

ROBERTA CALVANO*

Digitalizzazione e università: una sfida da cogliere o una minaccia per il sistema universitario? **

ABSTRACT (EN): The paper examines some issues related to the impact of digital technologies in the Italian university system. The problem of telematic universities is an opportunity to highlight some of the shortcomings of Italian universities in terms of guaranteeing the right to study.

ABSTRACT (IT): Il *paper* esamina alcuni problemi legati all'impatto delle tecnologie digitali nel sistema universitario italiano. Il problema delle università telematiche è l'occasione per evidenziare alcune carenze degli atenei italiani circa la garanzia del diritto allo studio.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le trasformazioni in atto nella legislazione universitaria degli ultimi decenni. – 3. L'impiego delle nuove tecnologie e la ricerca scientifica nelle università. – 4. Le nuove tecnologie nella didattica e la necessità di un approccio laico. – 5. Tra concorrenza (sleale?) e miglior garanzia del diritto allo studio. – 6. Considerazioni conclusive alla luce del DM 6 dicembre 2024 contenente linee guida per l'offerta formativa a distanza.

1. Premessa

I processi di digitalizzazione, e più in generale la rivoluzione tecnologica che caratterizza la nostra epoca, stanno attraversando la pubblica amministrazione toccandone l'assetto organizzativo, le funzioni, le modalità di lavoro, la fruizione dei servizi da parte dei cittadini e la garanzia dei diritti degli stessi. Si può sin da ora segnalare come anche nel sistema universitario tutto ciò si stia avverando, con la peculiarità per cui in un simile contesto l'impatto delle nuove tecnologie pare destinato a risultare ancor più significativo, con effetti macroscopici che si sono prodotti e continueranno a manifestarsi in relazione alle funzioni svolte negli atenei, in ragione delle peculiarità delle attività che rappresentano le missioni principali delle università. La ricerca e la didattica sembra infatti stiano compiendo un epocale balzo in avanti grazie alle innovazioni tecnologiche e alla digitalizzazione, mentre gli strumenti telematici consentono alla terza missione di aprire finalmente le università al territorio, alla società civile, così come al sistema produttivo. Ciò sta rendendo possibile giungere al superamento di quell'idea degli atenei come torri d'avorio autoreferenziali, che per tanto tempo ha rappresentato la brutta etichetta caratterizzante l'immagine del sistema universitario nel dibattito pubblico italiano¹. La questione della terza missione non sarà però oggetto delle

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Alludeva a questa idea il titolo del volume *Torri d'avorio in frantumi. Dove vanno le università europee*, a cura di R. MOSCATI, M. REGINI, M. ROSTAN, Bologna 2010; la ricerca era stata preceduta da *La crisi del potere accademico in Italia*,

riflessioni in questo contributo, dovendosi ritenere che le problematiche più rilevanti per la riflessione costituzionalistica siano quelle che si stanno producendo in relazione alle missioni della ricerca e della didattica. La rivoluzione digitale in tali ambiti è suscettibile infatti di portare a risultati che caratterizzeranno l'assetto stesso del sistema universitario nei decenni a venire e, come si proverà ad evidenziare nelle pagine seguenti, ciò sta ad oggi innescando processi che, qualora non adeguatamente governati ed indirizzati, sono potenzialmente in grado di orientare il suddetto sistema in una direzione che lo allontana dai principi costituzionali di riferimento.

Una così significativa incidenza sembra poter derivare anche dalle peculiarità del nostro sistema universitario, nel quale ai molti atenei di piccole dimensioni si affiancano non solo i grandi atenei², ma anche undici atenei telematici, che vedono nell'ultimo decennio una crescita di dimensioni molto importante. In tale prospettiva, tra le università statali, diverse sono le tipologie che rischiano il dissesto in alcune regioni italiane alla luce della curva demografica in arrivo nei prossimi due decenni, perdendo in particolare negli atenei del sud una significativa parte del loro bacino di utenza, col ridursi del totale dei giovani nella fascia dai 18 ai 21 anni del 33-34%³.

A tale dato si deve aggiungere quello dei tagli ai finanziamenti che dal 2024 sono tornati ad abbattersi sul Fondo di finanziamento ordinario delle università statali⁴, già pesantemente colpite dalla concorrenza e dal crescente successo delle università telematiche non statali che, accrescendo sempre più il numero degli studenti iscritti, finiscono in discreta parte col sottrarli al bacino di raccolta del sistema universitario pubblico.

L'effetto combinato dei tre fattori rappresentati dai tagli all'FFO, dal calo demografico e dalla concorrenza delle università telematiche rischia di essere a dir poco esiziale in particolare per le piccole università del centro-sud. Si tenterà di leggere questi fattori, nelle prossime pagine, in controtuce in relazione alle dinamiche create dalla legislazione universitaria degli ultimi decenni, cui si somma oggi l'impatto di quella che può essere definita la rivoluzione tecnologica, per provare poi a trarne poi qualche riflessione conclusiva circa le prospettive del sistema universitario italiano.

2. Le trasformazioni in atto nella legislazione universitaria degli ultimi decenni

Anche se non sempre vi è, al di fuori del mondo accademico, piena consapevolezza delle importanti trasformazioni avvenute nel sistema universitario nell'ultimo ventennio, nel mondo accademico è noto come a partire dal 2010 sia stata avviata una vera e propria rivoluzione quanto ai principi ispiratori e alle logiche che governano il lavoro nelle università. Le prime

a cura di G. CAPANO e G. TOGNON, Bologna 2008. Sul punto sia consentito rinviare anche a R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli 2012, in particolare cap. I.

