



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2025

**Il dissenso nelle università  
degli Stati Uniti:  
uno sguardo costituzionale**

di Alessandra Di Martino

EDITORIALE SCIENTIFICA

# IL DISSENSO NELLE UNIVERSITÀ DEGLI STATI UNITI: UNO SGUARDO COSTITUZIONALE

*di Alessandra Di Martino*

Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato  
Università Sapienza di Roma

SOMMARIO: 1. PIÙ DI UNA PREMESSA: 1.1. LA SCIA DELLA *CANCEL CULTURE*; 1.2. NELLA TRAPPOLA MERITOCRATICA; 2. LE PROTESTE NELLE UNIVERSITÀ DOPO LA GUERRA DI GAZA: LA STRETTA SANZIONATORIA; 3. L'ARCHITETTURA NORMATIVA E AMMINISTRATIVA DEL TITLE VI; 4. IL CONFLITTO TRA DISCORSO POLITICO E ANTIDISCRIMINAZIONE; 5. *SEGUE*: COS'È UN *HOSTILE ENVIRONMENT* E COME (NON) INTERCETTA IL DISCORSO POLITICO; 6. IL BRACCIO DI FERRO DELL'AMMINISTRAZIONE TRUMPIANA CON LE UNIVERSITÀ: ALCUNI *EXECUTIVE ORDER* CONTRADDITTORI; 7. *SEGUE*: BLOCCO DEI FINANZIAMENTI E RISPOSTE DEGLI ATENEI: IL *DEAL...*; 8. ... E LA VIA GIUDIZIARIA; 9. PER CONCLUDERE: QUALCHE INTERROGATIVO IN TEMA DI *ACADEMIC FREEDOM*; 9.1. I CONFLITTI INTERNI AI SOGGETTI E ALLE DIMENSIONI DELLA LIBERTÀ ACCADEMICA; 9.2. LIBERTÀ ACCADEMICA, LIBERTÀ DI ESPRESSIONE, SPAZIO PUBBLICO.

«Most of the conduct about which the plaintiffs complain  
is speech protected by the First Amendment,  
and we do not construe Title VI  
as requiring a university to quash protected speech»  
*US Court of Appeals for the First Circuit, October 2025*

## 1. Più di una premessa

Se si pensa, oggi, al dissenso nelle università statunitensi, l'attenzione è portata a focalizzarsi sulle misure con cui l'amministrazione di Donald Trump ha dapprima minacciato di interrompere, e poi effettivamente interrotto il flusso di finanziamenti federali destinati a diversi istituti di istruzione superiore, ingenerando allarme, disagi e incertezza in ricercatori, docenti, studenti e amministratori degli atenei. Tra le ragioni invocate a difesa di questa azione, spiccano quelle legate alla gestione delle proteste contro l'intervento militare israeliano a Gaza.

L'università è uno dei molti settori della società e delle istituzioni americane colpiti aggressivamente dai provvedimenti della nuova amministrazione statunitense. Tali interventi, messi in atto fin dai primi giorni della seconda presidenza attraverso *executive order* (EO)<sup>1</sup>, ma anche mediante l'avvio di azioni giudiziarie o interventi informali, hanno mirato a indebolire l'indipendenza e l'autonomia di corpi intermedi e poteri di controllo, come l'avvocatura e la stampa. Hanno altresì ridimensionato una parte importante dell'amministrazione federale, sottraendo fondi, collocando in aspettativa o licenziando personale e rimuovendo figure apicali (specie negli organismi che svolgono finalità di carattere sociale, ambientale o di tutela dei consumatori). Viceversa, altre misure hanno incrementato fondi e poteri per ufficiali e agenzie competenti in materia di controllo, espulsione e detenzione amministrativa dei migranti (a cominciare dalla *Immigration and Customs Enforcement/ICE*), oppure hanno federalizzato e dispiegato la guardia nazionale in diversi stati. Sul fronte esterno, il Presidente ha ostentato strappi a un ordine internazionale multilaterale, sia con riguardo alla politica commerciale e all'imposizione unilaterale di dazi, sia relativamente alla politica di difesa e militare (spesso confusa con azioni di polizia interna), da ultimo attraverso l'abbattimento di navi nel Mar dei Caraibi e la cattura del presidente venezuelano<sup>2</sup>.

Non è questa la sede per tentare una valutazione complessiva di queste misure, che l'amministrazione giustifica con un'interpretazione estremamente ampia della teoria dello *unitary executive*<sup>3</sup>, e che tuttavia

<sup>1</sup> Il nuovo Presidente ha fatto ricorso a questa fonte normativa in maniera esponenzialmente maggiore rispetto a tutti i suoi predecessori; è vero che gli *executive order* vengono adottati più spesso nei periodi di governo diviso, ma nei primi due anni di questa presidenza il partito repubblicano ha comunque la maggioranza in entrambe le camere. Sul tema sono già usciti alcuni studi in lingua italiana: cfr. A. BARAGGIA, D. CAMONI, *Gli "Executive Orders" nella seconda Presidenza Trump: verso un nuovo equilibrio nella separazione dei poteri?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2025, pp. 241 ss.; G. RIZZONI, *Il Presidente legislatore: gli executive orders agli esordi del secondo mandato di Trump*, in *Rass. Parl.*, 2025, pp. 409 ss.; L. BONIFATI, *L'altra faccia degli executive orders di Trump: la "guerra ai dati" e i rischi per le future emergenze*, in *federalismi.it*, 17/2025, pp. 33 ss.

<sup>2</sup> La cronaca dell'anno appena trascorso si è riempita di questi episodi: per informazioni aggiornate si possono consultare le specifiche sezioni sul New York Times (*nytimes.com*). Per ulteriori approfondimenti con contributi di costituzionalisti statunitensi si consigliano, tra gli altri, i blog Balkinization (*balkin.blogspot.com*) e Verfassungsblog (*verfassungsblog.de*).

<sup>3</sup> C.R. SUNSTEIN, A. VERMEULE, *The Unitary Executive. Past, Present, Future*, in

appaiono violare norme costituzionali sulla separazione dei poteri e sulle libertà<sup>4</sup>. Molte di esse hanno innescato un contenzioso giudiziario rilevante, che ha visto impegnate le corti inferiori (soprattutto i giudici distrettuali, meno quelli di appello<sup>5</sup>), tendenzialmente inclini a concedere provvedimenti ingiuntivi che ne sospendono l'efficacia, e la Corte Suprema. Quest'ultima, nella gran parte dei casi e con alcune eccezioni<sup>6</sup>, ha a sua volta sospeso quei provvedimenti, deliberando nell'ambito del *docket* di emergenza (o *shadow docket*)<sup>7</sup>.

La dottrina statunitense si è interrogata sui paradigmi da utilizzare per comprendere eventi dirompenti che si sono compiuti a una velocità così accelerata<sup>8</sup>. Superato un certo disorientamento iniziale, ha richiamato l'attenzione su modelli concorrenti: quello della crisi (definita "autoritaria" o "costituzionale", a seconda che si sottolinei il suo punto di approdo o di partenza), quello della prosecuzione di una corrente neoliberale già in atto, a partire almeno dagli anni Ottanta, e quello di un potenziale cambiamento di regime (una sorta di contro-rivoluzio-

---

*Supreme Ct. Rev.*, 2021, pp. 83 ss. e, da ultimo, J.S. ALLEN, N. NORONHA, T. WILBURN, *Appointments, Removal, and the Unitary Executive Empowered*, in *lawfaremedia.org* (10.4.2025); A.Z. ROZENSSTEIN, *The Unitary Artificial Executive*, in *lawfaremedia.org* (30.10.2025).

<sup>4</sup> M.E. DE FRANCISCIS, *Checks and Balances in the Second Trump Administration. A Stress Test or A Constitutional Crisis?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2025, pp. 757 ss. e *supra*, n. 1.

<sup>5</sup> Particolarmente istruttivo M. SCHWARTZ, E. SCHWARTZ, *Trump 'Superstar' Appellate Judges Have Voted 133 to 12 in His Favor*, in *nytimes.com* (11.1.2026).

<sup>6</sup> Cfr. US SCt, *Noem v. Abrego García*, 604 US\_(2025), con cui è stato in parte confermato l'ordine del giudice distrettuale che aveva obbligato l'amministrazione ad agevolare il rilascio e il ritorno negli Stati Uniti di un cittadino erroneamente espulso e detenuto in El Salvador. V. inoltre due pronunce emesse a fine dicembre 2025: US SCt, *Trump v. Illinois*, 607 US\_(2025), con cui è stata confermata la decisione dei giudici inferiori che vietava all'amministrazione federale il dispiegamento della *National Guard* in Illinois, in particolare a Chicago, in difesa degli agenti dell'ICE; *Margolin v. National Association of Immigration Judges*, 607 US\_(2025), che ha confermato in un brevissimo *order* la decisione di chiedere al giudice distrettuale un esame fattuale più approfondito sulle garanzie di indipendenza dovute in un procedimento di valutazione di impiegati federali che avevano espresso dichiarazioni pubbliche (si trattava, in particolare, dei giudici competenti in materia di immigrazione, rappresentati dalla *National Association of Immigration Judges*).

<sup>7</sup> V. *infra*, n. 195.

<sup>8</sup> Sulle implicazioni dell'accelerazione per i sistemi sociali e per il sistema politico v. HA. ROSA, *Beschleunigung. Zur Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*, Frankfurt a.M., 2005, e altri numerosi scritti dell'autore sull'argomento.

ne in cui un movimento politico sta progressivamente occupando gli organi costituzionali). I tre modelli, che presuppongono un diverso modo di rapportarsi al passato, non si escludono a vicenda, ma possono operare congiuntamente<sup>9</sup>. In quest'ottica, accanto alle ricostruzioni che rimarcano la discontinuità storica, dovuta all'approccio specifico della nuova amministrazione trumpiana, è possibile individuare alcuni elementi di continuità.

Ciò vale anche per le università, dal momento che negli ultimi decenni esse sono state attraversate da alcune tendenze problematiche, che occorre conoscere per comprendere meglio la situazione odierna. La prima tendenza concerne la cd. *cancel culture* e la sua proiezione nei campus, la seconda riguarda la cd. trappola meritocratica. Nei paragrafi che seguono (1.1 e 1.2), mi occuperò sinteticamente di questi due fenomeni, per poi concentrarmi sulla questione specifica del dissenso nelle università, come emerso nel contesto delle proteste dopo lo scoppio della guerra di Gaza. Nella prima fase, il conflitto ha posto gruppi di studenti gli uni di fronte agli altri, nonché gli studenti e le università, sostenute indirettamente dall'amministrazione federale. Quello che per alcuni studenti ha rappresentato la libera espressione di opinioni, collegata a una rivendicazione politica avvertita come particolarmente urgente – la denuncia dei crimini commessi dal governo di Israele a Gaza –, ha costituito per altri, quelli israeliani (o meglio, alcuni fra questi), una potenziale fonte di discriminazione. La risposta delle università è stata severa. Illusterò l'inasprimento delle regole e delle sanzioni comminate dagli atenei agli studenti (par. 2), le strutture normative (Title VI CRA) e amministrative in tema di antidiscriminazione utilizzate per contrastare l'antisemitismo (par. 3) e la tensione tra libertà di espressione nei campus e Title VI (par. 4), con particolare riguardo al concetto di *hostile environment* (par. 5). Volgerò poi l'attenzione alla seconda fase del conflitto, innescata dalle misure della nuova presidenza di Donald Trump (par. 6). Qui lo scontro più diretto è stato tra l'amministrazione federale e gli atenei, al cui interno figurano anche le posizioni di ricercatori, docenti e studenti. Metterò dunque a fuoco le reazioni degli istituti di istruzione superiore, che sono state di due tipi: la conclusione di *deal* con l'amministrazione (par. 7) e l'instaurazione di procedimenti giudiziari (par. 8). Sia nel primo che

---

<sup>9</sup> J. BRITTON PURDY, D. POZEN, *What Are We Living Through? Three Competing Narratives of the Second Trump Administration*, in *bostonreview.net* (15.10.2025).

nel secondo insieme di controversie, la libertà accademica è rilevante, in maniera più o meno diretta. Nel paragrafo conclusivo mi soffermerò più da vicino sulla configurazione di questo diritto costituzionale, evidenziandone in maniera problematica i possibili soggetti e contenuti (par. 9.1 e 9.2). Un'attenzione particolare verrà dedicata al rapporto con lo spazio pubblico, anche attraverso il confronto con una ricostruzione della libertà accademica formulata negli anni Sessanta e Settanta nel contesto europeo.

### 1.1. La scia della *cancel culture*

La cd. *cancel culture* è un fenomeno relativamente recente e legato alle modalità polarizzanti della comunicazione sui *social media*. Per quanto il concetto sia controverso, e la sua diffusione sia stata vista da alcuni come l'esito di un «panico morale», portato a enfatizzare alcuni episodi isolati<sup>10</sup>, non può negarsi che vi siano state richieste esplicite di rimuovere dallo spazio pubblico determinati contenuti (storici, letterari, artistici, monumentali, etc.), legati a un passato considerato oppressivo (coloniale, razzista, sessista, etc.) della storia occidentale. Ciò ha creato ostacoli all'indagine storica e alla deliberazione democratica<sup>11</sup>.

L'orientamento costituzionale statunitense sul *free speech* presenta tradizionalmente caratteristiche diverse: consente l'espressione di opinioni ostili o sgradite, per non provocare generali effetti di deterrenza (*chilling effect*) sulla libera manifestazione del pensiero<sup>12</sup>. Le persone devono poter esprimere autenticamente e in buona fede le proprie opinioni, anche se ritenute impopolari, su questioni che la società sta dibattendo ed elaborando. In caso contrario, non si è in grado di conoscere quali sono i problemi reali: il perimetro dei conflitti esistenti viene falsato ed è di fatto impossibile risolverli<sup>13</sup>. Negli ultimi anni, tuttavia, in alcuni ambienti si sono sviluppate norme sociali, talora con-

---

<sup>10</sup> Cfr. A. DAUB, *Cancel Culture Transfer. Wie eine moralische Panik die Welt erfasst*, Berlin, 2022, pp. 13 ss.

<sup>11</sup> A. MASTROMARINO, *Memoria, cancellazione, spazio pubblico*, in *Riv. Diritti comparati*, 1/2024, pp. 1 ss.; S. NOIRET, *Spazio pubblico e memorie nelle pratiche della Public History*, ivi, pp. 21 ss.

<sup>12</sup> Cfr. *infra*, nn. 78 ss.

<sup>13</sup> Cfr. [The Editorial Board of the NYT], *America Has a Free Speech Problem*, in *nytimes.com* (18.3.2022). V. anche la n. 15.

solidatesi in norme giuridiche, che vietano l'espressione di contenuti suscettibili di rievocare esperienze traumatiche e ingiuste per alcuni gruppi di persone. Gli studi sulla *cancel culture* hanno mostrato che un divieto puro e semplice può rivelarsi controproducente, mentre i contenuti controversi, anziché eliminati dallo spazio pubblico, andrebbero accompagnati da adeguate spiegazioni e contestualizzazioni<sup>14</sup>.

Alcune manifestazioni della *cancel culture* hanno toccato le università<sup>15</sup>, che nei decenni precedenti erano state attraversate da polemiche con riguardo all'approvazione di regole di condotta e *speech codes* restrittivi. Questi sono stati adottati, in prima battuta, per facilitare la formazione di un ambiente educativo sereno e favorevole all'apprendimento. Se tale obiettivo è conforme alla missione educativa degli atenei, non tutte le fattispecie sanzionatorie sono tuttavia costituzionalmente legittime. Alla luce delle dottrine sul *free speech*, è giustificato il divieto di espressioni offensive tali da sostanziarsi in minacce o incitamenti alla violenza immediata. Diversamente, il divieto di manifestare determinate opinioni, insuscettibili di tradursi in pericoli concreti, costituisce una forma di *viewpoint-based* o *content-based discrimination* (una discriminazione del pensiero motivata a causa di una specifica opinione o di uno specifico argomento) costituzionalmente non ammessa. Anche le regole *content-neutral* (neutrali rispetto al contenuto) risultano problematiche se formulate in maniera troppo ampia o generica (*overbroad, vague*), potendo condurre alla soppressione di idee dal contenuto provocatorio, tanto all'interno quanto all'esterno delle classi. Mentre il divieto di *viewpoint discrimination* opera in maniera categorica, le regole *content-neutral* sono normalmente sottoposte a un giudizio di bilanciamento<sup>16</sup>. Ad ogni modo, va rilevato che la maggior parte delle corti

<sup>14</sup> *Supra*, n. 11.

<sup>15</sup> *Supra*, n. 13; J. HAIDT, G. LUKIANOFF, *The Coddling of American Mind. How Good Intentions and Bad Ideas Are Setting Up a Generation for Failure*, ebook, 2018; G. LUKIANOFF, R. SCHLOTT, *The Canceling of American Mind. Cancel Culture Undermines Trust and Threatens Us All – But There is A Solution*, New York, ebook, 2023.

<sup>16</sup> Per una panoramica v. C.R. SUNSTEIN, *Campus Free Speech. A Pocket Guide*, Cambridge Mass., 2024, *passim*. Non è del tutto coincidente l'estensione del *free speech* nelle scuole dove, essendo gli studenti ancora in buona parte minori, opera la dottrina *in loco parentis*: cfr. L. FABIANO, *La scuola pubblica e gli Students' Speech Rights negli Stati Uniti d'America*, in *Riv. Diritti comparati*, 2/2022, pp. 453 ss.

pronunciatasi su norme controverse degli *speech codes*, le ha considerate illegittime alla luce del primo emendamento<sup>17-18</sup>.

Si è consolidato, quindi, un approccio che tende a evitare contenuti che possano essere avvertiti come fonte di disagio da soggetti ritenuti più esposti e vulnerabili. Nel corso del tempo, questa linea è stata ulteriormente rafforzata da organismi appositamente creati dagli atenei e supportati esternamente dall'amministrazione federale<sup>19</sup>. L'organico degli uffici universitari competenti (o, se si preferisce, la burocrazia universitaria) è così cresciuto notevolmente, in nome della protezione di alcuni gruppi di persone, ma a scapito di un dibattito, anche aspro, all'interno dei campus. Il risultato, forse non voluto e rilevato da diversi osservatori, è stato l'incentivo, tanto per gli studenti che per i docenti, a esercitare forme di autocensura<sup>20</sup>. Ferma restando naturalmente la necessità di stigmatizzare e sanzionare gli episodi seri di molestie (par. 5), le conseguenze di queste prassi possono essere rilevanti: il dibattito democratico si irrigidisce e l'autocensura influisce negativamente sullo sviluppo intellettuale dei giovani.

Se queste contraddizioni possono essere collocate nell'ambiente progressista<sup>21</sup>, negli ultimi anni la situazione si è ulteriormente aggra-

---

<sup>17</sup> Cfr. J. HAIDT, G. LUKIANOFF, *The Coddling of American Mind*, cit., pp. 201 ss.; D.M. RABAN, *Academic Freedom. From Professional Norm to First Amendment Right*, Cambridge Mass., 2024, pp. 200 ss., 232 ss., 242.

<sup>18</sup> Un'altra prassi quantomeno dubbia, connessa con il tema della *cancel culture* ma probabilmente giustificata dalla libertà accademica degli istituti (par. 9.1), è stata quella di richiedere ai docenti, che aspiravano a un incarico di insegnamento o alla *tenure*, la presentazione di *diversity statement*, assoggettati a direttive interne di valutazione. Queste stabilivano, tra le altre cose, l'attribuzione di un punteggio superiore agli *statement* che valorizzavano alcune diversità ma non altre (ad es., quelle relative alla razza e al genere erano considerate prevalenti rispetto a quelle socio-economiche o politiche) o suggerivano di non considerare aspetti dell'esperienza lavorativa dei candidati, pur rilevanti in un contesto educativo: cfr. D.M. RABAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 273 ss.

<sup>19</sup> Cfr. *infra*, par. 3.

<sup>20</sup> [The Editorial Board of the NYT], *America Has a Free Speech Problem*, cit.; E. CAMP, *I Came to College Eager to Debate. I Found Self-Censorship Instead*, in *nytimes.com* (7.3.2022); R. SCHLOTT, *Freedom of Speech is Endangered on College Campuses – and I'm Fighting Back*, in *nypost.com* (31.7.2021); G. LUKIANOFF, R. SCHLOTT, *The Canceling of American Mind*, cit., pp. XI ss.; J. HAIDT, G. LUKIANOFF, *The Coddling of American Mind*, cit., pp. 10, 72.

