

Università

La riforma dello statuto degli *enseignants-chercheurs* in Francia

di Gianluca Sgueo

I *Décrets* n. 2009-460 e n. 2009-464, approvati nell'aprile 2009, introducono modifiche di sostanza sull'erogazione dell'insegnamento universitario, sul sistema di promozioni e avanzamenti di carriera degli *enseignants-chercheurs*, sulla valutazione del corpo docente e, infine, sulla formazione dottorale. Entrambi i provvedimenti sono parte integrante del riordino complessivo dell'educazione superiore avviato dal Legislatore francese dal 2005. Questa nota offre un primo giudizio critico sui contenuti della riforma e, per il tramite di questa, prova a ricostruire le direttrici lungo le quali si muove la *governance* dell'università e della ricerca in Francia.

Variabili e costanti nella *governance* dell'educazione superiore. Il paradigma francese

«Per educare un bambino serve un intero villaggio», recita un antico proverbio africano. Così è, in effetti. Un sistema educativo che sappia fare fronte alle mutevoli esigenze dettate dalla società, dall'industria e dall'economia; che riesca, poi, a costruire un legame solido e duraturo tra queste componenti; che formi, infine, una classe dirigente capace e competitiva, rappresenta una delle sfide più importanti per le forze politiche alla guida di un Paese. I possibili approcci da parte dei poteri pubblici alla questione dell'istruzione, in particolare quella superiore, sono molteplici. Le variabili, oltre che dalle ideologie politiche a sostegno dei programmi di governo, sono dettate dall'epoca storica, dalla posizione geografica o dalle condizioni economiche di un Paese.

Ne consegue, per semplificare, un divario netto tra poli di eccellenza, da una parte, e l'insieme restante degli atenei, dall'altra. Le differenze tra le due categorie (oppure, anche, tra singole università) si misurano in termini di qualità dell'insegnamento somministrato. Riguardano, inoltre, la preparazione, l'indipendenza e l'aggiornamento del corpo docente. Fanno capo alle strutture e le tecnologie a disposizione delle università. Si stimano, infine, in base alla produzione scientifica e al contributo of-

ferto alla ricerca, a livello nazionale e internazionale (1).

Alle differenze si accompagnano alcuni elementi comuni. I governi riconoscono l'esistenza di un binomio tra cooperazione trasversale a livello sovranazionale e buon andamento del sistema università. Intervengono sulla prima, la cooperazione, al fine di migliorare il secondo, il sistema dell'educazione superiore (2). Comuni sono, poi, le misure a favore della produttività delle professionalità coinvolte

Note:

(1) Queste disparità emergono dalla lettura delle indagini conoscitive sull'istruzione superiore nei Paesi industrializzati. *Ex plurimis*, si veda l'*Academic Ranking of World Universities*, compilata dai ricercatori dell'Università Jiao Tong di Shanghai. La classifica colloca tra i primi venti posti diciassette università statunitensi. Le poche università europee presenti tra i primi posti sono anglosassoni.

(2) Si prenda l'Europa. Dei tre pilastri a fondamento della cd. Strategia di Lisbona approvata nel 2000 dai capi di governo dell'Unione europea, il secondo, relativo al settore sociale, impegna gli Stati membri ad intervenire sui rispettivi sistemi educativi e di formazione. Congiuntamente, poi, all'impegno dei singoli esecutivi a livello nazionale, la strategia ambisce alla creazione di uno Spazio europeo della ricerca che permetta lo scambio di conoscenze, realizzi studi multi-disciplinari e consenta la mobilità del personale della ricerca. Le iniziative concrete, in merito, sono molteplici. Ad esempio, nel 2008 la Commissione europea ha dato il via ad un progetto di monitoraggio degli atenei europei ed extra-europei che offra una griglia di lettura globale dell'insegnamento universitario nel mondo. Lo scopo è quello di osservare i sistemi dell'educazione superiore dentro e fuori l'Europa e trarne spunto per elaborare strumenti propulsivi a favore della crescita delle università.

nella docenza. In diversi Stati le politiche pubbliche degli ultimi anni, venute al confronto con il problema della misurabilità dei carichi di lavoro dei docenti universitari, hanno insistito su due fronti: la ricerca di misuratori funzionali allo scopo e, conseguentemente, l'accrescimento del tasso di produttività individuale. Infine, simili sono gli interventi sulla *governance* universitaria. Si tratta della migliore organizzazione degli equilibri tra le componenti di ciascun ateneo: docenti, ricercatori e, in misura minore, personale amministrativo e studenti. Nonché del cd. tasso di localismo, ovvero l'incentivazione al decentramento gestionale delle università. Il caso francese è paradigmatico, per due ragioni. La prima risiede nella rilevanza che l'insegnamento superiore e la ricerca rivestono, da sempre, nelle politiche di governo. Valga, a dimostrazione, un cenno agli stanziamenti budgetari predisposti nel bilancio annuale. Nel triennio 2009-2011 è prevista l'erogazione di *crédits budgétaires* a favore dell'università e della ricerca ammontanti ad un miliardo di euro circa, per un aumento complessivo del 17% rispetto al triennio precedente (3). Si tratta di una delle voci di spesa più cospicue. Altrove, va ricordato, ci si muove su cifre di molto inferiori. In Italia, ad esempio, il disegno di legge Finanziaria per il 2008 prevedeva lo stanziamento di trecentoventi milioni di euro per l'università e ottanta per la ricerca.

