



**Angela Di Gregorio \***

## **Libertà accademiche e laicità a rischio in Francia? Recenti provvedimenti legislativi su finanziamento della ricerca, reclutamento dei docenti, “separatismo” e valori della Repubblica \*\***

SOMMARIO: 1. Il contesto. – 2. L’islamismo di sinistra (o *islamo-gauchisme*) e le spaccature nel mondo accademico. – 3. Tradizione e innovazione nella disciplina delle autonomie universitarie tra profili individuali e aspetti istituzionali. – 3.1. Origini e caratteristiche generali della disciplina delle libertà universitarie in Francia. – 3.2. In particolare, le leggi del 1984 sull’insegnamento superiore e del 2007 sulle libertà e responsabilità delle università. – 3.3. Profili individuali e profili funzionali delle libertà accademiche: un’evoluzione con luci ed ombre. – 4. La riforma dell’organizzazione e del finanziamento del sistema universitario del 24 dicembre 2020. - 4.1. La contestazione della legge e l’intervento del *Conseil constitutionnel*. – 5. Separatismo, sicurezza, laicità: il dibattito sui valori repubblicani e sull’identità nel periodo precedente alle tornate elettorali del 2022. – 6. Brevi considerazioni finali.

### **1. Il contesto**

L’autonomia delle università e dei docenti universitari ha fatto oggetto di alcuni interventi legislativi nella scorsa legislatura in Francia, essendo stata al centro del dibattito pubblico in relazione ai profili della libertà di espressione e ricerca, al dibattito nelle sedi universitarie, all’autonomia istituzionale delle università, nonché indirettamente al delicato tema della laicità, visto il tentativo di inserire un riferimento ai ‘valori della Repubblica’ come condizione di svolgimento delle ricerche accademiche nella nuova legge sulla programmazione della ricerca.

Questi interventi si sono collocati sullo sfondo di un clima di accesa contrapposizione culturale in relazione a questioni di tipo ideologico e religioso che hanno riguardato direttamente le sedi universitarie (con azioni di impedimento allo svolgimento di attività programmate), nella concomitante congiuntura della recrudescenza del terrorismo di matrice islamista (attentati avvenuti nella seconda metà del 2020). Le polemiche politiche che hanno accompagnato questi accadimenti hanno messo in luce le fragilità dell’autonomia universitaria in Francia che per molti aspetti non sono diverse da quelle presenti in altri paesi europei. Il caso francese tuttavia si

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Milano Statale.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*

contraddistingue per una serie di particolarità sociali e culturali e per la presenza di pesanti retaggi storici come quello coloniale, con ricadute politiche inevitabili.

I profili di interesse su cui soffermarsi nel presente articolo, che non ha la pretesa di un'analisi ad ampio spettro della tematica dei diritti sociali, né di ripercorrere il dibattito accademico più risalente sul diritto allo studio e sulla libertà di insegnamento, sono riconducibili al contemporaneo svolgersi, nel biennio 2020-2021, di interventi riformatori dell'autonomia universitaria in senso lato e di discussioni pubbliche sulla libertà di ricerca intrecciate anche a temi 'securitari'.

Ci si riferisce, ad esempio, all'"islamo-gauchisme" (islamismo di sinistra), termine usato in senso critico da esponenti dell'esecutivo per identificare alcuni filoni di studio nelle scienze sociali, trovando sponda in frange minoritarie del mondo accademico. Al timore per la libertà dei contenuti delle ricerche si è abbinata la percezione di un ulteriore peggioramento dello *status* del personale di ricerca per l'approvazione di una legge che, con l'obiettivo dichiarato di potenziare il ruolo della ricerca (anche a seguito delle demistificazioni della verità scientifica, nutrite dal populismo politico, che tanto spazio avevano trovato in Francia prima dell'esplosione della pandemia<sup>1</sup>), ed aumentare le retribuzioni dei ricercatori, ha di fatto immesso ulteriori dosi di precariato e concorrenzialità nel mondo universitario.

Un altro elemento di contesto si collega ai provvedimenti di natura conservatrice portati avanti nell'ultimo scorcio del primo quinquennato di Macron che incidono sul binomio sicurezza-restrizione delle libertà fondamentali e su quello laicità-diritti delle minoranze religiose, proseguendo un percorso iniziato fin dal 2015, quando l'emergenza terroristica aveva condotto al tentativo di introdurre una nuova disciplina della cittadinanza<sup>2</sup>, nonché alla regolamentazione restrittiva di alcune libertà fondamentali<sup>3</sup> che hanno idealmente rincorso anche all'interno del campo del centro-sinistra le insegne culturali della destra populista cercando di arginarne il consenso.

L'atteggiamento della politica nei confronti della laicità e degli altri valori della Repubblica negli ultimi anni ha assunto toni più aggressivi per reazione all'ondata di terrorismo islamista, riaccendendo il dibattito sul contrasto all'immigrazione. Sullo sfondo, vi è la contestazione del modello multiculturale della società francese, soprattutto nelle grandi città, raggiunte dall'eco delle proteste americane del movimento *Black Lives Matter*. Le questioni razziale e religiosa continuano

<sup>1</sup> Come si legge nella nota esplicativa (*exposé des motifs*): «Nel momento in cui la società francese è attraversata da correnti di irrazionalità e da dubbi sul progresso e le conoscenze, il Governo ha scelto di invertire in maniera risoluta la tendenza, di riarmare il nostro sistema di ricerca pubblica al fine di conferirgli i mezzi per affrontare le sfide scientifiche di oggi e di domani e di incoraggiare i nostri studenti ad intraprendere la carriera scientifica»: [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3234\\_projet-loi#D\\_non\\_amendable\\_0](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3234_projet-loi#D_non_amendable_0).

<sup>2</sup> A. LECIS, *Francia. Il Governo francese risponde agli attentati del 13 novembre 2015 proclamando lo stato di emergenza e proponendo una revisione costituzionale*, in *DPCE online*, n. 4, 2015; P. PICCIACCHIA, *Dalla lotta al terrorismo alle elezioni regionali: gli tsunami della V Repubblica e gli interrogativi su (come) "refaire la démocratie"*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2015; D. BACIS, *Francia. État d'urgence et déchéance de nationalité: la lotta al terrorismo entra in Costituzione*, in *DPCE online*, n. 2, 2016; P. PICCIACCHIA, *Costituzionalizzazione dello stato di urgenza e decadenza della nazionalità: due nodi irrisolti tra tensioni della politica e riforma del lavoro*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016; C. GRAZIANI, *La sicurezza nell'era Macron: la regola confermerà l'eccezione?*, in *DPCE online*, n. 3, 2017.

<sup>3</sup> Stabilizzando misure di limitazione delle libertà fondamentali introdotte con la proclamazione dello stato di urgenza. Vedi P. PICCIACCHIA, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.1, 2020.

ad arricchire la retorica populista di diversi partiti politici mescolandosi al dibattito sui temi della laicità e dei simboli religiosi, oltre che sulla libertà di espressione, con derive militanti.

Si tratta dunque di riflettere sulle sfide del multiculturalismo che in una società ex coloniale e multi razziale come quella francese ha prodotto perverse commistioni (o accuse di commistione) tra le frange del terrorismo jihadista (e i conseguenti tentativi violenti di sovversione) ed alcune correnti di studi delle scienze sociali. Tutto questo ha impattato sul dibattito politico nel corso della campagna elettorale per le elezioni presidenziali e parlamentari del 2022, che è stata alquanto divisiva<sup>4</sup>.

## **2. L'islamismo di sinistra (o *islamo-gauchisme*) e le spaccature nel mondo accademico**

Il termine *islamo-gauchisme* è stato introdotto per la prima volta nel dibattito intellettuale dal filosofo Pierre-André Taguieff in un testo del 2002<sup>5</sup> per indicare un insieme di fenomeni, a volte casuali, che avrebbero avvicinato forze di sinistra e islamisti in obiettivi comuni sia in Francia che nel Regno Unito<sup>6</sup>. Si tratta però di un termine polemico e contestato nel mondo accademico che viene utilizzato dalle forze politiche di destra per indicare i militanti di cause di diversa natura (migrazione, antirazzismo, etc.) ritenuti colpevoli di incoraggiare il terrorismo islamico. Si finisce così con lo strumentalizzare il termine per condannare le ricerche accademiche sulle questioni più disparate (genere, colonialismo, intersezionalità, razza)<sup>7</sup>.

Sei giorni dopo l'assassinio di Samuel Paty, l'allora Ministro (conservatore) dell'istruzione Blanquer aveva pubblicamente ipotizzato un collegamento tra questo evento e il dilagare dell'*islamo-gauchisme* nelle università arrivando persino a stabilire una «complicità intellettuale con il terrorismo»<sup>8</sup> e ad auspicare un'istruzione improntata ai valori della laicità e della Repubblica. Nell'intervenire alla commissione di inchiesta del Senato sulla radicalizzazione islamista, il Ministro Blanquer aveva evocato «la permeabilità del mondo accademico a teorie che sono agli antipodi dei valori della Repubblica e della laicità»<sup>9</sup>, citando specificatamente le teorie indigeniste. A ciò sono seguite due dichiarazioni dell'allora Ministro dell'educazione superiore, della ricerca e dell'innovazione Frédérique Vidal sui pericoli delle correnti *islamo-gauchiste* nelle università<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> M. COZIC, *France: entre réformes et montée de l'extrême droite, situation critique à un an des élections*, in [www.nad.unimi.it](http://www.nad.unimi.it), 5 maggio 2021. Si rinvia inoltre a P. Piciacchia, *Nel tempo quasi sospeso della crisi sanitaria, gli orizzonti politici e istituzionali francesi a poco più di un anno dalle elezioni presidenziali*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020; ID., *Oltre la crisi sanitaria. L'ultimo anno del quinquennato Macron tra riforme, scadenze elettorali, riposizionamento dei partiti, slanci securitari e valori della Repubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2021; ID., *Il complesso quadro istituzionale francese tra persistente lotta alla pandemia, elezioni locali, "enjeux" presidenziali, "affaire Moretti" e il difficile bilanciamento tra sicurezza e diritti*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2021.

<sup>5</sup> *La Nouvelle Judéophobie*, Paris, Fayard - Mille et Une Nuits, 2002.

<sup>6</sup> Taguieff ha rinvenuto questo legame nel saggio di C. Harman, *The Prophet and the Proletariat*, in *International Socialism*, n. 64, 1994, dove si affermava che i movimenti della sinistra tradizionale dovrebbero utilizzare le energie dell'islam radicale per rovesciare il capitalismo.

<sup>7</sup> Così T. PERROUD, *A Witch Hunt In French Universities*, in *VerfBlog*, 24 febbraio 2021.

<sup>8</sup> [www.dailymotion.com/video/x7wzhoe](http://www.dailymotion.com/video/x7wzhoe).

<sup>9</sup> [www.senat.fr/commission/enquete/radicalisation\\_islamiste.html](http://www.senat.fr/commission/enquete/radicalisation_islamiste.html).

<sup>10</sup> Il Ministro ha chiesto all'Assemblea nazionale di aprire un'inchiesta sul tema.

