

## IL DIRITTO ALL'EDUCAZIONE

ADRIANA DI STEFANO <sup>1</sup>

**Sommario:** 1. Introduzione. Il diritto all'educazione nel quadro degli standard internazionali di protezione dei diritti umani delle persone di minore età. – 2. Il contenuto dei diritti riconosciuti dagli articoli 28 e 29 della Convenzione. – 3. Questioni definitorie: la nozione di “educazione” adottata dalla Convenzione. – 4. Modelli di garanzia del diritto all'educazione: diritti e obblighi a geometria variabile. – 5. L'attuazione degli obblighi convenzionali in materia di educazione nell'ordinamento italiano. Prime conclusioni.

### 1. Introduzione. Il diritto all'educazione nel quadro degli standard internazionali di protezione dei diritti umani delle persone di minore età

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di seguito “Convenzione” o “CRC”) include, com'è noto, alcune previsioni dedicate alla protezione dei diritti all'istruzione e all'educazione delle persone di minore età.<sup>2</sup>

Si tratta, in particolare, degli articoli 28 e 29, da leggersi in tandem ed insieme a garanzie complementari contenute altrove nello stesso trattato,

<sup>1</sup> Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università di Catania (adistefano@lex.unict.it).

<sup>2</sup> Sulla Convenzione, si veda, in generale, A.C. MORO, *Il bambino è un cittadino. Conquista di libertà e itinerari formativi: la Convenzione dell'ONU e la sua attuazione*, Giuffrè, 1991; S. DETRICK (a cura di), *The United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff, 1992; M.R. SAULLE (a cura di), *La Convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992; G. VAN BUEREN, *The International Law on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff, 1998; T. LIEFAARD-J. SLOTH-NIELSEN (a cura di), *The United Nations Convention on the Rights of the Child. Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*, Brill Nijhoff, 2016; J. TOBIN (a cura di), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, OUP, 2019.



come, tra l'altro, quelle elencate agli articoli 13-17, nella misura in cui garantiscono l'informazione e la partecipazione del minore nell'esercizio di diritti fondamentali; nonché l'art. 19, par. 1, inteso alla tutela da ogni forma di violenza eventualmente perpetrata da educatori o insegnanti; l'art. 23, par. 3, sull'accesso all'educazione e alla formazione di minori con disabilità; l'art. 24, par. 2, sull'educazione in materia sanitaria e ambientale; l'art. 30 sui diritti dei minori appartenenti a minoranze; l'art. 32 sulla protezione da forme di sfruttamento che possano compromettere, tra l'altro, l'educazione di soggetti specialmente vulnerabili.

Questo capitolo si propone di illustrare i contenuti essenziali dei diritti all'educazione ricavati da una lettura congiunta di tali norme convenzionali – ed in particolare degli articoli 28 e 29 – alla luce dei principi generali della Convenzione (articoli 2, 3, 4, 6, 12) e del suo preambolo, chiaramente ispirato alle garanzie equivalenti o comparabili contenute nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 26) ed in altri strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, come il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966).

L'analisi dei diritti in parola consentirà poi di meglio identificare la natura dei corrispondenti obblighi statali derivanti dalla CRC, a partire da quelli generali di *rispetto e garanzia* (art. 2) dei diritti dei minori: con riferimento all'effettivo godimento ed esercizio dei diritti relativi educazione, tali *obblighi di risultato* implicano sia (e rispettivamente) contenuti negativi di astensione da misure che possano ostacolare o negare le tutele garantite, sia contenuti positivi, ovvero di intervento al fine di adottare tutte le misure necessarie



a consentirne la piena realizzazione in capo ai titolari (art. 4).<sup>3</sup>

Proporremo in queste pagine una lettura guidata degli articoli 28 e 29 della CRC seguendo il modello offerto dalle norme internazionali sull'interpretazione dei trattati, codificate nella Convenzione di Vienna del 1969 (articoli 31-33): così, a partire dall'analisi del tenore letterale delle due previsioni, le relative garanzie sono da intendere “in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose” (art. 31, par. 1), ed inoltre “there shall be taken into account, together with the context, any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties” (art. 31, par. 3 c), con l'ausilio ulteriore dei lavori preparatori del trattato come strumento supplementare di interpretazione del significato delle norme in parola (art. 32).<sup>4</sup>

Un'adeguata comprensione del contenuto dei diritti e della natura degli obblighi corrispondenti per gli Stati parte della Convenzione non può dunque ignorare gli sviluppi interpretativi maturati nel ricco panorama degli *standard* internazionali sulla protezione dei diritti all'istruzione e all'edu-

