

IL SISTEMA DI RECLUTAMENTO E LO *STATUS* GIURIDICO DEGLI « *ENSEIGNANTS-CHERCHEURS* » DI DIRITTO IN FRANCIA (*)

GIANLUCA SGUEO

SOMMARIO: 1. Diritto all'educazione, reclutamento e *status* giuridico del personale docente in Francia. Alcune osservazioni preliminari. — 2. I *Professeurs des Universités*. Lo stato giuridico e le garanzie. — 3. Gli obblighi. — 4. Le funzioni cd. interne. Insegnamento, ricerca e modulazioni *à l'hausse* e *à la baisse*. — 4.1. Le funzioni amministrative interne. — 5. Le attività cd. esterne. — 6. Le procedure concorsuali. La via lunga. L'iscrizione sulla *liste de qualification*. — 6.1. La seconda fase. Il *concours sur emplois* — 7. La via breve. I *concours nationaux d'agrégation sur épreuves*. L'*agrégation interne* ed *externe*. — 8. Le progressioni di carriera e i meccanismi di valutazione tradizionali. — 9. La riforma del 2009 e l'introduzione dei sistemi di valutazione individuale. — 10. I *Maîtres de Conférences*. Garanzie, obblighi e funzioni. — 11. Le procedure concorsuali per accedere alla posizione di *Maître de Conférences*. Un percorso in due fasi. — 11.1. I *concours par établissement*. Dalle *Commission de spécialistes* ai *Comités de sélection*. — 12. Le progressioni di carriera e il sistema di valutazione. — 13. Le figure professionali assunte a contratto. Gli *Associés en fonctions dans les établissements d'enseignement supérieur*. — 13.1 *Associés à mi-temps* e *associés à temps plein*. — 14. *Les attachés temporaires d'enseignement et de recherche*. — 15. I dottorati di ricerca e le forme di finanziamento. — 16. I *chargés d'enseignement* (o *vacataires*) e i post-dottorati. — 17. La valutazione dei risultati. — 18. Il sistema francese in evoluzione. — 19. Gli equilibri interni all'università. Il Presidente *superpuissant*. — 20. Gli organismi collegiali e l'indipendenza degli atenei. — 21. Una nuova categoria di Professori. Quali prospettive?

«Le talent d'instruire n'est pas
le même que celui qui contribue au progrès
des sciences: le premier exige surtout
de la netteté et de la méthode;
le second, de la force et de la sagacité»

I-J-A Condorcet, *Cinq mémoires sur l'instruction publique*, 1791

(*) Il presente contributo è parte integrante del progetto di ricerca su «Reclutamento, stato giuridico e regole di condotta dei professori e ricercatori univer-

1. Negli anni, il governo francese è intervenuto ripetutamente, e con modifiche spesso significative, sulla disciplina del sistema educativo nazionale. Nella connotazione egalitaria e liberista di derivazione illuministica che definisce l'erogazione e la fruizione dell'educazione pubblica francese, infatti, le mutevoli — e, spesso, conflittuali — esigenze provenienti dal tessuto sociale impongono ai poteri pubblici un costante aggiornamento delle politiche e dei programmi ⁽¹⁾. Parimenti, il processo di integrazione europea ha richiesto al sistema gli adeguamenti necessari per garantirne la conformità ai principi comunitari ⁽²⁾.

sitari» diretto dal Professor Giulio Vesperini presso l'Università degli studi della Tuscia, in Viterbo. La ricerca si inserisce nell'ambito del Progetto PRIN su "Il sistema universitario nel contesto dell'ordinamento autonomistico", diretto dal Prof. Carlo Marzuoli, cui hanno preso parte le Università di Viterbo, Firenze, Bologna, Perugia e Benevento.

⁽¹⁾ Per un approfondimento sulla concezione dell'educazione nel pensiero illuminista W. BERNARDI, *Educazione e società in Francia. Dall'illuminismo alla Rivoluzione*, Torino, Loescher, 1978; P. AGHION, E. COHEN, *Éducation et croissance*, Paris, 2004. Sul concetto di servizio pubblico, cfr. C. DURAND-PRINBORGNE, *L'Administration scolaire*, Paris, 1989, 51 ss. Per approfondimenti sui principali interventi normativi sul settore risalenti al secolo scorso cfr. A. LÉON e P. ROCHE, *Histoire de l'enseignement en France*, Paris, 1997; L. BRUNSVICG, *Un ministère de l'éducation nationale*, Paris, 1922; *Dix-huit questions sur le système éducatif*, sous la direction de C. Peretti, Paris, 2004; P.L. FRIER, *Les Universités en France*, in questa Rivista, 1990, 184 ss.; P. POIRRIER (*sous la direction de*), *Les politiques culturelles en France*, Paris, 2002; P. BOURDIEU, J.C. PASSERON, *Les héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris, 1964. Con riferimento ai cambiamenti intervenuti nel settore della ricerca scientifica universitaria si veda W. GASPARRI, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica. Esperienze giuridiche europee a confronto*, in *Diritto pubblico*, 2008, 197 ss.; C. CHARLE, J. VERGER, *Histoire des universités*, Paris, 1994; M. MATHIEU, *Les facultés de droit dans la réforme universitaire*, in *Revue de Droit Public*, 2008, 999 ss. Si veda, infine, il *Rapport à Madame la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche* del 2008 sulle università francesi a cura della Commission de réflexion sur l'avenir des personnels de l'Enseignement supérieur.

⁽²⁾ Particolarmente significativa, al riguardo, è la cd. «Strategia di Lisbona» approvata nel 2000 dai capi di governo dell'Unione europea. Dei tre pilastri a fondamento della strategia è il secondo, relativo al settore sociale, quello che impegna gli Stati membri ad intervenire sui rispettivi sistemi educativi e di formazione. Per maggiori informazioni si vedano http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_i-t.htm. Si veda anche la *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen*, "Faire réussir le projet de modernisation pour les universités: formation, recherche et innovation", n. COM(2006) 208 final, del 10 maggio 2006. Su tali temi, F. NELLI FEROCI, *Unione Europea: la riforma delle istituzioni e le nove sfide*, in *La Comunità internazionale*, 2008, 3 ss.; B. GODBILLON, *L'ouverture européenne de la*

Ultima, in ordine di tempo, è la riforma presentata dal governo alla fine del 2008 e approvata nell'aprile del 2009. I *Décrets* di riforma n. 2009-460 e 2009-464 propongono un ripensamento a tratti profondo degli assetti organizzativi dell'insegnamento e della ricerca universitaria. Così anche, del resto, molti tra gli interventi normativi e regolamentari che li hanno preceduti. Questi hanno interessato, in tempi e con modalità diverse, le procedure di reclutamento del personale docente, i meccanismi di progressione di carriera, la definizione e la disciplina dello *status* giuridico degli «addetti ai lavori» nonché, più in generale, la ricerca scientifica ⁽³⁾.

Allo stato attuale, i meccanismi che presiedono al reclutamento del personale docente nel settore pubblico si distinguono in due tipologie principali: le procedure concorsuali vere e proprie e i contratti di diritto pubblico ⁽⁴⁾. Nel primo caso, la procedura è articolata

fonction publique française: la prégnance du droit communautaire, in Actualité Juridique Fonctions Publiques, 2001, 10 ss.

⁽³⁾ La precedente riforma dell'organizzazione universitaria risale al 1984, con la legge n. 84-52, cd. *Savary*. In precedenza, altri tentativi di riorganizzare l'assetto degli equilibri universitari non ebbero successo. Si tratta, in particolare, del *projet de loi Devaquet* del 1986 e dell'*avant-projet de loi Ferry* del 2003. Cfr. J.L. AUTIN, F.X. FORT, *La réforme des institutions universitaires*, in *Droit administratif*, 2008, 63 ss.; F.X. FORT, *Une évolution en demi-teinte pour les universités*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2007, 2278 ss.. Vedi anche il *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des finances de l'Assemblée nationale*, n. 3160 del giugno 2006 e il *Rapport Final della Commission du débat national université-emploi* del 2006 (conosciuto come *rapport Hetzel*). Ne parla A. LEGRAND, *La démocratie de délégation, un pari pour l'Université*, in *Actualité juridique de droit administratif*, 2007, 2135 ss.

⁽⁴⁾ La disciplina è contenuta nel *Code de l'éducation* approvato dal governo francese — al tempo presieduto da *Lionel Jospin* e sostenuto da *gauche plurielle*, una coalizione parlamentare di sinistra — nel luglio del 2000. Il codice si divide in due parti: legislativa e regolamentare. La parte legislativa è stata introdotta dall'ordinanza n. 2000-549 del 15 luglio 2000, pubblicata in *JORF* n. 143 del 22 giugno 2000. A sua volta, l'ordinanza è stata adottata in applicazione della legge n. 99-1071 del 16 dicembre 1999, contenente delega al governo circa l'adozione della parte legislativa di alcuni codici. In base alla legge, per ciascuna ordinanza è richiesta al governo la presentazione di un progetto di legge di ratifica presso il Parlamento, entro un termine di due mesi dalla pubblicazione. Nel caso di specie, la legge che ha ratificato l'ordinanza è la n. 2003-339 del 14 aprile 2003, pubblicata in *JORF* n. 89 del 15 aprile 2003. La scelta di adottare il testo tramite ordinanza e ratificarlo con legge ben oltre il termine di due mesi è stata al centro di numerose critiche, che hanno portato anche alla presentazione di un ricorso presso la Corte costituzionale francese. Come spiega il rapporto redatto dal Primo Ministro *Jospin* al Presidente della Repubblica *Chirac*, i ritardi sono stati causati

in due fasi. In estrema sintesi: i soggetti interessati presentano la loro candidatura per l'iscrizione sulle liste di qualificazione; successivamente, l'università bandisce un concorso cui accedono coloro che hanno ottenuto l'iscrizione del proprio nominativo sulle liste e, al termine della selezione, si forma una graduatoria da cui si nominano i vincitori. Nella seconda ipotesi, l'università stipula un contratto con cui associa all'ateneo un individuo per un periodo di tempo determinato e in ragione di esigenze contingenti. Ad esempio, per offrire a un dottorando di ricerca la possibilità di svolgere attività di insegnamento. Il perfezionamento di un contratto di diritto pubblico ingenera l'assoggettamento del contraente privato ad un regime giuridico pubblicistico, diverso, però, da quello di funzionario. Generalmente — ma non mancano le eccezioni — le funzioni esercitate sono uguali tra le due categorie. Variano, invece, la retribuzione, la durata del vincolo contrattuale e, di conseguenza, il piano di progressioni di carriera, che per i contrattisti è assente ⁽⁵⁾.

Nelle pagine che seguono vengono poste a confronto le principali categorie professionali che operano nelle università pubbliche francesi, con specifico riguardo ai meccanismi che dettano l'accesso al ruolo e le successive progressioni di carriera. L'obiettivo è ambizioso. Il capitale umano impegnato nell'insegnamento e nella ricerca in Francia, infatti, è numeroso e comprende diverse professionalità. Ne fanno parte, nell'ordine, i *Professeurs des universités*, i *Maîtres de conférences*, gli *Associés en fonctions dans les établissements d'enseignement supérieur*, gli *Attachés temporaires d'enseignement et de recherche* e, natural-

dall'ostruzionismo parlamentare. La parte regolamentare, invece, è composta dai testi regolamentari relativi ai principi generali dell'educazione e l'amministrazione dell'educazione.

⁽⁵⁾ Viene da sé che quanto appena detto fa riferimento al settore pubblico. Gli istituti di insegnamento privati reclutano il personale docente e ne disciplinano lo status tramite contratti di diritto privato. Ciò non toglie, comunque, che la maggioranza delle figure professionali coinvolte nell'insegnamento superiore è assoggettata ad un regime giuridico pubblicistico. Basti pensare, per farsi un'idea, alla definizione di *Etablissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*. In essa si comprendono le università, gli *instituts nationaux polytechniques*, le *écoles* e gli *instituts extérieurs aux universités*, le *écoles normales supérieures*, le scuole francesi all'estero e i *grands établissements*. Per approfondimenti vedi N. FONTAINE, *La liberté d'enseignement*, Paris, 1978; P.H. D'ARGENSON, *Réformer l'Ena, réformer l'élite, Pour une véritable école des meilleurs*, Paris, 2008. M.G. CALAMARTE-DOGUET, *Le droit de la recherche*, Paris, 2005, 37 ss.; F.G. RIZZI, *Le grandi scuole francesi: l'Ena*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2002, 5 ss.

mente, coloro i quali muovono i primi passi nella ricerca universitaria, ovvero i dottorandi e i beneficiari di finanziamenti pubblici.

Per comprendere la dimensione del fenomeno si può fare riferimento agli ultimi dati disponibili, risalenti al 2008 ⁽⁶⁾. In base ad essi, il personale dell'insegnamento superiore in Francia supera le novantamila unità. Nel lessico comune l'insieme di queste professionalità viene accomunato in una singola "meta-categoria", quella degli *enseignants-chercheurs*. In realtà, all'interno di questa sono presenti situazioni tra loro radicalmente diverse. Oltre alle differenze relative allo *status* giuridico — gli appartenenti alle prime due categorie vengono reclutati per mezzo di concorso pubblico e godono dello *status* giuridico di funzionari, tutte le altre professionalità, invece, sono soggette ad un regime contrattuale di diritto pubblico — in ragione della crescente interazione tra le università e il settore privato, una serie di nuove figure professionali "ibride" popola gli atenei francesi. Si tratta, spesso, di professionisti privati o funzionari provenienti da altri settori che integrano o sostituiscono la loro attività principale con l'esercizio di mansioni legate all'insegnamento e la ricerca entro l'università. In percentuale, questi ultimi comprendono il 22% circa del totale. I *Professeurs des universités* raggiungono il 16%. I *Maîtres de conférences*, invece, occupano il 36% dei posti.

Per evitare la dispersione e offrire un'organizzazione metodologica appropriata alla complessità del fenomeno, l'articolo si struttura in due passaggi distinti. Si prendono in esame prima le categorie cui è riconosciuto lo *status* di funzionari pubblici e, dopo, quella dei contrattisti. Di ciascuna si descrivono lo *status* giuridico e le funzioni svolte. Nello specifico, invece, si esaminano la disciplina che regola lo svolgimento delle procedure concorsuali, l'articolazione e i tempi che dettano i passaggi di carriera, nonché, ove esistenti, i problemi più significativi. Nelle riflessioni conclusive si offre un commento ai più recenti interventi di riforma introdotti dal governo.

2. I *Professeurs des Universités* costituiscono la prima — e principale — delle categorie professionali che operano nelle università francesi. Di seguito verranno esaminati, nell'ordine, lo *status* giuridico,

⁽⁶⁾ Tutti i dati esposti sono contenuti nel documento redatto dalla Commission de réflexion sur l'avenir des personnels de l'Enseignement supérieur, *Rapport à Madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, Paris, 2008.

le funzioni svolte, le procedure di reclutamento e quelle che presiedono l'avanzamento di carriera.

I Professori universitari godono dello stato giuridico di *fonctionnaire*. Vale a dire che sono soggetti ad un regime giuridico di diritto pubblico speciale allorché esercitano le funzioni di propria spettanza entro l'*Etablissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel* — EPSCP di appartenenza.

Lo *status* di funzionario comporta il godimento di garanzie e l'assoggettamento ad alcuni obblighi. Quanto alle prime, ce ne sono tre particolarmente rilevanti. Si tratta, anzitutto, dell'indipendenza nella definizione dei contenuti degli insegnamenti (7). Al riguardo, il *Conseil constitutionnel* ha ribadito più volte che il fondamento di questa prerogativa risiede nella Carta costituzionale. In particolare, nella *Décision n. 93-322 DC del luglio 1993 i giudici costituzionali hanno affermato che* «*qu'en ce qui concerne les professeurs, la garantie de l'indépendance résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République*».