È poi determinante la dinamicità del sistema francese. Nell'ultimo lustro il sistema dell'educazione superiore in Francia è stato interessato da ripetuti interventi che ne hanno ridisegnato i principi portanti. Nel 2005, il Legislatore ha imposto l'obbligo del tempo indeterminato a favore dei post-dottorandi al sesto anno di rinnovo contrattuale. La novella ha inteso creare professionalità dell'insegnamento e della ricerca non aventi necessariamente lo status di professore o *Maître de conférence* (4). Nella stessa direzione si muovono la *Loi* n. 2006-450 e l'*Arrêté* del 7 agosto 2006, entrambi attenti alla riforma della *recherche* e della *formation doctorale*. Queste modificano la disciplina dei finanziamenti a favore dei dottorandi, migliorano i rapporti tra la ricerca universitaria e l'impresa, e lavorano al fine di garantire ai possessori di un *doctorat d'état*, o di un titolo equivalente, concrete possibilità di proseguire la propria carriera internamente all'accademia o, in alternativa, l'accesso a posizioni lavorative di prestigio (5). Nel 2007, la *Loi Pécresse*, dal nome del Ministro per l'educazione superiore Valerie Pécresse, ha modificato gli equilibri di potere interni ai singoli atenei. È stato rafforzato il ruolo dei

Présidents d'université e dei *conseils d'administration* e ridotto, per converso, quello dei *conseils scientifiques* e dei *conseils des études et de la vie universitaire* (6). A seguire, nel 2008, è arrivata l'importante riforma sui meccanismi di valutazione degli *enseignants-chercheurs* ad opera del *décret* n. 2008-669. L'*iter* sulla valutazione dei candidati è stato snellito, favorendo la speditezza delle procedure e accrescendo i poteri decisionali degli atenei.

Ultima, in ordine di tempo, è la riforma del 2009. Definita il «*prolongement naturel*» (7) della riforma Pécresse del 2007, questa si compone di due distinti provvedimenti. Entrambi operano un ripensamento deciso degli assetti organizzativi dell'insegnamento e della ricerca universitaria, lungo due versanti. Il *Décret* n. 2009-460, contiene misure a favore di co-

Note:

(3) Per avere un'idea più specifica delle cifre e delle voci di spesa si veda: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid22508/budget-de-l-enseignement-superieur-et-de-la-recherche-la-priorite-budgetaire-de-2009.html>

(4) Cfr. *Loi* n. 2005-843 *Portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la Fonction publique*, pubblicata in JORF del 27 luglio 2005.

(5) Entrambi i provvedimenti citati sono stati integrati nel *Code de l'éducation* approvato dal governo francese 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. La parte regolamentare, invece, è composta dai testi regolamentari relativi ai principi generali dell'educazione e l'amministrazione dell'educazione.

(6) Vedi *Loi relative aux libertés et reponsabilités des universités* del 28 agosto 2007 in JORF del 11 agosto 2007. La legge ha introdotto quattro modifiche principali sulla figura del *Président d'université*. La prima e la seconda sono relative alle modalità di elezione. Il Presidente è eletto a maggioranza assoluta dei membri del consiglio di amministrazione (prima veniva eletto dal collegio dei tre organi che rappresentano le diverse componenti nelle università), scegliendo tra le categorie di personale che abbiano vocazione all'esercizio dell'insegnamento e della ricerca, compresi i *Professeurs associés*, i candidati che non sono parte del consiglio di amministrazione e addirittura quelli privi della nazionalità francese. Si riducono a quattro, infine, gli anni di durata in carica. Altre modifiche interessano i poteri del consiglio di amministrazione. Sul punto, vedi M.G. Calamarte-Doguet, *Le droit de la recherche*, Paris, L.G.D.J., 2005, 40 ss.; F.X. Fort, *Une évolution en demi-teinte pour les universités*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2007, XLIII, pagg. 2279 ss.; M.P. Gaviano, *Réforme du statut des enseignants-chercheurs: les pleins pouvoirs aux présidents*, in *Sauvons la recherche*, 26 novembre 2008, 1 ss.

(7) L'espressione è usata, tra gli altri, da D. Bonneau, *La protestation contre la réforme du statut des enseignants-chercheurs: défense de statut, illustration du status quo*, in *Foundation pour l'innovation politique*, Parigi, maggio 2009, pag. 1. La riforma del 2009 si è largamente ispirata ai risultati pubblicati nel *Rapport redatto dal conseiller d'Etat Remy Schwartz* sullo stato dell'università e della ricerca francese. Vedi R. Schwartz, *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*, Parigi, giugno 2008.

loro che usufruiscono del servizio, gli studenti, e soprattutto a carico di coloro che sono incaricati di offrirlo. Vale a dire il personale dell'insegnamento superiore. Il secondo, *Décret* n. 2009-464, «relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de l'allocation de recherche», interessa il sistema di formazione dottorale. Esso introduce i *contracts doctoral*, stipulati direttamente tra l'università e gli aspiranti candidati.

Il personale dell'insegnamento e della ricerca. La *modulation de service*

Il *Décret* n. 2009-460, «modifiant le décret n. 84-431 du 6 juin 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 et portant diverses dispositions relatives aux enseignants-chercheurs», è stato approvato in via definitiva, a seguito di lunghe contrattazioni tra il governo e le parti sociali, il 23 aprile 2009 (8). Esso introduce tre importanti novità. La prima riguarda l'erogazione del servizio dell'insegnamento; la seconda interviene sul sistema di promozioni e avanzamenti di carriera, dei funzionari in particolare; la terza introduce un nuovo sistema di valutazione a titolo individuale. I tre profili sono tra loro strettamente legati. Per maggiore chiarezza: le ore di lezione possono essere modificate, tra le altre cose, in ragione della valutazione del personale docente. La maggiore disponibilità di tempo che consegue alla riduzione delle ore di insegnamento agevola la possibilità di dedicarsi ad attività di ricerca. È sempre la valutazione, poi, che scandisce i tempi della carriera, a titolo collettivo (con riferimento, cioè, ad un gruppo di ricerca) e individuale. La *modulation de service*, per cominciare. Questa può svilupparsi in due direzioni. *À la hausse*, se il numero complessivo di ore di insegnamento per anno accademico - di base, 128 ore di insegnamento frontale, oppure 192 di *travaux dirigés* (9) - viene aumentato. *À la baisse* quando il monte ore viene ridotto. Spetta al Consiglio di amministrazione - Cda dell'università redigere ogni anno un *tableau de service* e trasmetterlo al docente (10). Le modulazioni possono essere richieste dal docente oppure dallo stesso Cda, rispettando un limite minimo di ore di insegnamento ma premurandosi anche di «laisser à chaque enseignant-chercheur un temps significatif pour ses activités de recherche» (11).