<sup>21</sup> Per una teorizzazione relativa al cd. neoliberalismo progressista v. N. FRASER, *Il vecchio muore e il nuovo non può nascere. Dal neoliberalismo progressista a Trump e oltre*, Verona, 2019.

vata, a seguito di iniziative provenienti da attori dello spettro politico-ideologico conservatore. Restrizioni più pesanti al contenuto dei programmi dei corsi – sostanzialmente delle censure – sono state infatti imposte dai legislatori di alcuni stati repubblicani. In particolare, due leggi analoghe, in Alabama e in Florida, hanno vietato la «condivisione [e] promozione» di determinate dottrine nelle università, ritenute particolarmente divisive. È stato proibito, ad esempio, il concetto secondo cui il carattere o lo status degli individui sono determinati da alcune caratteristiche come la razza, il sesso, l'origine nazionale, o quello secondo cui, a causa di queste caratteristiche e per rimediare ad azioni passate, alcuni individui devono oggi subire degli svantaggi (come quelli derivanti dall'impiego delle azioni positive). Parimenti vietata è la diffusione di tali dottrine, se finalizzata al raggiungimento di obiettivi di *diversity, equity e inclusion*<sup>22</sup>. È significativo che la legge della Florida sia nata con il nome di *Stop WOKE Act*, poi riconvertito in *Individual Freedom Act*. Mentre un giudice distrettuale di questo stato, nel 2022, ha dichiarato la legge incostituzionale, perché costituisce una violazione della libertà di espressione e della libertà accademica<sup>23</sup>, un giudice dell'Alabama, nel 2025, ha adottato una decisione di segno opposto con riguardo alla legge del proprio stato. Ha applicato una dottrina sui limiti della libertà di manifestazione del pensiero dei dipendenti pubblici (*public employee-speech*) che autorizza un maggiore controllo del governo statale sulle espressioni dei propri lavoratori, tra cui rientrano i professori delle università statali. Secondo il giudice, i docenti sono dei «government speakers», dal momento che tenere lezioni nelle classi costituisce parte dei loro doveri di impiegati statali<sup>24</sup>. Si tratta, tuttavia, di un'interpretazione particolarmente controversa del *public employee-speech*: la stessa Corte Suprema, nel caso su questo

<sup>22</sup> K.E. WHITTINGTON, *Professorial Speech, the First Amendment, and Legislative Restrictions on Classroom Discussions*, in *Wake Forest L. Rev.*, 2023, pp. 463 ss.; G. LUKIANOFF, R. SCHLOTT, *The Canceling of American Mind*, cit., pp. 141 ss.; D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 220 ss. Un approccio parzialmente diverso all'interno del medesimo filone si incentra su un *mandate of intellectual diversity* ed è adottato da una recente legge dell'Indiana, su cui v. ancora K. WHITTINGTON, *Intellectual Diversity Mandates and the Freedom to Teach*, in *ssrn.com* (2024).

<sup>23</sup> US District Ct for the Northern District of Florida, *Pernell v. Fla. Bd. of Governors of the State Univ. Sys.*, del 17.11.2022. Sulla distinzione tra questi due concetti, v. *infra*, 9.2.

<sup>24</sup> US District Ct for the Northern District of Alabama Southern Division, *Simon et al. v. Ivey*, del 13.8.2025.

tema richiamato a sostegno dal giudice dell'Alabama, prefigurava una deroga per i dipendenti delle università, in particolare per i ricercatori e i docenti<sup>25</sup>.

### 1.2. Nella trappola meritocratica

La seconda tendenza problematica delle università americane è il loro funzionamento come ingranaggi della cd. trappola meritocratica<sup>26</sup>. Utilizzando questa espressione, non si vuole contestare il merito, se inteso come criterio che riconosce ciò a cui la società attribuisce valore<sup>27</sup>, ma una sua distorsione, che ha finito, all'opposto, per premiare ciò che per la società ha valore scarso. Impiegando la formula della "trappola" o della "ideologia meritocratica", diversi studi hanno mostrato come le università e gli istituti di istruzione superiore, soprattutto appartenenti alla *Ivy League*, siano diventati negli ultimi decenni un congegno che ha alimentato drammaticamente le disuguaglianze, invece di contribuire a ridurle<sup>28</sup>.

L'aspetto più controverso di questo fenomeno riguarda le ammis-

<sup>25</sup> US S. Ct., *Garcetti v. Ceballos*, 547 US, 425 (2006). Sul *public-employee speech* e sulla sua non applicabilità ai docenti nelle università v. D.M. RABAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 119 ss. Criticamente sulla decisione del giudice dell'Alabama v. ID., *The Legal Status of the Assault on Higher Education. Will the Courts Continue to Protect Academic Freedom?*, in *chronicle.com* [*The Chronicle of Higher Education*, d'ora in avanti *Chron. Higher Ed.*] (19.12.2025).

<sup>26</sup> Riprendo il titolo dell'importante libro di D. MARKOVITS, *The Meritocracy Trap. How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite*, kindle ed., New York, 2019.

<sup>27</sup> Cfr. A. SEN, *Merit and Justice*, in K. ARROWS, S. BOWLES, S. DURLAUF (eds.), *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton, 1999, pp. 5, 14.

<sup>28</sup> D. MARKOVITS, *The Meritocracy Trap*, cit., *passim*; M. SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, 2021; L. GUINIER, *The Tyranny of Meritocracy. Democratizing Higher Education in America*, kindle ed., Boston, 2015; J. FUHRER, *The Myth that Made Us. How False Belief about Racism and Meritocracy Broke Our Economy (and How to Fix it)*, kindle ed., Cambridge Mass., 2023; R.H. FRANK, *Success and Luck. Good Fortune and the Myth of Meritocracy*, Princeton, 2016. Tra gli autori italiani v. sul punto S. CINGARI, *La tirannia del merito. Michael Sandel e il "contraccollo populista"*, in *Fil Pol.*, 2021, pp. 303 ss, nonché M. RICCIARDI, *Meritocracy as Ideology. An Italian Perspective*, relazione al convegno *Falsi miti di progresso: mercato e meritocrazia nell'istruzione. Convegno per i 10 anni di attività di ROARS*, 24-25 febbraio 2023, in *roars.it*. Da ultimo v. inoltre TH. PIKETTY, M. SANDEL, *Uguaglianza. Che cosa significa e perché è importante*, Milano, 2025, pp. 53 ss., 63 ss.

sioni, che sono riservate a una percentuale ristrettissima di candidati: seppure in media tutti altamente qualificati, solo pochi di essi riescono a entrare. Salvi i beneficiari di borse di studio, gli altri pagano rette molto elevate, delle quali si fanno carico o le loro famiglie, se molto benestanti, o essi stessi, assumendo debiti che dovranno poi ripagare<sup>29</sup>. Questo vale in primo luogo per le università private, ma sono coinvolte anche le università pubbliche, che pure, da alcuni decenni, esigono *tuition* dagli importi considerevoli. Alcune ammissioni sono riservate a figli di *alumni*, di donatori, a sportivi particolarmente abili e – prima che la Corte Suprema dichiarasse incostituzionali i programmi di azione positiva<sup>30</sup> – a membri di gruppi etnici, in particolare agli afroamericani. Per questi ultimi, tuttavia, non operava un meccanismo automatico di riserva di posti, ma venivano effettuate valutazioni comprensive di carattere olistico, nel senso che il fattore razziale non era determinante, ma veniva considerato insieme all'intero *curriculum* del candidato<sup>31</sup>. Le azioni positive, tuttavia, possono essere viste come un «compromesso implicito»<sup>32</sup>: in un ordinamento dove la costituzione federale non riconosce un diritto sociale all'istruzione e dove i rapporti tra stato e società sono tendenzialmente orientati a proteggere la seconda dalle interferenze del primo<sup>33</sup>, il legame tra istruzione, eguaglianza e democrazia può rischiare di indebolirsi, nonostante sia stato al centro di un'importante fase giurisprudenziale – tra gli anni cinquanta e settanta

<sup>29</sup> Cfr. la n. precedente e, in particolare sugli aspetti finanziari, L. SERAFINELLI, *How Greedy they Are: un discorso sui costi della higher education negli Stati Uniti dal New Deal ai nostri giorni*, in *Riv. Diritti comparati*, 2/2024, pp. 129 ss.

<sup>30</sup> US SCt, *Students For Fair Admission (SFFA) v. President and Fellows of Harvard College*, 600 US\_(2023). Per una ricostruzione v. A. SCHILLACI, *Inequality is not inevitable. Comprensioni dell'eguaglianza, razza e azioni affermative nell'esperienza costituzionale statunitense*, in *Riv. Diritti comparati*, 2/2024, pp. 93 ss. e anche, se si vuole, con riferimento al dibattito sulla meritocrazia, A. DI MARTINO, *Accesso all'università e aporie dell'eguaglianza alla luce di due recenti pronunce statunitensi. Un'introduzione*, ivi, pp. 61 ss.

<sup>31</sup> Questa era la linea indicata dai precedenti in materia: cfr. US SCt, *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 US 265 (1978); *Grutter v. Bollinger*, 539 US 306 (2003), dei quali la sentenza *SFFA* (n. precedente) ha fatto *overruling*. V. anche *infra*, nn. 131, 198.

<sup>32</sup> M. SANDEL, *[Meritocrazia]*, in ID., TH. PIKETTY, *Uguaglianza*, cit., p. 60.

<sup>33</sup> Tra gli altri, C.R. SUNSTEIN, *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?*, in M. IGNATIEFF (ed.), *American Exceptionalism*, Princeton, 2005, pp. 90 ss.; M. TUSHNET, *The New Constitutional Order*, Princeton, 2003.

del Novecento<sup>34</sup> – che ha disposto il superamento della segregazione razziale nelle scuole. L'impostazione liberale della costituzione statunitense, pur con significativi innesti da parte del repubblicanesimo, è stata esasperata dalla globalizzazione neoliberale e dalla finanziarizzazione dell'economia, delle quali il discorso sulla meritocrazia, come è stato osservato, rappresenta il «compagno morale»<sup>35</sup>.

Il sistema dell'istruzione superiore, in effetti, sembra essersi avviato su sé stesso: per accedere alle università sono richiesti *test* con punteggi particolarmente alti, per prepararsi ai quali i ragazzi si impegnano fin dagli anni dell'infanzia; le famiglie sono spinte a rendere il *curriculum* dei giovani particolarmente vario e ricco di attività, in vista delle successive valutazioni. Il risultato è che la finalità selettiva prevale rispetto a quella educativa e a quella democratica<sup>36</sup>. Questo processo, che espone i giovani a un ambiente fortemente competitivo e a notevoli pressioni psicologiche, ingenera conseguenze doppiamente negative, in termini di ansia ed esaurimento per chi ne esce vincitore, e in termini di frustrazione e umiliazione per chi risulta sconfitto. Un sistema che si riproduce attraverso una iperselettività asimmetrica (pochissimi inclusi, molti esclusi) è a sua volta strettamente legato al mondo lavorativo: soltanto chi ha studiato in una università dal *ranking* elevato riceverà le offerte di lavoro con gli stipendi più alti. Si tratta, per la maggior parte, di lavori ipersofisticati, per i quali si richiedono competenze apparentemente fuori dal comune<sup>37</sup>, come la gestione di fondi in mercati finanziari complessi, l'amministrazione di grandi società, la consulenza sulla *compliance* di enti di grandi dimensioni, lavori che hanno un valore sociale inferiore rispetto ad altre professioni che sono invece pagate decisamente meno (come quella di medico, di insegnante, etc.). Ma l'ideologia meritocratica dell'ascesa individuale, che considera l'eguaglianza delle opportunità come un presupposto già esistente anziché come un obiettivo da raggiungere, legittima il consolidarsi delle diseguaglianze reali e getta uno stigma su chi rimane più indietro.

Si tratta, dunque, di un problema molto rilevante, sia per i singoli

---

<sup>34</sup> US SCt, *Brown v. Bd. of Education I*, 347 US 483 (1954); *Brown v. Education II*, 349 US 294 (1955); *Swann v. Mecklenburg County Superior Court*, 402 US 1 (1971); *Keyes v. Board of Education, School District n. 1*, 413 US 189 (1973).

<sup>35</sup> M. SANDEL, [*Meritocrazia*], cit., p. 58.

<sup>36</sup> L. GUINIER, *The Tyranny of Meritocracy*, cit., *passim*.

<sup>37</sup> Etimologicamente, è interessante l'uso ripetuto dell'aggettivo *extravagant* da parte di D. MARKOVITS, *The Meritocracy Trap*, cit., *passim*.

sia per la società in quanto tale: il ceto medio viene assottigliato e coltiva un senso di umiliazione e risentimento. Ciò vale a maggior ragione per gli strati più bassi della popolazione, dal momento che le vie di mobilità sociale sono di fatto bloccate. Inutile dire che questo ha ripercussioni sul tessuto democratico, poiché disuguaglianze sociali eccessivamente marcate privano le istituzioni del sostegno e delle energie delle fasce intermedie, alimentando movimenti populistici in cui prevalgono logiche di contrapposizione netta verso i detentori del potere e le istituzioni rappresentative. Non stupisce che l'avvento della prima presidenza Trump sia stato spiegato anche come una conseguenza della prevalenza dell'ideologia meritocratica e della disillusione di una buona parte della popolazione (soprattutto del ceto medio bianco e di quel che resta della classe operaia) verso le istituzioni tradizionali<sup>38</sup>.

Sia nel 2016, sia soprattutto nel 2024, Donald Trump e la rete di potenti organizzazioni e fondazioni che lo sostengono sono arrivati al potere ben consapevoli delle tendenze problematiche appena descritte<sup>39</sup>, e segnatamente dell'insoddisfazione di molti cittadini statunitensi per un sistema di istruzione superiore fortemente asimmetrico, che non è in grado di assicurare loro un lavoro dignitoso<sup>40</sup>. Le hanno tuttavia strumentalizzate per mettere in pratica soluzioni di tipo politico-ideologico di stampo fortemente conservatore, o addirittura contro-rivoluzionario.

## 2. Le proteste nelle università dopo la guerra di Gaza: la stretta sanzionatoria

Alcune settimane dopo l'attacco militare di Israele a Gaza, a sua volta conseguenza del massacro del 7 ottobre 2023, nelle università statunitensi si sono sviluppate proteste, spontanee e organizzate, che

---

<sup>38</sup> M. SANDEL, *La tirannia del merito*, cit., pp. 11-12; D. MARKOVITS, *The Meritocracy Trap*, cit., pp. xvii ss.

<sup>39</sup> Cfr. il capitolo sull'istruzione nel famoso *Project 2025* della Heritage Foundation: L.M. BURKE, *Department of Education*, in THE HERITAGE FOUNDATION, *Mandate for Leadership: The Conservative Promise. Project 2025: Presidential Transition Project*, Washington, 2023, pp. 319 ss.

<sup>40</sup> Insiste molto sul concetto di *decent work* M. SANDEL, *La tirannia del merito*, cit., pp. 217 ss.

hanno dato luogo a cortei, marce, *sit-in*, *dead-in*, e in alcuni casi, soprattutto nella primavera del 2024, a *encampment* (accampamenti)<sup>41</sup>.

La reazione di ciascuna università è stata diversa, ma si è osservata una tendenza generale ad adottare progressivamente norme di condotta più restrittive e sanzioni disciplinari più severe. In alcuni atenei – tra cui quello di Columbia, tra i primi a essere stati investiti dalle proteste e a reagire in modo drastico – le modifiche ai regolamenti interni sono state approvate in maniera unilaterale e poco trasparente da organi facenti capo al Presidente, senza coinvolgere il Senato accademico, in cui siedono i rappresentanti dei docenti e degli studenti<sup>42</sup>. Le nuove norme hanno rafforzato la struttura ramificata dei codici di condotta dell'ateneo: sono state inasprite le regole applicabili agli eventi, è stato deciso di applicare queste ultime in via prioritaria rispetto alle regole di condotta di carattere generale, sono stati accentuati i profili di centralizzazione nell'apertura e nella gestione delle contestazioni disciplinari, sono stati avviati procedimenti a carico non solo dei singoli studenti, ma anche delle loro organizzazioni. Con riferimento a queste ultime, è

---

<sup>41</sup> Si tratta di eventi ampiamente coperti dalla stampa di quel periodo (cfr. le note successive). Riprendendo la sollecitazione di un revisore, chiarisco le due ragioni principali per le quali ho usato in alcuni punti anche delle fonti di stampa: i) poiché chi ha sostenuto il carattere illegittimo delle proteste ha (anche) contestato alcuni fatti (o affermato l'esistenza di fatti diversi), e da questa contestazione/affermazione hanno tratto determinate conseguenze giuridiche, ritengo utile indicare le fonti dalle quali ho tratto la ricostruzione di quei fatti; ii) poiché alcuni atti giuridici (la comminazione delle sanzioni agli studenti e la conclusione di alcuni accordi transattivi tra l'amministrazione federale e le università, oppure tra i ricorrenti e le università) sono coperti da riservatezza e sono conoscibili solo indirettamente, attraverso fonti giornalistiche, riviste di settore o siti universitari, occorre fare riferimento a queste fonti. Per le ricostruzioni, oltre alla stampa generale (soprattutto NYT, ma v. n. 106), ho consultato giornali universitari e una rivista specializzata nell'ambito dell'istruzione superiore (Chron. Higher Ed.), citata spesso anche negli articoli degli studiosi americani.

<sup>42</sup> La modifica è venuta alla luce, inizialmente, grazie a un'indagine giornalistica che, avvalendosi di un programma informatico, ha messo a confronto diverse versioni delle pagine web dell'università pubblicate in tempi diversi: v. S. HUDDLESTON, *Columbia Updated its Event Policy Webpages. Seventeen Days Later, it Suspended SJP and JVP*, in *columbiaspectator.com* (17.11.2023, 4.12.2023); EAD., M. STAHL, *Inside Columbia's Surveillance and Disciplinary Operations for Student Protesters*, ivi (12.9.2024). Cfr. inoltre, anche per i rilievi che seguono, D. POZEN, *Seeing the University More Clearly*, in *Balkinization* (6.5.2024), ripubblicato in *lpeproject.org*; P.G. DANCHIN, *Academic Freedom under Threat: A View from the United States*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2025, pp. 737 ss.; T. ABU EJ-HAJ, *A Right of Peaceable Assembly*, in *Colum. L. Rev.*, 2025, pp. 1061 ss.

stato addirittura previsto che eventuali sanzioni siano comminate sulla base di una valutazione che spetta solo all'università («within the University administration sole discretion») e che esse siano definitive e non appellabili («final and not appealable»)<sup>43</sup>.

Ma Columbia University non è stata sola: la maggior parte delle università ha introdotto norme più restrittive, che hanno toccato sia il profilo organizzativo e procedurale, nella direzione di una centralizzazione e verticalizzazione, sia quello sostanziale. Relativamente a quest'ultimo aspetto, molti atenei hanno inasprito le *time manner and place rules*, cioè quelle norme *content-neutral* che pongono limiti generali inerenti alle modalità, al tempo e ai luoghi in cui sono ammesse le dimostrazioni e le proteste nei campus. Sono stati dunque previsti requisiti più severi: necessità di ottenere l'approvazione di alcuni organismi dell'amministrazione diversi giorni prima della data programmata per una manifestazione, divieto di usare impianti di amplificazione o microfoni, divieto di svolgere riunioni durante la sera e la notte, divieto di usare maschere, divieto di istituire *encampment*, etc.<sup>44</sup>. Gli studenti che hanno violato le nuove regole sono stati assoggettati a procedimenti disciplinari, nei quali le garanzie processuali sono comunque relativamente ridotte: per esempio, vengono utilizzate le informazioni raccolte dalla polizia del campus, senza contraddittorio, e non è contemplato un diritto, per la persona indagata, di essere assistita da un avvocato<sup>45</sup>. Da questi procedimenti, sono scaturite sanzioni pesanti come sospensioni pluriennali, espulsioni o revoche del titolo di studio, ma anche provvedimenti pre-disciplinari come *red flagging*, che implicano l'allontanamento provvisorio dal campus o da alcune parti di esso, la perdita dell'alloggio, degli spazi assegnati, delle borse di studio, della possibilità di ricoprire incarichi nell'università, di organizzare altri eventi e di presentare domande per ricevere finanziamenti<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> S. HUDDLESTON, *Columbia Updated its Event Policy Webpages*, cit.

<sup>44</sup> Cfr. S. PATEL, *Policing Campus Protest*, UCLA School of Law Public Law & Legal Theory Research paper 25-34 e *Colum. L. Rev.*, 2025, pp. 1349 ss.; T. ABU EJ-HAJ, *A Right of Peaceable Assembly*, cit., pp. 1061 ss.; nonché D. BRADLEY, G. SHANLEY, *We Looked at Dozens of Colleges' New Protest Policies. Here's What We Found*, in *Chron. Higher Ed.* (12.9.2024); A. Blinder, *New Training and Tougher Rules: How Colleges Are Trying to Tame Gaza Protests*, in *nytimes.com* (24.8.2024).

<sup>45</sup> S. PATEL, *Policing Campus Protest*, cit., pp. 1283 ss.; 1349 ss. Il rispetto di un livello minimo di *due process* è stato peraltro richiesto da alcune corti statali che in passato si sono occupate di controversie simili: cfr. *ivi*, p. 1355.