Due brevi considerazioni a margine. Anzitutto, il principio appena esposto accomuna tutti coloro i quali godono dello *status* di funzionario. Dunque, è valido tanto per i Professori quanto per i *Maîtres de conférence*. Il fondamento costituzionale dell'indipendenza nell'insegnamento, poi, spiega la presenza di alcune eccezioni, in particolare la possibilità di ricoprire altre cariche pubbliche a tempo determinato, come quella di magistrato. Di questo secondo profilo si dirà meglio nella parte dedicata alle funzioni svolte dai Professori. Relativamente al primo aspetto, invece, è interessante segnalare un orientamento nella giurisprudenza amministrativa le cui ricadute, quantomeno in termini teorici, appaiono significative. Secondo i giudici la libertà di espressione nell'esercizio delle proprie funzioni è, in linea di principio, una prerogativa essenziale per tutte le categorie professionali che svolgono attività didattiche negli EPSCP. A giovarne, dunque, non sono solo i Professori e i *Maîtres*. Tuttavia, l'obbligo per gli atenei di

(7) Vedi l'art. L912-1-1 del *Code de l'éducation*. Il principio della *pleine indépendance* e della *entière liberté d'expression* viene ribadito nell'art. 2 del *Décret* n. 2009-460 del 23 aprile 2009, di riforma delle disposizioni statutarie comuni applicabili al corpo degli *enseignant-chercheurs*. Cfr. A. ROUYÈRE-F. SUDRE, *La loi relative aux libertés et responsabilités des universités et les garanties statutaires des enseignants-chercheurs*, in *La Semaine Juridique Edition Générale*, 2008, 153 ss.; A. LEGRAND, *L'indépendance des professeurs d'université face à la formation doctorale*, in *AIDA*, 2008, 2238 ss.

assicurare al personale incaricato di docenza le «conditions d'indépendance et de sérénité indispensables à la réflexion et à la création intellectuelle» è diversamente modulato a seconda che si tratti di funzionari o, piuttosto, di altri appartenenti alla categoria del *personnel de l'éducation* (8). Nel primo caso, si è già detto, il fondamento della tutela avrebbe valore costituzionale. Invece, nel caso del personale docente soggetto a contratto, la medesima tutela troverebbe fondamento nella legge ordinaria (9).

È comprensibile, sul punto, la perplessità di colui il quale tenti di comprendere le ragioni di questo orientamento, non avendo chiare le logiche a fondamento dell'educazione superiore in Francia. Ad esso possono darsi almeno due spiegazioni. Per un verso, la differenza si giustifica con la necessità di riconoscere una tutela forte alla più importante (e, dunque, anche la più esposta) tra le categorie professionali impegnate nella diffusione del sapere e della conoscenza entro gli atenei, quella dei Professori. Per altro verso, la prerogativa discende proprio dal diverso *status* giuridico. La tutela per i funzionari pubblici, che esercitano attività in nome e per conto dello Stato, deve trovare un fondamento solido, appunto la Carta costituzionale. Coloro i quali sono soggetti alla disciplina di un contratto di diritto pubblico, invece, vengono tutelati dalla legge dello Stato.

Una seconda garanzia riconosciuta alla categoria dei Professori d'università si lega alla discrezionalità nella valutazione in sede di esami o concorsi. Questa garanzia, in effetti, si accompagna — completandola — a quella precedente.

Infine, i Professori possono cumulare all'insegnamento presso l'università di appartenenza quello presso gli *Instituts Universitaires de Formation aux Métiers*, le *classes prépa*, le *écoles d'ingénieurs* e le *écoles normales supérieures*.

Il Consiglio di Stato, peraltro, ha chiarito che è compito dell'università di appartenenza — e non, invece, dello Stato — garantire ai Professori il rispetto delle garanzie derivanti dal possesso dello *status* di funzionario. Nella sentenza n. 245562 del 7 giugno 2004, ad esempio,

(8) Cfr. la sentenza n. 83-165 del 20 gennaio 1984 del Consiglio di Stato.

(9) Interessanti, al riguardo, le sentenze del Consiglio di Stato francese n. 269815, del 29 luglio 1994, nel caso *Le Calvez*; n. 135717, 135718, 135719 e 135780, del 18 febbraio 1994, nel caso *Archambault de Beaune et autres*; n. 255409 e n. 255557, del 10 novembre 2004, nel caso *Roynard*. Cfr. A. ROUYÈRE-F. SUDRE, *La loi relative aux libertés*, cit., 153 ss.

i giudici amministrativi hanno ribadito che ciascun funzionario pubblico gode di una protezione giuridica «organisée par la collectivité publique dont ils dépendent» e che detta collettività pubblica «est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté». Nel caso dei Professori di università (ma il discorso vale anche per i *Maîtres de conférence*, in quanto funzionari) la *collectivité publique* di appartenenza non può che essere l'università presso la quale si esercitano le funzioni pertinenti al proprio ruolo.

3. Veniamo agli obblighi. Con specifico riferimento agli incaricati di docenza negli EPSCP ve ne sono tre da prendere in considerazione. Si tratta dell'obbligo di integrità intellettuale, del rispetto delle regole deontologiche universitarie e dei principi di tolleranza e oggettività.

Come per la definizione delle garanzie, anche per gli obblighi il repertorio giurisprudenziale è vasto. Le pronunce più interessanti, comunque, fanno riferimento ai margini entro i quali detti obblighi devono ritenersi vincolanti. In principio, dunque, la libertà nell'insegnamento e nella espressione delle proprie opinioni devono conciliarsi con la moralità, l'oggettività, la tolleranza e la deontologia professionale. Nei fatti, però, la comprensione del confine che separa le garanzie dagli obblighi può essere difficoltosa. Ed è a questo secondo aspetto che si interessano alcune decisioni.

È utile, ad esempio, ripercorrere il percorso argomentativo alla base della decisione del *Conseil d'Etat*, n. 159236 del settembre 1998. In essa i giudici validavano una sanzione comminata dal *Conseil national des universités* nei confronti di un *Maître de Conférence* autore di un articolo favorevole a tesi negazioniste sull'olocausto. L'avallo alla sanzione è legittimato dai giudici sulla base del contenuto dell'articolo, che si riconosce in violazione delle «règles de la probité intellectuelle et du respect d'autrui découlant de la déontologie universitaire et des principes de tolérance et d'objectivité» ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Sent. n. 125948, 19 maggio 1993. Il medesimo tema, peraltro, è stato affrontato anche in altre occasioni dal Consiglio di Stato, con esiti molto simili. Tra le più recenti è possibile citare la decisione n. 296984, resa il 19 marzo del 2008. In essa si affronta nuovamente la questione della legittimità di una sanzione comminata nei confronti di un Professore relativamente alle tesi da lui espone nel corso delle lezioni,

4. Il numero delle funzioni esercitate dai Professori universitari in Francia è ampio. Si impone, allora, un distinguo. Da una parte ci sono le attività svolte entro l'EPSPC di appartenenza, cd. interne. Altrettanto numerose sono le attività cd. esterne, svolte cioè al di fuori dell'ateneo. La principale differenza tra le due (oltre, naturalmente, alle modalità concrete di esercizio) risiede nella fonte normativa che le disciplina. In sostanza, nel momento in cui il Professore esercita attività professionali esterne all'università e in alcun modo legate ad essa, la prestazione, relativamente ai compensi e le condizioni di esecuzione, è disciplinata dalle disposizioni contrattuali stipulate tra le parti. Al contrario, nell'esercizio di funzioni interne all'ateneo di appartenenza il regime giuridico è, come detto, quello pubblico speciale.

Le funzioni interne sono prevalentemente due. Si tratta dell'insegnamento (che comprende lo svolgimento di un numero definito di ore di lezione, oltre alla preparazione dei programmi) e della ricerca scientifica. Per tradizione, il sistema universitario francese non ha imposto criteri rigidi nella modulazione del numero di ore da dedicare alla prima rispetto alla seconda attività. Sicché i Professori (e così anche i *Maitres*) erano tenuti a svolgere un monte ore minimo di lezioni nel corso dell'anno accademico. La ricerca scientifica, invece, era concentrata nel tempo residuo e rimessa sostanzialmente alla volontà del docente. Di conseguenza, lo svolgimento di attività di ricerca era spesso posto in subordine rispetto alle altre attività svolte dal docente, ad esempio l'esercizio di una professione liberale. Giocoforza, si venivano a creare poli virtuosi, nei quali il personale dell'insegnamento contribuiva al progresso della ricerca scientifica in modo quantitativamente e qualitativamente sostanzioso e, sul versante opposto, aree di scarsa produttività scientifica. La riforma dell'aprile del 2009 ha rivoluzionato questo sistema, introducendo una serie di misure aventi l'espressa finalità di accrescere la produttività scientifica.

Queste, in sintesi, le novità della riforma. Vengono fissati, in primo luogo, il numero di ore minimo annuale di insegnamento: complessivamente 128, che salgono a 192 nel caso di *travaux dirigés* ⁽¹¹⁾. Il

prendendo in esame anche l'incidenza delle convinzioni religiose dello stesso. Vedi anche le pronunce *Cour Administrative d'Appel de Nancy*, n. 07NC00134 del 30 aprile 2008, e del *Conseil d'Etat*, n. 125948 del 19 maggio 1993.

⁽¹¹⁾ Per dovere di precisione: l'insegnamento tradizionale si struttura in una serie di lezioni frontali di natura teorica, cui segue un esame orale o scritto per valutare

capitale di ore, formulato su base annuale dal *Conseil d'administration* — CDA, sintetizzato in un *tableau de service* e trasmesso al docente all'inizio di ogni anno accademico, è variabile. Il CDA può cioè accrescere la quantità delle ore di insegnamento — nel qual caso si parla di modulazione *à la hausse* — oppure può diminuirlo, e avremo allora una modulazione *à la baisse*. La modulazione, peraltro, può essere richiesta anche dall'interessato. Ovviamente, lo svolgimento di un *sur-service* (le ore supplementari a quelle di spettanza) comporta il diritto a ricevere un corrispettivo aggiuntivo in danaro che, allo stato attuale, non è stato ancora quantificato. Si attende infatti l'approvazione di un decreto del Ministro dell'educazione superiore ⁽¹²⁾.

Inoltre, la riforma prevede che «cette modulation ne peut se faire sans l'accord écrit de l'intéressé». Non è possibile — come pure prevedeva la riforma nel suo *draft* originario — la modulazione unilaterale delle ore nei confronti del docente.

Infine, nei casi in cui la rimodulazione venga richiesta dall'interessato e sia respinta dal CDA, è instaurato un organo di mediazione per (ri)valutare nel merito la domanda. La commissione di rivalutazione presenta una diversa composizione a seconda che si tratti di Professori o *Maîtres de Conference*. Nel primo caso è composta da appartenenti al personale della ricerca di grado almeno uguale a quello dell'interessato (Professori anch'essi, dunque) designati in numero uguale dal *conseil des études et de la vie universitaire* e dal *conseil scientifique*. Nel secondo caso la composizione prevede un egual numero di Professori e *Maîtres*.

Quali sono le ragioni a fondamento di una modifica così importante e perché essa ha incontrato l'opposizione strenua e pressoché unanime del corpo degli *enseignants-chercheurs*?

l'apprendimento degli studenti. I *Travaux dirigés*, invece, presuppongono un approccio a metà tra il pratico e il teorico. Agli studenti è chiesta cioè la realizzazione pratica di nozioni teoriche. Il ruolo del docente in questo caso è limitato all'assistenza e, solo in caso di necessità, al supporto individuale. E per questa ragione che si richiede un impegno quantitativamente maggiore. Ad ogni modo, per la natura che gli è propria, difficilmente le materie giuridiche vengono insegnate con queste modalità, che ricorre invece con frequenza nell'insegnamento di materie tecniche.

⁽¹²⁾ In una versione precedente del progetto di riforma le ore di *sur-service* non erano pagate. Questa circostanza aveva provocato una forte reazione da parte del corpo dei docenti. Cfr. O. BEAUD, *Note sur le nouveau projet de décret relatif au "statut des enseignants-chercheurs"*. *Bis repetita?*, in *Qualité de la science française*, 14 marzo 2009, 6 ss.

A ben vedere, la modulazione variabile delle ore di insegnamento incide sul fronte della produttività individuale ma anche, e prevalentemente, su quello dell'adeguatezza del servizio pubblico dell'insegnamento. Letta in quest'ottica, la modulazione mobile intende accrescere, anzitutto, il numero di ore di insegnamento *pro-capite*, quando e se le condizioni lo rendano necessario. Intende poi premiare i Professori particolarmente virtuosi (che abbiano cioè contribuito in modo tangibile al progresso della ricerca scientifica) riducendo il numero di ore di lezione cui sono obbligati e garantendo loro più tempo per la ricerca.

Simili argomentazioni sono difficilmente contestabili. L'oggetto del contendere, in realtà, è altrove. Esso attiene alle (reali) motivazioni che possono fondare la richiesta di rimodulazione (*à la hausse* evidentemente) da parte del CDA (*nulla quaestio*, infatti, qualora sia il docente stesso a farne richiesta). Si teme — e per verità il timore non appare del tutto infondato — che la misura possa tradursi in una sanzione informale nei confronti di quei docenti la cui produttività sia considerata inadeguata. Non è un caso che sia il CDA (nella riforma, assieme al Presidente dell'università, il vero motore della politica degli atenei) che vede attribuirsi il potere di chiedere la rimodulazione al docente.

4.1. Alle attività di insegnamento e ricerca si affiancano due ulteriori categorie di funzioni, entrambe complementari a quelle principali, ma diversamente vincolanti. Le prime comprendono tutte le attività ulteriori legate all'insegnamento. Ad esempio, il tutorato presso gli studenti e la cooperazione con *enterprises publiques ou privées* che assicuri lo sviluppo professionale futuro di questi ultimi. L'esercizio di questo genere di attività è svolto a corredo della didattica ed è, in conseguenza, obbligatorio. Non è invece vincolante, ma rimesso alla libera scelta del docente, l'esercizio di funzioni amministrative all'interno dell'ateneo. In merito, le cariche più importanti che il Professore può essere chiamato a rivestire sono quella di *Président de l'université*, di Rettore e di *Directeur d'unité de formation et de recherche*.

Il *Président de l'université* fino al 2007 è stato eletto dall'assemblea che riunisce i membri dei tre organi collegiali operanti in ogni EPSCP in rappresentanza delle diverse componenti che ne fanno parte. Si tratta del CDA, competente per l'amministrazione generale dei settori chiave di ciascun ateneo; del *conseil scientifique*, che gestisce prevalentemente

gli affari legati alla ricerca; e del *conseil des études et de la vie universitaire*, che tutela invece gli interessi degli studenti. Lo scopo, con ogni evidenza, era quello di favorire l'elezione del candidato sul quale convergesse un consenso se non unanime, quantomeno diffuso.

A seguito dell'entrata in vigore della *Loi* del 28 agosto 2007 *relative aux libertés et responsabilités des universités* — cd. *Loi Pécresse* — invece, l'elezione avviene a maggioranza assoluta dei membri del CDA, scegliendo tra le categorie di personale che abbiano vocazione all'esercizio dell'insegnamento e della ricerca. Una ulteriore, e significativa, novità introdotta dalla legge è consistita nella formale abolizione di una prassi invalsa sin dagli anni Sessanta del secolo scorso. In base ad essa, solo i Professori di nazionalità francese accedevano alla carica. La riforma, infatti, ha specificato espressamente che possono essere eletti anche gli *associés*, i candidati che non sono parte del CDA e addirittura quelli privi della nazionalità francese. Ciò non toglie che, ad oggi, la carica continua ad essere rivestita in larga parte dai Professori di università.

La carica di *Président* ha durata quadriennale (prima della riforma del 2007 era quinquennale), non è prevista l'immediata rieleggibilità (ma è ammesso un rinnovo) ed è incompatibile con l'esercizio di altre cariche amministrative interne.

Nello specifico, le mansioni svolte dal Presidente dell'università sono molteplici e abbracciano sia attività rappresentative che decisionali. C'è da dire, peraltro, che con la riforma dello statuto degli *enseignants-chercheurs* approvata dal governo francese nell'aprile del 2009, la figura del Presidente acquista ulteriore prestigio e rilevanza, vedendosi attribuire nuove e significative funzioni. La questione è complessa e verrà approfondita nelle riflessioni conclusive. È però utile sottolineare sin da adesso che proprio all'attribuzione di nuove funzioni ai Presidenti delle università si sono rivolte in numero consistente le critiche alla riforma⁽¹³⁾.

La seconda carica amministrativa interna che possono rivestire i Professori è quella di Rettore. Tale carica, istituita nel 1808, nasce come posizione amministrativa alle dirette dipendenze del Ministro⁽¹⁴⁾. Ad oggi, infatti, il territorio francese è diviso in *circonscrip-*

⁽¹³⁾ V. M.P. GAVIANO, *Réforme du statut des enseignants-chercheurs: les pleins pouvoirs aux présidents*, in *Sauvons la recherche*, 26 novembre 2008, 1 ss.

⁽¹⁴⁾ Il decreto imperiale che istituisce la carica di rettore risale al 17 marzo 1808. L'anno successivo, un regolamento del 10 ottobre 1809 precisava che: « Le recteur

tions académiques, sedici in tutto ⁽¹⁵⁾, cui fa capo un Rettore. Questo, a sua volta, risponde direttamente al governo, nella figura del Ministro per l'educazione nazionale o dell'*enseignement supérieur et de la recherche*, a seconda del genere di competenza e del grado di insegnamento interessato. C'è da dire però che la figura del Rettore si è evoluta nel corso degli anni perdendo, in parte, il ruolo originario e rafforzando, invece, la vocazione gestionale.

