

LA NUOVA GOVERNANCE DEGLI ATENEI FRANCESI¹.

Monica Cocconi

1. Premessa. 2. Il mutamento del contesto istituzionale e la nuova funzione delle Università francesi. Vers une Université possible ? 3. I riflessi del mutamento di funzione sulla governance istituzionale e organizzativa. 4. Alcuni aspetti problematici del mutamento di funzione delle Università e dei suoi riflessi sulla nuova governance degli Atenei francesi.

1. «*En quête d'universités*»² è l'efficace titolo di un noto saggio sulle università francesi del 1989 che sintetizza il percorso da queste compiuto dal periodo napoleonico, caratterizzato dalle Università imperiali, all'inizio degli anni Novanta per acquisire autonomia rispetto al potere politico, divenire protagonisti dell'insegnamento superiore ed esercitare una capacità di governo in grado di rispondere alla nuova domanda di formazione della società³.

Gli esiti di questo percorso sono rappresentati, principalmente, dalla *Loi sur les libertés et responsabilités des Universités* del 2007 che riforma in profondità l'assetto di governo delle università francesi accrescendo le prerogative dei rettori, il grado di autonomia degli Atenei e la partecipazione di attori esterni, cui sono seguiti i *Décrets* n. 2009-460 e 2009-464. L'anno precedente, grazie alla *Loi de programme pour la recherche* del 2006, la frammentazione del sistema francese d'istruzione superiore era stata attenuata con la graduale creazione dei *Pôles de Recherches et d'Enseignement Supérieur*, in cui possono riunirsi università e *grandes écoles*; la loro istituzione ha comportato una crescita di dimensioni delle università francesi che ne ha elevato la visibilità e l'autorevolezza internazionale. Infine, nel corso del 2011, il Governo francese, convinto della centralità del sistema d'istruzione superiore per il decollo della competitività del sistema

¹ Il presente contributo è destinato alla pubblicazione in un Volume sull'organizzazione degli Atenei a cura di F. Roversi Monaco.

² Si v. Friedberg, Musselin, *En quête d'universités*, Paris, 1989.

³ Ripercorre efficacemente tale percorso, C. Musselin, *La longue marche des Universités française*, Paris, 2001. Sul tema v. altresì, P. Frier, *Les Universités en France*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, I, p. 184; M. Calamo Specchia, *Lo Statuto dell'Università in Francia. Dalle écoles napoleoniche all'autonomia costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2009, 662; R. Semenza, *Il sistema di istruzione superiore francese e le sue trasformazioni*, Centre for Higher Education & Society Studies, Working Paper, n. 7 del 2010; G. Sgueo, *Competitività, valutazione, reclutamento: la riforma dell'università francese*, in E. Carloni, P. Forte, C. Marzuoli, G. Vesperini, *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli, 2011.

economico, ha stanziato 22 miliardi di euro per l'istruzione e la ricerca nel quadro dell'Operazione «*Grand emprunt*» destinata al rilancio dell'economia nazionale.

Prima di analizzare specificamente gli esiti di questo percorso, tuttavia, è opportuno situare la trasformazione istituzionale delle Università nel più generale contesto dei profondi mutamenti che hanno investito, dall'inizio del XX secolo, la *governance* istituzionale di tutte le principali Università europee.

Il tema della *governance* istituzionale degli Atenei, in realtà, non può essere affrontato come questione a sé stante ma come ricerca della forma di governo più in grado di perseguire, di volta in volta, la missione storica loro affidata⁴. In tale prospettiva, è evidente che il progressivo mutamento o, comunque, l'arricchimento della missione di recente riconosciuta alle Università si rifletta sia sul grado di autonomia degli Atenei sia sulla revisione del loro modello organizzativo interno.

L'effettiva funzionalità delle soluzioni organizzative introdotte per il governo delle università, inoltre, ha quale condizione irrinunciabile e prioritaria un'adeguata *governance* complessiva del sistema universitario ovvero dei modi di esercizio delle funzioni di indirizzo, di valutazione e di finanziamento esercitate dai poteri pubblici nazionali su di esse. La capacità delle istituzioni universitarie di perseguire le proprie missioni risulta condizionata infatti, ancor più e prima che dalla loro forma di governo, da dinamiche e scelte di indirizzo di carattere sistemico.

La questione della *governance* istituzionale più idonea a conseguire la nuova missione assegnata alle Università, di conseguenza, non può essere concepita che come un tassello del mutamento dell'assetto di governo complessivo del sistema universitario e delle forme di esercizio dell'azione pubblica su di esso⁵.

Il passaggio da una vocazione élitaria dell'università ovvero di selezione della classe dirigente del Paese alla funzione di favorire la competitività del sistema economico attraverso l'offerta ai giovani di una formazione culturale e professionale adeguata alle richieste del mondo del lavoro (descritta, in Francia, come transizione da «*un'université pour la science*» a una «*pour la société*») ha imposto, in molti Paesi europei, la ricerca di un modello organizzativo in grado di conseguire queste finalità⁶.

⁴Sulla *governance* quale mero strumento delle missioni assegnate alle Università si v. M. Dugato, *Diversità degli atenei e modelli di governance*, in G. Della Cananea, C. Franchini, *Concorrenza e merito nelle università*, Torino, 2011; T. Christensen, *University governance reforms: potential problems of more autonomy*, in *Higher ed.*, 2011, vol. 62, p. 4.

⁵Sul nesso fondamentale fra *governance* istituzionale e governo nazionale del sistema universitario si v. A. Police, *Verso nuovi strumenti di governance nelle università?*, in G. Della Cananea, C. Franchini, cit.