3 Sulla natura degli obblighi internazionali derivanti agli Stati parte dalla Convenzione si veda in questo volume il contributo di F. POCAR; la garanzia del *riconoscimento* del diritto all'educazione è precisata in letteratura, con particolare riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, come sintesi di uno schema tripartito di *obligations to respect, to protect and to fulfill*, che impegnano gli Stati ad adottare tutte le misure necessarie per l'attuazione del diritto in questione nei limiti delle risorse disponibili. Da qui la diversa intensità e natura degli obblighi degli Stati parte, che dovranno astenersi da interferenze nel godimento del diritto che non siano necessarie, legittime e proporzionate allo scopo della protezione di diritti di altri soggetti o di interessi collettivi come la salute pubblica o la sicurezza nazionale (*obligation to respect*); intervenire con misure adeguate al fine di prevenire e sanzionare illegittime limitazioni o violazioni del diritto all'educazione perpetrate da soggetti privati (*obligation to protect*); adottare infine provvedimenti appropriati per assicurare il pieno ed effettivo godimento del diritto all'educazione da parte di minori (*obligation to fulfill*). Sul punto v. in generale M. SEPÚLVEDA CARMONA, *The Nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, 2003, pp. 157 ss.; B. SAUL-D. KINLEY-J. MOWBRAY (a cura di), *The international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials*, OUP, 2004.

4 Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 23 maggio 1969: art. 31, par. 1: “Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo. ... 3. Sarà tenuto conto, oltre che del contesto: a) di ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso contenute; b) di ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato; c) di ogni norma pertinente di diritto internazionale, applicabile alle relazioni fra le parti”.



cazione:<sup>5</sup> si pensi, solo per alcuni esempi, ai contenuti specifici del diritto all'educazione nel quadro onusiano con riferimento a specifiche categorie di soggetti (art. 22 della Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 1951; art. 5, (e)(v), della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965; articoli 13-14 del sopra citato Patto Onu; art. 10 della Convenzione sull'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne del 1979), come pure in ambiti regionali, come quelli del Consiglio d'Europa (art. 2, I Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1952; art. 17 della Carta sociale europea del 1996) e dell'Unione europea (art. 14 della Carta dei diritti fondamentali del 2000), dell'Unione africana (art. 17 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981; art. 11 della Carta africana sui diritti e il benessere del minore del 1990) o ancora quelli definiti nel sistema inter-americano di protezione dei diritti umani (art. 13 del Protocollo di San Salvador addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo economico, sociale e culturale del 1988) e nella Carta araba sui diritti umani del 1994 (art. 34).<sup>6</sup>

Né una lettura sistematica ed aggiornata di tali *standard* internazionali a partire dalle formule testuali della CRC può prescindere dalla considerazione della prassi onusiana rilevante in materia, e specialmente dell'apporto dei

5 J. DELBRÜCK, "The Right to Education as an International Human Right", in *German Yearbook of International Law*, 35, 1992, p.104 ss.; G. VAN BUEREN, *The International Law on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff, 1998; K. DIETER BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2006; M. NOWAK, "The Right to Education", in *Economic, Social and Cultural Rights*, a cura di A. Eide-C. Krause-A. Rosas, Martinus Nijhoff, 2001, p. 252 ss.; C. COURTIS-J. TOBIN, "Art. 28 The Right to Education", in *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, cit.; L. LUNDY-J. TOBIN, "Article 29: The Aims of Education", in *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, cit.

6 Sulla rilevanza delle buone pratiche regionali di protezione dei diritti dei minori ai fini dell'interpretazione di norme di portata universale, è da condividere il punto di vista di quanti ritengono utile il riferimento anche a *standard* regionali al fine di confermare (o financo ampliare) il contenuto e la portata degli obblighi statali ai sensi della Convenzione di New York. Così, in particolare, M. VERHEYDE, "Article 28, The Right to Education", in *A Commentary on the United Nations Convention on the Right of the Child*, a cura di A. Alen-J. Vande lanotte-E. Verhellen – F. Ang- E. Berghmans – M. Verdheye, Martinus Nijhoff, 2006, p. 4. Si veda in ogni caso anche l'art. 41 della CRC ai sensi del quale: "Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione pregiudica disposizioni più propizie all'attuazione dei diritti del minore che possano figurare: a) nella legislazione di uno Stato parte; oppure b) nel diritto internazionale in vigore per questo Stato".



*monitoring bodies* investiti delle procedure internazionali di controllo del rispetto degli obblighi convenzionali – come, in particolare, il Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, operante sulla base degli articoli 43-44 della Convenzione e il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, che agisce nel quadro del relativo Patto ONU –, nonché della giurisprudenza di corti internazionali (è il caso, in particolare, della Corte europea dei diritti umani, o della Corte africana) istituite su base regionale nel quadro di trattati sulla protezione dei diritti umani. La portata dei diritti riconosciuti dagli articoli 28 e 29 è inoltre utilmente precisata dal contributo del Relatore speciale ONU sul diritto all'educazione, investito di competenze di monitoraggio, raccolta di informazioni, denuncia, raccomandazione e dialogo con la società civile sui temi correnti del dibattito in materia.<sup>7</sup>