Le dichiarazioni del Ministro Blanquer sono state supportate da un manifesto di accademici conservatori, del tutto minoritario, contrari alle ideologie «indigénistes, racialistes et décoloniales» degli studi universitari che sarebbero state importate dai *campus* nordamericani alimentando un odio anti-bianco ed anti-francese. Nel manifesto («In nome della difesa delle libertà»), pubblicato su *Le Monde* il 31 ottobre 2020 e firmato inizialmente da 100 docenti universitari<sup>11</sup>, si auspicava la creazione di un organo di vigilanza contro il diffondersi di idee contrarie ai principi repubblicani<sup>12</sup>.

L'allusione da parte di alcuni membri conservatori dell'esecutivo in carica nella passata legislatura (ma anche il Presidente Macron aveva fatto dei commenti dello stesso genere<sup>13</sup>) ad un possibile ruolo delle università nel fomentare l'estremismo islamico<sup>14</sup>, ha rinfocolato il clima di contrapposizione già esistente tra mondo accademico e mondo politico in vista dell'approvazione della legge sulla programmazione della ricerca che ridefinisce in maniera sostanziale le fonti di finanziamento e la gestione dei progetti di ricerca nonché lo *status*, le prerogative e la libertà accademica dei docenti. Tuttavia, la risposta del mondo universitario è stata corale nel difendere la libertà di ricerca e il metodo scientifico. Innanzitutto, la Conferenza dei presidenti delle università (CPU) ha reagito indignata alle parole del Ministro Vidal, ricordando che gli atenei non incoraggiano il fanatismo e che l'università è, per definizione, «un luogo di dibattito e di costruzione dello spirito critico»<sup>15</sup>. Nel manifestare il proprio dissenso rispetto al manifesto degli accademici conservatori, la CPU ha a sua volta emesso un comunicato per ribadire che «la ricerca non è responsabile dei mali della società, essa li analizza...le idee hanno delle conseguenze e le università hanno anche un ruolo fondamentale da rivestire nella lotta per la difesa della laicità e della libertà di espressione»<sup>16</sup>. Già in passato la Conferenza aveva richiesto l'introduzione della difesa della libertà accademica direttamente nel testo costituzionale<sup>17</sup>.

Anche la comunità scientifica internazionale ha dato il proprio appoggio attraverso una lettera aperta pubblicata il 5 novembre 2020 sul sito di *Open Society*<sup>18</sup>. I firmatari del testo sono stati

<sup>11</sup> [www.lemonde.fr/idees/article/2020/10/31/une-centaine-d-universitaires-alertent-sur-l-islamisme-ce-qui-nous-menace-c-est-la-persistence-du-deni\\_6057989\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2020/10/31/une-centaine-d-universitaires-alertent-sur-l-islamisme-ce-qui-nous-menace-c-est-la-persistence-du-deni_6057989_3232.html). Ricordiamo che entrambi i ministri sono stati sostituiti nel nuovo governo diretto da Élisabeth Borne a partire dal maggio 2022: lo storico di origini senegalesi Pap Ndiaye è stato nominato Ministro dell'istruzione nazionale e l'ex rettrice Sylvie Retailleau Ministro dell'istruzione superiore e della ricerca.

<sup>12</sup> «Dal momento che il fatto di indossare il velo – tra le altre evidenze – si diffonde sempre più negli ultimi anni, sarebbe ora di chiamare le cose col proprio nome e di prendere coscienza della responsabilità, nella situazione attuale, di ideologie che sono nate e si diffondono nell'università ed oltre. L'importazione di ideologie comunitariste anglo-sassoni, il conformismo intellettuale, la paura e il politicamente corretto sono una reale minaccia per le nostre università».

<sup>13</sup> Vedi *Le Monde* dell'11 giugno 2020. Per un commento: [www.lesinrocks.com/actu/macron-juge-le-monde-universitaire-coupable-davoir-casse-la-republique-en-deux-157036-11-06-2020/](http://www.lesinrocks.com/actu/macron-juge-le-monde-universitaire-coupable-davoir-casse-la-republique-en-deux-157036-11-06-2020/).

<sup>14</sup> Vedi anche P. PIETRANDREA, *Academic freedom in the context of France's new approach to 'separatism'*, [www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/academic-freedom-in-the-context-of-frances-new-approach-to-separatism/](http://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/academic-freedom-in-the-context-of-frances-new-approach-to-separatism/).

<sup>15</sup> [www.cpu.fr/actualite/luniversite-un-lieu-de-debats-et-de-construction-de-lesprit-critique/](http://www.cpu.fr/actualite/luniversite-un-lieu-de-debats-et-de-construction-de-lesprit-critique/).

<sup>16</sup> [www.laicite-republique.org/enseignement-superieur-sur-l-islamisme-ce-qui-nous-menace-c-est-la-persistence.html](http://www.laicite-republique.org/enseignement-superieur-sur-l-islamisme-ce-qui-nous-menace-c-est-la-persistence.html).

<sup>17</sup> Si tratta della dichiarazione del 6 novembre 2019 ([www.cpu.fr/actualite/la-cpu-demande-linscription-de-la-liberte-academique-dans-la-constitution/](http://www.cpu.fr/actualite/la-cpu-demande-linscription-de-la-liberte-academique-dans-la-constitution/)) emessa a seguito di una serie di episodi di intrusione nelle università al fine di impedire lo svolgimento di tali eventi. Secondo le parole della CPU, «Le università supportano in maniera alta e forte la libertà accademica. La CPU considera anche che è venuto il momento che questa libertà sia inserita nella Costituzione, nel procedimento di revisione che è stato annunciato dal Presidente della Repubblica».

<sup>18</sup> [www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/open-letter-the-threat-of-academic-authoritarianism-international-solidarity-with-antiracist-academics-in-france/](http://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/open-letter-the-threat-of-academic-authoritarianism-international-solidarity-with-antiracist-academics-in-france/).

particolarmente critici nei confronti degli autori del manifesto di incoraggiamento al Ministro dell'istruzione ritenendo che questo proponesse «nothing short of a McCarthyst process to be led by the French Ministry for Higher Education, Research and Innovation to weed out 'Islamist currents' within universities...by establishing a body responsible for dealing with cases that oppose 'Republican principles and academic freedom'». I firmatari ritenevano che l'etichetta di *islamo-gauchisme* ricordasse le accuse antisemite di giudeo-bolscevismo negli anni '30 e che confondesse l'islam (ed i musulmani) con l'islamismo jihadista<sup>19</sup>. Si è anche fatto un paragone con la caccia alle streghe del maccartismo americano<sup>20</sup>.

### 3. *Tradizione e innovazione nella disciplina delle autonomie universitarie tra profili individuali e aspetti istituzionali*

In Francia, come in altri paesi europei, la dottrina imposta il discorso sulla libertà accademica distinguendo tra libertà degli universitari (con riferimento a professori e ricercatori<sup>21</sup>) e libertà dell'istituzione universitaria, dunque tra il profilo individuale (che si intreccia con la libertà di espressione, pur con le dovute differenze<sup>22</sup>) e quello istituzionale delle 'libertà universitarie'

<sup>19</sup> «This is part of a global trend in which racism is protected as freedom of speech, while to express antiracist views is regarded as a violation of it. In this perverse and ahistorical vision, to engage in critical research and teaching in the interests of learning from past injustices is to engage in 'anti-white racism'...true academic freedom must include the right to critique the national past in the interests of securing a common future».

<sup>20</sup> Vedi ad esempio T. PERROUD, *Academic Freedom, the Republic and "Islamism"*, *Academic Freedom, the Republic and "Islamism"*, Fachinformationsdienst für internationale und interdisziplinäre Rechtsforschung Staatsbibliothek zu Berlin - Preußischer Kulturbesitz, 2020. Ulteriori iniziative per contrastare le intenzioni del Ministro Vidal ci sono state anche nel 2021, ad esempio una petizione firmata da oltre 22.000 persone tra cui nomi illustri dell'università e della ricerca francese che avevano chiesto le dimissioni del Ministro: *Pétition ouverte aux étudiantes et étudiants, aux personnels de l'Université et de la recherche, demandant la démission de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Frédérique Vidal*, pubblicata il 20 febbraio 2021 su [Le Monde](https://www.lemonde.fr). L'elenco dei primi firmatari a [Université Ouverte](https://www.universite-ouverte.fr/). Vedi [www.alliance-athena.fr/communiquede-la-conference-des-presidents-duniv-16-fevrier-2021/](https://www.alliance-athena.fr/communiquede-la-conference-des-presidents-duniv-16-fevrier-2021/).

<sup>21</sup> In Francia la distinzione è tra *professeurs* e *maîtres de conférences*, riuniti oggi nella più generica categoria degli *enseignants-chercheurs*.

<sup>22</sup> Mentre la Corte europea per i diritti umani include la libertà accademica nell'ambito della libertà di espressione (vedi ad es. il caso *Kula v. Turchia* del 19 giugno 2018), più complesso è l'inquadramento della Corte di Giustizia nel noto caso CEU, C/66-18 (considerando il diverso quadro normativo di riferimento ci si è ancorati soprattutto alla libertà di impresa; per un commento S. BENVENUTI, *La libertà accademica nello spazio europeo*, in *federalismi.it*, n. 4, 2021) mentre nei contesti nazionali l'ampiezza di tale libertà varia a seconda del quadro normativo ma anche delle diverse tradizioni. Utili indicazioni sul contenuto delle libertà universitarie vengono dalla Dichiarazione del 1915 dell'Associazione americana dei professori universitari o AAUP ([https://aaup-ai.org/Documents/Principles/Gen\\_Dec\\_Princ.pdf](https://aaup-ai.org/Documents/Principles/Gen_Dec_Princ.pdf)) secondo cui la libertà accademica consiste nella libertà assoluta di pensiero, di ricerca e di espressione necessaria per svolgere gli obblighi professionali dei professori universitari (termini analoghi sono impiegati nella dichiarazione del 1940 della stessa Associazione: [www.aaup.org/report/1940-statement-principles-academic-freedom-and-tenure](https://www.aaup.org/report/1940-statement-principles-academic-freedom-and-tenure)). Come sostiene O. BEAUD, *Reflection on the concept of academic freedom*, in *European Review of History*, vol. 27, 2020, 618, delle varie estrinsecazioni delle libertà universitarie (libertà di insegnamento, di ricerca e di espressione fuori o dentro le mura universitarie) quella su cui oggi più si insisterebbe sarebbe la libertà di ricerca e di pubblicazione. Per approfondimenti: J. VERGER, *Comment sont nées les libertés académiques*, in *Le Courrier de l'UNESCO*, nov. 2001; M.W. FINKIN, R.C. POST, *For the Common Good, Principles of American Academic Freedom*, New Haven, Yale University Press, 2009; R. POST, *The structure of Academic Freedom*, in E. BARENDT (Ed.), *Academic Freedom and the Law. A Comparative Study*, Oxford, Hart Publishing, 2010; T. CARRAN, L. MALLINSON, *Academic Freedom in the U.K.: Legal and Normative Protection in A Comparative Context*, Project Report. University and College Union, Lincoln, 2017. Si vedano anche la Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del 30 giugno 2006 [PACE - Recommendation 1762 \(2006\)](https://www.coe.int/t/e/ta/ta06/ta06017.asp) - [Academic freedom and university autonomy \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/ta/ta06/ta06017.asp) e le dichiarazioni adottate nell'ambito del processo di Bologna.