⁶Circa il mutamento di funzioni delle università in risposta alle necessità del sistema economico si v. C. Paradeise, E. Reale and G. Goastellec, *A Comparative Approach to Higher Education Reforms in Western European Countries*, in

L'ispirazione è stata sovente offerta dal modello inglese, scaturito sia dall'impostazione neo-liberale introdotta dai governi conservatori guidati dal Primo Ministro Margaret Thatcher negli anni Settanta sia dai programmi di riforme amministrative dirette ad applicare alla sfera pubblica il modello del cd. *New Public Management* ovvero ad introdurre, nella gestione degli Atenei, la prospettiva aziendalistica del calcolo costi-rendimenti e della valutazione dei risultati⁷.

Nel contempo, l'apertura delle Università ad ampie fasce di giovani, fondata sulla convinzione che il diritto sociale all'istruzione, contemplato dalla Costituzione, dovesse essere garantito anche nell'istruzione superiore, ha prodotto una crescita delle dimensioni degli Atenei e una proliferazione del loro numero. Tali fattori, unitamente alle crescenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, hanno imposto attività di valutazione *ex post* dei risultati scientifici e formativi delle Università, diretti a verificare che i costi sostenuti per il loro funzionamento fossero giustificati dai rendimenti da queste conseguiti. In tale prospettiva, i processi di valutazione sono stati sempre più concepiti non solo come condizione per accertare la qualità della ricerca pubblica ma, altresì, quale criterio per decidere l'allocazione di risorse finanziarie sempre più scarse secondo parametri oggettivi e verificabili⁸.

Alle nuove funzioni assegnate all'istruzione superiore si è accompagnata l'adesione a nuovi modelli valoriali che ne legittimano il raggiungimento: la tradizionale fiducia su cui si fondavano, principalmente, le dinamiche sociali all'interno delle università viene affiancata e/o sostituita dalla verifica della loro affidabilità attraverso la valutazione dei loro rendimenti; la garanzia della libertà e autonomia della ricerca scientifica, inoltre, risulta inevitabilmente temperata dalla necessaria assunzione di responsabilità nel compimento della propria attività professionale (*accountability*) verso i soggetti da questa coinvolti.

Tali innovazioni, tuttavia, non hanno implicato una diminuzione del controllo pubblico sulle università ma ne hanno mutato le forme di esercizio (non «*moins d'État*» ma l'«*État autrement*»): queste sono improntate, anziché ad un controllo diretto, anzitutto alla regolazione, attraverso la formulazione di *guideline* degli spazi di autonomia degli Atenei, alla verifica *ex post* delle loro *performance* ed all'introduzione di meccanismi di finanziamento sempre più condizionati agli esiti delle valutazioni effettuate.

University governance: Western European perspectives, a cura di C. Paradaise, E. Reale, I. Bleike, E. Feire, Dordrecht, Springer, 2009, p. 197-225.

⁷In tal senso si v. S. Battini, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2011, p. 359.

⁸In tal senso si v. W. Gasparri, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica. Esperienze giuridiche europee a confronto*, in *Dir. pubbl.*, 2008, I, p. 197 ss.

Alla trasformazione delle forme del controllo statale si è accompagnata una crescita dell'influenza dei poteri pubblici transnazionali - sia pure sensibilmente inferiore a quella presente in altri settori - sulle funzioni di valutazione e di reperimento di risorse proprie degli Atenei. L'ingresso dell'Unione europea nell'istruzione superiore è stato rafforzato e legittimato dalla cd. «strategia di Lisbona», presentata dal Consiglio europeo del marzo 2000 ed improntata ad un riequilibrio delle finalità sociali e di quelle mercantili del processo d'integrazione⁹.

La maggiore articolazione del modello europeo di sviluppo ha indotto a riconoscere un ruolo fondamentale, nello svolgersi del processo europeo d'integrazione, all'iniziativa europea nell'istruzione quale fattore in grado di recuperare la competitività dell'economia europea rispetto alla concorrenza dei mercati mondiali.

Il mutamento di contesto economico in cui si colloca l'integrazione dei mercati con la loro apertura alla concorrenza ai mercati internazionali, infatti, ha indotto le economie europee a perseguire un vantaggio competitivo soprattutto attraverso la realizzazione di prodotti di qualità, frutto di innovazione tecnologica, anziché con la diminuzione di salari e prezzi.

In tale nuovo contesto, la creazione di conoscenze attraverso l'investimento nell'istruzione superiore riveste un ruolo più decisivo rispetto alla stessa mobilità dei fattori produttivi nella formazione di capitale umano in grado di accrescere la capacità innovativa delle imprese e la qualità della loro produzione.

In questa prospettiva l'ancoraggio ai poteri pubblici nazionali delle funzioni pubbliche relative all'istruzione superiore non è più esclusiva ma si affianca all'influenza, sia pure indiretta, esercitata su di esse dal diritto europeo e dal processo di globalizzazione¹⁰. Sui sistemi d'istruzione superiore,

⁹Sull'ingresso dell'Unione europea nell'istruzione superiore mi sia consentito il rinvio a M. Cocconi, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006. Si v., altresì, E. Voegtle, c. Knill, M. Dobbins, *To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the Bologna-process on domestic higher education process*, in *Higher ed.*, 2011, vol. 61, p. 1;

¹⁰Si v., per il riconoscimento nella dimensione europea dell'istruzione superiore di una delle tendenze di revisione del sistema di istruzione superiore, G. Vesperini, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009. In realtà, quanto ai sistemi d'istruzione superiore, l'Unione non possiede competenze normative dirette ma può esercitare su questi un'influenza indiretta attraverso la garanzia riconosciuta alla libertà di stabilimento dei professionisti nei diversi Paesi membri e alla promozione da parte della Comunità, a tal fine, del «riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio». Al fine di garantire la mobilità dei professionisti, infatti, il legislatore comunitario ha emanato una serie di direttive, prima settoriali e poi generali, sul riconoscimento reciproco dei diplomi. Tale riconoscimento è diretto ad evitare che le legittime differenze fra i sistemi nazionali d'istruzione possano tradursi in arbitrarie discriminazioni fondate sulla nazionalità a svantaggio dei cittadini appartenenti ad altri Stati membri. Tali direttive incidono inevitabilmente, sia pure in modo indiretto, sulle competenze esercitate dagli Stati in ordine alla definizione dei contenuti formativi dei Corsi di Laurea. Nelle direttive settoriali, ad