La legge aggiunge che, quando la rimodulazione è richiesta dal Cda, è necessario, a pena di invalidità,

«l'accord écrit de l'intéressé» (12). Viene da sé che al *sur-service* consegue un aumento nella retribuzione (sebbene l'importo non sia stato ancora quantificato. Si attende l'approvazione di un apposito decreto del Ministro dell'educazione superiore). Quando invece le ore sono diminuite, dalla retribuzione è scattato l'importo corrispondente. Naturalmente, la prima ipotesi coincide con la richiesta di modulazione da parte del Cda, salvo il caso del docente che chieda spontaneamente l'aumento delle ore di lezione. Una circostanza possibile, in teoria, ma lontana dalla realtà. La seconda ipotesi, invece, coincide con la richiesta individuale.

L'introduzione del sistema di *modulation* asseconda tre diverse esigenze. La prima è di natura garantista, la seconda assolve una funzione di controllo, la terza insiste sull'efficienza del servizio dell'insegnamento superiore (13).

Quanto alla funzione garantista, attraverso la rimodulazione la riforma intende offrire agli *enseignants-chercheurs* l'opportunità di dedicarsi alla ricerca, posticipando tutte le altre attività cui sono tenuti, in particolare l'insegnamento. Il *Décret* spiega che, non solo «la modulation peut s'inscrire dans le cadre d'un projet [evidentemente: di ricerca] individuel ou collectif», ma che, inoltre, «Elle tient compte du caractère annuel ou pluriannuel de ce projet». Ancora più importante è, poi, il presupposto a fondamento di questa garanzia. L'attività di ricerca, spiega il Legislatore della riforma, costituisce non una facoltà,

Note:

(8) La mobilitazione che ha accompagnato le varie fasi della contrattazione è stata massiccia. La copertura mediatica costante, in Francia e all'estero. Le proteste si sono svolte nella maniera tradizionale, interessando l'attività didattica e gli esami, ma anche in forme più originali. La più nota tra queste prende il nome di *rondes des obstinés*. Gli *enseignants-chercheurs* hanno marciato senza interruzioni per le principali città francesi, tentando di sensibilizzare l'opinione pubblica. Per approfondimenti si veda l'articolo su *Lemonde.fr* "Une "ronde des obstinés" contre la réforme de l'université" del 24 marzo 2009.

(9) Cfr. art. 5, par. I, *Décret* n. 2009-460. La differenza tra l'insegnamento tradizionale e i *travaux dirigés* consiste in ciò: il primo prevede una serie di lezioni frontali, cui segue un esame che valuta l'apprendimento degli studenti. Nei secondi, invece, agli studenti è chiesto di mettere in pratica alcune nozioni teoriche. Il docente si limita all'assistenza e al supporto individuale, se necessario. Per questa ragione l'impegno richiesto è quantitativamente maggiore.

(10) Cfr. art. 5, par. II e III, *Décret* n. 2009-460.

(11) Cfr. art. 5, par. III, *Décret* n. 2009-460.

(12) Cfr. art. 5, par. III, *Décret* n. 2009-460.

(13) Per un'analisi complessiva vedi 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.

ma un vero e proprio obbligo per ciascun docente. Con una norma che non ha precedenti nella disciplina dell'insegnamento superiore in Francia, infatti, si precisa chiaramente che essa è parte integrante della *obligation de service*.

È vero anche che, trattandosi di un obbligo, si rendono necessari dei controlli. Interviene qui la seconda finalità della rimodulazione. In un precedente *draft* del *Décret* era contemplata la possibilità di apportare modifiche unilaterali (logicamente *à la hausse*) al numero di ore del docente. La misura voleva introdurre un disincentivo forte alla scarsa produttività dei Professori, che avrebbero visto aumentare il numero di ore di lezione a loro carico quale forma di "ritorsione" al contributo insufficiente dato alla ricerca nell'anno o negli anni precedenti. Nel testo finale la norma è stata stralciata per assecondare le pressioni esercitate dai rappresentanti di categoria (14). Ciò non toglie, comunque, che la rimodulazione mantenga in parte la natura di strumento di controllo per le ipotesi in cui il docente abbia scarsamente partecipato alla vita scientifica dell'ateneo.

Controllo e non sanzione, dunque. Tanto è vero che, per scongiurare l'uso improprio dell'istituto, la legge offre agli *enseignants-chercheurs* la possibilità di avvalersi di un *recours gracieux*. È possibile cioè chiedere il *réexamen* del rifiuto ad una domanda di rimodulazione presso un organo di mediazione, la *commission de reevaluation*. Sul punto, tuttavia, il testo è lacunoso. Quanto alla composizione della commissione di rivalutazione, si specifica che nel caso in cui sia un professore universitario a presentare ricorso ne fanno parte appartenenti al personale della ricerca di pari grado 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*. Per i ricorsi presentati dai *Maîtres de Conference*, invece, sono presenti in egual numero Professori e *Maîtres*. La differenza si spiega avendo a mente il diverso grado gerarchico occupato dalle due professionalità: i Professori sono al vertice della gerarchia universitaria. Meno approfondite sono le regole procedurali. La commissione di riesame dovrebbe rivalutare la richiesta del candidato ed emettere un parere definitivo. Nulla si dice però quanto ai tempi, la forma e soprattutto la vincolatività di detto parere (15). Si attende il varo di una *charte nationale des bonnes pratiques* che fissi, tra le altre cose, i principi di riferimento e le modalità pratiche della *modulation*. Ad oggi, il documento non è stato ancora approvato.

