



NICOLA COLACINO*

LA LIBERTÀ ACCADEMICA COME DIRITTO FONDAMENTALE: FORME DI TUTELA ED ESIGENZE DI BILANCIAMENTO**

SOMMARIO: 1. La nozione di libertà accademica e i relativi ambiti di operatività. – 2. La libertà accademica come diritto fondamentale riconosciuto in ambito internazionale... 3. (*segue*): ...e nelle carte costituzionali. – 4. Il contributo della giurisprudenza al rafforzamento della tutela. – 5. Considerazioni conclusive: la necessità di una tutela «integrata» della libertà accademica nelle sue dimensioni individuale e istituzionale.

1. *La nozione di libertà accademica e i relativi ambiti di operatività*

Sebbene la libertà accademica benefici di una tutela giuridica consolidata, generalmente di rilievo costituzionale, in molti paesi l'insofferenza del potere politico verso ogni forma di dissenso e autonomia intellettuale tende oggi a manifestarsi con crescente radicalità. L'esigenza di riaffermare il carattere fondamentale di tale diritto si avverte, pertanto, in modo tangibile e chiama in causa la comunità accademica nel suo insieme¹.

Come portato della libertà di espressione, la libertà accademica si identifica nella libertà di ricerca, di insegnamento e di trasmissione della conoscenza scientifica attraverso tutti gli

* Professore associato di Diritto internazionale, Centro Alti Studi Difesa - Scuola Superiore Universitaria a Ordinamento Speciale (CASD-SSUOS).

** Il presente lavoro sarà pubblicato negli atti del convegno internazionale di studi “Scuola, università e ricerca: diritti, doveri e democrazia nello stato di cultura”, tenutosi all’università di Salerno dal 30 novembre al 2 dicembre 2023, a cura di A. LAMBERTI.

¹ I principali studi in tema di libertà accademica muovono essenzialmente da una prospettiva comparatistica. Si vedano, ad es., E. BARENDT, *Academic Freedom and the Law: A Comparative Study*, Oxford, 2010; M. SECKELMANN, L. VIOLINI, C. FRAENKEL-HAEBERLE, G. RAGONE (eds.), *Academic Freedom Under Pressure?: A Comparative Perspective*, Berlin, 2021; M. STACHOWIAK-KUDŁA, S. WESTA, C. SANTOS BOTELHO, I. BARTHA, *Academic Freedom as a Defensive Right*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2023, pp. 161-190. Si vedano, altresì: K. ROBERTS LYER, I. SALIBA, J. SPANNAGEL, *University Autonomy and Academic Freedom*, in: K. ROBERTS LYER, I. SALIBA, J. SPANNAGEL (eds.), *University Autonomy Decline: Causes, Responses, and Implications for Academic Freedom*, London, pp. 9-29; M. IGNATIEFF, S. ROCH (eds.), *Academic Freedom: The Global Challenge*, New York, 2018; J. WILLIAMS, *Academic Freedom in an Age of Conformity. Confronting the Fear of Knowledge*, London, 2016. Alcune interessanti, seppur sintetiche, indicazioni sull'inquadramento della libertà accademica tra i diritti umani in un'ottica internazionalistica provengono da B. RAJAGOPAL, *Academic Freedom as a Human Right: An Internationalist Perspective*, in *Academe, Journal of the American Association of University Professors*, 2003, pp. 25-28, in particolare p. 28.

strumenti di diffusione disponibili. Nella raccomandazione del 1997 concernente lo status del personale accademico, uno dei principali strumenti di riferimento in materia, l'UNESCO ne ha precisato ulteriormente il contenuto, fino a comprendere «freedom of teaching and discussion, freedom in carrying out research and disseminating and publishing the results thereof, freedom [of higher education personnel] to express freely their opinion about the institution or system in which they work, freedom from institutional censorship and freedom to participate in professional or representative academic bodies»².

Queste specificazioni, peraltro, non esauriscono l'ampia gamma di situazioni giuridicamente rilevanti che ricadono nella portata applicativa della libertà accademica, considerate anche le sue diverse dimensioni operative. Se, infatti, sul piano individuale, tale libertà si concretizza essenzialmente nelle manifestazioni sopra richiamate – sebbene non manchi chi ritenga, in modo condivisibile, di includervi anche il “diritto di sbagliare” e il diritto di intraprendere attività professionali al di fuori dell'impiego accademico³ – è sul piano istituzionale e su quello pubblico generale che la libertà accademica conosce forme peculiari di tutela.

Più precisamente, nella dimensione istituzionale possono farsi rientrare l'autonomia scientifica di cui devono godere sia il settore accademico, complessivamente inteso, in rapporto alla protezione di altri interessi pubblici e alla promozione di quelli privati, sia le sue diverse articolazioni (atenei, facoltà, dipartimenti) e organi direttivi (senato accademico, consigli di facoltà e di dipartimento), titolari del diritto/dovere di preservare la libertà accademica da interferenze esterne nella gestione delle attività di insegnamento e ricerca. Nella dimensione collettiva-ordinamentale ricade, infine, l'obbligo gravante sulle pubbliche autorità di assicurare l'autonomia istituzionale delle università e quella dei ricercatori anche mediante l'adozione di misure positive⁴.

In linea di principio, pertanto, la libertà accademica si pone al centro di un vero e proprio sistema di tutele, in ragione della sua importanza per la tenuta e lo sviluppo equilibrato degli ordinamenti democratici, aspetto sul quale si avrà modo di tornare più avanti⁵.

² UNESCO, *Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*, 11 novembre 1997, par. 27.

³ Cfr. J. VRIELINK, P. LEMMENS, S. PARMENTIER and the LERU working group on human rights, *Academic freedom as a fundamental right*, League of European Research Universities, Advice Paper n. 6, dicembre 2010, p. 3. Per un approfondimento sulla tutela della libertà accademica come diritto umano si rinvia ai lavori di R. UITZ, *Academic freedom as a human right? Facing up to the illiberal challenge*, Draft prepared for the Bonavero Center's discussion group meeting on 9 February 2021; K. D. BEITER, T. KARRAN, K. APPIAGYEI-ATUA, “Measuring” the Erosion of Academic Freedom as an International Human Right: A Report on the Legal Protection of Academic Freedom in Europe, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2016, pp. 597-691; ID., *Yearning to Belong: Finding a “Home” for the Right to Academic Freedom in the U.N. Human Rights Covenants*, in *Intercultural Human Rights Law Review*, 2016, pp. 109-190.

