

***ATENEI FOR PROFIT
CORSI TELEMATICI
SEDI DISTACCATE***

IL PIANO INCLINATO



**Rischi e punti di tenuta
del sistema universitario italiano**



FLC CGIL

*federazione lavoratori
della conoscenza*

INTRODUZIONE.

Il sistema universitario italiano è storicamente policentrico, segnato dalla presenza di atenei promossi da società civile e comunità locali. Come è noto, lo stesso concetto di università si fonda sulla libertà di insegnamento e l'autogoverno dei primi istituti medioevali, promossi da un'iniziativa corporativa di studenti e docenti (Bologna, Padova, Federico II, Siena e Macerata, e in quei primi secoli del millennio anche a Oxford, Cambridge, Salamanca o Parigi). La dialettica tra autonomia accademica e potere politico attraversa quindi i secoli, affermandosi in età moderna con diverse configurazioni. Il cosiddetto modello napoleonico prende a riferimento l'università Imperiale [1806], centralizzata e controllata dal governo attraverso un proprio Ministero. Il modello britannico è segnato da atenei autonomi strutturati su una rete di collegi indipendenti e una certa flessibilità dei percorsi formativi. Il modello americano ha radicalizzato quello britannico, con ampie elasticità formative entro due grandi indirizzi (Art e Science) e una molteplicità di strutture (Teaching e Research University, College e Community college). Il modello humboldtiano [tedesco] coniuga il ruolo pubblico e nazionalmente regolato della formazione superiore con il rispetto di forme di autogoverno, l'affermazione della libertà e della dimensione internazionale delle arti e delle scienze, l'unità di insegnamento e ricerca.

In Italia, il nuovo Stato Unitario della seconda metà dell'Ottocento prese a riferimento i modelli amministrativi francesi, centralizzando anche l'Istruzione Superiore [legge Casati 13 novembre 1859, n. 3725, Testo unico sull'istruzione superiore del R.D. 9 agosto 1910, n. 795 e la cosiddetta riforma Gentile, l. 30 settembre 1923, n. 2101]. Nell'Italia moderna si è quindi determinata un'uniformità di strutture e ordinamenti, subordinando i singoli atenei al potere ministeriale. Nonostante questo, anche nella cosiddetta Era liberale è stata mantenuta l'autonomia di alcuni atenei storici (Bologna, Pisa e Siena), mentre quelli liberi hanno continuato ad essere disciplinati da atti preunitari. Così, accanto alle Statali, furono fondati una serie di atenei con specifiche missioni culturali o professionali, come l'Università Suor Orsola Benincasa [1885], la Bocconi [1902], la Cattolica del Sacro Cuore [1921] o la Lumsa [1939]. Anche in epoca fascista, il Testo Unico [R.D n° 1592/33] ha infatti riconosciuto le Università libere e, anzi, le ha esplicitamente inserite nel sistema nazionale, abilitandole a rilasciare titoli equipollenti a quelli statali e assegnandogli personalità giuridica, con una propria autonomia amministrativa, didattica e disciplinare sotto la vigilanza dello Stato esercitata dal ministro dell'educazione nazionale.

La Repubblica nata dalla Resistenza, anche in reazione al giuramento di fedeltà fascista del 1931, affermò nella Costituzione [articolo 33, comma 1 e 6] che l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento e che le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. La Corte costituzionale [sentenza n. 1017 del 9 novembre 1988] ha precisato come non ci sia nessun dubbio che l'ultimo comma dell'art. 33 sia strettamente collegato al primo, venendo l'autonomia universitaria (da intendersi nel suo senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile) a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura. Così, il combinato disposto del Regio Decreto del 1933 (a tutt'oggi in vigore) e dell'articolo 33 della Costituzione hanno definito l'attuale impianto humboldtiano del Sistema universitario italiano.

Le revisioni di sistema dagli anni '90 ad oggi si sono inserite in questo impianto, radicalizzando l'autonomia nel quadro dei modelli di aziendalizzazione promossi dal New public management di stampo anglosassone (simulazioni di condizioni di quasi-mercato e competizione per le risorse), sino alla loro piena espressione con la cosiddetta riforma Gelmini (legge 30 dicembre 2010, n° 240). Questo ambiente istituzionale ha favorito lo sviluppo delle università non statali: oggi sono quasi un terzo degli atenei abilitati al rilascio dei titoli di studio (31 su 97, di cui 25 fondati dopo il 1991), raccolgono quasi un quinto di tutti gli studenti e studentesse (372.286 sul complesso di 1.909.360, dati USTAT relativi all'a.a. 2022/23) e impiegano il 6,5% del personale docente di

ruolo (a tempo determinato e indeterminato, quasi 4.000 sui 61.000 complessivi). Un insieme molteplice, che comprende università pubbliche (Bolzano e Valle d'Aosta, presenti nell'Elenco ISTAT delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm), atenei con particolari caratteristiche culturali (Cattolica o Bocconi) o disciplinari (Scienze Gastronomiche di Brà o Università medica internazionale UniCamillus), oltre che 11 telematici (di cui 2 con una natura pubblica: UniTelma Sapienza e il consorzio UniNettuno).

L'impianto humboldtiano del sistema italiano, pur nel quadro dell'autonomia radicalizzata degli ultimi decenni, è plasmato da un inquadramento normativo che stabilisce per tutti gli atenei, qualunque sia la loro natura, un regime pubblicistico autorizzativo per il rilascio di titoli accademici che hanno lo stesso valore legale, un'offerta formativa disciplinata da ordinamenti didattici nazionali, medesime modalità di istituzione e di soppressione, identiche procedure di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio, stessi criteri di misurazione e controllo degli standard qualitativi del servizio e del diritto allo studio, un comune regime pubblicistico di reclutamento e gestione dei rapporti di lavoro dei docenti e dei ricercatori, un'analoga subordinazione ai poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministero. Si veda in particolare quanto è previsto da:

- *gli artt. 198 e 199 del Testo Unico [R.D n. 1592/33], che prevedono salvo poche eccezioni omologia di Ordinamento, Personale e Studenti (Titolo I, sezioni I, II e III), a partire dalle Autorità accademiche (art. 6: Rettore, Corpo e Senato accademico; Consiglio d'amministrazione; strutture didattiche e di ricerca, ecc.);*
- *il DM 22 ottobre 2004, n. 270 (autonomia didattica degli Atenei), con la definizione di titoli di studio e ordinamenti didattici [classi di laurea], oltre che, secondo l'art. 11 della l. n° 341/1990, di un Regolamento Didattico d'Ateneo approvato dal Ministero sentito il Consiglio Universitario Nazionale;*
- *la legge del 30 dicembre 2010, n° 240, in particolare gli artt. 1 (principi ispiratori) e 5 (delega interventi per la qualità e l'efficienza), da cui origina il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19, che disegna un sistema nazionale di accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari.*

Il sistema universitario italiano è quindi oggi segnato da questa tensione tra impianto unitario e autonomia radicalizzata, entro cui si sono sviluppati molteplici contraddizioni e squilibri, come abbiamo messo a fuoco nella [Assemblea nazionale di Firenze dello scorso 19 ottobre](#) [la contrazione di risorse, personale e studenti; l'espansione dei costi di frequenza, a partire da tasse e affitti; gli sbilanciamenti nella distribuzione di risorse e studenti; la diversificazione dei rapporti di lavoro tra le sedi].

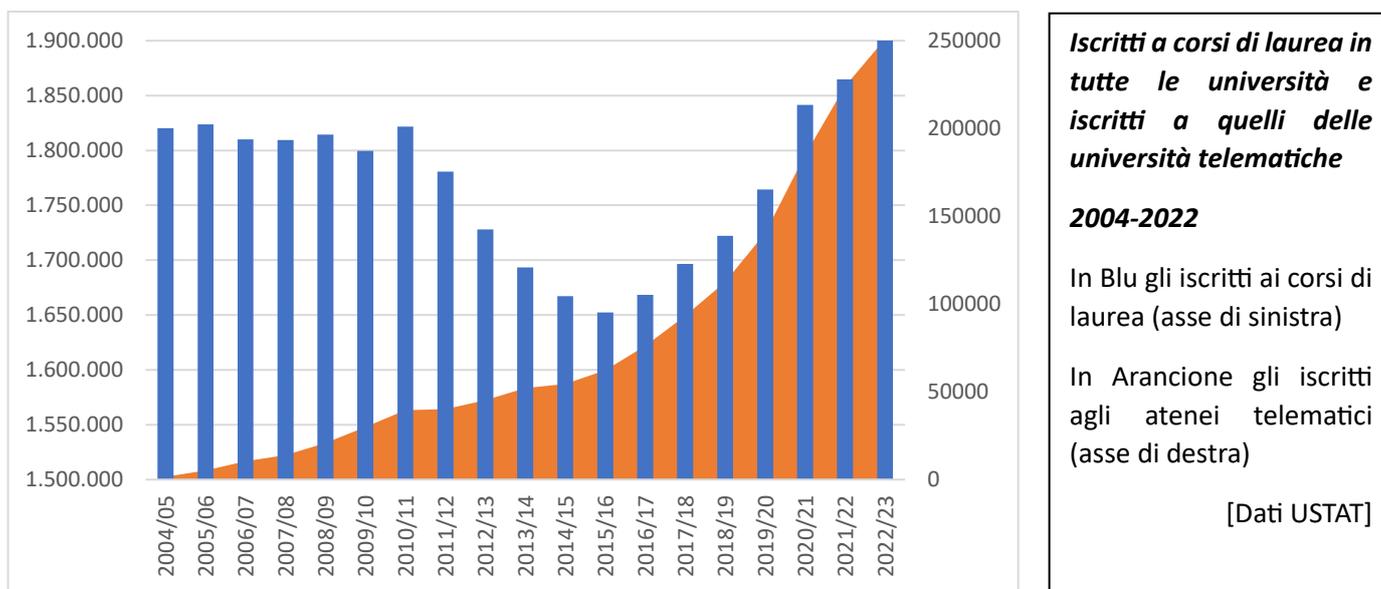
La gestione dell'emergenza pandemica ha ulteriormente enfatizzato questa autonomia, anche con la diffusione di diverse forme di didattica a distanza. L'università italiana, in realtà, ha visto nascere una delle prime esperienze al mondo in questo campo, il Consorzio UniNettuno [1992] e i suoi corsi tramite RAISAT. Proprio questa lunga esperienza, che ha per molti versi anticipato la diffusione di corsi telematici e MOOC [Massive Open Online Courses], ha portato a definire diversi parametri per la loro organizzazione ed erogazione. Ad esempio, il DM del 17 aprile 2003 sull'accREDITAMENTO dei corsi di studio a distanza, e poi le successive Linee Guida [ANVUR, 2014], hanno sottolineato la specificità di questa didattica, il suo maggior carico per i docenti o la necessità di attività interattive a completamento di quelle erogative [faqs, mailing list, web forum ed e-tivity strutturate sotto forma di report, esercizi, problem solving, prove di autovalutazione, questionari o test in itinere]. L'ampia diversificazione emergenziale [lezioni streaming, blended, registrate, semplificate, ecc.] ha quindi aperto una fase di confronto negli atenei sui metodi didattici, comunque già rinnovati negli ultimi vent'anni per la revisione del 3+2, una più estesa programmazione e la diffusione delle slide. Nonostante la strutturalizzazione di alcune forme di lavoro a distanza diffuse negli atenei durante la pandemia (smartworking amministrativo, attività informative e di orientamento, ricevimento studenti, riunioni di ricerca, ecc.), proprio sul versante della didattica si è oggi riaffermata l'importanza della presenza, sia dal punto di vista più diretto dell'apprendimento sia da quello più generale della partecipazione alla vita collettiva dell'università.

In questo panorama complesso, negli ultimi anni si sono imposte ulteriori e significative trasformazioni: l'espansione degli iscritti alle università telematiche, alcuni cambiamenti nei loro assetti proprietari, lo sviluppo di nuove forme didattiche e atenei ibridi. Queste tre dinamiche rischiano oggi di inclinare il piano, modificando cioè profondamente l'intero sistema universitario.