La terza, e ultima, finalità della rimodulazione è le-

gata all'adeguatezza del servizio pubblico dell'insegnamento superiore. La riforma, preso atto della crescita esponenziale del numero di studenti e dell'incidenza diretta del fenomeno sulla qualità delle lezioni e degli esami, attraverso la modulazione intende evitare, anzitutto, la sospensione o il rallentamento delle lezioni. Pertanto, impone un aumento del numero di ore di insegnamento *pro-capite*, quando e se le condizioni lo rendano necessario. Addirittura, è ammessa la possibilità che il *sur-service* venga svolto presso un ateneo diverso da quello di appartenenza, al ricorrere di condizioni particolari (16).

Le promozioni e gli avanzamenti di carriera. Il nuovo sistema di valutazione individuale

Le modifiche normative apportate al sistema di promozioni e avanzamenti di carriera sono strettamente legate a quelle sulla valutazione personale. Fatta eccezione per gli scatti di carriera che intervengono con la maturazione dell'anzianità di servizio - di cui, peraltro, la riforma non si interessa - le promozioni degli *enseignants-chercheurs* vengono legate ad un nuovo sistema di valutazioni, a titolo collettivo e individuale.

Notoriamente, il sistema universitario francese è un sistema scarsamente incentivante. Ciò vale per i Professori e, più in generale, per tutte le professionalità dell'insegnamento aventi lo stato di funzionario pubblico, come i *Maîtres de Conference*. All'opposto, per gli appartenenti al corpo degli *enseignants-chercheurs* soggetti ad un regime contrattuale di diritto pubblico, la produttività a titolo individuale e collettivo ha sempre costituito una priorità nella disciplina legislativa.

Per grandi linee: nel vecchio sistema l'accesso alle categorie dei Professori di università e *Maîtres de Conference*, conseguita al superamento delle prove concorsuali, garantiva una progressione tra le diver-

Note:

(14) Ad eccezione di verdi e comunisti, infatti, l'Assemblea parlamentare è rimasta compatta nel corso del dibattito. Vedi D. Bonneau, *op. cit.*, 2 ss.

(15) Le uniche norme presenti riguardano la composizione della commissione. Se la valutazione riguarda un professore, essa 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*. Se invece è interessato un *Maître de Conference*, la compongono in egual numero di Professori e *Maîtres*. Cfr. art. 5, par. III, *Décret* n. 2009-460.

(16) Cfr. art. 5, par. III, *Décret* n. 2009-460.

se *classes* - e, al loro interno, tra diversi *échelons* - automatica, in ragione dell'anzianità. In realtà, tutt'oggi i passaggi da una classe a quella successiva sono rimessi alla libera scelta del funzionario e prevedono pertanto una valutazione. Il professore o il *Maître* presentano la propria candidatura limitatamente alle posizioni vacanti rese disponibili a scadenza periodica presso i vari atenei. Le valutazioni, però, sono molto spesso una pura formalità. Le sole ipotesi in cui si era (e si è ancora) sottoposti a valutazione erano quelle legate all'ottenimento di fondi per la ricerca. Ad esempio, l'ottenimento del *prime d'encadrement doctorale et de recherche* (17), oppure l'associazione all'*Institut Universitaire de France*.

La situazione cambia completamente per le categorie di *enseignants-chercheurs* privi dello *status* di funzionario, per cui la valutazione era ed è costante. In breve, i ricercatori vengono valutati in due occasioni principali. A titolo individuale, sono soggetti all'obbligo di presentare un rapporto sull'attività svolta a scadenza biennale. Il rapporto viene giudicato da appositi nuclei di valutazione indipendenti, le *instances d'évaluation*. La valutazione a titolo collettivo riguarda il lavoro svolto dalle *équipes* di ricerca. In questo caso interviene un'autorità amministrativa indipendente, l'*Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*, la quale si preoccupa, tra le altre cose, di garantire che il lavoro svolto dalle unità di ricerca universitarie sia qualitativamente adeguato agli *standards* nazionali e internazionali. La valutazione delle unità è svolta «en tenant compte de l'ensemble de leurs missions et de leurs activités».

La riforma mantiene inalterati alcuni aspetti della disciplina precedente e ne modifica altri. Restano immutati i meccanismi di valutazione a titolo individuale per l'ottenimento di fondi per la ricerca nonché l'intero sistema di valutazioni degli *enseignants-chercheurs* non funzionari. Le modifiche attingono, invece, l'equiparazione tra personale dell'insegnamento avente lo stato di funzionario pubblico rispetto a quello soggetto a contratto, sul piano delle valutazioni periodiche. Per meglio dire, la novella legislativa introduce per ciascun componente della categoria degli *enseignants-chercheurs* 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. L'*iter* della valutazione è, per entrambe le forme di valutazione, il medesimo: svolto in due tempi e su due livelli diversi. Cambia, invece, l'esito (18).

Il processo di valutazione si articola come segue: il

candidato presenta al Presidente dell'università un «rapport mentionnant l'ensemble de ses activités et leurs évolutions éventuelles». Costui lo trasmette al Cda, che compie una prima valutazione, limitatamente alle «activités pédagogiques» -l'insegnamento dunque - e «les tâches d'intérêt général». Qui si conclude la prima fase. In un secondo momento (e ad un livello diverso: nazionale) è il *Conseil national des universités* - Cnu, l'organo di autogoverno degli *enseignants-chercheurs*, che emette il parere definitivo sulla base di una nuova valutazione del *dossier*. Il parere tiene conto (anche) delle osservazioni svolte del Cda.

