

## INTRODUZIONE

Lo scopo di questa tesi è quello di analizzare e confrontare come il diritto all'istruzione viene tutelato nelle varie Convenzioni internazionali, sia da un punto di vista *sostanziale* che *processuale*.

Si prenderanno dapprima in considerazione le Convenzioni delle Nazioni Unite a carattere universalistico (UDHR, ICESCR e ICCPR).

In particolare svolgendo anche uno studio sulle Convenzioni, sulle Raccomandazioni e sui Programmi dell'UNESCO.

In secondo luogo verranno analizzate le Convenzioni di carattere regionale e locale, prevalentemente in ambito europeo, comparando la C.E.D.U. con la Carta dei diritti e delle libertà fondamentali dell'Unione Europea (C.D.F.U.E.) allo scopo di ricercare analogie e differenze.

Proseguendo poi con l'analisi delle Convenzioni vigenti anche negli altri Continenti: l'ACHR americana, l'ACHPR africana, la CADU dei Popoli arabi e l'AHRD dei Paesi del sud-est asiatico.

Non si potrà trascurare inoltre lo studio della normativa interna di attuazione degli obblighi internazionali, con cui l'Italia ha dato recepimento ai vari accordi e Convenzioni stipulati con gli altri Stati.

Infine, si torneranno ad analizzare nuovamente le Convenzioni ONU, questa volta con specifico riferimento al diritto all'istruzione di determinate categorie di soggetti particolarmente vulnerabili, ossia: minori (CRC), disabili (CRPD) e donne (CEDAW).

Concludendo con alcune riflessioni sull'istruzione come mezzo di promozione e tutela di tutti gli altri Diritti Umani.

In tal modo sarà fornita un'analisi approfondita dei sistemi di garanzia del diritto all'istruzione, comparando le varie Convenzioni ed esaminando la possibile coesistenza dei vari livelli di tutela. .

**– CAPITOLO PRIMO –**

**I. LA TUTELA DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NEL  
SISTEMA ONU – LE CONVENZIONI A CARATTERE  
UNIVERSALE**

## **I.1. L'istruzione nell'International Bill of Human Rights (UDHR - ICESCR - ICCPR)\*<sup>1</sup>.**

Con l'espressione "*International Bill of Human Rights*" si indica una serie di documenti riguardanti i diritti umani che sono stati proclamati dalla *General Assembly* (GA) delle Nazioni Unite in vari periodi.

I documenti principali sono tre:

Innanzitutto la *Dichiarazione universale dei diritti umani* adottata a Parigi dalla GA-UN con risoluzione 217A (III) del 10 dicembre 1948.

In secondo luogo il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* adottato dalla GA con risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre del 1966, ed entrato in vigore il 23 marzo 1976.

Infine il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* adottato dalla GA lo stesso giorno e con la medesima risoluzione del Patto precedente, ma entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

Inoltre fanno parte del *International Bill of Human Rights* anche i vari protocolli opzionali dei due Patti di New York, ossia:

a) I due protocolli opzionali del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), di cui:

- Il *Primo Protocollo Opzionale ICCPR*, che è stato proclamato a New York il 16 Dicembre 1996 ed è entrato in vigore il 23 marzo 1976;
- Il *Secondo Protocollo opzionale, volto ad abolire la pena di morte*, proclamato a New York il 15 dicembre 1989 ed entrato in vigore dall'11 luglio 1991.

b) ed il *protocollo opzionale ICESCR*, aggiuntivo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Il quale è stato approvato dalla GA (con

---

\*<sup>1</sup> Vedi – A. bis – APPENDICE: con foto relative al paragrafo I.1.

risoluzione A/RES/63/117) il 10 dicembre 2008 ed è entrato in vigore il 5 maggio 2013.

Quindi tra questi documenti abbiamo una Dichiarazione e due Convenzioni.

La *Dichiarazione universale dei diritti umani* è ormai riconosciuta a livello globale come diritto internazionale *consuetudinario* e quindi come “*consuetudine internazionale*” ha carattere vincolante (pur essendo una dichiarazione).

La sua *vis* è dovuta al fatto che, in base allo *ius cogens internazionale*, le *consuetudini* sono la prima fonte gerarchica dell'ordinamento internazionale, sulla base del brocardo “*consuetudo sunt servanda*” da cui discende anche il principio “*pacta sunt servanda*” in base al quale gli Stati devono rispettare le norme contenute nei Patti o Trattati internazionali che hanno stipulato insieme ad altre Nazioni.

Invece i due Patti di New York sono a tutti gli effetti delle Convenzioni internazionali, essi costituiscono l'attuazione e la specificazione dei diritti contenuti nella Dichiarazione oltre che dei loro limiti.