L'INCLINAZIONE DEL PIANO: I PROCESSI IN CORSO

1. L'espansione degli iscritti alle università telematiche

- **Oramai, più del 10% di studenti e studentesse universitari/e è iscritto/a ad un ateneo telematico.** Secondo [i dati USTAT](#), nel 2008/09 gli iscritti a corsi di laurea in queste università erano 20.874 su circa 1.8 milioni; nel 2011/12 erano 40.164 su 1,75 mln, nel 2015/16 erano 62.276 su 1,65 mln. Nell'anno accademico scorso [2022/23] erano 251.017, pari al 13,15% degli iscritti a un corso di laurea, mentre il precedente erano 223.937 e nel 2020/21 (l'anno della pandemia) 184.901 [*Rapporto ANVUR 2023*].

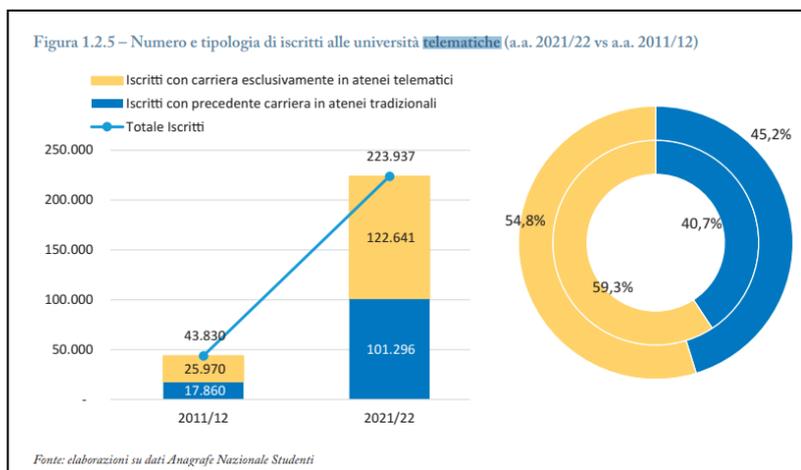


- **La crescita esponenziale parte dal 2016.** In quell'anno l'università italiana nel suo complesso assiste ad un recupero di iscritti, dopo il significativo calo in seguito alle due recessioni 2009-2012 e ai tagli di Tremonti (da 1.821.818 a 1.652.224, con una perdita complessiva di 170mila studenti e studentesse). Nel 2020, con 1.841.372 iscritti, si torna finalmente a superare il dato 2009, sino ad arrivare al 1.909.360 nel a.a. 2023/24. L'università, quindi, ha acquisito in questi anni oltre 257.000 iscritti (+15.5% rispetto all'a.a. 2015/16). Gli atenei telematici in questi anni hanno però conquistato quasi 189.000 studenti (+303,07%). In pratica, oltre il 73% della crescita delle iscrizioni è dovuta all'espansione delle telematiche.
- **Una grande parte è tardiva.** Negli iscritti alle università telematiche si nota una presenza significativa di lavoratori e lavoratrici con più di 31 anni di età. Secondo il rapporto ANVUR 2023, infatti, nell'a.a. 2021/22, l'80% degli studenti delle università tradizionali aveva meno di 26 anni, ma nelle telematiche questi erano solo il 34%, mentre circa il 57% (quasi 2/3) avevano almeno 28 anni e oltre il 45% (quasi la metà) più di 31. Nelle università *tradizionali* l'80% dei laureati aveva 23 anni (rispetto al 66,5% nell'a.a. 2011/12), mentre nelle telematiche sono solo il 20,6% e quasi il 60% dei laureati aveva almeno 28 anni. Una parte importante, cioè, è già inserita nel mercato del lavoro e si iscrive ad un ateneo telematico per completare la propria carriera universitaria: oltre il 70% di loro proviene da atenei statali (*Anvur 2023*).

Tipo ateneo	a.a.	Classe di età degli iscritti					Totale
		Fino a 23 anni	24-25anni	26-27 anni	28-30 anni	31 anni e oltre	
Tradizionale	2011/12	61,9%	14,8%	8,6%	6,4%	8,4%	100%
	2021/22	66,4%	13,4%	6,6%	5,1%	8,5%	100%
Telematico	2011/12	12,0%	6,5%	6,7%	9,1%	65,7%	100%
	2021/22	23,9%	9,9%	8,9%	11,7%	45,7%	100%
Totale	2011/12	60,6%	14,6%	8,6%	6,4%	9,8%	100%
	2021/22	61,5%	13,0%	6,8%	5,9%	12,8%	100%

Fonte: elaborazioni su dati Anagrafe Nazionale Studenti

- **Una parte però è esclusivamente telematica.** Secondo lo stesso rapporto Anvur [2023], più di una metà degli iscritti a questi atenei ha comunque una carriera solo in corsi di laurea a distanza. Infatti, in questi anni si è allargata negli atenei telematici anche la quota degli immatricolati [cioè, i *nuovi iscritti al sistema universitario italiano*]. Bisogna qui sottolineare che il numero degli *immatricolati* è cresciuto in tutta l'università italiana, tornando a



superare negli ultimi tre anni i 330.000: il picco pre-crisi era stato raggiunto nel 2003/04 [338.000], con l'entrata a regime del 3+2. Dopo il baratro dei 268.725 nel 2013/14 e un progressivo recupero, nel 2020/21 (l'anno della pandemia) si sono registrate 336.221 matricole, nel 2021/22 331.679 e nel 2022/23 331.043 [dati USTAT]. In questi tre anni, oltre 22.000 di loro si sono iscritti negli atenei telematici (rispettivamente, 23.817, 24.951 e 22.335): una quota intorno al 7% di tutte le matricole. Questa percentuale è inferiore a quella che gli atenei telematici hanno sul complesso degli iscritti (praticamente la metà), ma non è comunque marginale e nell'ultimo triennio è decisamente cresciuta rispetto al 5% precedente alla pandemia. Nel 2019/20 le matricole alle telematiche erano infatti 16.387, il 5,2% del totale: in pratica, dopo la pandemia si sono stabilmente conquistate 6/7mila matricole in più all'anno. È un aumento di oltre il 40%, che arriva a canalizzare sulle telematiche il 35% dell'aumento complessivo delle matricole registrato in questi anni da tutte le università (+17mila). Certo, non è l'espansione che si registra sull'insieme degli iscritti (300% dal 2016 a oggi, più di 2/3 della crescita) ma non è un risultato da poco e indica una crescente presa delle telematiche anche sugli immatricolati.

Un approfondimento: gli atenei telematici e la loro storia

- **Gli atenei telematici sono 11.** Tenendo conto di una certa variabilità negli anni, prendendo i dati USTAT 2023 la più grande è *Pegaso* (90mila iscritti), seguita da *E-Campus* (47mila iscritti), *Mercatorum* (43mila iscritti); *Cusano* (22mila), *Nettuno* e *Marconi* (15mila), *San Raffaele* (10mila), *Unitelma* (3.300, ma circa il doppio a master e altri corsi avanzati), *Fortunato* (2.200), *IUL* (1300) e infine *Da Vinci* (300).
- **Un numero di corsi ridotto.** Secondo Anvur (2023), nell'a.a. 2021/22 le università tradizionali hanno 5.031 corsi di studio, le università telematiche solo 149 corsi, il 3% circa [il doppio del 2011/12, a fronte di un incremento del 10% circa nelle università tradizionali]. La maggioranza dei corsi negli atenei a distanza fa riferimento all'ambito economico-giuridico e sociale [68, 45,6%], seguono STEM [38, 25,5%], l'area artistica, letteraria e dell'educazione [33, 22,1%] e infine l'area sanitaria e agro-veterinaria [10, 6,7%] con corsi di Sport e Scienze motorie.
- **Una popolazione studentesca concentrata su alcuni corsi di laurea.** I corsi di laurea offerti dagli atenei telematici sono ridotti e il grande numero di studenti e studentesse che registrano si concentrano su alcuni di essi. In particolare, due classi di laurea ci sembra emergano con evidenza in relazione alla concentrazione di studenti nelle università telematiche: la laurea magistrale in *Nutrizione umana* [LM 61] e le lauree in Scienze Motorie [L 22 e LM 67]. I corsi di studi offerti dalle università telematiche mostrano infatti una rilevanza particolarmente elevata nel contesto nazionale. Secondo i dati del [Collegio nazionale dei presidenti dei relativi corsi di laurea](#), nel 2021/22 gli iscritti alla LM-61 in Italia erano pari a 6.873: in quell'anno, ben 2.892 erano iscritti al corso di laurea erogato da un unico ateneo telematico [San Raffaele Roma], secondo i USTAT [il 42%!]. Il successivo anno accademico, gli iscritti a questo corso di studi sono

umentati di 1.166 unità (+40%) ed è ragionevole pensare che sia ulteriormente cresciuto il peso di questo corso di laurea sul panorama nazionale. Secondo i dati USTAT, nel 2022/23 gli iscritti a corsi di laurea in Scienze Motorie erano in Italia 63.564, quasi 28.000 di loro frequentavano atenei telematici. *UniPegaso* è leader in questo ambito disciplinare con 24.841 iscritti e a distanza segue la *San Raffaele Roma* con 2.163 iscritti. Insieme i due atenei coprono, anche qui, il 42% degli iscritti italiani!

- **Le Università telematiche sono state istituite vent'anni fa**, dall'art. 26, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n.289 [Disposizioni in materia di innovazione tecnologica]: *Con decreto del MIUR, adottato di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sono determinati i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici, ai sensi del regolamento di cui al decreto del MURST 3 novembre 1999, n. 509, al termine dei corsi stessi, senza oneri a carico del bilancio dello Stato fatto salvo quanto previsto dalla legge 29 luglio 1991, n. 243, e dall'articolo 2, comma 5, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1998, n. 25. Ai fini dell'acquisizione dell'autorizzazione al rilascio dei titoli accademici, le istituzioni devono disporre di adeguate risorse organizzative e gestionali in grado di: a) presentare un'architettura di sistema flessibile e capace di utilizzare in modo mirato le diverse tecnologie per la gestione dell'interattività, salvaguardando il principio della loro usabilità; b) favorire l'integrazione coerente e didatticamente valida della gamma di servizi di supporto alla didattica distribuita; c) garantire la selezione, progettazione e redazione di adeguate risorse di apprendimento per ciascun courseware; d) garantire adeguati contesti di interazione per la somministrazione e la gestione del flusso dei contenuti di apprendimento, anche attraverso l'offerta di un articolato servizio di teletutoring; e) garantire adeguate procedure di accertamento delle conoscenze in funzione della certificazione delle competenze acquisite; provvedere alla ricerca e allo sviluppo di architetture innovative di sistemi e-learning in grado di supportare il flusso di dati multimediali relativi alla gamma di prodotti di apprendimento offerti."*
- Il [decreto ministeriale del 17 aprile 2003](#) ha quindi declinato i requisiti di accreditamento delle istituzioni universitarie, istituendo anche un Comitato di esperti per il controllo dei requisiti di operatività, poi sostituito dal CNVSU (d.m. 15 aprile 2005) e quindi dall'ANVUR (d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76). Dal 2004 al 2006 sono state accreditate e rese operative le 11 università telematiche oggi esistenti.
- Il governo Prodi bis [Ministro Mussi] ha infatti bloccato l'istituzione di nuove università telematiche con l'art 2, c. 148 del DL 3 ottobre 2006, n. 262 [Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria], convertito con modificazioni dalla L. 24 novembre 2006, n. 286: *Per le finalità di cui all'articolo 26, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, si provvede con regolamento del MUR, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, fermi restando i principi e i criteri enunciati nella medesima disposizione e prevedendo altresì idonei interventi di valutazione da parte del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) sull'attività svolta, anche da parte delle università e delle istituzioni già abilitate al rilascio dei titoli accademici alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento, non può essere autorizzata l'istituzione di nuove università telematiche abilitate al rilascio di titoli accademici.* In pratica, ogni altra autorizzazione è stata subordinata all'emanazione di un regolamento ad oggi mai definito.
- In prima istanza, in realtà, il Ministero aveva interpretato in senso ancor più restrittivo tale normativa, negando anche l'autorizzazione ad accreditare nuovi corsi di laurea da parte di questi atenei. Tale interpretazione è stata superata dalla Giustizia amministrativa, su ricorso prima di *Uni Pegaso* e poi di *E-Campus*, con sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, n. 576 del 30.1.2013, che confermava la sentenza del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, sezione III-bis, n. 4400 del 16 maggio 2012, ritenendo illegittimo il diniego di attivazione di nuovi corsi e così annullando l'art. 6, comma 5, del D.M. n. 50 del 23 dicembre 2010 [ordinanza T.A.R. del Lazio, sede di Roma, sezione III, n. 2249 del 6.6.2013].