(formula che meglio esprime nell'Europa continentale il contenuto della 'libertà accademica' del mondo anglosassone). Si tratta di individuare l'evoluzione dei concetti e delle forme di espressione dell'autonomia (nel doppio profilo indicato) considerando le diverse dimensioni delle libertà universitarie, intese come protezione da poteri esterni al mondo accademico ma anche come estrinsecazione di varie libertà, secondo la definizione di George Vedel<sup>23</sup>. Nonostante la stretta correlazione tra libertà degli universitari e libertà delle università, non si tratta di un rapporto a senso unico. Come in altri paesi, anche in Francia esiste un mutevole equilibrio tra autonomia dell'istituzione e libertà dei singoli e le riforme degli ultimi decenni hanno ridimensionato le tradizionali componenti del diritto 'corporativo' degli universitari (partecipazione agli organi di autogoverno, cooptazione, selezione tra pari) in nome dell'autonomia dell'istituzione, soprattutto dal punto di vista finanziario e della gestione del personale.

### 3.1. *Origini e caratteristiche generali della disciplina delle libertà universitarie in Francia*

Dopo il periodo medioevale – quando alle università, allora controllate dalla chiesa, vennero concesse le *franchises universitaires* ossia le esenzioni o immunità, anche giuridiche, di natura corporativa rispetto al diritto locale<sup>24</sup> – queste istituzioni, sottoposte ad un regime accentrato durante il periodo assolutistico, vennero travolte con quel regime dalla rivoluzione che le sostituì con una serie di scuole speciali<sup>25</sup>. Nel periodo imperiale l'università venne rifondata come corpo unico dello Stato (a differenza delle corporazioni universitarie autonome dell'*ancien régime*) riunendo cinque tipi di facoltà e con il monopolio dell'insegnamento e del conferimento dei diplomi universitari (decreto del 17 marzo 1808) mentre rimaneva il binomio università-scuole speciali – ossia la distinzione tra formazione ordinaria e formazione elitaria nelle grandi scuole – che si è mantenuto finora<sup>26</sup>, nonostante alcune recenti iniziative della prima Presidenza Macron<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Autore della formulazione sulla libertà dei professori universitari della decisione del *Conseil constitutionnel* del 1984 (di cui era all'epoca componente). Per G. VEDEL, *Les libertés universitaires*, in *Revue de l'enseignement supérieur*, n. 4, 1960, 134, la libertà accademica è una 'libertà fatta di libertà' (pensare, pubblicare, insegnare ed esprimersi). Vedi anche O. BEAUD, *Les libertés universitaires*, in *Académie des Sciences Morales et Politiques*, 9 novembre 2009. Estesamente sull'argomento: O. BEAUD, *Les libertés universitaires à l'abandon?*, Paris, Dalloz, 2010.

<sup>24</sup> Vedi O. BEAUD, *Les libertés universitaires*, in *Commentaire*, vol. 129, n. 1, 2010, 175-196.

<sup>25</sup> All'origine (1794) le grandi scuole erano limitate ai settori tecnico-professionali.

<sup>26</sup> Come rileva M. CALAMO SPECCHIA, *Lo statuto dell'Università in Francia. Dalle Ecoles napoleoniche all'autonomia costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2009, 664 «escludendo accuratamente dall'Università le discipline strettamente tecniche la cui formazione viene conferita a istituti specializzati, Napoleone è responsabile del peculiare sistema formativo francese, unico in Europa, che prevede una separazione dell'insegnamento universitario tra grandi scuole, da un lato, e università, dall'altro: le prime specializzate nell'insegnamento dell'ingegneria, del commercio, dell'agronomia, della formazione dei pubblici funzionari, e le seconde esclusive di alcune materie, come la medicina e la giurisprudenza».

<sup>27</sup> Macron è riuscito a portare a compimento l'intenzione di chiudere l'ENA, la scuola elitaria degli alti funzionari pubblici e dei politici, anche per le pressioni delle proteste anti-elitarie immediatamente precedenti il deflagrare della pandemia (*gilets jaunes*). Al posto dell'ENA viene creato un 'Institut du Service public' (ISP), sorta di *école publique de management*. Si mette anche fine alla prassi di assunzione diretta presso i grandi corpi statali (*Conseil d'État, Inspection générale des finances, Cour des comptes*) dei diplomati della scuola. I diplomati dell'ISP saranno «administrateurs de l'État» che dovranno fare la gavetta sul campo, in prefettura o nelle amministrazioni. L'ordinanza del 2 giugno 2021 che riforma l'inquadramento superiore della funzione pubblica dello Stato ([www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000043595044/](http://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000043595044/)) rivisita tutte le tappe del percorso

Il sistema centralizzato dell'Impero rimarrà fino alla III Repubblica. Con le riforme di quel periodo le facoltà vennero dotate di autonomia organizzativa e funzionale, e persino finanziaria. Si passò dunque da una visione accentrata dell'istituzione università, ad una autonomia delle singole facoltà pur con l'intenzione di fonderle in grandi istituti universitari (i legami tra di esse in realtà erano blandi). Al periodo della terza Repubblica si fanno risalire anche alcune leggi di grande rilievo per la configurazione del ruolo dei docenti e delle libertà universitarie in generale<sup>28</sup>.

Con la legge Faure del 12 novembre 1968 vennero ricreate le università multidisciplinari dalla fusione delle precedenti distinte facoltà. Successivamente, si sono alternate riforme con finalità differenti, ed a volte contraddittorie, tese principalmente a migliorare la competitività internazionale del sistema universitario e le ricadute socio-economiche della formazione universitaria, soprattutto nell'era dell'università di massa.

Con riferimento agli aspetti sia individuali/del personale che funzionali/istituzionali, diverse sono le tipologie di provvedimenti normativi che disciplinano il mondo dell'istruzione superiore e della ricerca in Francia, comprendendo oltre a leggi specifiche (1984, 2007) anche disposizioni all'interno dei codici dell'istruzione (2000) e della ricerca (2004), leggi che si occupano principalmente del finanziamento della ricerca (2006, 2020) e una serie di decreti del Governo in materia di *status* dei docenti (in particolare, quelli del 2009<sup>29</sup>).

L'autonomia universitaria, nel senso di autogoverno, è stata sancita dalle leggi Faure del 1968, Savary del 1984 e Pécresse del 2007: pur nelle modifiche successive che hanno inciso su singoli aspetti, le università rimangono gestite da organi di autogoverno (i principali sono attualmente tre: Consiglio di amministrazione con funzioni deliberative, Consiglio scientifico e Consiglio degli studi e della vita universitaria con funzioni consultive) che non sono però del tutto espressione delle comunità di lavoratori ed utenti delle università dal momento che il CDA è composto anche da soggetti esterni (col tempo la loro percentuale è anzi aumentata). A tali organi inoltre si aggiunge forse quello più importante, ossia il presidente dell'università, originariamente un *primus inter pares* ma col tempo diventato il vero gestore dell'università in collaborazione con il CDA.

Dal 1968 in poi si passa sostanzialmente attraverso tre principali modelli di organizzazione universitaria. Da una logica di tipo centralista si transita ad un modello poliforme in cui i diversi interessi interni al mondo universitario vengono tenuti in considerazione (con i diversi consigli con funzioni distinte ma integrate: è la legge Savary). Successivamente, con la legge sull'autonomia universitaria del 2007 si depotenziano i consigli consultivi e si rafforza la figura apicale del presidente dell'università in stretta sinergia con il Consiglio di amministrazione<sup>30</sup>. Questo nuovo

---

professionale dei quadri superiori dello Stato, dal reclutamento e dalla formazione nel nuovo Istituto nazionale fino all'accesso alle più alte responsabilità.

<sup>28</sup> Ad esempio: Decreto del 25 marzo 1873 che istituisce il Comitato consultivo dell'insegnamento pubblico; Legge 27 febbraio 1880 relativa al Consiglio superiore dell'istruzione pubblica ed ai Consigli accademici; Decreto del 28 dicembre 1885 sull'organizzazione delle facoltà e delle scuole di insegnamento superiore; Ordinanza del 22 novembre 1945 relativa alla nomina dei professori dell'università.

<sup>29</sup> Per un commento sui quali si rinvia a O. DORD, *Réforme du statut des enseignants-chercheurs: universités vs. universitaires?*, in *AJDA*, n. 6, 2010, 323 ss.

<sup>30</sup> Per una disamina accurata dei vari passaggi in relazione a reclutamento, carriera e più in generale a diritti e doveri dei docenti si rinvia a G. SGUEO, *Il sistema di reclutamento e lo status giuridico degli "enseignants-chercheurs" di diritto in Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2010, 787 ss.

sistema, solo parzialmente corretto (in senso ancora più presidenzialista) dalla legge sul finanziamento della ricerca del dicembre 2020, che come nel 2007 ha suscitato l'opposizione dei professori universitari il cui ruolo viene depotenziato, vale sia per l'organizzazione generale dell'università (la *governance*) che per il reclutamento e le carriere dei docenti, con un ridimensionamento del principio della selezione tra pari e dell'abilitazione nazionale che premiando il livello locale, e dunque l'autonomia delle singole università, rischia però di creare fenomeni di provincialismo e nepotismo. In questo succedersi di numerosi interventi riformisti, il tema delle libertà accademiche non sempre è riuscito a raggiungere il livello del dibattito pubblico. La stessa autonomia universitaria, introdotta a partire dalla legge Préresse del 2007, è giustificata alla luce dell'ottenimento di migliori *performance* e di maggiore competitività internazionale.

### **3.2. In particolare, le leggi del 1984 sull'insegnamento superiore e del 2007 sulle libertà e responsabilità delle università**

Un provvedimento importante per la costituzionalizzazione della libertà accademica è rappresentato dalla legge sull'insegnamento superiore, detta legge Savary, del 26 gennaio 1984<sup>31</sup>, e dalla collegata pronuncia del 20 gennaio 1984 del *Conseil constitutionnel* che ha esaminato in via preventiva la legge enucleando un diritto costituzionale all'autonomia dei professori universitari. Pur in assenza di una disposizione costituzionale specifica a tutela delle libertà universitarie, il *Conseil* ha infatti inserito nel *bloc de constitutionnalité* la libertà universitaria ritenendo che «l'insegnamento e la ricerca non solo consentono ma richiedono che la libertà di espressione e l'indipendenza del corpo docente siano garantite» e dunque che l'indipendenza dei professori universitari è un principio costituzionale, ossia è un principio «garantito dalle leggi della Repubblica»<sup>32</sup> di cui al preambolo della Costituzione del 1946 e parte del diritto costituzionale sostanziale della Quinta Repubblica e che comprende sia un elemento personale/soggettivo che un elemento istituzionale/funzionale<sup>33</sup>. Questa libertà viene prevista dal *Code de l'éducation* che

<sup>31</sup> La legge ha introdotto la nozione di «servizio pubblico di insegnamento superiore», ed ha stabilito le quattro missioni dell'insegnamento superiore (formazione iniziale e continua, ricerca scientifica, diffusione della cultura scientifica e dell'informazione scientifica e tecnica, cooperazione internazionale). Dal punto di vista istituzionale, la legge ha creato gli enti pubblici a carattere scientifico, culturale e professionale, includendovi le università ma anche gli istituti politecnici, le scuole normali superiori, le scuole francesi all'estero e i grandi 'établissements': si intendeva così unificare il servizio pubblico dell'insegnamento superiore e dare alle 'scuole' le stesse regole delle università. La legge ha confermato l'esistenza di una conferenza dei vertici degli enti pubblici di carattere scientifico, culturale e professionale, più nota come Conferenza dei presidenti delle università. Ha istituito anche un Comitato nazionale di valutazione degli enti pubblici di carattere scientifico, culturale e professionale ed ha previsto alcuni limiti interni o deontologici/doveri alla libertà degli universitari.