² Si tratta dei nove atenei definiti dal Censis "mega-atenei", avendo oltre 40.000 iscritti, mentre ben dieci atenei non raggiungono i 10.000 iscritti.

³ Si veda il rapporto della FLC CGIL *Il piano inclinato. Rapporto sulle università profit e telematiche*, consultabile [qui](#).

⁴ Nella legge di bilancio per il 2025 il mancato finanziamento per adeguare gli stipendi al tasso di inflazione (che dovrà essere quindi sottratto dagli atenei alla quota di FFO che riceveranno), i tagli agli organici e le riduzioni di risorse per università ricerca e Afam consentono alle finanze pubbliche di risparmiare ben oltre 5 miliardi di euro. *Le Università faticano a chiudere i bilanci, «presto situazione drammatica»*, di L. Cimino, ne *Il manifesto*, 29 dicembre 2024.

avvisaglie di tale corposo processo riformatore erano state rappresentate da alcuni interventi già nel corso degli anni '90, con particolare riferimento al finanziamento delle università ed alla valutazione della performance degli atenei. È però solo a partire dalla legge n. 240 del 2010, e dalla legislazione attuativa scaturita da quell'intervento, che si è avviata negli atenei italiani una lunga e faticosa metamorfosi che le ha orientate in direzione abbastanza distante da quel modello humboldtiano che trovava in Italia la sua matrice normativa nell'art. 33, comma 6, Cost. L'autonomia garantita agli atenei nel testo costituzionale era pensata come strumento funzionale alle libertà agite nel contesto universitario, e quindi alle libertà di ricerca e di insegnamento così ben raffigurate nel primo comma del medesimo articolo. La tutela della ricerca, sapientemente oggettivata dai costituenti nella tutela della "scienza"⁵, e quella dell'insegnamento, più ampia e qualificata in relazione alla propensione per un approccio critico ed un sapere plurale rispetto a quella garantita nell'ambito della scuola⁶, è stata poi garantita ulteriormente tramite il regime pubblicistico della docenza, corollario dell'ideale assimilazione tra le garanzie di inamovibilità dei magistrati e dei professori universitari, di cui si discusse in Assemblea costituente. Naturalmente, parlando di libertà costituzionale di ricerca e insegnamento, non si può negare come la prassi abbia visto sovente episodi in cui a tali prerogative si sia affiancata e sovrapposta una certa tendenza all'autoreferenzialità, oltre ad un proliferare di abusi soprattutto nell'ambito del reclutamento, cui la riforma del 2010 non sembra aver dato un'efficace risposta, portando tuttavia ad un sostanziale e diffuso aggiramento del principio del concorso pubblico di cui all'art. 97, comma 3 Cost.⁷.

Sul sistema universitario che era retto da tali principi, hanno poi fatto irruzione sin dagli anni '90 alcuni rilevanti interventi nel quadro di una più generale tendenza all'introduzione dei paradigmi del mercato nella PA, secondo i dettami del *new public management*. L'ondata neoliberale che travolgeva allora i principi e la stessa architettura del *welfare state* in Italia⁸, sull'onda di una *weltanschauung* spiccatamente economicistica, portava ad un panorama nel quale qualsiasi ente incaricato di garantire servizi pubblici veniva ad essere improntato al rispetto di logiche aziendalistiche, ad agire esclusivamente secondo i dettami della concorrenza, secondo un'ispirazione che finiva col prevalere sull'adempimento dei compiti inerenti i diritti dei cittadini e la funzione pubblica da svolgere.

In questo quadro, analogamente a quanto avvenuto per la scuola e la sanità, si è assistito all'introduzione di principi e meccanismi del mercato nel sistema universitario. Le attività, gli obiettivi e l'organizzazione delle università sono stati via via regolati secondo criteri

⁵ A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica libertà accademica e valori costituzionali* in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in on. di P. Barile*, Padova, 1990, 89. Sul tema v. più di recente G. FONTANA, *Commento all'art. 33*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI, I, Torino, 2006, 694; R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?* in *Rivista AIC*, n. 1, 2018; L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022.

⁶ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 69.

⁷ Sul punto si veda R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, relazione al Convegno AIC su *L'autonomia universitaria*, 28 ottobre 2021, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021, p. 41 ss.

⁸ V. sul punto i contributi riuniti nel fascicolo monografico su *Neoliberalismo e diritto pubblico*, nella *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2020, a cura di C. IANNELLO.

aziendalistici. Gli atenei sono stati così orientati prevalentemente all'accaparramento di risorse e di utenti, in concorrenza tra loro, anche grazie alla proposta di offerte formative definite spesso "attraenti" quando non "sexy" o "appealing". Si è così assistito alla sparizione, spesso sotto specie di accorpamento, di corsi di studio, dottorati di ricerca, oltre che della stessa presenza dell'insegnamento di alcune discipline ritenute sacrificabili in quanto non più appetibili per il "mercato della formazione universitaria", conseguentemente scomparendo progressivamente le linee di ricerca in quegli ambiti, non essendo più necessario per gli atenei reclutare i relativi docenti e ricercatori. L'impoverimento della didattica e della ricerca sono stati poi aggravati dal clima culturale in cui gli studiosi si sono trovati ad operare: competizione continua, *publish or perish*, spinta all'omologazione derivante dai processi di valutazione e internazionalizzazione "a prescindere" non potevano che produrre un abbassamento della qualità della ricerca, cui si è poi sommato, come si vedrà, l'impatto non sempre benefico dell'utilizzo delle tecnologie digitali, come ad esempio avvenuto in relazione al panorama delle riviste scientifiche e ai generi letterari.