Veniamo all'esito della valutazione. È evidente che quando questa è legata ad una promozione, le possibilità sono soltanto due. Il giudizio positivo o negativo incide sull'ottenimento della stessa o, invece, sulla bocciatura. Sono più complessi gli esiti delle valutazioni quadriennali. Ad esse, infatti, non seguono misure immediate. Poiché lo scopo è quello di operare un bilancio complessivo lungo un arco di tempo ritenuto sufficiente per misurare la produttività del docente, le conseguenze ricadono sul peso specifico del docente entro l'ateneo o i poli di ricerca di appartenenza. Dunque, ad esempio, si misurano in termini di assegnazione dei fondi di ricerca stanziati dall'ateneo. Oppure, incidono sugli equilibri tra ricerca e insegnamento. A tale ultimo proposito, va ricordato che la valutazione negativa innesca un meccanismo che può portare alla richiesta del Cda di rimodulazione dell'orario di insegnamento *à la hausse*; ovvero, qualora sia il docente a chiedere una rimodulazione *à la baisse*, ad una minore probabilità che la richiesta abbia esito positivo.

I costi della valutazione

Innanzitutto, la portata innovativa della riforma è dirimpente. Si modifica un sistema consolidato da anni e si inaugura - così, almeno, nelle intenzioni del Legislatore - un percorso improntato alla produttività. C'è da chiedersi, allora, quali saranno i

Note:

(17) Le tipologie di *prime* sono quattro. La *prime de recherche et d'enseignement supérieur* è attribuita a tutti coloro che lavorano entro un istituto di insegnamento superiore. La *prime d'encadrement doctoral et de recherche* riguarda lo svolgimento di specifiche attività di ricerca dentro l'università di appartenenza. La *prime de charges administratives ou d'administration* è relativa allo svolgimento di attività amministrative. Infine, la *prime de responsabilités pédagogiques*, è inerente lo svolgimento di attività di insegnamento.

(18) Cfr. art. 6 *Décret* n. 2009-460.

costi che il sistema dovrà sopportare per recepire e rendere funzionali le novità. Si tratta di una soluzione efficace? Quali problemi può sollevare?

È presto, ovviamente, per esprimere giudizi certi. Potenzialmente, i presupposti di funzionalità esistono. Si collocano nell'apparato di *checks and balances* cui dà vita il legame tra valutazione, prima, e rimodulazione, dopo. Nella realtà, però, si dovrà attendere il decorso dei tempi tecnici necessari affinché i meccanismi di valutazione del personale docente trovino diffusa e omogenea applicazione. Con essi, anche il consolidamento di orientamenti giurisprudenziali sul tema. Per il momento si registrano almeno tre aspetti controversi. Il primo riguarda l'oggetto della valutazione e la tipologia di produttività richiesta. Il secondo si focalizza sulle procedure di valutazione individuale finalizzate all'ottenimento di promozioni. Infine, il terzo fa riferimento generale all'opportunità delle valutazioni periodiche.

Sul primo profilo critico ci sarebbe molto da dire. La scelta di misuratori adeguati per la valutazione dei risultati dei docenti è questione annosa, nota anche ad altri ordinamenti (19). Per vero, da una prima lettura del testo, i timori della critica devono essere ridimensionati. È vero, infatti, che la normativa (con riferimento alla valutazione periodica) parla di esame «sur l'ensemble des activités de l'enseignant-chercheur», usando una formula forse troppo generica. È però da rilevare, sul versante opposto, che le nuove procedure di valutazione sono state pensate per uniformarsi ai criteri operanti per quelle già esistenti. Ad essere valutato non sarà solamente il *quantum*. Si terrà conto di numerosi altri aspetti, legati alla crescita professionale individuale e, di conseguenza, al contributo complessivo dato al dialogo scientifico. Si valuterà positivamente la propensione alla multi-disciplinarietà, le esperienze di lavoro svolte all'estero e, naturalmente, l'incidenza concreta delle pubblicazioni al progresso del dialogo scientifico sulla materia.

La vera ragione del contendere, comunque, si colloca presso la gestione delle procedure di valutazione. In una prima fase delle contrattazioni sull'approvando decreto, la potente *lobby* dei Presidenti d'università - che, è bene ricordare, 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 - era riuscita ad ottenere l'affidamento dell'intera procedura di valutazione a livello locale, presso le singole università. Naturalmente, una soluzione simile aveva incontrato

forte, e pressoché unanime, opposizione tra gli addetti ai lavori.

Scartata l'ipotesi, il gruppo di giuristi diretto da Frédéric Sudre (20) aveva avanzato una proposta alternativa. Il meccanismo proposto, in verità piuttosto macchinoso, lavorava sul principio della ripartizione del potere di promozione tra gli atenei e il Cnu. A quest'ultimo era affidato il compito di redigere delle *listes de classement* di candidati, che vincolavano le università per il 50% del numero complessivo di promozioni. Vale a dire che, per la metà dei posti disponibili, gli atenei potevano scegliere secondo liste proprie; per la restante metà, però, dovevano affidarsi alle liste della Cnu. A complicare le cose, il progetto prevedeva tre diversi *rangs de classement* dentro le *listes* della Cnu. I Cda delle università potevano disattenderli solamente a condizioni particolari.

Il compromesso del *groupe* Sudre non ha superato l'esame dei sindacati e nel testo definitivo si è preferito rimandare la soluzione all'approvazione di un futuro *arrêté* del Ministero dell'educazione superiore. Questo dovrà stabilire in via definitiva quale sarà il tasso di ripartizione dei posti disponibili per le promozioni individuali. Secondo i critici, se, come è probabile, la regola del 50/50 venisse modificata a favore delle università, attribuendo loro il controllo su una quota maggiore di posti (si parla di un rapporto di 80 a 20 a favore degli atenei), si rischiano derive localistiche in contrasto con l'omogenea distribuzione delle posizioni disponibili.