⁴ J. VRIELINK, P. LEMMENS, S. PARMENTIER and the LERU working group on human rights, *Academic freedom as a fundamental right*, cit., p. 3.

⁵ Sul punto sembra utile, però, osservare che, sebbene le tre dimensioni in cui si esplica la libertà accademica tendano a integrarsi – e così a rafforzarsi – vicendevolmente, non può escludersi l'ipotesi di misure idonee a configurare contestualmente la violazione sia della dimensione individuale, sia di quella istituzionale. Ciò accade qualora l'attività di vigilanza pubblica sull'erogazione dell'istruzione universitaria, anziché limitarsi a verificare la sussistenza dei requisiti strutturali e organizzativi necessari per l'attivazione dei corsi di studio, assuma la forma di un indebito condizionamento della libertà di ricerca e di insegnamento del personale docente, realizzato, ad esempio, attraverso limitazioni dell'accesso ai finanziamenti o l'imposizione di adempimenti eccessivamente gravosi. Parimenti, qualora la libertà accademica del singolo entri in conflitto con l'autonomia didattica di un ateneo, il bilanciamento degli interessi in gioco non può risolversi in una compressione eccessiva

2. La libertà accademica come diritto fondamentale riconosciuto in ambito internazionale...

La libertà accademica è riconosciuta e garantita in vari atti internazionali, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, che al Principio 19 tutela, in termini generali, la libertà di espressione, stabilendo che «[e]veryone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers».

Proprio la diffusione di informazioni, idee e, in via estensiva, di conoscenze scientifiche rappresenta il nucleo giuridico originario della libertà accademica, richiamato sostanzialmente nei medesimi termini nell'articolo 19, par. 2, del Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, a norma del quale «[e]veryone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice».

In sede di commento, il Comitato per i diritti umani ha avuto occasione di chiarire che l'oggetto della tutela assicurata dall'articolo 19 si estende all'insegnamento e agli interventi pubblici dei ricercatori⁶, con ciò fornendo un primo elemento interpretativo utile a collegare la libertà in argomento con i tratti peculiari della sua applicazione nel contesto accademico.

Va osservato che l'articolo 19 del Patto, a differenza dell'omologo Principio della Dichiarazione universale, condiziona espressamente la tutela della libertà di espressione al rispetto di «special duties and responsibilities», che operano come limiti esterni al relativo esercizio, laddove risultino «provided by law and [...] necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals». Si tratta, com'è noto, di una struttura normativa già sperimentata nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (d'ora in avanti anche CEDU) per alcuni diritti di libertà, che attesta il carattere non assoluto della tutela ad essi riconosciuta e la corrispondente esigenza di bilanciamento con interessi di natura generale nei casi di conflitto⁷.

Ancora più articolata appare la protezione offerta dal coevo Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nell'ambito del quale la libertà accademica viene in rilievo

della sfera individuale (v. la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso *Lombardi Vallauri c. Italia*, su cui più diffusamente *infra*, nota 24).

⁶ *General Comment n. 34: Freedoms of opinion and expression (Article 19)* del Comitato dei diritti umani del 12 settembre 2011, CCPR/C/GC/34, in particolare i parr. 11-12 e 30.

⁷ Così il testo dell'articolo 10 della CEDU: «1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary».

con riguardo sia al diritto all'istruzione, di cui all'articolo 13⁸, sia al diritto di prendere parte alla vita culturale e di godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni⁹.

Anche in questo caso, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, preposto al controllo sull'osservanza delle disposizioni del Patto e alla loro interpretazione, ha avuto modo di precisare che il diritto all'istruzione può essere pienamente goduto dai relativi destinatari solo se accompagnato «by the academic freedom of staff and students»¹⁰.

Si può osservare che le previsioni di cui all'articolo 13, in rapporto agli obiettivi di giustizia sociale complessivamente perseguiti dal Patto, mettono implicitamente in correlazione l'esercizio del diritto all'istruzione con il progressivo miglioramento delle condizioni materiali del personale docente nello svolgimento della sua attività istituzionale (in particolare laddove si afferma che «[...] the material conditions of teaching staff shall be continuously improved»). È lecito, quindi, inferire che eventuali ingiustificate restrizioni al godimento della libertà accademica possano derivare anche dalla scelta delle pubbliche autorità di destinare alle istituzioni universitarie risorse insufficienti, limitandone, per l'effetto, la capacità di azione.

Sul punto, il Comitato ha chiarito che sugli Stati parti grava l'obbligo positivo di promuovere l'avanzamento scientifico anche attraverso opportuni investimenti nel settore dell'educazione e in quello tecnologico. Detto obbligo, che include l'adozione di politiche e normative finalizzate a sostenere la ricerca scientifica, «allocating appropriate resources in the budgets and, in general, creating an enabling and participatory environment for the conservation, development and diffusion of science and technology», non può essere correttamente adempiuto senza assicurare «protection and promotion of academic and scientific freedom, including freedoms of expression and to seek, receive and impart

⁸ Il contenuto dell'articolo 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali è molto ampio e la sua struttura piuttosto articolata. Per quanto rileva ai fini del presente lavoro, sembra utile riportare le previsioni di cui ai paragrafi 1 («[t]he States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace»), 2 («[t]he States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right: [...] (c) Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education; [...] (e) The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved») e 4 («[n]o part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph I of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State»).

⁹ Così l'articolo 15 del Patto: «[t]he States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone: (a) To take part in cultural life; (b) To enjoy the benefits of scientific progress and its applications; (c) To benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author. 2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for the conservation, the development and the diffusion of science and culture. 3. The States Parties to the present Covenant undertake to respect the freedom indispensable for scientific research and creative activity. 4. The States Parties to the present Covenant recognize the benefits to be derived from the encouragement and development of international contacts and co-operation in the scientific and cultural fields».

¹⁰ *General Comment n. 13: The Right to Education (Article 13)* del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali dell'8 dicembre 1999, E/C.12/1999/10, par. 38.

scientific information, freedom of association and movement; guarantees for equal access and participation of all public and private actors; and capacity-building and education»¹¹.

Va ricordato, infine, che nell'ambito dell'articolo 15 del Patto, la tutela del diritto fondamentale della persona a godere dei risultati del progresso scientifico trova corrispondenza nell'obbligo a carico delle autorità pubbliche di rispettare «the freedom indispensable for scientific research and creative activity» (par. 3)¹².

