



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2020

Le università “alla prova”
della transizione digitale

di Carla Barbati

EDITORIALE SCIENTIFICA

LE UNIVERSITÀ “ALLA PROVA” DELLA TRANSIZIONE DIGITALE

Carla Barbati

Professore ordinario di diritto amministrativo
Università di Milano IULM

SOMMARIO: 1. L'INCONTRO CON IL DIGITALE: LE ATTIVITÀ FORMATIVE; 2. LA RICERCA SCIENTIFICA E L'ONLINE ENVIRONMENT: LE ALTRE DISTANZE; 3. CHE FARE? OBIETTIVI E PERCORSI.

1. L'incontro con il digitale: le attività formative

Le Istituzioni universitarie ben possono annoverarsi fra i tanti soggetti chiamati dalla crisi pandemica apertasi nel 2020 a ridefinire molte delle proprie modalità organizzative e di funzionamento.

Il primo, più immediato, mutamento imposto dalle misure per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica ha interessato lo svolgimento delle attività didattiche e curricolari.

La sospensione dell'insegnamento in presenza disposta per tutto il territorio nazionale dal dpcm 4 marzo 2020 adottato sulla base del d.l. 23 febbraio 2020, n.6, e confermata da successivi decreti, è stata accompagnata dall'autorizzazione a che le Università, per tutta la durata della sospensione, erogassero laddove possibile le attività formative a distanza¹. A ciò si univa la previsione del loro impegno ad assicurare, dopo il «ripristino dell'ordinaria funzionalità», il recupero delle atti-

¹ Cfr. art.1, lett. d) dpcm 4 marzo 2020, «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale». Dalla sospensione furono esclusi solo i «corsi post universitari connessi con l'esercizio di professioni sanitarie, ivi inclusi quelli per i medici in formazione specialistica, i corsi di formazione specifica in medicina generale, le attività dei tirocinanti delle professioni sanitarie, nonché le attività delle scuole dei ministeri dell'interno e della difesa». In precedenza, sulla base del d.l. n. 6/2020, convertito con modificazioni in l. 5 marzo 2020, n. 13, la sospensione delle attività didattiche in presenza era stata disposta dal dpcm 23 febbraio 2020 nelle regioni Lombardia e Veneto, per essere estesa con dpcm 25 febbraio 2020 alle regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Piemonte.

vità formative nonché di quelle curricolari «ovvero di ogni altra prova o verifica, anche intermedia, funzionali al completamento del percorso didattico»².

Oltre le cautele di scenario, insite nelle parole del legislatore, gli Atenei italiani, come ebbe occasione di riferire alla Camera dei Deputati la sottosegretaria di Stato alla Salute il 2 aprile 2020, «ad un solo mese dall’inizio dell’emergenza relativa al Covid-19», risultavano aver trasferito sulle piattaforme a distanza ben 62.000 insegnamenti, per una percentuale pari al 94% dei corsi universitari e alla data del 20 marzo 2020 documentavano di aver svolto, sempre con modalità a distanza, 70.500 esami di profitto e circa 26.000 lauree³.

Costretta dall’emergenza sanitaria, per garantire continuità alle attività formative e curricolari, la gran parte della Comunità accademica, con i suoi docenti e studenti e il suo personale tecnico-amministrativo, si è così trovata a utilizzare in urgenza tecnologie mai o raramente sperimentate in precedenza a tali scopi e per le quali ben poche erano le Università in possesso di infrastrutture adeguate o che avessero sviluppato al proprio interno le competenze necessarie.

Anche, da qui la scelta comune a pressoché tutti gli Atenei di servirsi, per l’erogazione di queste attività da remoto, di piattaforme digitali cosiddette proprietarie ossia procurate sul mercato dai grandi operatori commerciali del *web*.

Nonostante la presenza di un sistema informatico pubblico pensato per l’istruzione, la ricerca e la cultura⁴, suscettibile di essere adeguato alle necessità della didattica digitale, questa soluzione “esterna” avrebbe connotato, con poche eccezioni, la ripresa delle attività formative anche nella modalità *blended* sperimentata dagli Atenei per taluni corsi, nel perdurare di una pandemia la cui evoluzione fattasi temporaneamente più contenuta aveva indotto a cercare e a individuare in

² In questo senso, art.1, co.1, lett. *b*) dpcm 4 marzo 2020.

³ Cfr. Atti Parlamentari – Camera dei Deputati XVIII legislatura-Discussioni – Seduta del 2 aprile 2020 – n.323 – Interpellanze urgenti.

⁴ Il riferimento è al Consorzio Garr (Gruppo per l’armonizzazione delle Reti della Ricerca), fondato nel 2002 con il patrocinio del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca e di cui sono soci fondatori CNR, ENEA, INFN e CRUI. Sullo scarso sviluppo e utilizzo dei servizi Garr, s. cfr. B. CAROTTI, *Il Cloud di iniziativa pubblica è in crisi? Il caso del GARR*, Osservatorio sullo stato digitale, in *Irpa.eu*, 30 giugno 2020. In proposito, s. cfr. anche M.C. PIEVATOLO, *Teledidattica: proprietaria e privata o libera e pubblica?*, in *Roars.it*, 8 giugno 2020.

questa forma di didattica mista, resa in parte in presenza e in parte a distanza, la possibile “nuova normalità” della formazione superiore.

Gli strumenti della *emergency remote education* sono in tal modo diventati gli strumenti dell’*online education* erogata dalle Università, nel contesto di un dibattito in gran parte occupato da considerazioni in merito a quella che si reputava la minore qualità della didattica da remoto, l’inidoneità del mezzo digitale a supportare adeguatamente le altre attività curricolari, a partire dalle prove o verifiche condotte secondo quelli che si ritenevano gli insuperabili metodi usati in presenza, la irriducibilità delle Università ad ambienti di formazione a distanza⁵ ed entro il quale, per converso, scarsa e quasi eccentrica era l’attenzione portata alle condizioni, agli strumenti e ai metodi del *remote teaching*.

La parallela ricerca e richiesta di soluzioni per un ritorno quanto più rapido alle attività in presenza, associata alla percezione e alla rappresentazione della loro erogazione da remoto come “chiusura” delle Università, esprimeva certo l’indubbia difficoltà e, per taluni aspetti, l’impossibilità di assicurare le interazioni e gli spazi, laboratoriali e di ricerca, necessari all’apprendimento, specie per taluni percorsi formativi e per determinate coorti di studenti, ma, per i temi e per gli argomenti sui quali poggiava, raccontava anche qualche cosa in più e di diverso. In special modo, raccontava la lontananza che separava la Comunità accademica dal *digital teaching and learning*.