<sup>46</sup> *Supra*, nn. 42, 44; A. GOUREVITCH, *The Right to Be Hostile*, in *Boston Rev.*,

Come si è accennato, tra i soggetti sanzionati non vi sono solo singoli studenti, ma anche organizzazioni come “Students for Justice in Palestine” e “Jewish Voice for Peace”, che sono state sospese da Columbia e da altre università fin dallo svolgimento delle prime manifestazioni<sup>47</sup>. Va inoltre ricordato che, in alcuni casi come quelli di Columbia e dell’Università della California, le università hanno chiesto l’intervento della polizia locale per sgomberare gli *encampment*, violando una norma consuetudinaria che durava fin dalle proteste contro la guerra in Vietnam<sup>48</sup>. A Columbia, peraltro, i presunti reati per i quali è stata chiamata la polizia non riguardavano comportamenti violenti, ma il *trespass* (violazione della proprietà privata), che ha potuto essere contestato agli studenti solo perché poche ore prima questi erano stati sospesi<sup>49</sup>, oppure perché essi erano rimasti nei luoghi comuni dopo l’ordine di sgombero<sup>50</sup>. È stata violata anche un’altra norma consuetudinaria, segnatamente quella che escludeva la sanzione disciplinare dell’espulsione per condotte che trovavano la propria ragion d’essere nel quadro di una protesta politica: anche tale norma era risalente alla fine degli anni Sessanta e – nella parte relativa a proteste apertamente non violente – agli anni Trenta<sup>51</sup>. In occasione dell’intervento della polizia sono stati eseguiti numerosi arresti<sup>52</sup>, anche se nella stragrande

---

2025 (22.7.2025); S. DAVIS, D. PILLAI, *UJB Issues Expulsions, Degree Revocations, and Suspensions for Hamilton Hall Occupation*, in *columbiaspectator.com* (14.3.2025), tra questi espulsi c’era anche il presidente di un sindacato; E. PICKERING, S. DAVIS, *UJB Issues Expulsions, Suspensions, and Degree Revocations to Over 70 Students for Butler Demonstration*, in *columbiaspectator.com* (23.7.2025). V. anche T. ABU EJ-HAJ, *A Right of Peaceable Assembly*, cit., pp. 1072 ss.; S. PATEL, *Policing Campus Protest*, cit., pp. 1322-1323.

<sup>47</sup> Cfr. T. ABU EJ-HAJ, *A Right of Peaceable Assembly*, cit., pp. 1061-1063; S. PATEL, *Policing Campus Protest*, cit., 1360-1362. Criticamente *Knight Institute Calls for Urgent “Course Correction” on Response to Student Protest at Columbia University. Letter to President Shafik Raises Concern About University Decisions and Policies Relating to Free Speech on Campus*, in *knightcolumbia.org* (22.4.2024) e *supra*, n. 42.

<sup>48</sup> D. POZEN, *Norm Breaking at Columbia*, in *Balkinization* (19.4.2024); S. PATEL, *Policing Campus Protest*, cit., pp. 1301-1303; T. ABU EJ-HAJ, *A Right of Peaceable Assembly*, cit., p. 1070; *Knight Institute Calls for Urgent “Course Correction”*, cit.

<sup>49</sup> T. ABU EJ-HAJ, *A Right of Peaceable Assembly*, cit., pp. 1082-1083. Molti studenti, peraltro, hanno avuto notizia della sospensione dopo l’esecuzione dell’arresto.

<sup>50</sup> Cfr. A. GOUREVITCH, *The Right to Be Hostile*, cit.

<sup>51</sup> *Ivi*.

<sup>52</sup> [The New York Times], *Where Protesters on US Campuses Have Been Arrested or Detained*, in *nytimes.com* (22.7.2024), secondo cui, a luglio 2024, erano state arrestate più di 3100 persone.

maggioranza dei casi<sup>53</sup> ad essi non è seguita l'apertura di un procedimento penale, poiché i procuratori hanno ritenuto che non vi fossero i presupposti per sostanziare le accuse<sup>54</sup>.

Va tuttavia rilevato che le università non hanno agito come soggetti isolati, ma su sollecitazione di altri attori in un contesto più largo: la svolta sul fronte disciplinare è avvenuta anche a causa della pressione esercitata, più o meno direttamente, da parte di organi o singoli politici, *alumni* e donatori facoltosi<sup>55</sup>. Particolare impressione nell'opinione pubblica hanno suscitato le audizioni, presso il Committee on Education and Workforce della Camera dei Rappresentanti, dei presidenti di Harvard, Massachusetts Institute of Technology e University of Pennsylvania: alcuni politici e donatori hanno considerato inadeguate le risposte da loro fornite alle domande sul contenuto degli slogan utilizzati dagli studenti, lamentando la mancata adozione di misure sanzionatorie efficaci per contrastare asseriti episodi di antisemitismo. Qualche mese dopo, la Presidente di Columbia, in un'analoga audizione, si è impegnata a intraprendere azioni più severe, rivelando peraltro spontaneamente alcuni dettagli di procedimenti disciplinari pendenti coperti da riservatezza<sup>56</sup>.

Tuttavia, le critiche di inadeguatezza e la richiesta di risposte più aggressive da parte degli atenei hanno potuto appoggiarsi su – e trarre legittimazione da – un'impalcatura giuridica e amministrativa piuttosto robusta, che si è andata alimentando negli ultimi anni, relativa alle norme antidiscriminatorie del Title VI e alla loro applicazione da parte della burocrazia dei dipartimenti e delle agenzie federali (par. 3-5). In ogni caso, stretti da un lato dalle pressioni di politici, *alumni*, donatori e gruppi studenti, che chiedevano azioni più efficaci contro l'antisemi-

<sup>53</sup> Per una *prosecution* per danneggiamento a Stanford cfr. criticamente A. SPERI, *Stanford Students Face Trial over Felony Charges Stemming from pro-Palestinian Protest*, in *theguardian.com* (5.1.2026).

<sup>54</sup> T. ABU EJ-HAJ, *A Right of Peaceable Assembly*, cit., pp. 1072, 1075.

<sup>55</sup> Per alcuni esempi della pressione esercitata da organi politici sulle università, anche utilizzando la leva economica, cfr., con riferimento agli anni Sessanta-Settanta e al periodo attuale, S. PATEL, *Policing Campus Protest*, cit., pp. 1307 ss., 1321 ss.

<sup>56</sup> S. SAUL, A. HARTOCOLLIS, *College Presidents Under Fire After Dodging Questions About Antisemitism*, in *nytimes.com* (6.12.2023); N. FANDOS, S. SAUL, SH. OTTERMAN, *Columbia's President Tells Congress That Action is Needed Against Antisemitism*, in *nytimes.com* (17.4.2024). Critici sull'ultimo caso, tra gli altri, *Knight Institute Calls for Urgent "Course Correction"*, cit.; D. POZEN, *Norm Breaking at Columbia*, cit.

tismo, e dall'altro dalle pressioni di altri studenti e docenti, che chiedevano maggiori garanzie per la libertà di espressione e per la libertà accademica, diversi presidenti di università si sono trovati costretti a dimettersi.

### 3. L'architettura normativa e amministrativa del Title VI

La tendenza restrittiva delle università sul piano dei codici di condotta e dei procedimenti disciplinari ha trovato giuridicamente una sponda in un'interpretazione particolarmente estensiva del Title VI del *Civil Rights Act* (CRA), fatta propria anche dall'amministrazione federale. Il Title VI è il corpo di norme che, nella legge sui diritti civili del 1964, stabilisce il divieto, per gli enti che ricevono finanziamenti federali, di porre in essere discriminazioni sulla base della razza o dell'appartenenza nazionale. Può essere utile riportare testualmente le proposizioni rilevanti:

Nessuna persona [...] può, a causa della razza, del colore [della pelle], o dell'origine nazionale, essere esclusa dalla partecipazione a, [né può] essere privata dei benefici che discendono da, [né può] essere sottoposta a discriminazione nell'ambito di qualsiasi programma o di qualsiasi attività che riceva un sostegno federale di tipo finanziario<sup>57</sup>.

L'ufficio del Department of Education (DoE) competente a dare esecuzione al *Civil Rights Act* nel settore dell'istruzione, e dunque anche al Title VI, è l'Office for Civil Rights (OCR), che può aprire indagini e impartire direttive agli atenei. Nel caso venga riscontrata una violazione del Title VI, gli istituti devono porvi rimedio. Come si vedrà, è decisivo individuare gli elementi in presenza dei quali si ha una condotta antidiscriminatoria.

È stato riscontrato che l'OCR ha sviluppato una prassi applicativa sempre più espansiva in relazione alle fattispecie ritenute discriminatorie<sup>58</sup>. Una prima questione è relativa a un'interpretazione che include, in maniera indiretta, il fattore "religione" tra quelli rilevanti ai sensi del Title VI e quindi l'antisemitismo. Nel testo questo riferimento

---

<sup>57</sup> 42 U.S.C. § 2000d.

<sup>58</sup> Seguo J. GERSEN, J. SUK GERSEN, *The Six Bureaucracy*, in *ssrn.com* (2025).

specifico manca, mentre sono menzionati la “razza”, il “colore” della pelle e l’“origine nazionale”. L’elemento religioso compare invece nel Title VII, che si occupa delle discriminazioni nel contesto lavorativo. La prassi amministrativa tende comunque ad attribuire rilevanza alla religione anche nell’ambito del Title VI, laddove operi insieme a fattori che denotano l’origine etnica o ancestrale<sup>59</sup>. Una parte della dottrina ha considerato problematico questo orientamento – nel caso specifico degli individui di religione ebraica, ciò significa non distinguere astrattamente questo dato da quello della provenienza nazionale o dalle caratteristiche possedute alla nascita –, pur ritenendo tuttavia possibile una sovrapposizione dei due fattori sul piano concreto<sup>60</sup>. Si tratta, in ogni caso, dell’aspetto relativamente meno controverso nell’applicazione del Title VI.

Un secondo profilo riguarda gli atti di carattere generale, ma formalmente non vincolanti (come *Dear colleague letter* e *guidance document*), adottati per mettere in pratica una concezione espansiva del Title VI. Benché gli effetti pratici siano molto rilevanti, questi atti non possono essere direttamente impugnati per via giudiziaria. Poiché eventuali problemi di legittimità non sono contestabili davanti a un giudice, quest’ultimo non può dichiarare una incompatibilità con il primo emendamento, né il mancato rispetto di norme amministrative, come quelle contenute nell’*Administrative Procedure Act*. Si tratta, dunque, di una modalità dell’azione amministrativa che, aggirando i requisiti formali e mettendo gli uffici al riparo dal controllo giudiziario, assicura un primato di fatto ai diritti e agli interessi invocati dai soggetti potenzialmente discriminati rispetto alle situazioni giuridiche confliggenti, come la libertà di espressione e i diritti processuali delle persone indagate<sup>61</sup>.

Da parte loro, le università, per non incorrere in una perdita dei

<sup>59</sup> Ivi, pp. 3 ss. V. anche la *Dear colleague letter* del 2024 (*infra*, n. 98).

<sup>60</sup> B. EIDELSON, D. HELLMAN, *Antisemitism, Anti-zionism, and Title VI: a Guide for the Perplexed*, in *Harvard L. Rev. Forum*, 2025, pp. 2 ss. L’“origine nazionale” può essere comunque problematica, perché rimanda a un paese di provenienza (p. 3). Per una posizione diversa v. Z.D. FASMAN, S. ESTREICHER, *Antisemitism, Anti-zionism and Title VI: College and University Responsibility for Campus Harassment of Jewish Students*, NYU School of Law Public Law and Legal Theory Research Paper Series, WP n. 25-30, in *ssrn.com* (2025), pp. 7 ss.

<sup>61</sup> V. altresì J. GERSEN, J. SUK GERSEN, *The Six Bureaucracy*, cit., p. 8 ss., 21 e, con riferimento al Title IX, J. GERSEN, J. SUK GERSEN, *The Sex Bureaucracy*, in *Cal. L. Rev.*, 2016, pp. 881 ss.

finanziamenti federali, hanno recepito e rafforzato questo orientamento, ridefinendo la propria organizzazione e le proprie procedure interne. Si comprende così come molti comportamenti delle università abbiano trovato una giustificazione nelle norme del Title VI. Vale la pena richiamarli brevemente.

Per un verso, gli atenei hanno rafforzato l'apparato burocratico e amministrativo volto alla protezione di studenti e studentesse potenzialmente oggetto di discriminazione sulla base dei fattori rilevanti per il *Civil Rights Act* (sesso, razza, origine etnica, etc.). Come si è ricordato (par. 1.1), alcuni autori ritengono che questa prassi abbia assecondato una visione eccessivamente protettiva, e comunque sbilanciata, dei rapporti interpersonali, essendo finalizzata anzitutto a offrire sicurezza agli studenti vulnerabili (o che si percepiscono tali), una visione la cui attuazione burocratica è andata a scapito del mantenimento di un dibattito robusto, e anche duro, all'interno del campus<sup>62</sup>. Il tema è evidentemente delicato, nella misura in cui la protezione dalle discriminazioni racchiude implicitamente il significato simbolico del riconoscimento di soggettività diverse, prima ignorate o appiattite su quella dominante, riconoscimento il cui primo passo è, paradossalmente, la richiesta di trattamenti eguali. Ma anche il diritto antidiscriminatorio nasconde dei problemi: non solo non è sostitutivo di diritti sociali fondamentali e di misure volte più direttamente a riequilibrare le disuguaglianze sociali, ma contribuisce a riprodurre indirettamente il soggetto neutro e universale che mirava a contestare e alimenta una logica funzionalistica<sup>63</sup>. Ai fini di questo contributo, la contraddizione che si intende rilevare è il modo strumentale in cui il diritto antidiscriminatorio è stato impiegato per limitare la libertà di manifestazione del pensiero e il dissenso politico in funzione della stabilità dell'ordine costituito: anche questi operano sul piano simbolico, e la loro compressione costituisce una perdita grave per la composizione e la dialettica dello spazio pubblico<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> V. altresì J. GERSEN, J. SUK GERSEN, *The Six Bureaucracy*, cit., *passim*; ma cfr. già H.L. GATES, Jr., *Truth or Consequences: Putting Limits on Limits*, in *American Antiquarian Society*, 1993, pp. 319 ss.

<sup>63</sup> Cfr. S. NICCOLAI, *Il dibattito intorno alla svolta universale e dignitaria del diritto antidiscriminatorio*, in *Dir. soc.*, 2014, pp. 313 ss.; EAD., *Social Right as Rights to Anti-discrimination (and vice-versa)*, in corso di pubblicazione in *Riv. Diritti comparati, Special Issue*, 2026.

<sup>64</sup> H.L. GATES, Jr., *Truth of Consequences: Putting Limits on Limits*, cit., pp. 324-325.

Per l'altro verso, molte università hanno optato per una (ri)formulazione dei codici di condotta, per una loro applicazione selettiva e per l'adozione di sanzioni disciplinari severe contro i soggetti ritenuti responsabili di comportamenti antidiscriminatori. Si è già rilevato il trattamento particolarmente duro riservato agli studenti che hanno partecipato alle proteste in favore della Palestina (par. 2). Occorre altresì osservare che, qualora vengano irrogate sanzioni disciplinari, queste possono essere impugnate dagli studenti, sollecitando così un giudice ad accertare eventuali incompatibilità con beni costituzionali preminenti<sup>65</sup>. Tuttavia, in diversi casi, anche per non compromettere la loro carriera, gli studenti preferiscono adeguarsi a norme interne che consentono di alleggerire le sanzioni, attraverso l'ammissione delle infrazioni commesse e l'adozione di comportamenti richiesti dagli istituti, come la scrittura di un *reflection paper*<sup>66</sup>. In altri casi, gli studenti non presentano ricorsi perché si sono trovati coinvolti in episodi più problematici e giuridicamente più rischiosi, come quelli verificatisi durante gli sgomberi degli *encampment*.

Negli anni più recenti, alcune controversie sono bensì giunte davanti alle corti, ma i ricorrenti non sono stati tanto gli studenti, sanzionati, che hanno protestato in solidarietà con il popolo palestinese, quanto piuttosto gli altri, per lo più di origine ebraica, che si sono sentiti discriminati. Se, prima del 2023, i ricorsi aventi a oggetto le proteste nei campus, in relazione allo scontro tra israeliani e palestinesi a Gaza, non hanno ottenuto esiti particolarmente favorevoli<sup>67</sup>, i risultati sono stati parzialmente diversi in alcuni casi recenti<sup>68</sup>.

#### 4. Il conflitto tra discorso politico e antidiscriminazione

Il nodo delle controversie riguarda il conflitto, non in astratto ma in concreto, tra le norme antidiscriminatorie del Title VI e il *free speech*. Alcune condotte, che sono state considerate discriminatorie da studenti di origine ebraica e da associazioni in difesa di Israele, possono invece risultare protette, a livello costituzionale, dal primo emendamento.

<sup>65</sup> J. GERSEN, J. SUK GERSEN, *The Six Bureaucracy*, cit., pp. 15-16.

<sup>66</sup> Cfr. J. REICH, A. KODA, *Analysis: What Academic Penalties Could the 44 Arrested Student Protesters Face?*, in *yaledailynews.com* (25.4.2024).

<sup>67</sup> J. GERSEN, J. SUK GERSEN, *The Six Bureaucracy*, pp. 17 ss.

<sup>68</sup> *Infra*, nn. 109 ss.

Diversi contributi scientifici, alla luce della *doctrine*<sup>69</sup> sulla libertà di espressione, hanno articolato questa posizione, con riferimento sia ai ricorsi degli studenti e delle associazioni israeliane, sia alla prassi dell'OCR e di molte università<sup>70</sup>. Altri contributi sono arrivati a conclusioni simili a partire dalla prospettiva del diritto antidiscriminatorio, analizzando e confrontando il Title VI, il Title VII e il Title IX CRA<sup>71</sup>, ma non sono mancate vigorose opinioni contrarie<sup>72</sup>. Benché la seconda amministrazione Trump abbia esercitato pressioni ancora più forti sugli atenei (par. 6 ss.), vale la pena esaminare più da vicino i termini di questo conflitto, per come si erano già posti durante l'amministrazione Biden.

La tipologia delle condotte che, ai fini di questa indagine, assume rilevanza, è variegata: da un lato ci sono slogan, canti e striscioni, contenenti affermazioni come "Il popolo palestinese sarà libero 'From the river to the sea'", "Globalize the intifada", "A Gaza si sta commettendo un genocidio", "Israele è uno stato coloniale di insediamento" oppure, di segno inverso, "Io sto con l'IDF [Israel Defense Forces]". Dall'altro lato ci sono condotte indirizzate a singoli individui: anche queste sono di diverso tipo, e vanno dagli spintoni, all'innalzamento di oggetti, ad affermazioni più dirette, come – nei riguardi di studenti ebrei – l'accusa di provenire da una famiglia che ha sterminato cittadini innocenti, oppure – nei confronti di studenti musulmani, o di origine araba o palestinese – di essere dei terroristi o dei sostenitori di Hamas. Ancora, vanno ricordati gli episodi – spesso affermati come fatti nei ricorsi, ma non sempre accertati<sup>73</sup> – dell'esclusione di alcuni studenti ebrei dagli spazi comuni, da alcune attività universitarie e da alcuni gruppi di studio<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> Ricordo che questo termine, nel contesto anglosassone, indica non tanto la dottrina in generale ma le figure dogmatiche, elaborate prima dalla giurisprudenza e poi, sulla base di questa, dalla dottrina.

<sup>70</sup> Tra gli altri v. E. DOUEK, G. LAKIER, *Title VI as a Jawbone*, in *knightcolumbia.org* (26.9.2024); M.C. DORF, *Does Title VI Require Private Universities to Restrict Student Speech?*, ivi (3.9.2024); D. POZEN, *Seeing the University More Clearly*, cit.; M. TUSHNET, *Some Thoughts About Free Speech and Hostile Environment Discrimination on College Campuses*, Harvard Public Law WP 25-09.

<sup>71</sup> B. EIDELSON, D. HELLMAN, *Antisemitism, Anti-zionism, and Title VI*, cit., pp. 1 ss.

<sup>72</sup> Z.D. FASMAN, S. ESTREICHER, *Antisemitism, Anti-zionism and Title VI*, cit.

<sup>73</sup> Cfr. J. FISHKIN, *Making Policy Based on Falsehoods: The Federal Government vs. UCLA*, in *Balkinization* (31 agosto 2025).

<sup>74</sup> Oltre alla bibliografia che segue cfr., anche per alcuni dati, CH. MCGREAL, *How*

Si può subito affermare che, qualora accertata e motivata dalla ascendenza ebraica (o qualora da questa ascendenza si traggano presunzioni in ordine all'atteggiamento verso lo stato di Israele), l'esclusione di alcuni studenti dalle aree comuni, da programmi curricolari e da attività extracurricolari costituisce un comportamento vietato ai sensi del Title VI, che innesca l'obbligo, in capo alle università, di prendere misure adeguate<sup>75</sup>. In ogni caso, anche in questa costellazione la ricostruzione dei fatti è importante: nel caso di un *encampment* recintato alla University of California di Los Angeles (UCLA), alcuni ricorrenti hanno lamentato la creazione di una "Jew Exclusion Zone"<sup>76</sup>. Si tratta, in effetti, della strategia argomentativa che ha maggiori probabilità di produrre un esito giudiziario positivo. Tuttavia, alcuni testimoni, tra cui un costituzionalista di UCLA, hanno contestato questa ricostruzione, documentando che si trattava di una circoscritta area recintata al centro del campus, e che questa non rendeva impossibile l'accesso agli edifici (comprese le aule e la biblioteca), i quali erano invece raggiungibili passando a lato dell'*encampment*. Secondo questa testimonianza, non c'erano *check point* e le persone alle quali venivano rivolte delle domande erano soprattutto soggetti esterni al campus che contestavano la protesta, ai quali si è finito per attribuire, anche nella ricostruzione mediatica, un illegittimo diritto di veto sul suo svolgimento<sup>77</sup>.