Inizialmente il progetto originario prevedeva una Dichiarazione ed un Patto con delle misure di attuazione, in quanto il *Comitato* incaricato alla redazione aveva deciso di elaborare due documenti: uno in forma di Dichiarazione (in cui enunciare i principi generali, o gli standard minimi di tutela, dei diritti umani) e l'altro sotto forma di Convenzione (che avrebbe definito i diritti ed i loro limiti in maniera più specifica).

Durante i lavori preparatori però la *Commissione* modificò il progetto del *Comitato* e istituì tre gruppi di lavoro: uno per preparare la bozza sulla Dichiarazione, un altro per preparare una bozza sulla Convenzione (che venne ribattezzata Patto) ed infine uno per elaborare la bozza del documento contenente le misure di attuazione ed implementazione.

Alla fine si arrivò ad adottare una Dichiarazione, due Convenzioni e vari protocolli opzionali.

La Dichiarazione è stata presentata attraverso l'ECOSOC, ossia il *Consiglio economico e sociale*, alla General assembly che l'ha adottata nel 1948 a Parigi con risoluzione 217A (III).

Per quanto riguarda i protocolli *opzionali* questi sono degli strumenti 'aggiuntivi' e 'facoltativi' che contengono misure di attuazione ed implementazione dei diritti garantiti nella Convenzione cui si riferiscono, essi stabiliscono procedure volte a garantire la realizzazione degli obiettivi contenuti nel Trattato principale, come ad esempio "procedure di comunicazione" oppure "procedure di investigazione" o "di denuncia".

***1.1.1. L'istruzione come diritto di cui tutti gli esseri umani sono titolari (art. 26 della UDHR).***

La Dichiarazione universale dei diritti umani o *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, del 1948, è considerata come uno dei documenti fondamentali nella processo storico di promozione e tutela dei diritti umani (tanto che in inglese viene qualificata con il termine '*milestone*' ossia 'pietra miliare').

È un documento breve, composto da soli 30 articoli, i quali con parole chiare e semplici definiscono i diritti fondamentali di ciascuno di noi, ed affermano la dignità ed il valore di ogni persona umana.

La dichiarazione è frutto di un processo storico durato secoli, le cui radici possono rintracciarsi nel *Bill of Rights* britannico emanato nel 1689, ed anche nella *dichiarazione d'indipendenza* degli Stati Uniti d'America proclamata nel 1776, sicuramente influenzata anche dalla *dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* elaborata nel 1789 nel periodo della rivoluzione francese.

L'UDHR è stata il primo documento a proclamare i diritti umani a *livello universale*, quindi in ogni epoca storica e in ogni Nazione, il suo testo è stato tradotto in più di 500 lingue. Al suo interno sono contenuti sia diritti 'civili e politici' ma anche diritti 'economici, sociali e culturali', che sono qualificati come diritti *individuali* ma anche '*universali ed indivisibili*'.

Tra questi: il diritto alla vita, il diritto alla pace, alla libertà, al lavoro, alla pensione, all'uguaglianza, al cibo, *il diritto all'educazione*, alla salute, alle pari opportunità, alla tutela dell'ambiente, all'acqua, alla casa, alla giustizia, *il diritto allo studio*, alla cittadinanza...

All'interno della Dichiarazione universale dei diritti umani l'art. 26\*<sup>2</sup> è la disposizione dedicata al diritto all'istruzione, in cui si afferma che “ogni individuo ha diritto all'istruzione” riconoscendo quindi a livello *universale* questo diritto.

Tale norma viene meglio specificata nell'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici, disposizione a tutela delle minoranze etniche, religiose e linguistiche eventualmente presenti nei vari Paesi.

Inoltre nell'art. 26 della UDHR si afferma che “l'istruzione primaria o elementare deve essere gratuita ed obbligatoria” mentre “l'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti” ed infine “l'istruzione superiore deve essere accessibile a tutti sulla base del merito”, questi concetti saranno meglio specificati con la successiva emanazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (all'interno dell'art. 13).

---

\*<sup>2</sup> Testo e Traduzione art. 26

*“Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.*

*Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.*

*Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children”*

“Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito.

L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli.”

Nel secondo comma dell'art. 26 sono enunciati gli scopi e le finalità cui deve mirare l'istruzione, a tale riguardo occorre premettere che il termine inglese 'education' comprende tanto il concetto di 'istruzione' (come trasmissione di dati nozionistici neutri) quanto quello di 'educazione' (ossia la *trasmissione di valori* con l'insegnamento ed attraverso lo studio della storia, della fisica, della biologia, della filosofia e delle varie materie).

Per cui con la traduzione italiana del termine 'education' in 'istruzione' si perde quella parte di significato relativa alla trasmissione di principi e valori che vengono interiorizzati da parte dei discendenti.