2. Gli atenei *profit* e il gruppo *Multiversity*

- **Il 14 maggio 2019 il Consiglio di Stato ha pubblicato un parere che consente alle Università di acquisire la forma di società di capitali**, assumendo quindi esplicitamente un obiettivo *profit* per le proprie attività [n° 1433, Sezione consultiva per gli atti normativi; Pres. Zucchelli, Est. Carpentieri]. La richiesta del parere è venuta dal *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, che sottolineava come *negli ultimi anni sta emergendo una spinta delle università non statali, e in particolare di quelle telematiche, ad aderire a modelli organizzativi sempre più caratterizzati da una logica di impresa con l'esigenza di adottare forme giuridiche di tipo privatistico che seguano le disposizioni del codice civile, con particolare riferimento alle società di capitali*. Il Consiglio di Stato è arrivato a questa valutazione dopo approfondita istruttoria, nella quale sono stati acquisiti non solo i pareri dell'allora MIUR e del MEF, ma anche dell'Università telematica *Pegaso*. Il parere conclusivo è stato positivo, nonostante l'esplicita consapevolezza della *problematicità [...] di una possibile riconfigurazione del modello organizzativo e strutturale che ponga le libere Università private sotto l'egida del profitto e del commercio (in quanto scopo essenziale, causa finalis) della loro stessa costituzione. Ma [...] ritiene che, secondo il principio liberale per cui è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato, debba escludersi la sussistenza di una ragione giuridica imperniata su una pretesa, indefettibile finalità di lucro del modello 'società di capitali', ostativa alla possibilità che le libere Università private rivestano una tale forma giuridica*.
- **Il 5 luglio 2019 è stato pubblicato il Decreto del Presidente del Consiglio di amministrazione dell'Università telematica Pegaso** [Gazzetta ufficiale, Serie generale n. 156], che ne modifica lo Statuto, mediante *adozione della forma giuridica della società a responsabilità limitata, assumendo la denominazione di "Università telematica Pegaso S.r.l."*. Nel decreto, si cita esplicitamente la nota MIUR n. 10282 del 19 giugno 2019 [...], con la quale il Ministero, *acquisito il parere favorevole del Consiglio di Stato*, ha comunicato il *nulla osta in merito alla modifica statutaria proposta dall'ateneo*.
- **Nell'agosto 2019 la stampa (a partire da [il Sole 24 ore](#)) riporta la notizia che il fondo di private equity CVC ha intenzione di diventare socio delle università Pegaso e Mercatorum**. *CVC Capital partners* è un fondo britannico, con sede legale in Lussemburgo, nato nel 1981 come braccio europeo del *Citicorp Venture Fund*, la società di investimento dell'omonimo colosso bancario americano. Il fondo ha intorno ai 50 mld di dollari di capitale raccolto (terzo al mondo nel 2021, quarto nel 2022 e quindicesimo nel 2023 secondo la classifica [PEI 300](#)). La sua attività spazia su settori molto diversi (beni di consumo, servizi finanziari, telecomunicazioni, farmaceutica) e dalla seconda metà degli anni Dieci ha sviluppato una crescente presenza nei settori della salute e dell'educazione. Oltre gli investimenti in Italia, ha acquisito nel 2019 *l'Universidad Alfonso X el Sabio* per [circa 1,1 mld di €](#) [15mila studenti, specializzata in particolare in area sanitaria, la UAX è a circa 30 km da Madrid ed è il primo ateneo privato spagnolo, autorizzato ad operare con la *Ley 9 del 19 aprile 1993*]; nel 2017 il *QA Group (UK)*, per [700 mln di £](#) [un'azienda impegnata nella formazione permanente in campo digitale, con oltre 2.200 corsi e certificazioni, percorsi di apprendistato, corsi base e diplomi post-laurea in collaborazione con università come Northumbria, Solent, Ulster, Middlesex e London Metropolitan University]; nel 2019 il 30% di *GEMS Education*, [per circa 1 mld di \\$](#), [nel mondo uno dei più vecchi e grandi fornitori privati di istruzione K-12, dall'asilo alle scuole superiori, con sede a Dubai, una presenza radicata negli Emirati Arabi e in tutto il Medioriente, oltre che in Africa, India, Gran Bretagna, Svizzera, Francia e USA, per oltre 60 scuole e 120mila studenti]; nel 2021 il gruppo giapponese *TRY*, [per circa 1 mld di \\$](#), [fondato nel 1987, pioniere e principale provider di servizi di tutoraggio personalizzato a casa e in classe]. Infine, nel 2023 ha costruito una *joint venture* con [l'Università di Nicosia](#) (il più grande ateneo di Cipro) per la costruzione di una sede ad Atene in grado di erogare corsi sanitari con titoli di studio riconosciuti.

- **CVC Capital Partners entra effettivamente nel 2019 in Multiversity** (la società di *Danilo Iervolino* che possiede i due atenei telematici), acquisendo il 50% della proprietà. L'*Università Telematica Pegaso*, al momento dell'acquisizione, era già il più grande ateneo online in Italia, con 40mila iscritti; *Universitas Mercatorum* è un progetto nato dall'accordo tra Pegaso e *Unioncamere*, con l'obiettivo di sviluppare la formazione per le imprese di tutti i settori economici, usando proprio l'appoggio logistico e commerciale delle diverse Camere di Commercio. Nel 2021, CVC acquisisce il controllo totale di *Multiversity*, con un investimento complessivo di circa 1,5 mld di €. Nel 2022, a sua volta *Multiversity* acquisisce l'*Università Telematica San Raffaele* di Roma, [attiva in area socio-sanitaria](#). Il gruppo è proprietario anche del 85% del *Sole24ore Formazione* [15% al Sole24 ore], *Università Telematica Pegaso* a Malta e *Certipass* (ente erogatore di EIPASS, *European Informatic Passport*).
- **A Multiversity fa quindi capo la più grande realtà universitaria italiana per numero di iscritti.** Tenendo presente i dati delle iscrizioni all'anno accademico 2022/23, infatti, non stiamo semplicemente parlando del principale erogatore di corsi telematici ma, con oltre 140mila iscritti, del principale soggetto universitario del paese, più esteso della *Sapienza* anche contando l'ateneo telematico da essa controllato (Unitelma). Questa realtà è quindi passata ad *un ordine di grandezza* diverso sia rispetto al primo ateneo telematico [l'*Università Marconi*, riconosciuta dal MIUR nel 2004 per iniziativa di un consorzio formato da Cassa di Risparmio di Roma, Consorzio Interuniversitario FOR.COM, Wind Telecomunicazioni, Cassa di Risparmio in Bologna, Nuove tecnologie Informatiche s.r.l. e Associazione Nazionale Famiglie Emigrati], sia rispetto all'*Università Telematica Cusano*, dal 2016 ad oggi stabilmente tra i 20 ed i 25 mila iscritti e nel decennio precedente il principale ateneo telematico [una realtà conosciuta anche per il suo fondatore e attuale proprietario, Stefano Bandecchi, passato alle cronache come proprietario della Ternana Calcio e recentemente eletto sindaco di Terni]. I tre atenei del gruppo *Multiversity* stanno inoltre sviluppando non solo politiche commerciali coordinate, ma anche modelli gestionali e di funzionamento integrati. In questo format, risaltata tra l'altro come la gestione del rapporto con gli studenti e il passaggio delle informazioni avvenga spesso attraverso i cosiddetti *Learning point* o *Learning center*, ovvero [strutture distribuite sul territorio nazionale](#) che tendono a definirsi come *accreditate* dalle università in oggetto come *centro qualificato d'orientamento per lo svolgimento di progetti didattici, educativi e formativi dell'Ateneo, network dell'Ateneo sul territorio e reale centro di sviluppo e crescita dell'Università*. Solo UniPegaso avrebbe all'attivo convenzioni con quasi 900 di questi centri presenti sul territorio, con propri tutor e personale, a cui vengono di fatto demandati i compiti di tenere i rapporti con gli studenti e le studentesse, non solo in relazione alla promozione dei corsi e all'iscrizione, ma anche a tutte le pratiche amministrative e lo stesso supporto attivo al percorso didattico.
- **Da segnalare, in questo quadro, la sottoscrizione con il Ministero della Pubblica Amministrazione** di un Protocollo per la *formazione continua e innovativa dei dipendenti pubblici*, nel quadro dell'iniziativa *PA 110 e lode* [intesa del 7 ottobre 2021 tra il Ministro per la Pubblica amministrazione e quello dell'Università e della Ricerca, per consentire *a tutti i dipendenti pubblici che lo vorranno di usufruire di un incentivo per l'accesso all'istruzione terziaria: corsi di laurea, corsi di specializzazione e master*]. A settembre 2023, infine, il gruppo ha nominato proprio Presidente *Luciano Violante* e creato un [Advisory board](#) per tutte le sue attività, in cui sono presenti tra gli altri *Pierluigi Ciocca* (ex vicepresidente Banca d'Italia), *Gianni De Gennaro* (già Direttore generale della Pubblica Sicurezza, Direttore del Dipartimento Informazioni per la Sicurezza e Presidente di Finmeccanica/Leonardo), *Alessandro Pajno* (presidente emerito del Consiglio di Stato) e *Giovanni Salvi* (già Procuratore Generale della Corte di Cassazione).

3. Forme didattiche e atenei ibridi

- **L'Università degli Studi Link** è un ateneo non statale, autorizzato ad operare dal Ministero dell'Università come *Link Campus University* nel 2011 [DM n° 374 del 21 settembre 2011]. La sua attività risale in realtà

ad oltre un decennio prima, quando fu fondata come *Link Campus University of Malta* nel 1999, [associata all'Università di Malta](#), e ottenne [nel 2007 il riconoscimento dei titoli maltesi in Italia](#), nel quadro delle convenzioni europee. L'università fu aperta dalla *Fondazione Link Campus University*, in cui protagonista era la *Gestione Link s.p.a*, poi *Global Education Management*, in cui ebbero un ruolo preminente Vincenzo Scotti (presidente dell'ateneo per vent'anni) e Luciano Consoli (imprenditore, in passato editore de *Il Riformista* ed ideatore di *Formula Bingo*).