La nomina del Rettore avviene con decreto del Presidente della Repubblica, approvato dal Consiglio dei Ministri. La normativa vigente — sul punto immodificata dal 1854 — prevede come unico requisito necessario il possesso di un titolo di *doctorat d'Etat* o di *habilitation à diriger des recherches* (di quest'ultima si dirà meglio oltre). Nella realtà, comunque, vengono nominati quasi esclusivamente i titolari di una cattedra universitaria. Questi, a seguito della nomina e per tutta la durata della stessa, continuano ad appartenere formalmente al corpo di origine, pur essendone, di fatto, separati. Questo *status* speciale dà loro diritto di beneficiare di particolari progressioni di carriera per anzianità. Al termine del mandato si viene reintegrati nel corpo originario, salva l'ipotesi in cui si sia raggiunta l'età pensionabile.

Infine, il *Directeur d'unité de formation et de recherche* — o, in gergo comune, *doyen* — è a capo delle omonime unità operanti presso le università. Tali unità sono create dal CDA universitario e disciplinate ciascuna da un proprio statuto. Le *unité de formation et de recherche* sono generalmente incaricate di gestire gli affari amministrativi relativi allo svolgimento della ricerca in macro-aree disciplinari, diritto pubblico ad esempio. Ciascuna unità è composta da un numero variabile

reçoit des ordres du ministre, les transmet aux établissements de son ressort et rend compte de leur exécution. Il correspond avec le ministre pour lui faire connaître les besoins des établissements de son ressort et tout ce qui a rapport au bon ordre et au bien de l'enseignement ». V. R. PERIE, *Organisation et gestion de l'éducation nationale (services centraux et services extérieurs)*, Paris, 1984, 125 ss.

⁽¹⁵⁾ Il numero e l'estensione delle *circonscriptions académiques* è, per grandi linee, corrispondente a quello delle circoscrizioni amministrative in cui è diviso il territorio francese. Queste sono state istituite per la prima volta nel 1808 e successivamente riordinate tramite decreto del 24 agosto 1854. Oltre alle circoscrizioni accademiche anche le regioni hanno attribuite competenze relative alla gestione della ricerca. Si vedano, in proposito, gli articoli L4252-1 e seguenti del *Code général des collectivités territoriales*.

di persone, compresi rappresentanti degli studenti e di organi esterni. La direzione ha durata quinquennale, rinnovabile una volta sola.

Rivestire la carica di *doyen* può avere, per il titolare, un duplice obiettivo. Può essere considerata un traguardo importante nella vita professionale di un Professore, poiché consente di gestire la destinazione di fondi su progetti già esistenti, o di crearne nuovi. Oppure, può essere ricoperta da chi ancora non sia Professore, ma intenda diventarlo. Come si vedrà nell'analisi delle procedure concorsuali, infatti, l'iscrizione alle liste di qualificazione che precede il concorso vero e proprio contempla, tra le varie possibilità, l'accesso dei *Directeurs de recherche*. In questo caso si tratta evidentemente di personale di ricerca (generalmente *Maîtres de Conférences*) che ha già raggiunto una posizione di rilievo e che ambisce a sviluppare ulteriormente la propria carriera nell'università.

5. In generale, il Professore universitario svolge un'attività professionale intensa anche al di fuori dell'ateneo di provenienza. Nel caso specifico dei Professori di diritto, le possibilità sono almeno tre.

Anzitutto, come chiarisce la *Loi de modernisation de la fonction publique* del 2007 ⁽¹⁶⁾, è ammesso il cumulo della carica di Professore con l'esercizio di professioni liberali. L'articolo 20, al comma terzo, dispone che «Les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement peuvent exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions». Nel caso dei Professori di diritto si tratta prevalentemente della professione di avvocato e, in misura minore, notaio.

Invero, l'articolo 115 del decreto n. 91-1197 del 27 novembre 1991 pone una clausola di incompatibilità assoluta tra l'esercizio della professione di avvocato e ogni altra professione. Tra le poche eccezioni consentite rientrano, però, *les fonctions d'enseignement*. Sicché, per un verso, in numero crescente i Professori di diritto sono impegnati nella professione forense in qualità di membri di *cabinets d'avocats* ove esercitano attività di patrocinante legale oppure, ma più raramente, di arbitro. L'unica, logica, limitazione posta dalla legge a tale ultimo proposito è quella per cui al *personnel de l'éducation* è impedito

⁽¹⁶⁾ Trattasi della legge n. 2007-148 del 2 febbraio 2007, pubblicata in JORF del 6 febbraio 2007. La norma, comunque, non costituisce una novità. Essa è stata introdotta per la prima volta nell'ordinamento francese nel 1936.

l'esercizio delle funzioni di avvocato nelle cause che vedono coinvolto lo Stato. La giurisprudenza, sul punto, è pacifica ⁽¹⁷⁾.

Per il verso opposto, con sempre maggiore frequenza avvocati affermati accedono all'insegnamento universitario, a tempo pieno o parziale. Del resto, la legge non impedisce — e, anzi, incoraggia — questo scambio. Non solo, infatti, esistono procedure concorsuali appositamente dedicate ai liberi professionisti che intendano sviluppare la propria carriera nell'università avendo già maturato un'esperienza rilevante al di fuori di questa. Esse riguardano sia l'accesso alla carica di Professore, sia quello al corpo dei *Maîtres de Conférences*. Ai giovani professionisti, inoltre, è concessa la possibilità di stipulare un contratto per divenire *associés* (generalmente *à mi-temps*) entro l'università.

La categoria dei Professori universitari è poi esente dall'applicazione di alcune clausole di incompatibilità tra cariche pubbliche. È il caso, in particolare, dell'esercizio temporaneo delle funzioni di magistrato ⁽¹⁸⁾. Ed è proprio nel fondamento costituzionale dell'indipendenza della categoria che, secondo la giurisprudenza, si spiegherebbe questa eccezione. Nella *Décision* n. 94-355 DC del *Conseil constitutionnel*, in particolare, il giudice premette che «les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire». Tuttavia, aggiungono le motivazioni, ciò non impedisce che le funzioni di magistrato possano essere esercitate a titolo temporaneo da persone che, pur non interessate allo svolgimento della carriera giudiziaria a tempo pieno, offrano garanzie sufficienti per soddisfare il *principe d'indépendance* che è indissociabile all'esercizio di qualsiasi funzione giudiziaria. Ne consegue che solamente i Professori universitari e i *Maîtres de conférence* — la cui imparzialità risiede, appunto, nella Carta costituzionale — hanno questa possibilità. Non

⁽¹⁷⁾ Cfr. ad esempio la decisione del TA Lille, 22 giugno 1999, per cui: «L'interdiction faite aux membres du personnel enseignant exerçant une profession libérale qui découle de la nature de leurs fonctions, de plaider en justice dans les litiges intéressant l'Etat (décret 29 octobre 1936, art. 3) s'applique aux universitaires inscrits à un barreau».

⁽¹⁸⁾ In merito si veda l'*ordonnance* del 22 dicembre 1958, *chapitre V quater*, titolante *Des magistrats exerçant à titre temporaire*. L'articolo 41-14 dispone che i magistrati a titolo temporaneo non possono esercitare alcuna attività di agente pubblico, fatta eccezione per le categorie dei *Professeurs* e dei *Maîtres de conférences des universités*, la cui indipendenza trova fondamento nella Carta costituzionale.

anche le categorie diverse vincolate da contratto di diritto pubblico, per cui vale la regola generale di incompatibilità.

L'ultima ipotesi comprende lo svolgimento di attività di consulenza, a vario titolo, a livello nazionale e internazionale. I Professori d'università partecipano ai lavori dei *cabinets ministériels* — spesso predisponendo testi legislativi e regolamentari — e collaborano presso le *autorités de régulation* oppure gli organi giurisdizionali di maggiore importanza come il *Conseil constitutionnel*, la *Cour de cassation* e il *Conseil d'État*. Per i Professori con una specializzazione in diritto pubblico internazionale, europeo o comparato, poi, è possibile essere chiamati a contribuire ai lavori delle organizzazioni internazionali. Anche qui le attività sono molteplici e comprendono, tra le altre, la predisposizione di testi normativi o l'esercizio di attività di mediazione.

Con riferimento allo svolgimento delle ore di insegnamento cui si è detto prima, l'esercizio di funzioni supplementari dà diritto ad usufruire di alcuni vantaggi. Il decreto del 2009, infatti, dispone che l'esercizio di funzioni esterne — in particolare, l'esercizio di attività di consulenza presso organi di governo, o presso il *Conseil national des universités* — comporta una riduzione che può arrivare fino ai due terzi del monte ore complessivo.

6. Il reclutamento dei Professori universitari avviene tramite procedura concorsuale pubblica ⁽¹⁹⁾. La prima ipotesi, che in gergo è conosciuta come procedura *à la voie longue* (per via del periodo di tempo considerevole che richiede per concludersi) è anche la più comune. La seconda ipotesi, la cd. «via breve», è riservata esclusivamente agli aspiranti Professori in materie giuridiche, economiche e politologiche. In questa seconda ipotesi il percorso è molto più rapido, ma anche più competitivo.

La procedura di reclutamento tradizionale o, appunto, «la via lunga», è articolata in due passaggi distinti. Una prima fase, uguale per tutti, consiste nell'iscrizione alle liste di qualificazione. Successivamente possono presentarsi tre varianti, cui corrispondono altrettante procedure selettive. A queste accedono categorie diverse di candidati,

⁽¹⁹⁾ V. l'articolo 48 del *Décret* n. 84-431 del 6 giugno 1984: *Dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion, les professeurs des universités sont recrutés par la voie de concours nationaux d'agrégation et par concours organisés en application des dispositions du 3° et du 4° de l'article 46.*

a seconda delle qualifiche in loro possesso. Di queste tre procedure, peraltro, una distingue al proprio interno due ipotesi ulteriori ⁽²⁰⁾.

Per l'iscrizione sulla *liste de qualification* (nel nostro caso quella relativa alle *matières juridique, économique et de gestion*) è richiesto il possesso di alcuni titoli. È necessario, poi, l'espletamento di alcune formalità burocratiche.

Relativamente al possesso dei titoli di studio la legge prevede quattro possibilità. La prima, più comune, riguarda il conseguimento di un *habilitation à diriger des recherches* — HDR o, comunque, di un diploma di valore equivalente. Si tratta però di un'ipotesi che, per espressa previsione di legge ⁽²¹⁾, non interessa coloro i quali hanno una formazione giuridica. Il valore della HDR, pertanto, è circoscritto a quello di titolo alternativo al dottorato di ricerca. La situazione cambia nel caso dei *Maîtres de Conférences*. Sebbene, infatti, nemmeno a questi ultimi sia fatto obbligo di titolarità di una HDR, il possesso di questa è funzionale alle progressioni di carriera e la partecipazione ad alcune procedure concorsuali.

Bastino, allora, pochi cenni alle condizioni che consentono l'acquisizione della HDR ⁽²²⁾. La procedura selettiva è articolata lungo due fasi distinte. La prima valuta la ricevibilità della domanda. La seconda,

⁽²⁰⁾ Gli ultimi provvedimenti normativi sulle procedure concorsuali per il reclutamento dei Professori universitari e i *maîtres de conférences des universités* sono stati, in ordine di tempo, gli *arrêtés* del 15 settembre 2008, pubblicati su JORF del 23 settembre 2008. Per informazioni generali sul sistema di reclutamento tramite concorso pubblico, le modifiche intervenute negli anni e i problemi interpretativi ad esso legati si vedano M. SIBERT, *Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique*, Paris, 1912; P. BANDET, *Les concours et examens professionnels*, Paris, 1998; O. DUBOS, *L'exorbitance du droit de la fonction publique*, in F. MELLERAY (sous la direction de), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, Paris, 2004, 243 ss.; O. GOHIN, *Le droit des examens et des concours: les apports de la jurisprudence récente?*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1988, 1647 ss.; I. DE SILVA, *La sécurité juridique appliquée à la modification des règles des concours de la fonction publique, conclusion sur CE, 25 juin 2007*, *Syndicat CFDT du ministre des Affaires étrangères*, in *Actualité juridique de droit administratif*, 2007, 1823 ss.; B. LASSERRE, J.M. DELARUE, *Le juge et le concours de recrutement*, in *Actualité juridique de droit administratif*, 1983, 527 ss.

⁽²¹⁾ Cfr. *Arrêté* 7 luglio 2008 *relatif à la procédure d'inscription sur les listes de qualification aux fonctions de maître de conférences ou de professeur des universités* (année 2009) e l'articolo 46, comma 4, del *décret* 84-431 del 6 giugno 1984.

⁽²²⁾ Le basi della disciplina normativa dell'HDR sono dettate all'interno dei seguenti tre testi normativi: *Arrêté* del 23 novembre 1988, *Circulaire* n. 89004 del 5 gennaio 1989, *Circulaire* n. 92336 del 16 novembre 1992.

invece, il merito. Inizialmente il candidato presenta la propria domanda per l'ottenimento della HDR al Presidente dell'università. Formalmente è quest'ultimo a decidere. La decisione sulla ricevibilità, in realtà, è assunta previo parere positivo del consiglio scientifico e del collegio dottorale dell'ateneo. In caso di esito favorevole di entrambi i giudizi al candidato è concessa la possibilità di presentarsi davanti ad un'apposita giuria composta da un minimo di cinque membri. La giuria decide sulla riconoscibilità del titolo al candidato. Ogni anno ciascuna università comunica al Ministero dell'insegnamento superiore la lista delle nuove HDR.

In alternativa al possesso della HDR, ai sensi del *décret* n. 84-431 del 1984, è richiesta la maturazione di una comprovata esperienza professionale. Solitamente sono sufficienti cinque anni di lavoro maturati nel corso degli ultimi otto anni. Una terza possibilità consiste nel possesso dello stato di *enseignant associé* a tempo pieno o *détaché* (di entrambi si dirà oltre). Una quarta, e ultima, possibilità è riconosciuta in favore degli appartenenti al corpo dei *Directeurs de recherche*.

Le formalità burocratiche, invece, comprendono la compilazione di un modulo in formato elettronico corredato dalle opportune attestazioni relative all'esperienza lavorativa maturata e le pubblicazioni scientifiche a propria firma ⁽²³⁾. Il *dossier* completo viene inviato alla competente sezione del *Conseil national des universités* — CNU, l'organo di autogoverno degli *enseignants-chercheurs* ⁽²⁴⁾. Quest'ultima valuta la preparazione dei candidati e redige la lista finale.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito più volte che il CNU ha la possibilità di modificare le liste al verificarsi di condizioni particolari. Ad esempio, qualora ravvisi gli estremi di una

⁽²³⁾ V. l'articolo 10 dell'*Arrêté du 15 septembre 2008 relatif aux modalités générales des opérations de mutation, de détachement et de recrutement par concours des professeurs des universités*.

⁽²⁴⁾ Il *Conseil national des universités* è l'organo indipendente che svolge funzioni consultive e decisionali, prevalentemente sulle procedure di reclutamento e carriera degli *enseignants-chercheurs*. L'organo opera dal 1945, ma la disciplina è stata modificata più volte. Il nome attuale è stato attribuito nel 1987. Esso è diviso in sezioni, ciascuna competente riguardo ad uno specifico settore della ricerca. Ogni sezione si compone di Professori universitari e *Maîtres de Conférences*, in numero uguale. Le sezioni in cui si divide il gruppo *Droit, Economie et Gestion* sono quattro: *Droit privé et sciences criminelles, Droit public, Histoire du droit et des institutions, Science politique*. Alla sezione afferisce anche un secondo gruppo, che gestisce due materie: *Sciences économiques, Sciences de gestion*. In merito vedi anche P.L. FRIER, *Les Universités en France*, cit., 194 ss.

frode. Un caso esemplare al riguardo è costituito dalla decisione n. 310277 emessa nel febbraio 2009 dal *Conseil d'État*. Nell'occasione i giudici hanno respinto la richiesta di reintegrazione nelle liste di qualificazione avanzata da un candidato il cui nominativo era stato espunto dal CNU «au motif que [la thèse] aurait été obtenue par fraude, cette thèse comportant, sans les citations appropriées, des emprunts nombreux et manifestes».

6.1. L'iscrizione del proprio nome nella lista attribuisce la qualifica di Professore, ma non anche un posto per esercitare la professione. A tale ultimo fine è necessario il superamento di una seconda tornata di selezioni, stavolta nella forma del concorso pubblico. Questi prendono il nome di *concours sur emplois*. Le procedure vengono aperte e gestite dalle università che hanno posti a disposizione e presentano tre possibili varianti.

La prima tipologia è destinata ai candidati in possesso della HDR, di cui si è detto prima.