Non ultimo, lo studio del diritto all'educazione delle persone di minore età come garantito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza non può trascurare il significativo apporto della dottrina specialistica, che ha contribuito alla migliore comprensione delle molteplici dimensioni di tale sfera di garanzie, delle questioni definitorie e di confine, degli ambiti di applicazione e delle formule di integrazione dei diversi *standard* convenzionali, delle spinte verso un avanzamento degli spazi di protezione.<sup>8</sup>

Variamente classificato nel contesto delle categorie tradizionali del diritto internazionale dei diritti umani,<sup>9</sup> il diritto all'educazione contempla una serie eterogenea di contenuti garantistici: così, il diritto di accesso all'istruzione sulla base di pari opportunità (art. 28, par. 1), che appartiene al novero dei c.d. diritti di seconda generazione, ed in particolare di quelli sociali e/o culturali; quello ad una disciplina scolastica rispettosa della dignità del minore (art. 28, par. 2), suscettibile di rientrare nella sfera dei diritti (civili) di prima generazione; ancora, gli obblighi di promozione della cooperazione

<sup>7</sup> Per una prima documentazione sullo *Special Rapporteur on the right to education* si veda <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/SREducationIndex.aspx>.

<sup>8</sup> Per alcuni riferimenti nella letteratura specialistica si veda M. VERHEYDE, “Article 28, The Right to Education”, in *A Commentary on the United Nations Convention on the Right of the Child*, cit.

<sup>9</sup> Cfr., *ex multis*, M. MEHEDI, *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights. The Realization of the Right to Education, including Education in Human Rights – The Content of the Right to Education*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/10, 1999; L. CATRIJSSE, “Children’s Rights and Education: the Right TO, IN and THROUGH Education: three interrelated imperatives”, in *Convention on the Rights of the Child*, a cura di E. Verhellen, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2000, p. 105 ss.



internazionale nel campo dell'educazione (art. 28, par. 3, ma anche art. 4) sono stati talora intesi come espressione di “solidarity rights”, ovvero di diritti di terza generazione funzionali ad interessi collettivi e alle specifiche necessità dei Paesi in via di sviluppo. Ed inoltre, mentre le previsioni relative alle finalità, ai valori e ai contenuti dell'educazione (art. 29, par.1) fondano diritti di seconda generazione (sociali e culturali) enfatizzando la dimensione funzionale al rispetto di altri diritti umani del minore, quelle sulla libertà delle persone fisiche o giuridiche di fondare istituzioni didattiche (art. 29, par. 2) ripropone un esempio di diritto (civile) di prima generazione, che implica per una effettiva realizzazione obblighi statali dai contenuti sia negativi che positivi. A conferma del carattere composito di tale sistema di garanzie, il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite e la Relatrice speciale ONU sul diritto all'educazione hanno considerato tale diritto “a civil, political, economic, social and cultural right” enfatizzandone l'inscindibilità e l'interdipendenza rispetto agli altri diritti umani nella prospettiva di un *multiplier right*, presupposto del godimento di altre garanzie fondamentali.<sup>10</sup>

## **2. Il contenuto dei diritti riconosciuti dagli articoli 28 e 29 della Convenzione**

Il contenuto dei diritti riconosciuti dalla previsione dell'art. 28 della Convenzione – che ricalca in buona parte le corrispondenti garanzie dell'*International Bill of Rights* (si vedano in particolare gli articoli 13 e 14 del Patto

<sup>10</sup> ESCR Committee, *General Comment no. 11: Plans of Action for Primary Education*, UN Doc E/C.12/1999/4, 10 May 1999, para. 2; UNHCR, *Annual Report of the Special Rapporteur on the Right to Education* (2001), UN Doc E/c.4/2001/52, para. 6. V. pure K. TOMAŠEVSKI, *Human Rights Obligations in Education: the 4A Scheme*, Woolf Legal Publishers, 2006.



sui diritti economici, sociali e culturali)<sup>11</sup> e dei principali strumenti regionali in argomento – riflette chiaramente una nuova prospettiva di tutela rafforzata del minore tutta centrata sul soggetto titolare del diritto, la cui dimensione individuale ed umana deve essere rispettata e valorizzata in tutti i contesti e momenti del percorso educativo.

Così il primo paragrafo sintetizza, in una formula *child-centred*, “il diritto del minore all’educazione in misura sempre maggiore e in base all’uguaglianza delle possibilità”, specificando in cinque sotto-paragrafi alcuni elementi dell’obbligo statale di riconoscimento effettivo della protezione senza discriminazioni: a) la necessità di rendere accessibile a tutti l’*insegnamento primario*, come obbligatorio e gratuito; b) la promozione di varie forme di *insegnamento secondario* sia generale che professionale, aperte e accessibili ad ogni minore ...; c) la garanzia generalizzata dell’accesso all’*insegna-*