Tra le organizzazioni intergovernative, il ruolo di «custode» della libertà accademica spetta, come anticipato, all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO). Oltre ad aver adottato, nel 1997, la citata raccomandazione concernente lo status del personale accademico, sin dalla sua istituzione l'UNESCO ha promosso una serie di iniziative finalizzate alla promozione della libertà scientifica e accademica, la prima delle quali, vale a dire la raccomandazione sullo status dei ricercatori scientifici, risale al 1974¹³. Ivi, nel preambolo, si afferma che «open communication of the results, hypotheses and opinions – as suggested by the phrase “academic freedom” – lies at the very heart of the scientific process and provides the strongest guarantee of accuracy and objectivity of scientific results». Più recentemente, nel 2005, l'organizzazione ha promosso l'adozione della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle forme di espressione culturale, che riconosce la libertà di espressione come un diritto fondamentale che deve essere tutelato anche in ambito culturale¹⁴.

Nel continente europeo, la libertà accademica trova protezione sul piano internazionale nel già menzionato articolo 10 della CEDU¹⁵, mentre nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea la tutela è assicurata dall'articolo 13 della Carta dei diritti fondamentali, che sancisce la libertà delle arti e della ricerca scientifica e prescrive il rispetto della libertà accademica.

Si vedrà più avanti come, in applicazione dei richiamati precetti, sia la Corte europea dei diritti dell'uomo, che, com'è noto, presiede al controllo sull'osservanza delle disposizioni della CEDU, sia la Corte di giustizia dell'Unione europea, posta al vertice del sistema giurisdizionale allestito dai trattati istitutivi delle Comunità e poi dell'Unione europea, abbiano assunto posizioni in difesa della libertà accademica, in casi di ingiustificata compromissione di situazioni giuridiche individuali e di lesione delle prerogative di autonomia scientifica riconosciute alle istituzioni accademiche.

Oltre a tali atti, di natura vincolante, è utile richiamare anche alcune iniziative di valore eminentemente politico-diplomatico. È il caso, ad esempio, della raccomandazione 1762

¹¹ *Ivi*, par. 46.

¹² In relazione a tale aspetto, è ancora il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali a precisare che «[m]embers of the academic community, individually or collectively, are free to pursue, develop and transmit knowledge and ideas, through research, teaching, study, discussion, documentation, production, creation or writing. Academic freedom includes the liberty of individuals to express freely opinions about the institution or system in which they work, to fulfill their functions without discrimination or fear of repression by the state or any other actor, to participate in professional or representative academic bodies, and to enjoy all the internationally recognized human rights applicable to other individuals in the same jurisdiction» (*Ivi*, par. 39-40).

¹³ UNESCO, *Recommendation on the Status of Scientific Researchers*, Records of the General Conference, 18th session, Paris, 17.10-23.11 1974, v. 1, pp. 169-179. Il tema dell'autonomia scientifica è stato ripreso più volte nell'ambito dell'organizzazione, come nel caso della *Declaration on Science and the Use of Scientific Knowledge* del 1999. Nel 2017, l'UNESCO ha aggiornato il contenuto della raccomandazione del 1974, rinominata *Recommendation on Science and Scientific Researchers*, che assegna alla scienza il valore di «bene comune».

¹⁴ Il testo della convenzione è disponibile sul sito internet dell'organizzazione: <https://www.unesco.org>.

¹⁵ *Supra*, nota 5.

(2006) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, intitolata «Academic freedom and university autonomy», nella quale si afferma la rilevanza sia della «academic freedom in research and in training» sul piano individuale, che dovrebbe tradursi in «freedom of expression and of action, freedom to disseminate information and freedom to conduct research and distribute knowledge and truth without restriction», sia della «institutional autonomy of universities», che, a sua volta, dovrebbe manifestarsi alla stregua di «an independent commitment to the traditional and still essential cultural and social mission of the university, in terms of intellectually beneficial policy, good governance and efficient management»¹⁶.

Di un certo interesse appare, altresì, la dichiarazione di Bonn sulla libertà di ricerca scientifica, adottata nel 2020 dalla Conferenza ministeriale sullo Spazio europeo della ricerca¹⁷. La dichiarazione definisce «[t]he freedom of scientific research» come «diritto universale» e «bene pubblico», la cui tutela presuppone la garanzia di «freedom and security of individuals».

Si tratta di un punto fondamentale, che non emerge con uguale chiarezza in altri strumenti. Il collegamento tra libertà accademica – qui declinata in una delle sue accezioni più rilevanti, quella della libertà di ricerca scientifica – e «sicurezza» dei ricercatori costituisce, infatti, un elemento cruciale per la valutazione dell'efficacia delle iniziative promosse in sede nazionale. In altri termini, al di là delle affermazioni di principio, è solo grazie all'adozione di misure concrete di protezione dello status giuridico e personale dei ricercatori che il diritto di libertà accademica può essere realmente esercitato.

Così, nel testo della dichiarazione, la libertà di ricerca scientifica è associata alla libertà dei ricercatori di esprimere le loro opinioni «without being disadvantaged by the system in which they work or by governmental or institutional censorship and discrimination» e di associarsi «in professional or representative academic bodies». Si profila, in questo senso, la necessità di salvaguardare l'autonomia della comunità scientifica nel suo insieme, quale sede naturale di confronto e sviluppo delle idee e dei contributi di pensiero a disposizione della collettività per favorirne il progresso.

Sempre nel 2020, l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa torna a occuparsi del tema con il report «Threats to academic freedom and autonomy of higher education institutions in Europe»¹⁸, nel quale si evidenzia in apertura la difficoltà di definire con sufficiente precisione i concetti di libertà accademica e autonomia delle istituzioni universitarie, con la conseguenza che anche il livello di consapevolezza del personale accademico riguardo al contenuto materiale di tale diritto e all'ampiezza della portata giudizialmente tutelabile finisce per essere eccessivamente ridotto, al pari della possibilità di sanzionare i casi di violazione.