La seconda tipologia procedurale di concorso è riservata ai *Maîtres de Conférences*. Qui si distinguono due differenti ipotesi, a seconda del numero di anni di insegnamento svolti. Nel primo caso, i *Maîtres* devono aver svolto, alla data del concorso, almeno cinque anni nell'insegnamento superiore o, comunque, aver attivamente contribuito allo svolgimento di una *mission de coopération culturelle, scientifique et technique*. È necessario il possesso di una HDR o, in alternativa, di un dottorato di ricerca ⁽²⁵⁾. Questo caso, tuttavia, non interessa i candidati con formazione giuridica.

Ad essi si applica la seconda ipotesi. Questa è riservata ai candidati che abbiano maturato almeno dieci anni di servizio presso un qualunque istituto di insegnamento superiore della Comunità europea, uno Stato membro dell'accordo sullo Spazio Economico Europeo, oppure, a condizioni particolari, entro altri istituti di formazione superiore. Oltre al possesso della HDR o di un titolo di dottorato, è necessario che almeno cinque anni siano stati spesi in qualità di *Maître de conférences titulaire* ⁽²⁶⁾. Fatte salve le differenze relative ai requisiti

⁽²⁵⁾ V. l'art. 11 dell'Arrêté del 15 settembre 2008 *relatif aux modalités générales des opérations de mutation, de détachement et de recrutement par concours des professeurs des universités*.

⁽²⁶⁾ V. l'art. 13 dell'Arrêté del 15 settembre 2008 *relatif aux modalités générales des opérations de mutation, de détachement et de recrutement par concours des professeurs des universités*.

iniziali, le due ipotesi non ingenerano differenze quanto agli esiti del concorso. In entrambi i casi, infatti, l'esito favorevole consente di accedere alla qualifica di Professore universitario, al medesimo livello e alle stesse condizioni.

Infine, esistono procedure concorsuali riservate a categorie particolari, residuali rispetto alle due già analizzate. Questo genere di procedure sono pensate per aprire a favore di professionisti riconosciuti e stimati nei rispettivi settori di appartenenza una possibilità di sviluppare la loro carriera nell'insegnamento universitario. Si tratta, ad esempio, di coloro i quali abbiano maturato un'esperienza pluriennale (almeno sei anni negli ultimi nove) nello svolgimento di una professione specifica, che non sia però legata all'insegnamento e la ricerca. È il caso, soprattutto, del numero crescente di avvocati che acquisiscono la qualifica di Professori. Oppure, sono interessati gli *Associés* a tempo pieno che abbiano interrotto la loro attività di insegnamento da almeno un anno.

In ragione del numero limitato di posti a disposizione, l'indizione di una procedura concorsuale per l'accesso alla carica di Professore viene decisa a livello nazionale, direttamente dal Ministro per l'educazione superiore. Tuttavia, il Ministro può delegare i propri poteri in tutto o in parte ai Presidenti delle università. La delega deve essere autorizzata da un decreto del Consiglio di Stato, è operata nel rispetto dei vincoli economici predisposti dall'ultima legge finanziaria e, in ogni caso, vincola rigidamente l'università delegata ⁽²⁷⁾.

7. Agli aspiranti Professori nelle discipline giuridiche, economiche e politiche è concessa anche una seconda possibilità, che prende il nome di "via breve". In buona sostanza, infatti, i candidati che risultano vincitori del concorso raggiungono direttamente il vertice della carriera universitaria, senza ulteriori passaggi intermedi. Benché non si tratti di un'ipotesi comune, nulla esclude che, grazie a questa procedura, si diventi Professori molto giovani, appena due o tre anni dopo il conseguimento del dottorato. Per ovvie ragioni, dunque, l'accesso alla carica è molto difficile e pensato per premiare un numero molto ristretto di meritevoli.

Le modalità di accesso alle procedure concorsuali "*à la voie breve*" sono due. In entrambi i casi si tratta di concorsi pubblici, i cd. *concours*

⁽²⁷⁾ V. gli art. da L719-4 a L719-6 del *Code de l'éducation*.

nationaux d'agrégation sur épreuves. Una prima ipotesi è riconosciuta in favore dei titolari di un dottorato di ricerca o, in mancanza di questo, di una HDR. In questo caso si parla di *agrégation externe*. La seconda categoria — nel qual caso si parla di *agrégation interne* — interessa i *Maîtres de Conférences* che, oltre al titolo, abbiano maturato un'esperienza lavorativa di almeno dieci anni. Deve trattarsi, dunque, di persone che abbiano intrapreso il loro percorso professionale ancora giovani (prima dei trenta anni) e che, pur avendo maturato già un'esperienza importante, godano ancora di buone possibilità di sviluppo nella propria carriera. In effetti, gli ultimi dati disponibili, riferiti al 2007, riportano un'età media di trentacinque anni per i candidati uomini e trentasei per le donne ⁽²⁸⁾.

Ai sensi della normativa vigente ⁽²⁹⁾ i candidati compilano un modulo elettronico che attesta l'esperienza maturata e le pubblicazioni effettuate, inviandolo al *Rectorat de l'académie d'inscription*. Spetta al Rettore redigere la lista delle candidature ricevute e trasmetterle al *Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*, che provvede ad accorparle e renderle pubbliche.

Seguono due prove. La prima, cd. *appréciation des travaux par le jury*, comporta la valutazione da parte della giuria di due rapporti scritti sul candidato, che vengono redatti da due membri della commissione. La valutazione è svolta alla presenza del candidato e si accompagna ad una *discussion* che, nella durata minima, non può essere inferiore ad un'ora e, nella durata massima, è decisa dal presidente della commissione. La seconda prova è variabile a seconda della materia di appartenenza del candidato ed ha lo scopo di valutarne la competenza. Al superamento di entrambe le prove consegue il diritto ad essere *affecté* ad un ateneo, nella misura dei posti disponibili.

Le modalità di svolgimento del concorso d'aggregazione *externe* sono singolari. È bene spendere qualche parola al riguardo. Con particolare riferimento all'insegnamento del diritto pubblico, l'esame ha una durata complessiva di un anno e si compone di quattro fasi, di cui due ad eliminazione. Lo scopo è quello di selezionare un numero

⁽²⁸⁾ Cfr. Commission de réflexion sur l'avenir des personnels de l'Enseignement supérieur, *Rapport à Madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, cit., 57 ss.

⁽²⁹⁾ V. *Arrêté* del 30 marzo 2009 *fixant les modalités d'inscription en vue de pourvoir des emplois de professeur des universités dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion pour le second concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur en droit public pour l'année 2009*.

di candidati equivalente ai posti messi a concorso (raramente più di venticinque). Al termine delle procedure selettive ai vincitori viene data facoltà di scegliere l'ateneo presso il quale insegnare, sulla base di una lista di posti disponibili. Si sceglie a seconda del posto ottenuto in graduatoria. La nomina ufficiale avviene per mezzo di decreto del Presidente della Repubblica.

I quattro passaggi comprendono, anzitutto, una valutazione dei titoli, in gergo: *sur travaux*. Si tratta, ancora, delle pubblicazioni effettuate e della tesi di dottorato⁽³⁰⁾. Alla valutazione dei titoli segue la valutazione delle capacità di insegnamento, altresì conosciuta come *leçons*. Il candidato deve superare tre prove differenti (corrispondenti ad altrettanti passaggi del concorso). La prima prova — cd. *en loge* — consiste nella preparazione di una lezione di trenta minuti su un argomento scelto del candidato tra le seguenti materie: diritto costituzionale, diritto amministrativo, finanza pubblica, diritto internazionale e diritto comunitario comparato, teoria del diritto o storia delle idee politiche. Al candidato sono concesse otto ore di tempo per la preparazione della lezione. In caso di successo si accede alla seconda e terza prova. Queste consistono, rispettivamente, nella presentazione di una lezione di quarantacinque minuti, relativamente ad un argomento scelto dal candidato tra le materie citate, e di un breve colloquio con la commissione. Tra le due, è la lezione di quarantacinque minuti ad essere più difficile. Al candidato — affiancato da un'*équipe* da lui scelta — sono concesse ventiquattro ore di tempo per prepararla. Lo scopo è quello di verificare l'abilità a gestire lo *stress*, preparare una lezione convincente in un periodo di tempo limitato e coordinare in modo adeguato un gruppo di ricerca⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Cfr. C. DE LA MARDIERE, G. DECOCO, L. DE CARBONNIERES, A.M. LE POURHIEU, A. LAQUIEZE, P. STOFFEL-MUNCK, *Plaquette sur le métier de professeur de droit*, La société des professeurs des facultés de droit, 2007, 3 ss..

⁽³¹⁾ Quanto alla giurisprudenza sulle procedure concorsuali per aggregazione, le corti si sono concentrate sugli aspetti comuni al contenzioso sui concorsi pubblici. Ad esempio, le sentenze hanno riguardato il principio di pari opportunità tra sessi diversi nelle commissioni giudicatrici (ad es. la sent. n. 312542 del marzo 2009 del *Conseil d'État*); la valutazione dei titoli dei candidati (ad es. *Cour Administrative d'Appel de Marseille*, n. 06MA01102 del 21 ottobre 2008); oppure, più in generale, i profili relativi al merito delle valutazioni sul concorso. Si rimanda, per approfondimenti, alla lettura di O. GOHIN, *Le droit des examens et des concours*, in *Revue de droit public*, 1988, 1647 ss.; B. LASSERRE-J.M. DELARUE, *Le juge et le concours de recrutement*, *Actualité juridique de droit administratif*, 1983, 527 ss.; M. SIBERT, *Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique*, Paris, 1912. Profili più specifici sono affrontati da

8. Il superamento del concorso garantisce, come si è detto, il raggiungimento della massima posizione di carriera nell'università. Ciò non toglie che colui il quale diviene professore universitario in Francia abbia comunque possibilità di accedere ad un sistema articolato di promozioni e avanzamenti.

La forma di progressione più comune è costituita dagli scatti di anzianità all'interno della classe di appartenenza. Il corpo dei professori è classificato nella categoria A della funzione pubblica. Questa si divide in tre classi. Nell'ordine: *seconde classe*, di cui fanno parte sei *échelons*; *première classe*, che comprende tre *échelons*; *classe exceptionnelle* che comprende due *échelons*. La progressione da un *échelon* a quello successivo è scandita dall'anzianità maturata in servizio. Il tempo necessario per la maturazione del passaggio è variabile. Nella *seconde classe* è di un anno per i passaggi dal primo fino al quinto *échelon* e di cinque anni per il passaggio dal quinto al sesto. Nella *première classe* è sempre di quattro anni e quattro mesi. Ai fini dell'avanzamento da un *échelon* a quello successivo è possibile ottenere la cd. *bonification d'ancienneté*. Questa è pari al sessanta per cento della durata effettiva del mandato di Presidente o direttore dell'EPSCP. Godono del medesimo diritto, a condizioni identiche, anche i *Maîtres de Conférences* ⁽³²⁾.

La progressione si accompagna all'aumento dei compensi percepiti. Al lordo, un professore ad inizio carriera percepisce circa tremila euro mensili. Entro i due anni successivi l'importo sale a tremilacinquecento euro mensili. Al raggiungimento dell'ultimo *échelon* della seconda classe si percepiscono circa quattromilatrecento euro. Fino ad un massimo di circa seimila euro mensili, corrispondenti all'ultimo *échelon* della *classe exceptionnelle*.

I passaggi da una classe all'altra e, all'interno della *classe exceptionnelle*, da un *échelon* al successivo, sono rimessi alla libera scelta del professore. Quest'ultimo, infatti, può presentare la propria candidatura, limitatamente alle posizioni vacanti rese disponibili a scadenza periodica presso i vari EPSCP. La valutazione per i Professori di diritto

E. GLASER, *Congés de longue maladie et de longue durée et droit de se présenter à un concours interne*, in *Droit Administratif*, 2008, 22 ss.; E. GLASER, *Contentieux: le délai de recours du candidat non admis*, in *Droit Administratif*, 2006, 170 ss.

⁽³²⁾ Si veda, per entrambe le categorie professionali, il *Décret* n. 84-431 del 6 giugno 1984 *fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences*.

pubblico è compiuta dalla seconda sezione del CNU e formalizzata con decreto del Ministro dell'insegnamento superiore.

Questa, peraltro, non è l'unica ipotesi in cui la progressione di carriera è rimessa alla libera iniziativa del docente. In particolare, è possibile conseguire titoli aggiuntivi presentando apposita istanza e, ovviamente, sottoponendosi ad apposita procedura valutativa. Anche in questo caso, i vantaggi che si ottengono sono misurabili in termini economici e di prestigio. Un esempio di titolo aggiuntivo è l'ottenimento del *prime d'encadrement doctorale et de recherche* che garantisce l'accesso a fondi economici per lo svolgimento di attività di ricerca per un periodo di quattro anni ⁽³³⁾. Oppure, anche, l'associazione all'*Institut Universitaire de France* — IUF. Quest'ultima viene accordata per un periodo di cinque anni e si concreta nella concessione di fondi economici a sostegno della ricerca.

Che genere di valutazione accompagna gli scatti di carriera? Per rispondere, è necessario ricordare che nel sistema francese i meccanismi di valutazione per le promozioni e gli avanzamenti di carriera variano a seconda della categoria professionale cui si fa riferimento.

Quanto ai Professori, si è detto già che negli scatti di anzianità interni a ciascuna categoria la progressione è automatica e non esiste alcuna forma di valutazione delle prestazioni del candidato. Invece, nel caso di passaggio da una classe all'altra, o qualora si intenda conseguire titoli aggiuntivi, la valutazione personale gioca un ruolo significativo.

Le modalità attraverso le quali si svolge la valutazione che segue la domanda per il passaggio da una classe all'altra sono già note. Con specifico riferimento alla richiesta di titoli aggiuntivi, invece, la valutazione si svolge prevalentemente sulla quantità e qualità della produzione scientifica pregressa. In genere sono favorite le candidature che presentano un percorso formativo orientato alla multi-disciplinarietà, in settori contingenti. Quest'ultima è, del resto, una costante nei

⁽³³⁾ Vi sono quattro tipologie di *prime*. La *prime de recherche et d'enseignement supérieur*, regolata dal *décret* n. 89-775, attribuita a tutti coloro che lavorano entro un istituto di insegnamento superiore; la *prime d'encadrement doctoral et de recherche*, regolata dal *décret* n. 90-51, viene concessa con decreto ministeriale e riguarda lo svolgimento di specifiche attività di ricerca dentro l'università di appartenenza; la "*prime de charges administratives ou d'administration*", regolata dal *décret* n. 90-50 e relativa allo svolgimento di attività amministrative; infine, la *prime de responsabilités pédagogiques*, disciplinata dal *décret* n. 99-855, inerente lo svolgimento di attività di insegnamento.

sistemi di valutazione francesi. Di fatto, può costituire un valore aggiunto ai fini della valutazione la mobilità geografica e tematica che il candidato abbia sviluppato nel corso degli anni precedenti.

Invece, le procedure valutative dei gruppi di ricerca si svolgono generalmente su base quadriennale ⁽³⁴⁾. La finalità che perseguono non è quella di offrire una valutazione individuale. È evidente, tuttavia, che il conseguimento di una mediocre, buona o ottima valutazione incide significativamente tanto sul gruppo quanto sul *curriculum* scientifico dei singoli che lo compongono, Professori compresi.

9. A ben vedere, allora, fino al 2009 l'unica forma di valutazione assente per i Professori è stata quella individuale su base periodica. In sostanza, nell'ipotesi astratta in cui un Professore non intendesse maturare ulteriori riconoscimenti, costui non era soggetto ad alcuna forma di valutazione del suo operato e, anzi, godeva comunque dei benefici legati ai passaggi di carriera per l'anzianità di servizio. La situazione — comune peraltro alla gran parte dei funzionari pubblici francesi, compresi quindi i *Maîtres de Conférences* — cambiava completamente per le altre categorie di *enseignants-chercheurs*, che invece erano sottoposte ad un sistema di valutazione costante.

La riforma del 2009 modifica radicalmente il sistema. In risposta alle accuse rivolte alla mancanza di incentivi personali e, soprattutto, alla scarsa propensione a contrastare derive peggiorative nella qualità del servizio, la riforma pone alcuni vincoli più stringenti all'esercizio della professione al fine di raggiungere *standards* di qualità più elevati. La novella legislativa prevede, anzitutto, che ciascun componente della categoria degli *enseignants-chercheurs* (compresi, dunque, i Professori universitari) sia sottoposto ad un duplice regime di valutazione a titolo individuale. Il primo opera su base quadriennale; il secondo, invece, ha luogo tutte le volte che si presenta la candidatura per una promozione.