<sup>32</sup> In particolare con riferimento alla legge del 12 luglio 1875 sulla libertà dell'insegnamento superiore ed alla legge del 30 novembre 1875 che attribuisce ai professori universitari il privilegio di cumulare l'insegnamento universitario con il mandato parlamentare, cumulo che è vietato ai *maîtres de conférences*. [Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984 | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](#).

<sup>33</sup> Come ricorda M. CALAMO SPECCHIA, *Lo statuto dell'Università in Francia. Dalle Ecoles napoleoniche all'autonomia costituzionale*, cit., 671, questa duplice natura del principio di indipendenza è stata ripresa da una decisione del Tribunale costituzionale tedesco del 29 maggio 1973.



all'art. L. 141-6 precisa che il servizio pubblico dell'insegnamento superiore «deve garantire all'insegnamento ed alla ricerca la possibilità di libero sviluppo scientifico, creativo e critico»<sup>34</sup>. Da questo principio deriva l'obbligo di assicurare una rappresentanza autentica e propria nei consigli della comunità universitaria ai professori universitari ed ai *maîtres de conférences*<sup>35</sup>. La decisione va però bene interpretata<sup>36</sup>: in effetti si trattava principalmente di sancire l'indipendenza dei professori rispetto ai *maîtres de conférences*, ossia di proteggere la collocazione dei professori nei diversi consigli di selezione così confermando il principio elettivo degli organi di autogestione contro il predominio sindacale dei *maîtres* evitando il collegio elettorale unico<sup>37</sup>.

Dopo una legge del 18 aprile 2006 sulla programmazione della ricerca, che non ha modificato il modello organizzativo delle università, è intervenuta l'ultima riforma strutturale dell'Università francese in ordine di tempo che è la *Loi relative aux libertés et responsabilités des universités* (detta LRU o loi Pécresse o anche legge sull'autonomia delle università), adottata sotto il governo di François Fillon (legge n. 2007-1199 del 10 agosto 2007<sup>38</sup>). Tra le innovazioni della riforma, vi è il cambiamento della *governance* delle università (una apposita sezione è stata inserita nel codice dell'istruzione). Il Consiglio di amministrazione include un numero inferiore di componenti che sono per lo più esterni al mondo universitario, tra cui rappresentanti delle collettività territoriali (regioni), del mondo socio-economico e un dirigente di impresa. Non vi sono invece più i rappresentanti dei sindacati, di associazioni scientifiche e culturali, di organismi di settore dell'economia sociale e dei grandi servizi pubblici. La stessa comunità universitaria vi è meno rappresentata. Il CDA accresce le proprie competenze a spese del Consiglio scientifico e del Consiglio degli studi e della vita universitaria, che non possono più proporre al CDA gli orientamenti da adottare rispettivamente nell'ambito della politica scientifica e in quella sugli insegnamenti, ma sono soltanto consultati. Cambiano le modalità di elezione del presidente dell'università che è eletto dai membri elettivi del CDA a maggioranza assoluta e non più dall'insieme dei tre consigli. Il suo mandato coincide con quello del CDA (4 anni, rinnovabili una sola volta). Il ruolo del presidente è rafforzato: può discrezionalmente impiegare per funzioni di docenza, ricerca o amministrative personale a contratto a tempo determinato, compresi docenti stranieri, usando la leva delle retribuzioni per reclutare docenti di fama. Non è più

<sup>34</sup> Versione in vigore dal 2000: «Il servizio pubblico dell'insegnamento superiore è laico ed indipendente da ogni impresa politica, economica, religiosa o ideologica; tende all'obiettività del sapere; rispetta la diversità delle opinioni. Deve garantire la diversità delle opinioni. Deve assicurare all'insegnamento e alla ricerca le possibilità del loro libero sviluppo scientifico, creativo e critico»: Chapitre unique. (Articles L141-1 à L141-6) - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

<sup>35</sup> Con una successiva decisione del 1995 si è stabilito che anche ai *maîtres de conférences* si applica lo stesso principio costituzionale di indipendenza dei docenti universitari e con un'altra del 2010 il *Conseil* ha esteso il principio di indipendenza di professori e *maîtres* alla fase del reclutamento, atto fondativo della carriera, affermando che il principio di indipendenza significa che le due categorie di docenti sono scelti dai loro pari.

<sup>36</sup> Così J-B. THIERRY, *Les libertés universitaires*, <https://sinelege.hypotheses.org/3882>.

<sup>37</sup> Il collegio elettorale unico per la selezione dei diversi consigli delle università, considerando che i professori universitari sono percentualmente molti meno dei *maîtres de conférences* e delle altre figure della docenza, avrebbe violato il principio di eguaglianza della rappresentanza, che è ritenuto valido anche al di fuori della rappresentanza politica. In questo caso si lega il profilo individuale a quello istituzionale delle libertà universitarie.

<sup>38</sup> [Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités \(1\)](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2007/8/10/2007-1199). - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

obbligatoriamente un professore ma può essere anche un ricercatore, un *maître* ed altre figure assimilate.

La legge è stata criticata dalla maggior parte delle organizzazioni studentesche, dai sindacati dei docenti<sup>39</sup>, mentre la Conferenza dei presidenti delle università ha espresso un giudizio sostanzialmente positivo.

### **3.3. Profili individuali e profili funzionali delle libertà accademiche: un'evoluzione con luci ed ombre**

Professori e ricercatori universitari godono di uno *status* particolare rispetto agli altri dipendenti pubblici<sup>40</sup>. Si tratta di uno *status* di livello costituzionale che deroga al diritto comune della funzione pubblica.

Le procedure di reclutamento, di carriera e disciplinari dei docenti universitari sono gestite secondo il sistema della valutazione tra pari. La legge Pécresse ha modificato le modalità di reclutamento dei docenti nella parte relativa alla selezione locale (considerando il sistema in due fasi: una nazionale sotto forma di abilitazione e l'altra locale). Infatti, le commissioni di specialisti composte maggioritariamente (tra il 60 e il 70%) da membri elettivi appartenenti all'università che bandisce la selezione, e in via minoritaria (tra il 30 e il 40%) da membri esterni nominati dal presidente dell'università, rispettando la parità numerica tra professori e *maîtres de conférences* e in funzione per tre anni, sono state sostituite da comitati di selezione nominati per ciascun posto bandito dal CDA su proposta del presidente e su parere del Consiglio scientifico e composti in misura maggioritaria da specialisti e per il resto da membri esterni all'università. Al presidente dell'università è stato attribuito il diritto di veto su ogni assunzione.

Professori e *maîtres de conférences* non sono gerarchicamente subordinati al rettore o al preside e sono nominati dal Presidente della Repubblica (i professori) o dal Ministro dell'insegnamento superiore e della ricerca (i *maîtres*). I docenti universitari godono di libertà di espressione limitata solo dai principi di tolleranza e obiettività, conformemente alle tradizioni universitarie ed alle disposizioni del codice dell'istruzione. Non sono sottoposti dunque all'obbligo di neutralità che spetta invece agli altri funzionari pubblici considerando che hanno il compito di diffondere la conoscenza pubblicamente al di là dei ristretti ambiti accademici<sup>41</sup>.

Tuttavia, relativamente al tipo di autonomia di cui i docenti universitari godono rispetto agli altri funzionari pubblici, si evidenziano alcune opacità. Infatti, la giurisprudenza amministrativa,

<sup>39</sup> 'Appel des Cordeliers': secondo la petizione ([www.inra.cgt.fr/actualites/defense-recherche/reforme2007/appel-des-cordeliers.pdf](http://www.inra.cgt.fr/actualites/defense-recherche/reforme2007/appel-des-cordeliers.pdf)) nonostante gli obiettivi proclamati, la legge avrebbe avuto lo scopo di «ristrutturare il paesaggio universitario istituendo dei meccanismi concorrenziali tra università ed individui riducendo l'espressione e il controllo democratico, all'opposto di una logica di servizio pubblico». [www.affordance.info/mon\\_weblog/2007/09/appel-des-corde.html](http://www.affordance.info/mon_weblog/2007/09/appel-des-corde.html).

<sup>40</sup> Decreto n° 2019-1108 del 30 ottobre 2019 che modifica il decreto n° 84-431 del 6 giugno 1984 che stabilisce le disposizioni statutarie comuni applicabili agli *enseignants-chercheurs* e che disciplina lo statuto particolare del corpo dei professori delle università e del corpo dei *maîtres de conférences*: [www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039296813](http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039296813).

<sup>41</sup> P. BLANCHET, *Le projet de Loi de programmation pour la recherche poursuit les attaques contre le statut particulier des universitaires pour s'emparer de l'université*, in *Langage et société*, n. 169, 2020.

a differenza di quella costituzionale, sembra garantire un livello più attenuato di protezione. Il Consiglio di Stato «si rifugia frequentemente dietro le necessità del servizio per consentire violazioni a questa libertà, che si tratti ad esempio dell'obbligo di residenza o della regola dell'*exeat*»<sup>42</sup>.

Ci sono dunque fragilità giuridiche e fragilità fattuali, oltre alle note fragilità economiche. Infatti, anche se il codice dell'istruzione all'art. L. 712-3 stabilisce che il servizio pubblico dell'insegnamento superiore è laico ed indipendente da qualunque attività politica, economica, religiosa o ideologica, tuttavia nei consigli di amministrazione siedono personalità esterne al mondo universitario. Sotto il profilo fattuale, la fragilità dell'autonomia degli universitari è data dal moltiplicarsi degli oneri amministrativi e gestionali. Di conseguenza, anche il prestigio della professione si appanna agli occhi della società, dal momento che l'università subisce una progressiva 'liceizzazione'.

Sia la legge Faure che la legge Savary avevano l'obiettivo di dare più autonomia alle università che però continuano a restare intrappolate tra un'autonomia puramente manageriale/amministrativa e la dipendenza dal Ministero, soprattutto in termini di finanziamento. La legge del 10 agosto 2007 presenta difetti simili: nel cercare di rafforzare l'autonomia finanziaria delle università si concentrano poteri manageriali nel preside e nel Consiglio di amministrazione così indebolendo il controllo del corpo accademico sulla *governance* stessa ed attribuendo una «direzione aziendalistica e manageriale» all'intero processo di gestione universitaria<sup>43</sup>.