Il rapporto fa significativamente riferimento al ruolo svolto dalla scienza medica nell'affrontare le conseguenze della pandemia da Covid-19 e approntare in tempi estremamente ridotti soluzioni efficaci, soffermandosi sull'importanza della libertà accademica quale preconditione indispensabile per assicurare la diffusione di informazioni eticamente corrette e verificabili sul piano scientifico, ammonendo riguardo al rischio di sfruttare la pandemia come pretesto per introdurre restrizioni all'autonomia delle istituzioni universitarie impegnate nella ricerca delle cure, giungendo ad affermare che «[t]he post-

¹⁶ Il testo della raccomandazione è disponibile qui: <https://assembly.coe.int>.

¹⁷ *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research* del 20 ottobre 2020.

¹⁸ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Threats to academic freedom and autonomy of higher education institutions in Europe*, doc. 15167 del 16 ottobre 2020.

Covid-19 world will require more than ever democratic civic universities dedicated to producing knowledge and developing competences that serve the society responsibly and responsively»¹⁹.

Proprio il contributo offerto dalla scienza durante la fase acuta della pandemia ha reso ulteriormente evidente l'esistenza di un nesso indissolubile tra la tutela della libertà accademica e il rispetto del principio democratico. Se, infatti, solo i regimi democratici appaiono in grado di assicurare la protezione effettiva della libertà di azione – incluso il diritto di criticare apertamente l'operato delle istituzioni pubbliche – che deve essere riconosciuta ai ricercatori e alle istituzioni scientifiche affinché possano svolgere la loro attività in maniera utile per il benessere della società, per contro, l'autonomia della comunità scientifica e il tasso di influenza dei risultati delle sue ricerche sulle scelte operate dalle autorità di governo, rappresentano un indice obiettivo e affidabile di valutazione dello stato di salute di una democrazia. È in quest'ottica di correlazione tra libertà accademica e vitalità democratica che vanno apprezzate le graduatorie sul livello di protezione di tale diritto sul piano nazionale periodicamente elaborate da agenzie internazionali e organismi indipendenti²⁰.

3. (segue): ...e nelle carte costituzionali

Se nei paesi occidentali la tutela della libertà accademica rappresenta una preoccupazione costante per l'opinione pubblica più attenta e consapevole lo si deve anche al riconoscimento di tale libertà in sede costituzionale – riconoscimento che precede, sia sul piano cronologico, sia su quello sistematico, la tutela corrispondente garantita nei trattati internazionali sui diritti umani.

La considerazione di cui la comunità scientifico-accademica e le sue istituzioni godono nel complesso delle formazioni sociali che concorrono ad attuare il programma di valori consacrato nella Carta fondamentale può essere considerato, infatti, un tratto peculiare del costituzionalismo moderno e dei modelli di ordinamento che si ispirano ai principi liberaldemocratici.

Com'è noto, l'articolo 33 della Costituzione italiana prevede che «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento». Si tratta di un principio basilare del nostro edificio

¹⁹ È appena il caso di sottolineare l'importanza del contributo offerto dalla scienza in tale circostanza, non solo ai fini dello sviluppo dei vaccini, ma anche nella quotidiana azione di contrasto alla disinformazione basata su pregiudizi inconsistenti o ipotesi fantasiose. Come per altre emergenze globali (quale, ad esempio, la lotta al cambiamento climatico), ma in un arco di tempo molto più contenuto, la comunità scientifica internazionale si è messa a servizio delle istituzioni per orientarne le decisioni sulla base di criteri razionali.

²⁰ Esistono diversi indici di valutazione dei paesi che rispettano la libertà accademica. Uno dei più autorevoli è il *Worldwide Academic Freedom Index*, pubblicato annualmente dal network *Scholars at Risk*, una ONG con sede a New York. L'indice prende in considerazione il livello di protezione della libertà accademica in 117 paesi, applicando una serie di criteri come la libertà di ricerca e di insegnamento, la libertà di espressione del personale accademico e degli studenti, la libertà di associazione e di assemblea, la protezione da attacchi o intimidazioni. Nella graduatoria del 2023, i primi tre posti sono stati assegnati alla Finlandia, alla Svezia e alla Norvegia, a testimonianza del fatto che i paesi nordeuropei, insieme a quelli anglosassoni, caratterizzati da una solida tradizione democratica e da un sistema politico che garantisce un elevato livello di tutela dei diritti umani, costituiscono realtà in cui la libertà accademica è protetta in modo efficace. Per contro, i paesi che ottengono i punteggi più bassi nelle graduatorie internazionali sono spesso governati da regimi autoritari o semi-autoritari, nei quali la libertà accademica è generalmente limitata o finanche repressa.

costituzionale, al quale possono senz'altro ricondursi sia il diritto di esercitare l'attività di ricerca senza subire limitazioni o condizionamenti, sia il corrispettivo obbligo di tutela gravante sulle autorità pubbliche.

Altre costituzioni recano disposizioni di analogo tenore, che tutelano la libertà accademica in modo specifico e diretto. Possono menzionarsi, a titolo di esempio, la Costituzione tedesca, che all'articolo 5, comma 3, sancisce l'inviolabilità della libertà di ricerca e di insegnamento; quella francese, che all'articolo 10 garantisce la libertà di insegnamento; quella canadese, che all'articolo 27, assegna al governo federale e agli enti territoriali il compito di adottare misure per promuovere il multiculturalismo e il pluralismo culturale, includendovi la libertà di ricerca e di insegnamento; quella finlandese, che alla sezione 16, comma 3, consacra la libertà della scienza, delle arti e dell'insegnamento universitario. Un approccio parzialmente diverso caratterizza la Costituzione degli Stati Uniti, che all'articolo 1, sezione 8, stabilisce che è compito del Congresso promuovere «the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries».

In altri ordinamenti, la libertà accademica è protetta, in via mediata, attraverso l'interpretazione delle disposizioni costituzionali che garantiscono la libertà di espressione o quella di associazione. È il caso dell'articolo 20, comma 1, della Costituzione spagnola, che protegge il diritto di manifestare liberamente i propri pensieri e opinioni, in forma orale, scritta o attraverso qualsiasi altro mezzo di diffusione.

Un cenno a parte merita, infine, la Costituzione ungherese, che, per iniziativa del partito di maggioranza guidato dal capo del governo di estrema destra Viktor Orbán, ha conosciuto nel 2013 una profonda revisione, con l'obiettivo, tra gli altri, di limitare l'autonomia delle istituzioni accademiche operanti nel paese. A farne le spese è stata la *Central European University* (CEU), costretta a spostare la sua sede a Vienna dopo che, nel 2017, il Parlamento di Budapest ha approvato alcuni emendamenti alla legge che disciplina il sistema di accreditamento ministeriale delle università²¹.