Successivamente ai pesanti tagli lineari disposti con la legge n. 133 del 2008⁹, all'epoca della crisi del debito sovrano, certamente strumentali ad un disegno che trovava realizzazione in quegli stessi anni nella legislazione universitaria di altri Stati membri dell'UE¹⁰, si produceva un impatto molto importante sulle dimensioni e i caratteri del comparto della formazione superiore e della ricerca. Basti ricordare come, a valle di tale processo, è stato possibile stimare una riduzione del 27% degli organici della docenza universitaria, ed una crescita del 227% della docenza a tempo determinato. La tardiva e parziale attuazione dell'autonomia universitaria contenuta nella legge n. 168 del 1990, veniva presto seguita da un percorso che, deviando dalla mera attuazione costituzionale, appariva ispirato ad un'idea di università in parte diversa. Non tanto la legge n. 537 del 1993, che istituiva all'art. 5 il fondo di finanziamento universitario delle università ed i costi standard quale unità di misura per il finanziamento, ma soprattutto i decreti ministeriali adottati sulla base del processo di Bologna, n. 509 del 99 e n. 270 del 2004, introducendo il sistema dei crediti formativi (CFU) e il meccanismo delle lauree triennali seguite da lauree specialistiche (3+2) ed orientati apprezzabilmente a favorire la circolazione degli studenti nel contesto dell'Unione, avviavano tuttavia la creazione di un vero e proprio "mercato della formazione universitaria" nel quale la standardizzazione dell'insegnamento trasformava la funzione dell'istruzione superiore in merce da offrire in concorrenza con altri ed a condizioni possibilmente più vantaggiose.

Successivamente, le leggi n. 230 del 2005 e n. 240 del 2010, entrambe meglio note alle cronache coi nomi delle due ministre che ne furono promotrici, completavano il percorso di trasformazione del volto del sistema universitario italiano. Anche a seguito dei numerosi decreti attuativi, prendevano piede negli atenei statali il lavoro a tempo determinato ed importanti elementi di contrattualizzazione nella docenza universitaria, con l'introduzione dei contratti da ricercatore a tempo determinato, l'attribuzione degli scatti stipendiali su richiesta al datore di

⁹ Di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

¹⁰ Sia consentito rinviare sul punto al mio *L'organizzazione del sistema universitario*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di M. BENVENUTI e F. ANGELINI, Napoli 2014, 441 ss.

lavoro (il Rettore) e previa valutazione regolata dalla “*governance*” degli atenei. Anche la competenza disciplinare veniva decentrata presso gli organi di governo degli atenei, ridisegnati secondo un modello simile a quello affermatosi nella legislazione universitaria di UK, Francia, Spagna, nel quale l’attività “gestionale” è affidata a consigli di amministrazione di dimensioni ridotte. Contestualmente, il ridimensionamento degli organi rappresentativi e collegiali ai diversi livelli, a partire dai consigli di facoltà (nella quasi totalità degli atenei abolite) e dai senati accademici, spogliati delle competenze svolte sino a quel momento, appariva come lo specchio di una temperie culturale che vede in Italia le assemblee parlamentari sempre più marginalizzate nelle dinamiche delle forme di governo.

L’approccio economicistico alla scienza e la filosofia aziendalistica hanno quindi finito col prevalere, in applicazione di tale legislazione, nel sistema universitario, a scapito di un pluralismo ed una ricchezza culturale che di esso si nutriva, oltre che della peculiarità delle funzioni svolte in questo ambito, oggi spesso ignorata quando non svilita in una visione colpevolizzante di quello che è, o forse era, il *proprium* del lavoro accademico: la libertà di autodeterminarsi nelle scelte su tempi, oggetto metodi della ricerca e della didattica.

3. L’impiego delle nuove tecnologie e la ricerca scientifica nelle università

Un effetto di ulteriore trasformazione sull’assetto del sistema universitario, che come si è già ricordato, risulta oggi impregnato dell’impronta mercatistica e concorrenziale derivante dalla legislazione di matrice neolibera del ventennio 1990-2010, è poi prodotto dall’impatto che l’uso del *web* e poi la rivoluzione tecnologica negli stessi anni hanno prodotto sulla ricerca, investendo tutte le attività negli atenei legate alla ricerca nei più diversi ambiti.

Le innovazioni che hanno caratterizzato l’impiego degli strumenti non solo nell’ambito dei laboratori di ricerca nelle scienze applicate, ma anche la possibilità di acquisizione e rielaborazione dati nelle scienze umane e sociali sono state enormemente positive ed hanno cambiato in maniera radicale il mondo della ricerca. Basti pensare che non sarebbe più possibile immaginare un lavoro di ricerca in qualsiasi ambito senza l’uso del *web* e delle tecnologie informatiche, e, anche limitandosi all’ambito della ricerca nelle scienze giuridiche, è inevitabile constatare come questo abbia modificato la vita e ampliato enormemente il raggio d’azione di chi fa ricerca, favorendo la conoscenza, la diffusione della stessa, la costruzione di reti di ricerca di livello internazionale.

Sebbene l’impiego delle nuove tecnologie sia stato un fenomeno di indiscussa importanza per lo sviluppo della ricerca accademica, anche in questo ambito sarebbe tuttavia utile un approfondimento ed una riflessione critica.

