E- Campus" alla luce dei criteri vigenti *ante* D.M. 47/2013 e di adottare i conseguenti provvedimenti. In attuazione della predetta ordinanza e considerata, altresì, la rinuncia dell'università interessata all'accREDITamento dei corsi di Scienze e tecnologie agrarie e ambientali, Organizzazione e gestione dei servizi per lo sport e le attività motorie, Scienze agrarie dell'ambiente, Relazioni internazionali e politiche europee, Comunicazione di impresa e sviluppo risorse umane, a seguito del riesame effettuato dall'ANVUR con parere espresso il 27 giugno u.s, sono stati accreditati, con D.M. del 26 luglio 2013, i corsi Lingue e letterature straniere, Scienze dell'educazione e della formazione, Scienze della comunicazione, Scienze delle attività motorie e sportive Scienze politiche e sociali, Filologia moderna, Ingegneria civile, Ingegneria informatica e dell'automazione, Ingegneria industriale, Lingue e letterature moderne e traduzione interculturale, Psicologia, Scienze dell'economia, Scienze pedagogiche.

Analoga ordinanza cautelare è stata pronunciata dal T.A.R. Lazio, sede di Roma, sezione III, l'1 marzo u.s. (ord. n. 4441), in ordine a simile contenzioso instaurato dall'Università "**Niccolò Cusano**", cosicché, con D.M. del 14 giugno 2013, presso quest'ultima Università sono stati accreditati, ad esito del giudizio di riesame, i corsi di Ingegneria civile, Ingegneria industriale, Scienze psicologiche del lavoro e delle organizzazioni, Ingegneria elettronica, Ingegneria meccanica, Psicologia delle organizzazioni e dei servizi e Relazioni internazionali.

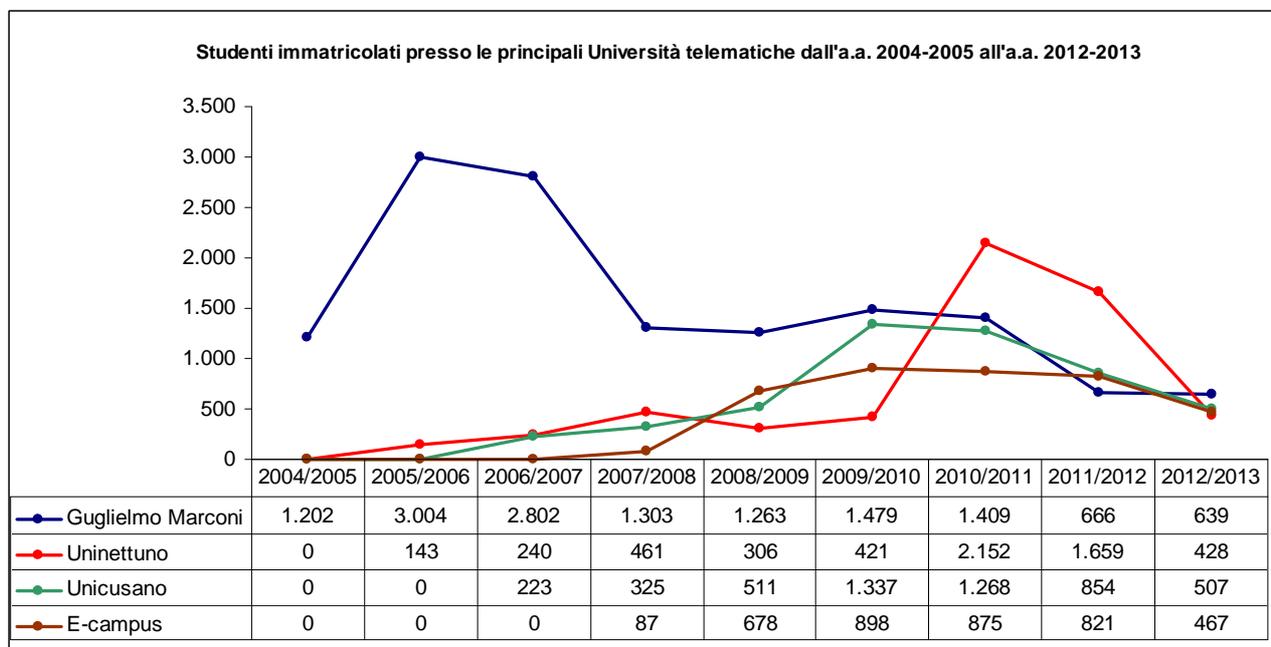
Inoltre, a seguito delle richieste di riesame formulate dall'Università "**Uninettuno**" e "**Giustino Fortunato**" e dei relativi pareri espressi dall'ANVUR in data 24 luglio 2013, sono stati accreditati presso l'Università "Uninettuno" i corsi di Giurisprudenza e Processi cognitivi e tecnologie e presso l'Università "Giustino Fortunato" il corso di Economia aziendale.