infatti, l'Unione non possiede competenze normative dirette ma può influire indirettamente su di essi attraverso la garanzia riconosciuta alla libertà di stabilimento dei professionisti nei diversi Paesi membri e alla promozione da parte della Comunità, a tal fine, del riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio¹¹. Basti pensare all'impatto esercitato sull'assetto degli Atenei europei dall'intento di conseguire gli obiettivi della Dichiarazione di Bologna del 1999: assicurare pari valore ai titoli di studio nazionali all'interno dell'ordinamento europeo, attraverso un'armonizzazione dei cicli di studio e favorire la mobilità di studenti e docenti per una maggiore realizzazione del principio della libera circolazione in seno all'Unione europea.

La valutazione dei prodotti di ricerca delle università, ad esempio, dipende sempre più da indicatori europei ed internazionali che ne misurano la qualità e il loro finanziamento è sempre più condizionato dalla loro capacità di ottenere le risorse finanziarie messe a disposizione da poteri pubblici ultrastatali.

esempio, il riconoscimento dei diplomi è espressamente subordinato, dalla disciplina europea, ad un previo coordinamento dei contenuti della formazione, compresi i *curricula* universitari. L'esercizio delle competenze nazionali, quindi, è inevitabilmente costretto a conformarsi agli *standard* minimi stabiliti dalle direttive a cui è condizionato il riconoscimento dei diplomi. L'effetto della normativa comunitaria è anche quello di creare inevitabilmente una concorrenza fra ordinamenti interessati dai processi di mobilità in quanto il sistema di riconoscimento, garantendo il diritto dei cittadini europei di utilizzare le proprie conoscenze professionali in tutti gli Stati membri, si tradurrà inevitabilmente nell'interesse di questi di acquisire tali conoscenze ove lo riterranno più qualificante. La funzione del mutuo riconoscimento dei diplomi, dunque, non è unicamente quella di permettere la libera circolazione dei professionisti nell'ambito dell'Unione europea ma anche quella di favorire la circolazione degli stessi sistemi d'istruzione nazionale, mettendoli a confronto.

¹¹ Al fine di garantire la mobilità dei professionisti, infatti, il legislatore comunitario ha emanato una serie di direttive, prima settoriali e poi generali, sul riconoscimento reciproco dei diplomi. Tale riconoscimento è diretto ad evitare che le legittime differenze fra i sistemi nazionali d'istruzione possano tradursi in arbitrarie discriminazioni fondate sulla nazionalità a svantaggio dei cittadini appartenenti ad altri Stati membri. Tali direttive incidono inevitabilmente, sia pure in modo indiretto, sulle competenze esercitate dagli Stati in ordine alla definizione dei contenuti formativi dei Corsi di Laurea. Nelle direttive settoriali, ad esempio, il riconoscimento dei diplomi è espressamente subordinato, dalla disciplina europea, ad un previo coordinamento dei contenuti della formazione, compresi i *curricula* universitari. L'esercizio delle competenze nazionali, quindi, è inevitabilmente costretto a conformarsi agli *standards* minimi stabiliti dalle direttive a cui è condizionato il riconoscimento dei diplomi. L'effetto della normativa comunitaria è anche quello di creare inevitabilmente una concorrenza fra ordinamenti interessati dai processi di mobilità in quanto il sistema di riconoscimento, garantendo il diritto dei cittadini europei di utilizzare le proprie conoscenze professionali in tutti gli Stati membri, si tradurrà inevitabilmente nell'interesse di questi di acquisire tali conoscenze ove lo riterranno più qualificante. La funzione del mutuo riconoscimento dei diplomi, dunque, non è unicamente quella di permettere la libera circolazione dei professionisti nell'ambito dell'Unione europea ma anche quella di favorire la circolazione degli stessi sistemi d'istruzione nazionale, mettendoli a confronto.

Le nuove funzioni assegnate alle Università ne hanno influenzato il modello organizzativo e la forma di governo: anzitutto la crescita di autonomia delle istituzioni universitarie e la presenza, nel loro governo, di soggetti esterni è parsa una condizione per rafforzare la loro capacità di risposta alla domanda di formazione della società, in secondo luogo la stessa esigenza ha indotto, secondo una tendenza comune ad altri paesi europei, come l'Italia e la Spagna, a valorizzare il ruolo di governo monocratico del rettore ed a svalutare quello dell'organo rappresentativo della comunità scientifica.

2. L'espressione *impossible université française* – come la definì C. Charle del 1994¹² – sintetizzava con efficacia l'assenza o comunque la debolezza, nella tradizione francese, di università dotate di autonomia rispetto al potere politico. In tale contesto i modelli organizzativi dominanti e in grado di esercitare un'influenza sul potere politico erano stati, per molto tempo, unicamente quelli delle Facoltà e delle professioni accademiche, mentre le università rimasero, per lungo tempo, sostanzialmente inesistenti come soggetti collettivi dotati di autonomia e di capacità di autogoverno.

Risorta sulle ceneri della Rivoluzione che aveva decretato, tra il 1792 ed il 1793, l'abolizione dell'insegnamento superiore universitario di matrice cattolica su tutto il territorio della Repubblica, l'Università imperiale, fondata da Napoleone il 17 marzo 1808, si presentò, a differenza delle corporazioni universitarie autonome dell'*ancien régime*, con il volto di una vera e propria grande amministrazione, un corpo dello Stato che comprendeva cinque ordini di Facoltà: Teologia, Diritto, Medicina, Scienze matematiche e fisiche e Lettere. La sua creazione dava corpo al sogno napoleonico di trasformare l'istruzione superiore in un'unica persona giuridica pubblica retta da principi uniformi e destinata ad assicurare l'unità morale della nazione. Ad essa veniva conferito il monopolio dell'insegnamento pubblico ed era posta sotto il diretto controllo di un *Grand Maître* nominato dall'Imperatore con il potere esclusivo di rilasciare i diplomi e di nominare il corpo docente di ciascuna Facoltà¹³.