11 L’articolo 13 del patto ONU sui diritti economici e sociali (13 dicembre 1966) così dispone (corsivi aggiunti): “1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. [...] 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 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”. Il confronto testuale con la formula dell’art. 28 della CRC rivela uno *standard* di protezione più elevato garantito dalla prima previsione con riferimento agli obblighi statali relativi ai tre livelli di istruzione (primario, secondario, superiore). Il disallineamento dei livelli di garanzia determinato dalle diverse previsioni può essere superato mediante il ricorso alla clausola di salvaguardia dell’art. 41 della CRC secondo cui restano impregiudicate eventuali disposizioni più propizie all’attuazione dei diritti del minore risultanti (altrove)...dal diritto internazionale in vigore per lo Stato parte.



mento superiore “con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno”; d) la promozione dell'informazione e dell'orientamento scolastico e professionale come servizi aperti e accessibili a tutti;<sup>12</sup> e) l'impegno per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e scoraggiare la diminuzione del tasso di abbandono della scuola.

Si tratta di una indicazione non esaustiva di misure specifiche che gli Stati parti sono chiamati ad adottare al fine di garantire un'adeguata tutela del diritto all'educazione, la cui interpretazione, tenuto conto del margine di discrezionalità riconosciuto alle autorità nazionali, è maturata grazie alla stratificazione di materiali prodotti dai Comitati delle Nazioni Unite e dall'intervento di agenzie specializzate come l'UNESCO e l'UNICEF, che hanno contribuito al consolidamento di *standard* operativi talora contenuti in atti non vincolanti.<sup>13</sup>

È interessante notare inoltre come il contenuto di tali obblighi si sia arricchito via via anche alla luce degli orientamenti delle prassi nazionali di attuazione della Convenzione, che hanno talora interpretato creativamente le previsioni dell'art. 28, accelerando la realizzazione del *minimum core content* del diritto all'educazione. Cruciale in tal senso si è rivelato il ruolo dei giudici nazionali e di organismi o autorità indipendenti incaricati di monitorare il riconoscimento dei diritti convenzionali e di dare impulso a riforme legislative o a buone prassi coerenti con i principi e gli obiettivi del trattato. È il caso delle misure speciali destinate riconoscere i particolari bisogni edu-

12 La clausola sull'informazione e l'orientamento vocazionale dei minori è intesa a sviluppare attitudini e inclinazioni utili al collegamento con il mercato del lavoro e la ricerca di opportunità di impiego. Essa non appare nella corrispondente previsione dell'art. 13 del Patto ONU ICESCR, mentre trova riscontro all'art. 6, par. 2 del Patto che richiede “technical and vocational guidance... programme” funzionali al diritto al lavoro, nella *Dakar Framework of Action* (goal 3) e nella Carta sociale europea (art. 9) che garantisce un *right to vocational guidance*.

13 V. in particolare il *General Comment no. 13* del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali (ESCR Committee, *The Nature of State Parties Obligations*, UN Doc E/1991/23, 14 July 1990); con riferimento ai livelli di educazione, un utile riferimento è offerto dal modello di riferimento adottato in seno all'UNESCO per via di revisioni successive con il documento ISCED 2011 *The International Standard Classification of Education* (<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>). Rilevante ai fini interpretativi è inoltre il contributo della *World Bank* e dell'UNDP, specie nel consolidamento di standard di tutela uniformi a livello globale e dell'avanzamento delle tutele del diritto all'educazione primaria nei paesi in via di sviluppo. V., per esempio, iniziative come *the World Bank's Global Partnership for Education*, <https://www.globalpartnership.org>.





cativi di gruppi specialmente vulnerabili, come i minori stranieri richiedenti asilo o beneficiari di protezione internazionale, le bambine sposate o in stato di gravidanza, i malati di HIV/AIDS, i minori appartenenti a minoranze (ed in particolare i ROM), i minori detenuti, quelli residenti in zone rurali o remote o in condizioni di estrema povertà etc.<sup>14</sup> Le raccomandazioni del Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza hanno incoraggiato interventi periodici di raccolta e analisi dei dati, di supporto finanziario ai minori e alle famiglie, campagne di informazione e di *awareness-raising*, curricula flessibili e modelli didattici informali o ancora azioni di promozione della regolarità della frequenza scolastica. Significativamente, tali misure realizzano l'ispirazione antidiscriminatoria del primo comma dell'art. 28, che prevede il riconoscimento del diritto all'educazione “*on the basis of equal opportunity*” (in linea con la clausola generale dell'art. 2), rimuovendo ogni forma di discriminazione, formale o sostanziale, diretta e indiretta, che possa dirsi condizionante il buon esito delle *performance* educative del minore, tenuto conto dei *best interests* e della relativa capacità di auto-determinazione.