Si tratterà più avanti della vicenda; sembra utile, però, mettere qui brevemente a confronto la versione del testo della disposizione di cui all'articolo X della Costituzione anteriore alla riforma con quella novellata nel 2013, per evidenziarne le differenze, che attestano un marcato mutamento di approccio culturale, prima ancora che giuridico, al tema della libertà accademica, in linea con l'ideologia nazionalista e populista promossa dall'esecutivo.

Così, mentre il testo del primo comma dell'articolo X precedente alla riforma del 2013 stabiliva che «Hungary shall ensure the freedom of scientific research and artistic creation, the freedom of learning for the acquisition of the highest possible level of knowledge, and the freedom of teaching within the framework determined by law», nella nuova versione è stato soppresso il riferimento generale al principio di legalità, e sostituito da una più generica garanzia di inquadramento della materia «within the framework laid down in an Act». Parimenti, nel secondo comma, laddove si affermava che «[t]he State shall not be entitled to decide on questions of scientific truth, and scientists shall have the exclusive right to evaluate any scientific research», l'enfasi originaria viene ridimensionata e scompare il richiamo alla prerogativa fino a quel momento riconosciuta in via «esclusiva» agli scienziati di valutare la qualità della ricerca scientifica («[t]he State shall have no right to decide on questions of scientific truth; only scientists shall have the right to evaluate scientific research»).

²¹ *Infra*, par. 4.

Anche nel terzo comma emergono alcune significative differenze tra il testo previgente e quello novellato, in particolare nella parte in cui, dopo aver sostanzialmente confermato che «[h]igher education institutions shall be autonomous in terms of the content and the methods of research and teaching», e aver precisato, sempre in linea con il testo precedente, che «their organisation shall be regulated by an Act»²², viene espressamente attribuito al governo, «within the framework of an Act», il compito di stabilire le regole «governing the management of public higher education institutions», nonché, quel che più conta, di «supervise their management». Appare evidente, in questo specifico passaggio, la volontà di subordinare l'autonomia organizzativa delle istituzioni universitarie e della ricerca al controllo dell'esecutivo, il che, pur non configurandosi come misura direttamente lesiva della libertà accademica, introduce un rilevante condizionamento al suo esercizio.

4. Il contributo della giurisprudenza al rafforzamento della tutela

La portata applicativa delle norme poste a tutela della libertà accademica è stata chiarita in sede giurisprudenziale, in particolare grazie al contributo della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha sostenuto la necessità di una sua protezione specifica da parte degli Stati membri, nel quadro delle situazioni soggettive tutelabili *ex* articolo 10 della CEDU. La Corte ha chiarito che la libertà accademica include il diritto di svolgere attività di ricerca, di insegnare e di esprimere liberamente le proprie opinioni, anche qualora queste risultino controverse o scomode, precisando, altresì, che la libertà accademica può essere limitata solo in casi eccezionali, in cui eventuali restrizioni al suo esercizio siano giustificate da un interesse pubblico legittimo e siano proporzionate allo scopo che dette restrizioni perseguono.

Va detto, peraltro, che il *case-law* in materia è relativamente recente e strettamente collegato all'indirizzo consolidato seguito dalla Corte riguardo alla tutela della libertà di espressione, dal quale è mutuato, in particolare, lo schema giudiziale di valutazione della proporzionalità delle restrizioni ammissibili in ossequio agli interessi pubblici elencati al par. 2 dell'articolo 10. Ne consegue che l'unica dimensione della libertà accademica presa in esame dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo è quella individuale, mentre quella istituzionale, nello schema anzidetto, appare giocoforza destinata a non venire in rilievo.

I casi trattati dalla Corte coinvolgono prevalentemente accademici di nazionalità turca. Il primo, *Sorguç c. Turchia*²³, risale al 2003 e trae origine dalle critiche avanzate in un discorso

²² Così era formulato il testo previgente del terzo comma dell'articolo X della Costituzione ungherese: «[a]ll institutions of higher education shall be autonomous in terms of the contents and methodology of research and teaching, and their organisations and financial management shall be regulated by a special Act».

²³ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sorguç c. Turchia*, sentenza del 23 giugno 2009, ric. n. 17089/03. L'anno precedente, la Corte aveva deciso in senso favorevole al ricorrente un caso di violazione dell'articolo 10 che coinvolgeva un ricercatore universitario italiano (condannato per diffamazione a seguito della pubblicazione di un articolo giornalistico), garantendo la tutela della sua libertà di espressione, censurata in sede nazionale (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Riolo c. Italia*, sentenza del 27 luglio 2008, ric. n. 42211/07). A stretto rigore, tuttavia, il caso, malgrado la qualifica professionale del ricorrente, non può farsi rientrare nella casistica delle pronunce relative alla protezione della libertà accademica, come chiarito dalla stessa Corte europea al par. 63 della sentenza: «[l]a Corte osserva innanzitutto che il ricorrente non esercita regolarmente la professione di giornalista, ma è un ricercatore di scienze politiche presso l'università di Palermo. Tuttavia, poiché l'interessato ha scritto un articolo destinato ad essere pubblicato sul giornale *Narcomafie*, articolo che, per giunta, è stato ripreso dal quotidiano nazionale *Il Manifesto* [...], i suoi discorsi, alla stregua di quelli di chiunque altro si trovi

pubblico da un professore di ingegneria dell'Università Tecnica di Istanbul al sistema di reclutamento del personale accademico. Nella sentenza, del 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha censurato la decisione della Corte di cassazione turca, che aveva condannato il ricorrente per diffamazione sebbene le sue critiche non fossero state rivolte ad alcun destinatario specifico e individuabile, proprio per aver attribuito eccessiva importanza alla reputazione di una persona non nominata, anziché alla libertà di espressione di cui dovrebbe normalmente godere un accademico in un dibattito pubblico. Secondo i Giudici di Strasburgo, la Suprema Corte, nel riformare la sentenza del tribunale di primo grado, che aveva riconosciuto il rilievo costituzionale della libertà di espressione goduta dal ricorrente nella circostanza, aveva ommesso di fornire una valida motivazione per giustificare una simile restrizione, integrando, per l'effetto, un'ipotesi di violazione dell'articolo 10 della CEDU.

