



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Il difficile bilanciamento tra libertà accademica, libertà di espressione e autonomia universitaria. Brevi riflessioni sui casi di Polonia e Slovacchia

*Arianna Angeli**

Abstract

Academic freedom, freedom of expression and university autonomy are core values that ensure the well-functioning of higher education. Both Poland and Slovakia do comply with international and European standards on academic freedom. However, recent reforms on higher education – adopted in Poland and debated in Slovakia – are putting a strain on the freedom of teaching personnel and institutional autonomy. The analysis will shed some light on the different impact of the reforms introduced in these two countries to address similar challenges.

Keywords: Academic Freedom – University autonomy – Reform of the Higher Education – Poland – Slovakia.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Le definizioni della libertà accademica nel diritto internazionale ed europeo. 3. La libertà accademica in Polonia e Slovacchia. 3.1 La legge sull'istruzione superiore e la scienza del 2018 e la riforma della legge del 1° ottobre 2021 in Polonia. 3.2 I progetti di riforma dell'istruzione superiore in Slovacchia del 2021.

* Ricercatore di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

1. Premessa

La libertà accademica è un valore essenziale per il buon funzionamento delle istituzioni universitarie, e può essere esaminata con riferimento a tre principali dimensioni, tra di loro correlate, ovvero la libertà del docente, la libertà dello studente e l'autonomia di governo dell'università¹. La libertà accademica si configura così come un “diritto difensivo” per tutelare le attività scientifiche e di insegnamento contro qualsiasi interferenza da parte dello Stato ed assicurare agli studiosi un'ampia sfera di autonomia. Esiste al contempo un profondo legame tra libertà accademica e autonomia universitaria. Tuttavia, la libertà accademica può subire delle limitazioni per assicurare il rispetto di altri diritti e libertà fondamentali, sia individuali (come il rispetto alla vita privata o la libertà di religione) che istituzionali (ad es. l'autonomia universitaria)².

Nel presente contributo ci si concentrerà sulla libertà di docenza e ricerca del personale accademico e sull'autonomia delle istituzioni universitarie in due paesi appartenenti al gruppo di Visegrád, ovvero Polonia e Slovacchia, il cui percorso costituzionale – che pur presenta numerosi elementi comuni – si è evoluto negli ultimi anni in direzioni radicalmente differenti. A partire dal 2015, la Polonia vive una profonda regressione democratica³, mentre la Slovacchia, nonostante le difficoltà, si considera rientrare tra le democrazie liberali⁴. Verranno innanzitutto analizzate le definizioni della libertà accademica contenute in documenti internazionali ed europei per comprendere se vi siano elementi comuni tra di esse e come abbiano contribuito a garantire il rispetto della libertà accademica nei due paesi oggetto di indagine. Ci si concentrerà dunque su come la libertà accademica sia tutelata in Polonia e Slovacchia, a livello costituzionale e legislativo, oltre che nella giurisprudenza costituzionale. Infine, verranno esaminate le recenti riforme dell'istruzione superiore, adottate in Polonia e discusse in Slovacchia, e le modalità

¹ C.W. Eliot, *Academic Freedom*, in *Science*, Vol. 26 No. 653, 1907, 1. Cfr. U. Izzo, *Costruire l'eccellenza intorno al concetto di libertà accademica – Rileggendo Charles W. Eliot*, in *Roars*, 20.02.2012.

² M. Stachowiak-Kudła, *Academic freedom as a source of rights' violations: a European perspective*, in *Higher Education*, 08.05.2021.

³ Cfr. A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Cedam, 2019; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, OUP, 2019; J.J. Sawicki, *L'erosione “democratica” del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, FrancoAngeli, 2020; A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e costituzionalismo*, in *DPCEOnline*, No. 3, 2020.

⁴ A. Angeli, *Il contrasto tra capo dello Stato e Parlamento sulla nomina dei giudici costituzionali. Il positivo sviluppo della vicenda slovacca come contraltare alla degenerazione costituzionale polacca?*, in *DPCEOnline*, No. 2, 2018; A. Angeli, *Il rinnovo della composizione della Corte costituzionale slovacca a margine delle elezioni presidenziali del 2019, tra dinamiche coabitazioniste e riforma dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali*, in *questa rivista*, 2019.

con le quali si è tentato di operare un bilanciamento tra libertà accademica, autonomia universitaria e miglioramento della qualità dell'istruzione e della ricerca.