Scompare poi all'art. 28 il riferimento, altrove presente nelle clausole convenzionali sui diritti all'istruzione e all'educazione (cfr. l'art. 13, par. 3 del Patto ESCR), al diritto dei genitori al rispetto delle loro convinzioni religiose o filosofiche nelle scelte educative dei figli (recuperato poi nel combinato disposto di altre previsioni della Convenzione, come gli articoli 5, 14, par. 2 e 29, par. 2),<sup>15</sup> mentre il punto di vista del minore in quanto tale emerge con immediatezza nel secondo paragrafo dell'art. 28, dedicato agli obblighi statali di vigilanza sulla compatibilità dei regimi disciplinari scolastici con la dignità e i diritti del discente e con i principi della Convenzione. Al divieto di misure disciplinari lesive dei diritti del minore, ed in particolare di quelle implicanti torture, violenze o trattamenti inumani o degradanti, si accompagna l'esigenza di amministrare ogni processo disciplinare in modo coerente

14 Per un esempio di categorie specialmente vulnerabili v. W. VANDENHOLE- E.CARTON DE WIARTH-H.M.L. DE CLERCK- P. MAHIEU- J. RYNGAERT- C. TIMMERMAN- M. VERHOEVEN, “Undocumented children and the right to education: illusory right or empowering lever?”, in *International Journal of Children's Rights*, 2011, p. 613 ss.

15 Come rilevato dai commentatori, tra l'altro, una lettura combinata degli articoli 28, par. 1, 5, 12 e 14, par. 2 della Convenzione conferma l'obiettivo di *empowerment* del minore, garantendo la sua partecipazione nelle decisioni che implicino scelte educative conformi alle loro convinzioni morali o religiose. M. VERHEYDE, “Article 28, The Right to Education”, cit., p. 9



con le tutele riconosciute al minore, ivi compresi i diritti di partecipazione.<sup>16</sup>

Il terzo paragrafo dell'art. 28 innova infine nella previsione di un espresso ed inequivoco appello alla cooperazione internazionale nel settore dell'educazione “al fine di contribuire all'eliminazione dell'ignoranza e dell'analfabetismo in tutto il mondo e facilitare l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche e ai moderni metodi di insegnamento”. Il riferimento è chiaramente inteso ad incoraggiare la stipulazione di accordi giuridicamente vincolanti volti al rafforzamento della garanzia di tale diritto fondamentale tenendo conto delle esigenze particolari dei Paesi in ritardo di sviluppo.

Con riferimento alla natura degli impegni statali, la formula dell'art. 28 della Convenzione riproduce tipicamente il tenore delle disposizioni che regolano diritti economici, sociali e culturali, dalle quali derivano obblighi convenzionali (di condotta e non solo di risultato, come nel caso dell'obbligo di facilitare in buona fede la cooperazione internazionale nel settore dell'educazione dei minori, art. 28, par. 3) talora privi di efficacia immediata e bensì dotati di portata eventualmente differita.<sup>17</sup> Gli Stati parte assumono così in questo ambito obblighi di *garanzia* e di *rispetto* dei diritti protetti, dovendo adottare tutte le misure necessarie per la loro attuazione entro i limiti delle risorse disponibili e nell'ambito della cooperazione internazionale. Il trattato non specifica la natura delle risorse disponibili da destinare all'attuazione dei diritti relativi all'istruzione e all'educazione dei minori, che spetterà a

<sup>16</sup> Tipico e ben noto è il caso delle punizioni corporali, tradizionalmente usate nelle classi come misure di disciplina e chiaramente proibite dalla previsione in parola, insieme a tutte le altre misure che, pur non implicando il ricorso alla violenza fisica, siano suscettibili di ledere ingiustificatamente la fiducia e la dignità del minore, escludendolo da ogni forma di coinvolgimento nella comprensione dei comportamenti appropriati nel contesto degli ambienti educativi e dei relativi regimi sanzionatori. V. sul punto le posizioni del Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *General Comment no. 13* (2011), *The Right of the Child to Freedom from All Forms of Violence*, UN Doc CRC/C/GC/13, 18 aprile 2011; ed inoltre UNGA, *Report of the Independent Expert for the United Nations, Study on violence against children*, UN Doc A/61/299, 29 agosto 2006. Meno rigoroso è il punto di vista della Corte europea dei diritti dell'uomo, v. in particolare la sentenza del 25 marzo 1993, ricorso n. 13134/87; *Costello Roberts v. United Kingdom*. In dottrina cfr. M.D.A FREEMAN, “Upholding the Dignity and Best Interest of the Children”, in *Law and Contemporary Problems*, 2010, p. 21 ss.

<sup>17</sup> Secondo l'art. 4 della Convenzione, “gli Stati parte devono adottare tutte le misure legislative, amministrative e ogni altra misura appropriata per l'attuazione dei diritti riconosciuti nella presente Convenzione”. La stessa disposizione precisa che “per quanto riguarda i diritti economici, sociali e culturali, gli Stati parte devono adottare tali misure fino al massimo delle loro risorse disponibili e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale”.



ciascuno Stato parte definire nell'ampio spettro delle risorse economiche, sociali e amministrative, riconoscendo priorità alla garanzia di tali diritti nella relativa utilizzazione.