La valutazione prevede la redazione di un rapporto «mentionnant l'ensemble de ses activités et leurs évolutions éventuelles». Il rapporto viene consegnato al Presidente dell'università o al *directeur de l'établissement*. Costoro provvedono a trasferirlo al CNU, congiuntamente ad un parere del CDA, che si pronuncia sulle *activités pédagogiques e les tâches d'intérêt général*. In seguito, la commissione competente del CNU, sulla base delle risultanze ricevute, emette un parere positivo o

⁽³⁴⁾ In merito, cfr. A. PROST, *Pour un programme stratégique de recherche en éducation*, Paris, 2002.

negativo. Ovviamente, nel caso in cui la valutazione è legata alla richiesta di una promozione, il contenuto della valutazione può determinarne l'ottenimento o la bocciatura. Diversamente, le valutazioni quadriennali sono finalizzate ad operare un bilancio complessivo dei risultati ottenuti lungo un arco di tempo ritenuto sufficiente per misurare la produttività del docente. Le conseguenze di una valutazione negativa, in quest'ultima ipotesi, possono essere molteplici. Ad esempio l'attivazione di una richiesta di rimodulazione dell'orario di insegnamento *à la hausse*, o comunque una riduzione dei fondi disponibili per future ricerche.

È presto per redigere un bilancio oggettivo sull'efficacia e opportunità di questo cambiamento importante del sistema universitario francese. Ogni valutazione al riguardo deve tenere conto del tempo necessario affinché i meccanismi di valutazione del personale docente possano trovare diffusa e omogenea applicazione. In questa sede ci si limita a qualche sintetico commento preliminare.

In merito alle promozioni individuali, l'aspetto più controverso attiene al numero di posti disponibili fissato annualmente con *arrêté* del Ministero dell'educazione superiore. Il numero complessivo è il frutto di una eguale ripartizione dei posti tra la sezione competente del CNU e dal consiglio scientifico dell'università. La prima, nei limiti delle promozioni offerte a livello nazionale; la seconda, entro i limiti di promozioni previste nel singolo EPSCP. A preoccupare è proprio la possibilità che la regola del 50/50 possa essere modificata. La riforma, infatti, non si pronuncia sul punto ma rimanda all'approvazione di un futuro *arrêté* del Ministero dell'educazione superiore la fissazione del nuovo tasso di ripartizione. Qualora, come è probabile, si incentivi l'indipendenza degli atenei attribuendo loro il controllo su una quota maggiore di posti, i critici paventano derive localistiche che non gioverebbero ad una omogenea distribuzione delle posizioni disponibili. Molti, poi, avrebbero preferito che la fissazione del nuovo tasso di ripartizione fosse demandata ad un decreto del Consiglio di Stato, in grado di offrire maggiori garanzie di stabilità e durata.

Secondo: la valutazione quadriennale. Com'è facile immaginare, l'introduzione di una forma di valutazione non legata all'ottenimento di specifiche promozioni è stata percepita dalla categoria come un attacco alla propria indipendenza. Le principali preoccupazioni si rivolgono agli organi cui è affidata la valutazione — il Presidente dell'università e il CDA — e le presunte ricadute che un utilizzo distorto di questa potrebbe avere sulla carriera dei singoli Professori.

10. La seconda categoria professionale operante negli EPSCP francesi è costituita dai *Maîtres de Conférences*. Come per i Professori, la legge francese attribuisce a questa categoria professionale la qualifica di funzionario pubblico. Parimenti, le garanzie, gli obblighi e le funzioni esercitate sono simili o identiche a quelle già incontrate per la categoria dei Professori.

Le analogie anzitutto. Come per i Professori, anche i *Maîtres* ricevono piena tutela quanto all'indipendenza nei contenuti dei propri insegnamenti e del loro giudizio. Allo stesso modo, i *Maîtres* hanno facoltà di cumulare incarichi esterni, supplementari alle funzioni svolte all'interno dell'università (relative, ovviamente, alla formazione e l'insegnamento). Rimanendo nell'ambito delle materie giuridiche, l'attività professionale svolta con maggiore frequenza è quella di avvocato. In numero minore rispetto ai Professori sono i *Maîtres* che svolgono attività di consulenza presso organismi pubblici. La differenza trova facile spiegazione nella più giovane età e minore esperienza che (spesso, ma non sempre) i *Maîtres* hanno rispetto ai Professori.

Cambiano, invece, la retribuzione, una diversa organizzazione delle categorie amministrative e soprattutto il prestigio legato alla figura. Il Professore universitario è, infatti, al vertice dell'università francese. Lo dimostra, tra le altre cose, il fatto che l'accesso al concorso da Professore contempla ipotesi specifiche destinate esclusivamente ai *Maîtres de Conférences*. Questi ultimi occupano, di fatto, il gradino immediatamente inferiore a quello dei Professori. Ne discende, quindi, una retribuzione inferiore.

Sarebbe però riduttivo descrivere la figura professionale del *Maître* esclusivamente nei termini di categoria professionale prope-deutica all'acquisizione della carica di Professore. La realtà è diversa e più articolata. Allorché, negli anni Ottanta del secolo scorso, la coalizione socialista di governo propose ed ottenne la creazione di questa nuova figura professionale, lo scopo era quello di offrire una nuova collocazione alla figura tradizionale dell'assistente di cattedra. Quest'ultimo era il retaggio di un sistema elitario, in cui l'accesso alla carica di Professore si otteneva sul campo, a seguito di un lungo periodo di formazione svolto presso una cattedra. Ne conseguiva un meccanismo di valutazione iniquo, autoreferenziale e obsoleto. La creazione del corpo dei *Maîtres*, invece, proponeva una professionalità autonoma, non interamente subordinata né dipendente da quella dei Professori.

È vero, allora, che nel sistema attuale un numero consistente di *Maîtres* ambisce al superamento del concorso di aggregazione e a quel

fine giustifica la propria presenza nell'università. Ciò non toglie che molti *Maîtres* non accedono alla carica di Professore ma sviluppano comunque una professionalità significativa, giovano di un sistema di progressioni di carriera e maturano esperienza nella gestione di progetti di ricerca fruendo talora di fondi consistenti, sia nazionali che europei. Non a caso, esistono due figure di *Maîtres de Conférences*: quelli che posseggono una HDR e quelli che non ne sono in possesso. In linea generale, la HDR non è indispensabile per acquisire il titolo di *Maître*. Il possesso di questa, però, è ritenuto necessario, anzitutto, per l'accesso ai concorsi e la progressione nella carriera. Inoltre, nella misura in cui il *Maître* non divenga Professore ma desideri comunque acquisire una posizione di rilievo nell'EPSCP di appartenenza, la HDR costituisce lo strumento indispensabile per poter coordinare i progetti di ricerca e i gruppi che vi fanno capo.

11. Relativamente alle procedure concorsuali per accedere alla posizione di *Maître*, valgono alcune delle condizioni esposte riguardo ai Professori. Ad esse se ne aggiungono altre, diverse. In comune c'è la struttura della selezione, che si articola in due fasi pressoché identiche a quelle che compongono la selezione dei Professori universitari *à la voie longue*. Si tratta, nell'ordine, dell'iscrizione alla lista nazionale di qualificazione e, a qualificazione ottenuta, del superamento del *con-cour par établissement*.

Diverse sono, invece, le condizioni per l'accesso, il *background* dei candidati e, per alcuni aspetti, le procedure di valutazione. A differenza della categoria dei Professori — e fatti salvi i casi eccezionali dei dottorandi che vincono direttamente il concorso per aggregazione — alle procedure concorsuali per la qualifica di *Maître* accedono individui di più giovane età, in media trenta anni. Si tratta di una differenza facilmente spiegabile. L'acquisizione della carica di *Maître* richiede una preparazione minore ed è per questo che, nella prassi, spesso antecede il tentativo di divenire parte della categoria dei Professori.

Qualche cenno alla procedura di selezione: anzitutto, alla lista di qualificazione si accede previo possesso di titoli specifici e dopo una procedura di valutazione. Le tipologie di titolo ammesse sono cinque. La prima fa riferimento ai possessori di un dottorato di ricerca o di un titolo equivalente. La seconda possibilità interessa coloro i quali hanno maturato una comprovata esperienza lavorativa (tre anni nei sei precedenti, con l'esclusione delle attività di ricerca e insegnamento). Una

terza ipotesi è prevista per i possessori della qualifica di *enseignant associé à temps plein*.

La quarta e la quinta tipologia di titoli ammessi richiedono qualche attenzione in più. Vi sono compresi, rispettivamente, i *détaché* presso il corpo dei *Maîtres de conférences* e gli appartenenti al corpo dei *chargé de recherche* o dei *chercheurs*. Sia chiaro, tanto i *détaché dans le corps des Maîtres de Conférences* quanto i *chargé de recherche* o *chercheurs* sono già funzionari pubblici. Quanto ai primi, può trattarsi di magistrati, di membri dei corpi reclutati dalla *Ecole nationale d'administration* o degli *anciens élèves* delle *Ecoles normales supérieures*. Ma la definizione è valida anche, più in generale, per tutti i *fonctionnaires* titolari di un dottorato. Per questa ragione si parla di *détaché*: gli appartenenti alla categoria ottengono il distacco dal corpo di appartenenza e subentrano in quello dei *Maîtres de conférences*. Gli appartenenti al corpo dei *chargé de recherche* o dei *chercheurs* sono invece funzionari pubblici dislocati presso singoli EPSCP, e ivi operanti «sous l'autorité du directeur de l'unité de recherche ou du service auquel ils sont affectés» ⁽³⁵⁾.

L'iscrizione avviene previa compilazione di un *dossier* personale in cui si attesta il possesso di uno dei titoli suddetti. Il fascicolo contiene una sommaria descrizione delle attività svolte dal candidato nella ricerca, insegnamento o amministrazione e, inoltre, almeno tre esempi di pubblicazioni, *ouvrages* o altri lavori svolti. Il *dossier* viene esaminato dalla sezione competente del CNU. Anche qui sono favorite le candidature che presentano un percorso multi-disciplinare. Ad esempio, un dottore di ricerca in diritto amministrativo che, nel corso del quinquennio, abbia pubblicato articoli scientifici o insegnato in corsi di diritto costituzionale riceve una valutazione più favorevole rispetto al candidato che abbia condotto le proprie ricerche esclusivamente nel settore di propria competenza.

La selezione è molto dura. In media, solamente due candidati su dieci superano le prove. L'esito positivo — la cui durata è di quattro anni, scaduti infruttuosamente i quali è necessario ripetere l'*iter* burocratico — non assicura una posizione lavorativa nell'università. Come per il caso dei concorsi alla carica di Professore, sarà compito del candidato verificare l'esistenza di posizioni vacanti presso gli atenei e

⁽³⁵⁾ Cfr. l'articolo 5 del *Décret* n. 83-1260 del 30 dicembre 1983 riportante *modifié fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques*.

presentare una nuova candidatura, forte del titolo ottenuto. A questa seguirà una nuova procedura selettiva, nella forma del concorso pubblico, effettuata presso l'università ove si è aperta la posizione.

11.1. La seconda fase si svolge presso le singole università. I concorsi sono aperti per mezzo di *arrêté* del Ministero dell'istruzione superiore. Come nel caso dei Professori universitari, le tipologie possibili di concorso restano quattro. Queste, ovviamente, sono legate alle categorie soggettive ammesse a presentare la propria candidatura per l'iscrizione nella lista di qualificazione. In sintesi: la prima tipologia è destinata ai possessori di un dottorato di ricerca o titolo equivalente. Si tratta dell'ipotesi con il maggior numero di posti disponibili. Nel 2007, ad esempio, una media di nove posti su dieci faceva capo a questa categoria. L'elevato numero di posti a disposizione (e, naturalmente, di iscritti) fa di questo tipo di concorso la "soglia" più comunemente utilizzata per accedere alla carriera accademica. Una seconda tipologia concorsuale è destinata, anzitutto, agli *enseignants du second degré en fonction dans l'enseignement supérieur* in possesso di un dottorato e almeno tre anni di esperienza. Inoltre, ai *pensionnaires* o *anciens pensionnaires* delle scuole francesi all'estero. La terza procedura concorsuale è riservata agli *enseignants associés a temps plein* o a professionisti del settore privato con almeno quattro anni di esperienza negli ultimi sette. La quarta, infine, è destinata agli *enseignants de l'École nationale supérieure d'arts et métiers*.

All'interno di ciascuna università, un ruolo fondamentale nella valutazione dei titoli e nello svolgimento delle prove orali è svolto dai *comités de sélection* e dai *conseils d'administration* operanti presso ciascun ateneo. In merito, peraltro, la disciplina legislativa è stata recentemente modificata ⁽³⁶⁾. Originariamente la valutazione era svolta da una *commission de spécialistes*. Lo scopo ultimo era la formazione di una nuova graduatoria, relativa però alla sola università o ente di ricerca presso cui era installata la commissione. La graduatoria così formata doveva essere approvata dal CDA in carica. Questo, peraltro, non aveva facoltà di modificare l'ordine dei concorrenti ma poteva soltanto, e per comprovate ragioni, respingere *in toto* la graduatoria. Dal 2008, alle commissioni di specialisti sono sostituiti i *comités de sélection*. Ad essi spetta il compito di redigere un giudizio su

⁽³⁶⁾ V. C. FAIVRE, *Disparition des commissions de spécialistes pour le recrutement des enseignants-chercheurs*, in *Actualité juridique de droit administratif*, 2008, 785 ss.

ciascun candidato e redigere una graduatoria. La decisione definitiva spetta però al CDA, su indicazione del Presidente dell'università. Questo basa la sua valutazione sulla graduatoria ma è libero di apportarvi modifiche complessive o solo parziali. Tanto è vero che gli eventuali ricorsi devono essere indirizzati alla decisione del CDA e non al comitato di selezione.

È bene ricordare, peraltro, che la decisione presa non era e non è tuttora soggetta a controllo governativo. Lo stesso *Conseil constitutionnel*, con decisione n. 93-322 DC del 28 luglio 1993, ha dichiarato incostituzionale la legislazione in vigore nella parte in cui limitava l'autonomia decisionale delle università nelle procedure di valutazione degli *enseignants-chercheurs*, poiché contrastante con il principio costituzionale della libertà e indipendenza della categoria.

La novella introdotta dal Legislatore francese è al centro di forti polemiche⁽³⁷⁾. Sebbene i critici riconoscano nella riforma un tentativo di accelerare le procedure di reclutamento e, soprattutto, di conciliare la composizione delle nuove commissioni esaminatrici con le esigenze legate ai posti messi a concorso, al tempo stesso ne sottolineano almeno tre aspetti negativi. Si tratterebbe, anzitutto, dell'eccessiva discrezionalità riconosciuta agli atenei. Inoltre, e nuovamente, dei poteri troppo ampi riconosciuti al Presidente dell'università. Infine, di una serie di perplessità sul reale funzionamento dei comitati di selezione⁽³⁸⁾.

L'ultimo aspetto merita un più approfondito esame. Coloro i quali si oppongono alla riforma spiegano che i nuovi comitati di selezione, essendo creati contestualmente all'esistenza di una procedura concorsuale ed essendo composti almeno per metà da membri esterni all'ateneo, creano un problema di coerenza nel reclutamento dei ricercatori.

⁽³⁷⁾ V. R. ROMI e T. LE MERCIER, *Les nouvelles modalités de recrutement des enseignants-chercheurs, une réforme à parfaire?*, in *Actualité juridique de droit administratif*, 2009, 192 ss.

⁽³⁸⁾ In merito al primo aspetto, le voci critiche ritengono che riconoscendo maggiore indipendenza di giudizio agli atenei si siano debellate le logiche centralistiche predominanti nel sistema pregresso, a discapito però del principio di imparzialità. Parimenti, i nuovi poteri del Presidente dell'università sono apparsi ai più eccessivi e, spesso, ingiustificati in base alle esigenze pratiche. Le critiche si sono rivolte soprattutto ai poteri del Presidente nella scelta dei membri dei comitati di selezione. Alcuni, in merito, hanno suggerito l'ufficializzazione di meccanismi di *advisory* che garantiscano scelte trasparenti, obiettive e, soprattutto, mirate. Cfr. F. NEYRAT, *Enseignement supérieur: la Grande Transformation?*, in *Mouvements*, 2008, 63 ss.

È ipotizzabile, infatti, che i componenti dei comitati, in ragione della durata limitata e occasionale dell'organo di cui fanno parte, non siano incentivati all'assunzione di criteri di reclutamento che rispondano effettivamente alle esigenze dell'università che bandisce il concorso. Non solo, secondo altri autori l'attribuzione al CDA della responsabilità di assumere la decisione finale senza l'obbligo di esaminare ulteriormente i *dossiers* dei candidati (ma basandosi solamente sui giudizi sintetici proposti dai *comités de sélection*) costituirebbe un'esplicita violazione della giurisprudenza amministrativa — in particolare del Consiglio di Stato, che sul tema dei concorsi pubblici ha espresso ripetutamente un'interpretazione favorevole al pieno riconoscimento dei principi di trasparenza nei giudizi e di adeguata motivazione — in materia di procedure concorsuali pubbliche ⁽³⁹⁾.