2. Le definizioni della libertà accademica nel diritto internazionale ed europeo

A livello internazionale, la libertà accademica è protetta prevalentemente da strumenti di *soft law*. Tra questi, la Raccomandazione sullo *status* del personale docente nell'istruzione superiore⁵ approvata dalla Conferenza generale dell'Unesco l'11 novembre del 1997, di cui sia Polonia che Slovacchia sono parte⁶. La Raccomandazione del 1997 è stata adottata dopo anni di negoziati tra l'Unesco e l'ILO ed aveva l'obiettivo di completare la Raccomandazione sullo *status* degli insegnanti dell'Unesco-ILO del 5 ottobre 1966 – che si rivolge agli insegnanti di tutti i livelli scolastici fino alla scuola secondaria inferiore –, con disposizioni relative ai docenti universitari e ai ricercatori⁷. È stato inoltre istituito un organo congiunto Unesco-ILO incaricato di monitorare l'attuazione della Raccomandazione (*Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel – CEART*)⁸.

In tale documento si opera una distinzione tra i diritti e gli obblighi delle istituzioni e quelli del personale docente. Nella sezione V, vengono individuati diritti, obblighi e responsabilità degli istituti. Secondo quanto previsto dall'art. 17, gli istituti di istruzione superiore devono godere di forme di autonomia, ovvero di un livello di autogoverno che consenta loro di assumere decisioni effettive relative all'organizzazione del lavoro, alla definizione degli standard da raggiungere e alla propria gestione. L'autonomia universitaria viene definita come «la dimensione istituzionale della libertà accademica» ed una necessaria preconditione per consentire alle istituzioni ed al personale docente di svolgere le proprie funzioni (art. 18), che tutti gli stati membri si impegnano a preservare (art. 19). Al contempo, gli istituti di istruzione superiore e gli stati membri sono tenuti ad assicurare un adeguato bilanciamento tra autonomia universitaria e sistemi di accountability/responsabilità, soprattutto nella gestione dei fondi pubblici (art. 22, c. 1).

⁵ Secondo quanto stabilito dall'art. 4, «Institutions of higher education, and more particularly universities, are communities of scholars preserving, disseminating and expressing freely their opinions on traditional knowledge and culture, and pursuing new knowledge without constriction by prescribed doctrines».

⁶ K. Appiagyei-Atua, *The UNESCO 1997 Recommendation – Is it legally binding?*, in scholarsatrisk.org/resources/unesco-1997-recommendation-legally-binding-2/, 09.01.2015.

⁷ Art. 1, c. 1, lett. a: «For the purpose of this Recommendation: 'higher education' means programmes of study, training or training for research at the post-secondary level provided by universities or other educational establishments that are approved as institutions of higher education by the competent state authorities, and/or through recognized accreditation systems».

⁸ *The ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966) and The UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997)*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2008, 3-4.

La sezione VI è invece dedicata ai diritti ed alle libertà del personale docente: in essa la libertà di espressione (art. 26), la libertà accademica (art. 27), la libertà di insegnamento (art. 28) e la libertà della ricerca scientifica (art. 29) vengono definite separatamente. Si prevede innanzitutto che i docenti universitari godano di tutti i diritti civili, politici, sociali e culturali propri dei cittadini, tutelati a livello internazionale, e dunque della libertà di pensiero, coscienza, religione, espressione, riunione, associazione, di libertà e sicurezza e di libertà di movimento (art. 26).

Inoltre, ai docenti deve essere garantita «la libertà accademica», definita come la libertà di insegnamento e di discussione, di condurre ricerche, di diffondere i contenuti e pubblicare i risultati della ricerca, la libertà di esprimere il proprio parere sulle istituzioni e sull'ambiente lavorativo, la libertà dalla censura istituzionale e il diritto di divenire membri di organi professionali o di rappresentanza accademica. Ai docenti deve essere per questo assicurato il diritto di svolgere le proprie funzioni senza discriminazioni o il timore di subire forme di repressione da parte dello Stato o di qualsiasi altro soggetto. Ciò può avvenire unicamente nel contesto di una società democratica (art. 27). Infine, si riconosce ai docenti il diritto di insegnare e di condurre ricerche senza subire interferenze o pressioni nel rispetto dei principi del rigore intellettuale, dell'indagine scientifica e dell'etica della ricerca (artt. 28-29).

Al contempo, i docenti universitari hanno l'obbligo di rispettare la libertà accademica degli altri membri della comunità accademica, di assicurare il dialogo con chi non condivide la propria visione, il dovere di condurre ricerche attraverso un'onesta ricerca della verità e nel rispetto di norme etiche e professionali, con la finalità di trovare soluzione alle grandi problematiche che la società è chiamata ad affrontare nella fase contemporanea, e preservare il patrimonio storico e culturale mondiale (art. 33). Infine, si sottolinea che la Raccomandazione del 1997 deve essere interpretata alla luce di una serie di documenti internazionali adottati nell'ambito delle Nazioni Unite, dell'Unesco e dell'ILO, elencati nell'appendice.