La garanzia integrale ed effettiva dei diritti protetti da tale previsione può assumere in ogni caso carattere progressivo ed appare modulata secondo diversi gradi di intensità degli obblighi statali, come risulta dalle scelte lessicali ricorrenti nei paragrafi 1 (b) ([Gli Stati parte devono] “incoraggiare lo sviluppo di diverse forme di istruzione secondaria...”, e 3 “...promuovere e incoraggiare la cooperazione internazionale in materia di istruzione”.

Con specifico riferimento agli obblighi in tema di educazione primaria, il carattere gratuito e obbligatorio per tutti dell'insegnamento è stato ritenuto dai Comitati delle Nazioni Unite espressione del *minimum core* del diritto all'educazione: sebbene il tenore letterale dell'art. 28 della Convenzione e dell'art. 13 del Patto ESCR giustifichi impegni di realizzazione progressiva, il Comitato ESCR e il Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza hanno più volte ribadito la necessità di un'attuazione in via prioritaria e immediata di tali previsioni raccomandando agli Stati interventi urgenti al fine di “provide sufficient funding to ensure free education at all levels of primary education for all children, buy abolishing fees and any other costs in all schools”.<sup>18</sup>

In ogni caso, gli Stati parte sono chiamati ad assicurare il riconoscimento del diritto all'educazione nel rispetto del modello applicativo (“*the 4A model*”, su cui si veda *infra*) elaborato nel contesto del Patto ONU sui diritti economici sociali e culturali (ed in particolare dal Comitato ESCR e dal Relatore speciale sul diritto all'educazione), secondo cui l'educazione (come funzione, come servizio e come diritto) deve potersi considerare *available, accessible, acceptable e adaptable*.

Tanto detto, occorre ricordare brevemente i contenuti dell'art. 29 della CRC, che non possono essere lette isolatamente, integrando le previsioni dell'art. 28 con un'enfasi sulla dimensione qualitativa e valoriale dei processi educativi: ciò sia con riferimento agli obiettivi che l'educazione dei minori (nel senso meglio descritto *infra*) deve perseguire (par. 1), sia con riguardo al diritto dei singoli privati di creare e dirigere istituzioni didattiche nel rispetto dei principi e degli scopi educativi previsti dalla Convenzione e delle norme

<sup>18</sup> V., in particolare, CRC Committee, *Concluding Observations Paraguay*, CRC/C/Pry/CO/3, par. 61.a.



statali (par. 2).

Come più volte rilevato dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel suo primo *General Comment* con riferimento alle finalità dei processi educativi e pedagogici dei minori, “the child’s right to education is not only a matter of *access* (art. 28) but also of *content*” (par. 3). Così precisando: “...while article 28 focuses upon the obligations of State parties in relation to the establishment of educational systems and in ensuring access thereto, article 29 (1) underlines *the individual and subjective right to a specific quality of education*. Consistent with the Convention’s emphasis on the importance of acting in the best interests of the child, this article emphasizes the message of child-centred education: that the key goal of education is *the development of the individual child’s personality, talents and abilities*, in recognition of the fact that every child has unique characteristics, interests, abilities, and learning needs. Thus, the curriculum must be of direct relevance to the child’s *social, cultural, environmental and economic context* and to his or her present and future needs and take full account of the child’s evolving capacities; *teaching methods* should be *tailored to the different needs of different children*. Education must also be aimed at ensuring that essential life skills are learnt by every child and that no child leaves school without being equipped to face the challenges that he or she can expect to be confronted with in life” (par. 9).<sup>19</sup>

Si aggiunga che il secondo paragrafo dell’art. 29, letto insieme all’art. 28, par. 1 e all’art. 5 della Convenzione, può implicitamente fondare la libertà dei genitori di scegliere per i loro figli minori istituti educativi diversi da quelli pubblici che siano rispettosi della regolazione statale di riferimento e dei principi convenzionali, in particolare dei *best interests of the child* e dei relativi diritti di partecipazione alle decisioni che lo riguardano. Libertà, quest’ultima, speculare appunto al diritto di istituire scuole private coerenti con la nozione olistica di “educazione” che emerge dal par. 1 dell’art. 29: non limitata, cioè, alla conoscenza e all’apprendimento dei tradizionali contenuti pedagogici di base, come le lingue o la matematica, ma orientata allo sviluppo di *life skills* necessarie a realizzare la personalità del minore nel contesto

<sup>19</sup> CRC Committee, *General Comment no. 1 on the Aims of Education* (Un Doc.CRC/GC/2001/1, 17 April 2001, paras 3 e 9, estratti (corsivi aggiunti). Sull’art. 29 della Convenzione si veda pure O. JAWONIYI, “Fulfilling Article 29:1 of the United Nations Convention on the Right of the Child – The Aims of Education through Religious Education” in *Religion and Human Rights*, 2014, pp. 31-59.



della comunità e dell'ambiente in cui vive. Dei contorni e delle implicazioni della nozione di “educazione” elaborata in seno alla CRC diremo dunque nel paragrafo che segue.