Più incerta è la valutazione dei comportamenti che coincidono con l'enunciazione di un pensiero, la cd. *expressive conduct*. Nell'inquadramento del conflitto tra *free speech* di alcuni studenti e protezione

---

*Pervasive is Antisemitism on US Campuses? A Look at the Language of the Protests*, in *guardian.uk* (3.4.2024), in cui si riconosce la presenza di singoli episodi di minacce reali, molestie individualizzate o violenze, ma anche il carattere complessivamente pacifico della protesta e il rischio di sopprimere il dissenso politico.

<sup>75</sup> B. EIDELSON, D. HELLMAN, *Antisemitism, Anti-zionism, and Title VI*, cit., pp. 11, 18 ss.; ancora più estesi i criteri di esclusione illegittima, nel senso che prescindono dall'elemento soggettivo, per Z.D. FANSMAN, S. ESTREICHER, *Antisemitism, Anti-zionism and Title VI*, cit., p. 5 (v. anche *infra*, n. 103).

<sup>76</sup> Cfr. ad esempio la sintesi di *Frankel v. Regents of the University of California*, in *campus-speech.law.duke.edu* (4.2024-7.2025): poiché la corte distrettuale ha accolto il ricorso, e successivamente il DoJ ha emanato uno *statement* in favore dei ricorrenti, l'università ha chiuso con questi una transazione (v. anche *infra* n. 110).

<sup>77</sup> J. FISHKIN, *Making Policy Based on Falsehoods*, cit., nonché Id., *The Media and the Heckler's Veto at UCLA*, in *Balkinization* (1.5.2024). Cfr. anche A. GOUREVITCH, *The Right to Be Hostile*, cit.

di altri studenti dalle discriminazioni, occorre tenere in considerazione tre dati importanti, consolidatisi nella giurisprudenza e nella *doctrine* sul primo emendamento, che hanno conferito a quest'ultimo una protezione molto estesa nell'ordinamento statunitense. Il primo dato è l'estensione della protezione costituzionale anche all'*hate speech*, il discorso d'odio che può rivelarsi particolarmente offensivo per alcune categorie di persone ritenute più vulnerabili (per es. neri, donne, omosessuali, ma anche arabi o ebrei, etc.). L'*hate speech* è protetto anche se contribuisce a creare un clima di ostilità o di marginalizzazione. Non tutti i discorsi d'odio sono tuttavia coperti dalla garanzia costituzionale: restano escluse le cd. *fighting words*, le minacce reali (*true threats*) e l'incitamento all'odio diretto specificamente verso individui, o gruppi di individui, suscettibile di trasformarsi nell'immediatezza in una concreta azione violenta<sup>78</sup>.

Il secondo dato riguarda l'ampia protezione offerta dal primo emendamento alla manifestazione del pensiero, a fronte delle azioni per ingiuria e diffamazione e delle relative richieste di risarcimento danni, richieste che vengono avanzate soprattutto nei confronti della stampa e dei mezzi di informazione. Laddove vi sia un comprovato interesse pubblico, questo prevale – concretamente, attraverso un'inversione dell'onere della prova – sui diritti della personalità del singolo: ciò avviene non solo con riferimento a pubblici ufficiali<sup>79</sup> o a personalità note, ma anche con riferimento a individui privati<sup>80</sup>.

In entrambi i casi, la ragione della tutela intensa di cui gode la libertà di espressione va ricondotta al significato profondo ad essa storicamente riconosciuto nella democrazia statunitense. Si ritiene infatti che il libero scambio, e soprattutto lo scontro, di opinioni anche molto diverse (il cd. *marketplace of ideas*) agevoli, se non il raggiungimento della verità, almeno l'approssimazione alla sua conoscenza, una conoscenza che è indispensabile per valutare chi esercita il potere pubblico. Inoltre, la partecipazione al confronto di idee nello spazio pubblico, e la sua configurazione in termini pluralistici, è essa stessa una precon-

---

<sup>78</sup> V., per tutti e in generale, F. SCHAUER, *The Exceptional First Amendment*, in M. IGNATIEFF (ed.), *American Exceptionalism and Human Rights*, cit., pp. 32 ss., nonché, con specifico riferimento al discorso nei campus, T.E. PETTYS, *Hostile Learning Environment, the First Amendment, and Public Higher Education*, in *Connecticut L. Rev.*, 2022, pp. 1 ss.; M. TUSHNET, *Some Thoughts About Free Speech*, cit., pp. 14 ss.

<sup>79</sup> Il *leading case* è US SCT, *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

<sup>80</sup> Ancora, per tutti, F. SCHAUER, *The Exceptional First Amendment*, cit., pp. 38 ss.

dizione per la buona tenuta della democrazia<sup>81</sup>. Si preferisce, dunque, accettare la presenza di opinioni sgradevoli o potenzialmente lesive dei diritti della persona, piuttosto che porre dei limiti più stringenti, rischiando di eliminare dal dibattito pubblico opinioni minoritarie, eventualmente eccentriche o dissidenti, che tuttavia possono contribuire a un arricchimento dei punti di vista e dello spettro delle informazioni, essenziali tanto per i cittadini quanto per le istituzioni.

Un terzo dato da tenere presente è relativo alla limitata efficacia orizzontale (cioè, tra soggetti privati) dei diritti fondamentali nella Costituzione degli Stati Uniti. Tale efficacia, infatti, opera in maniera piuttosto debole ed è mediata dalla *state action doctrine*: solo se è rinvenibile un collegamento tra un'azione del potere pubblico e un soggetto privato, allora quest'ultimo è tenuto al rispetto dei diritti fondamentali<sup>82</sup>. La questione è rilevante, per il tema che ci occupa, a proposito della vincolatività o meno del primo emendamento per le università private. Se nei campus ci sono proteste degli studenti, le università pubbliche (per lo più statali) devono osservare il primo emendamento, quelle private apparentemente no<sup>83</sup>. Tuttavia, gli istituti privati sono soliti includere il rispetto di questa norma – che costituisce il presupposto di un dibattito libero e aperto, e dunque della missione di ogni università – nei propri statuti e nei contratti con il personale. Inoltre, l'essere destinatari di finanziamenti pubblici, statali e/o federali, e di direttive impartite dall'amministrazione federale, crea quel nesso con il potere pubblico, richiesto dalla *state action doctrine*, che giustifica l'obbligo di osservare il *Bill of Rights*<sup>84</sup>. Sebbene, nel caso di un contrasto di una legge federale (il Title VI) con una legge statale che tuteli la libertà di espressione nei campus, oppure con l'obbligo autonomamente assunto dalle università di rispettare il primo emendamento, prevalga la prima<sup>85</sup>, è plausibile argomentare per la presenza di una *state action*

<sup>81</sup> Le due argomentazioni risalgono ai *dissent* dei giudici Holmes e Brandeis, nelle prime decadi del Novecento, poi incorporate nelle opinioni di maggioranza: per una ricostruzione sia consentito il rinvio a A. DI MARTINO, *Le opinioni dissenzianti dei giudici costituzionali. Uno studio comparativo*, Napoli, 2016, pp. 91 ss., 111 ss.

<sup>82</sup> S. GARDBAUM, *The "Horizontal Effect" of Constitutional Rights*, in *Michigan L. Rev.*, 2003, pp. 388 ss.; M. TUSHNET, *The Issue of State Action/Horizontal Effect*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2003, pp. 79 ss.

<sup>83</sup> C.R. SUNSTEIN, *Campus Free Speech*, cit., pp. 81 ss.

<sup>84</sup> M.C. DORF, *Does Title VI Require Private Universities to Restrict Student Speech?*, cit.

<sup>85</sup> J. GERSEN, J. SUK GERSEN, *The Six Bureaucracy*, cit., pp. 24-25.

che comporta l'applicazione del primo emendamento anche alle università private. Lo stesso OCR, del resto, ha ribadito che nel dare attuazione al Title VI tiene conto dell'efficacia del primo emendamento sui rapporti che si svolgono nel contesto universitario<sup>86</sup>. Altri autori hanno sostenuto l'applicabilità del primo emendamento alle università private, nel contesto delle proteste studentesche, a partire dallo *status* particolare di alcuni spazi comuni all'interno dei campus (prati, parchi, piazze e viali adiacenti): essi determinerebbero l'applicazione della dottrina del *public forum* secondo cui, dove vi è uno spazio di discussione pubblica, anche se l'accesso è controllato dai privati, operano le garanzie costituzionali<sup>87</sup>.

Alla luce di questi dati preliminari, anticipo fin d'ora che ritengo condivisibile la tesi di chi<sup>88</sup>, a proposito delle proteste nelle università, invita a distinguere i *general statement* dai *targeted individual statement*, distinguendo altresì le possibili conseguenze giuridiche. I *targeted individual statement* sono affermazioni specifiche, dirette a singoli individui: qualora tali affermazioni abbiano un contenuto tale da costituire una minaccia o un'incitazione concreta alla violenza, esse, alla luce delle dottrine appena illustrate, danno luogo a responsabilità giuridica. I *general statement* sono invece affermazioni di carattere generale, rivolte a destinatari indefiniti e insuscettibili di provocare una reazione violenta immediata: per esempio, gli slogan che si sono citati più in alto e che sono stati enunciati nelle proteste contro l'azione militare israeliana e a sostegno del popolo palestinese. In quest'ultimo caso, le enunciazioni, gridate o scritte sui cartelloni, protette dal divieto di *view-point discrimination*, non dovrebbero dar luogo a responsabilità giuridica civile e/o penale. Inoltre, essendo condotte espressive poste in essere prevalentemente nel contesto di una protesta politica, dovrebbero godere, secondo alcuni<sup>89</sup>, di una protezione più intensa associata

<sup>86</sup> Ivi, p. 25. Cfr. anche la *Dear colleague letter* del 2024 (*infra*, n. 98), pp. 2-3.

<sup>87</sup> Cfr. A. GOUREVITCH, *The Right to Be Hostile*, cit. Sulla dottrina del *public forum* nell'ambito delle proteste v. T. ABU EJ-HAJ, *A Right of Peaceable Assembly*, cit., pp. 1080 ss. Nella giurisprudenza recente v., con riferimento all'ambiente digitale, US Ct of Appeals for the Second Circuit, *Knight First Amendment Institute at Columbia University et al. v. Trump et al.*, del 9.7.2019, nonché US SCt, *Biden v. Knight First Amendment Institute at Columbia University*, 593 US (2021), Thomas *concurring*, sulle piattaforme digitali come *common carrier* o *public accommodation*.

<sup>88</sup> M. TUSHNET, *Some Thoughts About Free Speech*, cit., pp. 9 ss. Cfr. anche C.R. SUNSTEIN, *Campus Free Speech*, cit., pp. 29 ss., 55 ss.

<sup>89</sup> A. GOUREVITCH, *The Right to Be Hostile*, cit.

al discorso politico. I *general statement*, tuttavia, possono contribuire a ingenerare un *hostile environment*, ossia un “ambiente ostile” per un determinato gruppo di persone, rilevante ai fini dell’applicazione del Title VI<sup>90</sup>.

## 5. *Segue: Cos’è un hostile environment e come (non) intercetta il discorso politico*

Bisogna, a questo punto, esaminare quali sono i presupposti dell’*hostile environment* ai sensi del Title VI. La Corte Suprema non si è, finora, pronunciata sul rapporto tra Title VI (o Title VII, o Title IX) e primo emendamento in una prospettiva costituzionale, segnatamente sul perimetro entro il quale il Title VI pone dei limiti costituzionalmente legittimi alla libertà di espressione. Vi sono però decisioni su questi corpi normativi che hanno chiarito l’interpretazione *statutory*, cioè relativa a norme e concetti la cui fonte è la legge ordinaria, anche in ambito educativo<sup>91</sup>.

Di particolare importanza è una pronuncia della Corte Suprema del 1999, *Davis v. Monroe County Bd. of Ed.*<sup>92</sup>, relativa al Title IX CRA, la cui interpretazione è considerata rilevante anche ai fini del Title VI. Il Title IX ha una struttura simile al Title VI: impone alcune condizioni – per lo più divieti di discriminazione – agli enti che ricevono fondi federali. È diverso però il criterio della discriminazione vietata: non la razza o l’origine etnica, ma il sesso. Il caso riguardava un’azione per risarcimento danni presentata da una madre, per conto della figlia studentessa, contro una scuola, poiché quest’ultima non aveva impedito o contrastato le molestie commesse da uno studente nei confronti della giovane. In una opinione di maggioranza scritta dalla giudice O’Connor, la Corte aveva elaborato, in una maniera piuttosto articolata, i criteri sulla base dei quali rinvenire un *hostile environment*, tali da provare che il comportamento molesto denunciato fosse sufficientemente serio. Segnatamente, le molestie avrebbero dovuto essere «severe, pervasive e oggettivamente offensive», e tali da negare di fatto, alla persona presa di mira, «l’accesso alle opportunità e alle

<sup>90</sup> M. TUSHNET, *Some Thoughts About Free Speech*, cit., pp. 13 ss.

<sup>91</sup> V. la ricostruzione di T.E. PETTYS, *Hostile Learning Environment*, cit., pp. 6 ss.

<sup>92</sup> US SCt, *Davis v. Monroe County Bd. of Ed.*, 526 U.S. 629 (1999).

risorse» offerte dall'istituto. La Corte aveva dunque richiesto un grado significativo di persistenza e pervasività della condotta, tale da renderla potenzialmente sistemica<sup>93</sup>. Aveva inoltre considerato necessaria l'assunzione di un punto di vista oggettivo e non meramente soggettivo<sup>94</sup>: l'*hostile environment*, cioè, doveva poter essere considerato tale da un osservatore esterno, non risultando sufficienti le sole percezioni della persona interessata. Ancora, la Corte aveva individuato una soglia piuttosto elevata affinché si desse un inadempimento della scuola: non solo l'istituto doveva «essere a conoscenza» dei comportamenti lesivi, ma doveva aver agito con «voluta indifferenza» (*deliberate indifference*), intenzionalmente ignorando i rischi che quella situazione avrebbe comportato e omettendo di adottare azioni che avrebbero potuto impedire il sorgere delle molestie<sup>95</sup>. La Corte, dunque, da una parte aveva riscontrato la presenza di un «ambiente ostile», dall'altra aveva definito in maniera piuttosto rigorosa i criteri che denotavano la sua presenza. Sempre nella sentenza *Davis*, è contenuta un'opinione dissenziente, firmata dal giudice Kennedy e alla quale avevano aderito i giudici Scalia e Thomas, che aveva considerato eccessivamente ampia la definizione di *hostile environment* data dalla maggioranza, poiché era suscettibile di pregiudicare la libertà di espressione degli studenti nei campus<sup>96</sup>.

A confronto con questo precedente, la prassi dell'OCR del Department of Education disegna un perimetro più largo dell'*hostile environment*: ciò è accaduto inizialmente con riguardo al Title IX<sup>97</sup>, e si è successivamente ripetuto con riferimento al Title VI. In particolare, in una *Dear colleague letter* del 2024, l'OCR ha affermato che la sussistenza di un *hostile environment* richiede (anche) un'indagine inerente alla percezione soggettiva delle persone coinvolte<sup>98</sup> e non menziona il criterio della *deliberate indifference*, riferendosi in maniera più gene-

<sup>93</sup> Ivi, pp. 650 ss.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Ivi, pp. 641 ss.

<sup>96</sup> Ivi, Kennedy *dissenting*, pp. 654 ss., che riporta significativamente i casi in cui diversi *speech codes* adottati dalle università sono stati dichiarati incostituzionali per violazione del I emendamento (ivi, 667). Cfr. *supra*, n. 17.

<sup>97</sup> J. GERSEN, J. SUK GERSEN, *The Sex Bureaucracy*, cit., *passim*.

<sup>98</sup> Department of Education, Office for Civil Rights, *Dear Colleague Letter: Protecting Students From Discrimination, such as Harassment, Based on Race, Color, or National Origin, Including Shared Ancestry or Ethnic Characteristics* (7.5.2024).

rica alla mancata adozione di provvedimenti «immediati ed efficaci» al fine di «eliminare l'ambiente ostile e i suoi effetti» e «prevenire il ripresentarsi delle molestie»<sup>99</sup>. L'esplicito riferimento alla percezione soggettiva attribuisce rilievo al punto di vista dello/a studente che afferma di sentirsi molestato/a. Vi è bensì, ancora, un richiamo alla prospettiva della «persona ragionevole», ma questa coincide ora con la posizione dello/a studente potenzialmente offeso/a<sup>100</sup>, non con quella di un osservatore esterno. La lettera, inoltre, tende a interpretare in maniera ampia il bacino delle potenziali vittime di un comportamento antidiscriminatorio. Come spiegato in dottrina, l'accertamento di un *hostile environment* è più semplice se le espressioni contestate si rivolgono a singole persone, specifiche e individuabili. Diversamente, nel caso dell'effetto cumulativo di enunciati che di per sé non raggiungono un grado sufficiente di offensività o di enunciati di cui una persona non è destinataria diretta, ma che vengono ascoltati in un contesto più ampio, è auspicabile provare un elemento soggettivo particolarmente qualificato (come l'*actual malice*)<sup>101</sup>.

Ancora, l'assenza nella *Dear colleague letter* di un riferimento al criterio della intenzionalità è stata vista negativamente da alcuni autori<sup>102</sup>, poiché espande lo spettro delle azioni (od omissioni) delle università che possono giustificare l'apertura di un'indagine dell'amministrazione federale, ed eventualmente la comminazione di sanzioni, come la riduzione o la perdita dei fondi. Altri autori invece, hanno interpretato diversamente il rapporto del Title VI sia con *Davis* sia con il Title VII CRA, associando la fattispecie di *hostile environment* a una forma di responsabilità quasi oggettiva da parte delle università<sup>103</sup>.

Opportunamente è stato osservato che i criteri stabiliti dal testo normativo, nonché dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa, per determinare la sussistenza di un *hostile environment*, difficilmente consentono di apprezzare le caratteristiche proprie del discorso politico durante una protesta, discorso che per le sue caratteristiche intrin-

<sup>99</sup> Ivi, p. 4.

<sup>100</sup> Ivi, p. 5.

<sup>101</sup> Cfr. T.E. PETTYS, *Hostile Learning Environment*, cit., pp. 49 ss.; gli esempi fatti dall'autore sono tuttavia diversi da quelli di una protesta politica (il saggio è del 2022).

<sup>102</sup> B. EIDELSON, D. HELLMAN, *Antisemitism, Anti-zionism, and Title VI*, cit., pp. 6 ss.

<sup>103</sup> Z.D. FANSMAN, S. ESTREICHER, *Antisemitism, Anti-zionism and Title VI*, cit., pp. 2 ss.

seche può essere appassionato, rumoroso e finanche aggressivo<sup>104</sup>. A fronte di interpretazioni del Title VI eccessivamente penalizzanti per chi manifesta un dissenso politico, alcuni suggeriscono far coincidere gli elementi costitutivi dell'*hostile environment* con i più rigidi canoni di imputazione della responsabilità previsti per l'*hate speech*<sup>105</sup>. Altri, pur mantenendo gli ambiti separati, sostengono che qualora si rinven-gano gli estremi di un *hostile environment* nel corso di una protesta di carattere politico, gli studenti non debbano essere assoggettati a sanzioni, tantomeno gravi. Sarebbero semmai gli istituti a dover subire delle sanzioni, che dovrebbero consistere prevalentemente nell'obbligo di adottare misure riparatorie o promozionali. Ad esempio, nel caso di proteste con manifestazioni di dissenso politico – come quelle avvenute per contestare i crimini di Israele a Gaza – nelle quali venga accertato un *hostile environment* nei confronti degli studenti ebrei e/o israeliani, oppure nei confronti degli studenti musulmani e/o arabi o palestinesi<sup>106</sup>, le università dovrebbero adottare azioni mirate, segnatamente offrire programmi di inclusione e di approfondimento, aventi a oggetto rispettivamente la storia del popolo ebraico o di quello palestinese<sup>107</sup>.

Salta agli occhi, comunque, che nell'inquadramento giuridico delle proteste è stato dato scarso rilievo alla libertà di riunione, anch'essa prevista dalla Costituzione al primo emendamento: una norma alla quale si fa normalmente riferimento a proposito della libertà di espressione, ma che menziona anche la libertà di riunirsi pacificamente (*the right of the people peacefully to assemble*). La considerazione della libertà di riunione arricchisce il parametro costituzionale e quindi gli elementi normativi per valutare le proteste. Ad esempio, la richiesta di previa comunicazione e approvazione (una sostanziale autorizzazione) per una manifestazione all'interno dell'università, pur essendo in

---

<sup>104</sup> P.G. DANCHIN, *Academic Freedom under Threat*, cit., p. 738; D. POZEN, *Seeing the University More Clearly*, cit.

<sup>105</sup> A. GOUREVITCH, *The Right to Be Hostile*, cit.

<sup>106</sup> È stato documentato, da due studi di Harvard, che la percezione media di insicurezza presso gli studenti musulmani, arabi e palestinesi è stata più elevata rispetto a quella avvertita dagli studenti ebrei e israeliani: cfr. C. ROBIN, *How the New York Times Distorts the Antisemitism Debate on College Campuses*, in *theintercept.com* (30.4.2025), che svela i *bias* nel modo di riportare il contenuto dei due studi sulla stampa (in particolare sul NYT, nella fase iniziale delle proteste).