Per quanto riguarda il diritto dell'Unione europea, alla libertà accademica è dedicata una specifica disposizione della Carta dei diritti fondamentali, ovvero l'art. 13, il quale prevede che «Le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata». L'art. 13 si ricollega sia all'art. 14, sul diritto all'istruzione che all'art. 11 sulla libertà di espressione. Secondo quanto previsto dall'art. 6 TUE, la Carta ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Tuttavia, sulla base di quanto stabilito dall'art. 51 della Carta, «La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati». Ci si interroga dunque su come l'art. 13 della Carta possa concretamente trovare attuazione, in considerazione del fatto che cultura, arte e università ricadono tra le competenze degli Stati membri dell'Unione⁹. Sulla base di quanto stabilito dall'art. 167 TFUE infatti «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro

⁹ S. Schiedermaier, *Freedom of Research and Academic Teaching in the European Union*, in M. Seckelmann, L. Violini, C. Fraenkel-Haerberle, G. Ragone (Eds.), *Academic Freedom Under Pressure? A Comparative Perspective*, Springer, 2021, 25 ss.

diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune». La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea sull'art. 13 della Carta è di conseguenza estremamente limitata¹⁰.

3. La libertà accademica in Polonia e Slovacchia

Le Costituzioni della Polonia e della Slovacchia contengono disposizioni protettive della libertà accademica, di ricerca scientifica, sulla libertà artistica e di insegnamento. La Costituzione polacca del 1997, all'art. 73, stabilisce che «A ciascuno si assicura la libertà della creazione artistica, della ricerca scientifica e della pubblicazione dei risultati, la libertà dell'insegnamento così come la libera fruizione dei beni culturali»¹¹. Per quanto riguarda la Slovacchia, l'art. 43 della Costituzione del 1992 prevede che «La libertà della ricerca scientifica e dell'arte sono garantite. La legge tutela i diritti sui risultati dell'attività creativa intellettuale»¹².

In entrambi i paesi, la libertà accademica e i diritti e le libertà ad essa connessi sono ulteriormente disciplinati da fonti normative primarie, ovvero in Slovacchia dalla legge n. 131/2002 del 21 febbraio 2002 «Sugli istituti di istruzione superiore e sulle modifiche a determinate leggi»¹³ e in Polonia dalla legge del 20 luglio 2018 «Sull'istruzione superiore e la scienza»¹⁴, utilizzando formule molto simili a quelle contenute nella Raccomandazione Unesco del 1997.

In Slovacchia, in particolare, la legge n. 131/2002 del 21 febbraio 2002 «Sugli istituti di istruzione superiore e sulle modifiche a determinate leggi», contiene una disposizione specifica dedicata alla libertà accademica. L'art. 4, c. 1, stabilisce che gli istituti di istruzione superiore garantiscono la libertà accademica, ovvero la libertà di ricerca scientifica (oltre che di sviluppo di attività artistiche e creative e di pubblicazione dei risultati della ricerca); la libertà di insegnamento (intesa come apertura a metodi scientifici/di ricerca e correnti artistiche differenti); il diritto all'apprendimento; il diritto di esprimere le proprie opinioni; il diritto dei membri della comunità accademica di eleggere ed essere eletti negli organi rappresentativi della comunità accademica stessa. L'art. 4, c. 3 garantisce inoltre l'inviolabilità

¹⁰ Si fa riferimento a due sole sentenze, ovvero la sentenza C-476/17 del 29 luglio 2019, *Pelham GbmH, Moses Pelham, Martin Haas c. Ralf Hütter, Florian Schneider-Esleben* che riguarda la libertà delle arti, il diritto d'autore e il diritto di riproduzione di fonogrammi e la sentenza C-66/18 del 6 ottobre 2020 *Commissione europea c. Ungheria*, sul noto caso della *Central European University. EU Charter of Fundamental Rights*, in fra.europa.eu/en/eu-charter/article/13-freedom-arts-and-sciences#case-law-references.

¹¹ J. Sawicki, *La Costituzione della Polonia*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, CEDAM, 2013.

¹² A. Di Gregorio, *La Costituzione della Slovacchia*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, cit.

¹³ *Zákon č. 131/2002 Z. z. Zákon o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, in www.zakonypreludi.sk/zz/2002-131.

¹⁴ *Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, in isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001668/U/D20181668Lj.pdf.

delle strutture degli istituti di istruzione superiore, salvo i casi di pericolo per la vita, la salute, la proprietà o disastri naturali. L'ingresso delle forze dell'ordine nelle strutture deve essere ad ogni modo autorizzato dal rettore. L'art. 4, c. 2 precisa infine che le libertà accademiche devono essere esercitate nel rispetto dei principi di democrazia, umanità e stato di diritto.