Limitandosi all’ambito giuridico, ed a quello costituzionalistico in particolare - che ne rappresenta uno spaccato ad un tempo rappresentativo e particolarmente rilevante per la prossimità della ricerca in questo ambito al dibattito politico istituzionale per le tematiche trattate -, si può constatare l’enorme crescita del numero delle riviste del settore, caratterizzate in larga parte per la presenza spesso esclusivamente in rete come riviste digitali. È stato constatato come, a seguito di tale passaggio in rete di una rilevante parte del dibattito scientifico, si sia prodotta la conseguente modifica dei caratteri dello stesso. In questo quadro, il proliferare

di riviste unicamente *online*, unitamente ad altre innovazioni, sembra aver indotto significativi effetti sulle stesse discipline oltre che sulla selezione di chi le pratica.

La storica rivista giuridica Quaderni costituzionali ha dedicato un interessante dibattito al tema¹¹, nell'ambito del quale, pur nella pluralità delle posizioni, è emersa la comune constatazione secondo cui il collocarsi del dibattito scientifico *online* si è sommato all'importante impatto delle procedure di valutazione introdotte dall'Anvur, portando ad un'accelerazione nei tempi di pubblicazione che ha favorito il concentrarsi su tematiche di interesse contingente, legate all'attualità costituzionale, incoraggiando una certa tendenza alla superficialità. La struttura delle procedure di valutazione e di reclutamento, incentrata su criteri meramente quantitativi, avrebbe portato a privilegiare il numero, quindi la velocità rispetto all'approfondimento, nelle pubblicazioni, così come ad influenzare la scelta delle tematiche, nonché ad una prevalenza di posizioni *mainstream*. Con ciò si rischia oltretutto l'emarginazione delle riviste esclusivamente cartacee dal dibattito scientifico disciplinare, oltre al progressivo abbandono di alcuni generi letterari, come le note a sentenza, privilegiando generi diversi, non sempre analogamente utili per l'approfondimento scientifico¹². Il dibattito si chiudeva poi con un impegno, assunto in quella sede dai direttori delle riviste, finalizzato a promuovere un approccio più severo sul piano qualitativo circa il livello dei contributi. L'impegno non sembra sin qui esser riuscito nell'intento di contribuire ad un'inversione di tendenza circa le dinamiche in atto, che certamente prescindono dalle pur apprezzabili intenzioni dei singoli, mentre richiederebbero probabilmente una diversa regolazione delle procedure di valutazione e di reclutamento.

A valle della riflessione svolta dai direttori delle riviste costituzionalistiche, si potrebbe ora aprire una nuova fase nella quale, oltre agli altri problemi ricordati, che tutti influiscono sul futuro delle nostre discipline, essendo peraltro strettamente connessi alla tematica del reclutamento, il dibattito sull'università e la ricerca accademica potrebbe utilmente allargare lo sguardo ai nuovi temi che i più recenti sviluppi dell'informatica stanno portando nel nostro lavoro quotidiano. È tempo infatti che ci si ponga il quesito sul ruolo dell'intelligenza artificiale nel lavoro accademico. Oggi è frequente la constatazione sconsolata circa l'impotenza dei docenti di fronte all'utilizzo crescente dell'intelligenza artificiale da parte dei nostri studenti per il loro lavoro di tesi, ed è impossibile porre un argine a tale fenomeno, almeno fino a quando i *software* antiplagio non avranno terminato la fase di "addestramento" a riconoscere i testi prodotti da *chat gpt* e altri *software* che usano l'intelligenza artificiale generativa. Il tema tuttavia va posto anche con riferimento alle pubblicazioni scientifiche. Non si tratta tanto di riflettere sugli strumenti per arginare il dilagare di fenomeni di plagio o non originalità che del resto già erano diffusi nell'era analogica, peraltro essendo da ultimo emersi relevantissimi casi di cronaca concernenti scienziati di primo piano del mondo della ricerca italiana accusati di frode

¹¹ Si vedano gli atti del seminario *Sull'identità e la funzione di una rivista costituzionalistica*, oggi, pubblicato su *Forum costituzionale* e su *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021.

¹² Sul tema v. più ampiamente E. GROSSO, *Il ruolo delle riviste costituzionalistiche*, oggi in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021, nonché R. CALVANO, *Per una critica della valutazione (di riviste giuridiche, acronimi e altre cose tristi)*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2023, p. 3 ss.

scientific¹³. Il tema sembra piuttosto nel quesito, che dovremmo iniziare a porci, se abbia un senso continuare a scrivere e a pubblicare articoli e lavori che l'intelligenza artificiale può scrivere in pochi istanti, e che hanno una qualità a volte superiore a quella di molti scritti che leggiamo sulle nostre riviste. Il quesito è insomma quello su quale sia il futuro del lavoro accademico, a fronte delle travolgenti trasformazioni che l'intelligenza artificiale sta per produrre nel nostro mondo.

4. Le nuove tecnologie nella didattica e la necessità di un approccio laico

Un ambito della formazione universitaria nel quale il ruolo delle tecnologie informatiche si è palesato anche ai più distratti già da qualche anno è quello della didattica. Sin dal 2020 la pandemia ha portato in tutte le case l'uso di *software* come *gmeet*, *teams*, *webex*, *zoom*, strumenti fino ad allora poco noti, che sono stati messi al servizio di scuole ed università per sopperire all'emergenza che ci ha costretti all'isolamento per lunghi periodi. Come si ricorderà, singolarmente, non è stata offerta allora alcuna indicazione, formazione, né redazione di linee guida da parte del Ministero dell'Università, che all'epoca sembra aver improvvisamente riscoperto il valore dell'autonomia universitaria, dopo qualche decennio di invadenza della normazione ministeriale¹⁴. In proposito sarebbe bastato richiamare all'applicazione almeno il Testo unico della sicurezza sul lavoro (decreto legislativo n. 81 del 2008), che prevede precise norme per l'utilizzo dei videotermini espressamente applicabili anche agli studenti e ai docenti¹⁵, per tacere di una letteratura sulle metodologie dell'e-learning che richiedono che le tecniche pedagogiche si adattino al metodo didattico. Anche da parte dell'Anvur non sembra essersi rilevato che esistevano già allora documenti relativi all'insegnamento a distanza per i quali, dato il peso maggiore in termini di CFU di ogni ora di insegnamento a distanza rispetto a quello in presenza, l'impegno orario nell'insegnamento a distanza può essere ridotto rispetto a quello in presenza.