Nel secondo comma dell'art. 26 sono indicati quali sono i valori che l'educazione/istruzione deve trasmettere quindi gli obiettivi cui lo studio deve essere finalizzato.

L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, inoltre deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le Nazioni e fra i vari gruppi etnici e religiosi, infine deve favorire il mantenimento della pace fra i popoli.

Nell'ultimo comma dell'art.26 si precisa che "i genitori hanno di diritto la priorità nella scelta dell'istruzione che devono ricevere i loro figli" prevedendo ciò si voleva tutelare il pluralismo democratico all'interno della società evitando forme di indottrinamento statale tipiche dei regimi totalitari presenti durante la Seconda Guerra Mondiale.

Quindi non può mai essere lo Stato ad imporre un certo tipo di istruzione agli alunni, ma anzi lo Stato deve rispettare tutte le diverse e molteplici convinzioni ideologiche presenti nelle singole famiglie.

Questo principio viene ulteriormente specificato nel successivo art. 27, primo comma della UDHR, in cui si afferma che il *diritto di partecipare alla vita culturale* è riconosciuto a tutte le persone, anche se appartenenti a minoranze.

***I.1.2. Il diritto all'istruzione come strumento che garantisce una cittadinanza attiva (l'art. 13 dell'ICESCR).***

Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (la cui sigla in inglese è *ICESCR* acronimo di “*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*”) è stato adottato dalla GA-UN il 16 dicembre 1966, ed è entrato in vigore in seguito al deposito del decimo strumento di ratifica il 3 gennaio 1976.

Inoltre il 6 maggio 2013 è stato emanato un protocollo opzionale alla *ICESCR*, che riconosce la competenza del *Comitato sui diritti economici, sociali e culturali* a valutare i ricorsi presentati dagli individui.

Questo protocollo opzionale è stato adottato con risoluzione della GA-UN il 10 dicembre 2008 (ed è stato aperto alla firma il 24 settembre 2009) e dopo aver raggiunto il numero di ratifiche necessarie è entrato in vigore il 5 maggio 2013. Il diritto all'istruzione è trattato all'interno dell'art. 13\*<sup>3</sup> che va letto congiuntamente con l'art. 14 (in cui si enuncia il principio dell'istruzione primaria gratuita ed obbligatoria) e con l'art. 15 (in base al quale la ricerca scientifica deve essere libera così come l'attività di studio e di istruzione, poiché tutti hanno il diritto di partecipare alla vita culturale della propria Nazione).

Nell'interpretazione delle norme contenute nell'*ICESCR* si deve tenere conto dei “*General Comments*” (commenti generali) emanati dal *Comitato sui diritti economici, sociali e culturali* ed anche delle sue “*Concluding observations*” emanate in risposta ai *report periodici* inviati da parte degli Stati come resoconto della situazione presente sul loro territorio.

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR*) è stato fondato il 28 maggio 1985 con la risoluzione dell'ECOSOC n. 1985/17 (in modo da svolgere le funzioni di monitoraggio assegnate al consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite). L'ente ha sede a Ginevra, dove normalmente si svolgono due sessioni di lavoro annuali. È un organismo formato da 18 membri che svolgono

---

\*<sup>3</sup> Testo e traduzione dell'articolo 13 a pagina seguente.



Testo e Traduzione art. 13

*“1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.*

*2. The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right:*

*(a) Primary education shall be compulsory and available free to all;*

*(b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;*

*(c) Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;*

*(d) Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education;*

*(e) The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved.*

*3. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.*

*4. No part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals*

1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

2. Gli Stati Parti del presente Patto, al fine di assicurare la piena attuazione di questo diritto, riconoscono che:

a) l'istruzione primaria deve essere obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti;

b) l'istruzione secondaria, nelle sue diverse forme, inclusa l'istruzione secondaria tecnica e professionale, deve essere resa generale ed accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita;

c) l'istruzione superiore deve essere resa accessibile a tutti su un piano d'uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita;

d) l'istruzione di base deve essere incoraggiata o intensificata, nella misura del possibile, a beneficio degli individui che non hanno ricevuto istruzione primaria o non ne hanno completato il corso;

e) deve perseguirsi attivamente lo sviluppo di un sistema di scuole di ogni grado, stabilirsi un adeguato sistema di borse di studio e assicurarsi un continuo miglioramento delle condizioni materiali del personale insegnante.

3. Gli Stati Parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali, di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione, e di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni.