Andamento delle iscrizioni, delle immatricolazioni e del conseguimento dei diplomi di laurea

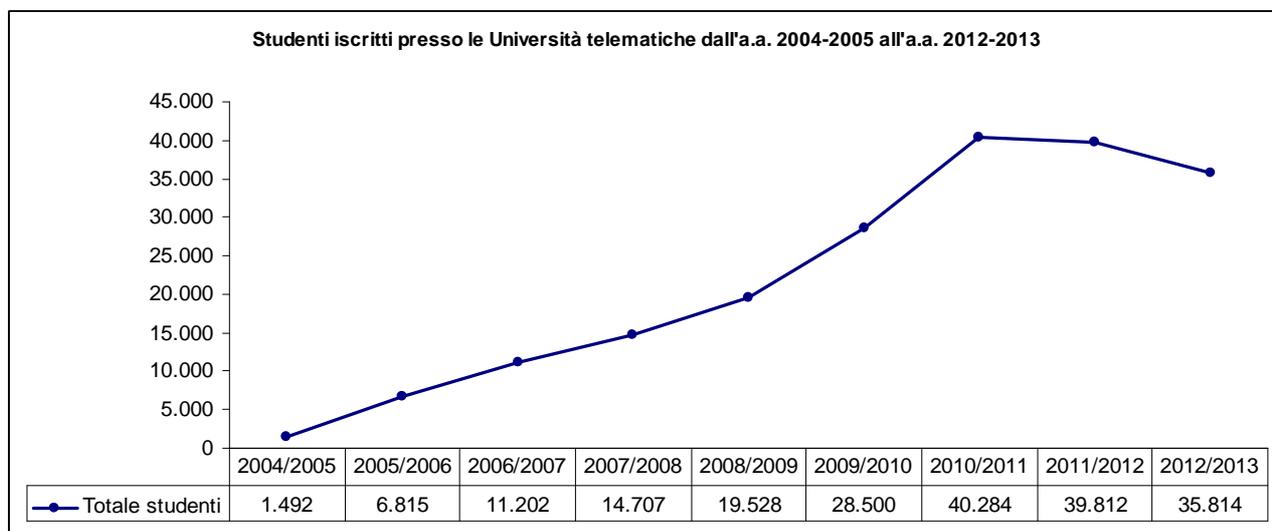
Analizzando il numero di studenti immatricolati presso le università telematiche dall'a.a. 2004-2005 all'a.a. 2012-2013, si osserva come il numero sia progressivamente aumentato sino all'a.a. 2010-2011 per poi giungere ad una progressiva diminuzione.