Nell’esperienza del nostro sistema universitario, l’istruzione superiore «a distanza», come ebbe a definirla la l. 19 novembre 1990, n. 341, quando intervenne a prevedere la possibilità che gli Atenei, anche in forma consortile con altri enti pubblici e privati, proponessero iniziative in tal senso, suscettibili di essere sostenute finanziariamente con risorse pubbliche⁶, è diventata, infatti, più che una modalità ulteriore di erogazione delle attività didattiche da parte di tutte le Università, statali e non statali, l’oggetto, se non il compito, di una peculiare tipo-

⁵ Per le analisi, anche propositive, svolte in merito alle soluzioni da adottare per lo svolgimento da remoto dei momenti di esame, s. cfr. OECD, *Remote online exams in higher education during the Covid-19 crisis*, 10 agosto 2020, in *Oecd.org*. Più ampiamente, per il dibattito del quale sono state oggetto le esperienze sviluppate dalle Istituzioni universitarie nel confronto con l’emergenza pandemica e con la necessità di erogare tutte le attività formative e curricolari a distanza, si vedano anche, fra gli altri, i resoconti dell’*International Association of Universities* (IAU), in *Iua-aiu.net*.

⁶ Cfr. art.11, co. 3, l. n. 341/1990, recante la «Riforma degli ordinamenti didattici universitari».

logia di Istituzioni universitarie. Segnatamente, di quelle abilitate, sulla base dei criteri e delle procedure di accreditamento fissate con DM 17 aprile 2003, a rilasciare titoli accademici al termine di corsi resi in *e-learning* e perciò denominate, a distinguerle dalle “altre”, Università telematiche⁷.

Al di là dell’ambito delle Istituzioni universitarie potenzialmente coinvolte e delle finalità assegnate alla didattica a distanza, che il decreto del 2003 riconduceva in particolare al soddisfacimento di «specifiche ed ulteriori esigenze, quali quelle dei disabili e della formazione nei luoghi di lavoro»⁸, il progressivo riconoscimento di ben undici Università telematiche si sarebbe dunque affermato come la risposta del nostro sistema di istruzione superiore alle sollecitazioni provenienti anche dalle sedi europee per l’impiego, nell’insegnamento, delle tecnologie digitali.

Con l’iniziativa «*eLearning*-pensare all’istruzione di domani» adottata dalla Commissione Europea il 24 maggio 2000, poi fatta oggetto di un Piano d’azione comunicato il 28 marzo 2001 dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, richiamati in premessa dallo stesso decreto del 2003⁹, l’utilizzo del digitale era infatti giudicato utile a migliorare la qualità e l’accesso alle risorse e ai servizi dell’apprendimento, favorendo in particolare quel *life long learning*, «motore di una società solidale e armoniosa in un’economia competitiva»¹⁰, cui sarebbe stato rivolto uno specifico piano d’azione europeo alla fine del 2001.

Nonostante l’avvio, da parte di taluni Atenei, di esperienze di *e-learning* dedicate all’erogazione di specifici corsi nelle forme dei *Massive Open Online Courses (Moocs)*¹¹, le Università telematiche

⁷ Così, art.2, co. 2, DM 17 aprile 2003, recante «Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle Università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all’articolo 3 del decreto 3 novembre 1999, n. 509», adottato in attuazione di quanto previsto in materia di innovazione tecnologica anche della formazione superiore dall’art.26, co.5, della l. 27 dicembre 2002, n. 289 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2003).

⁸ In questo senso, testualmente, le premesse del DM 17 aprile 2003.

⁹ Per l’iniziativa «*eLearning*-pensare all’istruzione di domani», cfr. COM (2000) 318 def. del 24 maggio 2000.

¹⁰ In questo senso, la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento COM (2001) 172 def. del 28 marzo 2001.

¹¹ Si ricordano, in particolare, le iniziative dell’Università di Bologna, con la piat-

hanno continuato a connotarsi come i soggetti dell'offerta formativa a distanza, assicurata dal nostro sistema di istruzione superiore, anche mentre l'Europa rafforzava le proprie attenzioni nei confronti del *digital teaching and learning*.

Con la Comunicazione «*Opening Up Education: Innovative teaching and learning for all through new Technologies and Open Educational Resources*» del 25 settembre 2013¹², la Commissione Europea interveniva infatti ad auspicare l'ingresso delle Istituzioni formative in un *on line environment* che lo *Yerevan Ministerial Communiqué*, adottato dai delegati dei 47 paesi europei membri dell'*European Higher Education Area* (EHEA), in esito ai lavori della Conferenza del 14-15 maggio 2015, avrebbe riconosciuto funzionale all'accrescimento della qualità e della rilevanza dell'insegnamento e dell'apprendimento, convenendo sulla necessità di una piena utilizzazione dei potenziali benefici offerti dalla tecnologia digitale.

Nel 2016, la Commissione europea nella Comunicazione «*Improving and Modernising Education*» affermava che: «La trasformazione digitale sta cambiando il mercato del lavoro e necessita di nuove competenze. Le tecnologie digitali offriranno anche nuove modalità di apprendimento, a condizione che vi sia un accesso adeguato a tali tecnologie. Per sfruttare appieno i benefici di queste tendenze, i sistemi di istruzione e formazione devono rispondere meglio alle realtà in evoluzione»¹³, per approvare nel 2018 il suo primo *Digital Education Action Plan*. Nel documento, si riconoscevano come priorità di tutti i livelli di istruzione «migliorare l'utilizzo della tecnologia digitale per l'insegnamento e l'apprendimento; sviluppare le competenze e le capacità digitali pertinenti ai fini della transizione digitale; migliorare l'istruzione mediante un'analisi dei dati e una previsione migliori» e, a questi fini, s'indicava la necessità di creare una grande piattaforma

taforma Book; dell'Università di Napoli Federico II con Federica.EU; del Politecnico di Milano con la piattaforma POK, dell'Università degli Studi di Torino, con Start@ unito oltre alla piattaforma EduOpen, nata dalla collaborazione fra il MIUR e taluni Atenei italiani.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2013) 654.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2016) 941 del 7 dicembre 2016.

europea per l'educazione digitale superiore e la cooperazione rafforzata¹⁴.

In un siffatto contesto di consapevolezza, connotato fra gli altri dal *Position Paper Bologna Digital* del 2018, nel quale si sottolineava come la digitalizzazione dovesse intendersi non come una sfida ulteriore proposta alle Istituzioni Universitarie ma come un mezzo per rispondere alle sfide cui anche la formazione superiore è chiamata¹⁵, il comunicato della *Paris Ministerial Conference* del maggio 2018 dichiarava che «*Digitalisation plays a role in all areas of society and we recognise its potential to transform how higher education is delivered and how people learn at different stages of their lives. We call on our higher education institutions to prepare their students and support their teachers to act creatively in a digitalised environment*»¹⁶.