Sul punto, la Corte europea ha avuto modo di sottolineare incidentalmente il rilievo che la libertà accademica assume nell'ambito di una società democratica, «which comprises the academics' freedom to express freely their opinion about the institution or system in which they work and freedom to distribute knowledge and truth without restriction»²⁴.

Nel successivo caso *Aksu c. Turchia*²⁵ la Corte ha, invece, confermato l'orientamento della giurisprudenza nazionale, che aveva ritenuto protetto dal principio di libertà accademica il contenuto di una pubblicazione scientifica recante alcuni passaggi controversi sulle difficoltà di inserimento della minoranza rom nel contesto sociale turco. In proposito, la sentenza precisa: «despite the somewhat laconic manner in which some of them were expressed, the reasons put forward by the domestic courts in support of their conclusions were in keeping with the principles set forth in the Court's case-law», evidenziando favorevolmente come «the Turkish courts attached importance to the fact that the book had been written by an academic and was therefore to be considered as an academic work» e come fosse conforme al proprio indirizzo «to submit to careful scrutiny any restrictions on the freedom of academics to carry out research and to publish their findings»²⁶.

In modo ancor più incisivo, nella sentenza emessa nel 2014 sul caso *Mustafa Erdoğan e a. c. Turchia*²⁷, i Giudici di Strasburgo hanno avuto modo di chiarire che la libertà accademica «is not restricted to academic or scientific research, but also extends to the academics' freedom to freely express their views and opinions, even if controversial or unpopular, in the areas of their research, professional expertise and competence. This may include an examination of the functioning of public institutions in a given political system, and a criticism of it»²⁸.

in una situazione analoga, devono essere assimilati a quelli di un giornalista e godere della stessa tutela sotto il profilo dell'articolo 10 della Convenzione».

²⁴ *Ivi*, par. 35. Allo stesso anno risale la decisione sul caso *Lombardi Vallauri c. Italia*, sentenza del 20 ottobre 2009, ric. n. 39128/05, nella quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato la violazione dell'articolo 10 della CEDU in conseguenza della mancata comunicazione al ricorrente delle motivazioni ostative al rinnovo del suo contratto di insegnamento di Filosofia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano: «la Corte ritiene che l'interesse dell'Università a dispensare un insegnamento ispirato alla dottrina cattolica non potesse estendersi fino al punto di intaccare la sostanza stessa delle garanzie procedurali riconosciute al ricorrente dall'articolo 10 della Convenzione» (così al par. 55 della sentenza).

²⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo (GC), *Aksu c. Turchia*, sentenza del 15 marzo 2012, ricc. nn. 4149/04 e 41029/04.

²⁶ *Ivi*, par. 71.

²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mustafa Erdoğan e a. c. Turchia*, sentenza del 27 agosto 2014, ricc. nn. 346/04 e 39779/04.

²⁸ *Ivi*, par. 40.

Il caso riguardava alcune opinioni aspramente critiche rivolte da un professore di diritto costituzionale a una decisione della Corte costituzionale turca, contenute in un articolo scientifico divulgativo pubblicato nella rivista *Liberal Thinking*, che avevano dato origine a separate azioni di diffamazione promosse dai giudici della Corte nei confronti sia dell'autore della pubblicazione, sia del direttore editoriale e dell'editore della rivista, concluse con la condanna dei convenuti.

Dopo aver ricordato che «the courts, as with all other public institutions, are not immune from criticism and scrutiny» e che occorre mantenere una chiara distinzione «between criticism and insult», determinante al fine di stabilire un discrimine tra ciò che ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 10 e ciò che, invece, non può esservi ricondotto, e dopo aver osservato che «some of the language and expressions used in the article in question, notably those highlighted by the domestic courts, were harsh and that they could be perceived as offensive», la Corte giunge ad affermare che i tribunali nazionali non erano riusciti a dimostrare l'intento deliberatamente offensivo delle espressioni giudicate diffamatorie, né la loro asserita inconsistenza sul piano fattuale.

Senonché, per la Corte europea, le opinioni censurate dovevano considerarsi «however mostly, value judgments, coloured by the author's own political and legal opinions and perceptions [...] based on the manner in which the Constitutional Court ruled on certain issues», tenuto conto, altresì, che «these rulings, including the dissolution of the Fazilet Party, were already subject to virulent public debate, as the applicant sought to demonstrate in the domestic proceedings»²⁹.

In questa prospettiva, la Corte osserva ancora che i tribunali nazionali, nell'esaminare la vicenda, avevano omesso di collocare le opinioni del ricorrente nel reale contesto in cui erano state espresse, confermando, in linea con il proprio precedente orientamento, che «style constitutes part of the communication as the form of expression and is as such protected together with the content of the expression». Pertanto, nella valutazione complessiva dell'articolo, rispetto alla quale assume specifico rilievo anche il fatto che fosse stato pubblicato «in a quasi-academic quarterly as opposed to a popular newspaper», il tenore dei commenti ivi contenuti, certamente severi, ma esposti in termini generali, non avrebbero dovuto essere interpretati alla stregua di un attacco personale gratuito contro i giudici della Corte costituzionale³⁰.

All'esito di questa breve rassegna, è appena il caso di rilevare che, nella prospettiva di tutela offerta dalla CEDU, resa concreta nelle pronunce della Corte, il nucleo essenziale della libertà accademica è rappresentato dal «right to free speech». Si è già avuto modo di notare *en passant* come ciò dipenda in massima parte dalle caratteristiche specifiche del sistema di garanzie allestito dalla Convenzione di Roma, che, com'è noto, è stato istituito e si è sviluppato allo scopo precipuo di difendere – ed espandere progressivamente – la sfera giuridica individuale dinanzi all'azione limitatrice dei pubblici poteri. La limitata casistica giurisprudenziale conferma che, nel contesto della CEDU, la tutela della libertà accademica finisce per coincidere con quella della *libertà di espressione del personale accademico*, rimanendo, invece, estranea alla copertura offerta dall'articolo 10 la protezione dell'autonomia delle istituzioni universitarie di fronte a eventuali ingerenze delle autorità³¹.

²⁹ *Ivi*, par. 44.

³⁰ *Ivi*, par. 45.