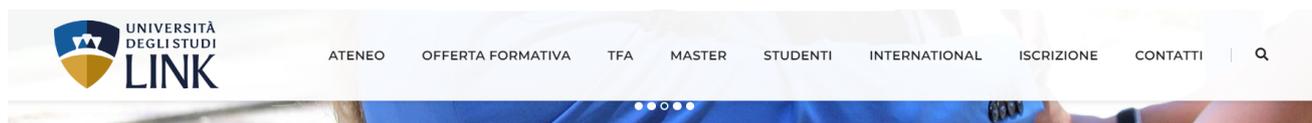
- **La storia della *Link University Campus*, nei suoi primi vent'anni, è stata segnata da molteplici polemiche e indagini.** In particolare, sono passate alle cronache le controversie per la [sua autorizzazione del 2011](#) e per il [caso Mifsud](#) [docente dell'ateneo protagonista del *Russagate*], oltre che i rinvii a giudizio per un [sistema di esami concordati](#) e gli [arresti per frode fiscale legati a falsi progetti di ricerca](#).
- **Nel 2020 l'ateneo è stato interamente acquisito dalla CEPU di *Francesco Polidori***, in realtà [già azionista dal 2004 delle società proprietarie di Link](#). Dal primo gennaio 2022 è in vigore un [nuovo Statuto](#) e la nuova denominazione di *Università degli Studi Link*. Polidori è stato il fondatore della scuola per corrispondenza *Guglielmo Marconi* nel 1969, ha acquisito nel 1995 *Radio Elettra* e fondato *CESD*, *Studium* e *CEPU* [la nota società di tutoraggio e preparazione per esami universitari]. Proprio in relazione al fallimento di *CESD* (Grandi Scuole) nel 2021 è [indagato e arrestato](#) per bancarotta fraudolenta e vari reati finanziari. Polidori è anche il fondatore e principale finanziatore della *Fondazione eCampus per l'università e la ricerca*, a sua volta proprietaria di *E-Campus*, uno dei principali atenei telematici con sede a Novedrate, nell'ex-Centro Formazione IBM in provincia di Milano.
- **L'Università Link conosce oggi una notevole espansione.** Sebbene il numero degli iscritti sia calato intorno ai 5/600 negli ultimi tre anni accademici, in pratica un terzo dei 1.700/1.800 del quinquennio precedente, la nuova gestione ha avviato un significativo piano di crescita dell'offerta formativa dell'ateneo, storicamente concentrata nell'area delle scienze sociali (*Economia e Management, Politica internazionale, Difesa e sicurezza, Comunicazione e Discipline giuridiche*). In quest'anno accademico [2023/24] è stato attivato presso la nuova sede di Città di Castello un corso di laurea magistrale a ciclo unico in *Scienze della Formazione Primaria* [LM 85-bis], con 460 posti a disposizione [DM 1027 del 4 agosto 2023], praticamente raddoppiando le iscrizioni potenziali. Inoltre, sempre quest'anno è stato attivato un corso di laurea in *Medicina e Chirurgia* [LM 41], con 60 posti (selezione a gennaio, inizio dei corsi del primo semestre il 5 febbraio 2023, conclusione il 30 aprile; secondo semestre dal 13 maggio al 12 luglio), presso la sede di Roma e in convenzione con l'*Ospedale San Pietro Fatebenefratelli* [la retta di iscrizione è fissata in euro 19.800 annui]. Inoltre, l'ateneo ha chiesto a CUN e MUR di attivare per il prossimo anno accademico (2024/25) un corso di laurea triennale in *Ingegneria Informatica* [L 8] presso la sede di Napoli e altri 4 corsi di laurea in area sanitaria: presso la sede di Roma *Farmacia* [LM 13] e presso la sede di Napoli *Infermieristica* [L/SNT 1], *Fisioterapia* [L/SNT 2] e *Osteopatia* [L/SNT 4]. La sede principale di Roma viene così affiancata dall'espansione di quella di Napoli (dove sino ad oggi c'era solo il corso in Difesa e sicurezza) e da quella nuova di Città di Castello.
- **La caratteristica principale della nuova gestione dell'Università Link, però, è la promozione strutturale di una nuova forma didattica.** Come si evince dal sito internet dell'ateneo, infatti, *Da quest'anno, tutti i corsi di laurea, generalmente in presenza a Roma, possono essere frequentati anche nelle città di residenza, in modo facile e accessibile*. Le pagine dei diversi corsi di laurea [L-3 Dams, L-18 Gestione aziendale, L-20 Tecnologie innovative comunicazione digitale, L-36 Scienze politiche e relazioni internazionali, LM-56 Economia dell'innovazione, LM-59 Tecnologie e linguaggi della comunicazione, LM-62 Studi strategici e LM-77 Gestione aziendale], infatti, precisano che *Le attività didattiche sono in presenza, ma gli studenti che hanno determinati requisiti possono partecipare anche in live streaming, ovunque si trovino, interagendo in diretta con l'aula*, eccetto quello in Difesa e sicurezza [L/DS], che riporta la dizione *Il corso di laurea in Scienze della difesa e della sicurezza può essere frequentato in live*

streaming per un massimo di 2/3 delle attività formative. I nuovi corsi in Scienze della Formazione Primaria e Medicina e Chirurgia non riportano, al momento, nessuna indicazione sulla frequenza. Dai documenti di accreditamento dei corsi di laurea si può facilmente vedere come i determinati requisiti che giustificano l'uso di strumenti didattici flessibili siano l'esser particolarmente dediti e motivati, fuori sede, lavoratori, con figli piccoli, disabili, o sportivi [cioè, praticamente tutti/e]. I corsi di laurea, in ogni caso, sono attivati e accreditati in presenza [come evidenza lo stesso sito dell'ateneo], mentre bisogna notare che nel quadro del sistema universitario nazionale non è definita in alcun modo l'erogazione e la partecipazione alle lezioni in live streaming, ovunque ci si trovi. Questo è appunto quello che noi definiamo un modello ibrido di erogazione dell'offerta formativa, in cui la didattica in presenza è affiancata da una didattica in live streaming senza alcuna Didattica Integrativa, come quella prevista dalla normativa per i corsi telematici a distanza. Un modello che si concretizza nella creazione di 6 sedi distaccate [Palermo, Catania, Bari, Pescara, Padova, Milano], specificamente dirette all'erogazione degli esami in aggiunta alle tre sedi di corsi di laurea [Roma, Napoli e Città di Castello, che divengono però a loro volta sedi distaccate per i corsi attivi in altra sede].

- **Il nuovo [Regolamento per gli esami di profitto](#) dell'ateneo**, vigente dal 16 maggio 2023, stabilisce infatti inusualmente e al di fuori del *Regolamento didattico di Ateneo* (soggetto a parere CUN e visto del MUR), la possibilità di svolgere gli esami di profitto presso sedi distaccate dell'ateneo per tutti i corsi di laurea, con una commissione di esame parzialmente in presenza e parzialmente a distanza. Come riportato nelle linee guida operative per i docenti *un componente della Commissione sarà presente fisicamente nella sede distaccata e un componente sarà collegato con quest'ultima dalla sede di accreditamento del corso. Secondo l'ateneo, ambedue i componenti della Commissione si troverebbero fisicamente in una sede dell'Ateneo e quindi sarebbero in presenza, anche se in sedi distanti tra loro centinaia di chilometri: un'interpretazione davvero curiosa della normativa. In ogni caso, le linee guida operative dell'ateneo precisa che non c'è nessun vincolo su dove debba stare il docente titolare del corso e che nelle sedi distaccate può esser impiegato anche personale appositamente assunto per tale compito, individuato come docente a contratto senza titolarità di insegnamento e finalizzato a svolgere le attività di verifica dell'apprendimento: anche questa, un'interpretazione davvero curiosa del ruolo del docente a contratto, per rispondere al vincolo posto dalla normativa sull'obbligo di presenza di un docente nelle sedi distaccate (vedi le *Linee generali di indirizzo della programmazione dell'università*, DM 289 del 25 marzo 2021, in particolare l'allegato 4). Le linee guida raccomandano solo di individuare a questo scopo docenti locali trasversali a più docenti, avendo attenzione non tanto al SSD ma al macrosettore concorsuale.*
- **La conferma della nuova natura ibrida della Università degli studi Link** deriva dal fatto che, ad oggi, la normativa italiana prevede la possibilità di istituire sedi distaccate per le prove di esame *solo ed esclusivamente* per i corsi di studio *integralmente o prevalentemente a distanza*. La regolamentazione della pratica di istituire sedi di esame distaccate trova infatti oggi una sua forma generale nelle già citate *Linee generali di indirizzo della programmazione dell'università*, che si succedono triennialmente dal 2016. Nel DM 635/16 (allegato 3, punto 2), nel quale vengono definite le diverse tipologie di corsi di laurea (corsi di studio convenzionali, con modalità mista, prevalentemente a distanza ed esclusivamente a distanza), si precisa infatti che *I corsi di studio prevalentemente a distanza (tipologia 1.c) e integralmente a distanza (tipologia 1.d) possono essere istituiti esclusivamente presso la sede dell'Ateneo. Eventuali sedi distaccate possono essere previste esclusivamente ai fini delle verifiche di profitto da commissioni di esame costituite con modalità definite dal Regolamento didattico d'Ateneo, che assicurino comunque la presenza di almeno 1 docente ogni 30 studenti.* Una formulazione che, nella sua organizzazione rende chiara la limitazione dell'uso di sedi distaccate ai corsi prevalentemente o integralmente a distanza. Questa formulazione si ripete in tutte le successive *Linee generali* triennali, compreso quelle vigenti (DM n.289 del 25 marzo 2021, relative al 2021-23, allegato 4, punto A, lettera

d], dove si precisa anche che per tutti i corsi (anche quelli a distanza) *rimane fermo lo svolgimento in presenza delle prove di esame di profitto e di discussione delle prove finali.*

- **La FLC ha segnalato formalmente questa estensione indebita delle norme previste per i corsi a distanza agli esami di corsi in presenza** [a [giugno 2023](#) e ancora lo [scorso novembre](#)] a Ministero, CUN e per conoscenza a tutti i Rettori delle università italiane, sottolineando il rischio di creare esperienze ibride che esportano modelli didattici e di business delle telematiche nel sistema universitario nel suo complesso, con il rischio, *in una logica competitiva di acquisizione di nuovi immatricolati, di portare più o meno rapidamente alla disgregazione dell'impianto nazionale dei titoli di studio.*



Vivere la
Link
Campus
University
Experience.

“Abbiamo una forte vocazione internazionale che realizziamo attraverso accordi stretti con numerosi atenei esteri al fine di favorire la mobilità di docenti e studenti. Il nostro obiettivo è quello di fornire ai nostri studenti **la preparazione e le competenze necessarie ad affrontare le sfide del mondo del lavoro**, fornendo un'offerta formativa che affianca alla didattica tradizionale un'ampia attività seminariale e di laboratorio, favorito dal lavoro in piccoli gruppi.

Tutti gli insegnamenti sono erogati sia **in presenza**, nel pieno rispetto delle normative vigenti, sia **nella propria città di residenza**, in modo facile e accessibile mediante le nostre nuove infrastrutture tecnologiche e telematiche.

La sede principale dell'Ateneo è situata in un magnifico complesso storico immerso in una grande area verde al centro di Roma, il **Casale di San Pio V**. Edificato da metà del XVI secolo su incarico di Papa Ghisleri, all'inizio del Novecento diventa la sede della Prima Scuola per non vedenti del Regno d'Italia.

Poter studiare in un'Università dalla forte carica innovativa e contemporaneamente condurre la vita accademica in un contesto di rara bellezza, aiuta a valorizzare al meglio lo sviluppo di capacità, di abilità e di riflessioni approfondite, **essenziali per diventare competitivi in un mondo in continuo cambiamento.**”

IL PIANO RIBALTATO: DERIVE E RISCHI DI SISTEMA

Queste trasformazioni, in un sistema già in tensione per la competizione tra atenei e le crescenti sperequazioni tra territori, rischiano di aprire molteplici linee di frattura che allargandosi nel tempo possono arrivare a travolgere l'attuale modello humboldtiano dell'università italiana. Le dimensioni che oggi hanno raggiunto gli atenei telematici, l'introduzione di modelli profit e la loro estensione anche agli atenei in presenza [anche oltre le loro forme giuridiche] rischiano infatti di incidere progressivamente sulle strategie e le forme organizzative di tutte le università, da una parte introducendo nelle attuali condizioni di mercato o quasi-mercato soggetti che potrebbero esser spinti dal proprio scopo di profitto a derogare a livelli qualitativi minimi nella propria offerta, dall'altra innescando una spinta significativa a divaricare mission e offerte formative tra le diverse tipologie di ateneo, spezzando di fatto l'attuale impianto unitario dei titoli di studio. Al di là del problema di doversi dotare di strumenti, organizzativi e normativi, per affrontare anche possibili fallimenti di mercato. In questo contesto, anche in ambito accademico oltre che in quello politico, ci sembra mancare l'opportuna riflessione collettiva e istituzionale sulle dinamiche in corso, le loro conseguenze sistemiche e quindi la necessità di adottare provvedimenti urgenti. Segnaliamo allora cinque fragilità che preoccupano nell'immediato: le possibili contraddizioni tra Funzione pubblica degli atenei e interessi profit, la Libertà didattica e di ricerca, la Qualità dei corsi di studio in relazione ai criteri di accreditamento e requisiti minimi, la Qualità degli studi e la legalità in relazione agli esami, le Lauree in ambito sanitario e per particolari professionalità.