In Polonia invece sia nella legge sull'istruzione superiore del 27 luglio 2005 «Sull'istruzione superiore»¹⁵ che nella successiva legge del 20 luglio 2018 «Sull'istruzione superiore e la scienza» si fa riferimento unicamente alla libertà di ricerca scientifica, creazione artistica, divulgazione dei risultati della ricerca e insegnamento, ma manca una vera e propria definizione della libertà accademica. L'art. 3, stabilisce laconicamente che «Alla base del sistema dell'istruzione superiore e delle scienze vi è la libertà di insegnamento, di creazione artistica, di ricerca e pubblicazione dei risultati, e l'autonomia delle università». Tuttavia, il Tribunale costituzionale polacco ha significativamente contribuito a definire i contenuti della libertà accademica e delle libertà ad essa correlate, come la libertà di ricerca scientifica, di insegnamento e di autonomia universitaria. In particolare, nella sentenza del 12 aprile 2012 SK 30/10, il Tribunale costituzionale ha definito la libertà di ricerca scientifica come la libertà di scegliere i contenuti e la metodologia della ricerca e di procedere alla pubblicazione dei risultati, nonché la libertà di accedere alle informazioni necessarie per condurre la ricerca scientifica. Nella stessa sentenza, il TK ha inoltre definito la libertà di insegnamento come la libertà di trasferimento sistematico della conoscenza ad altre persone. Nella sentenza del 7 febbraio 2006 SK 45/04, l'organo di giustizia costituzionale ha stabilito che la libertà accademica tutela l'individuo e altri soggetti di diritto contro l'ingerenza ingiustificata dello stato nella scelta dell'oggetto e della metodologia della ricerca e dell'insegnamento. Nella sentenza K 5/08 del 25 novembre 2008 il TK ha contribuito ad operare un bilanciamento tra la libertà accademica e altri diritti e libertà fondamentali ed in particolare tra la libertà di ricerca, il diritto all'informazione ed il diritto alla vita privata. Infine, nella sentenza dell'8 novembre 2000 SK 18/99, il Tribunale costituzionale ha stabilito che l'autonomia dell'istruzione superiore consente alle università di svolgere le proprie funzioni nell'ambito della ricerca e dell'insegnamento in maniera ottimale.

In generale si può affermare che nei due paesi il quadro costituzionale e legislativo soddisfa gli standard fissati dalla Raccomandazione Unesco del 1997. Tuttavia, in entrambi i casi negli ultimi anni si sono evidenziate delle difficoltà nell'assicurare il pieno rispetto della libertà accademica. Infatti questa non si esaurisce nell'autonomia universitaria, ma riguarda un insieme di garanzie che devono essere assicurate al personale docente ed in relazione alle quali – come si vedrà nei successivi paragrafi – sono emerse criticità. Al contempo, l'autonomia istituzionale è stata duramente messa alla prova negli ultimi anni dalle riforme dell'organizzazione degli istituti di istruzione superiore e dal ricorso a tecniche manageriali. Infine, le esigenze di reclutamento hanno prevalso sulla sicurezza

¹⁵ In isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20051641365.

dell'impiego del personale docente¹⁶. Le recenti riforme adottate in Polonia e l'avvio del dibattito sull'istruzione superiore in Slovacchia mostrano dunque quanto possa essere difficile operare un adeguato bilanciamento tra valori differenti, ed al contempo assicurare adeguati livelli di efficienza e competitività degli istituti di istruzione superiore.

3.1. La legge sull'istruzione superiore e la scienza del 2018 e la riforma della legge del 1° ottobre 2021 in Polonia

Il sistema dell'istruzione superiore è stato interamente riformato in Polonia con la legge del 20 luglio 2018, ossia dopo l'avvento del regime conservatore del PiS. Si è assistito, in particolare, al passaggio da un sistema di gestione delle università di tipo “collegiale”, nel quale il senato accademico aveva un ruolo di primaria importanza, ad un sistema “manageriale”¹⁷, nel quale si attribuiscono ampie competenze di gestione al rettore e al consiglio universitario, ovvero un organo formato «almeno per metà da membri esterni all'accademia» (artt. 18, 19, 23). La riforma – introdotta con l'obiettivo di migliorare la gestione degli istituti di istruzione superiore, renderli più competitivi a livello europeo e internazionale e migliorare la qualità della ricerca – ha attirato numerose critiche, legate all'ampiezza delle competenze attribuite al rettore e al consiglio universitario ed al nuovo sistema di valutazione della qualità della ricerca¹⁸.