Successivamente si è assistito ad una prosecuzione nell'utilizzo di tali strumenti come supporto alla didattica, e dell'utilizzo ormai costante del *web* come strumento di ausilio nell'interazione docente-studente, anche solo come tramite per la diffusione di materiali ed informazioni circa la didattica.

¹³ I casi hanno riguardato l'ex presidente della CRUI, Salvatore Cuzzocrea, e il ministro della salute Orazio Schillaci, entrambi al centro di pesanti accuse di frode scientifica. Sul tema, oltre ai molti articoli sui quotidiani si può leggere *Sequestro per oscuramento: in Italia non si può parlare di frodi scientifiche*, pubblicato sul blog ROARS, *Return on academic research*, 12 settembre 2024.

¹⁴ Tanto che vi fu chi parlò di un'Università sotto tutela ministeriale, v. A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, osservazione a sent. n. 383 del 1998, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1998, 3332 ss.

¹⁵ Il decreto legislativo all'art. 2 prevalentemente equipara al lavoratore "l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le *apparecchiature fornite di videotermini* limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione". Relativamente agli obblighi di informazione circa i rischi e la necessità di pause ed interruzioni nell'uso per molte ore di videotermini si vedano gli articoli da 174 a 177.

Il fenomeno dell'impiego delle tecnologie digitali nella didattica, cresciuto significativamente dal 2020, si colloca oggi in un quadro che ulteriormente ne accentua la rilevanza in ragione della crescita vorticoso del numero di studenti iscritti nelle undici Università telematiche presenti in Italia¹⁶. Tali università, istituite "alla spicciolata" con alcuni decreti ministeriali nei primi anni 2000¹⁷ e poi cresciute si potrebbe dire nelle pieghe del sistema, sono state al centro di una discussione nel dibattito accademico, che nell'ultimo anno è divenuta più vivace e si è allargata al dibattito pubblico. Ritenute da molti poco attente al profilo qualitativo della didattica e della ricerca, sono in effetti soggette anch'esse alle complesse regole ANVUR sull'accREDITAMENTO, sebbene abbiano potuto godere di un regime di favore per quanto riguarda i requisiti minimi di docenza, che si giustifica abbastanza agevolmente tenendo presente che il docente a distanza è un docente la cui videolezione registrata può essere vista e ascoltata a più riprese in qualsiasi orario e in qualsiasi giorno dell'anno, da tutti gli studenti. La vera disparità di trattamento con le università statali è dipesa negli anni dal fatto che tali università hanno diffusamente svolto, secondo varie modalità, prove di esame a distanza, accaparrandosi così, a prescindere da dove si collocasse la loro sede, iscrizioni in un bacino di studenti vastissimo, impareggiabilmente diffuso su tutto il territorio nazionale. Le università telematiche così "lucravano" così il vantaggio di offrire l'accesso al diritto allo studio per tutti coloro che per ragioni economiche, di lavoro o familiari fossero impossibilitati a trasferirsi o spostarsi per ragioni di studio. Ciò è potuto avvenire in modo sostanzialmente indisturbato, nonostante l'imponente apparato valutativo dispiegato da ANVUR a partire dal 2010, in deroga rispetto alla disciplina prevista con decreto ministeriale del 17 aprile 2003¹⁸, e pur tuttavia nel rispetto dei regolamenti didattici approvati dal CUN¹⁹.

Il quadro del sistema universitario vede oggi le università del Sud in progressiva difficoltà, avendo perso dal 2012 il 16,7% degli iscritti, quelle delle Isole il 17,1%, mentre le università del Nord Ovest e del Nord Est sono in crescita rispettivamente del 17,2% e del 13,4%²⁰. Il dato si collega alla riflessione sulle Università telematiche alla luce del dettaglio, non proprio irrilevante, per cui uno studente del Sud impiega in media 150 minuti per raggiungere il proprio ateneo, contro la media nazionale di 88, in ragione delle forti carenze delle infrastrutture dei trasporti. Come già ricordato il calo demografico che si preannuncia nei prossimi anni potrà colpire, con picchi del -30% di iscritti, in particolare le università di Basilicata, Molise, Puglia e Sardegna.

¹⁶ Il rapporto già citato della FLC CGIL riferisce di un incremento degli iscritti in questi atenei del 303% nel periodo 2016-2020, conquistando circa 189.000 studenti.

¹⁷ V. F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato*, Bologna, 2015, p. 13 ss.

¹⁸ Recante "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".

¹⁹ La previsione di prove di esame a distanza come normalità nei regolamenti didattici non ha mai destato alcuna attenzione nei regolamenti didattici, nonostante la previsione dell'art. 4, comma 2 del DM del 2003, secondo cui "La valutazione degli studenti delle università telematiche, tramite verifiche di profitto, è svolta presso le sedi delle università stesse, da parte dei professori universitari e ricercatori", nonché nell'allegato tecnico si parlasse di "esame finale di profitto in presenza, nel corso del quale si terrà conto e si valorizzerà il lavoro svolto in rete".