I. Funzione pubblica e interessi profit

- **La creazione di un sistema compiuto di quasi mercato ha attivato in meno di vent'anni soggetti privati profit.** Come abbiamo visto, sono arrivati nel nuovo mercato universitario attori nazionali e player internazionali con rilevanti investimenti. Come ricorda il Consiglio di Stato nel 2019, *L'attività di ricerca e formativa delle libere Università private, che ha una connotazione oggettiva di imprenditorialità e che tende sempre più a svolgersi nell'ambito di un mercato concorrenziale, impone l'esigenza, legittima e ragionevole, di poter attrarre capitali di investimento, per potenziare e migliorare l'offerta formativa e di servizi nella sua complessità, ed è possibile attrarre capitali solo se, tramite la redistribuzione degli utili, si può offrire una giusta remunerazione al rischio degli investitori.* Questa dinamica era già stata sottolineata dalla Commissione speciale dello stesso Consiglio di Stato nel parere n. 2427/2018 del 26 ottobre 2018, in relazione all'esclusione delle Università non statali dalla necessità di qualificarsi come organismi di diritto pubblico, notando come gli atenei privati, *ma entro certi limiti anche quelli pubblici, operano in una logica di vera e propria competizione di mercato, articolando un'offerta formativa e logistica sempre più attraente (programmi, disponibilità ricettive, campus, selezione di docenti di vaglia, etc.) per contendersi la platea degli studenti, dalle cui iscrizioni derivano peraltro, di regola, la propria prevalente alimentazione economica e come anche le università pubbliche sono tenute ormai a gestire il servizio con criteri di economicità, in base ai quali modulano perfino l'ampiezza e il contenuto dello stesso servizio (istituzione o soppressione di dipartimenti e corsi di laurea in relazione al piano finanziario e alle potenzialità del mercato dello studio, investitemi strutturali e calcolo del break even point etc.), per cui si può a ben ragione ritenere che il servizio dell'istruzione universitaria non sia per sé, ontologicamente, di natura non industriale o commerciale, e diventi tale solo ove, a causa della sua meritevolezza, sia gestito dal pubblico con criteri non economici, o dal privato con sostanziosi contributi pubblici.*
- **La costituzione di atenei in forma di società di capitali, e più in generale questa dinamica di mercato** che oramai sostiene la logica di funzionamento del sistema universitario, pone a nostro parere la necessità di una profonda riflessione su come sia possibile armonizzare le esigenze e i caratteri dell'attività imprenditoriale svolta in un mercato concorrenziale con quelle di cura e salvaguardia

dell'interesse generale rivestito dai servizi prodotti e offerti [per usare le parole del Consiglio di Stato nel parere n° 1433 del 2019]. L'apparato normativo che struttura attualmente il sistema universitario è stato sostanzialmente costruito prima dello sviluppo dell'attuale dinamica di mercato (tra il 1933 e i primi anni Duemila), quando si poteva presumere che tutti i soggetti perseguissero prioritariamente un interesse pubblico, indipendentemente dalla loro natura statale o non statale. La definizione delle strategie di business, le scelte operative, lo sviluppo di particolari forme di organizzazione e offerta didattica, l'individuazione di specifiche modalità di erogazione dei servizi, rischiano cioè oggi di esser guidate prevalentemente da logiche di mercato, senza *salvaguardia degli interessi generali* del paese, della società nel suo insieme, delle comunità accademiche di riferimento e di studenti e studentesse in particolare. Gli assetti e gli strumenti di supervisione esistenti (MUR, CUN e ANVUR) ci sembrano, cioè, non assicurare oggi un sufficiente controbilanciamento al prevalere di possibili interessi particolari.

- **Questo problema si pone con evidenza nel caso di possibili fallimenti** di università che abbiano assunto, o che assumano, la forma di *società di capitali*, con il rischio di una liquidazione che non solo disperderebbe un patrimonio culturale e di ricerca, ma aprirebbe inediti problemi di salvaguardia dei percorsi formativi intrapresi dagli studenti, oltre che delle posizioni del personale, a partire da quello assunto in regime pubblicistico. Sebbene il Consiglio di Stato non abbia identificato in questo elemento *ragioni giuridiche impeditive* della trasformazione delle Università in Società di capitali (non essendoci esplicite norme contrarie), lo stesso parere riconosce che le preoccupazioni espresse a tal proposito dalla *Ragioneria generale dello Stato* sono sostanzialmente corrette, dal momento che *la configurazione di tali soggetti nella forma delle società di capitali li esporrà certamente a tutte le conseguenze giuridiche, in termini di responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte, comuni al regime di diritto privato.*
- **Questo problema si pone in ogni caso anche nella vita quotidiana delle università.** Come sottolineato sempre dal Consiglio di Stato, *La sezione non sottovaluta affatto la problematicità e la sensibilità, anche politica, dell'idea di una possibile riconfigurazione del modello organizzativo e strutturale che ponga le libere Università private sotto l'egida del profitto e del commercio (in quanto scopo essenziale, causa finalis) della loro stessa costituzione.* La genericità dei vincoli nazionali e l'assenza di immediati canali di intervento (le normative sugli accreditamenti, ad esempio, si muovono su basi sostanzialmente triennali) sottolineano quindi l'evidenza dei problemi strutturali e operativi che le logiche di mercato rischiano di creare nel garantire la funzione educativa e di ricerca delle università.
- **In questo quadro, si ritiene quindi che oggi esista un vero e proprio buco normativo.** Cioè, al di là di un'opportuna valutazione sull'esclusione per via normativa della possibilità che le università assumano la forma di società profit (come diremo alla fine) e al di là dell'opzione generale di smantellamento di quella logica di *quasi mercato* nelle università italiane (su cui come FLC abbiamo preso posizione sin dalla cosiddetta riforma Moratti, la legge 4 novembre 2005, n° 230), l'assenza di norme specifiche rischia oggi di esser pericolosa per la stessa tenuta del sistema universitario. Questa avvertenza, d'altra parte, sembra esser stata fatta propria dallo stesso Consiglio di Stato, che in conclusione del citato parere *suggerisce tuttavia di non sottovalutare il rischio che, in mancanza di un'apposita disciplina normativa di adattamento, le nuove società di capitali contenenti libere Università private possano incontrare nella prassi operativa taluni problemi applicativi. Ritiene in tale ottica la sezione di dovere rappresentare all'Autorità di governo l'esigenza di valutare pertanto attentamente l'opportunità di farsi promotrice comunque, dinanzi al Parlamento, di apposite modifiche normative che, intervenendo anche sul testo unico di cui al r.d. n. 1592/1933, possano aggiornare la disciplina normativa e adattarla meglio all'ingresso, nel sistema dell'istruzione superiore universitaria, di libere Università private nella forma di società di capitali.*

II. Libertà didattica e di ricerca

- **L'impianto costituzionale dell'articolo 33 definisce saldamente il principio della libertà di ricerca e di insegnamento**, come abbiamo già avuto modo di segnalare. La stessa esplicita interpretazione avanzata dalla Consulta nel 1988 (richiamata in premessa) sottolinea proprio come l'autonomia degli atenei (c. 6) è sostanzialmente funzionale alla sua salvaguardia (c. 1). Questo principio generale, d'altra parte, è richiamato esplicitamente dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n° 240 [*Le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica*] ed è garantito, nell'impianto *humboldtiano* dell'università italiana, dal comune regime pubblicistico dei rapporti di lavoro del personale docente in tutti gli atenei italiani, statali e non statali (come definito, nella sostanza, dal R.d. n. 1592/1933, dal DPR 382/1980, dalla legge 230/2005 e dalla legge 240/2010).
- **La dinamica dell'ultimo decennio ci sembra però costituisca una concreta minaccia a questo principio, per lo sviluppo di logiche di mercato e un'autonomia radicalizzata negli atenei.** La definizione di particolari strategie di *business*, lo sviluppo di particolari forme di organizzazione e offerta didattica, scelte operative guidate da una logica di mercato o di quasi-mercato, infatti, rischiano di incidere sulle libertà di insegnamento e di ricerca dei docenti universitari non solo su un piano generale, ma in ragione di specifici elementi concreti.
- **L'articolo 10 della legge 30 dicembre 2010, n° 240, ha spostato nei singoli atenei contestazioni e provvedimenti disciplinari**, non solo avviando una moltiplicazione della casistica, ma aprendo in alcuni casi la possibilità di interventi diretti del management sulle libertà e sulle opinioni di docenti. Proprio su questa casistica si è moltiplicata, negli ultimi anni, l'azione di tutela che offriamo come organizzazione sindacale a lavoratori e lavoratrici della docenza universitaria, in moltissimi atenei statali e non statali. La FLC è dovuta intervenire anche con azioni pubbliche in difesa della libertà di singoli docenti in università non statali nel 2013, in relazione ad un [provvedimento disciplinare ad UniCusano](#), e nel 2022, in relazione a una [censura pubblica della LUISS](#), senza particolari riscontri dalle istituzioni nazionali di controllo.
- **Oggi ci troviamo di fronte ad una deriva più generale e strutturale:** l'adozione di particolare strategie di business e modelli di offerta formativa spinge infatti alcune università ad adottare soluzioni organizzative, format didattici, strutturazioni degli esami di profitto che vincolano l'azione dei docenti ben oltre quanto previsto dall'articolo 85 del Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, vigente in materia [*Ai professori è garantita libertà d'insegnamento; ma essi hanno l'obbligo di uniformarsi alle deliberazioni della Facoltà o Scuola, per quanto concerne il coordinamento dei rispettivi programmi*]. A titolo di esempio, la FLC è dovuta [recentemente intervenire sull'Università Telematica San Raffaele di Roma](#) perché nelle sue nuove disposizioni relative allo svolgimento degli esami di profitto ha previsto *un format d'esame obbligatorio, scritto e con un preciso numero di domande (31)*, mentre in altri atenei abbiamo ricevuto segnalazioni di pressioni per adottare particolari soluzioni sui testi di esame. Questa situazione, tra l'altro, ci sembra contrastante con gli indirizzi stabiliti dall'art 39 del Regio Decreto 4 giugno 1938, n. 1269 [tuttora vigente], che stabilisce come *gli esami di profitto debbono essere ordinati in modo da accertare la maturità intellettuale del candidato e la sua preparazione organica nella materia sulla quale verte l'esame, senza limitarsi alle nozioni impartite dal professore nel corso cui lo studente è stato iscritto*.
- **In questo quadro, a dimostrazione del rischio di una scarsa tutela dei diritti dei docenti universitari** in queste realtà, può forse esser utile segnalare che praticamente in metà degli atenei telematici (5 su 11) non sono stati trovati Regolamenti o documenti che specificassero gli impegni didattici del personale docente (le ore di didattica frontale per Ordinari, Associati e ricercatori a tempo determinato), e in ogni caso in soli due regolamenti (meno del 20% del totale) è indicato il numero massimo di ore di

insegnamento a cui sono tenuti i docenti universitari [120 annue *nelle varie forme previste*, secondo quanto definito dall'articolo 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n° 230]. In questo contesto come Organizzazione Sindacale riceviamo numerose segnalazioni sulla pratica di assegnare ai diversi docenti carichi ben superiori di insegnamento, anche non retribuiti.