È, inoltre, per questo stesso motivo che molti avrebbero preferito che la fissazione del nuovo tasso di ripartizione fosse demandata ad un decreto *en Conseil d'Etat*, anziché ad un *arrêté* ministeriale, offrendo il primo maggiori garanzie di stabilità e durata (21). Si tratta di una preoccupazione non priva di fondamento, come dimostrano alcuni recenti av-

Note:

(19) In Italia, ad esempio, è operante a livello centrale un Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario presso il Ministero dell'università e della ricerca. Ciascun ateneo dispone poi di nuclei di valutazione propri. In alcuni sistemi di matrice anglosassone, quello australiano per esempio, è istituito un sistema di *awards* che premiano i migliori insegnanti. Cfr. Z. McKenzie, *working paper: Higher education reform in France. Some lessons from the Australian experience*, *Fondation de l'innovation politique*, Parigi, gennaio 2009, 52 ss.

(20) Frédéric Sudre è *Professeur Agrégé de Droit Public*, insegna presso l'*Université* di Montpellier I e ricopre la carica di *Directeur* dell'*Institut de Droit Européen des Droits de l'Homme*. Il *groupe des juristes* da lui coordinato ha collaborato con il Ministro dell'educazione superiore durante l'intero processo di formazione del decreto.

(21) Cfr. O. Beaud, *op. cit.*, 15 ss.

venimenti. Il caso più eclatante ha interessato l'*Institut d'études politiques de Paris*. Pochi anni fa, facendo seguito alle pressioni esercitate dall'ordine degli avvocati, il Ministro dell'educazione superiore aveva emesso un *arrêté* con il quale subordinava l'accesso alla professione di avvocato al conseguimento di studi di diritto. È però bastato un nuovo *arrêté*, il 21 marzo 2007, per abrogare la norma e specificare che «sont reconnus comme équivalent à la maîtrise en droit, pour l'exercice de a profession d'avocat: (...) Les mentions (...) droit économique du diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris».

Ultimo aspetto controverso fa riferimento alla valutazione quadriennale. La valutazione slegata dall'ottenimento di promozioni è stata percepita dalla categoria come un attacco alla propria indipendenza. In particolare, i critici lamentano le possibili ricadute che un utilizzo distorto della valutazione gestita dal Presidente dell'università e dal Cda potrebbe avere sulla carriera dei docenti (22). Il *Décret*, comunque, ribadisce in più di un'occasione il principio di indipendenza della categoria. Si prenda l'articolo 2. In base ad esso: «Dans l'accomplissement des missions relatives à l'enseignement et à la recherche, [les enseignants-chercheurs] jouissent (...) d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression (...)». Peraltro, anche la giurisprudenza risalente, sul punto, è pacifica (23).

La riforma della formazione dottorale. Il *Décret* n. 2009-464

Il secondo decreto di riforma, n. 2009-464, interviene sulla disciplina della formazione dottorale. Anche qui si tratta di modifiche importanti. Per comprenderne la portata, va ricordato che in Francia il periodo di studi coincidente con il dottorato e, con esso, la tesi finale rivestono entrambi un'importanza fondamentale nella costruzione della carriera all'interno dell'università. L'intero percorso di studi dottorali è finalizzato alla produzione di un lavoro che apporti un contributo sostanziale al dibattito scientifico sul tema prescelto. Certamente, questo è un aspetto comune alla gran parte dei sistemi universitari. Il *posgrado* spagnolo, il *Doktorarbeit* tedesco, il *Ph.D* o il *Juris Doctor* anglosassoni e il dottorato di ricerca italiano sono pensati, tutti, per formare professionalità di eccellenza nell'accademia. La peculiarità del sistema francese, rispetto a questi, è che l'elaborato finale e la relativa valutazione accompagneranno il dottore di ricerca per tutta la carriera. La *these* verrà considerata in sede concor-

suale, per accedere alle posizioni di *Maîtres de Conférence* o professore, e nelle valutazioni a titolo individuale e collettivo per l'ottenimento di promozioni o passaggi di carriera.

Il *Décret* n. 2009-464 non modifica la disciplina dello svolgimento dei dottorati, per il quale resta in vigore la disciplina precedente (24). Attribuisce però agli atenei (e a tutti i centri superiori di ricerca) il potere di reclutare direttamente i dottorandi, attraverso un *contrat doctoral*. In sostanza, ciascuna università, tenendo conto dei limiti di *budget* e delle esigenze di ciascun polo di ricerca, recruterà direttamente i dottorandi di cui ha bisogno. In tal modo si eviteranno, da una parte, il "disavanzo" tra il numero di iscritti alle scuole dottorali e le esigenze specifiche di ciascun ateneo. Dall'altra parte, si garantirà ai dottorandi la possibilità concreta di scegliere se proseguire il loro percorso professionale entro l'università oppure ricollocarsi rapidamente (e soddisfacentemente) sul mercato del lavoro.

Qualche nota ulteriore, infine, sulla procedura di perfezionamento dei contratti dottorali e sul loro contenuto. Quanto alla procedura di perfezionamento, la sottoscrizione ufficiale spetta a: «Le président ou le directeur de l'établissement (...) sur proposition du directeur de l'école doctorale, après avis du directeur de thèse et du directeur de l'unité ou équipe de recherche concernée» (25). Il contenuto del contratto è libero, nel rispetto di alcuni vincoli. Si possono cioè combinare diversamente l'attività di ricerca e, ove prevista, quella di insegnamento; nonché l'ascrivibilità della risorsa ad uno o più poli di ricerca. La durata del contratto è quadriennale e comporta a favore del dottorando le medesime garanzie riconosciute a tutti gli *agents contractuels*, notoriamente quella dell'indipendenza. Infine, è am-

Note:

(22) Cfr. O. Beaud, *op. cit.*, 16 ss.

(23) Cfr. *Conseil constitutionnel, Décision* n. 93-322 DC del 1993 e n. 94-355 DC del 1994.