²⁰ I dati sono *Il sistema universitario in Italia tra dinamica demografica e innovazione*, rapporto dell'area studi di Mediobanca di marzo 2024.

Più in generale, nel quadro di una legislazione che mette in competizione tutti gli atenei, pubblici e privati, non solo nella raccolta di finanziamenti - collegati per le università statali al numero di studenti -, ma più in generale alla luce di processi di valutazione finalizzati ad attribuire punteggi e creare *ranking* tra università, dipartimenti, corsi di laurea, alcune università si sono potute avvantaggiare delle logiche di mercato, che tuttavia inevitabilmente portano ad una concorrenza al ribasso (anche al limite della legalità)²¹ nella qualità dell'insegnamento universitario.

Va peraltro dato atto, con riferimento alle innovazioni introdotte dalla digitalizzazione, che un punto di forza degli atenei telematici risiede poi nella capacità di offrire servizi ed una maggiore efficienza nel seguire gli studenti rispetto alle modalità del rapporto docenti studenti proprio delle università statali, improntato tuttora ad un'impostazione di stampo più burocratico ed impersonale. Se si ragiona sulla base della dinamica concorrenziale si comprende in ogni caso come essa non possa che portare tutto il sistema, pubblico e privato, ad un livellamento verso il basso, nel quale è inoltre premiato chi riesce a raggiungere sezioni di mercato non coperte.

5. Tra concorrenza (sleale?) e miglior garanzia del diritto allo studio

La discontinuità introdotta dalla pandemia ha prodotto, come ricordato, un salto in avanti rispetto all'impiego delle tecnologie dell'*e-learning* anche nelle università statali, ma la sfida dell'adeguamento ad un mondo da quel momento interamente cambiato non sembra essere stata pienamente colta. Comprensibili - e in larga parte condivisibili - resistenze culturali da parte del corpo docente, ma soprattutto una certa miopia manageriale da parte degli atenei, che pure ragionano per altri versi come aziende (e si ammantano spesso del relativo linguaggio, ben oltre ciò che il senso del ridicolo consentirebbe) non avevano fatto il conto con la progressiva domanda di formazione da parte di studenti lavoratori da un lato, oltre che con il calo demografico che raggiungerà picchi negativi nella caduta degli iscritti tra gli studenti di 18-24 anni nel corso del decennio 2035-2045²² del - 30%, mentre le trasformazioni economiche e sociali in atto richiedono all'università di contribuire accrescendo il numero di laureati oltre che al *lifelong learning*.

Le trasformazioni sociali in atto mostrano più che in molti altri ambiti la necessità che il sistema universitario si apra all'impiego delle tecnologie nella didattica, assumendo un approccio laico. Tenere conto delle trasformazioni richiamate, significa governare un inserimento e utilizzo delle metodologie di *e-learning* nell'ambito dell'insegnamento

²¹ Si veda tra le tante notizie di cronaca in tal senso i reportage *La fabbrica delle lauree facili*, in *Repubblica* 17 marzo 2024; *Università telematiche: Chi sono i politici dietro le lauree facili*, di M. Gabanelli e F. Tortora, in *Corriere.it*, 24 ottobre 2024; nonché il reportage *Il pezzo di carta* del programma *Report* del 28 aprile 2024, consultabile [qui](#).

²² Secondo lo studio, già richiamato di Mediobanca le università italiane rischiano di subire una perdita di introiti pari a mezzo miliardo di euro, declino attribuibile al crollo previsto del numero degli studenti, stimabile a circa 415 mila iscrizioni in meno (-21,2%) entro il 2041, complice il calo demografico. Si vedano anche le cifre contenute nel rapporto della FLC CGIL, *Il piano inclinato. Rapporto sulle università profit e telematiche*, consultabile [qui](#).

universitario, un passo che appare necessario, laddove ignorare tali processi potrebbe significare lasciarli all'arbitrio dei singoli, o anche al vero e proprio *far west* sin qui realizzatosi.²³

L'insegnamento universitario, ad avviso di chi scrive, deve urgentemente dotarsi di una riflessione concernente l'utilizzo nella didattica degli strumenti digitali, come del resto gli studiosi non hanno esitato a fare dal punto di vista della ricerca, e come è avvenuto in ogni branca del sapere e dei servizi pubblici. Gli strumenti informatici possono essere anche in questo ambito di primaria importanza, se se ne concepisce un utilizzo come strumento che in primo luogo non comporta il venir meno l'essenza dell'*universitas studiorum*, ma anzi valorizzandone l'*ubi consistam*. Si consideri ad esempio, che tra le tante comunità *online* di cui uno studente oggi fa parte, non pare sensato non ve ne sia una costituita dagli studenti che seguono un determinato corso, avvalendosi di una piattaforma nella quale scambiarsi col docente e tra loro informazioni, materiali di approfondimento e aggiornamento. Ciò può inoltre agevolare e incentivare l'incontro e lo scambio in presenza, che non potrà naturalmente mai essere sostituito integralmente, ma semmai arricchito da una comunicazione parallela che segue altri canali e contribuisce a rompere lo schema tradizionale ed ormai inadeguato del docente che impartisce la cosiddetta "lezione frontale", dall'alto della cattedra. Ciò senza tener conto di quanto tali mezzi potranno essere indispensabili per tutti coloro che a causa di disabilità, problemi di salute, eventi straordinari derivanti dal cambiamento climatico, che dovremmo ormai mettere in conto, siano impossibilitati ad una frequenza in presenza delle lezioni.