### 3. Questioni definitorie: la nozione di “educazione” adottata dalla CRC

È indubbio che il significato essenziale del diritto all'educazione del minore prefigurato dalla Convenzione – e così quello dei corrispondenti obblighi in capo agli Stati parte – sia ricavabile dal par. 1 dell'art. 28, che sintetizza in termini di impegno progressivo il *minimum core content* di tale complessa garanzia. La genericità della formulazione normativa non agevola tuttavia l'interpretazione di una disposizione dalla portata assai ampia, che presuppone il riferimento ad una nozione, non meglio definita, di “educazione”.

Occorre dunque in via preliminare domandarsi quale sia il significato da attribuire al termine (*right to*) “*education*” utilizzato dalla Convenzione con implicazioni di non poca portata.

In breve, come ricordato, l'art. 28 richiede agli Stati il riconoscimento del relativo diritto individuale imponendo obblighi positivi di organizzazione di sistemi educativi idonei ad assicurare il godimento dei diversi livelli di istruzione a tutte le persone di minore età, su basi di uguaglianza e senza discriminazioni e assicurando, secondo i casi e le tipologie, un'educazione obbligatoria e gratuita.

Nel lessico degli strumenti internazionali sui diritti umani, il riferimento all'“educazione” è generalmente inteso in un senso ampio, come inclusivo tanto dell'acquisizione di *basic skills* quanto dello sviluppo intellettuale, spirituale e relazionale delle giovani generazioni.<sup>20</sup>

La prassi del Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza offre utili indicazioni per sostenere che i diritti protetti dall'art. 28, par. 1, aderiscono a tale idea comprensiva di “educazione” che include le due dimensioni del

<sup>20</sup> L'approccio convenzionale all'educazione, come interpretato dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, appare coerente con la *UNESCO Recommendation concerning Education for international Understanding, Cooperation and Peace and Education relating to Human Rights and Fundamental Freedoms* (1974) ove si legge (par. 1.a): “The word ‘education’ implies the entire process of social life by means of which individuals and social groups learn to develop consciously within, and for the benefit of, the national and international communities, the whole of their personal capacities, attitudes, aptitudes and knowledge. This process is not limited to any specific activities”.



possesso di competenze di base e di quelle abilità decisionali, creative e di pensiero critico che caratterizzano lo sviluppo della personalità. Tanto è confermato dalla lettura integrata degli articoli 28, par. 1, e 29, par. 1, alla luce dei contenuti e dei valori che quest'ultima previsione elenca come obiettivi di un modello educativo centrato sulla crescita culturale e sociale del minore. Il complemento dell'art. 29 aggiunge infatti, come dicevamo, al diritto all'educazione tutelato dall'art. 28 una dimensione qualitativa focalizzata sulla dignità e sui diritti fondamentali del minore nel contesto dei processi e degli ambienti educativi, e sulla base di *curricula* sensibili ai profili identitari, culturali e linguistici dei discenti, ai valori nazionali dei paesi di residenza, oltre che al rispetto dei diritti umani, dell'ambiente e dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

L'educazione come intesa nel quadro convenzionale aspira dunque ad essere “child-centred, child-friendly and empowering”, come ribadito più volte dallo stesso Comitato secondo cui, appunto, “The goal is to *empower* the child by developing his or her skills, learning and other capacities, human dignity, self-esteem and self-confidence. ‘Education’ in this context goes far beyond *formal schooling* to embrace *the broad range of life experiences and learning processes which enable children, individually and collectively, to develop their personalities, talents and abilities and to live a full and satisfying life within society*”<sup>21</sup>

Inoltre, la previsione di meccanismi di “*non formal education*”, organizzati al di fuori delle istituzioni educative ufficiali come scuole, collegi o università, sulla base di programmi informali e in contesti normalmente estranei a tali attività come ambienti rurali o comunità locali o remote (*village, community-based or open air schooling*), è contemplata nella produzione del Comitato, che talora ne raccomanda la previsione a beneficio di minori appartenenti a gruppi o categorie specialmente vulnerabili, come disabili, lavoratori, orfani, minori in aree di conflitto o in situazioni di emergenza,

---

<sup>21</sup> CRC Committee, *General Comment no. 1 on the Aims of Education* (Un Doc.CRC/GC/2001/1, 17 April 2001, para. 2 (corsivi aggiunti).



*indigenous children, children living a nomadic lifestyle o street children.*<sup>22</sup> Si tratterebbe, in casi del genere, di misure specifiche assunte dagli Stati al fine di rispondere a situazioni particolari e così di riconoscere indiscriminatamente il diritto all'educazione sia pure in forme diverse da quelle ordinarie.