Anche il Libro Bianco *Bologna Digital 2020* individuava nella transizione digitale dell'insegnamento e della formazione la componente di un modello di sviluppo sostenibile, da elevare a obiettivo di una riforma del sistema della formazione superiore idonea a condurre l'Unione Europea verso uno scenario di *open education & open research*¹⁷.

Nonostante questi ricorrenti richiami alla rilevanza del *digital teaching and learning* e alla necessità di dotarsi delle infrastrutture e delle competenze richieste dalla transizione digitale, l'irrompere dell'emergenza sanitaria 2020 trova impreparate la maggior parte delle Istituzioni formative, non solo italiane.

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2018), 22 *final* del 17 gennaio 2018, ove si ricorda anche come il Consiglio Europeo dell'ottobre 2017 auspicasse che i sistemi di istruzione e formazione fossero «adeguati all'era digitale», EUCO 14/17, Conclusioni del Consiglio Europeo del 19 ottobre 2017.

¹⁵ D. ORR, P. VAN DER HIJDEN, F. RAMPEL, R. RÖWERT, *Position Paper Bologna Digital*, Versione 1.2, 2 Maggio 2018.

¹⁶ EHEA Paris 2018 Ministerial Conference, 24-25 maggio 2018. Nel Comunicato del 25 maggio, si aggiungeva inoltre, da parte dei ministri EHEA: «*We will enable our education systems to make better use of digital and blended education, with appropriate quality assurance, in order to enhance lifelong and flexible learning, foster digital skills and competences, improve data analysis, educational research and foresight, and remove regulatory obstacles to the provision of open and digital education*».

¹⁷ F. RAMPEL, D. ORR, A. KNOTH, *Bologna Digital 2020 - White Paper on Digitalisation in the European Higher Education Area*, Hochschulforum Digitalisierung (HFD), 2019, promosso dal Ministero Federale per l'Istruzione e la Ricerca della Germania come documento di discussione e lavoro dei *Bologna Digital 2020 workshops* tenuti a Berlino nel Dicembre 2018 e a Vienna nel maggio 2019.

Come evidenzia il documento di accompagnamento del 30 settembre 2020 al «*Digital Education Plan (2021-2027), Resetting education and training for the digital age*», adottato dalla Commissione Europea in risposta all'impatto della crisi pandemica sull'organizzazione e sul funzionamento dei diversi livelli d'istruzione¹⁸, e sottoposto a Consultazione Pubblica tra giugno e settembre 2020, la maggior parte dei soggetti chiamati, in Europa, a confrontarsi con l'insegnamento e l'apprendimento digitale non vi aveva mai fatto ricorso prima dell'emergenza, tanto da avere esposto i docenti e gli studenti, sia pure in misura differenziata nei diversi paesi, a un *digital divide* che non aveva neppure consentito di assicurare un eguale accesso all'insegnamento e all'apprendimento da remoto.

Da qui, il richiamo della Commissione Europea a definire, anche entro i singoli Stati, politiche e pratiche atte a favorire lo sviluppo di un ecosistema altamente efficiente di istruzione digitale e a formare le competenze e le abilità necessarie a consentire l'ingresso delle Istituzioni formative in quell' *on line environment* che il *Digital Education Action Plan* del 2018 non era riuscito a sostenere adeguatamente, anche in ragione dello spazio temporale assegnato alla sua realizzazione, circoscritto al periodo 2018-2020.

Le difficoltà sperimentate, nell'incontro con il digitale, dalla formazione superiore che pure, nelle analisi della Commissione Europea, si è dimostrata capace, più di altri livelli d'istruzione, di maggiori adeguamenti alla realtà imposta dall'emergenza pandemica, diventano dunque prova di un'evidenza che era stata sin lì disattesa, ossia di quanto il passaggio al *digital teaching and learning* richieda programmazione, organizzazione, competenze e risorse funzionali anche ad assicurare un'attenzione qualificata a profili quali la protezione dei dati conferiti dagli utenti e la tutela della *privacy*.

Aspetti, questi ultimi, sui quali non ci si diffonde, per rilevare solo quanto anch'essi concorrano a dire in merito alla necessità di affidare la didattica digitale a politiche, pratiche e a strumenti, siano essi infrastrutture *cloud* pubbliche o sviluppate nell'ambito di collaborazioni pubblico-privato, idonei a garantire la protezione dei dati ad essi

¹⁸ S. cfr. Commission Staff Working Document (SWD) 2020, 209 del 30 settembre 2020 di accompagnamento alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2020) 624 *final*.

devoluti nonché a tutelare la proprietà intellettuale. In questo senso, peraltro, gli stessi richiami formulati, nel giugno 2020, dal Garante della Privacy¹⁹ e dal Garante europeo della protezione dei dati nella sua raccomandazione del 29 ottobre 2020 alle istituzioni, uffici, agenzie e organi dell’Unione Europea, perché «i trasferimenti internazionali in corso e futuri siano effettuati in conformità con la legge sulla protezione dei dati dell’UE»²⁰.

Al di là dei profili di dubbia legittimità rispetto allo stesso Regolamento UE 2016/679²¹, proposti dalla scelta di affidare il *remote teaching* a piattaforme poggianti su *data center* sin ubicati in Paesi extraeuropei, è indubbio che l’attività didattica resa in *e-learning* non possa essere consegnata ad ambienti di apprendimento progettati all’esterno, per modelli formativi non di rado differenti da quelli propri del nostro sistema universitario, capaci di conformarne condizioni e metodi.

A questo proposito, le estemporanee esperienze della “didattica di emergenza” poi divenute, presso la gran parte delle Università italiane, le modalità della “didattica a distanza”, anche nella sua forma *blended*, restituiscono l’immagine di Istituzioni alle quali ben possono estendersi le considerazioni che la Commissione parlamentare d’inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle Pubbliche Ammini-

¹⁹ Sul punto, si rinvia alla Relazione 2019 del Garante della Privacy nella presentazione del Presidente Antonello Soro del 23 giugno 2020, dove si sottolinea come «la devoluzione alla dimensione immateriale di pressoché tutte le [...] attività, non è un processo neutro, ma comporta, se non assistito da adeguate garanzie, l’esposizione a inattese vulnerabilità in termini non solo di sicurezza informatica ma anche di soggezione a ingerenze e controlli sempre più insidiosi» (p. 5) e si chiede perciò al Parlamento e al Governo, «di fronte alla delocalizzazione in *cloud* di attività rilevanti», «se non si debba investire in un’infrastruttura *cloud* pubblica, con stringenti requisiti di protezione» (p. 13).