Si avrà modo di tornare sul problema nelle riflessioni a conclusione della ricerca. Resta da specificare che, a conclusione delle prove, spetta al Ministro *chargé de l'Enseignement Supérieur* il compito di nominare formalmente i *Maîtres*, per mezzo di *arrêté*. La nomina, per verità, attribuisce la qualifica di *Maître de Conférences stagiaire*. È solo allo scadere di un anno dalla nomina che acquisisce la qualifica di *titulaire*, che attribuisce la possibilità di presentare la propria candidatura ad apposite procedure concorsuali.

12. Come per i Professori, infine, anche la categoria dei *Maîtres* si divide in classi e, all'interno di ciascuna classe, in *échelons*.

Ci sono due classi, che prendono il nome di *grades*. Nel primo grado sono presenti nove *échelons*. Nel secondo grado, invece, sono sei. Al pari degli altri funzionari pubblici la retribuzione del *Maître* aumenta progressivamente con il passaggio da un *échelon* al successivo e, poi, con il passaggio dalla prima alla seconda classe. Ad inizio carriera la retribuzione ammonta a circa duemila euro mensili. Al raggiungimento del nono *échelon* della prima classe si percepiscono tremilasettecento euro mensili. La retribuzione prevista per il sesto *échelon* dell'ultima classe è di circa quattromilatrecento euro.

Anche in questo caso la progressione è determinata dall'anzianità per ciò che riguarda gli scatti interni a ciascuna classe. Invece, il passaggio dalla prima alla seconda classe avviene su richiesta dell'in-

⁽³⁹⁾ Cfr. S. POILLOT-PERUZZETTO, *Comment l'organisation des examens professionnels peut rencontrer le droit de la concurrence*, in *Contrats Concurrence Consommation*, 2005, 1 ss.

teressato. Così, anche, nel caso in cui vengano richiesti titoli aggiuntivi, che sono gli stessi cui possono ambire i Professori.

Quanto, infine, al nuovo meccanismo di valutazione a titolo individuale su base quadriennale, valgono le stesse regole dei Professori universitari.

13. La seconda categoria di figure professionali operanti nell'università francese comprende coloro il cui reclutamento non consegue all'espletamento di procedure concorsuali, bensì al perfezionamento di un contratto di diritto pubblico con l'università. Ne discende una differenza fondamentale: lo *status* giuridico non è quello di funzionario pubblico, bensì di *agent non titulaire de l'Etat*. La disciplina giuridica di riferimento, originariamente contenuta nel *décret* n. 85-733 del 17 luglio 1985, è stata modificata nel 2008 ⁽⁴⁰⁾. Sulla base di quest'ultima, nelle pagine seguenti vengono esaminati, nell'ordine, gli *associés en fonctions dans les établissements d'enseignement supérieur*, gli *attachés temporaires d'enseignement et de recherche* e, infine, le categorie dei dottorandi e dei ricercatori.

La prima categoria di contrattualisti riconosciuta dal sistema universitario francese è quella dei Professori universitari e dei *Maîtres de Conférences* cd. *associés en fonctions dans les établissements d'enseignement supérieur*. Benché il nome sia simile, in realtà la figura professionale degli associati si differenzia sensibilmente dalle due precedenti. Cambia, anzitutto, il livello gerarchico. Quello degli associati è inferiore rispetto alle categorie dei *titulaires*. Ma soprattutto, come già detto, lo *status* giuridico degli *associés* non è quello di funzionario pubblico, bensì di *agents non titulaires de l'Etat*.

Della categoria vanno segnalati almeno tre aspetti. Anzitutto, in generale, si riscontra un grado di difficoltà minore nell'accesso alla posizione. Quest'ultima si basa prevalentemente (seppure non esclusivamente) sull'esperienza professionale maturata. La retribuzione, poi, è variabile a seconda dell'importo stanziato annualmente dal governo francese. In realtà, le variazioni di *budget* non incidono sugli importi erogati agli associati — che sono equivalenti a quelli del personale titolare corrispondente — ma al numero di contratti stipulabili. Quanto agli obblighi professionali, sono gli stessi che vincolano la categoria degli altri *enseignants-chercheurs*, già analizzati in prece-

⁽⁴⁰⁾ Si tratta del *décret* n. 2008-669 del 4 luglio 2008, pubblicato in JORF del 5 luglio 2008.

denza. La nomina, infine, è ufficializzata con decreto del Presidente della Repubblica nel caso si tratti di Professori; oppure, di *arrêté* del Ministro dell'insegnamento superiore e della ricerca nel caso dei *Maîtres de Conférences*.

Qualche considerazione a parte merita la durata contrattuale. In principio, tutte le posizioni di associato sono a tempo determinato. Pertanto, alla scadenza del contratto, fatta salva l'ipotesi di rinnovo, la posizione si estingue. La durata del contratto è variabile, nei tempi minimi e massimi, a seconda che si tratti di incarico a tempo pieno o parziale. La stessa condizione — ovvero la presenza di un incarico a tempo pieno o parziale — inoltre, incide sul rinnovo. Nel primo caso (*temps plein*) il limite ai rinnovi è di sei anni. Mentre, invece, nel secondo caso (*mi-temps*) il limite massimo è di sei anni per i *Maîtres de Conférences* e nove anni per i *Professeurs associés*.

È evidente da quanto appena detto, allora, che per gli *associés* i rinnovi contrattuali rivestono un'importanza essenziale. In merito, la giurisprudenza francese ha chiarito che la rinnovazione tacita di un contratto non incide sulla natura giuridica del contratto rinnovato. Sicché, a prescindere dai rinnovi taciti, un contratto a tempo determinato resta tale. Nel contempo, e in senso contrario, i giudici hanno precisato che la presenza di contratti a tempo indeterminato nel settore pubblico è legittima, purché sia la legge a prevederlo in corrispondenza di specifiche circostanze. È appunto il caso del decorso del numero massimo di anni previsto per la categoria degli *associés*. Ne deriva un'importante conseguenza: nel caso di specie, si legittima la pratica di rinnovazione reiterata dei contratti per il tempo parziale⁽⁴¹⁾ ma non, invece, la trasformazione del contratto in tempo indeterminato. L'ipotesi di trasformazione automatica in tempo indeterminato è invece presente nei contratti di post-dottorato, una categoria che condivide con gli *associés* il medesimo problema sulla durata temporale degli incarichi.

La differenza è giustificata dal diverso ruolo che le due categorie rivestono entro l'università. La funzione cui sono preposti gli *associés*

(41) Si vedano, per approfondimenti H. DAÏOGLOU, *Le contrat à durée déterminée renouvelé tacitement: les conséquences de la qualification*, in *Actualité Juridique Fonctions Publiques*, 2004, 42 ss.; J.M. AUBY-J.B. AUBY-D. JEAN-PIERRE-A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique - Etat, Collectivités locales, hôpitaux*, Paris, 2003, 505 ss.; C. MONIOLLE, *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'Etat - Entre précarité et pérennité*, Paris, 1999, 154 ss.

è finalizzata ad offrire una contribuzione di qualità alla vita e al progresso dell'ateneo. Non per questo, tuttavia, gli appartenenti alla categoria necessariamente ambiscono a divenirne parte integrante e stabile ⁽⁴²⁾. È diversa la situazione dei post-dottorandi. Questi sono a tutti gli effetti inquadrati all'interno dell'università, ove svolgono la loro attività principale, con l'obiettivo di sviluppare la propria carriera nella ricerca e nell'insegnamento. Per tale ragione il Legislatore accorda loro una tutela più ampia, ammettendo espressamente la trasformazione del contratto in tempo indeterminato.

13.1. Si è già detto che la durata del contratto e il rinnovo di quest'ultimo sono condizionati dalla natura a tempo pieno o parziale dell'incarico. È opportuno allora qualche approfondimento ulteriore sulla distinzione tra gli *associés à mi-temps* e gli *associés à temps plein*.

Il diverso inquadramento nel tempo pieno o parziale risponde a criteri specifici di selezione. Più precisamente, la normativa vigente dispone che l'incarico a tempo pieno venga offerto ai candidati che detengono uno tra i due requisiti seguenti: il possesso di un dottorato di ricerca (o di un titolo equivalente) congiuntamente ad una attività pregressa nell'insegnamento; oppure la maturazione di un'esperienza professionale recente direttamente correlata con la disciplina di riferimento ⁽⁴³⁾.

Le condizioni per l'accesso alla categoria degli *associés à mi-temps* sono simili ma, ovviamente, più semplificate. In particolare, non è contemplata la prima ipotesi, relativa al possesso di particolari titoli di studio. L'attività professionale maturata, inoltre, è più breve: tre anni soltanto. Di fatto, questa posizione viene occupata da professionisti (spesso giovani) che intendono cumulare alla professione svolta

⁽⁴²⁾ Anche la giurisprudenza amministrativa, sul punto, ha un orientamento chiaro. Ad esempio, in una recente sentenza del Consiglio di Stato, n. 299553 del maggio 2008, i giudici hanno respinto la richiesta del ricorrente relativa alla mancata conferma nel ruolo di *Professeur associé à mi-temps*. Secondo i giudici, è legittima la valutazione operata dal CDA che non aveva considerato il periodo di attività trascorso (corrispondente a nove anni) ma solamente il *dossier* del candidato, ritenendone il profilo non più compatibile con la politica dell'ateneo. La richiesta da parte del ricorrente di ottenere la trasformazione a tempo indeterminato del contratto, pertanto, non poteva essere accolta perché priva di fondamento.

⁽⁴³⁾ In tale ultimo caso la durata dell'esperienza professionale è variabile, minore se si tratta di *Maîtres de Conférences* e maggiore per i *Professeurs associés*. Si tratta di sette anni maturati negli ultimi nove, nel caso dei *Maîtres de Conférences* e di nove anni maturati nel corso degli ultimi undici, nel caso dei *Professeurs associés*.

un'esperienza nell'università. Nelle materie giuridiche il caso è frequente nella categoria degli avvocati che, avendo già un'esperienza nel *cabinet* d'appartenenza, intendono ampliarla con l'insegnamento universitario o, comunque, svolgendo attività di ricerca.

Ora, nel descrivere le procedure concorsuali per accedere alla posizione di Professore o alla qualifica di *Maître de Conférences* si è sottolineato come queste facciano frequentemente affidamento sull'esperienza maturata, computata (anche) in base al numero di ore di insegnamento e ricerca effettivamente svolte. Sembrerebbe, allora, che il possesso della qualifica di *associés à temps plein* piuttosto che di *associés à mi-temps* possa incidere sulla possibilità di presentare la propria candidatura ad una procedura di reclutamento concorsuale. Non è così. In realtà, benché quest'ultima non sia un'ipotesi da scartare, nel sistema francese la figura degli *Associés* non viene normalmente concepita in funzione propedeutica all'avanzamento della carriera nell'accademia. Lo dimostra il fatto per cui gli appartenenti alla categoria non necessariamente svolgono attività di docenza presso l'ateneo ospitante, non potendo maturare l'esperienza necessaria per accedere ai concorsi. Proprio per questa ragione, il numero di dottorandi che accede alla posizione è esiguo.

Quali soggetti, allora, accedono alla categoria? Ce ne sono due in particolare. Della prima s'è già detto. Si tratta di coloro i quali hanno maturato un'esperienza significativa nel loro settore, non necessariamente entro l'università o l'insegnamento. La seconda è quella dei ricercatori di nazionalità diversa da quella francese, che già lavorano presso un'università straniera. È vero, infatti, che le procedure concorsuali per l'accesso alla cattedra o alla posizione di *Maître de Conférences* non pongono particolari ostacoli alla partecipazione di stranieri. È vero anche, tuttavia, che l'elevata preparazione richiesta riduce significativamente il numero di partecipanti di nazionalità diversa da quella francese. Al contrario, il numero di soggetti che non hanno la prima cittadinanza francese (o che, addirittura, non sono cittadini comunitari) è sensibilmente maggiore nelle posizioni di associato ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Va aggiunto che sia la normativa che la giurisprudenza francese e comunitaria hanno lungamente lavorato al fine di eliminare ogni limitazione all'accesso alle carriere determinata dalla nazionalità di appartenenza. Ammessa in linea di principio la possibilità che l'esercizio di funzioni legate all'esercizio del potere pubblico sovrano possa, a determinate condizioni, legittimare una restrizione dei criteri che informano l'accesso alle relative professioni e alla carriera si è provveduto ad escludere da queste

14. Un'altra figura professionale assunta a contratto e per un periodo di tempo determinato è quella dei cd. *attachés temporaires d'enseignement et de recherche* — ATER.

La principale differenza rispetto agli *Associés* risiede in ciò: a differenza dei primi, che possono essere chiamati da un ateneo a svolgere funzioni non strettamente inerenti l'insegnamento, gli ATER svolgono prevalentemente quel tipo di attività e, soprattutto, si occupano di ricerca. Tant'è che la posizione è frequentemente coperta da dottorandi che si trovano nella fase conclusiva della loro ricerca e che ambiscono a proseguire la loro carriera all'interno dell'università. Oppure, anche, dai cd. *enseignant invité*, Professori o ricercatori di università straniera che vengono accolti negli atenei francesi per un determinato periodo di tempo e che ovviamente svolgono attività di insegnamento o ricerca.

Anche per questa categoria esistono una serie di condizioni e requisiti che ne legittimano le competenze e ne influenzano le funzioni affidate e il salario percepito. La durata è generalmente fissata ad un anno, rinnovabile una volta. Agli ATER è chiesto di insegnare sei corsi all'anno, ciascuno dei quali richiede un'ora e mezzo di lezione settimanale per semestre.

Non è chiaro, tuttavia, se gli ATER siano sottoposti ad un regime di diritto pubblico o privato. Secondo alcuni autori, ad essi è applicabile l'orientamento giurisprudenziale che in passato riconobbe agli asse-

l'insegnamento, particolarmente quello svolto presso gli EPSCP. Pertanto, la *Loi* del 26 luglio 1991 ha introdotto un articolo 5 *bis* derogante alla *Loi* del 13 luglio 1983 nella parte in cui disponeva che «*nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède la nationalité française*». Il *Conseil d'Etat*, nell'*arrêt* del 6 maggio 1998, ha dichiarato che l'accesso al corpo dei Professori deve essere valutato in linea con i principi comunitari, non comportando la funzione relativa all'insegnamento pubblico «*L'exercice de prérogatives de puissance publique*». Da ultimo, la giurisprudenza francese ha eliminato gli ulteriori ostacoli derivanti dal mancato riconoscimento di titoli equipollenti e dell'esperienza lavorativa maturata all'estero ai fini dell'accesso alle procedure concorsuali, comprese quelle interne. Per una ricostruzione completa del problema e un'analisi della normativa e giurisprudenza comunitarie cfr. G. ALBERTON, *L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants de la Communauté européenne entre exigences communautaires et reconnaissance nationale*, in *Revue Française de Droit Administratif*, 2003, 1194 ss.; A. LEGRAND, *Concours, langue française et intérêt pour agir*, in *Actualité juridique de droit administratif*, 2003, 629 ss.; J.B. AUBY, *L'ouverture européenne de la fonction publique*, in *Droit Administratif*, 2005, 1 ss.; C. CHARLE, *La loi LRU dans une perspective européenne*, in *Mouvements*, 2008, 94 ss.

gnisti di ricerca l'assoggettamento ad un regime di diritto pubblico ⁽⁴⁵⁾. Anche loro si qualificerebbero, pertanto, come *agents contractuel de droit public*. Altri ritengono che, per via della durata temporale limitata dell'incarico, sia preferibile una qualificazione diversa, che attinga alle categorie giuridiche civilistiche.

15. Come ha mostrato l'analisi fin qui svolta, il possesso di un dottorato costituisce un passaggio preliminare e spesso necessario per l'accesso ai concorsi per la carica di Professore o di *Maître de Conférences*. In effetti, in Francia sia la tesi di dottorato che il periodo di studi che la precede hanno un'importanza fondamentale nella costruzione della carriera all'interno dell'università. È doverosa, allora, una breve analisi della categoria nei suoi profili di maggiore rilievo.

L'ultima modifica alla disciplina giuridica dei dottorati è stata approvata nel 2006 ⁽⁴⁶⁾. In realtà, però, la riforma integrale del sistema di formazione dottorale risale al 1984 ⁽⁴⁷⁾. Precedentemente esistevano tre tipologie di dottorato. Si distingueva tra il *doctorat de troisième cycle*, il *doctorat ingénieur* e il *doctorat d'état*. A seguito delle modifiche legislative la tripartizione è stata sostituita da una bipartizione che comprende, da una parte, una sola tipologia di dottorato e, dall'altra, la HDR, che di fatto ha sostituito il *doctorat d'état*.