La diffusione della concezione moderna di Stato nel XVI secolo che produsse, negli altri Paesi europei, lo sviluppo di sistemi nazionali di istruzione superiore ispirati al modello napoleonico

¹²La frase è citata da C. Musselin, *La longue marche*, cit., p. 13.

¹³Per un'analisi più articolata, sotto il profilo storico, dell'evoluzione delle università francesi verso il riconoscimento dell'autonomia si v. M. Calamo Specchia, *Lo Statuto dell'Università in Francia. Dalle Écoles napoleoniche all'autonomia costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2009, II, p. 662 ss.; si v., anche, W. Bernardi, *Educazione e società in Francia. Dall'illuminismo alla Rivoluzione*, Torino, Loescher, 1978.

*humboldtiano*¹⁴, fu viceversa, in Francia, un fattore determinante per l'istituzione delle *grandes écoles*. L'*École Normale Supérieure*, istituita dapprima durante la Restaurazione con un decreto della Convenzione del 9 brumaio dell'anno III (30 ottobre 1794) e poi soppressa, fu rifondata da Napoleone con il decreto del 1808; con decreti successivi furono poi create le succursali dell'*École normale*, fra cui l'*École Normale Supérieure* di Pisa, con atto del 18 ottobre 1810.

Le *Écoles* furono destinate in via esclusiva alla formazione delle *élite* dell'amministrazione e del sistema produttivo e provocarono l'emarginazione delle università da tale ruolo. La loro istituzione caratterizzò il sistema d'istruzione superiore francese come fortemente dicotomico secondo un'organizzazione duplice improntata all'esistenza di un canale, quello delle *grandes écoles*, selettivo e destinato alla formazione delle *élites* e un altro, quello delle università, diretto a garantire l'istruzione di massa. A tale distinzione corrispondeva una loro ulteriore suddivisione per settori disciplinari laddove le università erano investite principalmente della responsabilità della formazione umanistica mentre le *grandes écoles* assolvevano a quella economica e tecnico-ingegneristica.

In realtà la rappresentazione del sistema francese di istruzione superiore come rigidamente dicotomico offre un'immagine semplificata e parziale della realtà effettiva: accanto alle *grandes écoles*, infatti, vi era un ulteriore segmento selettivo dell'istruzione superiore a fianco delle università, costituito dagli istituti tecnici universitari e un altro settore di istruzione superiore non-universitaria, rappresentato dalle sezioni di istruzione tecnica superiore.

Il modello che emerse fu caratterizzato da un significativo accentramento politico ed amministrativo del sistema d'istruzione superiore sotto il controllo diretto del Ministero, in stretta collaborazione con il sistema nazionale dei settori disciplinari e quello locale delle Facoltà. L'«*inexistence des universités françaises*» rimase un elemento caratterizzante del sistema francese di istruzione superiore anche dopo la legge *Faure* del 1968 che pure tendeva ad eliminare l'organizzazione improntata unicamente sulle Facoltà per favorire una rinascita effettiva delle Università francesi attraverso il riconoscimento della loro autonomia.

È emblematica, peraltro, la genesi storica di tale riconoscimento che è da ravvisarsi, in realtà, in Francia, sotto il profilo costituzionale, nel principio di indipendenza dell'insegnamento e della ricerca universitaria, sancito dalla decisione del 20 gennaio 1984 del *Conseil Constitutionnel*.

¹⁴Su cui si v. S. Cassese, *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 755; ID., *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1989, spec. P. 820.

Il fondamento costituzionale di tale principio fu individuato infatti, nell'art. 11 della Dichiarazione dei diritti del 1789, ovvero nella garanzia della libertà di espressione, la cui condizione di effettività era riconosciuta nell'indipendenza dei professori universitari, intesa come principio autonomo ma complementare al primo.

È altrettanto interessante evidenziare come, nella pronuncia citata, il principio dell'autonomia universitaria come autogoverno fosse inteso quale un effetto diretto, sotto il profilo istituzionale, dell'indipendenza dei professori nell'attività di insegnamento e di ricerca¹⁵.

Maturava dunque la convinzione, anche in Francia, che l'autonomia universitaria dovesse costituire l'elemento fondante del sistema di istruzione superiore¹⁶ in quanto rappresentava, in modo peculiare, una condizione essenziale di ciò che dovrebbe offrire l'istituzione universitaria alla società, ovvero l'elaborazione del sapere critico e la creazione di nuove conoscenze. L'attività di ricerca, in effetti, è la ragione di fondo, com'è stato evidenziato¹⁷, che giustifica il riconoscimento di autonomia alle università; questo spiega, in parte, perché lo stesso riconoscimento costituzionale di autonomia a istituzioni deputate principalmente all'attività didattica, come le scuole, non abbia avuto lo stesso sviluppo¹⁸. La stessa giurisprudenza costituzionale più risalente ha ravvisato il fondamento più autentico dell'autonomia universitaria nella libertà di scienza quale «valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura»¹⁹.

Il riconoscimento di tale principio, benché fosse inteso secondo un significato più debole rispetto ad altri sistemi europei di istruzione superiore, poteva avere una portata dirompente sui tradizionali elementi che avevano storicamente caratterizzato il sistema francese di istruzione superiore ovvero *l'uniformisation, l'égalitarisme e le centralisme*. Una qualità essenziale dell'autonomia universitaria garantita dal dettato costituzionale, in effetti, è generalmente riconosciuta, oltre che nell'autogoverno, nel potere di delineare differenti soluzioni organizzative per il proprio funzionamento interno, attraverso l'esercizio della potestà statutaria ad essa affidata.