²⁰ S. cfr. *European Data Protection Supervisor, Strategy for Union institutions, offices, bodies and agencies to comply with the ‘Schrems II’ Ruling*, (29 ottobre 2020), ossia con la sentenza 16 luglio 2020 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea (C-311/2018) con la quale il giudice comunitario ha sottolineato come specie le imprese statunitensi non proteggano a sufficienza il diritto alla riservatezza dei dati personali UE trasferiti nei loro server.

²¹ È questo il Regolamento generale del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati del 27 aprile 2016 e successive rettifiche (General Data Protection Regulation o GDPR), pubblicato nella GU Europea del 4 maggio 2016, applicabile in tutti gli Stati membri dal 25 maggio 2018.

strazioni, nella relazione comunicata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 26 ottobre 2017²², dedicò alle (altre) pubbliche amministrazioni centrali e periferiche.

La Commissione evidenziava, infatti, quanto la loro digitalizzazione si fosse sostanzialmente risolta in un frequente ricorso al mercato per l'acquisizione di tecnologie in una condizione di asimmetria informativa conseguente alla mancanza, presso il personale pubblico, delle competenze necessarie a scegliere il fornitore e a determinare i contenuti del servizio che si andava a richiedere.

E sono sempre le esperienze delle (altre) pubbliche amministrazioni a documentare come l'innovazione digitale, così "esternalizzata", non sia mai riuscita a tradursi in innovazione amministrativa anche per i mancati adeguamenti a un *on line environment* degli assetti organizzativi e funzionali, specie del *back office*. Evidenze che investono perciò anche le Istituzioni universitarie.

2. La ricerca scientifica e l'*online environment*: le altre distanze

Benché l'impatto più immediato, e maggiormente percepito, dell'emergenza pandemica sul sistema universitario abbia coinvolto le attività didattiche, l'irrompere della crisi sanitaria ha contribuito a portare in evidenza i costi della distanza dall'*on line environment* anche per la ricerca scientifica, nella sua inscindibilità dalla formazione superiore²³. Come per il *digital teaching and learning*, le difficoltà di questo incontro si sono palesate in termini e in forme differenti a seconda delle discipline.

Per talune di esse, in particolare per quelle ascrivibili all'area delle scienze umane e sociali, le misure per il contenimento e la gestione

²² S. cfr. «La digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana: analisi degli errori e valutazione delle priorità, dall'efficacia degli strumenti all'importanza del capitale umano», Relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle Pubbliche Amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione, istituita con deliberazione della Camera dei Deputati del 14 giugno 2016, in Atti Parlamentari – XVII Legislatura-Doc. XXII-bis, n.14.

²³ Basti, in proposito, ricordare le iniziative per la condivisione internazionale delle risorse di ricerca, sorte spontaneamente, ma temporaneamente, per consentire di far fronte alle conseguenze dell'emergenza pandemica sulle attività di ricerca.

della situazione epidemiologica hanno contribuito, fra l'altro, a evidenziare il ritardo nelle pratiche di digitalizzazione e messa in rete dei materiali di ricerca, in gran parte conservati in formato ancora solo cartaceo presso biblioteche e archivi resi inaccessibili agli studenti, ai ricercatori e ai docenti.

Solo dopo alcuni mesi dall'insorgere dell'emergenza sanitaria, con dpcm 26 aprile 2020 si è previsto che dal successivo 4 maggio potesse avviarsi una graduale ripresa nell'utilizzo delle biblioteche, sempre che vi fosse un'organizzazione degli spazi e del lavoro tale da ridurre al massimo il rischio di prossimità e di aggregazione e venissero adottate adeguate misure organizzative di prevenzione e protezione²⁴. Condizioni che si sono tradotte in perduranti limitazioni alle quali il legislatore, in via d'urgenza, ha risposto prevedendo differimenti, sia pur circoscritti, dei termini fissati per il compimento dei percorsi che presupponavano l'accesso a materiali e a spazi di ricerca²⁵.

Nonostante tali effetti siano stati tra quelli maggiormente avvertiti nella subitanità della crisi, è comunque noto che la digitalizzazione dei documenti scritti è processo avviato da tempo e che si iscrive nell'ambito dei più ampi progetti di digitalizzazione del patrimonio

²⁴ Cfr. artt.1. co.1, lett. n) e 10, dpcm 26 aprile 2020, «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale».

²⁵ Cfr. art.236, co.5 del d.l. 19 maggio 2020, n.34, noto anche come “decreto rilancio”, convertito in l. 17 luglio 2020, n. 77, ove si consente ai dottorandi di ricerca che terminano il percorso nell'a.a. 2019-2020, e che siano titolari di borse di studio, di richiedere una proroga per un periodo non superiore ai due mesi, durante il quale possono continuare a fruire della borsa, prevedendo a tal fine un incremento del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) di 15 milioni euro per il 2020. Analogamente, l'art. 236, co. 6 consente alle Università e agli enti pubblici di ricerca di prorogare, qualora necessario, la durata degli assegni di ricerca, di cui all'art. 22, L. n. 240/2010, in essere al 9 marzo 2020, per il tempo corrispondente all'eventuale sospensione delle attività di ricerca. Un'ulteriore proroga, facoltativa, per un periodo non superiore a tre mesi, è stata poi riconosciuta, in considerazione del protrarsi dell'emergenza epidemiologica, dalla l. 18 dicembre 2020, n.176 di conversione del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, il cd. “decreto ristori”, ai dottorandi dell'ultimo anno di corso che già abbiano usufruito della prima proroga bimestrale ai sensi dell'art.236, co.5, del d.l. 34/2020, con conseguente erogazione della borsa di studio per il periodo corrispondente. Di quest'ultima proroga del termine finale del corso possono fruire, a differenza di quanto espressamente contemplato dal precedente decreto, anche i dottorandi non percettori di borsa di studio nonché i pubblici dipendenti in congedo. A questi fini, si dispone un incremento del FFO di 21,6 milioni di euro per l'anno 2021.

librario, aperti alle iniziative di una pluralità di soggetti e di operatori, anche privati, la cui compiuta realizzazione attende standard e regole condivise nonché, sul versante pubblico delle biblioteche e degli istituti culturali e universitari risorse finanziarie, infrastrutturali, organizzative e umane, anche in termini di competenze²⁶.

Di complessità e soprattutto di valenza affini a quelle che hanno investito la transizione digitale dell'attività didattica sono, invece, le difficoltà sperimentate dalla ricerca superiore nel suo incontro con le politiche e con gli strumenti dell'*Open Science*. Un metodo di lavoro e di comunicazione della conoscenza, e perciò dei dati della ricerca, affidato a strumenti anche digitali, che si vuole alimentato dalle Comunità accademiche e scientifiche²⁷ e che, quando includa anche i materiali didattici, è elevato a componente di più ampi progetti per la costruzione di un ambiente formativo fatto di *Open Educational Resources* (OER)²⁸.