Quanto alla tipologia unica di dottorato introdotta dalla riforma del 1984, la connotano alcune peculiarità. Il percorso di studi presenta, anzitutto, un taglio teorico. È finalizzato cioè alla produzione di un elaborato che apporti un contributo sostanziale al dibattito scientifico sul tema prescelto. L'elaborato può essere redatto nella forma della *thèse* oppure — se si tratta di un lavoro collettivo — nella forma della *mémoire* in cui il candidato descrive il suo apporto personale al lavoro

⁽⁴⁵⁾ Cfr. M.G. CALAMARTE-DOGUET, *Le droit de la recherche*, cit., 84 ss. Una sentenza celebre, al riguardo, è quella resa il 31 marzo 1999 dalla *première chambre* del *Tribunal de grande instance* di Parigi, nel caso *Gilles Chopard-Guillaumot*. La sentenza riconobbe l'assoggettamento del ricercatore ad un regime pubblicistico, argomentando in base alla sussistenza di un legame diretto e consequenziale tra questo, lo Stato e l'erogazione da parte di quest'ultimo dei finanziamenti necessari.

⁽⁴⁶⁾ Si vedano la legge n. 2006-450 del 18 aprile 2006 *de programme pour la recherche* e l'*arrêté* del 7 agosto 2006 relativo alla *formation doctorale*, entrambi integrati nel Codice dell'educazione.

⁽⁴⁷⁾ La riforma è stata attuata per il tramite della *Loi 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur*.

svolto ⁽⁴⁸⁾. In quest'ultima ipotesi, allora, il candidato dovrà sostenere due prove finali: una relativa alla tesi collettiva; la seconda, più specifica, relativa al proprio contributo personale alla stessa.

Nello specifico, la discussione si svolge di fronte ad un *panel*. Quest'ultimo è composto da un minimo di tre ad un massimo di otto membri. Di questi almeno la metà dev'essere esterna all'istituto di provenienza del dottorando e la seconda metà dev'essere composta da Professori universitari o categorie assimilabili. Il *panel* sceglie il proprio Presidente, che deve necessariamente essere un Professore universitario, e ha la facoltà di nominare un *rapporteur de soutenance* ⁽⁴⁹⁾.

La durata media di un dottorato è di cinque anni durante i quali i sovvenzionamenti agli aventi diritto vengono erogati attraverso un sistema di borse di studio. La gestione amministrativa dei dottorandi è affidata ad apposite *écoles doctorales*, collocate presso singoli EPSCP o raggruppamenti di essi.

A proposito di finanziamenti ai dottorandi: ne esistono quattro tipi (*recte*: tre, dal momento che la *allocation de recherche* a partire dal 2009 viene sostituita dal *contract doctoral*).

Il primo prende il nome di *allocation de recherche* ⁽⁵⁰⁾. Non è necessario dilungarsi oltre il necessario sul punto poiché, come si è appena detto, a partire dal 2009 la *allocation de recherche* viene sostituita dal *contract doctoral*, una figura giuridica nuova che privilegia l'indipendenza degli atenei a partire dalla fase di reclutamento dei dottorandi. Dunque, in sintesi: la borsa viene erogata direttamente dall'università. Essa è concessa — previa procedura selettiva, indetta a livello statale — ai più meritevoli, ha durata triennale e ammonta a circa mille e trecento euro mensili ⁽⁵¹⁾. La concessione della borsa non comporta l'obbligo per il borsista di svolgere attività di insegnamento. Tuttavia, la gran parte dei dottorandi è costantemente impegnata nello svolgimento di attività didattiche poiché, come si è visto, al fine della presentazione della candidatura ai concorsi per la carica di professore

⁽⁴⁸⁾ V. articolo L612-7 del *Code de l'éducation*.

⁽⁴⁹⁾ Si veda, per tutte le informazioni relative alla disciplina delle giurie di dottorato, l'articolo 19 dell'*arrêté* del 7 agosto 2006.

⁽⁵⁰⁾ La disciplina delle *Allocations de Recherche* è contenuta all'interno del *Décret* n. 85-402 del 3 aprile 1985 e successive modifiche.

⁽⁵¹⁾ L'importo è, tuttavia, variabile. L'articolo quarto del *Décret* n. 85-402 del 3 aprile 1985 dispone, in merito, questo venga stabilito per mezzo di provvedimento congiunto del ministro della ricerca e tecnologia, del Segretario di Stato e del Ministro dell'economia e delle finanze.

o alla carica di *Maître de Conférences* è spesso richiesta un'esperienza nel campo dell'insegnamento, oltre che della ricerca.

Con l'entrata in vigore del *Décret* n. 2009-464 *relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche* l'*allocation de recherche* scompare e viene sostituita dal *contract doctoral*. In buona sostanza, la legge attribuisce agli EPSCP, agli *établissements publics scientifiques et technologiques* e, infine, gli altri *établissements publics administratifs ayant une mission statutaire d'enseignement supérieur ou de recherche* il potere di reclutare direttamente i dottorandi, disciplinandone lo *status* attraverso un *contrat doctoral*. È l'università direttamente che, sulla base degli stanziamenti annui e le esigenze di ciascun polo di ricerca, recluta tramite contratto i dottorandi di cui ha bisogno.

Il contratto può essere modellato sulla base delle esigenze specifiche dell'ateneo, seppure nel rispetto di alcuni vincoli. Dunque, ad esempio, al dottorando può venire richiesto di svolgere attività di insegnamento, ma questa rimane una possibilità e non un obbligo. Valgono in merito le stesse osservazioni fatte con riferimento alla *allocation de recherche*. È più che probabile che il dottorando chieda di svolgere attività di insegnamento, soprattutto se intende proseguire la propria carriera all'interno dell'università. La durata del contratto è quadriennale (uno di più rispetto ai tre dell'*allocation*) e comporta a favore del dottorando le medesime garanzie riconosciute a tutti gli *agents contractuels*, notoriamente quella dell'indipendenza. Infine, è ammessa la possibilità per i dottorandi a contratto di cumulare all'esercizio delle funzioni altre attività. L'esempio è in particolare quello di *doctorant-conseil* presso un'istituto privato.

Cosa cambia, allora, rispetto alla situazione precedente? Da un punto di vista puramente giuridico le novità sono minime. Infatti, nel quadro del nuovo *contract doctoral* lo *status* giuridico dei dottorandi rimane immutato. Con esso le garanzie. Né è pensabile che il contratto comporti incrementi o riduzioni significative dell'importo mensile, il cui ammontare resta stabilito a livello statale, su base annuale. La misura, semmai, è finalizzata ad incoraggiare la ricerca attribuendo un margine di indipendenza ulteriore alle singole università. Queste, infatti, potranno reclutare direttamente i dottorandi sulla base delle esigenze concrete di organico, privilegiando i settori "deboli" ed impedendo il sovraffollamento presso le cattedre più importanti. In senso contrario, paiono legittime le preoccupazioni di chi ritiene che la misura possa, ove utilizzata in modo distorto, contrastare con l'ogget-

tività delle scelte e creare “correnti” all’interno di ciascuna *école doctorale* o tra le varie *équipes de recherche* che possano eventualmente tradursi in vantaggi per le più importanti a discapito di quelle meno influenti.

In alternativa alla *allocation de recherche* — e, dal 2009, al *contract doctoral* — ai dottorandi può essere data l’opportunità di sottoscrivere un contratto di lavoro a tempo determinato, con oggetto lo svolgimento delle ricerche relative alla formazione dottorale. Questo contratto può essere sottoscritto con un *organisme de recherche public*. Ad esempio, il *Centre national de la recherche scientifique* o, altrimenti, con un’impresa privata. Si parla in questo caso di *Convention CIFRE*, acronimo per *Convention Industrielle de Formation par la Recherche*. A differenza di tutte le altre ipotesi in cui il vincolo contrattuale attribuisce comunque lo *status* di *agent contractuels*, in questo caso i dottorandi sono considerati *doctorant salarié de droit privé*. Sono, in altri termini, soggetti ad un regime giuridico di diritto privato ⁽⁵²⁾.

L’ultima tipologia di finanziamento è quella erogata ai cd. *doctorants-conseils*. Tali sono quei dottorandi che vengono temporaneamente collocati presso un’impresa privata, un’amministrazione pubblica o una *collectivité territoriale* e svolgono, in seno a quelle, un’attività lavorativa. Il genere di mansioni svolte corrisponde al tema di ricerca prescelto e intende offrire una formazione sul campo al candidato. In media, l’ammontare annuo della borsa è di quattromila

⁽⁵²⁾ C’è da dire, comunque, che l’ipotesi dei dottorandi CIFRE ha scarsa attinenza con la formazione superiore nell’ambito del diritto. In base agli ultimi dati a disposizione, appena un 10% del totale possiede una formazione giuridica e sviluppa una tesi dottorale di diritto. Per i pochi giuristi che usufruiscono della borsa i settori presso i quali si è collocati sono costituiti dalle banche, le assicurazioni e, in misura minore, gli studi legali. Piuttosto, la quasi totalità dei dottorandi che usufruisce di questa tipologia di borsa ha una formazione in ambito gestionale o economico e, per di più, un interesse a sviluppare le proprie competenze entro un’azienda. Lo confermano i dati: circa il 8% dei *boursiers* CIFRE non conclude la formazione con la presentazione della tesi, avendo presumibilmente ottenuto una posizione stabile nell’impresa. Ad ogni modo, gli stessi dati offrono un quadro incoraggiante di questo tipo di finanziamento. Il 94% dei dottorandi CIFRE trova una collocazione lavorativa subito dopo la conclusione della tesi, generalmente tra i quadri d’azienda o in qualità di consulenti specializzati. Del resto, poiché la convenzione consente lo svolgimento di attività di ricerca ma non, anche, di insegnamento, qualora il beneficiario volesse proseguire il proprio percorso formativo nell’università dovrebbe cumulare ad essa un incarico di insegnamento (ad esempio come ATER).

euro per lo svolgimento di una o due missioni della durata complessiva di 32 giorni ciascuna.

16. A conclusione del periodo di ricerca e dopo aver concluso la tesi, i dottorati hanno diverse possibilità. Possono tentare di accedere direttamente alla carica di Professore tramite procedura concorsuale pubblica. È questo il caso del concorso per aggregazione, che premia però pochissimi meritevoli. Possono provare ad accedere alla carica di *Maitre*, e in questo caso le possibilità di riuscita sono maggiori, per quanto comunque ristrette. Nella prassi, però, la partecipazione ai concorsi è preceduta da una fase intermedia che coincide con la richiesta e l'ottenimento di un assegno di ricerca. Questa possibilità consente al dottorando, futuro candidato per il concorso da Professore o *Maitre*, di maturare esperienza nella ricerca e nell'insegnamento⁽⁵³⁾.

Tra le possibilità concrete vi sono l'ottenimento di una borsa di post-dottorato o la possibilità di divenire *chargé d'enseignement*⁽⁵⁴⁾. Si tratta di due figure molto simili, che presentano però due importanti differenze, relativamente alle funzioni svolte e alla durata contrattuale.

Sia il post-dottorando che il *chargés d'enseignement* esercitano attività di insegnamento e partecipano attivamente alla vita universitaria. I primi sono coinvolti anche nell'attività di ricerca, a titolo individuale e collettivo. I secondi, invece, non svolgono attività di ricerca ma, come suggerisce il nome, servono a sopperire alle esigenze di un ateneo per un periodo di tempo limitato. Per questa ragione cambia anche la durata massima del rapporto contrattuale. Nel caso dei *chargés d'enseignement* è di tre anni, decorsi i quali non esistono possibilità di rinnovo. Lo stesso limite è previsto per i post-dottorati,

⁽⁵³⁾ Sul punto, va ricordato che la ricerca scientifica in Francia non viene svolta esclusivamente presso le università o le *Grandes Ecoles*. In termini generali, l'articolo L112-2 del *Code* dispone che la ricerca pubblica è organizzata: «dans les services publics, notamment les établissements publics d'enseignement supérieur et les établissements publics de recherche, et dans les entreprises publiques». Pertanto, è consistente il numero di professionalità coinvolte nella ricerca scientifica che si forma presso gli enti pubblici di ricerca e le fondazioni private. Non a caso, negli ultimi anni si è diffusa la pratica di creare "gruppi misti" che coinvolgono ricercatori di diversa provenienza. Ne sono esempi i *Groupements d'intérêt scientifique*, gli *Instituts fédératifs de recherche* o i *Pôles de recherche et d'enseignement supérieur*. Ciascuna di queste forme di partenariato usufruisce dell'erogazione di sussidi statali e contribuisce così al sostegno dell'ampio numero di professionalità gravitanti intorno all'università ma ancora prive di un posto fisso.

⁽⁵⁴⁾ La disciplina della categoria è contenuta nel *décret* n. 87-889 del 29 octobre 1987.

con la differenza che in questo caso è ammesso un rinnovo fino ad un massimo di sei anni. Non solo: qualora, alla scadenza del sesto anno, la borsa venisse rinnovata nuovamente, la legge francese impone la durata indeterminata. Quest'ultima è una misura garantista introdotta nel 2005 dalla *Loi n. 2005-843 Portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la Fonction publique*, emanata in adeguamento alla normativa comunitaria che favorisce la stabilizzazione delle figure precarie ⁽⁵⁵⁾.

17. Qualche cenno conclusivo lo meritano i meccanismi di valutazione a titolo collettivo e individuale che costituiscono una costante che accompagna il ricercatore per l'intera carriera, a partire dal reclutamento ⁽⁵⁶⁾. Bastano brevi cenni sull'argomento. Come spiegato in precedenza, infatti, con la riforma del 2009 il sistema delle valutazioni diviene il medesimo per tutti gli appartenenti alla categoria degli *enseignants-chercheurs*.

Per cominciare, ai ricercatori è fatto obbligo di presentare un rapporto sull'attività svolta ogni due anni. Il rapporto è inviato a nuclei di valutazione indipendenti (cd. *instances d'évaluation*) che ne prendono visione e formulano un parere scritto ⁽⁵⁷⁾. A seconda del giudizio ottenuto i ricercatori possono essere vincolati in modo più o meno stringente quanto al conseguimento di risultati futuri e la possibilità di aprire nuovi capitoli di spesa.

Non solo: nella valutazione dei ricercatori è coinvolta anche un'autorità amministrativa indipendente, l'*Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* — AERES ⁽⁵⁸⁾, la quale si preoccupa, tra le altre cose, di «évaluer les établissements et organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et de

⁽⁵⁵⁾ L'articolo 19 modifica l'articolo 4 della *Loi du 11 janvier 1984* disponendo che: «Lorsque, à la date de publication de la présente loi, l'agent est en fonction depuis six ans au moins, de manière continue, son contrat ne peut, à son terme, être reconduit que par décision expresse et pour une durée indéterminée».

⁽⁵⁶⁾ Non mancano gli autori che ritengono il sistema di valutazioni lacunoso e inadeguato. Si veda A. ROUYERE, *Statut des universitaires: se placer au-delà des contingences des gestions locales*, in *Actualité juridique de droit administratif*, n. 6, 2009, 1.

⁽⁵⁷⁾ Il nucleo di valutazione più conosciuto è il *Comité national de la recherche scientifique*. L'organo è stato creato nel 1945, a seguito di una serie di interventi modificativi del *Conseil supérieur de la recherche scientifique*, e ha cominciato ad esercitare funzioni di valutazione a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso. Attualmente svolge sia valutazioni individuali che relativamente ai gruppi di ricerca.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. gli articoli da L114-3-1 a L. 114-3-7 del *Code de la Recherche*.

recherche, les établissements et les fondations de coopération scientifique ainsi que l'Agence nationale de la recherche, en tenant compte de l'ensemble de leurs missions et de leurs activités». L'AERES, ad esempio, garantisce che il lavoro svolto dalle unità di ricerca universitarie sia qualitativamente adeguato.

Infine, i ricercatori vengono valutati indirettamente, sulla base del lavoro svolto dalle *équipes* di cui fanno parte presso e, naturalmente, in occasione delle procedure concorsuali cui presentino la loro candidatura.