A seguito del rimpasto di governo dell'ottobre del 2020, il nuovo ministro dell'istruzione, l'ultraconservatore Przemysław Czarnek¹⁹, ha annunciato la presentazione del disegno di legge per la riforma dell'istruzione superiore, il c.d. “pacchetto libertà accademica” (*pakiet wolności akademickiej*), ed ha avviato le consultazioni con i rappresentanti della comunità accademica²⁰. Come riportato dal ministro, l'obiettivo principale del testo sarebbe stato quello di assicurare la libertà per i docenti di esprimere le proprie convinzioni ed escludere che potessero essere sottoposti a procedimenti disciplinari, o che indagini disciplinari potessero essere avviate contro di essi, a causa delle convinzioni religiose, ideologiche o filosofiche espresse. Sempre secondo quanto dichiarato dal ministro dell'istruzione, la modifica della legge sull'istruzione superiore e la scienza avrebbe assicurato un livello di tutela della libertà accademica particolarmente elevato, addirittura

¹⁶ K.B. Beiter, T. Karran, K. Appiagyei-Atua, *Academic Freedom and Its Protection in the Law of European States*, in *European Journal of Comparative Law and Governance*, No. 3, 2016, 254-345.

¹⁷ M. Stachowiak-Kudła, *The Scope of Academic Freedom Right and the Situation of Scientists in Poland*, in *Interchange*, 2021, in link.springer.com/article/10.1007/s10780-021-09450-4.

¹⁸ M. Reisz, *Power Grab in Poland? Academics see ominous provisions in new higher ed law*, in insidehighered.com/news/2018/08/02/academics-oppose-proposed-higher-education-law-poland, 02.08.2018.

¹⁹ Przemysław Czarnek è professore presso l'università cattolica di Lublino ed è stato voivoda (governatore) della regione di Lublino. È tra gli esponenti dell'ala più intransigente e conservatrice del partito Diritto e Giustizia.

²⁰ *Pakiet Wolności Akademickiej*, in gov.pl/web/edukacja-i-nauka/pakiet-wolnosci-akademickiej, 12.12.2020.

superiore rispetto a quello dei paesi dell'Europa occidentale²¹. La riforma avrebbe consentito altresì di superare ciò che il ministro ha definito come “totalitarismo liberale e di sinistra”, e tutelare le posizioni di conservatori e cattolici²².

La Conferenza dei rettori delle istituzioni accademiche polacche, in un insieme di comunicazioni inviate al ministro dell'istruzione, ha manifestato la propria opposizione al progetto di riforma presentato nel dicembre del 2020²³. Anche l'allora Difensore dei diritti dei cittadini, Adam Bodnar – che ha cessato le proprie funzioni il 15 luglio 2021 –, in un parere del 30 maggio 2021 ha espresso una posizione critica sul testo. Secondo Bodnar, la riforma avrebbe proposto soluzioni poco utili al miglioramento della libertà accademica e contrarie al principio dell'autonomia universitaria²⁴. Il Difensore dei diritti dei cittadini riteneva, infatti, che la riforma avrebbe limitato la possibilità degli organi accademici di avviare procedimenti disciplinari contro i docenti per avere espresso opinioni non supportate da alcuna evidenza scientifica, o sostenuto posizioni religiose, ideologiche o filosofiche estreme o gravemente offensive. Bodnar considerava invece prioritario intervenire in un ambito non interessato dalla riforma, ovvero quello dell'esclusione o limitazione della possibilità di avviare procedimenti civili e penali contro i docenti universitari ritenuti politicamente “scomodi”, che negli anni precedenti aveva portato a diverse cause contro esponenti della comunità accademica polacca. Si ricordano i casi di Wojciech Sadurski²⁵, Jan Grabowski e Barbara Engelking²⁶.

Nonostante le criticità rilevate, l'8 luglio 2021 il disegno di legge è stato presentato in Parlamento senza particolari modifiche, e successivamente approvato dal Sejm, il 17 novembre 2021, e firmato dal Presidente della Repubblica, il 23 novembre 2021²⁷.

²¹ Czarnek: *Będziemy mieli wolność akademicka na skalę, której nie ma w Europie Zachodniej* [Czarnek: Avremo una libertà accademica più ampia rispetto all'Europa occidentale], in rp.pl/polityka/art18976571-czarnek-bedziemy-mieli-wolnosc-akademicka-na-skale-ktorej-nie-ma-w-europie-zachodniej, 01.10.2021.

²² C. Ciobanu, *Polish Ruling Party Education Reform: God and the Country*, in balkaninsight.com/2021/06/10/polish-ruling-partys-education-reforms-god-country/, 10.06.2021.

²³ *Korespondencja Przewodniczącego KRASP do Ministra Edukacji i Nauki w sprawie tzw. “Pakietu Wolności Akademickiej”* [Corrispondenza tra il Presidente del CRASP e il ministro dell'istruzione e della scienza sul c.d. “Academic Freedom Package”], in krasp.org.pl/pl/Aktualnosci/?id=21487/Korespondencja_Przewodniczacego_KRASP_do_Ministra_Edukacji_i_Nauki_w_sprawie_tzw_Pakietu_Wolnosci_Akademickiej_.