Anche in questo caso, ci si confronta con percorsi da tempo indicati e sollecitati in sede europea. Dopo la comunicazione adottata nel 2007 dalla Commissione sull'informazione scientifica nell'era digitale seguita, nel novembre dello stesso anno, dalle Conclusioni del Consiglio²⁹, con la Raccomandazione del 17 luglio 2012 sull'accesso

²⁶ Sul tema e sulle esperienze delle biblioteche e degli archivi digitali, si rinvia qui, fra i tanti, a M. LESK, *Understanding Digital Libraries*, Morgan Kaufmann, San Francisco-Amsterdam 2005; E. BERTACCHINI, W. SANTAGATA, *Biblioteche e Archivi: il digitale e le sfide per l'Italia*, Working Paper, n. 1/2009, Department of Economics "S. Cogneiti de Martiis", Università di Torino e, con peculiare riferimento all'impatto dell'emergenza pandemica, S. RUSSO, *Archivi e biblioteche 30 anni dopo: una mobilitazione necessaria*, in *Società e Storia*, 2020, pp. 609 ss.

²⁷ Si ricorda che le politiche per l'*Open Science* sono poste al centro anche di *Horizon Europe*, ossia del nuovo programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione che prenderà avvio nel Gennaio 2021, come sviluppo e prosecuzione di *Horizon 2020*. Al riguardo, s. cfr. anche *European Commission, Open Innovation, open science, open to the world – a vision for Europe*, Brussels, 2016.

²⁸ In proposito, cfr. UNESCO, nella sua *Recommendation on Open Educational Resources* del 25 novembre 2019, ove le Open Educational Resources (OER) comprendono i «*learning, teaching and research materials in any format and medium that reside in public domain or under copyright that have been released under an open license, that permit no-cost access, re-use, re-purpose, adaptation and redistribution by others*» (art.1).

²⁹ È questa, in particolare, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo del 14 febbraio 2007, COM (2007) 56 *final*.

all’informazione scientifica e sulla sua conservazione la Commissione ha chiesto agli Stati membri l’adozione di politiche che consentissero al mondo della scienza e della ricerca di adeguarsi alle potenzialità delle nuove tecnologie digitali. In particolare, ad essere raccomandata è stata la promozione dell’accesso aperto alle pubblicazioni scientifiche e ai dati della ricerca, in ragione della sua capacità di migliorare la qualità dei dati, ridurre le necessità di duplicazioni e accelerare il progresso scientifico.

Indicazioni, ribadite con la Raccomandazione del 25 aprile 2018 che, nel sostituire la precedente del 2012, conferma la necessità che gli Stati membri si adoperino perché tutte le pubblicazioni scientifiche derivanti dalla ricerca sostenuta da fondi pubblici siano messe a disposizione in accesso aperto a partire al più tardi dal 2020³⁰. Ed è a tal fine che si richiede agli Stati di garantire che le istituzioni accademiche destinatarie di finanziamenti pubblici sviluppino politiche sulla conservazione dei loro risultati scientifici, curino il possesso da parte dei ricercatori e del personale delle necessarie competenze e conoscenze, introducano sistemi di valutazione delle carriere e della ricerca arricchiti da indicatori e parametri coerenti con la promozione dell’accesso aperto, destinando al conseguimento di questi obiettivi adeguati investimenti finanziari.

Ma quando lo sguardo si sposta all’esperienza italiana in materia di *Open Access*, quale antesignano anche semantico dell’*Open Science*, a delinearci è, ancora una volta, uno scenario lontano da quello immaginato e progettato in sede europea, consegnato com’è alle previsioni di una legge, adottata su iniziativa del Ministero per i Beni e le Attività culturali, volta a introdurre «disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo».

A questa legge 7 ottobre 2013, n.212 e, in particolare, al suo art.4, intitolato alle «disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo delle biblioteche e degli archivi e per la promozione della recitazione e della lettura», si deve infatti l’introduzione, nel nostro ordinamento, e la prima disciplina dell’*Open Access*³¹.

³⁰ Cfr. Raccomandazione (UE) 2018/790 della Commissione sull’accesso all’informazione scientifica e sulla sua conservazione, con la quale in particolare si chiede che l’accesso aperto sia concesso preferibilmente già al momento della pubblicazione e comunque non oltre sei mesi dalla data di pubblicazione o al più tardi dodici mesi per le scienze sociali e umane.

³¹ Legge di conversione del d.l. 8 agosto 2013, n. 91.

Nel comma 2 della disposizione, il legislatore invita «i soggetti pubblici preposti all'erogazione o alla gestione dei finanziamenti della ricerca scientifica» ad adottare, «nella loro autonomia, le misure necessarie per la promozione dell'accesso aperto ai risultati della ricerca finanziata per una quota pari o superiore al 50% con fondi pubblici, quando documentati in articoli pubblicati su periodici a carattere scientifico che abbiano almeno due uscite annue».

Per la sua realizzazione si indicano, alternativamente l'accesso aperto già al momento della prima pubblicazione da parte dell'editore, *gold road*, e la ripubblicazione, da parte dell'autore, senza fini di lucro, in archivi elettronici istituzionali o disciplinari, da effettuarsi entro diciotto mesi dalla prima pubblicazione per le aree disciplinari scientifiche, tecniche e mediche, ed entro ventiquattro mesi per quelle delle aree umanistiche e sociali, *green road*³². In entrambi i casi, garantendo l'accesso a titolo gratuito dal luogo e nel momento scelto individualmente dall'utente.

Un disegno, nato al di fuori delle politiche per l'Università e per la Ricerca, che non si immagina sostenuto da alcun tipo di investimento, come ben si evince dalla clausola finale in cui si dispone che dalla sua attuazione non possono derivare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», dovendo le pubbliche amministrazioni interessate provvedere «con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili»³³ e che a questo solipsismo consegna anche l'assenza di ogni interazione con le norme che altro prescrivono, innanzi tutto quelle della legge italiana sul diritto d'autore³⁴.

³² Cfr. art.4, l. 112/2013. A completamento di quanto riportato nel testo, si ricorda qui che il co. 2-*bis* dell'art.4 esclude l'applicazione di quanto previsto nel caso in cui i diritti sui risultati della ricerca siano tutelati, come diritti di proprietà industriale, dal d.lgs. 30/2005. Inoltre, l'art.4, co.3, ha disposto che, al fine di facilitare il reperimento e l'uso dell'informazione culturale e scientifica, nonché di ottimizzare le risorse disponibili, il MIBAC e il MIUR adottassero strategie coordinate per l'unificazione delle banche dati che rispettivamente gestiscono, quali quelle riguardanti l'Anagrafe nazionale delle ricerche, il deposito legale dei documenti digitali e la documentazione bibliografica

³³ Cfr. art.4, co. 4, l. n.112/2013.