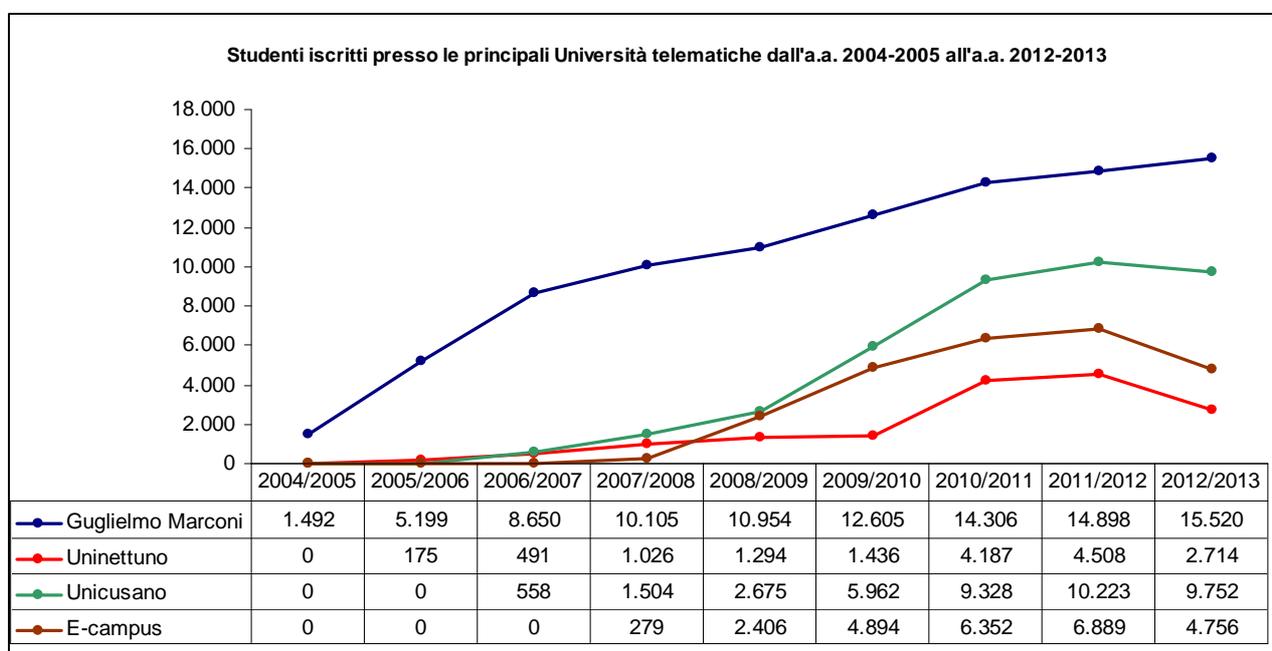
Il dato è confermato, anche analizzando nel dettaglio le università con il maggior numero di studenti immatricolati, cioè “Guglielmo Marconi”, “Uninettuno” e “Unicusano”.



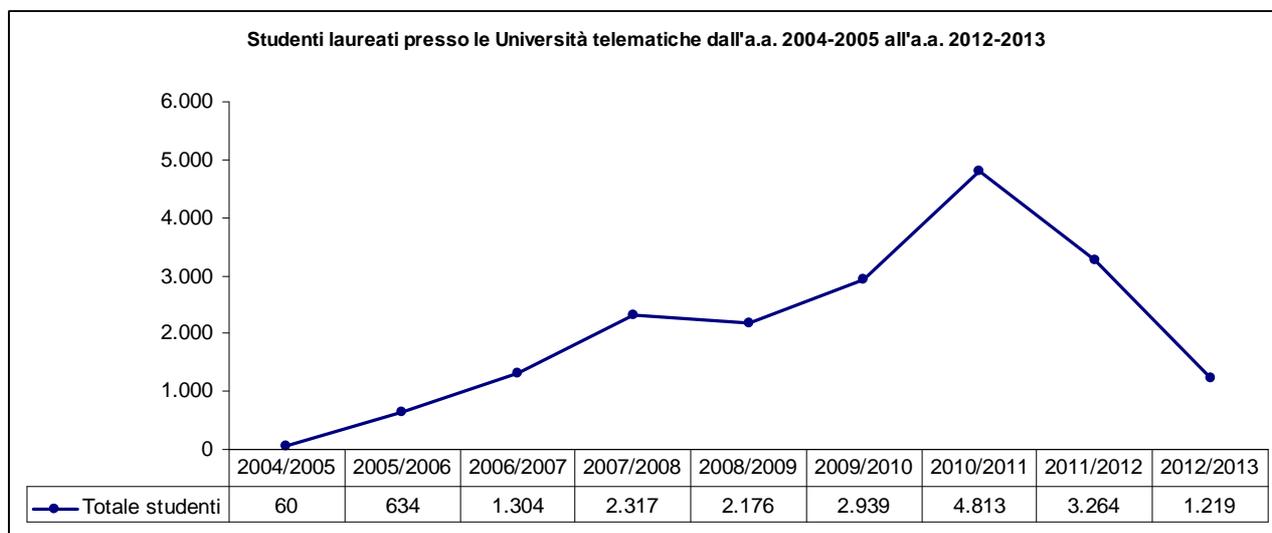
Per quanto riguarda invece il numero di studenti iscritti ad università telematiche è interessante notare come ci sia stato un progressivo aumento sino all'a.a. 2010-2011, per poi diminuire in modo piuttosto contenuto.