¹⁵Si v., in tal senso, Y. Gaudemet, *Les bases constitutionnelles du droit universitaire*, in *Rev. Dr. Sc. Pol.*, 2008, p. 679 ss.

¹⁶Per il riconoscimento, nell'autonomia universitaria, dell'elemento fondante del sistema di istruzione superiore si v. A. Poggi, *Un sistema nel sistema: l'autonomia universitaria*, in M. Capano, P. Tognon, *La crisi del potere accademico in Italia*, Bologna, 2008, p. 57. Sul tema, più di recente, si v. C. Pinelli, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Munus*, 2011, n. 3, p. 568.

¹⁷Si v. in tal senso F. Merloni, *Il rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*, 2010, p. 705.

¹⁸Si pensi al significato limitato che assume il riconoscimento costituzionale dell'autonomia scolastica, all'art. 117, comma 3, della Cost. su cui si v. M. Renna, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Ist. Fed.*, 2005, p. 369 ss.

¹⁹Si v. Corte cost., sent. n. 1017 del 1988.

In effetti sia la loi *Savary* del 1984 sia la legge sulle libertà e responsabilità delle Università, la loi *Pécresse* del 10 agosto 2007 consacrarono il principio dell'autogoverno nel senso che il governo delle Università doveva essere affidato a consigli elettivi in cui fossero rappresentate le differenti categorie di docenti, il personale amministrativo e gli utenti; al tempo stesso sancivano il principio della pluridisciplinarietà e dell'autonomia degli Atenei.

A sua volta l'affermazione effettiva dell'autonomia era costretta inevitabilmente a cercare un punto di equilibrio con la crescente necessità di sottoporre a valutazione anche l'attività scientifica svolta all'interno delle università, oltre che quella dei centri di ricerca, con l'istituzione dell'*Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*, contemplata dalla *Loi pour la recherche* del 2006. La necessità di sottoporre a valutazione i risultati dell'attività di ricerca scientifica muoveva dal condivisibile intento di combattere l'autoreferenzialità, ovvero la pretesa dei docenti universitari di garantire con la più assoluta discrezionalità e insindacabilità la qualità della propria attività scientifica; tale finalità doveva accompagnarsi, tuttavia, col preservarli da un condizionamento eccessivo della loro libertà di ricerca, che, se obbligata a conformarsi a rigidi *standard* preventivi, poteva subire una compressione ingiustificata della loro autonomia.

Il modello di valutazione adottato dall'*Agence* è fondato, principalmente, sulla *anonymous peer-review*, applicata secondo procedure improntate al principio di trasparenza. La definizione dei protocolli di valutazione è affidata dalla legge, sulla base delle migliori pratiche internazionali, all'osservanza di criteri oggettivi, sia pur differenziati sulla base della specificità di ciascun ente. Le relative procedure, inoltre, devono svolgersi in conformità al principio di contraddittorio e garantire la più estesa trasparenza e pubblicità²⁰. La valutazione effettuata dall'*Agence*, tuttavia, è priva di qualsiasi potere sanzionatorio: i suoi lavori, infatti, si concludono unicamente con la trasmissione al Governo di un rapporto annuale, da inviare al Parlamento e all'*Haut Conseil de la science et de la technologie* (artt. L. 114-3-7 *Code de la recherche*).

La rinascita effettiva delle università francesi - attraverso quella che fu definita, con efficacia, la *longue marche* delle università francesi - scaturì tuttavia, più specificamente, a partire dal 1988, dalla transizione ad un controllo politico del Ministero non più incentrato sulle Facoltà ma sulle istituzioni universitarie nel loro complesso attraverso una regolazione improntata alla formulazione di indirizzi più che alla gestione diretta.

In realtà la crescita di autonomia delle università che conseguì alla loro rinascita non mise mai tali istituzioni in condizioni di rinnovarsi effettivamente al loro interno poiché il sistema francese di

²⁰Si v. artt. 114-1 e 114-1-1 *Code de la recherche*; art. 6, comma 1, decreto n. 2006-1334 del 3 novembre 2006 sull'organizzazione ed il funzionamento dell'*Agence*.

istruzione superiore, forse per la sua tradizione, continua a richiedere un'intensa regolazione pubblica, sia pure in forme assai differenti dal passato.

In questa direzione un ruolo determinante fu esercitato dal sistema dei *Contrat de Plan État-Région* introdotti dalla legge *Savary* del 1984, relativi alla programmazione ed al finanziamento dei progetti più qualificanti per il territorio in cui furono comprese le strategie relative all'istruzione superiore e alla ricerca.

Sul sistema dei contratti fu innestato, per la prima volta, un meccanismo di finanziamento dell'istruzione superiore non più fondato su finanziamenti fissi alle strutture ma improntato a una logica di valutazione *ex post* dei rendimenti delle università basato su parametri oggettivi. A tali finanziamenti pubblici devono aggiungersi anche quelli dei soggetti privati e quelli derivanti dalle tasse obbligatorie delle imprese investite in formazione (la *taxe d'apprentissage*).

Entrambi i meccanismi di finanziamento privilegiano necessariamente le istituzioni di istruzione superiore a carattere tecnico-scientifico per la loro maggiore capacità di rapportarsi con il sistema economico e di attrarre finanziamenti privati. Ne è conseguita una maggiore debolezza delle istituzioni universitarie deputate ad una formazione culturale di carattere umanistico, ritenuta non in grado di soddisfare la nuova domanda di istruzione espressa dalla società e dal mercato e gli interessi economici a questa sottesi.