Il problema dell'autonomia universitaria in Francia è ben riassunto da Olivier Beaud: mentre fino al 1968 le università erano tecnicamente del tutto subordinate allo Stato e dunque prive di ogni autonomia (il rettore era l'equivalente del prefetto)<sup>44</sup>, ma di fatto gli universitari godevano di ampi spazi di libertà grazie all'esistenza di regole informali e consuetudinarie e del fatto che non si applicava il principio gerarchico, dalla fine degli anni '60 lo Stato (l'amministrazione centrale dell'insegnamento superiore) avrebbe dato un contenuto effettivo al suo teorico controllo centralista attraverso una serie di riforme. Si sarebbe così passati da «una pseudo-Università napoleonica, fondata di fatto su una ampia autogestione, ad una Università davvero napoleonica dove la rue Descartes, sede dell'attuale Ministero dell'insegnamento superiore, impone i suoi diktat a delle università prigioniere dello Stato per motivi finanziari»<sup>45</sup>.

In particolare la legge del 2007, contestata dalla maggior parte del mondo universitario, ha valorizzato il profilo 'funzionale' dell'università<sup>46</sup>, sembrando voler imporre a queste un progetto

<sup>42</sup> J-B. THIERRY, *Les libertés universitaires*, cit. Come ricorda anche O. BEAUD, *Les libertés universitaires*, cit., 177, il Consiglio di Stato tende a trattare gli universitari come funzionari ordinari sottoposti a superiori gerarchici ed alla legge aurea dell'«interesse del servizio...discrezionalmente dettato dai testi regolamentari, dall'amministrazione centrale e parimenti discrezionalmente applicato dai responsabili dell'università».

<sup>43</sup> A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo*, Milano, 2016, 18.

<sup>44</sup> Vedi M. DOBBINS, *French Higher Education Governance after Shanghai: More State, More Market, and More Humboldt*, in *Comparative & International Higher Education*, vol. 5, 2013, 31-32.

<sup>45</sup> O. BEAUD, *Les libertés universitaires*, cit.

<sup>46</sup> Come rileva C. DE MONTLIBERT, *Oui chef, bien chef*, in C.A. BRISSET, *L'université et la recherche en colère. Un mouvement social inédit*, Vulaines sur Seine, 2009, 62, mentre nella concezione liberale le libertà universitarie sono intese come libertà-autonomia, tali da proteggere l'università dal mondo esterno (garanzia negativa), nella concezione funzionale le libertà universitarie possono

‘neo-liberale’<sup>47</sup>. Tentativi precedenti nella stessa direzione erano stati interrotti per le proteste del mondo universitario (progetto di legge Devaquet nel 1986, progetto Raffarin nel 2003) mentre solo indirettamente questo approccio sarebbe penetrato nelle università attraverso il processo di Bologna nel 1999 e la legge Villepin nel 2006. In effetti è a partire dalla legge del 2007 che la *governance* universitaria è stata riformulata, dando molti poteri ai presidenti delle università, benchè siano eletti dai loro pari e non gerarchicamente superiori ad essi. Altra limitazione è il ricorso massiccio a figure a contratto per insegnamento e ricerca universitaria. Questa nuova logica è stata definita come ‘feudalesimo accademico’ in quanto potenzialmente dannosa per l’autonomia professionale dei docenti<sup>48</sup>.

Alla trasformazione burocratica del docente universitario, che è tendenza comune alle università riformate dalle leggi di adeguamento al processo di Bologna ed alla strategia di Lisbona negli ultimi 10-15 anni in tutta Europa, si aggiungono altri tipi di limitazioni tipiche del caso francese: la politicizzazione e lo strapotere delle rappresentanze studentesche, la *governance* di tipo presidenziale che caratterizza l’autogoverno.

#### **4. La riforma dell’organizzazione e del finanziamento del sistema universitario del 24 dicembre 2020**

Il progetto di legge «sulla programmazione della ricerca per gli anni 2021-2030 e che introduce diverse disposizioni relative alla ricerca e all’insegnamento superiore» (LPPR)<sup>49</sup> è stato approvato in Consiglio dei Ministri il 22 luglio 2020 e immediatamente depositato all’Assemblea nazionale per concludere il proprio iter legislativo il 20 novembre. Dopo la verifica del *Conseil constitutionnel* (decisione del 21 dicembre 2020) la legge è stata pubblicata il 26 dicembre 2020<sup>50</sup>.

La legge si inserisce in una logica di continuità con provvedimenti precedenti<sup>51</sup>, con l’obiettivo di rimediare al sotto-finanziamento cronico della ricerca (portandolo almeno alla media OCSE, ossia il 3% del PIL), migliorare l’attrattività delle professioni scientifiche, facilitare il reclutamento dei giovani ricercatori, definire gli strumenti di cooperazione con le imprese private ed introdurre diverse misure sulla *governance* degli enti pubblici di carattere scientifico, culturale e professionale (EPSCP).

---

essere intese come libertà-partecipazione, in quanto consentirebbero all’università di partecipare alla vita della società, ossia di occuparsi in collaborazione con lo Stato ed i gruppi economici e sociali dello sviluppo della società.

<sup>47</sup> Così P. BLANCHET, *Le projet de Loi de programmation pour la recherche poursuit les attaques contre le statut particulier des universitaires pour s’emparer de l’université*, cit.

<sup>48</sup> P. JOURDE, *L’université féodale de demain*, in *Le Monde Diplomatique*, aprile 2008. Secondo M. DOBBINS, *French Higher Education Governance after Shanghai*, cit., 33, i sintomi della *market-based governance* sono: *deregulated personnel recruitment, global performance-based budgeting, entrepreneurial management, ex post quality assurance*.

<sup>49</sup> Loi de programmation de la recherche 2021-2030 LPPR | Vie publique.fr (vie-publique.fr)

<sup>50</sup> Il progetto non faceva parte del programma di governo anche se si ispira ad una raccomandazione contenuta in un rapporto dell’Assemblea nazionale sulla valutazione del finanziamento pubblico della ricerca universitaria del 25 luglio 2018. Inoltre il Presidente Macron vi aveva fatto un accenno in occasione degli 80 anni del CNRS.

<sup>51</sup> A. LEGRAND, *Des changements non négligeables dans le paysage de l’enseignement supérieur et de la recherche*, in *AJDA*, n. 10, 2021, 544 ss.

Per quanto riguarda la parte finanziaria, ha incontrato una certa opposizione in Senato la lunga durata del periodo di programmazione, di ben 10 anni, mentre le leggi precedenti non andavano oltre i 3-5 anni. I senatori hanno ritenuto che un periodo così lungo potesse far diminuire in termini relativi i finanziamenti ed hanno insistito per prevedere una rivalutazione periodica ('clause de revoyure') ed un eventuale aumento delle somme per far fronte all'inflazione. Circa i meccanismi di finanziamento, si cerca di superare la prassi dei finanziamenti pubblici a pioggia a favore di finanziamenti su progetto tramite grandi bandi pubblici. Per il reclutamento delle varie figure della docenza universitaria si tende a diminuire il ruolo della 'qualificazione' nazionale per privilegiare una selezione a livello locale tramite comitati di selezione composti in maniera mista e con un ruolo importante del presidente delle università. C'è poi il ricorso privilegiato a contratti per favorire ancor di più la sinergia col privato e col mercato. Si riorganizza il servizio di ricerca (allargamento del perimetro della ricerca pubblica, valutazione della ricerca) e c'è l'introduzione di disposizioni di principio sui valori accademici. Si tratta dell'aggiunta all'art. L. 952-2 del codice dell'istruzione, nella parte che consacra l'indipendenza e la libertà di espressione degli universitari, della precisazione secondo cui «le libertà accademiche si esercitano conformemente al principio di natura costituzionale di indipendenza degli insegnanti-ricercatori» e della previsione, inserita nel codice della ricerca, del rispetto dell'integrità scientifica («L'integrità scientifica contribuisce a garantire l'imparzialità delle ricerche e l'oggettività del loro risultato»: nuovo comma 2 dell'art. L. 211-2).

Per quanto riguarda le misure sulle carriere dei docenti, si è trattato di un pacchetto di interventi teso al miglioramento delle retribuzioni ed all'introduzione di procedure di reclutamento o di progressione di carriera che – in via definitiva per alcune figure, sperimentale per altre e in percentuale e su autorizzazione per altre ancora – finiscono con il discostarsi sempre di più dal classico modello dell'abilitazione nazionale che già aveva subito negli anni precedenti una serie di deroghe ed eccezioni. In particolare si tratta delle seguenti procedure innovative di reclutamento: la previsione delle cosiddette cattedre per professori junior (possibilità di reclutare 'su progetto' con contratti di diritto pubblico o contratti di *pré-titularisation* della durata da 3 a 6 anni giovani privi di abilitazione nazionale e poi stabilizzarli alla fine del contratto) tramite comitati locali composti da docenti universitari di cui almeno metà esterni alle università che reclutano sia per la selezione iniziale che per la stabilizzazione: queste cattedre non devono eccedere una certa percentuale dei posti messi a concorso e devono essere richieste dalle università giustificandone la necessità (progetti strategici, innovativi, interdisciplinari, etc.); l'eliminazione definitiva della necessità di abilitazione nazionale dei *maîtres de conférences* di ruolo per l'accesso al ruolo di professore universitario (anche qui con procedura locale soggetta però a regole di selezione tra pari ed altre cautele); l'eliminazione in via sperimentale fino al 2024 dell'abilitazione nazionale per l'ingresso nel ruolo dei *maîtres de conférences* dei giovani in possesso di dottorato o titolo equivalente (sempre con selezione locale e con una serie di cautele). Dunque si elimina definitivamente l'abilitazione nazionale per i *maîtres de conférences titulaires* (per il passaggio alla fascia dei professori) e in via sperimentale per altre figure (su richiesta delle università, autorizzazione del Ministero e per percentuali limitate oltre che per un periodo definito di



sperimentazione da valutare successivamente), che da dottori di ricerca attraverso un percorso contrattuale e con doppia selezione prima e dopo il contratto possono diventare professori universitari. Eccezioni sono ancora previste per alcune discipline: personale sanitario, percorsi di aggregazione.

Prima della riforma la selezione delle due principali figure di docenti universitari, ossia *professeurs* e *maîtres de conférences*, era organizzata in un procedimento duplice, in cui l'abilitazione nazionale attraverso la sezione specializzata per settore disciplinare del Consiglio nazionale delle università<sup>52</sup> precedeva la selezione locale. A questa regola generale facevano, e continuano a fare eccezione, alcune discipline come diritto, economia e scienze politiche in cui l'abilitazione nazionale ad opera del Consiglio nazionale delle università è sostituita dal concorso nazionale di *agrégation*. Ma mentre nell'abilitazione nazionale ogni ricercatore è valutato da una sezione del CNU competente per materia, nei comitati di selezione locali, anche se composti da docenti di livello almeno pari a quello che deve essere selezionato, non vi è garanzia della presenza di docenti della stessa materia. In tal modo si premierebbe l'interdisciplinarietà di alcuni tipi di ricerche. Inoltre si lega il reclutamento al tipo specifico di ricerca che quell'istituto vuole portare avanti e si dà al presidente dell'università la facoltà di accettare o meno la selezione effettuata dai comitati (senza esprimersi sui profili scientifici), sempre al fine di portare avanti una specifica strategia di ricerca e di reclutamento. Anche se si tratta di un approccio che favorisce l'autonomia dei singoli enti vi è però la possibilità che la valutazione non tenga conto se non in parte dei meriti scientifici. Anche questo è un segno dei tempi: al docente universitario vengono richieste doti sempre più lontane da quelle finalizzate esclusivamente alla ricerca e alla produzione scientifica o allo svolgimento di didattica di alto livello. Inoltre, se la figura dei presidenti dell'università è valorizzata (il *trend* è quello del 2007 che viene confermato) l'organo che li riunisce viene ridimensionato.