18. In apertura, nel descrivere le peculiarità che connotano il sistema educativo francese, ne è stata sottolineata la natura dinamica. L'assunto è dimostrato dai fatti: tra il 2005 e il 2009 almeno sei interventi hanno ridisegnato il sistema dell'educazione superiore in Francia nei suoi principi portanti. Nel 2005, la *Loi* n. 2005-843 ha sancito l'obbligo del tempo indeterminato a favore dei post-dottorandi al sesto anno di rinnovo contrattuale. Il 2006 è stato l'anno della riforma del sistema dei dottorati di ricerca, ad opera della *Loi* n. 2006-450 e dell'*arrêté* del 7 agosto 2006 relativo alla *formation doctorale*. Una ulteriore, importante, novità in tema di sistema di formazione dottorale è stata poi apportata nel 2009, attraverso l'introduzione dei *contracts doctoral* stipulati direttamente tra l'università e i candidati, in sostituzione della *allocation de recherche*. La *Loi Pécresse* nel 2007 ha introdotto una serie di modifiche fondamentali negli equilibri di potere interni ai singoli atenei, rafforzando soprattutto il ruolo del Presidente dell'università e riducendo, per converso, quello di alcuni organi collegiali. A seguire, nel 2008, è arrivata l'importante riforma sui meccanismi di valutazione degli *enseignants-chercheurs* ad opera del *décret* n. 2008-669. Con questa, il Legislatore francese ha ulteriormente rafforzato i poteri del Presidente dell'università ma, soprattutto, ha modificato l'*iter* della valutazione dei candidati, favorendone la speditezza. Il 2009 ha registrato due importanti risultati. Del primo, relativo alla formazione dottorale, si è detto poc'anzi. Il secondo muove ulteriori passi avanti nella trasformazione del sistema dell'insegnamento superiore, con misure che interessano sia coloro che usufruiscono del servizio, gli studenti, sia coloro che sono chiamati ad offrire il servizio, il personale dell'insegnamento superiore ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁹⁾ Si è trattato peraltro di un percorso lungo e faticoso, che ha visto presentare e poi ritirare ben tre progetti di riforma differenti. Cfr., tra gli altri, P. YOLKA-F.

Innegabilmente, tutte le modifiche normative e regolamentari intervenute negli ultimi quattro anni costituiscono l'immagine più autentica dello stato dell'educazione superiore in Francia ⁽⁶⁰⁾. Riflettono, cioè, un sistema che prende atto della necessità di cambiamenti significativi e costanti, conforme alle esigenze di chi ne fruisce, dinamico e competitivo, sia sul piano domestico che su quello internazionale. Nondimeno, rimangono alcune questioni aperte. A quali specifici problemi si è voluto far fronte con le novità introdotte dal Legislatore francese nell'ultimo lustro? Verso quali obiettivi, con il supporto di quali strumenti e, soprattutto, grazie alla presenza di quali protagonisti si muove la nuova università francese? C'è da aspettarsi, per il futuro prossimo, ulteriori cambiamenti oppure il sistema ha trovato una collocazione più stabile e, di conseguenza, duratura?

Le riflessioni che seguono, con cui si conclude questa ricerca, tirano le fila di quanto detto fino ad ora e offrono una prima, possibile, interpretazione ai problemi che sottendono queste domande. Tre, in particolare, sono le questioni che meritano una riflessione più approfondita. Si tratta, anzitutto, della questione relativa agli equilibri tra le componenti dei singoli atenei (studenti, ricercatori, Professori) e del relativo peso specifico nella gestione dell'ateneo. Vanno poi osservati più da vicino, con sguardo critico, i rapporti tra le singole categorie professionali: dunque, soprattutto, tra i Professori e i *Maîtres de Conférences*; tra le figure professionali soggette a regime pubblicistico speciale e quelle vincolate da un contratto di diritto pubblico; infine, tra figure professionali a tempo pieno e tempo parziale. Un problema a parte, l'ultimo, fa capo al ruolo dei Professori universitari. Tra tutti, sono costoro quelli più direttamente colpiti dal passaggio ad un sistema moderno e competitivo.

19. Il primo tra i problemi cui tentano di porre rimedio le riforme degli ultimi anni consiste nel ri-equilibrio tra i numerosi interessi che prendono parte alla vita degli atenei. Per tradizione, infatti, le università francesi vedono confluire al proprio interno un numero significativo di interessi, spesso divergenti quanto a natura e scopi. I diversi poteri forti esercitano pressioni di intensità variabile sui meccanismi a

MELLERAY, *L'imagination au pouvoir*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2009, 1 ss.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. Y. GAUDEMET, *Les Facultés de droit dans la réforme universitaire*, in *Droit Public*, 2008, 51 ss.

presidio dell'assunzione delle decisioni. Si pensi alla (talora) difficile convivenza tra Professori, *Maîtres* e componenti studentesche, al rapporto tra singoli atenei e governo centrale o, anche, alla competizione tra i diversi centri di ricerca.

Eppure, la coesistenza — e, a tratti, la conflittualità — tra poteri è una condizione non solo voluta ma, anzi, a tratti incentivata dalle politiche governative degli anni passati. Ne sono esempio i numerosi interventi normativi che hanno progressivamente accresciuto i margini di indipendenza del corpo dei *Maîtres de Conférences*, riducendone la subordinazione rispetto a quello dei Professori. Oppure, anche, i poteri attribuiti ai diversi organismi collegiali che prendono parte, a vario titolo, all'assunzione delle decisioni negli atenei. Tutte queste soluzioni, orientate a favore della democraticità e dell'equilibrio sostenibile nel dialogo tra poteri, anziché a sostegno di un ordine gerarchico rigido e definito, hanno lungamente fruito di un supporto ideologico non indifferente. Nelle linee programmatiche dei governi succedutisi al potere negli ultimi anni, un'università multi-polare, si è sostenuto, alimenta un dibattito scientifico più vivo e scongiura così derive autoreferenziali. Da un punto di vista pratico, poi, si è ribadito che la distribuzione di un peso specifico equilibrato tra le varie componenti che afferiscono al sistema università evita la dispersione del capitale umano dovuta alla carenza di posizioni disponibili.

Nella realtà, tuttavia, la multi-polarità ha imposto costi non indifferenti, economici e, soprattutto, di gestibilità delle decisioni. A farne le spese sono stati gli studenti e, più in generale, la qualità complessiva del servizio. Ecco perché le riforme degli ultimi anni hanno proposto un progressivo *revirement* al multipolarismo. Si è lavorato, in particolare, al miglioramento della gestibilità degli atenei. Le riforme legislative sono intervenute accrescendo l'importanza di una figura indipendente, dotandola di poteri importanti, e affidandole il compito di tradurre in pratica una gestione efficiente degli atenei. Si tratta del Presidente dell'università.

È bene fare chiarezza sul punto. Le mansioni spettanti alla categoria dei Presidenti dell'università erano importanti già nel sistema precedente. Si pensi alla possibilità di indire, su delega da parte del Ministro per l'educazione superiore, le procedure concorsuali per accedere alla carica di Professore; al ruolo svolto in relazione alla domanda per l'ottenimento della HDR; ancora, con riferimento alle procedure concorsuali per i ricercatori, al potere di indicare al CDA i nominativi per la formazione delle graduatorie. Ciò senza dimenticare

che i Presidenti delle Università si riuniscono in un apposito organo collegiale, la *Conférence des présidents d'université*, presieduto dal Ministro dell'educazione nazionale, cui spetta l'esercizio di poteri consultivi presso il governo. Non di rado, in passato le riforme dell'università sono passate attraverso le «forche caudine» della conferenza dei Presidenti, che ne ha decretato il successo o il fallimento.

Detto ciò, gli interventi di riforma propongono un modello gestionale ispirato al presidenzialismo francese. Alla figura di un *Présidents d'université* forte di una legittimazione ampia e di poteri incisivi si affiancano un CDA in funzione di controllo, anch'esso dotato di poteri importanti nei settori chiave (il bilancio e la valutazione) e, in funzione ausiliaria, una serie di organi collegiali di minore importanza. Al Presidente vengono attribuite due mansioni importanti. La prima, relativa alla valutazione individuale del personale docente (sia quella obbligatoria su base quadriennale, sia quella legata alle promozioni); la seconda, concernente la stipulazione dei nuovi contratti dottorali. In entrambi i casi, logicamente, il potere viene esercitato con l'ausilio del CDA e, spesso, dei responsabili delle unità di ricerca.

Come è inevitabile, la nuova figura del Presidente «porteur et pilote du projet d'établissement»⁽⁶¹⁾ non ha incontrato un consenso unanime. Molti, soprattutto tra il corpo dei Professori, hanno parlato di *superpuissance* della categoria e paventato il rischio di un uso *ad personam*, o comunque ispirato da ragioni politiche, delle funzioni. Ne è discesa la proposta, da parte di alcuni, di accompagnare alla riforma una serie di cambiamenti interni al CNU che consentano di valorizzare le funzioni attuali dei Presidenti ma impedirne l'abuso, accrescendo così l'impatto delle azioni⁽⁶²⁾.

20. La riforma si interessa anche dell'organizzazione amministrativa delle università. In estrema sintesi: il governo si fa carico della

(61) L'espressione è stata usata per la prima volta nel corso del dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della *Loi del 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités*. Cfr. Il *rapporte du Sénat* n. 372, *session 2006-2007*, 45.

(62) V. Conseil national des universités, Conférence permanente, *Compte rendu de la réunion du 8 décembre 2008 entre le bureau de la CP-CNU et le cabinet de la Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche*; Conseil national des universités, Conférence permanente, *Déclaration du Conseil d'administration de la Conférence permanente du Conseil national des universités du 5 mars 2009 sur la modification du décret de 1984 sur le statut des enseignants-chercheurs et sur la modification du décret de 1992 sur le Conseil national des universités*, 2009.

definizione dei programmi di insegnamento e della retribuzione del personale di ricerca e docente. A supporto di questo, poi, sono istituiti — o, qualora già esistenti, rafforzati — alcuni organismi collegiali operanti a livello nazionale e locale. Ad essi è demandato l'esercizio di funzioni prevalentemente consultive e, più raramente, decisionali ⁽⁶³⁾. Contestualmente, la riforma accresce i poteri degli organi operanti localmente, presso i singoli atenei. In questo senso, si opera lungo due direttrici opposte. L'una accrescitiva dei poteri del CDA. L'altra, al contrario, volta a sottrarre competenze agli altri organi collegiali di ateneo.

Il CDA era stato già interessato dalla riforma del 2007. Questa attribuiva ad esso un ruolo fondamentale nei processi decisionali, rendendolo (assieme al Presidente) il principale veicolo nell'assunzione delle decisioni. Lo scopo era quello di creare un *conseil d'administration stratège*, in grado di determinare concretamente la politica dell'EPSCP. Non a caso, a partire dal 2007, il rapporto tra il CDA e il Presidente dell'università può essere definito simbiotico. È uguale la durata del mandato; le funzioni del Presidente cessano con il cessare di quelle del CDA; infine, in caso di interruzione anticipata del mandato del Presidente, il successore è eletto per il solo tempo necessario a completare il mandato medesimo. È dunque nel CDA che si colloca la più incisiva contro-misura alla verticalizzazione eccessiva delle dinamiche decisionali, e in particolare del Presidente dell'università. Spetta ad esso garantire un contraddittorio equilibrato e, di fatto, preservare la *governance* democratica negli atenei.

La scelta non è ovviamente esente da costi. Sul versante opposto, infatti, il *conseil scientifique* e il *conseil des études et de la vie universitaire* vedono ridurre le loro attribuzioni. Nel consiglio scientifico si è

⁽⁶³⁾ Ve ne sono tre particolarmente importanti. Il primo è *Le Haut Conseil de l'éducation*, un organo collegiale di nove membri eletti dagli alti organi dello Stato che esercita funzioni propositive e redige un bilancio annuale. Viene poi il *Conseil supérieur de l'éducation*. L'organo è presieduto dal Ministro dell'educazione nazionale ed è composto dai rappresentanti di categoria: insegnanti, ricercatori e studenti. Le funzioni esercitate sono di natura consultiva e para-giurisdizionale di secondo grado sul contenzioso accademico. Infine, troviamo la *Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur*, a composizione mista, con poteri propositivi presso il Ministro dell'educazione superiore circa le questioni relative all'insegnamento superiore. Accanto ad essi operano alcuni organi minori. In particolare, i *Conseils académiques* e i *Conseils départementaux de l'éducation nationale*, oppure il *Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur*.

aumentata al 15% la partecipazione dei dottorandi, nell'obiettivo di accrescere il peso specifico della categoria quanto alle decisioni di maggiore interesse per la stessa, in particolare la destinazione dei fondi universitari. Tuttavia, la stessa riforma ha privato il consiglio scientifico del potere di proporre al C_{DA} gli orientamenti relativi alla politica della ricerca. Al secondo, il *conseil des études et de la vie universitaire*, vengono mantenute le medesime funzioni. Queste, però, sono di natura puramente consultiva e non, anche, propositiva.

Coloro i quali si oppongono al nuovo assetto organizzativo dei poteri temono che il localismo possa favorire le università che dispongono di un maggiore bacino di utenza (e, quindi, di fondi) a discapito di quelle meno importanti. Senza contare, si aggiunge, che l'affidamento della guida degli atenei ai Presidenti e i relativi C_{DA} rischia di arrecare danni consistenti nel caso di cattiva gestione, venendo meno la possibilità di interventi risolutivi dei governi. Il problema non è di agevole soluzione. Sono in molti ad augurarsi che sia la giurisprudenza costituzionale a farsi carico del compito di indicare l'esistenza e la praticabilità di soluzioni concrete che sappiano assicurare la produttività attraverso l'indipendenza, ma non trascurino i rischi che questa comporta.

21. L'ultimo profilo di riflessione riguarda la posizione dei Professori universitari nelle facoltà di diritto.

L'analisi svolta nelle pagine precedenti ha posto in evidenza una circostanza ineluttabile: per molti aspetti, i Professori di diritto in Francia costituiscono ancora oggi una categoria "privilegiata" di funzionari pubblici. Il duro percorso formativo che precede il concorso per aggregazione — e il superamento del concorso stesso — viene premiato in modo significativo. Il prestigio ottenuto, la retribuzione riconosciuta, la libertà di cumulare incarichi interni ed esterni all'università di appartenenza, nonché la sostanziale inamovibilità dalla posizione contribuiscono a costruire un'immagine di categoria professionale che gode di condizioni più favorevoli rispetto alle altre. Al tempo medesimo, e per il verso opposto, gli interventi del Legislatore hanno progressivamente ridotto l'originaria inattaccabilità della categoria.

Internamente ai singoli atenei, la categoria dei Professori di diritto è soggetta oggi ad un numero di controlli e vincoli che ne hanno

diminuito in modo significativo l'importanza ⁽⁶⁴⁾. Per esempio, l'assoggettamento ad un sistema più intrusivo di valutazioni. Oppure i maggiori controlli sulle ore di insegnamento e sulla compatibilità tra l'attività di ricerca — che deve, o dovrebbe, restare preminente — e le attività extra-curricolari. Ai nuovi vincoli si è accompagnata la (ri)definizione degli equilibri rispetto ad altre figure professionali. Si tratta, in primo luogo, dei *Maîtres de Conférences*. Ma anche degli associati. Questi ultimi, infatti, grazie alla durata determinata dei rispettivi contratti hanno consentito agli atenei di fronteggiare le esigenze di diversificazione dell'offerta didattica. Il fenomeno, sviluppatosi soprattutto presso gli istituti di insegnamento privato, ha progressivamente accresciuto la propria rilevanza anche presso gli istituti pubblici. C'è da chiedersi, in merito, quali potranno essere gli effetti della stabilizzazione per alcune categorie di precari sul numero complessivo di posti disponibili per i Professori.

Non è facile, in conclusione, rispondere a chi si interrogasse sulle prospettive cui va incontro l'insegnamento superiore francese e, al suo interno, le figure professionali che ne fanno parte. L'indagine lascia aperti almeno quattro aspetti controversi.

È aperta, anzitutto, la questione dei rapporti interni agli atenei. L'università francese ha scelto di muoversi a favore della produttività, sacrificando (in parte) il multi-polarismo. La verticalizzazione del governo degli atenei dovrà msurarsi con l'opposizione delle categorie interessate, i Professori *in primis*. Sarà poi interessante verificare fino a che punto la rinnovata produttività — ammesso che, in effetti, alle novità introdotte seguirà un incremento nella produzione individuale e collettiva — saprà offrire un servizio migliore in termini quantitativi e quanto inciderà sulla qualità della ricerca. Anche le prospettive sulla gestione interna sono incerte. L'impressione è che l'indipendenza costituirà l'ago della bilancia nel successo della riforma. Qualora dovesse fallire, al governo resterebbe comunque la possibilità di ricondurre i flussi decisionali a livello centrale, incidendo sulle prerogative degli organismi collegiali operanti a livello nazionale e, naturalmente, sulle misure di *budget* a favore delle università.

Ultima, ma tra tutte la più importante, è proprio la questione legata ai Professori di università. Non c'è dubbio, in proposito, che la

⁽⁶⁴⁾ Si veda soprattutto J. MORANGE, *Les facultés de droit dans la réforme universitaire. La liberté du professeur des facultés de droit*, in *Revue du Droit Public*, 2008, 54 ss.

rottura con la tradizione costituisce un punto di non ritorno. La partita si gioca sul campo della preparazione dei docenti. Saranno le selezioni interne che scandiscono i passaggi di carriera che dovranno vincere i localismi e le influenze politiche e creare — come è nelle intenzioni del Legislatore — una classe di Professori e insegnanti universitari in possesso delle qualità necessarie per costruire una carriera competitiva e qualitativamente importante. In ultima battuta, ne risulterà accresciuta la competitività dell'università francese a livello europeo e internazionale.