<sup>107</sup> M. TUSHNET, *Some Thoughts About Free Speech*, cit., pp. 28-29.

linea generale giustificata dalla necessità di preservare nel campus un ambiente favorevole all'apprendimento, si presta a diversi interrogativi, almeno in relazione alle ulteriori e più incisive restrizioni delle *time manner and place rules* approvate dagli atenei dopo l'inizio delle proteste. Ciò vale con riguardo alle riunioni pacifiche che si sono svolte nelle aree comuni delle università pubbliche, dove si dovrebbe applicare la dottrina del *public forum*, ma anche di quelle private, nella misura in cui queste ultime si impegnano a rispettare il primo emendamento oppure opera la *state action doctrine*<sup>108</sup>.

Mentre, nel corso del 2024, numerosi autori hanno espresso perplessità, se non aperta contrarietà, a provvedimenti disciplinari particolarmente penalizzanti nei confronti degli studenti che avevano partecipato alle manifestazioni, la giurisprudenza ha fatto registrare orientamenti diversi. Alcuni giudici distrettuali hanno ritenuto che le università non avessero adottato misure sufficientemente severe nei confronti dei partecipanti: è accaduto nei confronti di Harvard e University of California<sup>109</sup>. Varie dispute, riguardanti questi e altri atenei, si sono peraltro risolte attraverso una transazione<sup>110</sup>. In molti di questi accordi le università si sono impegnate, tra le altre cose, ad adottare nei loro procedimenti interni la controversa definizione di antisemitismo formulata dalla International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), nelle cui esemplificazioni ricadono alcune critiche allo stato di Israele<sup>111</sup>. Hanno inoltre istituito appositi uffici amministrativi e programmi per il contrasto e la prevenzione dell'antisemitismo, non-

<sup>108</sup> Un'eccezione è T. ABU EJ-HAJ, *A Right of Peaceable Assembly*, cit., *passim*; v. anche A. GOUREVITCH, *The Right to Be Hostile*, cit.

<sup>109</sup> US District Ct, District of Massachusetts, *Kestenbaum and Students against Antisemitism v. President and Fellows of Harvard College*, del 6.8.2024; US District Ct, Central District of California, *Frankel v. Regents of the University of California*, del 13.8.2024.

<sup>110</sup> Cfr. ad es., per la New York University, *Joint Statement on Settlement of Suit [among Inbger et al. and NYU]*, in *nyu.edu*, del 9.7.2024; per la University of California, *Settlement Agreement among Frankel et al. and The Regents of the University of California et al.*, del 28.7.2025; per la Columbia University, *Joint Motion to Dismiss (Presentment of Settlement Stipulation)*, *C.S. v. Trustees of Columbia University*, del 4.6.2024; per Harvard University, *Harvard and Students Against Antisemitism Announce Settlement of Lawsuit*, in *harvard.edu*, del 21.1.2025.

<sup>111</sup> Cfr. IHRA, *Working Definition of Antisemitism*, del 26.5.2016, in *holocaustremembrance.com*. Le definizioni più problematiche riguardano il paragone dell'olocausto con altri genocidi e la critica di razzismo (rilevante soprattutto, ma non solo, a proposito degli insediamenti coloniali illegittimi).

ché pagato ai ricorrenti e alle loro organizzazioni somme pecuniarie molto ingenti. Alcuni di questi casi, infine, hanno costituito il terreno su cui si è innestata la negoziazione con la seconda amministrazione Trump (par. 7)<sup>112</sup>.

Parzialmente diverse sono state le conclusioni rese nel caso relativo al Massachusetts Institute of Technology (MIT), in cui il giudice distrettuale ha ritenuto adeguata la reazione dell'istituto, che ha adottato provvedimenti inizialmente più lievi e poi progressivamente più severi nei confronti degli studenti che protestavano<sup>113</sup>. Diversamente dalle altre, questa controversia ha raggiunto la Corte di appello, che ha sviluppato un'interpretazione più articolata. In una prima parte della motivazione, i giudici hanno considerato la condotta espressiva degli studenti coperta dalla garanzia del *free speech*, alla luce del suo significato politico e della sua valenza democratica. Hanno inoltre ricordato che lo svolgimento di un dibattito aperto e plurale è essenziale ai fini della protezione della libertà accademica, anch'essa riconducibile al primo emendamento. Hanno dunque escluso, in prima battuta, che l'enunciazione di alcuni slogan fosse di per sé sufficiente a ingenerare un "ambiente ostile" ai sensi del Title VI. Nella seconda parte dell'argomentazione, hanno affermato che, quand'anche fosse stato ritenuto sussistente un *hostile environment*, le azioni correttive messe in atto dall'università sarebbero state comunque sufficienti a escludere la violazione del Title VI, e quindi la comminazione di sanzioni da parte dell'amministrazione federale<sup>114</sup>. Se la seconda parte della motivazione si è allineata con quella del giudice distrettuale, la prima se ne è discostata, disegnando un'ampia protezione costituzionale della condotta espressiva degli studenti. Inutile dire che sarà interessante analizzare un'eventuale decisione della Corte Suprema. Il contesto più recente, tuttavia, non sembra particolarmente favorevole al riconoscimento di garanzie ampie di tutela del primo emendamento nelle università<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Eclatante una delle controversie riguardanti Columbia University, *Forrest v. Trustees of Columbia University*, pendente a partire dal febbraio 2024 davanti alla US District Court del Southern District of New York, e poi risoltasi con il famoso *deal* (infra, n. 146).

<sup>113</sup> US District Ct, District of Massachusetts, *Stand With Us Center For Legal Justice, Boukin, Meyers v. Massachusetts Institute of Technology*, del 30.7.2024.

<sup>114</sup> US Ct of Appeals for the First Circuit, *Stand With Us Center For Legal Justice, Boukin, Meyers v. Massachusetts Institute of Technology*, del 21.10.2025.

<sup>115</sup> *Infra*, nn. 193-198.

## 6. Il braccio di ferro dell'amministrazione trumpiana con le università: alcuni *executive order* contraddittori

La seconda *inauguration* di Donald Trump come Presidente degli Stati Uniti ha avuto un impatto dirompente sugli atenei. Tra gli innumerevoli ordini esecutivi emanati nei mesi iniziali del mandato, uno dei primi riguarda le università e la gestione delle proteste contro l'intervento militare israeliano. Si tratta dell'EO n. 14188, dal titolo "Additional Measures to Combat Antisemitism"<sup>116</sup>, dove il riferimento a misure «aggiuntive» si spiega perché lo stesso Trump, durante la prima presidenza, aveva emanato un *executive order* sul tema, segnatamente l'EO n. 13899<sup>117</sup>. Quest'ultimo, oltre a specificare che l'antisemitismo rientrava nelle discriminazioni vietate dal Title VI, stabiliva che, nel darvi attuazione, i dipartimenti e le agenzie federali avrebbero dovuto tenere in considerazione la definizione di antisemitismo adottata dalla IHRA<sup>118</sup>.

Il nuovo provvedimento impone ai dipartimenti e alle agenzie federali di fare una ricognizione delle azioni adottate dalle università per combattere l'antisemitismo, così come dei reclami presentati e dei procedimenti amministrativi avviati. Obbliga, inoltre, quelle amministrazioni a individuare e ad agire per comminare sanzioni di tipo civile e penale, nonché a imporre esse stesse, nella sfera di propria competenza, sanzioni alle università ritenute inadempienti. Prevede, altresì, che il Dipartimento di Stato e quello di Homeland Security (gli equivalenti del Ministero degli Esteri e dell'Interno), chiariscano agli istituti di istruzione superiore i requisiti che gli studenti e i docenti stranieri devono rispettare per risultare «ammissibili» nel territorio statunitense (criteri sanitari, di sicurezza, ma anche relativi a più generiche ragioni di politica estera)<sup>119</sup>, sollecitando gli stessi istituti ad adottare forme di controllo più incisive, anche al fine dell'eventuale espulsione dal paese<sup>120</sup>.

Approfondirò nei paragrafi seguenti le questioni legate al blocco dei finanziamenti. A questo punto, però, è opportuno ricordare che proprio nei confronti degli studenti stranieri sono state adottate mi-

<sup>116</sup> EO n. 14188, *Additional Measures to Combat Antisemitism*, del 29.1.2025.

<sup>117</sup> EO n. 13899, *Combating Antisemitism*, del 19.1.2019.

<sup>118</sup> *Supra*, n. 111.

<sup>119</sup> 8 US Code § 1182.

<sup>120</sup> EO n. 14188.

sure molto dure. Un caso emblematico ha riguardato ancora una volta uno studente di Columbia, di cittadinanza siriana e genitori palestinesi, sposato con una cittadina statunitense (nel frattempo divenuto anche padre di un bambino statunitense) e detentore di una *green card*. Il giovane, che era stato uno degli organizzatori delle proteste nel campus e aveva rappresentato gli studenti nel corso di un negoziato con l'università, è stato arrestato dall'ICE di fronte alla propria residenza universitaria<sup>121</sup>. È stato detenuto per alcuni mesi, rilasciato e attualmente rischia di nuovo la detenzione<sup>122</sup>. Come base normativa per questa e simili azioni, è stata invocata una norma che consente l'espulsione di persone straniere, se «il Segretario di Stato [abbia] motivo ragionevole di credere [che la loro presenza sul territorio statunitense] comporti conseguenze avverse potenzialmente gravi di politica estera»<sup>123</sup>. Diversi studenti stranieri hanno subito una detenzione amministrativa in vista dell'espulsione, previa revoca del visto e/o del permesso di soggiorno. Altri hanno lasciato il paese spontaneamente. Alcune controversie sono attualmente pendenti, con una sovrapposizione di giurisdizione tra giudici federali distrettuali e giudici federali per l'immigrazione<sup>124</sup>. Un paio di corti distrettuali e una corte di appello hanno deciso in favore degli studenti a rischio di espulsione (e di un ricercatore con una

---

<sup>121</sup> Incidentalmente, va rilevato che il DHS trumpiano ha abrogato una direttiva interna che vietava all'ICE di eseguire arresti in alcune zone sensibili, tra cui le chiese, le scuole e anche gli spazi universitari. Negli ultimi mesi, e soprattutto nelle ultime settimane, dopo l'uccisione di due cittadini statunitensi a Minneapolis, nel Minnesota, le brutali modalità operative dell'ICE sono all'attenzione quotidiana della cronaca. Se la Corte Suprema ha provvisoriamente bloccato la federalizzazione e l'invio della *National Guard* a difesa dell'ICE in Illinois (*supra*, n. 6), il Presidente sta prefigurando l'invocazione dell'*Insurrection Act*, trovando peraltro appiglio nella *opinion* di un giudice nel caso sull'Illinois.

<sup>122</sup> Lo studente di Columbia, Mahmoud Khalil, è stato rilasciato su cauzione da un giudice distrettuale del New Jersey, ma un giudice dell'immigrazione della Louisiana ne ha ordinato l'espulsione, poiché avrebbe omissso alcune informazioni nella domanda per ottenere il permesso di soggiorno. È recentissima la decisione della Corte di Appello del terzo distretto, che ha ritenuto insussistente la giurisdizione del giudice distrettuale, affermando invece quella del giudice per l'immigrazione e rendendo di nuovo concreto il rischio per Khalil della detenzione: cfr. *infra*, n. 124 e J.E. BROMWICH, *Appeal Court Opens the Door to Mahmoud Khalil's Rearrest*, in *nytimes.com* (15.1.2026).

<sup>123</sup> 8 US Code § 1227 (4) (C) (i).

<sup>124</sup> Cfr., per aggiornamenti, la sezione *Immigration*, all'interno del *Tracking Trump's Higher Ed Agenda*, in *Chron. Higher Ed*.

situazione analoga), constatando una violazione del *free speech* e rimarcando che questa libertà costituzionale si applica allo stesso modo per i cittadini statunitensi e per gli stranieri presenti sul territorio<sup>125</sup>.

Tornando al contenuto dell'EO sull'antisemitismo, se lo si confronta con quello di altri due EO approvati in quella fase, e tematicamente collegati, affiorano aspetti quantomeno contraddittori, a riprova che l'azione politica dei primi mesi della seconda amministrazione trumpiana è stata tanto frenetica quanto, per buona parte, incoerente. Una prima contraddizione emerge leggendo l'EO n. 14149, dal titolo "Restoring Freedom of Speech and Ending Federal Censorship"<sup>126</sup>, che vieta all'amministrazione federale di adottare azioni, in particolare nella forma di coercizioni indirette verso soggetti privati, che abbiano l'effetto di favorire la moderazione dei contenuti da parte di piattaforme online. Si tratta di una misura che ha il fine dichiarato di contrastare le *policies* di *content moderation* adottate dalle piattaforme negli anni precedenti, soprattutto durante l'amministrazione Biden, in base alle quali lo stesso Trump, dopo l'assalto al Campidoglio nel gennaio 2021, era stato espulso (cd. *deplatforming*)<sup>127</sup>.

L'EO stabilisce direttive univoche per l'amministrazione federale. In ogni caso le piattaforme si sono volontariamente adeguate alla linea trumpiana – come testimonia l'eloquente presenza di presidenti e am-

<sup>125</sup> Particolarmente interessante, non solo perché emessa da un anziano giudice di nomina reaganiana, US District Ct, District of Massachusetts, *American Association of University Professors et. al. v. Rubio et al.*, del 30.9.2025; cfr. anche, relativamente a un ricercatore indiano, US Ct of Appeals for the Fourth Circuit, *Suri v. Trump et al.*, del 1.7.2025.

<sup>126</sup> EO n. 14149, *Restoring Freedom of Speech and Ending Federal Censorship*, del 20.1.2025.

<sup>127</sup> PH. DI SALVO, "Deplatforming", *l'attacco a Capitol Hill e la nuova sfera pubblica*, in *Studi Culturali*, 2021, pp. 449 ss. Ma i contrasti si sono dispiegati su più fronti: un'altra controversia (*Knight Institute v. Trump*) aveva riguardato il blocco di alcuni utenti che avevano formulato commenti critici, da parte di un *account* non ufficiale di Trump, durante il suo primo mandato da Presidente (la causa è stata poi dichiarata estinta per cessazione del contendere, essendo venuta meno la carica presidenziale): cfr. tra i molti, anche sulla considerazione delle piattaforme come poteri privati e sulla regolazione della rete, M. BASSINI, O. POLLICINO, *The Reshaping of the Freedom of Expression in the Digital Environment in Light of the Role of the Social Networks*, in A. SAVIN, J. TRZASKOWSKI (eds.), *Research Handbook on EU Internet Law*, 2. ed., Cheltenham, 2023, pp. 427 ss.; R. NIRO, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolamentazione: note ricostruttive*, in *Oss. fonti*, 2021, pp. 1369 ss.

ministratori delegati delle grandi piattaforme alla sua *inauguration* –, rimuovendo in maniera autonoma gli algoritmi e gli organi di moderazione dei contenuti. È evidente che questo orientamento di *free speech* del tutto libero, affermato con molta nettezza a proposito delle piattaforme, contrasta con le maggiori restrizioni che la libertà di espressione incontra nelle università, a fronte dell'interpretazione estensiva del Title VI presupposta dall'EO sulla lotta all'antisemitismo. Questa contraddizione apparente sembra tuttavia ricomporsi, se si pensa che entrambe le misure hanno la finalità di erodere l'«autorità epistemica» di istituzioni tradizionali come la stampa e l'università, il cui fine consiste, tra le altre cose, nel garantire la veridicità delle informazioni e nel diffondere il valore della conoscenza presso la cittadinanza. Con lo svuotamento di quest'autorità epistemica, vengono minate le basi di legittimazione dell'ordine democratico complessivo<sup>128</sup>.

Un'altra contraddizione si può cogliere con l'EO n. 14281, il cui titolo è “Restoring Equality of Opportunity and Meritocracy”<sup>129</sup>. Anche questo traduce un'azione politica ben precisa. Pur riguardando diversi ambiti sociali, come le imprese e il lavoro, esso contiene alcune direttive che toccano direttamente e in maniera significativa gli istituti di istruzione superiore. Da un lato, l'ordine esecutivo si innesta su un movimento conservatore di critica alle università di élite che condivide alcuni argomenti con la critica all'ideologia meritocratica. Dall'altro lato, esso colpisce in maniera generalizzata programmi di sostegno alla *diversity*, tra cui le azioni positive, che come si è ricordato erano state introdotte come «compromesso implicito» per temperare le disuguaglianze<sup>130</sup>. Pochi anni fa, la Corte Suprema ha dichiarato illegittime queste azioni, sulla base di una interpretazione molto formalistica della *equal protection clause* e in particolare del canone della *colorblindness*<sup>131</sup>. L'EO n. 14281 è in linea con questa giurisprudenza: l'amministrazione si propone di «ripristinare» quella che ritiene essere la più corretta idea dell'eguaglianza delle opportunità, risemantizzan-

<sup>128</sup> Cfr. M. TUSHNET, *The Next Generation of Free Expression Scholarship: A Very Short Manifesto (in Memory of Fred Schauer)*, in *William & Mary Bill of Rights J.*, 2025, pp. 99 ss.

<sup>129</sup> EO n. 14281, *Restoring Equality of Opportunity and Meritocracy*, del 23.4.2025.

<sup>130</sup> *Supra*, n. 32.

<sup>131</sup> US SCt, *Students For Fair Admission (SFFA) v. President and Fellows of Harvard College*, 600 US\_ (2023), v. anche *supra*, n. 30 e *infra*, n. 198.

do il lessico della meritocrazia nel senso di restituire giustizia ai candidati bianchi esclusi.

Un'ulteriore declinazione del principio di eguaglianza in chiave formalistica, nell'EO da ultimo menzionato, è l'imperativo di abbandonare la *disparate impact liability*, una responsabilità che scaturisce dalla constatazione della diversità di impatto di una certa disciplina, apparentemente neutrale, su gruppi di persone differenti<sup>132</sup>. Nel contesto del diritto antidiscriminatorio, questo approccio consentiva di apprezzare pratiche di discriminazione in una prospettiva più oggettiva ed effettuale, senza richiedere la dimostrazione dell'intenzione di discriminare da parte dell'agente (*discriminatory intent*). Tuttavia, se da una parte l'EO n. 14281 ritiene necessario «eliminare l'uso della *disparate-impact liability* in tutti i contesti [e] al massimo grado possibile»<sup>133</sup>, e dunque anche negli atenei, dall'altra parte l'EO n. 14188 sull'antisemitismo (così come l'EO 13899 del 2019 e la prassi dell'OCR) lo valorizza implicitamente quando si occupa delle discriminazioni ai sensi del Title VI. In quest'ultimo ambito, infatti, non solo opera il canone secondo cui l'intento discriminatorio dell'agente non è determinante, richiedendosi una valutazione oggettiva. Ma soprattutto – e questo è ancora più significativo – la prassi recente ha attribuito centralità alla percezione soggettiva della presunta vittima<sup>134</sup>. Queste contraddizioni sembrano corroborare, infine, una critica sollevata negli ultimi anni nei confronti del diritto antidiscriminatorio statunitense, e cioè quella di contribuire alla segmentazione e balcanizzazione della società in gruppi separati con caratteristiche diverse<sup>135</sup>.

## 7. *Segue: Blocco dei finanziamenti e risposte degli atenei: il deal...*

Poco dopo l'emanazione dell'EO n. 14188, l'amministrazione ha istituito una Task Force sull'antisemitismo, della quale fanno parte il

<sup>132</sup> EO n. 14281, *Restoring Equality of Opportunity and Meritocracy*, del 23.4.2025.

<sup>133</sup> Ivi, sec. 2.

<sup>134</sup> Su questa contraddizione v. anche B. EIDELSON, D. HELLMAN, *Antisemitism, Anti-zionism, and Title VI*, cit., p. 9.

<sup>135</sup> Cfr., pur da prospettive diverse, K. YOSHINO, *The New Equality Protection*, in *Harvard L. Rev.*, 2011, pp. 747 ss. e S. NICCOLAI, *Il dibattito intorno alla svolta*, cit., pp. 313 ss.

DoE, il Department of Justice (DoJ) e il Department of Health and Human Services (HHS). Sono state poi attuate una serie di azioni nei confronti delle università, che hanno dato luogo a quello che è stato definito un vero e proprio *playbook*<sup>136</sup>, un libretto destinato a essere messo in scena più volte.

In una prima fase, i dipartimenti e/o le agenzie federali, come il DoE, il DoJ, l'HHS, la General Services Administration (GSA), la National Science Foundation (NSF) e i National Institutes of Health (NIH), hanno inviato una serie di lettere agli istituti di istruzione superiore, minacciando l'apertura di indagini e la revoca di fondi federali, nel caso le università avessero agito in maniera inadeguata a fronte di discriminazioni antisemite, e qualora non avessero eliminato programmi a favore della *diversity*<sup>137</sup>. In una seconda fase, quegli stessi enti federali hanno effettivamente disposto il congelamento dei finanziamenti già stanziati, per somme molto ingenti, facendo prefigurare l'ulteriore mancata assegnazione dei fondi per il futuro<sup>138</sup>. Vale la pena rilevare che il congelamento dei fondi ha avuto conseguenze più pesanti per i settori scientifici, che dipendono dalle risorse federali per lo sviluppo delle loro ricerche (pagamenti per spese di laboratorio, strumentazione, contratti, etc.)<sup>139</sup>. Ma anche quelli umanistici sono stati

---

<sup>136</sup> Il termine è usato dalla giudice Lin in US District Ct, Northern District of California, *American Association of University Professors et al. v. Trump et al.* del 14.11.2025, pp. 1 ss.