La legge sembra inoltre modificare l'equilibrio tra l'autonomia delle istituzioni dell'insegnamento superiore e la valorizzazione delle libertà accademiche<sup>53</sup>. L'accento messo sulla prima a detrimento delle seconde spiegherebbe le reazioni negative suscitate dal testo tra i docenti universitari. Quello che si teme è che l'aumento dell'autonomia delle istituzioni universitarie, abbinata alla trasformazione in senso 'presidenzialista' o 'verticistica' della *governance*, possa incidere sul reclutamento del personale rispondendo a logiche personalistiche e localiste senza la garanzia di serenità ed indipendenza che una valutazione nazionale tra pari (della stessa disciplina) dovrebbe avere. Lo scopo della riforma è quello di dare più autonomia alle università consentendo ad esse non solo di gestire i fondi di ricerca ma anche il reclutamento del personale. Questo può avere dei vantaggi ma anche dei rischi. I vantaggi sono quelli di scegliersi le ricerche e le competenze che si preferiscono (e dunque le persone) i rischi sono quelli dei conflitti di

<sup>52</sup> Il Consiglio nazionale delle università, disciplinato dal decreto n° 92-70 del 16 gennaio 1992, adotta misure individuali su qualificazione, reclutamento e carriera dei docenti universitari (sulla base del decreto n°84-431 del 6 giugno 1984 contenente disposizioni statutarie comuni per i docenti universitari e riguardante lo statuto particolare dei corpi rispettivamente dei professori e dei *maîtres de conférences*). Si divide in 11 raggruppamenti, a loro volta divisi in 52 sezioni di cui ognuna corrisponde ad una disciplina. Vedi [CNU- Accueil \(conseil-national-des-universites.fr\)](http://CNU-Accueil.conseil-national-des-universites.fr).

<sup>53</sup> F. MELLERAY, *Autonomie universitaire versus libertés académiques*, in *AJDA*, n. 10, 2021, 561 ss.

interesse, corruzione, nepotismo e localismo. L'autonomia delle università sembra aver peggiorato l'autonomia degli universitari o perlomeno si genera un conflitto tra il profilo funzionale e quello personale della libertà accademica. Nonostante la previsione di una serie di cautele come quote, richieste, eccezioni, sperimentazioni, etc. è evidente che si va verso la delocalizzazione generale della selezione dei docenti universitari.

#### **4.1. La contestazione della legge e l'intervento del Conseil constitutionnel**

La legge è stata contestata dalla maggior parte delle istanze rappresentative dell'università e della ricerca, che, dopo aver manifestato prima dell'emergenza Covid, hanno organizzato scioperi e proteste anche in pieno confinamento, chiedendo a gran voce una sospensione del procedimento legislativo in un momento in cui la situazione sanitaria rendeva particolarmente difficile un vivace ed efficace dibattito democratico.

Da un lato si riteneva che attraverso una serie di aspetti tecnici si operasse un'ulteriore trasformazione/limitazione delle classiche libertà accademiche col perfezionamento di un modello universitario molto distante dalla tradizione. Dall'altro vi è stata una forte sensibilizzazione dell'opinione pubblica su alcuni temi etici, come il rispetto dei 'valori della Repubblica' e dell'integrità scientifica, a seguito di accadimenti di attualità come gli attentati terroristici e il dibattito scientifico in corso in relazione alla lotta al covid. In particolare, la discussione del progetto di legge al Senato è intervenuta in un momento particolare, nella seconda metà di ottobre 2020. La forte ondata emotiva suscitata dall'assassinio brutale di Samuel Paty ha riaperto il dibattito sull'*islamo-gauchisme* e sulla laicità nonché, più in generale, sul rispetto dei valori della Repubblica anche nelle ricerche universitarie. Altre questioni contingenti che hanno sollecitato una riflessione generale sulla libertà accademica sono stati gli episodi di blocco o sospensione di eventi culturali o accademici in sedi universitarie, che hanno indotto ad inserire nel progetto di legge in discussione anche una apposita disposizione 'anti-intrusione'.

Nel memorandum esplicativo che si accompagnava al progetto di legge, si legavano espressamente gli eventi terroristici del momento con la necessità di educare i cittadini di domani ai valori della Repubblica, soprattutto la laicità. Pertanto, durante l'iter di approvazione della legge il Senato il 28 ottobre ha proposto l'introduzione della seguente disposizione: «La libertà accademica è esercitata considerando i valori della Repubblica», suscitando le reazioni indignate del mondo accademico che ha parlato di violazione del principio di neutralità della scienza e dunque di una tendenza autoritaria, non solo per il contenuto della norma ma anche per la sua vaghezza e la mancanza di chiarezza circa le conseguenze della violazione.

Il 29 ottobre 2020 è stato lanciato un appello per impedire l'approvazione della legge<sup>54</sup> in cui in particolare si parlava di attacco alla libertà accademica senza precedenti perché, da un lato, si

---

<sup>54</sup> *Enseignement supérieur et recherche: Appel solennel pour la protection des libertés académiques et du droit d'étudier.* <https://academia.hypotheses.org/27287>. L'appello, presentato allo scopo di bloccare il passaggio della legge in Senato, è stato sottoscritto inizialmente da oltre 72 riviste scientifiche e da un numero elevato di associazioni scientifiche e sindacati.

escludeva «l'istanza nazionale elettiva e collegiale, il Consiglio nazionale delle università che assicura la rappresentazione propria ed autentica dei docenti universitari» dal reclutamento dei professori delle università nella loro interezza e di una parte dei *maîtres de conférences*. Dall'altro, con la disposizione che poi è stata modificata grazie proprio alle proteste, «per la prima volta nella storia dell'università francese, le libertà accademiche sono subordinate a dei valori politici, formulati in termini molto vaghi». Si chiedeva al Ministro Vidal di rispettare la Dichiarazione di Bonn sulla libertà della ricerca scientifica adottata dai ministri europei della ricerca il 20 ottobre 2020 dove si legge che la libertà di ricerca scientifica implica «il diritto di definire liberamente le questioni scientifiche» e il diritto «di scegliere e sviluppare ogni teoria per mettere in dubbio le idee preconcepite»<sup>55</sup>. Si criticava anche il finanziamento tramite bando su progetti diretti dall'Agenzia Nazionale della Ricerca, mentre molti ricercatori chiedevano il ritorno ad un finanziamento annuale regolare per garantire lo sviluppo anche dei progetti nell'ambito delle scienze sociali.

La grande mobilitazione del mondo dell'università e della ricerca – da segnalare le posizioni e gli studi pubblicati dalla prominente associazione *Qualité de la science française* (QSF)<sup>56</sup> – ha impedito che la disposizione più odiosa, quella sui valori della Repubblica, venisse inclusa nella sua versione iniziale nel testo finale della legge che è stato approvato dal Parlamento il 20 novembre 2020<sup>57</sup>. Tuttavia, l'approvazione della legge non ha posto fine alle polemiche. Il *Conseil constitutionnel* è stato adito dalle minoranze parlamentari, sostenute dalle memorie presentate da esponenti del mondo accademico. Nella decisione n. 2020-810 DC del 21 dicembre<sup>58</sup> il *Conseil* ha considerato conforme alla Costituzione quasi tutto il progetto di legge tranne l'articolo relativo al reato di intrusione ritenuto estraneo all'oggetto della legge (*cavalier législatif*). La decisione è stata molto criticata: se negli anni '80 il *Conseil* sarebbe riuscito a costruire uno statuto costituzionale dei docenti universitari questa decisione potrebbe cristallizzare un movimento inverso di riduzione delle libertà universitarie<sup>59</sup>.

Oggetto di contestazione erano, oltre che un generale rafforzamento della precarizzazione della ricerca e dell'insegnamento accademico, alcuni emendamenti approvati durante il confinamento senza nessun previo confronto con le parti sociali. Riguardo ad esempio alle procedure di reclutamento in deroga rispetto al sistema del concorso nazionale, il timore è che non si trattasse tanto di derogare quanto di aprire ad una nuova via di reclutamento modificando però profondamente il sistema tradizionale di reclutamento di diritto comune.

Secondo i ricorrenti l'abilitazione nazionale sarebbe rientrata nel principio dell'autonomia dei docenti universitari e dunque sarebbe a sua volta un principio garantito dalle leggi della

<sup>55</sup> [www.ria.ie/sites/default/files/bonn\\_declaration\\_on\\_freedom\\_of\\_scientific\\_research.pdf](http://www.ria.ie/sites/default/files/bonn_declaration_on_freedom_of_scientific_research.pdf).

<sup>56</sup> [www.qsf.fr/](http://www.qsf.fr/).

<sup>57</sup> Modificato dalla commissione mista paritaria il testo è diventato: «Les libertés académiques sont le gage de l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche français. Elles s'exercent conformément au principe à caractère constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs».

<sup>58</sup> Sintesi in italiano e testo integrale in francese in [Conseil-Constitutionnel-n.-2020-810.pdf \(dirittifondamentali.it\)](#).

<sup>59</sup> Per una vasta e argomentata critica di questa decisione si rinvia a J. BONNET, P.-Y. GAHDOUN, *La déconstruction des libertés universitaires par le Conseil constitutionnel. A propos de la décision n. 2020-810 DC du 21 décembre 2020*, in *AJDA*, n. 10, 2021.

Repubblica<sup>60</sup>, ma il *Conseil* ha distinto tra questo principio e le garanzie del principio stesso da non porre sullo stesso livello<sup>61</sup>. In particolare, il *Conseil*, nel ricordare l'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 (eguale accesso dei cittadini agli impieghi pubblici) ha ritenuto che questo principio non si opponga a che le regole di reclutamento siano differenziate a seconda dei meriti e dei servizi pubblici da ricoprire. Infine, la valutazione dei meriti dei candidati da reclutare è effettuata attraverso un procedimento complesso in tre tempi. Queste tre fasi di reclutamento ed idoneità garantirebbero una valutazione obiettiva dei meriti del docente in una selezione in cui sono i pari che decidono. Il professore è poi nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del presidente dell'università<sup>62</sup>. Analoghe considerazioni sono state effettuate in relazione all'art. 5 della legge, che inserisce a titolo sperimentale una deroga alla procedura dell'abilitazione nazionale per il reclutamento dei *maîtres de conférences*.

Il giudice costituzionale ha invece censurato, per vizio procedurale e senza entrare nel merito, la disposizione che introduceva una nuova ipotesi di reato di intrusione in un istituto universitario con l'obiettivo di creare disordine<sup>63</sup>. Ricordiamo che una delle componenti tradizionali delle 'franchises universitaires' in Francia è proprio il divieto per la polizia di penetrare nei locali universitari (tranne le ipotesi di flagranza di reato) facendo del presidente dell'università o suo delegato il responsabile della sicurezza dei luoghi.