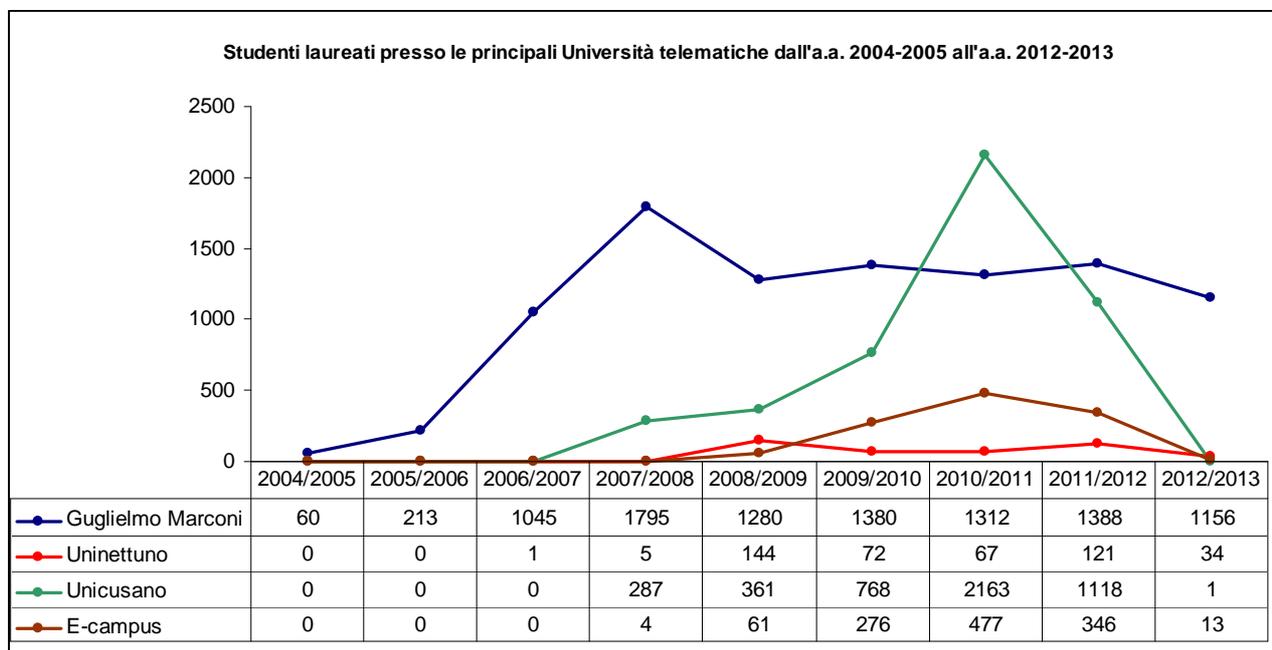
Analizzando infatti nel dettaglio alcune tra le università con il maggior numero di studenti iscritti quali “Guglielmo Marconi”, “Uninettuno”, “Unicusano” e “E-campus” non sempre si assiste ad una contrazione del numero di studenti iscritti, ma in alcuni casi (“Guglielmo Marconi”) il numero è progressivamente aumentato.



Per quanto riguarda gli studenti che hanno conseguito un diploma di laurea presso le università telematiche, si può notare come quest'ultimo dato sia progressivamente aumentato sino all'a.a. 2010-2011 per poi diminuire sensibilmente



Analizzando la situazione nel dettaglio di alcune università, quali “Guglielmo Marconi”, “Uninettuno”, “Unicusano” e “E-campus”, si nota chiaramente come il numero di studenti laureati tenda progressivamente a diminuire.



Resoconto dei lavori della Commissione

Dopo l'incontro del 18 giugno si sono tenuti tre ulteriori incontri, il 5 luglio, il 22 luglio ed il 1° agosto 2013 e la Commissione ha deciso immediatamente di organizzare una serie di audizioni per approfondire le questioni relative all'attività svolta dalle Università telematiche.

Nel corso della riunione del 5 luglio la Commissione ha provveduto all'audizione del Presidente dell'ANVUR, prof. Stefano Fantoni e del Direttore generale per l'Università, lo studente ed il diritto allo studio universitario del Ministero, dott. Daniele Livon.

Il 22 luglio sono invece intervenuti i professori Andrea Lenzi, Presidente del Consiglio Universitario Nazionale, e Andrea Stella, componente del CUN stesso che, oltre ad un'ampia ed articolata informativa orale, hanno fornito alla Commissione un dossier predisposto a cura di un comitato del CUN composto dalla principale normativa di riferimento e da una scheda specifica per ciascuna delle Università telematiche, dove vengono riportati i dati riguardanti la *governance* accademica, le strutture didattiche, la docenza, l'offerta formativa, la popolazione studentesca ed i finanziamenti pubblici.