Un discorso a parte meriterebbe poi la tutela del diritto allo studio degli studenti lavoratori, che non ha trovato negli ultimi decenni adeguata garanzia nel sistema universitario pubblico, venendo anzi da questo tacitamente, anche se forse non consapevolmente, dirottato verso gli atenei telematici.

L'enorme successo di questi ultimi, che ha visto un'impennata di iscrizioni negli ultimi decenni dovrebbe indurre infatti a questo fondamentale quesito, poche volte posto nel dibattito pubblico: cosa offre a questa categoria di studenti, oggi in crescita, il sistema universitario pubblico? Si può rilevare in proposito come sarebbe agevole per le università statali tornare ad immatricolare una percentuale importante di questo bacino di potenziali iscritti offrendo corsi a distanza o in modalità mista, con didattica sia a distanza che in presenza, riservati a studenti che attestino di essere lavoratori ed a persone con disabilità e problemi di salute.

Qualche ateneo sta già provando ad attivarsi in questo senso, ma un'iniziativa ministeriale che incentivi ed allo stesso tempo vigili sull'adeguatezza di simili iniziative agli standard qualitativi, che in ogni caso tutti gli atenei devono rispettare, sarebbe la risposta necessaria per garantire il diritto allo studio oltre che per tentare di salvare il sistema universitario dal pericolo di dissesto che grava sul futuro degli atenei di piccole dimensioni e del sud Italia.

La situazione che si è creata negli ultimi anni, nella quale non vi è stato alcun controllo su quanto avveniva nelle università telematiche, né di iniziativa ministeriale, né da parte

²³ Non ci si riferisce solo all'esperienza di fenomeni abusivi cui si è fatto cenno, verificatisi in alcune telematiche private, ma anche al "fai da te" dell'e-learning improvvisato durante la pandemia nelle università statali, in violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro oltre che di qualsiasi minima nozione di pedagogia dell'insegnamento a distanza.

dell'ANVUR nell'ambito delle visite periodiche finalizzate all'accreditamento dei corsi e delle sedi da parte dei cosiddetti GEV è da questo punto di vista inspiegabile. In particolare non sembra essere emersa alcuna criticità concernente il rispetto della norma sugli esami in presenza, né l'effettivo svolgimento dell'attività didattica nei termini previsti nei diversi documenti, a partire dagli atti normativi ministeriali e dai deliberati dell'Agenzia.

Allo stesso tempo, per le università statali è stata introdotta, si potrebbe dire in modo abbastanza inosservato, la previsione della didattica a distanza come possibile oggetto di obbligo per i docenti degli atenei statali. Ciò è avvenuto per il tramite dell'art. 14, decreto-legge n. 36 del 2022, con cui si prevede il potere degli organi di ateneo di determinare le forme in cui impartire la didattica. In particolare viene eliminata l'aggettivazione "frontale" riferita alle lezioni, con l'effetto di rendere possibile quindi per gli atenei stabilire che esse possano essere impartite anche stabilmente a distanza.

Come si vede da questi due ultimi esempi, la materia non è stata oggetto di un'attenzione e di un approfondimento adeguato sia da parte del legislatore che nel dibattito accademico nel corso degli ultimi anni, con l'effetto di lasciar prevalere le spinte dei portatori di interesse più forti, che non sempre sembrano muoversi in direzione coerente con l'interesse generale.

6. Considerazioni conclusive alla luce del DM 6 dicembre 2024 contenente linee guida per l'offerta formativa a distanza

A seguito della discussione sulla necessità di un ripensamento dell'assetto del sistema universitario in relazione al ruolo giocato dalle Università telematiche, con decreto ministeriale n. 450 del 16 febbraio 2024, è stato istituito un gruppo di lavoro presso il ministero dell'Università e della ricerca. All'esito dei lavori di tale tavolo, che ha discusso principalmente in relazione alla necessità di dare una "stretta" sui requisiti minimi di docenza richiesti alle telematiche, e sulla pratica degli esami a distanza, sulla base di richieste portate avanti principalmente dalla CRUI e, nel dibattito politico, dalle forze politiche di opposizione è stato emanato il DM 1835 del 6 dicembre 2024. Dei due punti richiamati, considerati cruciali in particolare dalla conferenza dei rettori, in quanto grazie ad essi gli atenei telematici si avvantaggiano della possibilità di ridurre i costi, grazie ai requisiti di docenza ridotti, e soprattutto, di accrescere enormemente le immatricolazioni tramite una concorrenza - che non può che essere considerata sleale - con le università tradizionali in ragione del secondo, soltanto la questione posta relativamente agli esami a distanza sembrerebbe aver trovato una parziale soddisfazione nel decreto.

Si prevede infatti il sostanziale dimezzamento dei numeri della docenza richiesti (tramite il raddoppio della numerosità degli studenti per le classi di laurea), ma è prevista poi una norma concernente gli esami di profitto che sembra escludere gli esami di profitto in modalità *online*, pur prevedendosi l'introduzione di possibili deroghe da parte del ministero. L'art. 5 infatti prevede che "le fattispecie di cui al presente comma possono essere integrate con decreto del

Ministro sulla base del mutamento delle tecnologie a disposizione per lo svolgimento degli esami”²⁴.