³⁴ Su questi temi, s. cfr. R. CASO *La legge italiana sull'accesso aperto agli articoli scientifici: una prima panoramica*, in *Aedon.mulino.it*, n. 3/2013, e dello stesso A., anche *La rivoluzione incompiuta. La scienza aperta tra diritto d'autore e proprietà intellettuale*, Le edizioni, 2020.

Nell’ambito della ricerca scientifica italiana, gli spazi dell’*open access* diventano così quelli episodici riconosciuti dai bandi ministeriali per il cofinanziamento di taluni progetti di ricerca, laddove si prevede, in conformità alle indicazioni della l. n.112/2013, l’obbligo a carico di ciascun responsabile di garantire l’accesso aperto e *on line*, almeno in modalità *green access*, ai risultati ottenuti e ai contenuti delle ricerche oggetto di pubblicazioni scientifiche *peer-reviewed*, con possibilità di esentare parti specifiche dei propri dati, qualora ciò dovesse compromettere il raggiungimento del principale obiettivo della ricerca stessa³⁵. Accanto a questi, altri spazi contingenti sono offerti dalle Università e dagli enti di ricerca che hanno assunto l’iniziativa di definire proprie *policies* in materia di *open access* sino a farsi, in taluni casi, editori di pubblicazioni rese liberamente accessibili e fruibili digitalmente³⁶.

Spazi comunque inadeguati e che perciò hanno sollecitato anche nuove attenzioni legislative, con la presentazione di proposte di modifica della l. n.112/2013 orientate ad assicurare, fra l’altro, la interoperabilità delle banche dati gestite dal MUR e dal Mibact, dalle Università e dagli enti di ricerca, immaginando anche la costruzione di un’infrastruttura nazionale atta a sostenerne la diffusione nonché misure premiali per la sua incentivazione³⁷.

Piccoli passi correttivi, rimasti al livello di proposte, di fronte ai quali resistono e si stagliano le difficoltà di un istituto la cui piena affermazione presuppone, come ben evidenziano le Raccomandazioni europee e come è implicito negli stessi caratteri dello strumento, il coinvolgimento attivo di una pluralità di attori, pubblici e privati, richiedendo perciò politiche e misure di sistema che la norma con cui è stato introdotto non si preoccupa di promuovere né di prevedere.

³⁵ In questo senso, da ultimo, art. 13 Decreto direttoriale 16 ottobre 2020, n. 1628, concernente il Bando PRIN 2020 e, in questo senso, già l’art. 7 decreto direttoriale 4 novembre 2015, n.2488, relativo al Bando Prin 2015.

³⁶ Sull’accesso aperto, specie per le scienze umane e sociali, e sugli adeguamenti di sistema necessari al suo riconoscimento, s.cfr. R. DELLE DONNE, *L’accesso aperto, le Università e le SSH*, in *Il Capitale culturale*, 2018, n.17.

³⁷ Il riferimento è alla proposta C395 presentata il 27 marzo 2018 su iniziativa del Presidente VII Commissione Camera dei deputati, recante «Modifiche all’articolo 4 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, in materia di accesso aperto all’informazione scientifica», poi confluita nel ddl AA. SS. 647, in cui sono state introdotte talune modifiche accolte durante l’esame parlamentare.

3. Che fare? Obiettivi e percorsi

A lungo e da più parti ci si è interrogati su quale fosse l'effettivo obiettivo dei mutamenti che, prendendo avvio dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240, sono stati imposti all'organizzazione e al funzionamento delle Istituzioni universitarie per l'incentivazione di una qualità ed efficienza, cui la stessa legge è intitolata³⁸, che se ben possono considerarsi canoni di azione di ogni soggetto, pubblico e privato, difficilmente riescono a farsi scopi ultimi di qualsivoglia intervento legislativo, nessun mezzo assorbendo in sé il fine.

L'obiettivo perseguito dal legislatore della più recente ed estesa riforma alla quale sia stato sottoposto il sistema universitario è apparso di ancor più dubbio e controverso riconoscimento quando si sono delineate le misure alle quali è stata consegnata la valorizzazione di una qualità ed efficienza che traggono molta parte del loro significato, sino a restituire l'immagine del disegno di cui si fanno strumenti, dalle applicazioni che ricevono nei singoli ambiti e perciò dalle conseguenze che ne derivano.

Non a caso, è proprio in merito ai percorsi che si sono andati sviluppando, spesso al di là delle indicazioni offerte dal legislatore, che molto ci si è interrogati e molto si è rilevato. Molto si è perciò detto sulle modalità e condizioni alle quali l'Università è stata chiamata ad assolvere le proprie funzioni, sui vincoli e sui limiti che hanno compresso lo spazio di affermazione delle tante autonomie universitarie, a partire da quelle più sensibili della didattica e della ricerca. Molto si è dibattuto sui tanti adempimenti che ad esse sono stati richiesti per assicurare la loro conformità a un modello organizzativo e di funzionamento in larga parte eterodeterminato. Altrettanto si è osservato criticamente in merito all'adeguatezza delle tante regole che sono andate componendo quanto si è definito come un diritto "dell'"Università più che "per" l'Università, ovvero *fit for purpose*. E molto si è rilevato anche sulla mancata qualità della regolazione necessaria al potenzia-

³⁸ In proposito, e con riferimento a questi aspetti, proposti dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240, recante appunto «Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario», ci si permette di rinviare a C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. X s.

mento e alla modernizzazione di ogni Istituzione e di ogni settore e così del sistema delle autonomie universitarie³⁹.

Non è questa la sede per ripercorrere diffusamente le analisi svolte in proposito, negli ormai dieci anni decorsi dall’entrata in vigore della grande riforma del 2010, né per ricordare le tante proposte e gli interventi talvolta sin annunciati dalle sedi istituzionali che si sono avvicinate al governo di questo settore per correggerne un impatto, la cui verifica ancora attende la loro attenzione attiva. Analisi e proposte consegnate ormai a memorie d’archivio, al più recuperate nei contenuti più cauti che connotano le deboli manutenzioni dell’esistente.

Ciò che si può rilevare, semmai, è come le tante regole e i tanti correttivi che si sono andati aggiungendo e stratificando, spesso al di fuori di coordinamenti formali e sostanziali, non hanno mai investito il rapporto del sistema universitario con una digitalizzazione capace di farsi strumento e veicolo per l’esercizio di compiti che non si limitino a talune prestazioni del *front office*.

L’impatto con l’emergenza pandemica ha perciò disvelato un sistema che aveva sperimentato e si trovava, di conseguenza, impegnato principalmente a misurare più le difficoltà che i benefici di una transizione digitale delle attività didattiche e di ricerca.