<sup>60</sup> Si tratta di una delle cinque componenti del *bloc de constitutionalité*, individuata dal *Conseil* nella famosa decisione sulla libertà di associazione del 16 luglio 1971. Dopo aver avuto un grande successo fino alla fine degli anni '70 tali principi hanno visto un ridimensionamento successivo, anche per contrastare il timore di una deriva verso un 'governo dei giudici' con un potere troppo ampio di interpretazione del *Conseil*. Vedi L. FAVOREAU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, 24<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2022, 152 ss. Vedi anche B. GENEVOIS, *Une catégorie de principes de valeur constitutionnelle: les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, in *Revue française de droit administratif*, n. 3, 1998.

<sup>61</sup> La regola dell'abilitazione nazionale sarebbe solo una *garanzia legale* del principio generale riconosciuto dalle leggi della Repubblica dell'indipendenza dei docenti universitari. Secondo giurisprudenza consolidata del *Conseil constitutionnel* per potersi parlare di principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica ci vogliono tre condizioni: il principio fondamentale deve essere enunciato con grado di generalità sufficiente, deve riguardare domini essenziali per la vita di una nazione come sovranità, diritti e libertà fondamentali e organizzazione dei poteri pubblici; deve trovare ancoraggio in uno o più leggi intervenute sotto un regime repubblicano prima dell'entrata in vigore del preambolo della Costituzione del 1946; deve essere stato costantemente affermato da differenti leggi che lo organizzano (una sola eccezione ne ostacola il riconoscimento). Il Governo riteneva che questi tre profili non consentissero di identificare un tale principio: il carattere costante dell'affermazione del principio sarebbe stato assente. Infatti l'Ordinanza del 2 novembre del 1945 relativa alla nomina dei professori universitari, nell'espone i motivi che istituiscono l'abilitazione nazionale riferisce che nessuna qualifica da parte di istanze nazionali era prevista nella terza Repubblica per le cattedre nuove i cui titolari erano dunque nominati liberamente. Questo principio inoltre non sarebbe mai stato enunciato con un grado di generalità sufficiente. Lo stesso codice dell'istruzione afferma che i professori sono abilitati da un'istanza nazionale salvo eccezioni previste da statuti particolari. Questo spiega perché alcuni tipi di professori sono esentati da questa procedura, ad esempio i professori del *Collège de France*, quelli che hanno svolto attività simili all'estero, i professori dei conservatori di arti e mestieri, etc. La posizione dettagliata del Governo è reperibile a: [Observations du gouvernement - Décision n° 2020-810 DC du 21 décembre 2020 \[Loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur\] \(conseil-constitutionnel.fr\)](#).

<sup>62</sup> Tuttavia il *Conseil* ha precisato che il presidente non può rifiutare la nomina della persona che ha ricevuto parere favorevole della commissione se non per motivi amministrativi e non scientifici, altrimenti si violerebbe il principio di autonomia dei docenti universitari. Analogamente il presidente non può proporre la nomina di un candidato che abbia ottenuto una valutazione negativa da parte della commissione di valutazione.

<sup>63</sup> *Cronache costituzionali dall'estero. Francia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021.

## 5. Separatismo, sicurezza, laicità: il dibattito sui valori repubblicani e sull'identità nel periodo precedente alle tornate elettorali del 2022

Il dibattito sulle correnti dell'islamismo di sinistra nelle ricerche universitarie, privo di fondamenti teorici e di sviluppi pratici significativi, è solo un sintomo del malessere che attraversa il mondo universitario francese che è, a sua volta, parte di un disagio più ampio che attiene agli elementi culturali identificativi della società, alla storia coloniale del paese, e di riflesso alla sua memoria collettiva. Il rigurgito del terrorismo islamico è strettamente legato sia a quella storia che alle scelte di politica estera degli ultimi anni. Tutto ciò si è riversato nel discorso e nell'azione politica con l'adozione di controversi provvedimenti legislativi nell'ultima parte della presidenza di Macron e della legislatura 2017-2022.

La strumentalizzazione politica ha portato al centro dello scontro politico pre-elettorale anche la difesa delle libertà universitarie, collegandosi ai temi della sicurezza, della protezione, e dell'identità. Le parole d'ordine della destra sciovinista hanno permeato il vocabolario politico di molti esponenti di governo rendendo difficile su certi temi distinguere le provenienze politiche in un rincorrersi reciproco tra le forze degli opposti schieramenti. Laicità ed altri valori della Repubblica sono rimasti al centro dell'attenzione anche del legislatore, con una 'tensione' dei contenuti e delle parole che rischia di travisarne il significato originario. Così, negli ultimi anni il dibattito sulla laicità si è sovrapposto a quello dell'identità diffondendo nel dibattito pubblico francese tematiche che si credevano proprie di altri paesi, dove i populistici sono al governo da tempo.

Le ambizioni riformiste della Presidenza Macron sono state costrette a ridimensionarsi a causa delle emergenze socio-economiche (vicenda dei *gilet gialli*)<sup>64</sup>, del terrorismo e della crisi pandemica<sup>65</sup>. Ma la questione dell'estremismo religioso ha continuato a manifestare la sua urgenza spingendo il Presidente ad una serie di iniziative piuttosto controverse nel tentativo di rispondere ad una destra sempre più incalzante ed aggressiva. Ancor prima dell'assassinio di Paty, il 2 ottobre 2020, il Presidente aveva presentato un piano d'azione contro i 'separatismi', con particolare riferimento all'islam radicale o meglio per contrastare il 'separatismo islamico', evocando la costruzione di un islam 'illuminato', progressista e liberale<sup>66</sup>. Pur ammettendo la responsabilità del mondo politico per la ghettizzazione urbana dei cittadini di religione musulmana e

<sup>64</sup> Nonostante l'accoglimento di una serie di istanze civiche attraverso il *Grand Débat national* sul quale P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in DPCE on-line, n. 3, 2020.

<sup>65</sup> P. PICIACCHIA, *Nel solco della democrazia rappresentativa: il tandem tra le due teste dell'Esecutivo, il necessario rinsaldarsi del rapporto Parlamento/Governo e il rilancio delle riforme istituzionali (con qualche concessione alla democrazia diretta e partecipativa)*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2019; ID., *La via francese alla "normalizzazione" della crisi sanitaria tra elezioni municipali, formazione del nuovo governo, timida ripresa delle riforme e politica europea di rilancio*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2020.

<sup>66</sup> [www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes). *Son plan d'action contre les "séparatismes", l'islamisme radical*. [www.vie-publique.fr/loi/277621-loi-separatisme-respect-des-principes-de-la-republique](http://www.vie-publique.fr/loi/277621-loi-separatisme-respect-des-principes-de-la-republique). Si tratta di una posizione che sembra evocare un progetto analogo della destra dell'UMP di Sarkozy contenuto in un documento del 2011. Anche all'epoca si trattava di un buon argomento elettorale per contrastare le posizioni dell'allora *Front national*. Vedi J. BAUBEROT, *La laïcité stigmatisante de l'UMP*, in J. BAUBEROT, *La laïcité falsifiée*, Paris, La Découverte, 2014.



dichiarandosi contrario a qualsiasi assimilazione tra semplici fedeli e militanti islamisti, Macron aveva annunciato una serie di strumenti per limitare la diffusione dell'estremismo, dall'obbligo scolastico generalizzato a partire dai tre anni fino al contrasto ai finanziamenti esteri a moschee e associazioni islamiche francesi, lamentando il fatto che le ricerche post-coloniali avrebbero fomentato il separatismo e l'odio verso la Repubblica.

Tra le misure proposte, oltre alla legge sulla sicurezza globale, promulgata il 25 maggio 2021<sup>67</sup> (e contenente regole molto criticate sulla sorveglianza e la discrezionalità delle forze di polizia), si è inserita la legge cosiddetta 'anti-separatismo', che secondo la relazione esplicativa avrebbe dovuto evitare che si creassero delle contro-società all'interno della società francese basate sui valori del fondamentalismo. I musulmani di Francia, che rappresentano oltre il 10 per cento della popolazione, hanno considerato questa legge come un potente strumento di discriminazione. Si tratta di uno dei grandi progetti del programma 'assiologico' del primo quinquennio di Macron.

Il progetto di legge, ridenominato nel frattempo «loi confortant le respect des principes de la République» e presentato in parlamento il 9 dicembre 2020<sup>68</sup>, aveva uno scopo molto ampio ed era strutturato come modifica ad una serie di leggi in vigore che rappresentano l'eredità repubblicana della terza Repubblica<sup>69</sup>. Si trattava di assicurare il rispetto della legge e dei principi della Repubblica in tutti gli ambiti dove ci fosse il rischio che si sviluppasse tendenze separatiste e dunque nei servizi pubblici ma anche nel mondo associativo, nell'esercizio della libertà di culto, nell'istruzione. Riguardo ai servizi pubblici, le disposizioni si rivolgono anche a tutti i dipendenti di soggetti privati incaricati di svolgere servizi pubblici. In generale lo scopo voleva essere quello di far sì che chi eroga servizi pubblici si astenga dal manifestare le proprie opinioni, soprattutto quelle religiose, e tratti in maniera eguale tutti gli utenti secondo i principi di laicità e neutralità del servizio pubblico. Nell'ambito associativo, si intendeva condizionare l'ottenimento di sovvenzioni pubbliche alla sottoscrizione di uno specifico «contrat d'engagement républicain» con cui ci si impegna a rispettare i principi di libertà, eguaglianza, in particolare tra donne e uomini, fraternità, rispetto della dignità della persona umana e di salvaguardia dell'ordine pubblico (non si menziona la laicità). Una serie di disposizioni specifiche («relative alla dignità della persona umana») sono rivolte ad evitare discriminazioni di genere e sessuali in particolare tutelando le donne (vietando il riconoscimento della poligamia, dell'estromissione dall'asse ereditario, i certificati di verginità, etc.) ed a contrastare i discorsi di odio e i contenuti illeciti on-line (così recuperando il contenuto di uno specifico progetto di legge che era stato censurato dal *Conseil*

<sup>67</sup> La legge n° 2021-646 *pour une sécurité globale préservant les libertés* era stata approvata dal parlamento il 15 aprile 2021 e poi sottoposta a verifica di costituzionalità con decisione del *Conseil* del 20 maggio 2021. Il testo della legge è reperibile al link: <https://securibase.com/#fiche/28284/32388>. Vedi M. Cozic, *Loi «Sécurité globale»: un nouveau projet de loi en réponse à la censure constitutionnelle*, in *Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, [www.nad.unimi.it](http://www.nad.unimi.it), 2 agosto 2021.

<sup>68</sup> [www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3649\\_projet-loi](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3649_projet-loi).

<sup>69</sup> La legge del 1881 sulla libertà di espressione, la legge del 1882 sull'istruzione, la legge del 1901 sulla libertà di associazione, la legge del 1905 sulla separazione tra Stato e Chiesa. Come si legge in J. CESARI, *L'unité républicaine menacée par les idéologies multiculturelles*, in J. Baudoin, P. Portier (sous la direction de), *La laïcité. Une valeur d'aujourd'hui? Contestations et renégociations du modèle français*, Rennes, 2001, 121, «è a partire dal 1875 che l'ideologia del regime repubblicano si è stabilizzata sui principi fondamentali che sono la sovranità una e indivisibile, l'unità giuridica dei cittadini, l'unità territoriale e poi, a partire dal 1905, la laicità». Vedi anche M. CALAMO SPECCHIA, *I "simboli" della (in)tolleranza: la laïcité neutrale e la République*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2005.