III. Qualità dei corsi, criteri di accreditamento e personale

- Il [decreto ministeriale del 17 aprile 2003](#) ha declinato, da subito, criteri e requisiti di accreditamento **specifici per corsi e atenei telematici**. Al di là della necessaria e corretta definizione di particolari salvaguardie sull'interattività e il supporto a studenti e studentesse, queste norme e quelle che le hanno seguite (nell'ambito dell'istituzione prima del CNVSU e poi dell'ANVUR) hanno infatti previsto criteri e requisiti sostanzialmente semplificati, in particolare in relazione al personale docente.
- **Nel 2010 e nel 2013 ci sono stati due rapporti particolarmente critici su questo**, il primo del CNVSU e il secondo della *Commissione di studio sulle problematiche afferenti alle Università telematiche* istituita con DM 429 del 3 giugno 2013. Il rapporto 2013 tra le altre cose segnalava: *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 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. In terzo luogo, si rileva la necessità di introdurre un preciso obbligo, per il personale docente di queste Università, a svolgere attività di ricerca.*
- **Con l'entrata in vigore del d.lgs 19/2012 si è avviato per la prima volta nel sistema universitario il processo di accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio**. Nell'ambito di tale attività l'ANVUR ha iniziato nel 2014 le prime visite di accreditamento con il modello cosiddetto AVA1, successivamente sostituito dal cosiddetto AVA2 (2017-2021), con visite e valutazioni in tutte le università statali, non statali e telematiche. Infine, il modello AVA3 è stato avviato nell'ultimo triennio ed è il sistema di accreditamento attualmente in corso. Nelle valutazioni AVA2 effettuate sulle 80 università tradizionali, in 7 casi si è ottenuto un giudizio *Molto positivo* (8,8%), in 30 *Pienamente soddisfacente* (37,5%), in 42 *Soddisfacente* (52,5%) e solo una è stato *Condizionato* (1,3%). Delle 11 università telematiche, solo 1 ha ottenuto un giudizio *Pienamente soddisfacente* (9%), mentre la maggioranza ha ottenuto un giudizio *Soddisfacente* (8 atenei, 72,7% del totale) e 2 hanno ottenuto un giudizio *Condizionato* (18,2%). Nessun ateneo, tradizionale o telematico, è stato trovato *Insoddisfacente*.
- **Nel 2018 c'è stato un tentativo di definizione del Regolamento** previsto dalla normativa che aveva imposto il blocco a nuovi atenei telematici (DL 262/2006). La Ministra Fedeli ha istituito un *Tavolo tecnico* per rivisitare le attuali disposizioni in tema di Università telematiche [[DM 196/2018](#)]. Il tavolo era composto da componenti CUN, ANVUR, CRUI e dirigenti MUR, nonché da un rappresentante delle Università telematiche. Il suo lavoro si è arenato senza dare alcun esito.
- **Il 14 ottobre 2021 la Ministra Messa ha emanato il [DM 1154/21](#) su Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio**. Questo decreto ha rivisto i requisiti didattici per le università in termini di tipologia di docenti incardinati e modalità di calcolo dei numeri massimi/minimi di studenti per ogni corso di laurea, senza prevedere distinzioni fra atenei telematici e tradizionali, pur prevedendo criteri diversi per i corsi di studio a distanza (indipendentemente da chi siano erogati). Cioè, ha di fatto eliminato le previsioni particolari sui requisiti minimi del DM del 17 aprile 2003, senza una generale revisione della regolamentazione come prevedeva il DL 262/2006, su cui si erano arenati i tentativi del 2018, di fatto determinando un significativo innalzamento dei docenti necessari per accreditare e tener aperto un corso di laurea in questi atenei. Un secondo decreto direttoriale, il

2711/2021, ha quindi fissato al 30 novembre 2024 la data di verifica dei requisiti. A fine gennaio 2024, i deputati Ziello, Iezzi, Bordonali, Ravetto e Stefani [Lega Nord] hanno presentato in Commissione Affari Costituzionali un [emendamento al Milleproroghe](#) per prevedere che gli indicatori relativi all'autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio trovino applicazione non prima dalla definizione dell'offerta formativa dell'anno accademico 2024/2025. L'emendamento non è stato approvato, con parere contrario del MUR e comunicati critici della CRUI.

- **Multiversity aveva comunque provato a fermare il decreto Messa** con un ricorso al TAR, con esito negativo [sentenza breve n. 17236 del 21 dicembre 2022, Sezione Terza, Tribunale Amministrativo del Lazio]. Notizie di stampa hanno riportato anche la presentazione di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nel febbraio 2022, [anche questo fallito](#). I ricorsi avviati, però, avevano prodotto un nuovo Tavolo [Dm 294/2021] per la definizione dell'offerta formativa, la garanzia della qualità e della sostenibilità della formazione, l'utilizzo delle tecnologie di e-learning, in cui ridiscutere anche i criteri del DM 1154/2021. Ad oggi non se ne conoscono gli esiti.
- **Il DM 450 del 16 febbraio 2024 ha però istituito presso il Ministero dell'università e della ricerca un nuovo Gruppo di lavoro** con il compito di esaminare la vigente disciplina in materia di università telematiche, allo scopo di formulare eventuali proposte di modifica della stessa. Il gruppo di lavoro, presieduto direttamente dalla Ministra, è composto dagli 11 Rettori delle telematiche, il Presidente dell'Associazione *Università Italiane Telematiche Digitali*, i Presidenti di CRUI e ANVUR, un consigliere del CUN e tre dirigenti MUR. Nei suoi lavori, questo gruppo è stato di fatto allargato ad altri due rettori nominati dalla CRUI.
- **Concorsi e programmazione.** Quello che risulta, sia dai bilanci sia dall'attività di alcuni atenei telematici, è un piano di assunzione particolarmente nutrito, proprio in vista della scadenza del 30 novembre 2024. Per fare alcuni esempi, da gennaio 2023 ad oggi *Pegaso* (con un organico di 60 docenti di ruolo ad agosto 2023) ha bandito 105 posizioni (22 professori Ordinari, compreso 5 trasferimenti; 29 Associati e 52 RTT, ricercatori in *tenure track*, oltre a 2 trasferimenti di RTI); *Mercatorum* (67 docenti ad agosto 2023) 28 posizioni (3 Ordinari, 15 associati e 10 RTT); *San Raffaele Roma* (68 docenti ad agosto 2023) 44 posizioni (3 Ordinari, 23 associati e 18 RTT); *Ecampus* (con un organico di 78 docenti ad agosto 2023) 76 posizioni (39 Associati e 37 RTT). *Link*, ateneo non telematico, nel quadro dell'espansione dei suoi corsi nell'area educativa e sanitaria, con un organico di 49 docenti di ruolo ad agosto 2023 ha previsto nuovi bandi 37 posizioni (27 Associati e 10 RTT).
- **L'organico essenziale degli atenei telematici.** Come segnalava il Rapporto del 2013, gli atenei telematici hanno un personale di ruolo ridotto e talvolta si nota l'assenza, o la carenza, di strutture di ricerca. ANVUR, nel suo rapporto 2023, sottolinea che, al di là dei requisiti minimi, nelle università telematiche si evidenzia un rapporto tra studenti e docenti di ruolo abnorme. Il problema, cioè, non è solo quello del *numero minimo di docenti incardinati per attivare un corso di studio*, secondo i criteri e le piattaforme di accreditamento previste da ANVUR e Ministero. Il problema è il rapporto tra l'organico complessivo dei docenti di ruolo e il numero di studenti che devono seguire. Questo è un rapporto considerato centrale nella valutazione di qualunque ateneo e, in generale, di qualunque sistema universitario. Questo rapporto, infatti, non è solo relativo agli insegnamenti (cioè, al rapporto diretto tra docente e studente nella didattica), ma alla possibilità di seguire e interagire nel corso di attività formative che nei percorsi accademici non si esauriscono in aula (a partire, ad esempio, da attività laboratoriali e seminariali, o dal supporto nella costruzione e nella preparazione dell'elaborato finale, le cosiddette Tesi di laurea). In Italia, sull'intero sistema universitario questo rapporto è intorno 1/30: 1 docente in ruolo ogni 30 studenti. L'OCSE, nei suoi rapporti *Education at Glance*, registra per l'Italia un rapporto di 1/21, considerando anche il personale docente non di ruolo (*a contratto*). In ogni caso, sono numeri alti, risultato anche della significativa contrazione del sistema italiano nei primi anni Dieci di questo secolo, a

fronte di una parallela espansione in altri grandi paesi europei, in linea con gli Obiettivi di Lisbona 2020. A titolo di esempio, al di là di Belgio (1/27) e Irlanda (1/22), gli altri paesi europei hanno rapporti molto più bassi di quello italiano: 1 a 14.3 p la media nella UE, con 1 a 16.7 la Francia, 14.9 Austria, 14,8 Portogallo, 11.6 Spagna, 11.1 Germania, 10.8 Polonia, sino all'8.4 della Norvegia o il 4.9 del Lussemburgo. Le università telematiche italiane hanno invece un rapporto studenti/docenti di ruolo di *un ordine di grandezza* diverso: secondo il Rapporto ANVUR [2023] è *passato da 152,2 del 2012 a 384,8 del 2022* (quasi tredici volte superiore rispetto alle università tradizionali).

Tabella 1.5.3 – Numero docenti per tipo di ateneo e area geografica e rapporto studenti/docenti (anni 2022 e 2012)

Tipo ateneo	Area geografica	2022	2012	Diff. 2022-2012	Diff. %	2022 studenti per docente	2012 studenti per docente
Atenei tradizionali (statali e non statali)	Nord-Ovest	15.080	13.420	1.660	12,4%	30,7	29,5
	Nord-Est	12.585	10.995	1.590	14,5%	27,6	27,9
	Centro	14.382	14.577	-195	-1,3%	28,7	28,6
	Sud	12.718	11.721	997	8,5%	27,7	36,1
	Isole	5.752	6.304	-552	-8,8%	26,0	28,8
	Totale		60.517	57.017	3.500	6,1%	28,5
Atenei telematici	Totale	582	288	294	102,1%	384,8	152,2
Totale		61.099	57.305	3.794	6,6%	31,9	30,8

Fonte: elaborazioni su Banca dati MUR – Personale atenei e Anagrafe degli studenti

- **Abbiamo verificato la situazione al 1° settembre 2023**, elaborando i dati a disposizione di USTAT e dell'*anagrafe docente Cineca*. Con 1.908.360 studenti iscritti all'anno accademico 2022/23 e 63.758 docenti in ruolo (a tempo indeterminato e determinato), il rapporto complessivo è pari a 1/29.95 (in leggero miglioramento dal 2022 per effetto del piano straordinario di assunzioni). Nelle università statali il rapporto è pari a 1 a 25.8; nelle università *non statali* a 33.60; però, se si scorporano le non statali tradizionali, in questa realtà il rapporto è 1 a 26.31 (superiore, ma paragonabile a quello delle statali). Nelle università telematiche il rapporto è 1 a 342.92: 732 docenti di ruolo per 251.017 studenti [1.14% dei docenti di ruolo per il 13.15% di studenti e studentesse]. Un rapporto in calo rispetto a quello segnalato dall'ANVUR, proprio per effetto delle assunzioni finalizzate a rientrare nei criteri minimi entro il 30 novembre 2024, e che sarà probabilmente destinato a diminuire ulteriormente entro quella data, quando saranno a regime tutte le nuove assunzioni. Però, questo rapporto rimane di un ordine di grandezza *altro* rispetto le università tradizionali e questa *diversità* non sparirà con le assunzioni previste.
- **Il problema non è solo di numeri**. Se guardiamo la composizione degli organici, la diversità tra atenei tradizionali e telematici diventa ancora più significativa. I docenti di ruolo nelle università italiane possono infatti esser inquadrati in sei diverse tipologie. Quattro sono sostanzialmente a tempo indeterminato (o quasi): professori Ordinari, Associati, RTI (ricercatori a tempo indeterminato, ad esaurimento dal 2010 ma ancora circa 5.000) e gli RTDb, oggi sostituiti dagli RTT [figure in *tenure*, cioè con una prospettiva di assunzione a tempo indeterminato dopo un certo numero di anni]. Due tipologie sono invece a tempo determinato: gli *Straordinari* (professori inquadrati come Ordinari, ma assunti con fondi esterni su contratti triennali; figura prevista dalla cosiddetta *Moratti*, ex art. 1, comma 12 la legge 4 novembre 2005, n° 230) e gli *Rtda* (figure ad esaurimento, sino al 2023 ancora assunte negli atenei, a tempo determinato e rivolti alla ricerca, ma con obblighi didattici intorno alla metà di quelli di un professore, non contati nei requisiti minimi ma rientranti nel personale di ruolo). Può allora esser utile osservare più nel dettaglio come queste diverse tipologie si distribuiscono nelle università tradizionali e in quelle telematiche. I professori Ordinari nell'università italiana sono oggi 16.086 [si sono presi a riferimenti gli organici del 31.8.2023], il 25.23% di tutti i ruoli (un quarto). Nelle *Non statali tradizionali* sono il 30.12% di tutti i ruoli (quasi un terzo), nelle Telematiche però sono *solo* il 14.07% (un settimo, il 44% in meno delle tradizionali). Il personale a tempo determinato (straordinari e RtdA) nelle telematiche è ben il 29.51%, praticamente il doppio che nelle tradizionali. Un dato molto segnato dall'anomala presenza degli *Straordinari*, che negli anni passati *in molti atenei hanno contribuito a formare l'organico dei docenti utili a soddisfare i requisiti di docenza per l'accreditamento dei corsi di studio*. Tale numero è

creciuto fino a raggiungere il picco di 430 unità nell'anno 2021, di cui ben 303 in servizio presso le università telematiche. Nell'anno 2022 il numero è sceso a 210 unità. [Rapporto ANVUR 2023].