Anche le misure urgenti adottate dal legislatore per consentire alle Università di reagire ai nuovi scenari e alle nuove esigenze imposte dalla crisi sanitaria hanno offerto, per il loro stesso oggetto, un eguale racconto della distanza che le separava dal pieno utilizzo delle tecnologie digitali, come è stato per i rimedi contingenti e transitori ai quali il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 ha affidato il cd. “rilancio” delle Università⁴⁰.

³⁹ Fra i tanti studi condotti in proposito, ci si limita qui a ricordare C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell’attività scientifica*, in *Munus*, 2011, pp. 567 ss., G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, pp. 947 ss., S. CASSESE, *L’Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione*, in *Il Mulino*, 2013, pp. 75 ss., M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2014, pp. 313 ss; e i saggi raccolti in A. MARRA (a cura di), *L’autonomia universitaria del nuovo millennio*, Aracne Editrice, Roma, 2020.

⁴⁰ Delle tante misure, spesso minute, alle quali è stato consegnato il “rilancio” delle Università dal decreto l. n. 76/2020, basti qui ricordare le previsioni di cui all’art. 250 del d.l. 34/2020 con cui si è espressamente riconosciuto il possibile utilizzo delle tecnologie digitali ai fini di talune, identificate, procedure concorsuali, nonché le misure finanziarie introdotte dall’art.236, co.1. per superare il divario digitale che aveva coinvolto molti studenti, le deroghe transitorie consentite dall’art. 238, co.6 ai risparmi

Dal canto loro, le semplificazioni necessarie a fronteggiare le ricadute dell'emergenza epidemiologica e a sostenere il passaggio a un'amministrazione digitale nelle misure pensate per l'Università, dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, compaiono nella loro attitudine a proporsi come titolo, *bonne à tout faire*, di interventi correttivi dedicati, nel caso, alle procedure di reclutamento del personale docente e ricercatore, in tal modo avvalorate nella loro perdurante capacità di dare contenuto a quella che sembra atteggiarsi, nella valutazione delle stesse sedi di governo del settore, come la (sola) "questione universitaria".

Anche la misura di cosiddetta semplificazione potenzialmente più incidente, fra quelle previste dal d.l. 76/2020, ossia il riconoscimento agli Atenei della possibilità di accedere alla sperimentazione di modelli funzionali e organizzativi e di forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca differenti da quelli delineati dalla legge del 2010, al di là delle condizioni di particolare solidità economico-finanziaria e di «risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca» originariamente richieste dall'art.1, co.2, della l. n.240, si sostanzia in una deroga, secondo principi che spetterà a un futuro decreto ministeriale stabilire e a un successivo accordo di programma con il Ministero determinare, a un disegno che rimane perciò stesso confermato nella sua rigida uniformità⁴¹.

L'incontro dell'Università con il digitale rimane in tal modo la meta di un percorso non ancora tracciato e che, come le esperienze intervenute documentano, stenta a trovare le giuste condizioni nelle regole organizzative e di funzionamento alle quali è stata consegnata l'incentivazione di una qualità ed efficienza alle cui applicazioni è rimasto sin qui estraneo il dialogo con le potenzialità e con le necessità della transizione digitale.

di spesa per la gestione del settore informativo, l'eliminazione, prevista nell'art.236, co.2 dell'obbligo di ricorrere a Consip spa per l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività destinati anche alle attività didattiche e non solo alle attività di ricerca, trasferimento tecnologico e terza missione. Per un'analisi più diffusa di queste disposizioni, ci si consente di rinviare a C. BARBATI, *Università e Ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2020, pp. 604 ss.

⁴¹ Cfr. art.19, co.1, lett. a) d.l.16 luglio 2020, n.76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n.120, dove comunque si richiede alle Università che intendano accedere a questi differenti modelli organizzativi e di funzionamento il rispetto del rapporto fra spese per il personale ed entrate derivanti da finanziamenti statali nonché tasse e contributi non superiore al limite dell'80%, come previsto dall'art.5, co. 6, del d.l.gs 29 marzo 2012, n.49.

L’attività didattica universitaria resiste nella sua difficile modificabilità, conseguente anche a sistemazioni e quantificazioni di presenze disciplinari, riflesso di assetti risalenti, spesso inidonei a consentirle di rispondere ai nuovi bisogni di competenze e di conoscenze dei contesti, ma nondimeno dotati della forza cogente che è dei requisiti di una valutazione per l’assicurazione della qualità dell’offerta formativa⁴².

Allo stesso modo, la ricerca universitaria, oltre a misurarsi con la debolezza di previsioni legislative inadeguate a creare le condizioni per la diffusione dell’*open science* e, nel suo ambito, dell’*open education*, si confronta con le resistenze che, sia pure con intensità decrescente, una parte tuttora significativa della comunità scientifica continua ad esprimere nei confronti del digitale come forma alla quale affidare le proprie pubblicazioni scientifiche⁴³ e che, per lungo tempo, hanno trovato riflesso anche nelle valutazioni alle quali è sottoposta⁴⁴.

Tuttavia, quando il *digital teaching and learning* si proponga non solo come modalità che, in situazioni di emergenza, sostituisce l’insegnamento in presenza, ma ad esso si aggiunge in ragione della sua capacità di potenziare il ruolo formativo delle Università, di accrescere l’inclusività della formazione superiore aprendola a chi potrebbe esserne altrimenti escluso, di farsi strumento per un *life long learning* che diventi fra i contenuti della sua “terza missione” oltre a promuovere quella internazionalizzazione evocata come finalità da molte delle regole per l’incentivazione della qualità ed efficienza ma che, in tutta evi-

⁴² Il riferimento è qui ai criteri e agli indicatori del sistema noto come Ava (Autovalutazione-Valutazione periodica- Accreditamento), da ultimo esplicitati, in attuazione di quanto previsto dall’art.5, co. 3, della l. n.240/2010 e dal d.lgs. 27 gennaio 2012, n.19, dal DM 7 gennaio 2019, n.6.

⁴³ Per una rappresentazione del complesso percorso che ha segnato l’incontro della ricerca scientifica con le tecnologie digitali, ci si può ancora utilmente riferire alle analisi di P. COSTANZO, *La comunicazione giuridica alla prova della rete*, Editoriale, in *Federalismi.it*, n. 10/2004.