(24) La disciplina dei dottorati in Francia, prima del 2009, si è articolata lungo due tappe importanti. Nel 1984, con la *Loi 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur*, e nel 2006, con la legge n. 2006-450 *de programme pour la recherche* e l'*arrêté* del 7 agosto relativo alla *formation doctorale*. Si vedano, per approfondimenti, M.G. Calamarte-Doguet, *op. cit.*, 84 ss.; C. De la Mardière, G. Decocq, L. De Carbonnières, A.M. Le Pourhiet, A. Laquière, P. Stoffel-Munck, *Plaquette sur le métier de professeur de droit, La société des professeurs des facultés de droit*, Neuilly-sur-Seine, 2007, 2 ss.; A. Legrand, *L'indépendance des professeurs d'université face à la formation doctorale*, in *Actualité juridique de droit administratif*, 2008, XL, 2238 ss.; W. Gasparri, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica. Esperienze giuridiche europee a confronto*, in *Diritto pubblico*, 2008, I, 204 ss.

(25) Cfr. art. 3 *Décret* n. 2009-464.

messa la possibilità per i dottorandi a contratto di cumulare altre attività all'esercizio delle funzioni.

Il nuovo governo delle università.

Localismo e verticalizzazione

Oltre alle novità in tema di statuto degli *enseignants-chercheurs* e ricerca dottorale, i due *Décrets* apportano una serie di modifiche alla *governance* degli atenei, incentivando il localismo e la verticalizzazione dei flussi decisionali.

Per la verità, la riforma della *governance* universitaria non costituisce una novità assoluta. Già le campagne elettorali per le presidenziali del 2006 avevano sollevato la questione (26) e, a cominciare dal 2007, il governo si è mosso in questa direzione. I *Décrets* del 2009 hanno il merito di portare a compimento il progetto.

Localismo e verticalizzazione, dunque. È utile analizzarle separatamente. Le riforme degli ultimi anni hanno progressivamente accresciuto i margini di discrezionalità degli atenei, sottraendoli al controllo del governo centrale. Ciò sia nelle procedure di reclutamento, sia, come si è visto, in quelle relative alle promozioni e la valutazione. Si tratta, peraltro, di una pratica che ha avuto l'avallo della giurisprudenza costituzionale. Il *Conseil constitutionnel* nel 1993 ha dichiarato incostituzionale la legislazione vigente nella parte in cui limitava l'autonomia decisionale delle università nelle procedure di valutazione degli *enseignants-chercheurs*, poiché contraria con il principio costituzionale della libertà e indipendenza della categoria (27).

Si badi, nelle intenzioni del Legislatore francese il decentramento non presuppone una delega *tout-court* agli atenei. Al governo rimangono le funzioni di finanza e coordinamento. Dunque, lo stanziamento di fondi su base annuale o pluriennale e l'elaborazione delle politiche decisionali a più ampio respiro, come i programmi di insegnamento (28). Alle università va invece la gestione esclusiva o condivisa degli affari correnti: reclutamento, valutazione, ricerca.

Ma il decentramento, da solo, non basta a garantire un migliore funzionamento degli atenei. Il governo francese ha lavorato anche ad un secondo obiettivo: la verticalizzazione dei flussi decisionali interni a ciascuna università. Nel concreto, detta verticalizzazione è passata attraverso l'introduzione di un modello di *governance* ispirato al presidenzialismo francese. Un organo monocratico forte di legittimazione ampia e dotato di poteri decisionali importanti viene affiancato ad un organismo collegiale, con

il quale condivide la gestione dei settori chiave e dal quale viene controllato. Si parla, ovviamente, del *Président d'université* e del Cda.

Il primo è, per usare la definizione adoperata nel corso del dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della *Loi Pécresse*, «porteur et pilote du projet d'établissement» (29). Nella riforma del 2009, ad esempio, sono i Presidenti dell'università che autorizzano oppure ordinano formalmente la rimodulazione delle ore di servizio dei docenti. Esercitano inoltre un ruolo importante nelle procedure di valutazione. Sono loro, infine, ad avere l'ultima parola sulla stipulazione dei contratti dottorali.

Se il Presidente è l'autore della decisione finale, il Cda è lo stratega che traccia la rotta. Fuori di metafora, al Cda è affidata una funzione di co-decisione e, al tempo medesimo, di bilanciamento, per evitare l'accentramento dei poteri in capo al primo. Spetta al Cda garantire un contraddittorio equilibrato e democratico. Non a caso, il rapporto tra i due organi è simbiotico. La durata del mandato è la stessa, le funzioni del primo cessano contestualmente a quelle del secondo e, infine, in caso di interruzione anticipata del mandato del Presidente, il successore è eletto per il solo tempo necessario a completare il mandato medesimo (30).

Note:

(26) V. D. Bonneau, *op. cit.*, 3 ss. La stessa Assemblea nazionale nel "Rapport d'information déposé en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF" n. 13 del giugno 2006, aveva espresso l'opinione trasversale delle forze politiche in essa rappresentate circa la necessità di riformare l'insegnamento superiore attribuendo maggiore indipendenza alle università. Il rapporto suggeriva in particolare l'attribuzione agli atenei del potere di contrattualizzare i propri dipendenti, senza dover tenere conto dei limiti imposti a livello centrale.

(27) Cfr. la decisione n. 93-322 DC del 28 luglio 1993.

(28) Oltretutto, anche qui il governo è vincolato nelle proprie scelte dalle consultazioni con i rappresentanti di categoria e con gli atenei. L'iter di approvazione della riforma del 2009 ne offre una dimostrazione evidente. Quanto alle consultazioni, queste sono svolte attraverso una serie di organi collegiali. È sufficiente ricordare i più importanti. Della *Conférence des présidents d'université* s'è già detto. Ci sono poi il *Conseil supérieur de l'éducation*, presieduto dal Ministro dell'educazione nazionale e composto dai rappresentanti di categoria: insegnanti, ricercatori e studenti; la *Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur* e, a livello locale, i *Conseils départementaux de l'éducation nationale*, di cui fa parte il *Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche*. Un'analisi approfondita è contenuta in R. Périé, *Organisation et gestion de l'éducation nationale (services centraux et services extérieurs)*, PArigi, Berger-Levrault, 1984.