4. Nessuna disposizione di questo articolo

*and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.*

sarà interpretata nel senso di recare pregiudizio alla libertà degli individui e degli enti di fondare e dirigere istituti di istruzione, purché i principi enunciati nel 1° paragrafo di questo articolo vengano rispettati e l'istruzione impartita in tali istituti sia conforme ai requisiti fondamentali che possano essere prescritti dallo Stato.”

le loro funzioni a titolo personale, con un mandato di 4 anni, ma possono essere rieletti (se nominati).

I 18 ‘esperti indipendenti’ monitorano lo sviluppo degli obbiettivi contenuti nell’ICESCR all’interno degli Stati membri della Convenzione.

Nella parte quarta dell’ICESCR si prevede che tutti gli Stati parte sono obbligati a inviare *Report periodici* al Comitato (inizialmente uno Stato appena iscritto doveva inviare il primo rapporto dopo 2 anni, dopodiché ogni 5 anni), il Comitato esamina ogni Report e risponde con osservazioni e raccomandazioni rivolte allo Stato in forma di “*Concluding Observations*”.

Inoltre nel protocollo opzionale ICESCR, entrato in vigore il 5 maggio del 2013, è stata conferita al Comitato l’ulteriore competenza di *ricevere ed esaminare comunicazioni individuali da parte di vittime* i cui diritti umani (garantiti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali) siano stati violati. Oltre a ciò, *in determinate circostanze* ossia nei casi di gravi e sistematiche violazioni dei diritti ICESCR, il Comitato *può anche svolgere una ‘procedura inquirente’*.

Oltre a ciò l’ente elabora proprie interpretazioni delle norme contenute nella convenzione ICESCR conosciute come “*General comments*”.

Il contenuto normativo dell’art. 13, sul diritto di istruzione, viene analizzato proprio nel commento generale n. 13 che è stato adottato l’8 dicembre 1999 dopo il XXI incontro periodico del Comitato (svoltosi dal 15 novembre al 3 dicembre 1999).

In questo documento il Comitato sviluppa la sua riflessione in 60 punti suddivisi in tre parti.

Nei primi tre punti sono riportate delle *considerazioni preliminari*, dopodiché segue:

- *la prima parte* (dal n. 4 al n. 42) sul contenuto normativo dell'art. 13;
- *la seconda parte* (dal n. 43 al n. 59) relativa i doveri ed alla disciplina relativa alle eventuali violazioni da parte degli Stati aderenti al trattato;
- *la terza parte* (n. 60) che riguarda i doveri di altri enti, rispetto agli stati parte.

Nei primi tre punti del *General Comment* che riguardano i principi fondamentali del diritto all'istruzione il Comitato afferma che l'art. 13 è strettamente legato all'art. 14 dell'ICESCR e sottolinea il fatto che la disposizione dell'art. 13 è la più ampia e la più esaustiva disposizione formulata *a livello internazionale* sul diritto all'educazione ed in generale *la disposizione internazionale più dettagliata emanata riguardo a qualsiasi diritto umano*.

Al punto n. 1 il Comitato riconosce che:

“l'educazione/istruzione è un diritto umano intrinseco in se stesso ma è anche un mezzo indispensabile per realizzare tutti gli altri diritti umani infatti, come diritto che rafforza lo sviluppo e l'autonomia della persona, l'educazione è il mezzo principale che permette tanto ai minori quanto agli adulti emarginati sia economicamente che socialmente di uscire dalla povertà e partecipare pienamente all'interno della vita sociale delle loro comunità. L'istruzione svolge un ruolo decisivo nell'emancipazione femminile, per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento lavorativo ed i lavori pericolosi o lo sfruttamento sessuale, l'educazione ha un ruolo fondamentale nella promozione dei diritti umani e della democrazia, nella protezione dell'ambiente e nel controllo della crescita demografica inoltre è sempre più accettata l'idea che l'educazione è uno dei migliori investimenti finanziari che gli Stati possono compiere. Ma la sua importanza non è unicamente pratica in quanto disporre di una mente istruita, intelligente ed attiva dotata di *libertà ed ampiezza di pensiero* è uno dei massimi piaceri riservati esclusivamente all'umana esistenza”.

Il Comitato invita a leggere l'osservazione generale n. 13 insieme all'osservazione generale n. 11 con riflessioni sull'art. 14 dell'ICESCR contenenti i *piani d'azione* per favorire lo sviluppo dell'educazione primaria a livello

globale, quindi i *General Comments* nn. 11 e 13 sono complementari e devono essere esaminati in maniera congiunta.

Inoltre il Comitato ricorda che ci sono milioni di persone in tutto il mondo che non possono beneficiare del diritto all'istruzione e che in molti casi la realizzazione di questo obiettivo è lontana e si allontana sempre più, il Comitato afferma di avere coscienza del fatto che esistono enormi ostacoli strutturali ed economici che impediscono la piena realizzazione ed applicazione dell'art. 13 ICESCR in molti Stati.