²⁴ *Projekt ustawy „o wolności w nauce” niebezpieczny dla wolności badań i twórczości. Adam Bodnar do min. Czarnek* [Proposta di legge “sulla libertà nella scienza”, pericolosa per la libertà di ricerca e creatività. Adam Bodnar al ministro Czarnek], in bip.brpo.gov.pl/pl/content/projekt-o-wolnosci-nauki-niebezpieczny-dla-wolnosci-badan-rpo-do-MEIN, 31.05.2021.

²⁵ G. de Búrca, J. Morijn, *Repression of Freedom of Expression in Poland: Renewing support for Wojciech Sadurski*, in *VerfBlog*, 03.06.2020.

²⁶ In scholarsatrisk.org/report/2021-02-09-university-of-ottawa-polish-center-for-holocaust-research/.

²⁷ Legge «Che modifica la legge sull'istruzione superiore e la scienza e la legge sugli strumenti speciali di sostegno in relazione alla diffusione del virus SARS-CoV-2» del 1° ottobre 2021, in orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/1398_u.htm. Sulle fasi di approvazione della legge del 1° ottobre

La riforma attribuisce una nuova funzione ai rettori delle università, ovvero quella di assicurare il rispetto della libertà di parola, di insegnamento, di ricerca scientifica e diffusione dei risultati della ricerca, e quella di promuovere il dibattito accademico tra i membri della comunità universitaria, nel rispetto del principio del pluralismo ideologico e dei regolamenti universitari (art. 23, c. 2a). Tale disposizione impegnerebbe i rettori ad intraprendere nuove attività per fornire a tutti i membri della comunità accademica l'opportunità di esprimere la propria opinione²⁸.

Con gli emendamenti viene inoltre interamente riformato il capitolo VII, sezione I, riguardante la responsabilità disciplinare dei docenti universitari. Originariamente, l'art. 275 prevedeva che i docenti universitari potessero essere sottoposti a un procedimento disciplinare nel caso fossero venuti meno ai propri doveri accademici o per avere violato la dignità della professione. Secondo quanto prevedeva l'art. 282, venuto a conoscenza di un illecito disciplinare, il rettore poteva avviare un tentativo di mediazione (art. 283), procedere con un'ammonizione (art. 284) o avviare un procedimento disciplinare (art. 285 ss.).

Con la riforma, all'art. 275, c. 1 è stato aggiunto il c. 1a, il quale precisa che «L'espressione di convinzioni religiose, ideologiche o filosofiche non costituisce un illecito disciplinare». Vengono poi introdotte importanti modifiche per quanto concerne il procedimento che può essere avviato contro un docente universitario. La decisione relativa all'avvio di un procedimento disciplinare può essere ora impugnata davanti alla commissione disciplinare istituita presso il ministero dell'istruzione – e dunque un organo sotto il diretto controllo dell'esecutivo – nel caso l'illecito disciplinare contestato al docente riguardi l'espressione di convinzioni religiose, ideologiche o filosofiche (art. 284a, c. 2). La commissione disciplinare ministeriale può decidere di annullare o confermare tale decisione (art. 284a, c. 5). Infine, la decisione della commissione disciplinare può essere impugnata davanti alla Corte di Appello di Varsavia – Tribunale per il lavoro e la previdenza sociale (art. 284a, c. 6).

La riforma del 2021 introduce disposizioni con effetti retroattivi, che prevedono l'annullamento di un insieme di decisioni degli organi accademici relative a procedimenti disciplinari. Si sono di conseguenza acuite le tensioni con le università. L'art. 3 stabilisce, innanzitutto, che le decisioni sulla sospensione dei docenti, adottate nell'ambito di procedimenti disciplinari o penali avviati prima dell'entrata in vigore della legge, nella fase di indagine, cessano di trovare applicazione. Analogamente, i procedimenti disciplinari avviati prima dell'entrata in vigore della legge, nella misura in cui riguardano convinzioni religiose, ideologiche o filosofiche, sono sospesi (art. 4). Infine, l'art. 5 prevede

2021 si veda sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1398. Va ricordato che in Polonia la data menzionata accanto al titolo della legge è quella dell'approvazione del testo in terza lettura da parte del Sejm, prima che venga trasmessa al Senato.

²⁸ *Lower House amends Law on Higher Education and Science*, in tvpworld.com/56156386/lower-house-amends-law-on-higher-education-and-science, 01.10.2021.

l'annullamento delle sanzioni disciplinari relative all'espressione di convinzioni religiose, ideologiche e filosofiche irrogate prima dell'entrata in vigore della legge.