⁴⁴ Basti ricordare le “regole” speciali enunciate dall’Anvur, in un apposito documento del 2016 per la “classificabilità delle riviste telematiche”. Indicazioni dedicate che compaiono tuttora nel regolamento Anvur per la classificazione delle riviste nelle aree non bibliometriche, approvato il 20 febbraio 2019, sebbene nel contesto di una previsione ora riferita indistintamente alle riviste, quale che sia il loro formato cartaceo o elettronico. A queste si aggiungano le perplessità che, anche dopo l’adozione della l. 7 marzo 2001, n.62, hanno continuato a circondare la stessa possibilità di riconoscere come pubblicazioni quelle su supporto informatico.

denza, non può essere affidata solo al mero innesto di elementi esterni⁴⁵, è difficile non immaginare la necessità di importanti adeguamenti.

Taluni di questi potranno richiedere condivisioni anche a livello europeo come nel caso, fra gli altri, degli adattamenti da apportare al sistema dei crediti formativi universitari.

Altri attendono, invece, l'attenzione e l'impegno di un legislatore nazionale per politiche di sistema capaci innanzi tutto di restituire alle autonomie universitarie e, in particolare, all'autonomia didattica gli spazi, divenuti sempre più estranei alla sua organizzazione ed erogazione, per le flessibilità necessarie a cogliere le potenzialità della transizione digitale, rivedendo gli stessi criteri che regolano l'esercizio e la valutazione di una funzione che, a causa delle tante regole, si è fatta sempre più adempimento di una prestazione, rigidamente eterodeterminata *ex ante* nelle sue condizioni.

Spazi dunque necessari anche ad immaginare differenti configurazioni dell'impegno didattico dei docenti e dei percorsi formativi, aprendoli a quelle condivisioni e interazioni fra sedi ed esperienze, aiutate dal mezzo digitale, alle quali dovrebbe essere consegnata una competitività che non sia solo interna al sistema universitario, ma concorra semmai a rafforzare la presenza delle Università su una scena della formazione superiore che vede ormai la presenza di una molteplicità di soggetti, anche non universitari, che sempre più ne erodono il ruolo⁴⁶.

Lo stesso per una ricerca scientifica che, per tutte le discipline, si faccia luogo e strumento di comunicazione e disseminazione di conoscenze liberamente accessibili, capace di dare risposta anche attraverso le interazioni e gli scambi a livello sovranazionale favoriti dal mezzo digitale, alle nuove esigenze dei contesti e che perciò riesca a trovare, innanzi tutto, nella valutazione alla quale è sottoposta condizioni adeguate a incentivarne l'ingresso in uno spazio di *open science & open education*, secondo i percorsi ancora una volta già tracciati e sollecitati in sede europea.

L'incontro con il digitale, d'altro canto, anche a non volerlo considerare in sé un obiettivo, è per certo un mezzo funzionale, sino ad

⁴⁵ Sul punto, e con particolare riferimento alle improbabili condizioni di favore per il reclutamento di docenti e ricercatori, comunque, stranieri sia consentito rinviare a C. BARBATI, *L'altro reclutamento universitario: la chiamata diretta*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 1232 ss.

⁴⁶ In proposito, valga ancora il rinvio a C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., pp. 70 ss.

esserne parte, a una qualità ed efficienza che, quali ne siano i percorsi, riesca quantomeno a confermare il ruolo riconosciuto alle Università dallo stesso legislatore, laddove nell'art. 1 della l. n.240/2010 ne ripropone la descrizione come luoghi di «apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze» che operano «combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica».

In questo senso, anche il Comunicato EHEA del 19 novembre 2020, nel ribadire la centralità delle tecnologie digitali per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Università, impegna il sistema europeo dell'Istruzione superiore a sostenerne l'utilizzo nell'insegnamento, nella ricerca, nella valutazione, investendo allo scopo nello sviluppo delle competenze necessarie. Al contempo, s'impegna a sviluppare anche l'*open science* e l'*open education* per una migliore circolazione della conoscenza⁴⁷.

Difficile, d'altro canto, immaginare che le Università non debbano annoverarsi fra i soggetti e le sedi chiamate a concorrere all'evoluzione della società e dell'economia lungo le vie tracciate in ambito europeo, da ultimo anche nel programma *Next Generation EU*, e delle quali linea guida è, fra le altre, la transizione digitale⁴⁸.

E, come insegnano le esperienze delle altre pubbliche amministrazioni, perché questa transizione possa compiersi occorrono politiche e misure di contesto che ne adeguino l'organizzazione, il funzionamento e le stesse strutture.

Ogni transizione digitale richiede, d'altro canto, una *digital capacity* la cui costruzione, al pari della *capacity building* della quale è ormai

⁴⁷ Così, il Rome Ministerial Communiqué, 19 novembre 2020, reso dai Ministri del settore riuniti *on line* il 19 novembre 2020, nell'ambito di EHEA Rome 2020, laddove si dichiara che, per l'innovazione dello spazio europeo dell'Istruzione superiore, i Ministri «*commit to supporting our higher education institutions in using digital technologies for learning, teaching and assesment, as well as for academic communication and research and to investing in the development of digital skills and competences for all. We commit to the development of open science and education to facilitate the exchange of knowledge and openly licensed materials that can be easily shared among higher education stakeholders,, who can adapt and repurpose them for their needs.*».

⁴⁸ Il riferimento è alla proposta *Next Generation EU* (NG-EU) resa pubblica dalla Commissione Europea il 27 maggio 2020, nelle linee guida per la predisposizione dei «Piani nazionali per la ripresa e la resilienza», pubblicate il 17 settembre 2020 dalla Commissione Europea (*Commission staff working Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, COM 205 final, 2020).

inevitabile declinazione, rinvia non solo a conoscenze e a competenze individuali, pur indispensabili ad assicurare metodologie e approcci obbedienti al *digital first thinking*, ma richiede anche l'adeguamento a un *on line environment* degli assetti organizzativi e funzionali. Perciò strumenti, processi e contesti idonei a supportarne l'affermazione sino a farsi occasione, se non ragione, di un potenziamento del sistema di istruzione e di ricerca superiore, ossia del suo "piano di ripresa e resilienza".

* * *

ABSTRACT

ITA

La crisi pandemica, apertasi nel 2020, ha chiamato le Istituzioni Universitarie a ridefinire molte delle proprie modalità organizzative e di funzionamento. Soprattutto, le ha costrette a un incontro immediato con le tecnologie digitali, il cui andamento ha palesato quanto l'ingresso delle attività didattiche e di ricerca in un *on line environment* rimanga la meta di un percorso non ancora tracciato e che stenta a trovare le giuste condizioni nelle regole che definiscono le modalità e le condizioni alle quali l'Università italiana è tenuta ad assolvere le proprie funzioni.

EN

The 2020 pandemic crisis has called Universities to face major changes. Above all, it forced them to a sudden and large-scale use of digital technologies. This switch to remote activities has shown how much the entry of university teaching and academic research into an online environment is the goal of a long path not yet traced and which is struggling to find the right conditions in the rules under which Italian University has to fulfill its functions.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)