Tornando alla *prima parte* questa è ulteriormente suddivisa in quattro paragrafi, che corrispondono all'analisi dei 4 commi dell'art. 13 ICESCR, per cui le riflessioni del Comitato riguardano: gli obiettivi e gli scopi dell'educazione; il diritto di ricevere l'istruzione primaria e di base che comprende anche il diritto di accesso all'istruzione, il diritto di non discriminazione nell'istruzione, oltre che il diritto all'accessibilità dell'istruzione, inteso come accessibilità sia materiale (rimozione delle barriere architettoniche) che economica (garantita anche mediante l'assegnazione di sussidi e borse di studio). Inoltre il Comitato fornisce spunti di riflessione sull'educazione primaria e secondaria, sull'istruzione e la formazione tecnica e professionale, sul diritto all'educazione superiore oltre che sul diritto all'educazione fondamentale e di base.

Nei confronti degli Stati, il Comitato ricorda loro: di prevedere un sistema adeguato di sussidi e borse di studio (per gli alunni), e di far sì che il corpo insegnante goda di un tenore di vita adeguato e di condizioni materiali adeguate. Per cui all'interno del 'sistema scolastico' è data attenzione sia ai docenti che ai discenti.

Dopodiché il Comitato fa delle considerazioni sul diritto alla libertà di insegnamento.

Inoltre individua delle tematiche fondamentali di larga applicazione contenute all'interno dell'art. 13 quali: la *non discriminazione* e l'*uguaglianza di trattamento*, la *libertà accademica* e l'*autonomia delle istituzioni scolastiche*, la *disciplina scolastica* e l'*eccezionale previsione di limiti* al diritto di istruzione.

Passando alla *seconda parte*, del “General Comment” n. 13, relativa ai doveri ed agli obblighi degli Stati oltre che alla disciplina dei possibili casi di violazioni.

Qui il Comitato tratta inizialmente gli obblighi ed i doveri degli Stati, distinguendo fra quelle che sono le *obbligazioni legali generali* e quelle che sono le *obbligazioni legali concrete e particolari*, dopodiché passa ad analizzare i casi di possibili violazioni.

Da ultimo nella *parte terza* il comitato riflette *sulle obbligazioni e sui doveri di altri attori diversi dagli Stati*.

Nel Commento generale n. 13 si precisa che esso deve essere letto insieme al commento generale n. 11 che è stato emanato il 10 maggio 1999 a seguito della XX sessione periodica svoltasi a Ginevra (dal 26 aprile al 14 maggio).

In esso il Comitato esamina l'art. 14 dell'ICESCR elaborando *piani d'azione* per promuovere l'insegnamento primario gratuito ed obbligatorio ovunque nel mondo, infatti nel caso in cui gli Stati non avessero ancora potuto istituire un sistema di istruzione primaria obbligatoria e gratuita *si invitano tali Stati ad elaborare ed adottare (entro due anni) un piano d'azione nazionale e dettagliato* volto all'applicazione progressiva (in un tempo ragionevole prefissato in tot anni) del principio dell'insegnamento obbligatorio e gratuito per tutti. Questo più che un invito è un dovere per gli Stati parte dell'ICESCR in conformità alle obbligazioni assunte ex art. 14.

Infatti il diritto all'istruzione (riconosciuto ex artt. 13 e 14 ICESCR così come in altre Convenzioni internazionali quali quella dei diritti del fanciullo o la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna) è riconosciuto come un diritto di vitale importanza che il comitato lo classifica sia come diritto ‘economico’ sia come diritto ‘sociale’ che come diritto ‘culturale’ per cui è tutti questi diritti allo stesso tempo inoltre è anche un diritto ‘civile’ e ‘politico’ in quanto esso è alla base della piena realizzazione ed efficacia del diritto di cittadinanza e dei diritti elettorali (sia attivi che passivi).

Per tali motivi il diritto all'istruzione è considerato *come l'epitome della indivisibilità e della interdipendenza di tutti i diritti umani*, quindi in accordo con

l'inequivoca obbligazione che impone l'art. 14 tutti gli Stati parti dell'ICESCR devono presentare al Comitato un piano di azione per la realizzazione di questo obiettivo.

Inoltre il Comitato sottolinea che questo obbligo deve essere rispettato scrupolosamente dato che nel 1999 si stimava che nei Paesi in via di sviluppo (PVS) circa 130 milioni di bambini in età scolare (dei quali approssimativamente 2/3 erano bambine) non avevano accesso alla scuola primaria.