I rappresentanti della comunità universitaria hanno manifestato preoccupazioni in relazione all'approvazione del "pacchetto libertà accademica"²⁹. La riforma sembrerebbe intesa a limitare l'autonomia universitaria e sostenere le posizioni, ad oggi minoritarie nell'accademia, dei conservatori ultracattolici. L'obiettivo finale parrebbe essere quello di sostenere, anche sotto il profilo ideologico, riforme del partito di governo che minano fortemente le libertà e i diritti fondamentali dei gruppi minoritari, come il diritto all'aborto³⁰ e i diritti della comunità LGBTQ³¹ e rinsaldare l'alleanza con la Chiesa cattolica, deterioratasi negli ultimi mesi per effetto della crisi sui migranti al confine orientale³². L'accademia – insieme alla società civile – rimane infatti oggi uno degli ultimi poteri contro-maggioritari del paese³³.

3.2. I progetti di riforma dell'istruzione superiore in Slovacchia del 2021

Per quanto riguarda la Slovacchia, nonostante negli ultimi anni sia stata ampiamente dibattuta la possibilità di introdurre riforme dell'istruzione superiore per rispondere ad esigenze simili a quelle emerse in Polonia, non è ancora stato formalmente presentato un progetto di legge al parlamento³⁴.

L'esigenza di intervenire in questo ambito è stata resa più urgente anche da un particolare evento, ossia la vicenda dell'Università tecnologica di Bratislava (*Slovenská technická univerzita v Bratislave*, STUB). Nel 2020, il nuovo decano della facoltà di informatica e tecnologie dell'informazione, Ivan Kotuliak, ha adottato un insieme di decisioni particolarmente controverse, che hanno portato circa un terzo dei docenti a presentare le dimissioni, paralizzando l'attività della facoltà. Il rettore Miroslav Fikar è per questo intervenuto, con il sostegno del consiglio di amministrazione, e chiesto le dimissioni di Kotuliak. Tuttavia, l'unico organo incaricato della nomina e della destituzione del rettore e dei decani è il senato accademico, che ha respinto la richiesta del rettore e sostenuto Kotuliak. La vicenda ha trovato soluzione dopo quasi un anno con la destituzione del rettore Fikar da parte del senato accademico – per avere oltrepassato le proprie competenze e non avere saputo gestire la situazione creata dal decano Kotuliak – che è stata

²⁹ *Sejm przyjął tzw. pakiet wolności akademickiej* [Il Sejm ha adottato il cosiddetto Pacchetto libertà accademica], in glos.pl/sejm-przyjal-tzw-pakiet-wolnosci-akademickiej-czarnek-bedziemy-miec-wolnosc-na-skale-ktorej-nie-ma-w-calej-europie-zachodniej, 04.11.2021.

³⁰ *Poland plans to set up register of pregnancies to report miscarriages*, in *The Guardian*, 04.12.2021.

³¹ P.M. Kaczynski, *Poland, a LGBT-free zone?*, in *Euractive*, 21.10.2021.

³² *Poland: Nationwide collection by Catholic Church to support migrants at Belarusian border*, in ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-nationwide-collection-catholic-church-support-migrants-belarusian-border_en, 24-11-2021.

³³ A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato" in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 386.

³⁴ Cfr. OECD, *Improving Higher Education in the Slovak Republic*, OECD Publishing, 2021.

infine approvata dal Presidente della Repubblica il 22 aprile 2021. La vicenda dell'Università tecnologica di Bratislava ha generato critiche in relazione non solo alla gestione della STUB, ma anche più in generale all'organizzazione delle università slovacche³⁵.

All'inizio del 2021, il ministro dell'istruzione slovacco, Branislav Gröhling, ha per questo annunciato la presentazione di un progetto di legge per la modifica della legge sull'istruzione superiore. Il testo è stato inviato ai rappresentanti delle università, che hanno espresso un parere fortemente negativo arrivando, nel marzo del 2021, a minacciare scioperi e la sospensione delle attività³⁶. Per ridurre le tensioni è stato istituito un gruppo di contatto tra le università e il ministero dell'istruzione e il dibattito sulla riforma dell'università è proseguito per diversi mesi.

Il 22 ottobre 2021, il ministro dell'istruzione Gröhling ha presentato un secondo testo per la modifica della legge sull'istruzione superiore. Secondo quanto dichiarato dal ministro, l'obiettivo della riforma – che si ispirerebbe prevalentemente al modello austriaco e per alcuni aspetti al sistema francese e britannico – sarebbe quello di migliorare la qualità degli istituti di istruzione superiore e della ricerca, fornire maggiori risorse finanziarie ai centri di eccellenza e attrarre finanziamenti europei³⁷.