All'innovazione del sistema di finanziamento seguì, con la legge sulla ricerca del 2006, il tentativo di superare l'organizzazione duale del sistema d'istruzione favorendo la convergenza di università e *grandes écoles* in grandi *Pôles de Recherches et d'Enseignement Supérieur* che dovrebbero divenire, per la loro significativa dimensione, collettori di finanziamenti ed eccellenze internazionali. Tale accorpamento è stato incentivato, di recente, dall'Operazione Campus che ha previsto un investimento di 5 miliardi di euro da erogare in cinque anni per migliorare la competitività ed il *ranking* internazionale degli Atenei francesi e ne ha ottenuto l'aggregazione per oltre il 60% complessivo.

L'introduzione del sistema dei *contrat* peraltro favorì, nelle regioni economicamente sviluppate, il riconoscimento nelle università dei soggetti interlocutori privilegiati delle imprese e privati come elemento in grado di favorire lo sviluppo economico. L'ingresso delle regioni nell'istruzione, inoltre, mutò la relazione bilaterale e gerarchica fra Ministero e Università secondo una direzione policentrica che produsse anch'essa un rafforzamento delle Università come soggetti interlocutori del potere politico.

Un livello territoriale ulteriore introdotto nel sistema d'istruzione superiore, infine, fu quello delle *Circoscriptions Académiques* guidate dai rispettivi *Récteur*, che costituirono 16 unità amministrative di collegamento fra il Ministero ed il territorio sui temi dell'istruzione superiore.

3. La riforma della *governance* delle università francesi del 2007 è discesa, anzitutto, dalla necessità di assolvere in modo adeguato la nuova funzione assegnata all'istruzione superiore, ovvero l'offerta di una formazione adatta alle richieste della società e del mercato. Per svolgere questo nuovo compito, infatti, le istituzioni d'istruzione superiore devono agire sempre più in competizione le une con le altre per ottenere, dai poteri pubblici e dai soggetti privati, le risorse aggiuntive necessarie; devono quindi dotarsi di una *governance* adeguata allo svolgimento efficiente dei propri processi decisionali.

Si ritiene, in effetti, che tale accresciuta competizione richieda e giustifichi una *leadership* forte e monocratica in grado di rappresentare e far valere gli interessi dell'istituzione verso il potere pubblico ed il mercato. Tale *governance*, inoltre, rispecchia le relazioni che intercorrono fra potere pubblico ed atenei ovvero è influenzata dal governo più complessivo dell'istruzione superiore.

Il tratto più marcato della *governance* riformata delle università francesi è rappresentato dal crescente rilievo acquisito dal *Président* e della sua *équipe* (il *bureau*) e dall'influenza da questo esercitata principalmente sul *Conseil d'administration*, l'altro organo strategico degli Atenei francesi. Eletto a maggioranza dai membri non nominati del *Conseil d'administration* con un mandato quadriennale rinnovabile una sola volta, il *Président* - un accademico non necessariamente interno all'Ateneo - presiede i principali organi istituzionali dell'Ateneo, il *Conseil Scientifique* e il *Conseil des Études et de la Vie Universitaire*. Oltre a nominare i membri esterni del *Conseil d'Administration*, che presiede, a prepararne ed eseguirne le delibere, il *Président* rappresenta l'Università all'esterno e stipula i relativi accordi e convenzioni; esercita, infine, un'autorità su tutto il personale accademico nel rispetto della disciplina nazionale.

Ne è scaturito un assetto di *governance* divenuto sostanzialmente di carattere presidenziale e influenzato in modo significativo dalla personalità del *Président* che incide fortemente sui processi di governo delle università. Tale assetto prefigurava già, quanto al ruolo del Rettore, tutte le caratteristiche che sarebbero state accentuate dalla l. n. 240 del 2010, sulla base di tendenze di fatto già presenti negli Statuti di molti Atenei: una forte concentrazione di poteri nella persona del Rettore, una commistione fra competenze gestionali e competenze di indirizzo, la sua centralità di fatto nell'assetto di governo degli atenei ed, infine, la sua capacità di condizionare le decisioni degli organi collegiali con l'esercizio di poteri gestionali²¹.

²¹Si v. ancora F. Merloni, cit.,

Nelle università francesi, inoltre, il *bureau* del *Président* costituisce un'*équipe* di direzione attorno a cui si costituisce un organo intermedio fra l'organo monocratico e il Consiglio di amministrazione (lo stesso avviene in Spagna con la *Junta de Gobierno* e in Germania con il *Presidium*).

Il rafforzamento dell'organo monocratico si accresce anche attraverso la stretta interazione intessuta con l'organo collegiale a cui è affidato il compito di stabilire le linee strategiche dell'Ateneo, ovvero il *Conseil d'Administration* (in Spagna *Consejo de Gobierno*); la relazione con quest'organo rappresenta, per il *Président*, una fonte di legittimazione e rafforzamento del proprio potere e di facilitazione della propria azione.

All'interno di questo, inoltre, è accresciuta la percentuale di membri esterni all'Ateneo che la *Loi sur la responsabilité des Universités* del 2007 porta a 7-8, di cui un terzo in rappresentanza delle collettività territoriali, su una composizione complessiva che va da un minimo di 20 ad un massimo di 30 membri. La finalità dell'introduzione di componenti esterni era di ridurre l'autoreferenzialità della componente accademica interna bilanciandone la legittimazione rappresentativa con la presenza di una componente dotata di una legittimazione ulteriore, fondata sulla professionalità e l'indipendenza del titolare della carica²². La presenza di tale componente era ritenuta necessaria all'assolvimento delle funzioni relative all'allocazione selettiva di risorse finanziarie fra le diverse componenti e strutture dell'Ateneo.

Si intendeva, inoltre, arricchire l'organo esecutivo dell'Ateneo di competenze manageriali e professionali adeguate ad assolvere le nuove funzioni attribuite alle Università. Tuttavia le ricerche effettuate sul campo evidenziano che l'influenza dei membri esterni risulta, di fatto, ben poco rilevante sul funzionamento effettivo dell'organo e sulle sue dinamiche decisionali.

L'operato del *Président* rappresenta lo snodo più rilevante fra le istanze interne alle Università e i poteri pubblici centrali il cui tramite è costituito dai contratti quadriennali.