Il Comitato era pienamente cosciente che c'erano molti fattori diversi che rendevano difficile il raggiungimento da parte degli Stati dell'obiettivo (per esempio i programmi di aiuti strutturali che erano cominciati negli anni '70 e la crisi del debito che seguì negli anni '80 oltre alla crisi finanziaria alla fine degli anni '90) così come altri fattori che hanno aumentato considerevolmente la misura in cui si nega il diritto all'istruzione primaria nel mondo, tuttavia afferma che “queste difficoltà non possono esimere gli Stati parti dall'adottare e presentare al Comitato un piano d'azione secondo quanto previsto dalle obbligazioni contenute nell'art. 14 del patto”. I piani d'azione miranti al raggiungimento dell'istruzione primaria obbligatoria e gratuita per tutti sono specialmente importanti in quanto gli studi del Comitato hanno dimostrato che la mancanza di opportunità di studio per i bambini è anche una delle cause che fa sì che essi siano vittime di molte altre violazioni dei loro diritti umani (per esempio questi bambini che vivono in una povertà estrema sono particolarmente vulnerabili ed esposti al lavoro forzato, allo sfruttamento lavorativo ed ai lavori pesanti oltre che ad altre forme di sfruttamento) inoltre c'è una relazione diretta fra le iscrizioni femminili alla scuola primaria e la diminuzione considerevole dei matrimoni forzosi delle bambine.

Insieme ai commenti generali nn. 11 e 13, occorre ricordare anche il *general comment* n. 21 emanato il 17 maggio del 2010 dopo la XLIII sessione periodica di lavoro svoltasi a Ginevra (dal 2 al 20 novembre 2009).

Nel commento generale n. 21 il Comitato dei diritti economici sociali e culturali analizza l'art. 15, paragrafo 1, lett. a) dell'ICESCR relativo al *diritto di*

*partecipare alla vita culturale* da parte di ogni persona nella comunità del Paese in cui si trova.

Il Comitato premette che i *diritti culturali* sono parte integrante dei diritti umani e sono ‘universali’, ‘indivisibili’ ed ‘interdipendenti’, la loro promozione ed il loro rispetto garantiscono di mantenere i livelli di tutela essenziali per il rispetto della dignità umana e garantiscono un’interazione sociale positiva fra gli individui nelle comunità.

In un mondo caratterizzato da diversità e pluralità culturali, *il diritto di ogni persona di partecipare alla vita culturale* contenuto nell'art. 15, paragrafo 1, lett. a) è *strettamente connesso con gli altri diritti culturali* consacrati nel medesimo art. 15, come: *il diritto di beneficiare dei progressi scientifici e tecnologici* (ex art. 15, paragrafo 1, lett. b); *i diritti d'autore* riconosciuti in ragione delle proprie produzioni scientifiche, letterarie o artistiche come prerogativa di godere dei benefici morali e materiali dovuti di conseguenza (ex art. 15, paragrafo 1, lett. c); ed *il diritto alla libertà per la ricerca scientifica e tecnologica* (ex art. 15, paragrafo III) qualificata come indispensabile.

Inoltre il comitato nel suo commento afferma che il diritto di ogni persona a partecipare alla vita culturale è intrinsecamente connesso anche al diritto all'istruzione quindi agli articoli 13 e 14 del Patto attraverso la quale le comunità e gli individui trasmettono i loro valori, le loro religioni, i loro costumi, la loro lingua e la loro identità culturale e la quale inoltre contribuisce a realizzare un ambiente in cui ci sia il mutuo rispetto e la comprensione dei vari valori culturali

Infine il Comitato afferma che il diritto di partecipare alla vita culturale della propria comunità è legato in maniera indipendente ed interconnessa, anche, ad altri due diritti enunciati nell'ICESCR ossia: il diritto di tutti i popoli alla loro libera autodeterminazione (art. 1) ed il diritto di ciascuno ad un tenore di vita adeguato (art. 11).

Per quanto riguarda le “*Concluding observations*” emanate dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali in risposta ai *rapporti periodici* che gli Stati parte dell'ICESCR gli inviano (inizialmente ogni 2 anni e poi ogni 5 anni),

possiamo analizzare la *Concluding observation* del 28 ottobre 2015 sul *V Report periodico* inviato dall'Italia.

Nella *concluding observation* il Comitato elenca fra gli aspetti positivi la riforma del sistema dell'istruzione pubblica nazionale (introdotta con la legge n. 107 del 2015).

Tuttavia il Comitato osserva che le persone con disabilità in Italia sono discriminate sotto vari profili fra cui anche il diritto all'istruzione, rileva inoltre che non sono stati previsti degli 'accomodamenti ragionevoli' per contribuire alla realizzazione dei diritti delle persone con disabilità (fra cui anche il diritto all'istruzione). Ciò fa sì che la discriminazione aumenti per cui il Comitato raccomanda all'Italia di fare in modo che le persone con disabilità possano godere a pieno dei diritti loro riconosciuti nell'ICESCR, senza discriminazioni, in particolar modo per quanto concerne il diritto al lavoro, il diritto ad avere un livello di vita adeguato ed il *diritto all'istruzione*.