*constitutionnel*). Ulteriori disposizioni hanno riguardato l'esercizio del diritto di culto (come garantire l'ordine pubblico, l'assenza di proselitismo e di impegno politico, evitare il finanziamento dall'estero e fini illeciti) e l'insegnamento privato e a domicilio (restringendone le condizioni di esercizio in modo da evitare l'indottrinamento religioso). Si è stabilito poi che i prefetti possono sospendere decisioni delle municipalità o dei dipartimenti con procedura di urgenza se considerate rischiose per la neutralità dei servizi pubblici. Dopo un dibattito molto acceso il progetto, con una serie di emendamenti<sup>70</sup>, è stato definitivamente approvato il 23 luglio 2021 e poi impugnato dinanzi al *Conseil constitutionnel* che ne ha censurato alcuni punti nella Décision n. 2021-823 DC del 13 agosto 2021<sup>71</sup>.

Come rilevato sopra, la legge, seppure giustificata dal desiderio di combattere l'estremismo ma soprattutto di rincorrere, a fini politici, i temi cari alla destra, va nella direzione di legare il tema della laicità ad una visione identitaria, e dunque non più neutrale, creando un contrasto tra laicità e protezione delle diversità<sup>72</sup>. Ciò secondo alcuni confermerebbe la trasformazione integralista e identitaria del tradizionale concetto di laicità, che da strumento liberale al cuore della vita politica e sociale francese<sup>73</sup> sembra essersi tramutato negli ultimi 15 anni in uno strumento militante della separazione tra Stato e religione (da 'separazione' a 'separatismo')<sup>74</sup> a costo di arrivare a violare gli stessi diritti religiosi delle minoranze<sup>75</sup>.

Il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto incostituzionali, per violazione della libertà di associazione, le disposizioni che consentivano al Ministro degli interni di sospendere le attività di un'associazione nelle more della procedura di scioglimento. È stato censurato anche l'art. 26 della

<sup>70</sup> Anche di denominazione. Dopo una serie di proposte diverse, tra cui quella del Ministro degli interni («progetto di legge diretto a rafforzare la laicità ed avallare i principi repubblicani») in sede parlamentare è diventato «progetto di legge per avallare il rispetto dei principi della Repubblica e per contrastare il separatismo» e poi, dopo il passaggio nella commissione mista paritaria, legge «che rafforza il rispetto dei principi della Repubblica».

<sup>71</sup> [Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021 | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](#).

<sup>72</sup> Come rilevato da E. FRONZA, *Dalla separazione Stato-Chiesa al separatismo religioso: note (preoccupate) sul progetto di legge francese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, 426, se la laicità originariamente era basata sulla separazione tra Stato e religione con questa legge si passerebbe ad un modello opposto, ossia “di compenetrazione” in nome di un «imperativo costantemente riaffermato, ovvero di ristabilire la coesione perduta della Nazione francese».

<sup>73</sup> S. HENNETTE-VAUCHEZ, *Can (Republican) Values be Defined by Law?: The planned „republican principles“ legislation in France*, *VerfBlog*, 23 dicembre 2020.

<sup>74</sup> E. FRONZA, *Dalla separazione Stato-Chiesa al separatismo religioso: note (preoccupate) sul progetto di legge francese*, cit., 426, ricorda che la legge in questione è piena di aspetti ideologici che ne fanno un testo a rischio di “deriva etica” e securitaria e di limitare le libertà fondamentali che intenderebbe proteggere: «la laicità alla francese non è mai stata scelta neutrale, ma qui trova un'accelerazione e una radicalizzazione, divenendo una sorta di religione laica che ha difficoltà ad accettare altre religioni e simboli nello spazio pubblico». Come ricorda M. D'ARIENZO, *La laicità francese: “aperta”, “positiva” o “im-positiva”?*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, dicembre 2011, 2-4, se il concetto di laicità come separazione tra sfera pubblica e privata ha subito nella sua evoluzione un distacco dall'ideologia anticlericale da cui nasce (gallicanesimo) per diventare neutralità dell'ordinamento in campo religioso e tutela della libertà di coscienza, i problemi sollevati dalle rivendicazioni identitarie della religione islamica avrebbero negli ultimi anni fatto riaffacciare le idee gallicane alla base dell'affermazione della laicità francese: «è, infatti, la questione islamica e le problematiche da essa derivanti a mettere alla prova il sistema di laicità alla francese, quale sistema assimilazionista rispetto alle rivendicazioni delle identità tipiche invece del pensiero comunitarista, e di conseguenza come politica di integrazione delle differenze» (4).

<sup>75</sup> Secondo S. HENNETTE VAUCHEZ, *Is French laïcité Still Liberal? The Republican Project under Pressure (2004–15)*, in *Human Rights Law Review*, vol. 17, 2017, 285–312, «some schools have adopted rules requiring parents to refrain from expressing any religious belonging if they are to participate in school activities (comforted in that by an [instruction](#) by the Ministry of Education), some prominent judicial cases have culminated in courts [upholding](#) internal rules of companies or undertakings requiring all personnel to comply with religious [neutrality in the workplace](#) and, of course, the concealment of the face (ie. the *niqab*) has been [prohibited](#) in all public spaces».

legge che prevedeva di rifiutare la concessione o il rinnovo di un permesso di soggiorno o di revocarlo ad uno straniero nel caso in cui questi avesse manifestato il rifiuto di uno dei principi della Repubblica. Si tratterebbe di riferimenti troppo generici e indeterminati. Le altre disposizioni impugnate (relative ad esempio alla sottoscrizione di un contratto ‘di impegno repubblicano’ per le associazioni o fondazioni che chiedono una sovvenzione pubblica; alla decisione amministrativa di scioglimento di una associazione per motivi di salvaguardia dell’ordine pubblico; alla riforma delle condizioni di erogazione dell’istruzione obbligatoria in famiglia) non sono state ritenute contrastanti con le libertà di associazione, di opinione o religiosa. Il *Conseil* ha tuttavia effettuato una riserva di interpretazione in relazione all’obbligo di restituzione del finanziamento pubblico in caso di violazione del contratto di impegno repubblicano: non è obbligatorio per le associazioni beneficiarie restituire i fondi qualora i fatti siano avvenuti prima della sottoscrizione dell’impegno stesso<sup>76</sup>.

## 6. *Brevi considerazioni finali*

Il clima politico – inclusa la politicizzazione delle ricerche universitarie nelle scienze sociali – e il modello neo-liberale imposto alle università francesi perlomeno dal 2007 forniscono elementi importanti di riflessione anche dal punto di vista comparatistico. I due più recenti sviluppi (le polemiche sull’*islamo-gauchisme* e la riforma del finanziamento) e l’ulteriore inserimento di dosi di precarizzazione del personale di ricerca, il suo avvicinamento alle logiche dell’impresa, la limitazione della selezione dei pari, rappresentano diverse sfaccettature di una costrizione delle libertà universitarie in confini sempre più angusti. Su tutto questo ovviamente incide il clima generale di polarizzazione intorno alle questioni della religione e le divisioni sociali post-coloniali con ulteriori influssi sulla questione della laicità e sui valori della Repubblica, evocati sia nella legge di finanziamento delle università del 2020 che nella legge anti-separatismo.

L’esame delle vicende francesi è un’occasione per accennare qualche considerazione sulle università europee perchè si ravvisano analogie con processi in atto anche in altri paesi. Si tratta di un modello omogeneo di insegnamento, *governance* e gestione universitaria<sup>77</sup> che sembra ridurre alcuni importanti spazi di autonomia soprattutto del corpo docente.

Dal punto di vista comparato si rileva come incidono sulla serenità dell’autonomia dei docenti universitari sia le pressioni del contesto culturale e politico che le politiche di tipo dirigista che continuano a trasformare l’università pubblica secondo un *trend* che accomuna tutti i paesi europei. L’attuazione del processo di Bologna ha comportato distorsioni che confondono l’autonomia universitaria con l’omologazione e l’introduzione di una *governance* locale di tipo

<sup>76</sup> Vedi P. PICIACCHIA, *Il complesso quadro istituzionale francese tra persistente lotta alla pandemia, elezioni locali, “enjeux” presidenziali, “affaire Moretti” e il difficile bilanciamento tra sicurezza e diritti*, cit., 24 ss.

<sup>77</sup> Caratterizzato da competizione elevata per attrarre fondi tra singoli paesi, università e ricercatori, da un connubio perverso tra mercato/impresa ed università, dall’appannamento del rilievo pubblico della ricerca scientifica, da procedure burocratiche di valutazione della ricerca, da una gestione manageriale delle università, dall’indebolimento degli organi di autogoverno, dalla riduzione della selezione tra pari, etc.

manageriale e verticistica che sostituisce la precedente uniformità del modello universitario pubblico. Altre conseguenze sono la lotta per l'accaparramento delle risorse come reazione alla diminuzione del ruolo pubblico e dunque del finanziamento pubblico delle università, nonché la parcellizzazione degli insegnamenti, ed un'insana competizione tra le sedi anche all'interno degli stessi paesi. Tutto questo, al di là delle proclamazioni enfatiche delle carte celebrative del processo<sup>78</sup>, non ha migliorato il funzionamento delle università, né sotto il profilo della didattica né della ricerca (migliore è senz'altro la resa sotto il profilo della cosiddetta terza missione, ma qui vi è il pericolo pervasivo di ingresso del privato che non sempre dà vita ad una competitività virtuosa) né ha rafforzato la libertà accademica. Ciò evince dal fatto che nei parametri di valutazione dei *rating* internazionali i valori connessi a questa libertà non sono presi in considerazione<sup>79</sup> portando a risultati paradossali, in cui le università di paesi autoritari come la Cina figurano nei rami alti delle graduatorie. L'università, e le sue libertà, si spostano verso il modello azienda, privo di veri codici etici introiettati nell'agire quotidiano (al di là dei codici etici proclamati e dei paletti della ricerca scientifica sul versante etico).

## ABSTRACT

Il saggio si focalizza su alcune recenti misure legislative francesi che toccano le libertà accademiche ed il principio di laicità intervenendo in una fase politica delicata, nell'imminenza delle elezioni presidenziali e legislative del 2022.

The paper focuses on some recent French legislative measures that impact academic freedoms and the principle of secularism by intervening in a very sensitive political phase, in the framework of the presidential and parliamentary elections of 2022.

## PAROLE CHIAVE

Francia, libertà accademica, laicità, islamismo, università

## KEYWORDS

France – academic freedom – secularism – islamism- university

<sup>78</sup> <https://chea.info/page-ministerial-declarations-and-communications>.

<sup>79</sup> Vedi ad esempio P. KINZELBACH, I. SALIBA, J. SPANNAGEL, R. QUINN, *Free Universities. Putting the Academic Freedom Index Into Action*, March 2021, [www.gppi.net/media/KinzelbachEtAl\\_2021\\_Free\\_Universities\\_AFi-2020.pdf](http://www.gppi.net/media/KinzelbachEtAl_2021_Free_Universities_AFi-2020.pdf).