<sup>137</sup> Cfr. ad es. la lettera inviata dal DoE, dall'HHS e dalla GSA al Presidente della Columbia University e ai co-Presidenti del Board of Trustees di Columbia, 13.3.2025 (il testo è linkato all'inizio del commento critico di D. POZEN *et al.*, *A Title VI Demand Letter That Itself Violates Title VI (and the Constitution)*, in *Balkinization* (15.3.2025)), e quella inviata dagli stessi enti al Presidente dell'Università di Harvard e alla Lead Member della Harvard Corporation l'11.4.2025, reperibile su *nytimes.com*, in cui Harvard è accusata di essere affetta da una *ideological capture*. Ulteriori lettere o indagini amministrative per violazione del Title VI hanno colpito, oltre le università che verranno menzionate in seguito, l'Haverford College e le università di Washington, John Hopkins, Portland e Minnesota. Altre università sono state oggetto di indagini a causa delle *policies di diversity equity inclusion*. Per un quadro dettagliato e aggiornato, anche con riguardo allo svolgimento delle fasi successive, cfr. la sezione corrispondente del *Tracking Trump's Higher-Ed Agenda*, in *Chron. Higher Ed.*

<sup>138</sup> Cfr. *ivi* [*Chron. Higher Ed.*], anche con rimandi ipertestuali ad altre fonti di stampa, come *nytimes.com* (New York Times), *apnews.com* (Associated Press) e *politico.com* (Politico).

<sup>139</sup> Cfr. M.R. PAPANDREA, *Money, Money, Money: Universities, Government Funding, and Academic Freedom*, GW School Public Law and Legal Theory Paper, 2025-59, anche su *ssrn.com*, pp. 5, 17.

colpiti, in quanto assoggettati a controlli ideologici. Diversamente da quanto si potrebbe pensare, inoltre, il blocco dei finanziamenti non può essere interamente compensato dal ricorso all'*endowment*, il patrimonio cospicuo di cui le università, specie se private, dispongono. Questo si spiega non solo perché il patrimonio è spesso investito in modo tale da non poter essere svincolato facilmente, e quindi non consente di realizzare una liquidità immediata<sup>140</sup>, ma anche perché, negli ultimi decenni, si è stravolta la funzione originaria dell'*endowment*<sup>141</sup>. Originariamente, infatti, il rilevante patrimonio delle università private era considerato come una sorta di *buffer*, un cuscinetto finanziario utile a proteggere le università da pressioni che avrebbero potuto essere esercitate dall'esterno, da parte di soggetti sia pubblici (politici) che privati (soprattutto donatori), utilizzando la leva finanziaria. Tuttavia, l'attrazione delle università nella trappola meritocratica (par. 1.2), la finanziarizzazione dell'economia e il bisogno, per i donatori, di ricevere rapidi riscontri in ordine alla redditività del proprio investimento, hanno modificato la funzione dell'*endowment*, riducendone la componente garantistica. In questo scenario, l'espansione del patrimonio universitario è diventata «un fine in sé, una misura-chiave del prestigio di un'università e della *performance* [gestionale] del/della suo/a Presidente»<sup>142</sup>. È piuttosto chiaro che difficilmente gli interessi dei donatori e dell'amministrazione universitaria, volti a proiettare una determinata immagine dell'università e ad alimentare il patrimonio universitario, convergono con quelli degli studenti che protestano nei campus. Ciò è stato particolarmente evidente allorché gli studenti hanno chiesto ai propri atenei atti di trasparenza sulle imprese e sugli enti in cui era investito il patrimonio universitario, e il disinvestimento dalle attività che partecipavano, a vario titolo, all'azione militare di Israele a Gaza. Con ciò non si vuol dire che l'unico interesse dei vertici degli atenei sia quello di accrescere l'*endowment*, ma che è particolarmente difficile spezzare la dinamica che si è descritta, specie laddove le pressioni politiche e quelle dei finanziatori privati sono convergenti.

Solo molto superficialmente, inoltre, si può affermare che l'azione dell'amministrazione federale abbia risposto in maniera adeguata ad

<sup>140</sup> B. BARBISAN, *L'Academic Freedom al tempo di Trump: un dialogo con Robert Post e Bruce Ackerman*, parte II, in *diariodidirittopubblico.it* (5.6.2025).

<sup>141</sup> D. POZEN, *Seeing the University More Clearly*, cit., par. 3.

<sup>142</sup> *Ibidem*.

alcuni temi sollevati dal dibattito sulla meritocrazia. Se infatti, negli anni precedenti, anche da parte progressista è stato suggerito di intervenire sulla leva finanziaria (attenuazione o eliminazione del regime fiscale favorevole per le università private e/o taglio dei finanziamenti pubblici)<sup>143</sup>, vi sono però differenze importanti: sia perché queste proposte presupponevano il rispetto dei vincoli formali e procedurali (che non sono stati osservati dall'attuale amministrazione), sia perché esse richiedevano alle università il rispetto di ben altre condizioni. Queste, infatti, riguardavano non tanto l'aggressiva lotta contro l'antisemitismo (che l'attuale amministrazione concepisce in maniera piuttosto generica e strumentale), ma l'ampliamento consistente dell'accesso alle università per gli studenti provenienti da ceti medi e bassi. Tali proposte erano inoltre inserite in riforme più comprensive e ragionate del sistema scolastico e universitario, a loro volta collegate ad altre riforme, di analoga ispirazione, che investivano le politiche industriali e del lavoro<sup>144</sup>.

La terza fase del *playbook*, quella più complessa e che è tuttora in corso, riguarda le risposte delle università alle azioni dell'amministrazione federale. Tali risposte sono state sostanzialmente due: mentre alcune università hanno negoziato un accordo (*deal*), impegnandosi ad adottare una serie di comportamenti al fine di sbloccare il flusso dei finanziamenti, altri istituti hanno impugnato le misure dell'amministrazione e hanno percorso la via giudiziaria.

Al primo gruppo appartengono università come Columbia, Pennsylvania, Brown, Cornell e Northwestern<sup>145</sup>. Il contenuto degli accordi è in parte simile, e dipende sia dalle iniziali richieste dell'amministra-

<sup>143</sup> D. MARKOVITZ, *The Meritocracy Trap*, cit., pp. 275 ss.

<sup>144</sup> Ivi, pp. 279 ss.; J. GORDON, *Guiding Innovation's Hand: Industrial Policy Against Inequality*, in *lpeproject.org* (10.3.2020); J. FUEHRER, *The Myth that Made Us*, cit., pp. 216 ss., 236 ss. V. anche TH. PIKETTY, [*Lotterie ...*], in ID., M. SANDEL, *Uguaglianza*, cit., pp. 66-67.

<sup>145</sup> Cfr. F. DIEP, S. HUDDLESTON, *In Extraordinary Deal With Trump, Columbia U. Agrees to Pay \$200 Million to Restore Funds*, in *Chron. Higher Ed.* (23.7.2025); U.S. Department of Education Announces the University of Pennsylvania Has Entered into a Resolution Agreement to Resolve its Title IX Violations, in *ed.gov* (1.7.2025) [qui il negoziato era stato innescato da un'asserita violazione non del Title VI, ma del Title IX, in relazione all'ammissione alle competizioni sportive femminili di un'atleta transessuale *male-to-female*]. Cfr. inoltre S. HUDDLESTON, *Brown U.'s Deal With Trump Restores Research Funding Without Paying a Government Fine*, in *Chron. Higher Ed.* (30.7.2025); K. HIDALGO BELLOWS, *Cornell Will Pay \$60 Million and Provide Admis-*

zione, sia da episodi particolari verificatisi nei singoli campus. Prenderò, a titolo esemplificativo, il *deal* concluso dall'amministrazione federale con Columbia University nel luglio del 2025<sup>146</sup>. A tale proposito, bisogna ricordare che l'università aveva già accettato alcune condizioni poste dall'amministrazione federale al solo fine di avviare il negoziato. Tra queste spiccano la *receivership*, ossia una forma di controllo amministrativo, avente a oggetto i centri e i programmi di studio sul Medio Oriente, sull'Asia meridionale e sull'Africa; la centralizzazione dei procedimenti disciplinari presso l'ufficio del Presidente; la comminazione di sanzioni disciplinari severe nei confronti degli studenti coinvolti nelle proteste; l'adozione ai fini delle procedure interne della definizione di antisemitismo formulata dalla IHRA; la rinuncia a impiegare criteri preferenziali, relativi a determinati gruppi di persone, nelle ammissioni e nelle assunzioni<sup>147</sup>.

Con l'accordo di luglio, l'università si è impegnata a pagare all'amministrazione federale più di 200 milioni dollari, per ottenere lo sblocco dei 400 milioni che erano stati congelati nei mesi precedenti. Ha acconsentito a far supervisionare l'accordo da un soggetto terzo che farà *report* periodici (la persona nominata è il co-fondatore e presidente di un'agenzia investigativa<sup>148</sup>). Ha promesso di assumere nuovi professori con una prospettiva intellettuale e ideologica diversa da quella attual-

---

*sions Data in Deal to Restore Federal Funding*, ivi (7.11.2025); S. BROWN, *Northwestern U. Will Pay \$75 Million to Resolve Trump Investigations*, ivi (28.11.2025).

<sup>146</sup> *Resolution Agreement between the United States of America and Columbia University*, del 23.7.2025, reperibile su [president.columbia.edu](http://president.columbia.edu). A ben vedere, anche nel caso di Columbia era stato presentato un ricorso: non dall'università, ma dalla sezione locale (Columbia chapter) dell'*American Association of University Professors* e della *American Federation of Teachers*; la giudice Vyskocil, della Corte distrettuale meridionale di New York, ha tuttavia dichiarato il ricorso inammissibile (US District Ct, Southern District of New York, *American Association of University Professors and American Federation of Teachers v. US Department of Justice et al*, del 16.6.2025): per una critica v. K. ANDRIAS, J. BULMAN-POZEN, S. GOLDBERG, J. GREENE, O. JOHNSON, J. KESSLER, G. METZGER, D. POZEN, *A Title VI Demand Letter That Still Violates Title VI (and the Constitution)*, in *Balkinization* (23.6.2025).

<sup>147</sup> Cfr. la lettera inviata dal DoE, dall'HHS e dalla GSA al Presidente della Columbia University e ai co-Presidenti del *Board of Trustees* di Columbia, 13.3.2025, su cui cfr. K. ANDRIAS, J. BULMAN-POZEN, J. GREENE, O. JOHNSON, J. KESSLER, G. METZGER, D. POZEN, *A Title VI Demand Letter That Itself Violates Title VI (and the Constitution)*, cit.

<sup>148</sup> F. DIEP, S. HUDDLESTON, *In Extraordinary Deal With Trump, Columbia U. Agrees to Pay*, cit.

mente prevalente (in nome di un nuovo tipo di *diversity*, di carattere ideologico-politico). Ha accettato di non utilizzare il criterio razziale, compresi i relativi *proxy*, ai fini delle valutazioni sulle ammissioni e sulle assunzioni, e di abbandonare programmi che promuovono fini «illegittimi» di *diversity*, *equity* e *inclusion*. Si è impegnata a comunicare all'amministrazione federale informazioni relative ad azioni disciplinari intraprese nei confronti di studenti stranieri e a comportamenti di questi ultimi suscettibili di integrare fattispecie di reato (anche di minore gravità, come il *trespass*), nonché ad assumere agenti di polizia con potere di arresto. Infine, alcune clausole dell'accordo introducono specifiche e ulteriori restrizioni alla libertà di manifestare nei campus<sup>149</sup>. La formula apparentemente innocua, secondo cui «tutte le attività di manifestazione sono soggette alle *policies* universitarie di contrasto alle discriminazioni e alle molestie»<sup>150</sup>, suggerisce una prevalenza delle norme antidiscriminatorie sulla libertà di espressione nel contesto di una protesta politica, e appare problematica per le ragioni esposte in precedenza (par. 4-5).

Se i vertici universitari hanno espresso pubblicamente soddisfazione per la conclusione dell'accordo, valorizzando il ripristino del flusso dei finanziamenti e sostenendo – in contrasto con il contenuto di alcune clausole – di aver conservato la propria autonomia con riguardo alle assunzioni, alle ammissioni e al contenuto dei corsi impartiti<sup>151</sup>, diversi docenti, tra cui dei costituzionalisti, sono stati decisamente più critici. Hanno usato un linguaggio netto e similitudini piuttosto dure, paragonando il *deal* a uno «schema estorsivo»<sup>152</sup> o al pagamento di un riscatto: l'università avrebbe spuntato un prezzo tutto sommato buono, ma, nel momento in cui ha accettato di pagarlo, avrebbe incentivato la controparte «a prendere ancora più ostaggi»<sup>153</sup>. È stato osservato come l'azione amministrativa messa in atto attraverso questo tipo di *deal* sia particolarmente problematica. Innanzitutto, essa ridimensiona in maniera eccessiva la forma, a vantaggio di un modo di agire informale, che

---

<sup>149</sup> *Resolution Agreement between the United States of America and Columbia University*, rispettivamente art. IV.11, IV.13-16, IV.23, IV.31 lett. a), IV.27.

<sup>150</sup> Ivi, art. IV.27 lett. b).

<sup>151</sup> Ivi, art III.5.

<sup>152</sup> D. POZEN, *Regulation by Deal Comes to Higher Ed*, in *Balkinization* (23.7.2025).

<sup>153</sup> M.C. DORF, interpellato da F. DIEP, S. HUDDLESTON, *In Extraordinary Deal With Trump, Columbia U. Agrees to Pay*, cit.

non è basato né sulle consuete procedure di *nodice-and-comment* né su un'adeguata conoscenza dei fatti. Mentre, normalmente, tale conoscenza dovrebbe scaturire da un accertamento nel corso di un processo o da un'approfondita indagine amministrativa, le premesse fattuali del *deal* consistono nelle informazioni allegate dall'amministrazione (o riprese dai ricorsi che accusano gli atenei di discriminazione contro gli studenti ebrei). Questo tipo di azione va dunque a scapito della trasparenza, della prevedibilità e delle garanzie associate a una forma giuridica determinata. Inoltre, dipende molto dalle caratteristiche personali dei negoziatori e favorisce la parte materialmente più forte (qui, l'amministrazione federale)<sup>154</sup>. Colpisce, infine, che il Presidente Trump abbia impiegato anche nel settore dell'istruzione una spregiudicata strategia negoziale volta a massimizzare il guadagno economico: questa strategia è forse più comprensibile nel contesto di una politica commerciale guidata da rapporti geopolitici ruvidi e indifferente ai vincoli giuridici<sup>155</sup>, ma la minaccia di tagliare i fondi e l'imposizione pretestuosa di condizioni antidiscriminatorie selettive (a favore di alcuni ma non di altri) stridono nell'ambito educativo, le cui finalità sono incompatibili con la logica della sola forza e del ricatto economico.

## 8. ... e la via giudiziaria

La seconda risposta all'attacco trumpiano, quella giudiziale, è stata adottata da altre (invero poche) università, tra cui spicca Harvard. La contestazione delle decisioni dell'amministrazione federale davanti a un giudice consente a una università di resistere, facendo leva sulla libertà accademica e conservando un'immagine di integrità davanti all'opinione pubblica. Il rischio non troppo remoto, però, anche laddove i ricorsi siano accolti nei primi gradi di giudizio, è quello di un ulteriore irrigidimento dell'amministrazione<sup>156</sup>, che può condurre, nel

<sup>154</sup> D. POZEN, *Regulation by Deal*, cit.

<sup>155</sup> A proposito dei dazi cfr. tra gli altri G.M. RUOTOLO, *Undiscovered Country: tariffe doganali, unilateralismo e diritto internazionale*, in *osorin.it* (2025), ma v. sul piano interno US Ct of Appeals for the Federal Circuit, *VOS Selection et al. v. Trump et al.*, del 29.8.2025, e i dubbi sollevati dai giudici della Corte Suprema nell'udienza orale: A. LIPTAK, *Key Questions from Conservative Justices in the Tariffs Case*, in *nytimes.com* (6.11.2025).

<sup>156</sup> E infatti, la Task Force sull'antisemitismo ha comunicato ad Harvard di avere

futuro immediato, a un blocco di altri finanziamenti, finanche più cospicui, nonché all'impossibilità, per i ricercatori e i docenti dell'ateneo interessato, di presentare domanda per ricevere ulteriori fondi<sup>157</sup>.

Il ricorso di Harvard University, al quale si è unito quello dei professori della sezione corrispondente (Harvard *chapter*) della *American Association of University Professors* (AAUP), è stato accolto in primo grado dalla Corte distrettuale del Massachusetts, a settembre 2025<sup>158</sup>. Un'altra causa è stata intentata dalla sezione californiana della AAUP, senza tuttavia che vi fosse il ricorso della relativa università; anche in questo caso, la sentenza di primo grado, pronunciata dalla Corte distrettuale della California del Nord a novembre 2025, è stata di accoglimento<sup>159</sup>.

Le due sentenze hanno un andamento piuttosto simile, ritenendo entrambe che l'azione dell'amministrazione sia stata illegittima. Di particolare interesse, in una prospettiva costituzionalistica, sono gli argomenti legati al primo emendamento<sup>160</sup>. In primo luogo, è individuata una violazione diretta di questa norma, nella misura in cui le minacce e il blocco dei fondi hanno rappresentato una ritorsione dell'amministrazione federale contro le università, che avevano rivendicato l'eser-

---

riscontrato una *violent violation* del Title VI: cfr. *University Concerning Notice of Violation*, in *hhs.gov* (30.6.2025).

<sup>157</sup> Cfr. F. DIEP, *The Federal Government Moves to Prevent Harvard From Receiving Future Research Funding*, in *Chron. Higher Ed.* (30.9.2025); E. KELDERMAN, D. BAUMAN, *Trump Administration Turns Up Heat on Harvard With Financial Lever*, *ivi* (19.9.2025); N. ANDREWS, S. RANDAZZO, *Trump Administration Threatens to Take Over Harvard's Patents*, in *wsj.com*, (8.8.2025). In generale, sulla necessità di un qualche compromesso, laddove si tratti dell'impiego di fondi pubblici e della relativa *accountability*, richiama l'attenzione M.R. PAPANDREA, *Money, Money, Money*, *cit.*, p. 20.

<sup>158</sup> US District Ct, District of Massachusetts, *President and Fellows of Harvard College et al. v. US Department of Health and Human Services et al.*; *American Association of University Professors – Harvard Chapter et al. v. US Department of Justice et al.*, del 3.9.2025, su cui v. S. BENVENUTI, *La libertà accademica alla prova della seconda presidenza Trump: Harvard v. Department of Health and Human Services et al.*, in *Oss. cost.*, 6, 2025, pp. 145 ss.

<sup>159</sup> US District Ct, Northern District of California, *American Association of University Professors et al. v. Donald Trump et al.*, del 14.11.2025. Anche il Columbia *chapter* dell'AAUP e dell'AFT aveva fatto ricorso autonomamente, ma il giudice distrettuale ha dichiarato la domanda inammissibile (v. *supra*, n. 146).

<sup>160</sup> Per alcuni scenari relativi all'uso della leva dei finanziamenti federali e a possibili lesioni del primo emendamento cfr. C.R. SUNSTEIN, *"Our Money or Your Life!" Higher Education and the First Amendment*, in *ssrn.com* (2025).

cizio delle proprie libertà. In secondo luogo, il primo emendamento è intaccato dall'apposizione di "condizioni incostituzionali" all'assegnazione dei finanziamenti. In terzo luogo, l'emendamento risulta violato da una illegittima coercizione dell'amministrazione federale sulle università, al fine di punire o sopprimere un discorso sgradito<sup>161</sup>. Ciascuno di questi elementi meriterebbe un approfondimento a sé stante; mi limiterò qui agli aspetti essenziali.

Nella costellazione che si sta esaminando, il primo emendamento viene in rilievo in una doppia veste: perché tutela la libertà di manifestazione del pensiero, e perché tutela la libertà accademica. Mentre la prima è prevista espressamente dal testo del *Bill of Rights*, e su di essa esiste un *corpus* giurisprudenziale e dottrinale molto robusto, la seconda è prevalentemente il frutto del riconoscimento da parte di alcune sentenze, non particolarmente numerose<sup>162</sup>, e della elaborazione dottrinale<sup>163</sup>. Tra le statuizioni più ricorrenti vi è quella, risalente a una *concurring opinion* del giudice Frankfurter negli anni Cinquanta, secondo cui la libertà accademica comprende «quattro libertà essenziali di un'università: stabilire [...] chi può insegnare, cosa può essere insegnato, come sarà insegnato e chi può essere ammesso a studiare»<sup>164</sup>.