Come emerge *ictu oculi* dall'*excursus* normativo che precede questi commenti conclusivi, l'intero fenomeno della nascita e dell'improvvisa proliferazione delle Università telematiche è caratterizzato da una convulsa produzione legislativa iniziata nel 2002 (con la c. d. "legge finanziaria 2003), cui ha fatto seguito una sovrapposizione di fonti normative di diversa provenienza (sovranzionale, 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 a distanza abilitati al rilascio di un titolo di studio, da un lato, e l'individuazione dei criteri di ripartizione dei finanziamenti pubblici in favore delle stesse Università telematiche, dall'altro, là ove dette Università abbiano acquisito lo status di Università non-statali a tutti gli effetti.

Per quanto inerisce al vigente sistema di regolamentazione a cui le Università telematiche sono soggette, la Commissione ha rilevato un numero notevole di criticità che emergono in merito ai seguenti elementi:

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

Ulteriori criticità sono poi emerse dall'audizione del dott. Livon, e 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.

Dall'audizione dei rappresentanti del CUN (Prof. Lenzi e Prof. Stella) è emerso come il CUN abbia costantemente analizzato la normativa regolante le Università telematiche (pur senza riuscire ad incidere concretamente sugli scomposti sviluppi del fenomeno), mettendone in evidenza le criticità in specifici documenti ed, in particolare, nel parere generale n. 94 del 13 giugno 2003 e nella mozione del 25 maggio 2010.

Il Prof. Stella ha sottolineato la permanente attualità dei rilievi critici espressi nei predetti documenti, riassumendone i punti cardine e rilevando come il CUN, 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, mostrato perplessità al riguardo. Ha, poi, messo in evidenza che una delle principali lacune delle Università telematiche italiane rispetto alle corrispondenti europee, e in modo particolare rispetto all'esperienza britannica della *Open University*, consiste nell'offrire unicamente servizi didattici e nel non svolgere attività di ricerca né tematica, né metodologica sull'apprendimento a distanza.

Per quanto attiene all'impianto normativo in materia, il CUN ha rilevato che il D.M. 17 aprile 2003, e, più precisamente l'art. 2, comma 2, dello stesso sembra eccedere i confini definiti dalla legge delega 27 dicembre 2002, n. 289, poiché consentirebbe a qualsiasi istituzione, riconosciuta secondo i criteri e le procedure previste nel decreto, di essere riconosciuta Università a tutti gli effetti e quindi di rilasciare ogni tipologia di titolo accademico, incluso il titolo di dottore di ricerca pur non possedendo sufficiente personale docente e non svolgendo alcuna attività di ricerca.

Ulteriore punto critico del sistema – come già accennato – sembra essere costituita dal fatto che le undici Università telematiche esistenti sono state autorizzate non in coerenza con la programmazione

del sistema universitario e con le relative procedure di identificazione degli obiettivi e degli strumenti più idonei per la loro attuazione, così come prescritto dal D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25.

Altre e notevoli criticità del sistema consistono nell'accreditamento *ex ante* senza verifica dello svolgimento dell'attività di ricerca; la non idoneità delle modalità di svolgimento degli esami profitto e della relativa attribuzione dei CFU a garantire il raggiungimento delle previste competenze; l'inesistenza o assoluta inadeguatezza delle attività di laboratorio; l'attribuzione di CFU per attività lavorative pregresse non sostenuta da adeguati criteri; la rilevata minore preparazione posseduta dai laureati presso le Università telematiche rispetto a quella conseguita dai laureati delle Università convenzionali.

A detta del CUN, queste sarebbero le proposte da attuare ai fini di una revisione del sistema:

- esclusione dal novero dei corsi di studio impartibili a distanza di alcune tipologie di corsi di studio;
- introduzione della previsione che le Università telematiche debbano possedere personale docente proprio in modo da coprire ogni corso di studio inserito nella propria offerta formativa;
- introduzione dell'obbligo per le Università telematiche 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 delle Università in questione 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.

Condivisibile, infine, è parso altresì il suggerimento circa l'opportunità di istituire un sistema di valutazione, come rappresentato dall'ANVUR, calibrato sulle specificità di tali Atenei che preveda visite *in loco* almeno annuali e verifichi, 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 di occupabilità dei laureati, le modalità di reclutamento e di trattamento dei ricercatori.