È sicuramente troppo presto per dare una valutazione della disciplina appena emanata, ma si può intanto segnalare come la questione dello sviluppo abnorme delle università telematiche, caso tutto italiano nel panorama europeo, sia in fondo un “falso problema”, nell’ambito del più vasto problema della sottovalutazione della crucialità dell’Università e della ricerca nel quadro del dibattito politico e nella legge di bilancio. La soluzione al problema dell’Università non può essere quindi solo identificata nella soluzione del “malcostume” spesso emerso sui mezzi di informazione in relazione alle università telematiche private, problema serio sicuramente ma che non può passare unicamente per misure dal respiro così ridotto. Il problema della qualità dell’insegnamento universitario, che comprende al suo interno quello dell’impiego delle nuove tecniche dell’*e-learning* richiederebbe insomma l’allargamento della visuale alle tematiche su cui si è tentato, seppur brevemente, di soffermarsi nel presente contributo. Si tratterebbe insomma di riflettere sulla configurazione e le caratteristiche del sistema universitario nel suo complesso, sulla necessità di garantire più efficacemente il diritto allo studio universitario, diritto inviolabile che vede oggi il legislatore e gli atenei gravemente inadempienti non solo per la carenza di risorse finanziarie destinate a questa voce, ed oggi ulteriormente ridotte nella legge di bilancio per il 2025, ma anche per una carenza di visione circa le nuove problematiche che derivano dalle trasformazioni sociali in atto.

Nel quadro di un esercizio più consapevole e lungimirante dell’autonomia universitaria sarebbe forse possibile supplire a questa miopia del legislatore, ma sarebbe necessario che le *governance* degli atenei mostrassero una visione di quale debba essere il loro ruolo nella società e nei contesti territoriali in cui si collocano. Tuttavia, ciò è difficile possa avvenire sinché gli atenei sono spinti a investire tempo e risorse per la gestione di procedure competitive per ottenere etichette di eccellenza, più o meno falsate dalle discutibili metodologie impiegate nei processi di valutazione, piuttosto che sulla garanzia del diritto allo studio anche alla luce delle critiche prospettive del sistema universitario nel suo complesso.

²⁴ “Le verifiche di profitto, nonché l’esame finale, sono svolti in presenza per tutte le tipologie dei corsi di studio di cui all’articolo 3. Le fattispecie che consentono puntuali deroghe a quanto previsto dal primo periodo, ferma restando la necessità di individuare idonee misure relative all’univoca identificazione dei candidati e al corretto svolgimento delle prove, possono essere disciplinate nei regolamenti didattici d’Ateneo con riferimento a: a) specifiche situazioni personali, relative a studenti con gravi e documentate patologie o infermità ai sensi della l. 104/1992 e della l. 7/1999 o a studenti in detenzione nel rispetto delle linee guida definite dal Ministero della Giustizia – Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria d’intesa con la Conferenza nazionale dei delegati dei Rettori per i poli universitari penitenziari; b) temporanee situazioni emergenziali che consentono l’erogazione della didattica a distanza nonché l’eventuale svolgimento a distanza delle prove d’esame, compreso l’esame finale. In tal caso il provvedimento d’Ateneo che dispone l’attivazione temporanea della modalità a distanza della didattica ovvero delle prove d’esame è sottoposto al preventivo nulla osta ministeriale.

Le fattispecie di cui al presente comma possono essere integrate con decreto del Ministro sulla base del mutamento delle tecnologie a disposizione per lo svolgimento degli esami.

3. Le verifiche di profitto e l’esame finale dei corsi accreditati prevalentemente o integralmente a distanza sono svolte presso la sede legale dell’Ateneo oppure in sedi d’esame con commissioni di esame costituite con modalità definite dal regolamento didattico d’Ateneo, che assicurino comunque la presenza di almeno due docenti della disciplina, tra cui il titolare dell’insegnamento. L’ANVUR provvede a verificare, anche attraverso visite in loco, l’idoneità e l’organizzazione delle prove presso tali sedi d’esame nell’ambito dell’accredito periodico degli atenei”.



Si deve concludere, insomma, offrendo un quadro che non riesce ad essere ottimistico, e che non lo diventa se si ha riguardo poi alla contestuale progressiva contrazione della libertà della ricerca che sembra derivare da una molteplicità di fattori, tra cui le risorse finanziarie nuovamente ridotte, l'aziendalizzazione degli atenei, che ha portato ad una paradossale crescita della burocrazia che i docenti devono gestire, oltre ad altri fattori che non è questa la sede per esaminare. Tra essi si può almeno ricordare tuttavia, che tra gli elementi di contrattualizzazione del regime giuridico della docenza universitaria rientra oggi il comma 6-sexies dell'art. 14, del già richiamato decreto-legge n. 36 del 2022, con il quale si è prevista la possibilità che i regolamenti di ateneo possano modificare il trattamento economico dei singoli docenti secondo criteri che potranno liberamente determinare. Questa innovazione potrà rappresentare un ulteriore fattore disincentivante la libertà del pensiero critico, così come sembrano esserlo le attuali procedure di VQR e ASN.

In questa prospettiva, con riferimento al ruolo giocato dalle nuove tecnologie, non si può che immaginare allora un ritorno ad una diversa concezione dell'autonomia universitaria, da valorizzare in quanto tramite essa si può tornare a costruire l'*habitat* per lo sviluppo della ricerca scientifica e per la crescita culturale ed umana della comunità di studenti e docenti. La digitalizzazione e l'utilizzo delle tecnologie *e-learning* possono rappresentare uno strumento potente per sostenere tale autonomia in tempi di risorse scarse, e soprattutto per gli atenei che, finché non cambieranno i principi ispiratori della legislazione universitaria, non potranno che continuare a subire l'aggressività della *grundnorm* della nostra epoca, la concorrenza²⁵.

²⁵ Sul tema v. C. IANNELLO, *Il falso riformismo degli anni Novanta ovvero l'inarrestabile affermazione della concorrenza come paradigma della regolazione sociale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2021, p. 89.