Tornerò sul significato della libertà accademica negli ultimi paragrafi; per ora è interessante rilevare come entrambe le corti distrettuali siano state sollecitate dai ricorsi a esprimersi in relazione al relativo contenuto. Le formulazioni utilizzate dalle giudici sono parzialmente simili, con qualche piccola variazione. Quella del Massachusetts afferma che il primo emendamento protegge il «processo educativo», il quale comprende non solo «uno scambio di idee indipendente, e non limitato dall'esterno, tra docenti e studenti [...] ma anche un processo decisionale autonomo» delle università. Inquadra poi il profilo istituzionale di questa libertà, affermando che «i diritti di cui al primo emendamento includono un diritto di gestire una comunità accademica e [di] valutare l'insegnamento e la ricerca [in maniera] libera da

<sup>161</sup> US District Ct, District of Massachusetts, *President and Fellows of Harvard College et al. v. US Department of Health and Human Services et al.*, cit., pp. 46 ss.; US District Ct, Northern District of California, *American Association of University Professors et al. v. Donald Trump et al.*, cit., pp. 25 ss.

<sup>162</sup> Cfr. *infra*, nn. 182 ss.

<sup>163</sup> Cfr. *infra*, n. 181 e par. 9.1. e 9.2.

<sup>164</sup> US SCt, *Sweezy v. New Hampshire*, 354 US 234 (1957), pp. 262-263, Frankfurter *concurring*.

interferenze (governative)»<sup>165</sup>. La giudice della California, a sua volta, individua una serie di attività protette dal primo emendamento: tra queste vi sono bensì, in prima battuta, la ricerca e l'insegnamento, ma figurano anche il «prendere parola pubblicamente [e scrivere] su argomenti sgraditi, e la partecipazione alle proteste»<sup>166</sup>. Questo riferimento al discorso pubblico nella decisione californiana appare particolarmente significativo per una concezione della libertà accademica che mantenga legami significativi con lo spazio pubblico (par. 9.2).

La dottrina delle *unconstitutional condition* è un altro argomento impiegato da entrambe le corti. Secondo tale dottrina, il governo non può condizionare il godimento di un beneficio o di una prestazione a un comportamento del ricevente, tale da comportare la rinuncia, da parte di questi, a un diritto costituzionale; lo stesso governo è tuttavia libero di non corrispondere affatto quel beneficio o quella prestazione. Si tratta quindi di una illegittima coercizione indiretta nei confronti del beneficiario. Le posizioni degli studiosi, in ordine alla solidità della dottrina e ai suoi possibili fondamenti teorici, sono diverse<sup>167</sup>. Nei casi che si stanno esaminando, l'incostituzionalità della condizione riguarda ancora una volta la violazione del primo emendamento, sia con riguardo alla libertà di espressione, sia con riguardo alla libertà accademica<sup>168</sup>. Si può, inoltre, ritenere che le condizioni apposte in maniera unilaterale dall'amministrazione federale non siano compatibili con un adeguato coinvolgimento dei destinatari nell'ambito del processo legislativo, e nemmeno con ragioni di equità distributiva, due fattori che possono altrimenti giustificare le condizioni<sup>169</sup>.

Un ulteriore tipo di *coercion* incostituzionale riguarda le pressioni esercitate da organismi pubblici su terze parti, per lo più soggetti privati, al fine di eliminare dal dibattito democratico o dallo spazio economico-sociale opinioni sgradite. Secondo questa dottrina, riaffermata

---

<sup>165</sup> US District Ct, District of Massachusetts, *President and Fellows of Harvard College et al. v. US Department of Health and Human Services et al.*, cit., p. 49.

<sup>166</sup> US District Ct, Northern District of California, *American Association of University Professors et al. v. Donald Trump et al.*, cit., pp. 29-30, 34.

<sup>167</sup> Per una ricostruzione v. K. SULLIVAN, *Unconstitutional Conditions*, in *Harv. L. Rev.*, 1989, pp. 1413 ss.

<sup>168</sup> US District Ct, District of Massachusetts, *President and Fellows of Harvard College et al. v. US Department of Health and Human Services et al.*, cit., pp. 57 ss.; US District Ct, Northern District of California, *American Association of University Professors et al. v. Donald Trump et al.*, cit., pp. 45 ss.

<sup>169</sup> Cfr. *supra*, n. 167.

recentemente dalla Corte Suprema in *Vullo*<sup>170</sup>, un pubblico ufficiale o un'amministrazione, in capo al/la quale è posto un divieto di fare qualcosa direttamente (come sopprimere o restringere indebitamente un discorso con un certo contenuto) non può eludere quel divieto operando in maniera indiretta. La dottrina della *unconstitutional coercion* è stata dapprima, nel periodo più caldo delle proteste contro la guerra di Gaza, invocata per contestare le pressioni esercitate dal DoE sulle università, al fine di indurle a sedare le contestazioni attraverso l'applicazione espansiva del Title VI. Le pressioni sono state esercitate mediante atti formali e informali dell'amministrazione (par. 3), scritti e orali (come gli incontri dei funzionari dei dipartimenti e delle agenzie federali con gli amministratori delle università). Tali atti avrebbero spinto i destinatari della regolazione del DoE (e cioè gli atenei) a sopprimere o a limitare fortemente la libertà di espressione di soggetti terzi (e cioè gli studenti che protestavano), dando quindi luogo a una ipotesi di *unconstitutional coercion*<sup>171</sup>. A maggior ragione, tale dottrina è stata invocata – e la fattispecie ritenuta sussistente dalle corti distrettuali – con riguardo alle misure adottate dalla seconda amministrazione Trump. La minaccia di indagini amministrative e sanzioni economiche è stata usata per indurre le università a rimuovere la manifestazione di un pensiero il cui contenuto era osteggiato dall'amministrazione, che esercita sugli atenei un potere sia di controllo che di regolazione<sup>172</sup>.

Un'altra ragione di incostituzionalità – limitatamente alla Università della California, in quanto università pubblica – riguarda la violazione della *spending clause*, di cui all'art. I sec. 8, e del X emendamento, secondo cui i poteri non delegati al governo federale rimangono presso gli stati o il popolo americano. Questo motivo può essere considerato una variante della dottrina delle *unconstitutional condition*, con riguardo ai rapporti tra federazione e stati membri. La giudice distrettuale

<sup>170</sup> US SCt, *National Rifle Association v. Vullo*, 602 US 175 (2024).

<sup>171</sup> E. DOUEK, G. LAKIER, *Title VI as a Jawbone*, in *knightcolumbia.org* (26.9.2024). Istruttiva in questo senso, anche perché proviene dal *dean* della Facoltà di Giurisprudenza di Berkeley e dal *chancellor* dell'Università della California, Irvine, la testimonianza di E. CHEMERINSKY, H. GILLMAN, *Federal Attempt to Combat Anti-Semitism Puts Universities in an Untenable Position*, in *The Sacramento Bee* (12.12.2023).

<sup>172</sup> US District Ct, District of Massachusetts, *President and Fellows of Harvard College et al. v. US Department of Health and Human Services et al.*, cit., pp. 59 ss.; US District Ct, Northern District of California, *American Association of University Professors et al. v. Donald Trump et al.*, cit., pp. 25 ss.

californiana ha rinvenuto un motivo di incostituzionalità, basandosi sul precedente più pertinente relativo alla legge sulla riforma sanitaria di Obama<sup>173</sup>, perché le condizioni poste dall'amministrazione federale all'università erano talmente penetranti, nonché prive di un collegamento preciso con le ricerche e i programmi che si andavano a definire, da assumere un carattere coercitivo. La lesione di un potere proprio è stata subita dallo stato californiano, al quale appartiene l'Università della California<sup>174</sup>.

Le due sentenze riscontrano poi ulteriori motivi di illegittimità, che si collocano prevalentemente sul piano amministrativo. Oltre al mancato rispetto della procedura di *notice-and-comment*, è palese la violazione di una serie di norme procedurali previste dal Title VI nel caso di sospensione dei finanziamenti federali, tra cui la mancata audizione dell'ente originariamente destinatario dei fondi e la mancata informativa al Congresso<sup>175</sup>. È inoltre evidente il carattere «arbitrary and capricious» e «unreasonable» dell'azione amministrativa: un'arbitrarietà e irragionevolezza che costituiscono, nel lessico europeo, una violazione del principio di proporzionalità. I relativi indici sintomatici sono una palese incongruenza tra mezzi e fini, nonché tra costi e benefici dell'azione, che mostra di ignorare anche l'affidamento che era stato legittimamente ingenerato presso le università riceventi. In particolare, si sostiene che l'amministrazione non abbia considerato «alternative meno restrittive o alternative che avrebbero preservato il valore e la continuità delle ricerche già in corso» presso gli istituti universitari<sup>176</sup>. Le decisioni delle due giudici distrettuali, dunque, sono in linea con buona parte degli studi nel ritenere che – anche laddove le università non abbiano adottato tutte le misure astrattamente possibili per contrastare l'antisemitismo – la sanzione del congelamento dei fondi in blocco è palesemente sproporzionata. Ma concordano anche sul fatto

---

<sup>173</sup> US SCt, *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 US 519 (2012).

<sup>174</sup> US District Ct, Northern District of California, *American Association of University Professors et al. v. Donald Trump et al.*, cit., pp. 47 ss.

<sup>175</sup> US District Ct, District of Massachusetts, *President and Fellows of Harvard College et al. v. US Department of Health and Human Services et al.*, cit., pp. 60 ss.; US District Ct, Northern District of California, *American Association of University Professors et al. v. Donald Trump et al.*, cit., pp. 52 ss.

<sup>176</sup> US District Ct, District of Massachusetts, *President and Fellows of Harvard College et al. v. US Department of Health and Human Services et al.*, cit., p. 71.

che l'insistenza dell'amministrazione federale sulla lotta all'antisemitismo, e dunque l'invocazione del Title VI come ragione per tagliare i fondi federali, è piuttosto un pretesto per indebolire le università.

Da quanto si è esposto, le motivazioni delle due giudici appaiono ampiamente condivisibili. Ciononostante, non è scontato che i ricorsi abbiano esito positivo anche nei successivi gradi di giudizio, né che la via giudiziaria sia di per sé promettente per le università. Ho ricordato più in alto quali possono essere le ragioni pratiche che spingono gli istituti di istruzione superiore a evitare il ricorso a una corte e, piuttosto, ad accettare un *deal*: lo sblocco più rapido dei finanziamenti e le maggiori probabilità di ottenerli in futuro. Quanto al percorso di queste cause attraverso la giurisdizione, è probabile che – qualora non intervengano delle transazioni, come pure è avvenuto in passato –, l'amministrazione faccia leva su altri argomenti, già invocati in prima istanza. Se ne possono menzionare diversi: il difetto di giurisdizione (totale o parziale); il difetto di *standing*; la non definitività degli atti amministrativi impugnati; il carattere non coercitivo del comportamento dell'amministrazione; il margine di autonomia delle università nell'utilizzare il proprio *endowment* per coprire il venir meno dei fondi federali; la qualifica dell'università come *government contractor*, al quale non si applica la protezione piena del primo emendamento ma la tutela attenuata propria degli impiegati federali (*public-employee speech*); l'applicabilità di una normativa diversa dal Title VI in caso di revoca di un *grant* che non soddisfi più il programma originario o i fini dell'agenzia<sup>177</sup>.

Occorre inoltre ricordare che la Corte Suprema, in un caso del 2005 con profili in parte analoghi<sup>178</sup>, non ha sposato la dottrina della *unconstitutional condition*. Allora, una norma federale aveva disposto la revoca di alcuni fondi ai *college* e alle università che avessero rifiutato l'ingresso nei campus ai soggetti che svolgevano attività di reclutamento per l'esercito, laddove invece l'accesso veniva consentito a soggetti che offrivano simili servizi di collocamento per altri enti. Le università

<sup>177</sup> Cfr. gli argomenti dell'amministrazione, come ricostruiti in entrambe le pronunce: US District Ct, District of Massachusetts, *President and Fellows of Harvard College et al. v. US Department of Health and Human Services et al.*, cit. e US District Ct, Northern District of California, *American Association of University Professors et al. v. Donald Trump et al.*, cit.

<sup>178</sup> US SCt, *Rumsfeld v. Forum for Academic and Institutional Rights (FAIR)*, 547 US 47 (2006).

sostenevano che il diniego di ingresso fosse giustificato da una *policy* dell'esercito che non ammetteva il reclutamento di persone omosessuali che si erano dichiarate tali, *policy* che contrastava con i principi antidiscriminatori degli istituti. La Corte Suprema ha salvato quella norma, non riscontrando una violazione della libertà di espressione, poiché a suo avviso la condizione agiva sul piano della condotta (l'accesso dei reclutatori) e non su quello dell'opinione. Secondo i giudici, le università sarebbero rimaste libere di elaborare e trasmettere qualsiasi tipo di messaggio (anche contrario) sul tema dell'arruolamento. Inoltre, i giudici non hanno ritenuto pregiudicata la libertà di associazione, poiché la condizione non imponeva alle università di accettare i reclutatori come propri membri. È importante ricordare, anche con riguardo a quello che si dirà tra poco (par. 9.1), che in quella decisione, adottata dalla Corte all'unanimità, i giudici hanno sostanzialmente ignorato gli argomenti dei ricorrenti relativi a una possibile lesione della dimensione istituzionale della libertà accademica<sup>179</sup>.

## 9. Per concludere: qualche interrogativo in tema di *academic freedom*

I paragrafi precedenti hanno mostrato i dilemmi dinanzi ai quali sono poste oggi le università statunitensi. Al centro di essi sta la definizione del contenuto della libertà accademica (*academic freedom*) e il suo rapporto con altri diritti e interessi costituzionalmente rilevanti.

Come si è accennato (par. 1.2), la costituzione degli Stati Uniti non prevede una norma specifica sulle università, tantomeno diritti, diversamente da altre costituzioni, come quella italiana o quella tedesca. Tuttavia, dapprima l'*American Association of University Professors*<sup>180</sup> e altri organismi accademici, e poi la dottrina e la giurisprudenza (sia della Corte Suprema sia soprattutto delle corti inferiori) hanno elaborato una *academic freedom* ancorandola al primo emendamento<sup>181</sup>. Il primo riconoscimento esplicito da parte di un'opinione di maggioranza della Corte Suprema avviene negli anni Cinquanta, in pieno

<sup>179</sup> Cfr. D.M. RABAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 186 ss.; M.R. PAPANDREA, *Money, Money, Money*, cit., p. 7.

<sup>180</sup> AMERICAN ASSOCIATION OF UNIVERSITY PROFESSORS, *1915 Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure*, in *aaup.org*.

<sup>181</sup> Per un'ampia ed esauritiva ricostruzione v. D.M. RABAN, *Academic Freedom*, cit., *passim*.

maccartismo, nell'ambito del caso *Sweezy*, il celebre professore di economia di orientamento marxista, indagato come "persona sovversiva" e giudicato inizialmente colpevole di *contempt* per essersi rifiutato di rispondere ad alcune domande relative al contenuto di una lezione e al suo rapporto col Partito progressista<sup>182</sup>. L'allora Presidente della Corte, Earl Warren, scrivendo per la maggioranza, ha riscontrato una violazione dei diritti di *Sweezy*, collocandoli in maniera non specifica «nelle aree della libertà accademica e dell'espressione politica» e articolando una serie di affermazioni di principio di un certo rilievo. Ne riporto alcune: «l'essenzialità della libertà all'interno della comunità delle università americane è pressoché auto-evidente»; «imporre una camicia di forza ai *leader* intellettuali nei nostri *college* e università metterebbe a rischio il futuro della nostra nazione»; «gli studi non possono fiorire in un'atmosfera di sospetto e sfiducia»; «i docenti e gli studenti devono sempre rimanere liberi di indagare, esaminare e valutare, al fine di raggiungere la maturità e accrescere le proprie conoscenze, altrimenti la nostra civiltà rimarrebbe stagnante e morirebbe»<sup>183</sup>. Nella stessa sentenza, è contenuta la summenzionata *opinion* del giudice Frankfurter, che fa riferimento, quale contenuto della *academic freedom*, alle scelte in ordine ai soggetti, al contenuto e alle modalità dell'insegnamento e che a sua volta ha influenzato l'opinione di maggioranza<sup>184</sup>. Dieci anni dopo, la Corte ha formulato un nesso più chiaro tra la libertà accademica e il primo emendamento, anche se il caso è stato deciso sulla base della dottrina della *vagueness*, tipica della libertà di espressione. La Corte ha dunque ribadito l'impegno della nazione intera a proteggere la libertà accademica, «che ha un valore trascendentale per tutti [...], non solo per gli insegnanti», garantendo e promuovendo una «robusta discussione delle idee» nelle classi, dove non sono ammesse ortodossie e vale la metafora del *marketplace of ideas*<sup>185</sup>. Il riconoscimento della *academic freedom* come diritto costituzionale, tuttavia, porta con sé ulteriori interrogativi relativi al suo rapporto con le dottrine generali del primo emendamento, nonché a possibili conflitti tra i diversi sog-

<sup>182</sup> US SCt, *Sweezy v. New Hampshire*, 354 US 234 (1957).

<sup>183</sup> Ivi, p. 250.

<sup>184</sup> Ivi, pp. 262-263, Frankfurter *concurring*, nonché *supra*, n. 164. Per una ricostruzione della vicenda e dello scambio tra i giudici cfr. D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 61 ss.

<sup>185</sup> US S Ct, *Keyshian v. Board of Regents*, 385 US 589 (1967), p. 603. Cfr. ancora D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 75 ss.

getti che invocano simultaneamente quella libertà: singoli professori, istituzioni universitarie e studenti<sup>186</sup>.

### 9.1. I conflitti interni ai soggetti e alle dimensioni della libertà accademica

Il contenuto della libertà accademica può dunque variare, a seconda di chi si richiami ad essa, e tra i diversi titolari possono darsi delle tensioni. Le controversie esaminate in precedenza si prestano ad essere lette anche attraverso questa angolatura: in particolare, vi sono stati conflitti tra la dimensione individuale della libertà accademica, invocata da docenti e/o studenti, e la dimensione istituzionale, invocata dalle università<sup>187</sup>. La prima riguarda la libertà di sviluppare ricerche, tenere insegnamenti, esprimere posizioni senza interferenze esterne (ma sulle espressioni v. par. 9.2), la seconda attiene all'autogoverno dell'istituzione.

Ad esempio, le proteste nei campus, che sono già state inquadrare nei termini di un conflitto tra la libertà di espressione e il diritto antidiscriminatorio (par. 4-5), investono profili della libertà accademica. Nell'approvare determinate modifiche alle regole di condotta e nel promuovere un determinato modo di condurre i procedimenti disciplinari, infatti, le università si sono appoggiate, più o meno esplicitamente, sulla dimensione istituzionale della libertà accademica, che riguarda l'autonomia nel deliberare in merito alle attività di apprendimento e all'ambiente educativo<sup>188</sup>. Tuttavia, questa libertà non dovrebbe andare a detrimento della libertà di manifestazione del pensiero, anche dal contenuto politico, dei singoli membri della comunità universitaria (una libertà che sarebbe tutelata in maniera più intensa per gli studenti)<sup>189</sup>. Alcuni autori configurano una *academic freedom* anche

<sup>186</sup> Per alcuni esempi v. D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., *passim*.

<sup>187</sup> Sulla doppia dimensione dei diritti fondamentali, individuale e istituzionale, con le relative articolazioni interne, sia consentito il rinvio ad A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2016. Con riferimento all'università cfr. G. RAGONE, *Libertà accademica e autonomia universitaria. Dimensione individuale vs. dimensione istituzionale della libertà di scienza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2025, pp. 745 ss.

<sup>188</sup> D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 171 ss., 203 ss.; P.G. DANCHIN, *Academic Freedom under Threat*, cit., pp. 735-736.

<sup>189</sup> Cfr. US SCt, *Tinker v. Des Moines Independent Community School District*

in capo agli studenti, il cui contenuto ha oggetto la libertà di apprendere, il diritto di esprimere ragionevolmente le proprie posizioni sui temi affrontati a lezione, nonché la partecipazione ad attività extracurricolari, come quelle nell'ambito delle organizzazioni politiche<sup>190</sup>. Nel partecipare a tali attività, i ragazzi imparano a sostenere posizioni nello spazio pubblico con un tipo di argomentazione che non coincide con quello richiesto dalle ordinarie valutazioni accademiche<sup>191</sup>. Non sono molti i casi in cui le corti hanno deliberato su questioni simili, ma la prassi è stata piuttosto incline a far prevalere l'autonomia dell'istituzione universitaria (soprattutto in relazione a decisioni assunte dagli amministratori) sulle libertà dei professori e degli studenti<sup>192</sup>.

Il giudizio appare più semplice a proposito delle misure adottate dall'amministrazione Trump, dato che esse costituiscono una restrizione sia della libertà accademica degli atenei, nella dimensione istituzionale, sia della libertà accademica dei docenti, nella dimensione individuale della non interferenza con la ricerca e l'insegnamento, sia della libertà accademica degli studenti (o di gruppi di essi), che può essere pregiudicata dalla eliminazione di alcuni programmi e attività extracurricolari. Se le sentenze delle corti distrettuali che si sono esaminate (par. 8) confermano questa ricostruzione, il percorso nei successivi gradi di giudizio appare tuttavia più incerto.