(29) Cfr. il *rapporte du Sénat* n. 372, session 2006-2007, 45.

(30) V. A. Legrand, *op. cit.*, 2007, 2135 ss. Una funzione analoga, ma su scala ridotta, la svolgono gli altri due organi collegiali che operano negli atenei. Ovvero, il *conseil scientifique* e il *conseil des études et de la vie universitaire*.

Riflessioni conclusive

Le riforme degli ultimi anni in Francia, e in particolare quelle del 2009, intervengono sui tre pilastri portanti dell'insegnamento universitario. Il primo: il decentramento gestionale. Il secondo: il futuro delle professionalità dell'insegnamento. Infine, il terzo: la ricerca scientifica (31).

In merito alla prima questione, centralizzazione o decentramento, il governo francese si orienta decisamente a favore del decentramento, seppure con alcuni correttivi. Introduce cioè una *governance* a due marce: locale sulle questioni di pertinenza dell'ateneo; centrale, invece, quanto alla programmazione (32). L'equilibrio tra i poteri dei Presidenti e quelli dei Cda si ispira a soluzioni già sperimentate altrove, particolarmente in quei Paesi che affidano l'educazione superiore ad organismi privati, come gli Stati Uniti. Il nuovo bilanciamento dei poteri dovrebbe garantire la possibilità agli atenei di crescere secondo le proprie aspirazioni e nella consapevolezza dei propri limiti, uniformandosi a *standards* elevati. La svolta dovrà determinare un passaggio «d'un système administré à un système consacrant la liberté des choix e des actions» (33).

Il decentramento ha conseguenze importanti. Tra queste, il futuro delle professionalità dell'insegnamento. Effettivamente, le nuove regole sulla rimodulazione dell'orario e sulla valutazione degli *enseignants-chercheurs*, ma anche quelle sull'accesso alla carriera procedono in direzione di un'università multipolare. Dove per multipolarità si intende, anzitutto, un'università in cui le professionalità dell'insegnamento e della ricerca sempre meno si formano esclusivamente all'interno dell'università, in regioni geograficamente limitrofe a quelle di residenza, e sempre più spesso sono il frutto della "fertilizzazione" di esperienze esterne. Un buon esempio è offerto dal *décret* n. 2008-669 del 4 luglio 2008. Con questo è stata rafforzata la figura dei *cd. Associés en fonctions dans les établissements d'enseignement supérieur* (34). Tali sono quelle figure professionali reclutate con contratto, in prevalenza tra professionisti, non necessariamente di nazionalità francese, i quali prestano il loro bagaglio di conoscenza all'università, pur mantenendo la fonte primaria del loro reddito al di fuori di questa. Il numero degli *Associés* è in forte crescita negli atenei francesi. Addirittura, la *Loi Pécresse* del 2007 riconosce loro la possibilità di candidarsi alla carica di Presidente dell'università.

Ulteriore conseguenza della multipolarità è la progressiva dilatazione dei tempi della carriera. Il siste-

ma tradizionale per cui l'acquisizione di una posizione stabile si consegue molto presto, intorno ai trent'anni, va lentamente scomparendo. Restano, è vero, i *concours par aggregation*, che consentono di ottenere la carica di professore molto giovani. Tuttavia, le nuove figure professionali (di cui gli *Associés* sono solo un esempio) contribuiscono a dilatare lo sviluppo delle carriere, avvicinandolo ad altri sistemi, come quelli statunitense, italiano, o tedesco (35).

Le modifiche nel personale dell'insegnamento, infine, determinano cambiamenti anche nelle regole sulla ricerca. Come renderla competitiva? Grazie a quali fonti di finanziamento? Con quali promesse per i giovani che intendono proseguire questo percorso? Al riguardo, la riforma francese asseconda due versanti. Tenta di assicurare a ciascun dottorando la possibilità di trovare, al termine degli studi specialistici, la possibilità di sviluppare la propria carriera nell'accademia. Non esclude però, ed anzi incoraggia, l'ingresso nel mondo del lavoro. Non è un caso che, in occasione del discorso inaugurale del 22 gennaio 2009 davanti ai Presidenti d'università e i direttori delle *grandes écoles* e degli *organismes de recherche*, il Presidente Sarkozy abbia affrontato la questione della ricerca insistendo lungamente sulla debolezza dei finanziamenti privati all'università. Il discorso del Presidente ha ribadito la necessità di incentivare il rapporto tra ricerca universitaria e imprese private, o fondazioni, come avviene altrove, nel Regno Unito ad esempio.

Note:

(31) Per tutti gli approfondimenti del caso si vedano C. Mussetlin, *The Long March of French Universities*, 2001, Routledge

(32) Cfr. P.A. Pillet, *Les enjeux liés à l'autonomie des universités*, *Observatoire Boivigny*, 2006.

(33) L'espressione è stata utilizzata P. Dulbecco, Presidente dell'Università di Auvergne, nell'articolo "*Universités: l'autonomie peau de chagrin?*", pubblicato su *Le monde* dell'11 marzo 2009.

(34) Pubblicato in *JORF* del 5 luglio 2008.

(35) In Italia e Stati Uniti, i passaggi di carriera dal grado di *lecturer* (o ricercatore), *assistant professor*, *associate professor* (o, in Italia, professore associato) e infine *full professor* (il nostro professore ordinario) richiedono in media dieci anni in più rispetto alla Francia. Una ricerca francese comparativa rispetto al sistema statunitense è svolta da M. Herbillon, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'enseignement supérieur en Europe*, n. 1927, *Assemblée nationale*, 2004. Il caso tedesco è particolare. Anche qui è presente una distinzione tra *Mittelbau*, ovvero il personale dell'insegnamento a tempo determinato, e i professori a tempo indeterminato, che sono anche funzionari pubblici. I primi in realtà lavorano alle strette dipendenze dei secondi, da cui vengono separati nettamente, sia per il regime giuridico, che per il piano di carriera che per la retribuzione.