³¹ V. anche Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kula c. Turchia*, sentenza del 19 giugno 2018, ric. n. 20233/06, in particolare parr. 38-39, laddove la Corte, sul presupposto che «the present application relates essentially to the exercise by the applicant of his right to freely express his views as an academic during a television

Un'indicazione di segno parzialmente diverso può essere tratta dalla recente decisione adottata dalla Corte europea nel caso *Telek e a. c. Turchia*, del marzo 2023³², che ha accertato la violazione degli articoli 8 della Convenzione e 2 del Protocollo n. 1 quale conseguenza della misura di ritiro del passaporto a due cittadini turchi ai quali era stato impedito, per l'effetto, di accedere a un corso di dottorato di ricerca presso un ateneo straniero.

Nella circostanza, la tutela della libertà accademica ha oltrepassato i confini dell'articolo 10 per trovare riscontro nella portata applicativa della norma del protocollo addizionale alla CEDU che disciplina il diritto all'istruzione³³. Vero è che in nessuna parte della decisione è dato di rinvenire un'esplicita qualificazione della violazione perpetrata a danno dei ricorrenti come condotta lesiva della loro libertà accademica³⁴. Ciò nonostante, la Corte, trattando della violazione dell'articolo 8, non manca di notare che «les requérants sont des universitaires travaillant dans le domaine des relations internationales [...]. Il va sans dire qu'il est crucial pour un universitaire de participer à des réunions et conférences internationales, de partager et débattre de ses idées, recherches et conclusions avec ses homologues du monde entier et de rester en contact permanent avec la communauté académique. En ce sens, les mesures restrictives imposées à la liberté de circulation des universitaires sont par essence même de nature à entraver leurs activités professionnelles et le développement de leurs relations dans le domaine académique».

Si tratta di affermazioni che connotano in modo inequivocabile l'apprezzamento della Corte in senso favorevole alla valorizzazione del diritto alla «mobilità» dei ricercatori quale componente essenziale della loro vita accademica, rispetto al quale eventuali limitazioni ingiustificate, imposte in via autoritativa, sono destinate ad assumere carattere recessivo.

Si profila, quindi, un'apertura potenzialmente significativa all'accoglimento di nuove istanze di protezione della libertà accademica, non necessariamente collegate al nucleo originario rappresentato dal «right to free speech» garantito dall'articolo 10. Permane, d'altro canto, qualche perplessità sull'attitudine di tale apertura ad assumere carattere sistemico, tenuto conto della peculiarità del caso concreto. A parere di chi scrive, ciò dipenderà dall'intenzione della Corte di cogliere le possibili occasioni di scrutinio delle misure nazionali *lato sensu* potenzialmente lesive dell'autonomia del settore accademico – nelle sue dimensioni individuale, collettiva e istituzionale – dal potere pubblico, affinché possa progressivamente delinearsi uno statuto giuridico europeo della tutela della libertà accademica idoneo a bilanciare eventuali tendenze restrittive emergenti a livello nazionale.

programme organised outside his city of residence», afferma che, in base al suo orientamento, «this issue unquestionably concerns his academic freedom, which should guarantee freedom of expression and of action, freedom to disseminate information and freedom to “conduct research and distribute knowledge and truth without restriction”».

³² Corte europea dei diritti dell'uomo, *Telek e a. c. Turchia*, sentenza del 21 marzo 2023, ricc. nn. 66763/17, 66767/17 e 15891/18.

³³ Così il testo dell'articolo 2 del Protocollo addizionale alla CEDU: «[i]l diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche».

³⁴ Un cenno a tale ipotesi si ritrova nelle posizioni di alcuni intervenienti: «[l]e Centre des droits de l'homme de l'Université de Gand et Scholars at Risk encouragent la Cour à prendre en compte les aspects liés à l'article 10 de l'affaire et à réaffirmer et souligner, à l'occasion de cette affaire, sa jurisprudence relative à la protection de la liberté académique, notamment en reconnaissant explicitement aux universitaires le statut de « chiens de garde », devant jouir de la liberté d'échanger le fruit de leurs recherches et leurs opinions avec leurs collègues et de communiquer leurs études et des informations essentielles au public» (par. 107 della sentenza).

Nella medesima prospettiva può inquadrarsi la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 2020, con la quale la Corte ha deciso la causa *Commissione c. Ungheria* in senso sfavorevole allo Stato convenuto, responsabile di aver adottato una legislazione contraria al diritto dell'Unione in materia di stabilimento delle università straniere nell'ordinamento nazionale³⁵.

Si è già avuto modo di menzionare la novella costituzionale che, nel 2013, ha interessato anche l'articolo X, norma deputata alla tutela della libertà accademica, ricordando come, a partire da tale revisione, sia scaturito un processo di riforma legislativa volto a stabilire condizioni più restrittive per autorizzare le università straniere a operare in Ungheria.

Segnatamente, la legge XXV del 2017, di modifica della legge CCIV del 2011, ha introdotto una serie di requisiti per l'esercizio dell'attività di istruzione universitaria, tra cui l'obbligo di avere un consiglio di amministrazione con una maggioranza di membri nominati dal governo, l'obbligo di ottenere un'autorizzazione governativa per l'apertura di nuovi corsi di studio e, per quanto espressamente concerne le università straniere, la disponibilità di una sede propria e l'erogazione di corsi di studio nel paese di provenienza, e la conclusione di un accordo bilaterale tra detto paese e il governo ungherese entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Si può agevolmente comprendere come tali ultimi requisiti avessero, di fatto, una valenza *ad personam*, risultando finalizzati, nel loro complesso, a impedire che la *Central European University* (CEU) – unica università straniera operante in Ungheria a non possedere una sede nel paese di provenienza – continuasse a svolgere la propria attività nel paese.

Il contenzioso promosso dalla Commissione davanti alla Corte di giustizia è stato, quindi, teso ad accertare se i requisiti anzidetti fossero o meno conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, alla decisione 94/800/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, dei negoziati dell'Uruguay Round all'esito dei quali è stato approvato l'Accordo generale sugli scambi di servizi (*General Agreement on Trade in Services - GATS*), all'articolo 16 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, agli articoli 49 e 56 del TFUE, all'articolo XVII del GATS, nonché agli obblighi gravanti sullo Stato convenuto in forza dell'articolo 13, dell'articolo 14, paragrafo 3, e dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La pronuncia della Corte di giustizia ha svelato le reali intenzioni del legislatore ungherese, condizionato dalle pressioni dell'esecutivo, che miravano a bandire la CEU dal sistema universitario nazionale, per via dei forti contrasti ideologici che oppongono il partito di Orbán al suo fondatore George Soros. A tal fine, la Corte ha dapprima accertato l'insussistenza delle clausole di salvaguardia (segnatamente, *inter alia*, la protezione dell'ordine pubblico e la prevenzione di pratiche ingannevoli e fraudolente) previste dall'articolo XIV del GATS per giustificare eventuali deroghe all'applicazione dell'accordo, precisando sul punto che, come stabilito dalla nota n. 5, inserita sotto l'articolo XIV, lettera a), del GATS, «[l]'eccezione in materia di ordine pubblico può essere invocata esclusivamente ove uno degli interessi fondamentali della società sia esposto ad un rischio reale e sufficientemente grave», condizione che la difesa erariale ungherese non era stata in grado di dimostrare³⁶.

³⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:792.

³⁶ Così al par. 131 della sentenza: «[o]rbene, l'Ungheria non ha presentato alcun argomento idoneo a dimostrare, in modo concreto e circostanziato, in che modo l'esercizio, nel suo territorio, di un'attività di insegnamento superiore da parte di istituti aventi sede in uno Stato non facente parte del SEE costituirebbe, in mancanza di

Successivamente, e per quanto qui maggiormente rileva, la Corte ha preso in esame la violazione dell'articolo 13 della Carta dei diritti fondamentali, richiamandosi alla citata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per stabilire la piena corrispondenza tra la tutela della libertà accademica garantita dall'articolo 10 della CEDU e quella assicurata dall'articolo 13 della CDFUE³⁷.

Tale corrispondenza, tuttavia, non poteva ritenersi sufficiente a integrare in modo completo la nozione di libertà accademica destinata a venire in rilievo nel caso di specie, la quale, secondo la Corte «deve essere intesa in modo più ampio», fino a includere la sua «dimensione istituzionale e organizzativa», atteso che «il collegamento ad un'infrastruttura rappresenta una condizione essenziale per l'esercizio delle attività di insegnamento».

Questa *vis* espansiva della nozione in argomento, che la Corte fa discendere dalla *communis opinio iuris* ricavabile dalle raccomandazioni dell'UNESCO del 1997 e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 2006, consente ai Giudici del Lussemburgo di censurare la legislazione ungherese in quanto espressamente lesiva della «dimensione istituzionale e organizzativa» della libertà accademica, «dato che il collegamento ad un'infrastruttura rappresenta una condizione essenziale per l'esercizio delle attività di insegnamento»³⁸, nonché per aver compromesso «l'attività accademica degli istituti di insegnamento superiore esteri interessati nel territorio ungherese», privando, per l'effetto, «gli universitari interessati dell'infrastruttura autonoma necessaria alla conduzione delle loro ricerche scientifiche e all'esercizio delle loro attività pedagogiche»³⁹.

5. Considerazioni conclusive: la necessità di una tutela «integrata» della libertà accademica nelle sue dimensioni individuale e istituzionale

Da quanto precede emerge con chiarezza che la dimensione individuale della libertà accademica non è in grado da sola di esaurire la crescente domanda di tutela che scaturisce dalle torsioni autoritarie che molti ordinamenti giuridici, anche europei, sperimentano ormai da diversi anni. Di qui la necessità di una sua necessaria e tempestiva integrazione con la dimensione istituzionale, sempre più spesso vittima privilegiata di misure autoritative – introdotte, non solo a livello amministrativo, ma, ed è ciò che deve ritenersi più allarmante, su quello legislativo, con l'intento di «addomesticare» il settore accademico e ricondurlo sotto il controllo degli esecutivi nazionali⁴⁰.

L'apertura della Corte europea dei diritti dell'uomo verso l'esplorazione di nuovi ambiti di tutela, oltre i confini tracciati dall'articolo 10 della Convenzione, e la condivisibile intransigenza opposta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea al carattere discriminatorio e autoritario di misure nazionali intollerabilmente protezionistiche, rappresentano un segnale

un simile accordo, un rischio reale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società ungherese».

³⁷ Ciò in applicazione del principio di equivalenza di cui all'articolo 52 della Carta, che impone di attribuire ai diritti ivi sanciti e corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, «il significato e, quanto meno, la stessa portata di quelli conferiti dalla suddetta Convenzione» (*Ivi*, par. 223).

³⁸ *Ivi*, par. 227.

³⁹ *Ivi*, par. 228.

⁴⁰ A. ANGELI, *Il difficile bilanciamento tra libertà accademica, libertà di espressione e autonomia universitaria. Brevi riflessioni sui casi di Polonia e Slovacchia*, in NAD. Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società, 2021 (pubbl. il 21.12.2023), pp. 1-12.

certamente positivo, ancorché troppo esiguo per poter attestare l'esistenza di rimedi appropriati e ben collaudati attivabili in caso di nuove – e più ambigue – violazioni della libertà accademica.

A ben vedere, come rilevato nell'opinione concorrente dei giudici Sajó, Vučinič and Kūris alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso *Mustafa Erdoğan e a. c. Turchia*, «[t]he meaning, rationale and scope of academic freedom are not obvious, as the legal concept of that freedom is not settled»⁴¹. Ciò vale sia con riferimento alla dimensione individuale e a quella istituzionale considerate isolatamente, sia per quanto attiene alla portata materiale unitaria della nozione in commento, posto che, come ricordato, in determinate circostanze le istanze di tutela possono sollevare problemi di bilanciamento interno.

Senonché, impregiudicato il loro carattere meramente dichiarativo, le raccomandazioni e gli altri atti di *soft law* che delineano i contenuti della libertà accademica appaiono sufficientemente accurati e godono, altresì, in alcuni casi, incluso l'articolo 13 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di una copertura costituzionale specifica. Tale assetto, e la sostanza che esso riflette in punto di «meaning, rationale and scope of academic freedom» non pare destinato a mutare, almeno nel breve periodo. La sede più appropriata per darvi concreta applicazione (in questo senso, va registrato con favore il richiamo alle raccomandazioni dell'UNESCO e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nelle principali sentenze emesse da entrambe le Corti europee) e sperimentare nuovi percorsi di avanzamento della tutela sarà ancora, pertanto, quella giudiziaria.

⁴¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mustafa Erdoğan e a. c. Turchia*, sentenza del 27 agosto 2014, cit., *Joint Concurring Opinion of Judges Sajó, Vučinič and Kūris*, par. 4.