Inoltre raccomanda di incorporare il concetto di 'accomodamenti adeguati e ragionevoli' in tutta la legislazione nazionale che riguarda le persone disabili e di adottare le misure necessarie per garantirne l'applicazione pratica e concreta.

Altro aspetto preoccupante è dato dall'alto livello di giovani che non lavorano e neppure sono inseriti in programmi di istruzione o di formazione professionale (i così detti *NEET* "Not – engaged – in Education, Employment or Training"), la totale inoccupazione giovanile dell'Italia riguarda in particolare le persone disabili, i migranti e le donne e si manifesta in particolar modo nel sud e nelle isole.

Inoltre il Comitato osserva che le misure adottate per cercare di risolvere la situazione hanno avuto scarsi risultati ed incoraggia l'Italia a:

- sviluppare programmi di istruzione e formazione che riducano la differenza di genere nel mondo del lavoro e che facciano sì che le donne occupino impieghi tradizionalmente legati a figure maschili;
- prevedere la possibilità di fissare incentivi per i giovani imprenditori e per l'imprenditoria femminile;



- fare in modo che le misure di austerità non abbiano un effetto sproporzionatamente negativo sull'impiego femminile.

Inoltre il Comitato nota che c'è una relazione direttamente proporzionale tra bassi livelli di istruzione e la crescita dell'obesità, in quanto le famiglie che hanno i più bassi livelli d'istruzione sono proprio quelle che hanno aumentato significativamente l'obesità infantile, per cui presentano un maggior rischio che anche in futuro gli adulti siano obesi con conseguenze negative sulla loro vita e sulla sanità nazionale.

Per cui il comitato invita l'Italia a predisporre dei programmi scolastici in cui includere anche *l'educazione alimentare* soprattutto nei confronti dei bambini.

Riguardo al *tasso di abbandono scolastico* (nei punti nn. 52 e 53 della *Concluding observation*) il Comitato osserva che, nonostante siano stati raggiunti alcuni progressi, il tasso di abbandono *durante gli ultimi due anni di istruzione secondaria* in Italia continua a rimanere al di sopra della media europea, ed è più diffuso nelle province meridionali.

Il Comitato raccomanda all'Italia di intraprendere maggiori sforzi per ridurre il tasso di abbandono *negli ultimi due anni di istruzione secondaria*, in linea con la strategia europea per il 2020, raccomanda anche di prestare particolare attenzione alla tendenza mostrata dai bambini nelle province meridionali, dando priorità alle persone ed ai gruppi più svantaggiati ed emarginati.

Con riguardo all'*educazione inclusiva* (ai punti nn. 54 e 55 della *Concluding observation*), il Comitato è allarmato per le statistiche fornite dall'Italia, che mostrano l'elevata sproporzione di persone con disabilità presenti *nella popolazione extra-scolastica* piuttosto che in quella *scolastica* (e la bassa percentuale di coloro che ottengono un titolo di istruzione secondaria).

È inoltre preoccupato che gli ostacoli d'accesso per i disabili continuino ad essere presenti nelle scuole e che sia gli insegnanti che l'altro personale scolastico non ricevano una formazione specifica in materia di istruzione inclusiva.

Per cui il Comitato raccomanda all'Italia di accelerare l'adozione del progetto di legge C-2444 sull'educazione inclusiva.

Raccomanda inoltre di *adottare misure* per garantire che, nella pratica, venga applicata un'educazione inclusiva per i bambini con disabilità, *tra le quali*:

- a) formazione di tutti gli insegnanti (non solo di quelli di sostegno) e di tutto il personale scolastico (compreso il personale ATA);
- b) l'adozione di piani educativi individuali, specifici per ciascuno studente disabile;
- c) disponibilità nelle classi di dispositivi di supporto ed assistenza, oltre che di specifici materiali pedagogici e programmi di studio;
- d) accessibilità degli spazi fisici della scuola e rimozione delle barriere architettoniche;
- e) insegnamento della lingua dei segni;
- f) allocazione di risorse finanziarie sufficienti.

In relazione ai *diritti culturali* (trattati nei punti nn. 56 e 57 della *Concluding Observation*), il Comitato *deplora la mancanza di informazioni ricevute da parte dell'Italia sul grado di effettivo godimento dei diritti enumerati nell'15 ICESCR*, in particolare per quanto riguarda l'art. 15, paragrafo 1, lett. b).