Per un versante, infatti, la loro stipulazione richiede l'elaborazione e la presentazione di piani d'ateneo la cui organizzazione spetta al *Président* e che costituiscono lo strumento per esercitare un potere d'influenza sui rappresentanti dei poteri disciplinari. La loro redazione rappresenta, al tempo stesso, un mezzo per acquisire consenso e legittimare, attraverso di esso, il ruolo del *Président* ma anche una barriera rispetto al libero dispiegarsi delle richieste dei rappresentanti accademici dei poteri disciplinari. Per altro versante l'equiparazione fra il mandato del *Président* e la durata dei contratti li configura sempre più come un suo programma politico e strategico in grado di definire le priorità dell'istituzione dinnanzi al potere politico.

Al rafforzamento dell'organo monocratico corrisponde inoltre, secondo una tendenza, peraltro, comune a numerosi sistemi di istruzione dell'Europa continentale, un depotenziamento dell'organo

²²Si v., in tal senso, S. Battini, cit., p. 377.

collegiale rappresentativo della comunità scientifica ovvero il *Conseil Scientifique* che diventa un organo meramente consultivo del *Président* per quanto attiene ai temi di ricerca e didattica e deputato ad esprimere pareri sulla scelta della Commissione responsabile per le chiamate dei docenti.

Tale evoluzione costituisce, per un versante, uno dei molteplici effetti della posizione che svaluta gli organi collegiali rappresentativi sedi di mediazione fra interessi differenti, poiché li considera, in quanto tali, una fonte di inefficienza nel funzionamento delle istituzioni²³. Senza dubbio, inoltre, questo profilo della riforma della *governance* degli Atenei evidenzia una significativa transizione della sede di esercizio del potere accademico dai referenti dei settori disciplinari all'istituzione nel suo complesso.

L'accentramento dei poteri si verifica anche al livello delle strutture periferiche degli Atenei che sono suddivise su base disciplinare in *Unité de Formation et de Recherche* e che acquisiscono competenze sia sulla didattica sia sulla ricerca sotto la guida del *Directeur* e del *Conseil*.

4. Uno degli effetti principali del mutamento di funzione delle università francesi su cui interrogarsi è l'accentuarsi del divario prodotto fra università tecniche-scientifiche e quelle relative alle scienze umanistiche e sociali. Le prime, anzitutto, in quanto sono maggiormente in grado di stabilire relazioni con i soggetti economici, soprattutto nell'ambito della ricerca tecnico-scientifica applicata, sono in grado di acquisire risorse aggiuntive per finanziare la propria attività di ricerca.

Uno dei fondamentali strumenti di cooperazione fra università ed imprese attivato soprattutto dai percorsi formativi superiori tecnico-scientifici è la stipulazione di *Conventions industrielles de formation pour la recherche* che aggregano attorno ad un progetto di ricerca ben definito un'impresa, un dottorando e un laboratorio di ricerca applicata. Le imprese assumono il dottorando a tempo determinato, lo retribuiscono e ricevono dal Ministero un supporto finanziario corrispondente alla metà della retribuzione versata dall'impresa. La stipulazione di queste convenzioni permette una valorizzazione professionale del percorso di Dottorato che si rivela comunque preziosa anche nel caso di proseguimento dell'attività professionale nell'ambito della ricerca universitaria ma offre, nel contempo, la possibilità al dottorando di fruire di uno sbocco professionale alternativo.

All'interno delle Università tecniche, inoltre, vi sono una pluralità di laboratori, di parchi tecnologici e di strutture a cui è affidato un compito ben definito nell'ambito dell'attività di ricerca e che, nel complesso, sono in grado di attivare e di mantenere un'interazione intensa e stabile con la società e il tessuto produttivo del territorio.

²³ Per l'illustrazione di tale posizione si v. F. Merloni, *Il rettore*, cit., p. 706.

Le università tecniche, inoltre, appaiono più in grado di assolvere la nuova funzione assegnata agli Atenei ovvero la formazione di competenze professionali richieste dal tessuto produttivo e industriale; i loro prodotti di ricerca si prestano maggiormente ad essere valutati sulla base di parametri oggettivi riconosciuti in sede europea ed internazionale; le loro *Unité de formation et de recherche* tecniche risultano quindi, generalmente, destinatarie preferenziali della percentuale di risorse pubbliche aggiuntive distribuite sulla base della valutazione dei rendimenti dell'attività di ricerca.

L'attuale trasformazione delle funzioni assegnate all'istruzione superiore rispetto alla società presenta, tuttavia, anche profili problematici. L'accentuazione della nuova funzione assegnata alle Università, ovvero quella di rispondere in modo adeguato alle esigenze formative del tessuto produttivo, rischia di offuscare le funzioni ad esse tradizionalmente assegnate nel modello *Humboldtiano*, ovvero quelle di una stretta integrazione fra insegnamento e ricerca²⁴. Tali funzioni, in realtà, dovrebbero essere preservate e coesistere con le nuove (in tal senso si allude ad una «terza missione» delle università): la nuova sfida che attende gli Atenei, infatti, è quella di individuare il giusto equilibrio fra i compiti richiesti dalla sfera economica di applicazione della ricerca scientifica alla realtà produttiva e quelli della creazione e diffusione della cultura scientifica. In verità non vi è un'effettiva contraddizione fra la terza missione dell'Università e quelle tradizionali se, come scrisse Sabino Cassese, anche nel modello di *Humboldt*, «lo Stato non deve esigere dalle Università nulla che si riferisca ad esso in modo diretto ed immediato, ma nutrire il convincimento che, quando esse conseguono il loro fine ultimo, adempiono anche i suoi scopi»²⁵.