1.9.2023	PO	%	PA	%	RTDb	%	RTI	%	RTT	Indet	%
Non stat. Trad.	1087	30,12	1195	33,11	238	6,59	330	9,14	0	2850	78,97
Telematiche	103	14,07	350	47,81	26	3,55	28	3,83	9	516	70,49
Statali	14896	25,07	25293	42,57	6117	10,30	4813	8,10	1	51120	86,04
Tradizionali	15983	25,36	26488	42,03	6355	10,08	5143	8,16	1	53970	85,63
Totale	16086	25,23	26838	42,09	6381	10,01	5171	8,11	10	54486	85,46

1.9.2023	Stra.	%	Rtda	%	tot det	%	TOT
Non stat. Trad.	68	1,88	699	19,37	767	21,25	3609
Telematiche	88	12,02	128	17,49	216	29,51	732
Statali	43	0,07	8246	13,88	8289	13,95	59417
Tradizionali	111	0,18	8945	14,19	9056	14,37	63026
Totale	199	49,87	9073	14,23	9272	14,54	63758

Elaborazione FLC su dati USTAT e CINECA

- Bisogna infine ricordare che diversi atenei telematici** [ma anche l'Università degli studi Link] hanno bandito diversi concorsi *a tempo definito* [cioè, con un impegno didattico ridotto e piena libertà di assumere incarichi professionali, a fronte di uno stipendio intorno al 65% del personale a tempo pieno). Il cosiddetto *regime di impegno*, cioè, era stato introdotto direttamente nel bando. Il DPR 11 luglio 1980, n° 382, stabilisce esplicitamente all'articolo 11 (all'art. 22 per gli Associati) che *L'impegno dei professori ordinari è a tempo pieno o a tempo definito. Ciascun professore può optare tra il regime a tempo pieno ed il regime a tempo definito. La scelta va esercitata con domanda da presentare al rettore almeno sei mesi prima dell'inizio di ogni anno accademico. Essa obbliga al rispetto dell'impegno assunto per almeno un biennio.* Cioè, la scelta del regime di impegno è per legge individuale e variabile. La scelta degli atenei di prevederla nel bando non solo è illegittima, ma permette sia di risparmiare sul costo del personale, sia di sottoporre il docente a forme di controllo sul suo operato (in cambio ad esempio della possibilità di passare a tempo pieno). Per questo abbiamo [denunciato al Ministero questa prassi](#) nel 2021 nel caso di numerosi bandi della Link University, che da allora effettivamente non ci sembra l'abbia più replicata. Però, dal 2023 ad oggi, i 39 bandi per professore associato emanati da *E-campus* sono tutti a tempo definito; così è anche per i 3 bandi da professore Ordinario, i 23 bandi per Associato e 13 dei 18 bandi per RTT alla *San Raffaele Telematica di Roma*; così è anche per almeno 3 bandi da Associato a Pegaso, oltre a tutti i 52 RTT [una pratica consentita, ma su tutto il personale *tenure track* evidentemente diretta al risparmio dei costi e all'eventuale controllo su possibili passaggi a tempo pieno).
- Un discorso a parte merita il personale tecnico, amministrativo e bibliotecario.** Nelle università statali sono impiegati 50mila lavoratori e lavoratrici con queste funzioni [49.997 nell'a.a. 2022/23, di cui circa 1.800 a tempo determinato e 1.300 Collaboratori linguistici], inquadrati come dipendenti pubblici nel CCNL *Istruzione e ricerca*. A questo personale deve poi esser aggiunto quello relativo ad alcuni servizi [portinerie, pulizie, vigilanza, ma anche servizi informatici, ecc.], nell'ultimo decennio sempre più esternalizzati anche per effetto dei vincoli del DL 49/2012, che spingono a ridurre il personale diretto. Nelle università *non statali* sono inquadrati 5mila dipendenti con queste funzioni [5.038, di cui circa 440 a tempo determinato e 185 collaboratori linguistici]. Di questi 5mila, circa 900 sono nelle 11 telematiche. Il personale tecnico, amministrativo e bibliotecario delle università *non statali*, però, non è inquadrato in un'unica o una prevalente forma contrattuale: non essendo dipendenti pubblici, non sono inseriti nel CCNL *Istruzione e ricerca* [anche se alcuni lo usano come riferimento] e utilizzano le forme *più svariate* (da *scuola privata* a Multiservizi), avvalendosi in alcuni casi di società esterne anche per svolgere attività

centrali nell'ateneo. Questa assoluta assenza di vincoli, inquadramenti di riferimento e persino confini, rende questo personale opaco (poco visibile) e soggetto a situazioni di sfruttamento, nonostante il suo ruolo indispensabile per la qualità dell'offerta formativa e della ricerca degli atenei *non statali*.

IV. Una questione di qualità e legalità: gli esami e il loro controllo

- **Diverse università *profit* e telematiche fanno della loro capacità di accompagnare il successo accademico un elemento chiave delle loro strategie di promozione.** Lo sottolinea anche il nuovo modello formativo della *Link*, che sin dalla prima pagina del sito sottolinea che *Tutti gli insegnamenti sono erogati sia in presenza, nel pieno rispetto delle normative vigenti, sia nella propria città di residenza, in modo facile e accessibile mediante le nostre nuove infrastrutture tecnologiche e telematiche.* D'altra parte, lo stesso decreto ministeriale del 17 aprile 2003 sui criteri e le procedure di accreditamento dei corsi di studio e degli atenei a distanza, all'articolo 4, comma 1, lettera e), poneva l'obiettivo per queste istituzioni di *consentire la massima flessibilità di fruizione dei corsi, permettendo sia la selezione del massimo numero di crediti annuali conseguibili, sia la diluizione di tali crediti su un ambito pluriennale.* La norma fondativa di questi atenei delineava cioè non solo un ambiente di apprendimento a distanza [art. 3, comma 1, lettera a), b) e C): *utilizzo della connessione in rete per la fruizione dei materiali didattici e lo sviluppo di attività formative; impiego del personal computer, eventualmente integrato da altre interfacce e dispositivi come strumento principale per la partecipazione al percorso di apprendimento; un alto grado di indipendenza del percorso didattico da vincoli di presenza fisica o di orario specifico*], ma anche supportivo [art. 3, comma 1, lettera e) e comma 2, lettere c): *il monitoraggio continuo del livello di apprendimento, sia attraverso il tracciamento del percorso che attraverso frequenti momenti di valutazione e autovalutazione; l'interattività umana, con la valorizzazione di tutte le tecnologie di comunicazione in rete, al fine di favorire la creazione di contesti collettivi di apprendimento*] e soprattutto adattivo [art. 3, comma 1, lettera d) e comma 2, lettere b) e d): *l'utilizzo di contenuti didattici standard, interoperabili e modularmente organizzati, personalizzabili rispetto alle caratteristiche degli utenti finali e ai percorsi di erogazione; l'interattività con i materiali, allo scopo di favorire percorsi di studio personalizzati e di ottimizzare l'apprendimento; l'adattività, ovvero la possibilità di personalizzare la sequenzializzazione dei percorsi didattici sulla base delle performance e delle interazioni dell'utente con i contenuti online*]. La necessità di un carattere adattivo e supportivo delle strutture che offrono corsi a distanza è del resto funzionale alla loro stessa efficacia, come sottolinea non solo larga parte della letteratura scientifica (che ha largamente analizzato l'uso di queste metodologie nella formazione superiore), ma anche la stessa lunga esperienza italiana e quindi la codificazione di una serie di precise indicazioni che l'ANVUR riporta nelle sue *Linee guida per l'accREDITamento dei corsi a distanza*.
- **In un sistema di mercato o quasi-mercato nel quale agiscono soggetti *profit*, questo stimolo rischia però di sospingere modelli aggressivi di promozione del successo accademico,** costruendo anche soluzioni organizzative e dinamiche di funzionamento che snaturano la stessa funzione di verifica degli apprendimenti delineata dalla normativa italiana per gli esami di profitto. La preoccupazione che vogliamo qui sottolineare, cioè, è che con lo sviluppo degli ultimi anni (crescita studenti, atenei *profit*, offerte ibride), si stia sviluppando un modello centrato non solo su una didattica flessibile e adattiva, ma anche su una sostanziale facilitazione degli esami di profitto durante il percorso di studio. Una dinamica che rischia non solo di travalicare i confini della qualità dei titoli di studio rilasciati, ma anche i vincoli posti dalla stessa normativa in relazione ai corsi universitari.
- **Ad esempio, diversi atenei nel corso del 2023 e anche del 2024 permettono di fare esami di profitto *on line*,** sostenendo la prova da casa, o da altro luogo privato, tramite l'uso del PC o di altre piattaforme [si veda ad esempio [questo tutorial](#) o questa [illustrazione delle modalità di esame](#) del principale ateneo telematico, in cui è esplicitato che *gli esami scritti, invece, possono tenersi sia in modalità online che in*

presenza presso le numerose sedi presenti in tutta Italia all'interno di palazzi di alto profilo culturale e storico", relativo alla principale università del paese per iscritti]. Abbiamo notizia che questo avviene anche per le prove finali, le cosiddette discussioni delle Tesi di laurea. La significativa espansione dei corsi on line dell'ultimo triennio, come sappiamo, si è accompagnata ad un'estensione emergenziale delle possibilità di svolgere le attività didattiche con modalità a distanza, sia per gli atenei e i corsi in presenza, sia per gli atenei e i corsi telematici. In particolare, oltre la possibilità di erogare in modalità on line laboratori e attività pratiche (con alcune specifiche esclusioni), nel corso dello *Stato di emergenza sanitaria per la pandemia covid-19* le università sono state specificamente autorizzate a svolgere *on line* anche gli esami di profitto e le prove conclusive dei percorsi di studio [DPCM 4 marzo 2020, nota MUR 6932 del 5 marzo 2020 e quindi DPCM e indicazioni MUR successive]. Tale possibilità normativa, però, è venuta meno il 31 marzo 2022, con la fine dello Stato di emergenza quasi due anni fa [DL 24 marzo 2022, n. 24, convertito con la legge 19 maggio 2022, n. 52]. Al di là delle ovvie flessibilità nella successiva sessione di quell'anno (in alcune realtà a cavallo della scadenza, con procedure e programmazioni già attivate), di fatto da allora tale possibilità è esclusa anche per persone fragili, in situazione di malattia o con impedimenti oggettivi. Tale esclusione, d'altra parte, trova ragione nel fatto che l'attuale normativa universitaria disciplina la forma degli esami nel Regio Decreto 4 giugno 1938, n. 1269, non prevedendo nessuna casistica e relativa regolamentazione di esami on line. Al contrario, i già citati DM 17 aprile 2003 (criteri e procedure di accreditamento dei corsi a distanza), oltre che tutti quelli relativi alle Linee *generali d'indirizzo della programmazione delle università* [ultimo e vigente, il DM n° 289 del 25 marzo 2021 sul periodo 2021-2023] lo escludono espressamente: il primo DM all'art. 4 comma 2 [*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*], il secondo all'allegato 4, punto A, lettera d) [*rimane fermo lo svolgimento in presenza delle prove di esame di profitto e di discussione delle prove finali*]. Nonostante questo evidente impedimento, risulta a questa organizzazione che negli atenei Telematici sia prassi prevedere ancora gli esami on line, anche per tutto il 2024, L'Università Telematica San Raffaele, ad esempio, ha definito indicazioni operative in cui prevede *per ognuna delle quattro sessioni annuali (gennaio/febbraio; aprile/maggio; giugno/luglio; settembre/ottobre)* che *gli appelli presso le sedi decentrate si svolgeranno per un mese in modalità digitale in presenza (tramite tablet), nell'altro mese della sessione in modalità online [quindi non in presenza] sulla piattaforma e-learning di Ateneo, che somministrerà un questionario a scelta multipla (da svolgere appunto online)*. Di fronte alla [nostra formale contestazione](#), trasmessa anche a MUR e CUN, nella risposta alla nostra organizzazione l'ateneo si è trovato da una parte a dichiarare incredibilmente e incongruamente (rispetto alle sue stesse indicazioni operative) che *le sessioni sono attualmente tenute completamente in presenza*. Per aggiungere che, *posto che gli esami a distanza certificata costituiscono ad oggi una modalità di accertamento della conoscenza assolutamente equipollente a quella svolta in presenza fisica* [contro le normative prima richiamate], *la medesima prassi, peraltro, è comune a tutte le Università telematiche e a diversi istituti universitari convenzionali*. Affermazione che appunto solleva le nostre preoccupazioni. D'altra parte, il principale ateneo per iscritti del paese sottolinea tramite [i suoi canali e punti informativi](#) che *Salvo diverse disposizioni ministeriali, gli esami Pegaso si terranno sia in modalità online che in presenza per tutta la sessione d'esami 2023/2024*: peccato che, sino ad oggi, le diverse disposizioni ministeriali, pur in presenza di una normativa che le prevede e di una nostra sollecitazione in merito, evidentemente non sono ancora arrivate. Ci sembra allora urgente ricondurre tutte le prove di esame ad un contesto di certezza normativa e fattuale.