La revisione degli indicatori di valutazione *in itinere* ed *ex-post* appare l'unico strumento a disposizione per razionalizzare l'attuale panorama delle Università telematiche. Un panorama che, peraltro, con alcune eccezioni, suscita non poche perplessità circa la sua stessa efficienza ed efficacia, considerato il numero bassissimo di iscritti e di laureati, drammaticamente calato, come mostrano i grafici della prima parte di questa relazione, 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. A fronte di una riduzione delle Università, della possibilità di un vero irrigidimento dei requisiti (secondo il sistema AVA) e, soprattutto, delle capacità sanzionatorie del MIUR, sentita l'ANVUR (fino alla revoca dell'attribuzione del titolo legale di studio), si deve pur notare che il nuovo quadro legislativo delineato dalla L. 92/2012 in materia di apprendimento

permanente potrebbe aprire nuovi e interessanti spazi per le Università telematiche che dimostrino una solidità istituzionale. Non solo: sarebbe auspicabile 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.

In una successiva riunione la Commissione, al fine di approfondire la ricostruzione del contesto entro il quale operano le Università telematiche, ha proceduto alla lettura e all'analisi dei documenti relativi all'accreditamento delle Università telematiche e dei relativi corsi di studio sulla base dei dati forniti dall'ANVUR, procedendo poi ad analizzare i criteri sulla base dei quali, in un primo tempo, il Comitato di esperti, istituito dall'art. 5 del D.M. 17 aprile 2003, e, successivamente, il CNVSU avevano valutato l'accreditamento delle Università telematiche e dei loro corsi di studio.

In esito allo studio dei citati documenti 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.

La Commissione ha, altresì, riscontrato che le maggiori criticità riguardanti le Università telematiche attengono alla carenza quantitativa di personale docente e al mancato svolgimento dell'attività di ricerca. Di converso, non può non suscitare preoccupazione, sia per la fragilità degli assetti, sia per taluni travalimenti delle norme sullo stato giuridico recentemente segnalati, il massiccio ricorso a personale ricercatore a tempo determinato.

In particolare, quest'ultimo dato ha suscitato forti perplessità in considerazione anche del fatto che il sistema universitario italiano non prevede espressamente *teaching universities*, né al momento è stato manifestato alcun intento politico in tal senso.

Nel corso del successivo dibattito è stata condivisa la considerazione di come i criteri utilizzati per valutare l'accreditabilità delle Università telematiche e dei loro corsi di studio siano stati, dapprima, troppo generici e, successivamente, sebbene rivisti in chiave più stringente, siano, di fatto, stati elusi. Non è un caso, infatti, che le valutazioni espresse di recente dall'ANVUR siano state in gran parte negative.

Proposte di intervento per il miglioramento del sistema

Al termine di questa relazione è opportuno avanzare alcuni suggerimenti a fronte delle numerose criticità sin qui descritte.

In primo luogo, si segnala la necessità di rendere omogenea la disciplina relativa alle Università telematiche rispetto a quella vigente in materia di Università tradizionali espungendo, quindi, dal

sistema la normativa derogatoria in favore delle Università telematiche. In particolare, si auspica un intervento sulla regolamentazione in materia di accreditamento dei corsi di laurea al fine di evitare che, per un mera questione temporale e formale (come è accaduto per 3 Università telematiche su 11), la valutazione ai fini dell'accREDITamento non verta sui requisiti qualitativi, a cominciare da quelli relativi all'efficacia e all'efficienza dei corsi impartiti (inclusi gli aspetti infrastrutturali). Detta regolamentazione deve prevedere criteri almeno identici a quelli delle Università non-statali, senza possibilità di deroga, pena l'annullamento del valore legale concesso dal corso in questione.

In secondo luogo, la Commissione, al fine di raggiungere l'obiettivo di garantire la qualità dell'offerta formativa, 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 per la 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 rileva la necessità di introdurre un preciso obbligo, per il personale docente di queste Università, a svolgere attività di ricerca giungendo a prevedere, anche per le Università telematiche, che i finanziamenti pubblici vengano assegnati, analogamente a quanto stabilito per le altre istituzioni universitarie, in ragione della qualità dell'attività didattica e dell'attività di ricerca. L'ANVUR, al riguardo, dovrebbe prevedere specifiche schede SUA, tenuto conto delle specificità che caratterizzano le offerte formative per via telematica.

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

Quanto ai relativi strumenti di riforma, in considerazione anche della necessaria sincronizzazione dell'intervento proposto con l'imminente conclusione dell'abilitazione scientifica nazionale prevista per la fine del mese di novembre 2013, la Commissione ha individuato due possibili strumenti alternativi:

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 D.L. n. 262 del 2006.

27 ottobre 2013