La trasformazione istituzionale del sistema, inoltre, non è stata accompagnata, in Francia, da una riflessione sul ruolo dell'insegnamento superiore all'interno della nuova *governance* istituzionale delle università; tale riflessione, viceversa, sarebbe necessaria per comprendere il nuovo equilibrio fra la garanzia riconosciuta all'autonomia di ricerca e di libertà scientifica e l'obbligatoria sottoposizione dei prodotti dell'attività di ricerca ad una valutazione ispirata a parametri oggettivi. La tendenza a far discendere la valutazione dell'attività scientifica dall'applicazione di parametri oggettivi, in effetti, può produrre certamente il rischio di spostare la sede effettiva di valutazione dalle sedi rappresentative a quelle tecniche con una conseguente compressione dell'autonomia della ricerca e di libertà scientifica. D'altro canto tuttavia, com'è stato acutamente rilevato, l'enfasi eccessiva posta sul profilo negativo della libertà di ricerca, ovvero la sua garanzia nei confronti di ingerenze esterne, politiche e tecniche, può produrre il rischio che «la libertà della scienza comprenda in sé anche la libertà di non effettuare ricerche, diversamente da quanto è assodato per

²⁴ Si v., su tale modello, W. Von Humboldt, *Università e unità*, Napoli, 1970.

²⁵ Si v. S. Cassese, *L'Università e le istituzioni autonome*, cit., p. 760.

altre libertà costituzionali» o quella dell'assoluta autoreferenzialità della valutazione da parte della componente accademica²⁶.

Il formale riconoscimento di autonomia alle università francesi, da parte del *Loi Pécresse* del 2007, si è accompagnato, di fatto, ad una compressione significativa dei profili riservati a quest'ambito ad opera di una regolazione molto analitica, da parte del legislatore nazionale, della forma di governo degli Atenei; da questo sono predeterminati gli organi necessari, sono elencate le competenze del *Président* e la durata del suo mandato, sono definite in modo analitico la composizione e le competenze del *Conseil d'administration* ed è sostanzialmente fissato il numero dei componenti esterni; sono individuate, infine, la composizione e le competenze del *Conseil Scientifique*. Il legislatore nazionale, dunque, non si limita a fissare limiti esterni all'esercizio del potere degli Atenei diretto a definirne la *governance* ma ne condiziona in modo significativo il contenuto. Tale evoluzione è tale da far dubitare circa l'effettivo rispetto, da parte del legislatore, del nucleo indefettibile riconosciuto all'autonomia, vale a dire quello dell'autogoverno delle Università pur formalmente affermato che, pertanto, assume un significato molto più apparente che sostanziale.

L'effettivo significato che assume, per il legislatore francese, il riconoscimento di autonomia è quello, principalmente, di porre le condizioni per raggiungere la terza missione assegnata alle università, ovvero l'applicazione delle nuove conoscenze maturate attraverso la ricerca alle attività produttive. Al tempo stesso tale riconoscimento appare la premessa per consentire agli Atenei di federarsi con altri per elevare il loro grado di visibilità sul piano internazionale²⁷.

A tale riconoscimento dovrebbe conseguire un mutamento di qualità ma non si intensità della regolazione pubblica che avrà il suo baricentro, principalmente, sul sistema dei *Contract de Plan* introdotto dalla legge *Savary* del 1984 attraverso una valutazione *ex post* dei risultati conseguiti dagli Atenei.

L'autonomia riconosciuta agli Atenei francesi, tuttavia, è ben lungi da assumere il significato assunto in altri sistemi europei di istruzione superiore e non è certo tale da minare in profondità i tratti egalaritari che hanno sempre caratterizzato il sistema universitario francese.

Benché sia sempre più diffusa, nella classe politica francese, la convinzione dell'«*irréversibilité du mouvement d'autonomie des universités*»²⁸ e nonostante la *longue marche* delle università francesi in tale direzione la sua effettiva attuazione, tuttavia, risulta ancora molto debole rispetto ai

²⁶Si v., in tal senso, G. della Cananea, *Interpretazioni della Costituzione e valutazioni della ricerca: interrogativi ed ipotesi*, in *Munus*, n. 3, 2011, p. 636.

²⁷ Si v. il *Rapport 2011* del *Comité de suivi de la loi LRU*, p. 9.

²⁸ Si v. il *Rapport 2011*, cit., p. 5.

sistemi di istruzione superiore degli altri Paesi europei, in quanto la Francia risente ancora dell'assetto centralista e uniforme che aveva caratterizzato l'Università imperiale²⁹.

La trasformazione della *governance* istituzionale degli Atenei come risposta alle nuove funzioni assegnate alle Università, infine, trasferisce tendenzialmente la sede del potere accademico effettivo all'istituzione nel suo complesso. Tale transizione si scontra con la tradizionale tendenza del personale accademico a sentirsi più parte del proprio settore disciplinare che dell'istituzione universitaria rivolta alla comunità degli utenti del servizio. In tal senso può giovare rifarsi alla tradizione delle università tecniche, dotate tendenzialmente di una più forte identità istituzionale, i cui accademici possiedono quindi, generalmente, una propensione assai maggiore ad identificarsi con la propria istituzione universitaria piuttosto che con il settore disciplinare di appartenenza.

Infine, benché i tratti del sistema francese di istruzione superiore, quanto all'acquisizione di una nuova missione e di una riforma della *governance* degli Atenei diretta a favorirne il conseguimento, convergano in modo significativo con le riforme di altri sistemi europei, quali, ad esempio, quello spagnolo ed italiano, non si può dire che ci si trovi dinnanzi ad un modello unico a livello europeo ma che, soprattutto il sistema francese, preservi comunque una specificità legata alla sua storia tale da farne un modello «*distinct, spécifique, national*»³⁰.

²⁹ In tal senso si v. A. Sandulli, *La rappresentanza dei saperi e delle discipline: il Consiglio universitario nazionale e la teoria del doppio centro*, in *Munus*, n. 3 del 2011.

³⁰ Si v. C. Musselin, *La longue marche*, cit., p. 195.