- **Ancora, come abbiamo avuto modo di ricordare, diversi atenei hanno moltiplicato sedi distaccate sul territorio**, alcune realtà con 60/70 sedi nelle diverse province, aprendo dinamiche competitive che stanno facendo breccia in università tradizionali. Così l'*Università degli studi Link* ha aperto 9 sedi

distaccate, presso cui ha previsto esami anche se la sua offerta formativa è tutta in presenza, nonostante questa possibilità sia limitata a corsi prevalentemente o esclusivamente a distanza.

- **Inoltre, si moltiplicano le segnalazioni sulla costruzione di prove d'esame con format rigidi e particolari**, come abbiamo avuto occasione di ricordare anche nel caso dell'*Università Telematica San Raffaele*. In particolare, oltre l'utilizzo standardizzato di prove a risposta multipla (sia per gli esami nelle sedi distaccate, sia per quelli on line), in alcuni casi risulta che i learning center utilizzino canali WP e Telegram per le comunicazioni con i propri iscritti, offrendo anche canali monotematici per corso di studio e, all'interno per singoli esami, come avviene anche per *studentitelematici.it*, che [si presenta come](#) *Centro di Orientamento Ufficiale delle Università Pegaso, Mercatorum e San Raffaele, partner Certipass e Aulab hackademy*. Da questi numerosi canali social è abbastanza facile reperire l'informazione dell'esistenza di *panieri di domande d'esame*, l'abitudine cioè di diffondere set di domande d'esame, anche nella forma di *quesiti di autovalutazione*, entro cui sono poi individuate quelle effettivamente poste in sede di valutazione di profitto [trasformando di fatti i corsi in una sorta di test di ingresso, o quiz per la patente].
- **Infine, nella valutazione sull'efficacia degli apprendimenti è da tener presente anche la forma della didattica a distanza offerta**. L'obiettivo di costruire una didattica flessibile e adattiva (come invocato dal DM del 17 aprile 2003) e gli spazi che si sono sviluppati nel cosiddetto *mercato universitario* hanno favorito in questi anni lo sviluppo di modalità *asincrone* di erogazione dei corsi. In sostanza, in molti corsi a distanza il modello più richiesto è quello della videoregistrazione delle lezioni, a cui accedere flessibilmente non solo nello spazio ma anche nel tempo. In questi modelli didattici si riscontrano due limiti: da una parte, l'interattività dei percorsi di apprendimento viene fundamentalmente ridotta alla *didattica integrativa* di supporto, spesso però a sua volta ridotta a test a risposta multipla o interazioni standardizzate con i tutor, in cui proprio il piano relazionale e circolare dei percorsi di apprendimento è particolarmente compresso se non sacrificato; dall'altra, la costruzione di lezioni registrate rischia non solo di ridurre le interazioni tra e con gli studenti, ma anche di favorire format didattici standardizzati, che contraddicono la natura di fondo dei percorsi universitari *humboldtiani* del nostro paese, nei quali si dovrebbe continuamente integrare la didattica con i risultati dei propri lavori di ricerca e, più in generale, con il confronto quotidiano che si sviluppa nelle comunità scientifico-disciplinari di riferimento. Da questo punto di vista, sulla qualità degli apprendimenti nella didattica a distanza rischia di pesare l'assenza di rapporti e vincoli tra didattica sincrona e asincrona.
- **In questo quadro, il rapporto ANVUR 2023** segnala che *nelle università statali tradizionali, circa il 75% degli iscritti è regolare, nelle telematiche circa l'85,7%, nelle non statali circa l'89%. Nel conseguimento del titolo di laurea di primo livello entro la durata normale dei tre anni, invece, tra le università telematiche (44,8%) e le università tradizionali (37,8%) si registrano ben sette punti percentuali di differenza*. Il panorama che si delinea, allora, sottolinea per noi il rischio di una possibile deriva, in cui ad esser in gioco è la qualità, il controllo e in fondo la legalità degli esami di profitto, particolarmente preoccupante per lo sviluppo di una sorta di girone di secondo livello, con atenei che identificano le proprie strategie di mercato soprattutto, se non esclusivamente, nel garantire percorsi accompagnati se non pressoché garantiti al superamento degli esami.

V. Le lauree sanitarie e per particolari professioni

- **L'inquadramento nazionale dei corsi di studi, l'azione del CUN e dell'Anvur in sede di accreditamento, l'inquadramento europeo di alcuni ordinamenti didattici professionali**, ha sino ad oggi impedito l'erogazione a distanza di alcuni corsi di studio di particolare rilevanza. Ad esempio, nelle aree sanitarie il ruolo professionale delle figure in formazione, e la necessaria cura nella loro preparazione, è sottolineata nell'ordinamento universitario dalla presenza di lauree a ciclo unico e/o dall'adesione a una

serie di obblighi e indicazioni europee sulla formazione laboratoriale e le attività di tirocinio. Così è anche per corsi di studio come Scienze della Formazione Primaria.

- **In questo quadro, solleva notevole preoccupazione l'attivazione di diversi corsi di area sanitaria e di SFP in un ateneo che propone un'Experience universitaria *live streaming***, in cui sin dalla prima pagina si precisa che *Tutti gli insegnamenti sono erogati sia in presenza, nel pieno rispetto delle normative vigenti, sia nella propria città di residenza, in modo facile e accessibile mediante le nostre nuove infrastrutture tecnologiche e telematiche*. Siamo consapevoli della necessità di allargare il campo della formazione sanitaria e più in generale della formazione universitaria del paese, in un contesto nel quale non solo sono particolarmente carenti alcune figure professionali ma abbiamo una percentuale di laureati che si avvicina alla metà di quella presente negli altri paesi Europei [come abbiamo sottolineato in modo particolare nella nostra *Assemblea a Firenze*, proprio sottolineando la nuova emergenza che l'università italiana sta attraversando]. Proprio per questo, in questi anni ci siamo battuti per superare l'attuale normativa sul numero chiuso, che oggi interessa quasi il 50% dei corsi di laurea italiani. Tuttavia, non ci sembra che la risposta possa essere la moltiplicazione di sedi, comunque a numero chiuso, che si inquadrono in modelli e format di mercato che rischiano di prescindere, o di derogare, dai limiti e dall'impostazione generale dell'offerta formativa del nostro sistema nazionale universitario.

RADDRIZZARE IL PIANO, RILANCIARE IL SISTEMA NAZIONALE

In questo quadro complesso, come FLC vogliamo non solo lanciare un primo segnale di allarme, ma anche provare ad attivare una risposta politica, istituzionale e accademica in grado di salvaguardare il sistema universitario nazionale. Le università telematiche, per loro missione istitutiva, si sono dedicate a sviluppare percorsi didattici flessibili e adattivi, in grado di supportare in particolare alcune tipologie di studenti e studentesse che per impegni lavorativi, percorsi di vita o altre condizioni preferivano frequentare corsi a distanza. La loro popolazione evidenzia come in questi anni abbiano svolto un servizio proprio diretto a queste fasce, permettendo ad un significativo numero di lavoratori e lavoratrici di concludere le proprie carriere universitarie, accedendo a percorsi di riqualificazione e mobilità nel mercato del lavoro. Come organizzazione sindacale, non possiamo che riconoscere e salutare questo servizio e questo risultato. Il costo di questo risultato, però, non può essere l'istituzionalizzazione di un settore universitario di secondo livello, lo sviluppo di un percorso squalificato che mette a rischio la tenuta complessiva del sistema universitario nazionale. Il presidio e, anzi, il rafforzamento di questo sistema è fondamentale per lo sviluppo e per i diritti sociali in questo paese, proprio per la sua complessiva qualità: un dato reso evidente dalle stesse classifiche internazionali, spesso mal lette e mal interpretate nel dibattito pubblico, che rendono il valore dei percorsi di studio nell'insieme delle istituzioni universitarie italiane. Per questo concludiamo questo documento con alcune indicazioni su prime e possibili azioni che possono essere implementate per raddrizzare il piano, cioè per evitare che le derive che riteniamo implicite nei processi di trasformazione in corso arrivino a logorare definitivamente la tenuta dell'inquadramento nazionale e unitario delle università di questo paese.

1. **Prevedere con urgenza una norma sulle università *profit*, come indicato da Consiglio di Stato.** In realtà, proprio in ragione della necessità di salvaguardare la funzione pubblica di un sistema fondamentale per la tenuta sociale ed economica del paese (sia nel suo versante formativo sia su quello della ricerca), riteniamo necessario riprendere la previsione presente nel disegno di legge d'iniziativa del Ministro Ruberti A.S. n. 1935 *Autonomia delle università e degli enti di ricerca* [X legislatura, approvato solo dal Senato il 7 febbraio 1991], che escludeva esplicitamente per le università *qualunque scopo di lucro*, prevedendo oggi specifiche normative transitorie per le realtà in essere. In ogni caso, al di là delle nostre specifiche valutazioni, ritendiamo sia oggi imprescindibile dotare il sistema universitario di una normativa su queste realtà.
2. **Dotare il CUN e il Ministero dell'Università di reali funzioni ispettive e di sorveglianza**, in grado di esercitare concretamente il loro ruolo di supervisione dell'azione dei diversi atenei. In questo quadro, si ritiene utile rendere obbligatoria la presenza di un componente del MUR nei Consigli di amministrazione, oltre che istituire procedure e prassi di supervisione sui regolamenti degli atenei, con particolare attenzione a quelli concernenti l'attività didattica e gli esami di profitto.
3. **Applicare entro i tempi previsti i nuovi criteri di accreditamento e anzi rafforzarli a partire dalle nuove *Linee guida per la programmazione delle università 2024-2026***: in particolare, si ritiene utile tenere precisi criteri generali relativi al rapporto complessivo tra personale docente di ruolo e studenti (rendendo impossibile l'attuale diversità tra atenei tradizionali e telematici), oltre che allargare alle università non statali gli indirizzi relativi alla composizione degli organici del personale docente (presenti nel DL 49/2012 e nelle successive linee guida triennali), rendendo effettivi dei limiti minimi e non solo dei limiti massimi.
4. **Riportare i procedimenti disciplinari nel quadro del CUN**: per riaffermare il quadro nazionale e particolare del rapporto di lavoro docente, in cui la prima salvaguardia deve essere la libertà di insegnamento e di ricerca, si ritiene utile riportare le procedure e le valutazioni sui provvedimenti disciplinari nel quadro dell'azione del Consiglio Universitario Nazionale.

5. **Prevedere rapporti minimi e vincoli tra l'offerta didattica sincrona e asincrona** all'interno dei corsi, indirizzando quindi allo sviluppo di un'interazione di aula e di un costante rinnovamento dei contenuti didattici anche nell'offerta formativa a distanza.
6. **Aprire una riflessione sull'attivazione dei corsi di laurea sanitari e di specifiche professioni**, salvaguardando con particolare attenzione l'erogazione in presenza, la qualità degli organici (non solo in senso numerico ma anche nella composizione), l'estraneità dei corsi ad ogni modello ibrido di didattica in *live streaming* o con modalità di frequenza *nella propria città di residenza, in modo facile e accessibile mediante le nostre nuove infrastrutture tecnologiche e telematiche*.
7. **Definire un contratto nazionale delle università non statali**, relativo al personale tecnico, amministrativo e bibliotecario, in relazione con il CCNL del settore pubblico nei suoi assetti fondamentali, come elemento di qualità e garanzia del sistema nel suo complesso.

2 aprile 2024