Il testo introduceva due importanti novità: la modifica del meccanismo di elezione del rettore e l'attribuzione di nuove e importanti funzioni al consiglio di amministrazione (CDA). Secondo quanto previsto dal progetto, il rettore sarebbe stato eletto – invece che dal solo senato accademico – dal senato accademico e dal consiglio di amministrazione³⁸. Con la riforma sarebbero state inoltre attribuite al consiglio di amministrazione importanti funzioni manageriali, relative all'approvazione del bilancio e alla gestione del patrimonio delle università.

I rappresentanti del mondo accademico hanno espresso un parere fortemente negativo anche sulla seconda versione del testo della riforma dell'istruzione superiore, presentata il 22 ottobre 2021. Le obiezioni riguardavano non solo la limitazione delle garanzie dell'autonomia e dell'autogoverno degli istituti di istruzione superiore, e dunque il nuovo procedimento di elezione del rettore e le competenze attribuite al consiglio di amministrazione. Si rilevava anche la necessità

³⁵ Z. Kovačič Hanzelová, *Senate voted STU rector down. Police called to the uni as well*, in *Slovak Spectator*, 27.10.2020.

³⁶ *Universities threaten a strike to protest the latest amendment. Ministry promises changes*, in *Slovak Spectator*, 10.03.2021.

³⁷ B. Gröhling: *Reforma prinesie kvalitnejšie, atraktívnejšie a otvorenejšie vysoké školy* [B. Gröhling: La riforma creerà università di qualità migliore, più attrattive e più aperte], in minedu.sk/b-groehling-reforma-prinesie-kvalitnejšie-atraktivnejšie-a-otvorenejšie-vysoke-skoly/, 22.10.2021.

³⁸ *Cieľom novely vysokoškolského zákona je skvalitniť vysoké školstvo* [L'obiettivo dell'emendamento alla legge sull'istruzione superiore è migliorare l'istruzione superiore], in minedu.sk/cielom-novely-vysokoskolskeho-zakona-je-skvalitnit-vysoke-skolstvo/, 16.11.2021.

di rafforzare i compiti manageriali del rettore, che venivano invece riservati al consiglio di amministrazione³⁹.

Infine, il 9 dicembre 2021, il ministro dell'istruzione ha presentato la versione finale del testo che sarà discussa dell'esecutivo, nella quale sono state recepite, almeno in parte, le indicazioni dei rappresentanti del mondo accademico⁴⁰. A differenza della precedente versione del testo, il senato accademico conserverebbe importanti competenze manageriali, almeno nelle questioni di maggiore rilievo (cessione di beni di pregio, fusioni, accorpamenti, scissioni, cambio di denominazione o cambio di sede di un'università pubblica). Verrebbe inoltre modificata la procedura di selezione dei candidati del consiglio d'amministrazione con l'introduzione di un'audizione dei candidati precedente alla votazione e di nuove clausole di incompatibilità per i candidati del CDA. Verrebbe inoltre ridotto il numero dei membri del CDA selezionati dal ministero rispetto a quelli eletti dal senato accademico e introdotto un elenco delle circostanze che possono portare alla revoca dei membri del CDA.

Nel dicembre del 2021, si è così conclusa la fase di consultazione – che ha avuto inizio quasi un anno e mezzo fa – coi rappresentanti delle università. Il caso della Slovacchia mostra non solo quanto la società sia vigile e attenta di fronte a qualsiasi tentativo di riforma che si ritenga possa ledere o limitare la libertà accademica, ma anche quanto fino ad oggi – a più di un anno dalla presentazione del progetto di riforma – l'opposizione delle università si sia rivelata efficace nel contrastare riforme non condivise, che si ritiene potrebbero in un contesto politico differente, sostenere potenziali derive autoritarie.

³⁹ *Predstavitelia vysokoškolských reprezentácií jednomysel'ne odmietli predloženú novelu zákona o vysokých školách* [I rappresentanti del mondo accademico hanno respinto all'unanimità la proposta di modifica della legge sull'istruzione superiore], in srk.sk/sk/aktuality/528-predstavitelia-vysokoskolskych-reprezentacii-jednomysel'ne-odmietli-predlozenu-novelu-zakona-o-vysokych-skolach, 28.10.2021.

⁴⁰ Come indicato nella nota del ministero dell'istruzione, sulle 865 osservazioni pervenute, 503 sono state prese in considerazione nel testo. *Na rokovanie vlády ide upravený návrh reformy vysokých škôl* [Una proposta modificata per la riforma delle università sarà presentata al consiglio dei ministri], minedu.sk/na-rokovanie-vlady-ide-upraveny-navrh-reformy-vysokych-skol-rezort-zapracoval-viacere-zasadne-pripomienky/, 09.12.2021.