Anche se il Comitato rileva che sono stati compiuti sforzi per insegnare la lingua italiana ai bambini migranti (al fine di facilitare l'integrazione nello Stato), esso è preoccupato per gli sforzi 'limitati' fatti per preservare la loro lingua-madre.

*Il Comitato richiede allo Stato italiano di inviare, nel suo prossimo rapporto periodico, informazioni sul godimento dei diritti di partecipare alla vita culturale da parte di ogni persona, tenendo conto del Commento generale n. 21, sull'art. 15 ICESCR.*

Raccomanda anche di provare ad aiutare di più la '*seconda generazione*' di *bambini e giovani migranti* a preservare la loro lingua d'origine ed a promuovere i loro usi, costumi e tradizioni.

***I.1.3. L'istruzione è un diritto che deve essere garantito senza alcuna discriminazione. (l'art. 27 dell'ICCPR).***

Il Patto sui diritti civili e politici (*ICCPR* ossia *International Covenant on Civil and Political Rights*) è stato adottato il 12 dicembre 1966 con risoluzione 2200A (XXI) dell'Assemblea generale ONU (ed è entrato in vigore il 23 marzo del 1976).

Invece il *Primo Protocollo Opzionale ICCPR*, è stato proclamato a New York il 16 Dicembre 1966 ed è entrato in vigore il 23 marzo 1976.

Mentre il *Secondo Protocollo opzionale, volto ad abolire la pena di morte*, che è stato proclamato a New York il 15 dicembre 1989 ed è entrato in vigore dall'11 luglio 1991.

Inoltre il secondo protocollo facoltativo all'ICCPR che abolisce la pena di morte, può essere adottato con *riserva* da parte degli stati firmatari, i quali possono mantenere l'applicazione della pena di morte solo per i casi di gravi reati militari commessi in tempo di guerra (o per crimini di guerra e contro l'umanità).

Il "Comitato per i diritti umani" delle Nazioni Unite (in inglese *Human Rights Committee, HRC*) ha il compito di esaminare i *report periodici quinquennali* inviati dagli Stati membri aderenti alla ICCPR, inoltre esclusivamente per gli Stati che hanno aderito al *Primo protocollo opzionale ICCPR* ha anche il compito di esaminare gli eventuali reclami proposti alla sua attenzione dalle vittime.

Per fare ciò si riunisce tre volte all'anno (per sessioni della durata di 4 settimane ciascuna), la sessione primaverile si tiene presso la sede di New York, mentre le sessioni estiva ed autunnale presso gli uffici ONU di Ginevra.

Il Comitato è uno dei dieci organismi ONU che tutelano i diritti umani, ognuno dei quali è responsabile della supervisione e dell'implementazione dei diritti riconosciuti in un particolare trattato. Tra i quali c'è anche il CESCR (che è

stato esaminato poc'anzi), ed i Comitati\*<sup>4</sup> per la tutela dei diritti riconosciuti nella CRC, nella CRPD e nella CEDAW.

Anche questo Comitato è composto da 18 ‘membri indipendenti’ che devono essere "di elevata statura morale e di riconosciuta competenza nell'ambito dei diritti umani", e che vengono eletti dagli Stati membri (in sede di GA-NU) sulla base delle loro competenze e non della loro nazionalità (in quanto non rappresentano il loro Paese).

Ciascuno di loro rimane in carica per quattro anni (per questo motivo ogni due anni ne vengono eletti 9, ossia la metà, in modo da garantire una continuità fra i membri presenti all'interno del Comitato).

Il *Comitato per i diritti umani* non va confuso con la *Commissione per i diritti umani*, o con l'organismo da cui è stata sostituita cioè il *Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite*. Entrambi organismi di tipo *politico*, in cui gli Stati si confrontavano su tematiche concernenti tutti i diritti umani in generale.

Invece il Comitato è un ente *giuridico* fondato dalla ICCPR e che quindi opera solo con riguardo ai diritti civili e politici.

Le decisioni prese dal Comitato (ai sensi del primo protocollo ICCPR sui reclami individuali, chiamati “comunicazioni”), hanno creato la più estesa e complessa giurisprudenza nel sistema ONU per la tutela dei diritti umani.

Nel contesto dell'educazione e dell'istruzione assume rilievo l'art. 27\*<sup>5</sup> del Patto sui diritti civili e politici, tale norma tutela gli individui appartenenti a minoranze linguistiche e religiose, culturali ed etniche (o di altro tipo) presenti sul territorio di uno Stato parte dell'ICCPR.

\*<sup>4</sup> Di cui si parlerà nel capitolo IV della Tesi.

\*<sup>5</sup> Testo e Traduzione art. 27

*“In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”*

“In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo.”