Si è accennato al fatto che le decisioni dei giudici, nell'attuale contesto politico, sono piuttosto polarizzate<sup>193</sup>. I giudici superiori nominati da Trump, in entrambi i mandati, tendono a confermare le decisioni del Presidente<sup>194</sup>. Grazie alla sua attuale composizione in maggioran-

---

393 US 503 (1969); *Healy v. James*, 408 US 169 (1972). Sul punto v. anche D.M. RAB-BAN, *Academic Freedom*, cit., p. 283.

<sup>190</sup> Ivi, pp. 282 ss.

<sup>191</sup> Ivi, p. 292.

<sup>192</sup> Ivi, pp. 180, 190, 214 ss. Con riferimento alle proteste recenti cfr. P.G. DANCHIN, *Academic Freedom under Threat*, cit., pp. 733-734.

<sup>193</sup> Cfr. anche M.J. KLARMAN, *Foreword. The Degradation of American Democracy – and the Court*, in *Harv. L. Rev.*, 2020, pp. 4 ss.

<sup>194</sup> A rendere le nomine più connotate ideologicamente ha contribuito la rimozione, in via di prassi, di alcuni vincoli procedurali nel procedimento di conferma al Senato, come la possibilità di effettuare il *filibustering* (per superare il quale occorre la maggioranza qualificata di 60 senatori) e, con riguardo ai giudici distrettuali e di appello, il consenso obbligatorio dei senatori, di qualsiasi colore politico, dello stato di provenienza del giudice. Per alcune eccezioni, nei mesi recenti, v. *supra*, n. 6, mentre si è al momento in attesa della decisione sui dazi (n. 155).

za conservatrice, la Corte ha finora assecondato, seppur con qualche *nuance*, gran parte delle misure trumpiane, pronunciandosi attraverso lo *shadow docket*, al quale l'amministrazione ha fatto ricorso invocando un *irreparable harm*. Le decisioni che concludono questi procedimenti sono adottate sulla base di materiali sommari, senza una vera e propria deliberazione, e contengono in genere motivazioni molto scarse, se non inesistenti<sup>195</sup>. In alcuni casi, relativi alla sospensione dei *grants*, l'*irreparable harm* è stato motivato dalla mancata garanzia, da parte dei ricorrenti, che essi avrebbero restituito i fondi al governo qualora questo fosse risultato infine vittorioso<sup>196</sup>. La pronuncia di un precedente sfavorevole sarebbe comunque dannosa per l'università che agisce e per tutte le altre, anche se i giudici potrebbero delimitarne la portata in senso restrittivo. Alcune decisioni dei mesi recenti si prestano a smentire in parte, a cominciare dalla sfera della giurisdizione, le decisioni dei giudici distrettuali<sup>197</sup>. Inoltre, va ricordato che la Corte

<sup>195</sup> Cfr. E. CHERMERINSKI, *Why the Shadow Docket Should Concern Us All*, in *scotusblog.com* (4.8.2025); S. VLADECK, *The Shadow Docket. How the Supreme Court Uses Stealth Rulings to Amass Power and Undermine the Republic*, New York, 2023.

<sup>196</sup> US SCt, *Department of Education v. California*, 604 US\_(2025); US SCt, *National Institutes of Health et al. v. American Public Health Association (APHA) et al.*, 606 US\_(2025).

<sup>197</sup> Cfr. US SCt, *National Institutes of Health et al. v. American Public Health Association (APHA) et al.*, 606 US\_(2025), Barrett *concurring*. Il caso riguardava la sospensione dei finanziamenti, da parte del National Institute of Health (NIH), collegati a obiettivi considerati non prioritari dall'amministrazione (DEI, identità di genere e covid-19). Il caso è stato deciso da uno stringato *order*, seguito da *plurality opinions*, tra cui l'opinione mediana e *controlling* della giudice Coney Barrett. Quest'ultima ha adottato un approccio di *two-track litigation*: ha contestato la giurisdizione delle corti distrettuali in relazione alle controversie sull'interruzione del *grant*, devolvendola alla Court of Federal Claims, mentre l'ha mantenuta con riguardo alla valutazione della legittimità dei *guidance document* emanati dall'agenzia federale. Sono significativi – anche per come testimoniano la consapevolezza del dilemma in cui si trovano le corti inferiori – alcuni passaggi, sul punto della giurisdizione, in US District Ct, District of Massachusetts, *President and Fellows of Harvard College et al. v. US Department of Health and Human Services et al.*, cit., n. 9, pp. 29-30, in cui la giudice riconosce di dover rispettare la gerarchia dell'ordinamento giudiziario, e quindi i precedenti delle corti superiori e soprattutto della Corte Suprema, ma denuncia altresì la mancanza di chiarezza e di prevedibilità della giurisprudenza scaturita dallo *shadow docket*. Formulando una metafora, e richiamando il fumetto Calvin and Hobbes, i cui personaggi sono coinvolti in un gioco la cui caratteristica principale è di non avere regole predefinite, e talora ignorate dagli stessi partecipanti (*Calvinball*), afferma con nettezza «But this is not Calvinball and there are rules». V. ora US Ct of Appeals, *Commonwe-*

Suprema non ha consolidato nel tempo una *doctrine* robusta in tema di *academic freedom*, non ha pronunciato compatte dichiarazioni di incostituzionalità basandosi in via prioritaria su questa libertà e, soprattutto, nel caso più recente in cui i giudici erano chiamati a valutare se l'*academic freedom* fosse ancora idonea a giustificare le azioni positive, l'hanno sostanzialmente lasciata da parte, facendo *overruling* di uno storico precedente e concentrando il ragionamento su un altro principio costituzionale<sup>198</sup>.

## 9.2. Libertà accademica, libertà di espressione, spazio pubblico

L'altro interrogativo generale che merita di essere approfondito è relativo al contenuto della libertà accademica: le controversie recenti hanno sollecitato nuovamente la dottrina a occuparsi del rapporto tra libertà accademica e libertà di espressione. La giurisprudenza tende a non distinguerle in maniera netta, vuoi affermando che la libertà accademica è coperta dalle garanzie del primo emendamento, vuoi facendo apparire la prima come un diritto con caratteristiche proprie nell'ambito del secondo, vuoi menzionando indifferentemente l'una o l'altra libertà. Fin dall'inizio, inoltre, vi è stata incertezza se ricomprendere nella libertà accademica anche l'espressione politica: la Dichiarazione dell'AAUP del 1915 va in questa direzione, mentre una parte della dottrina lo nega, ritenendo che, laddove un docente pronunci espressioni dal rilievo politico non riconducibili al proprio ambito di competenza scientifica, debbano operare le garanzie generali del *free speech*<sup>199</sup>. Anche il celebre *report* del Woodward Committee dell'Università di Yale del 1974, e il *report* del Committee on Freedom of Expression dell'Università di Chicago del 2014, considerano la libertà accademica e la libertà di espressione sostanzialmente sovrapponibili, affermando

---

*alth of Massachusetts et al. v. NIH et al.*, del 5.1.2026, che conferma le decisioni dei giudici distrettuali.

<sup>198</sup> La *equal protection clause*: cfr. US SCt, *Students for Fair Admissions (SFFA) v. President and Fellows of Harvard College*, 600 US\_(2023), p. 18; diversamente Sotomayor, *dissenting*, p. 16. Sulla decisione v. *supra*, nn. 30, 131. Inoltre, come si è ricordato più in alto (n. 178), nemmeno in *Rumsfeld v. FAIR* – la decisione che ha respinto la censura fondata sulla *unconstitutional condition* –, la Corte ha considerato l'argomento basato sulla *academic freedom*.

<sup>199</sup> D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 15 ss., 52 ss., 81 ss., 113 ss., 136 ss.

che, per essere davvero innovativo, un percorso di ricerca e di insegnamento deve poter essere libero e non conformista. E questo percorso è protetto dal *free speech*<sup>200</sup>.

Autori come Robert Post e David Rabban, invece, hanno difeso la tesi di una più netta separazione tra libertà accademica e libertà di espressione<sup>201</sup>. Mentre il diritto generale di *free speech* sarebbe «individualistico ed egualitario», la specifica libertà accademica sarebbe «comunitaria e meritocratica»<sup>202</sup> (sul significato dell'ultimo aggettivo tornerò tra poco). La giustificazione di una libertà di espressione molto ampia risiede nel principio di eguaglianza politica e nel carattere dello spazio pubblico in una democrazia, per cui tutte le opinioni devono poter essere espresse in maniera autentica, ascoltate, giudicate e rielaborate, senza il rischio di subire conseguenze negative per chi le esprime, dal momento che questo procedimento consente di arrivare, se non al raggiungimento pieno della verità, quantomeno a una approssimazione ad essa. Diversamente, il discorso accademico è un'espressione esperta, specificamente finalizzata alla produzione e alla diffusione di conoscenza. Esso non è del tutto libero, nel senso che è assoggettato a valutazioni e controlli in relazione al metodo e ai contenuti. Con riguardo all'ultimo aspetto, si tratterebbe di una vera e propria *viewpoint discrimination*, non illegittima ma dovuta alla luce della valutazione dei pari (*peer review*)<sup>203</sup>.

L'adozione dell'uno o dell'altro approccio non dovrebbe portare a un diverso esito delle controversie innescate dall'amministrazione Trump, poiché si tratta in ogni caso di evidenti violazioni della *doctrine* tradizionale del primo emendamento<sup>204</sup>. Tuttavia, la differenza di

---

<sup>200</sup> *Report of the Committee on Freedom of Expression at Yale* (1974), in *secretary.yale.edu* (il report è stato adottato dall'università l'anno seguente); *Report of the Committee on Freedom of Expression at the University of Chicago* (2014), in *provost.uchicago.edu/reports*.

<sup>201</sup> Da ultimo R. POST, *Misunderstanding University Speech: the Woodward Committee Report*, in *ssrn.com* (2025); ID., *Assaulting Academic Freedom in the Age of Trump*, ivi (2025); D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 1 ss., 136 ss.

<sup>202</sup> D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 9, 139 ss., ma anche R. POST, *Misunderstanding University Speech*, cit., *passim*; ID., *Assaulting Academic Freedom*, cit., *passim*.

<sup>203</sup> R. POST, *Misunderstanding University Speech*, cit., par. 3 ss.; D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 8 ss., 137 ss., 150 ss.

<sup>204</sup> Per tutti R. POST, *Assaulting Academic Freedom in the Age of Trump*, cit., p. 27.

prospettiva ha implicazioni sia per l'estensione del perimetro della regolamentazione del *free speech* nei campus, che risulta più ampio e penetrante se si adotta la prospettiva della separazione delle due libertà<sup>205</sup>, sia per il modo di concepire la posizione dell'università, dei docenti e degli studenti rispetto al resto della società e allo spazio pubblico.

Se, infatti, da un lato si intende tutelare in maniera specifica il sapere prodotto secondo un metodo rigoroso, sottoposto alla valutazione di altri studiosi e capace di convincere un pubblico di persone competenti nel settore, dall'altro lato l'enfasi sul controllo e sulla *peer review* può portare a esiti paradossali, come l'impossibilità di riconoscere e premiare idee originali o portatrici di un pensiero critico o controcorrente<sup>206</sup>. Si può aggiungere, alla luce di quello che si è detto sull'ideologia meritocratica, che diventa decisivo anche il modo in cui si intende la meritocrazia. Laddove quest'ultima viene piegata alle esigenze degli amministratori delle università, che a loro volta subiscono pressioni economiche sistemiche<sup>207</sup>, oltre che specifiche richieste provenienti da politici, *alumni*, donatori, allora questa meritocrazia potrebbe avere un impatto anche sul contenuto dell'insegnamento e della ricerca. Certo, le interferenze dell'attuale amministrazione federale, così come quelle di alcuni stati (par. 1.1), appaiono più macroscopiche e gravi, ma non si possono ignorare i problemi già esistenti e in particolare politiche universitarie che, negli ultimi decenni, hanno aggravato i divari sociali (par. 1.2).

Inoltre, una separazione troppo netta tra libertà accademica e libertà di espressione rischia di non riconoscere adeguatamente la dinamica e lo spazio di interazione tra le due: è vero che la libertà accademica fornisce le conoscenze adeguate, non controllate dallo stato e necessarie affinché i cittadini si formino un giudizio autonomo ai fini della partecipazione democratica (*democratic competence*)<sup>208</sup>. E, tuttavia, una eccessiva separazione – non solo metaforica – tra spazio universitario e spazio pubblico non rende ragione di come quest'ultimo abbia nel corso del tempo effettivamente influenzato la vita universitaria, comprese le attività di ricerca e di insegnamento, oltre a quelle extracurricolari.

<sup>205</sup> Cfr. criticamente C.R. SUNSTEIN, *Campus Free Speech*, cit., pp. 22 ss.

<sup>206</sup> Come riconosce lo stesso D.M. RABBAN, *Academic Freedom*, cit., pp. 149 ss., richiamando tra gli altri Joan Scott e Judith Butler.

<sup>207</sup> *Supra*, par. 1; v. anche A. KAPCZYNSKI, *The Real Lessons We Should Draw From Claudine Gay's Resignation*, in *lpeproject.org* (8.1.2024).

<sup>208</sup> R. POST, *Assaulting Academic Freedom*, cit., pp. 37-38.

Negli anni Sessanta e Settanta, alcuni studiosi europei e in particolare tedeschi, avevano parlato a tale proposito di “democratizzazione” delle sfere sociali – e cioè dell’estensione della partecipazione politica ad ambiti sociali allargati e della loro sottrazione a logiche tecnocratiche e/o autoritarie –, tra cui quella universitaria<sup>209</sup>. Con particolare riguardo alla libertà accademica, questi studiosi hanno messo in rilievo tre dimensioni: una individuale e due istituzionali. Quella individuale è relativa alla libertà di svolgere ricerche, studi, insegnamenti, senza subire influenze indebite, dirette o indirette, da parte dello stato. La prima dimensione istituzionale fa riferimento alla presenza di organismi indipendenti autonomi, adeguatamente rappresentativi dei docenti e degli studenti. Sui profili dell’indipendenza e dell’autonomia si è insistito più in Europa che nel contesto americano.

La seconda dimensione istituzionale – che manca o è molto affievolita negli studi statunitensi sulla separazione netta tra libertà di espressione e libertà accademica – riguarda la compenetrazione del discorso universitario con lo spazio pubblico più generale. Non si tratta, quindi, di una divisione, ma di una parziale sovrapposizione, alla luce di una prospettiva che valorizza i lavori sullo spazio pubblico (*Öffentlichkeit*), a partire da quelli di filosofi come Jürgen Habermas, ma anche di costituzionalisti come Konrad Hesse, che hanno sottolineato il nesso tra principio di pubblicità e responsabilità<sup>210</sup>. In particolare, Ulrich Preuß e Stephan Leibfried hanno dapprima ribadito l’idea che un concetto materiale di pubblicità (cioè non formale, non legato

<sup>209</sup> J. HABERMAS, *Democratizzazione dell’università: politicizzazione della scienza?*, in ID., *Prassi politica e teoria critica della società* (1963, 1971), Bologna, 1973, pp. 471 ss.; U. PREUSS, *Zum staatsrechtlichen Begriff des öffentlichen*, Stuttgart, 1969, pp. 138-139, 148 ss. Cfr. anche W. ABENDROTH, *Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, in *Aus Geschichte und Politik*, Fs Bergstraesser, Düsseldorf, 1954, pp. 289, 297 e *infra*, note successive.

<sup>210</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, nuova ed., Frankfurt a.M., 1990 [prima ed. 1962]; K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat* (1959), in ID., *Ausgewählte Schriften*, hrsg. v. P. HÄBERLE e A. HOLLERBACH, Heidelberg, 1984, pp. 59 ss., ma anche U. PREUSS, *Zum staatsrechtlichen Begriff des öffentlichen*, cit., *passim*; A. RINKEN, *Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem dargestellt am Rechtsstatus des Wohlfahrtsverbände*, Berlin, 1971; P. HÄBERLE, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, Bad Homburg, 1970; ID., *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 2. ed., Berlin, 1996. Sul concetto di spazio pubblico nel diritto costituzionale v. altresì P. RIDOLA, *Prime riflessioni sullo “spazio pubblico” nelle democrazie pluralistiche*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, pp. 31 ss.

più o meno direttamente alle amministrazioni statali) «comprende tutto ciò che partecipa dei principi di legittimazione dell'ordine politico, e sottostà a una responsabilità specifica». Hanno poi affermato che il concetto materiale di pubblicità investe anche la libertà di scienza, ricerca e insegnamento, le cui garanzie istituzionali hanno a oggetto sia il «libero processo di comunicazione e apprendimento» sia la «pubblicità studentesca» (o meglio, lo «spazio pubblico studentesco»). Quest'ultimo è particolarmente importante se si considera l'attività scientifica anche nel suo aspetto di critica sociale, che mantiene un nesso tra sapere e società, nonché un campo di mediazione tra teoria e prassi. In tal senso, si può affermare che lo spazio pubblico partecipato dagli studenti dischiude una «sfera del giudizio pratico [che] chiarisce le premesse dell'apprendimento scientifico»<sup>211</sup>.

Questa ricostruzione illustra più chiaramente il nesso tra lo spazio pubblico e la libertà accademica (o, nel lessico europeo, la libertà della scienza, della ricerca e dell'insegnamento), l'importanza di tale nesso per interrogare in maniera critica le premesse del sapere scientifico e il contributo positivo che gli studenti, oltre che i docenti e i ricercatori, possono offrire a questo segmento di spazio pubblico. Credo dunque che tale riflessione possa offrire spunti importanti anche per mettere meglio in prospettiva il dibattito sulle università che si sta svolgendo al di là dell'Atlantico.

\* \* \*

---

<sup>211</sup> S. LEIBFRIED, U. PREUSS, *La scienza come prassi sociale nell'interesse dell'emancipazione. Tesi sul mandato politico degli studenti*, in C. DONOLO (a cura di), *Per la critica dell'università*, Torino, 1971, pp. 204 ss. (211, 217), con esplicito rimando ad Hesse sul concetto di pubblicità (l'intero volume offre uno spaccato interessante sul dibattito tedesco di quegli anni sull'università). Ma v. anche U. PREUSS, *Das politische Mandat der Studentenschaft*, Berlin, 1969, pp. 95 ss. Sul pensiero di quest'autore sia consentito il rinvio ad A. DI MARTINO, *Teoria critica del diritto e diritto costituzionale in Germania: l'itinerario di Ulrich Preuß*, in EAD., G. AZZARITI, A. SOMMA (a cura di), *L'uso alternativo del diritto. Un confronto di prospettive critiche*, Napoli, 2024, pp. 37 ss. Per alcune considerazioni su pensiero critico, diritto e istituzioni cfr., da prospettive solo in parte simili, E. CHRISTODOULIDIS, *Critical Theory and the Law: Reflections on Origins, Trajectories and Conjunctures*, in ID., R. DUKES, M. GOLDONI (eds.), *Research Handbook on Critical Legal Theory*, Northampton, 2019, pp. 1 ss.; G. AZZARITI, *Dov'è finito il pensiero critico? Dalla rivoluzione promessa all'utopia concreta*, Roma, 2025.

## ABSTRACT

ITA

Il contributo affronta il tema del dissenso nelle università degli Stati Uniti. Dopo aver individuato alcune tendenze problematiche relative alle università americane negli ultimi decenni (la *cancel culture* e la trappola meritocratica), si concentra nella prima parte sulle proteste, avvenute durante l'amministrazione Biden, contro i crimini commessi da Israele a Gaza. Evidenzia l'inasprimento di norme e sanzioni comminate agli studenti e ne esamina la legittimità, indagando il rapporto tra *free speech* e diritto antidiscriminatorio. In particolare, illustra la centralità del Title VI Civil Rights Act e della sua applicazione espansiva. Nella seconda parte, l'articolo mette a fuoco il conflitto delle università con la seconda amministrazione di Donald Trump, innescato dalla minaccia di sottrazione di fondi da parte di quest'ultima. Illustra le reazioni degli atenei, attraverso *deal* o la via giudiziaria, e le due sentenze di accoglimento finora pronunciate dalle corti distrettuali. Qui le restrizioni riguardano più in generale la libertà accademica, anch'essa protetta dal primo emendamento. Il contributo si conclude con un'analisi di alcuni nodi centrali della *academic freedom*: le sue dimensioni, il rapporto con la libertà di espressione e lo spazio pubblico.

EN

This article addresses the issue of dissent in US universities. After identifying problematic trends in American universities in recent decades, such as cancel culture and the meritocratic trap, the first part of the article focuses on protests against Israeli crimes in Gaza, that have unfolded during the Biden administration. It highlights the tightening of rules and sanctions imposed on students, examining their legitimacy and investigating the relationship between free speech and anti-discrimination law. In particular, it illustrates the importance of Title VI of the Civil Rights Act and how it has been applied extensively. The second part focuses on the conflict between universities and the second administration of Donald Trump, which was triggered by the latter's threat to withdraw funding. It illustrates how universities have reacted, either through deals or legal action, and how some legal actions have now been consolidated in a couple of court rulings. Here, the restrictions concern academic freedom more broadly, a right also protected by the First Amendment. Finally, the article provides an analysis of some of the key issues surrounding academic freedom, including its dimensions and its relationship with freedom of expression and the public sphere.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*