Lo stesso può affermarsi per le pratiche, più controverse, di *home schooling*, talora sospettate di privare il minore della necessaria socializzazione fuori dall'ambiente domestico, e tuttavia ammissibili ai sensi della CRC che garantisce il diritto all'educazione (e non uno specifico *right to schooling*) fintanto che le scelte educative dei genitori o dei familiari non contrastino con gli obiettivi e i principi convenzionali.<sup>23</sup>

Nulla può desumersi poi dal testo convenzionale degli articoli 28 e 29 sulla durata dei percorsi educativi, né sulla lunghezza dei diversi livelli di educazione (primaria, secondaria, superiore) lasciata alla determinazione discrezionale degli Stati parti, salva l'indicazione del Comitato di prevedere un'età minima e un'età massima per il completamento dell'educazione obbligatoria, e di far coincidere la conclusione della *compulsory education* (generalmente estesa oltre il livello di istruzione primaria, in alcuni Stati fino all'età di 16 o 17 anni) con l'età minima per l'accesso dei minori al lavoro.<sup>24</sup>

Al di là degli interrogativi relativi alle fasce d'età da vincolare ai percorsi educativi obbligatori (generalmente previste tra i 5 e i 7 anni tra i 10 e i 12 per l'avvio e la conclusione della *primary education* e fra i 12 e i 17 anni per la *secondary education*), un dato non chiarito, pur se risolto negativamente in sede di lavori preparatori della Convenzione, è quello dell'eventuale inclusione nella nozione di "educazione" delle esperienze prescolastiche di

22 CRC Committee, *General Guidelines regarding the form and the contents of the periodic reports* (UN Doc. CRC/C/58, 1996, par. 106; il Comitato ha raccomandato spesso agli Stati di monitorare la qualità degli schemi educativi non formali e di armonizzarli, nella misura del possibile, con gli standard e gli obiettivi pedagogici dei sistemi formali in occasione di *Concluding Observations*, come nel caso di Azerbaijan (UN Doc. CRC/C/66, 1997, para. 306); El Salvador (UN Doc. CRC/C/15/Add.232, 2004, para. 58); Giappone (UN Doc. CRC/C/133, 2004, para. 309). In dottrina si veda, in particolare, M. NOWAK, "The right to education – its meaning, significance and limitations", in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1991, p. 423.

23 Si veda sul punto D. MONK, "Home Education: a Human Right?", in *Evaluation & Research in Education*, 2013, p. 15 ss; D. MONK, "Regulating Home Education: Negotiating Standards, Anomalies and Rights", in *Child and Family Law Quarterly*, 2009, p. 155 ss.

24 L'estensione della *compulsory education* oltre il limite minimo d'età per l'accesso all'impiego potrebbe limitare tuttavia scelte legittime dei minori proiettati verso il mercato del lavoro e la loro autonomia decisionale, e richiedere un giusto contemperamento con l'interesse del minore e i relativi diritti ex art. 12 della Convenzione.





*early childhood* o *pre-primary education*, per lo più non contemplate dagli altri strumenti internazionali a livello universale e regionale e menzionate invece in alcuni documenti non vincolanti come la *World Declaration on Education for All* (art. 5) del 1990 e la *Dakar Framework for Action* (art. 7, par. 1) del 2000. La prassi del Comitato ha inteso incoraggiare il ricorso a tali servizi, specialmente in occasione delle procedure di *reporting* degli Stati parte, nella prospettiva di incoraggiare ogni forma di educazione prescolastica dei minori in tenera età come parte integrante della *primary education*.

Nello spettro ampio della nozione di “educazione” adottata dalla Convenzione si collocano i diversi livelli o gradi individuati dall’art. 28, par. 1, lettere (a) - (c), come momenti sequenziali di un processo formativo che include, come ricordato, la formazione primaria, obbligatoria e gratuita per tutti; la formazione secondaria, sia generale che professionale, aperta e accessibile ai minori attraverso “misure appropriate”; la formazione superiore, garantita a tutti “con ogni mezzo appropriato, in base alle attitudini di ciascuno”. La lettera delle formule utilizzate appare chiara – anche nella comparazione con la formula più garantista dell’art 13 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali –, nel distinguere il contenuto e il carattere progressivo degli obblighi statali sulla base delle priorità convenzionali e delle tipologie di istruzione, e tenuto conto dei margini di scelta discrezionale lasciati agli Stati parte nel regolare l’accesso e la disponibilità delle diverse forme di insegnamento a beneficio dei minori e sulla base di pari opportunità.

#### **4. Modelli di garanzia del diritto all'educazione: diritti e obblighi a geometria variabile**

L’analisi dei contenuti delle norme ricavate dagli artt. 28 e 29 della Convenzione e della natura dei corrispondenti obblighi statali consente di delineare i contorni delle dimensioni applicative del diritto all’educazione, come rappresentati dall’operato del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici sociali e culturali e del Relatore speciale sul diritto all’educazione. A tali organismi è da riconoscere il merito di aver elaborato uno schema minimo di sintesi, usualmente indicato come il modello delle “4 A” (*availability, accessibility, acceptability adaptability*), delle “dimensioni qualitative” del diritto all’educazione, che funge da utile parametro di riferimento per la corretta





realizzazione degli *standard* convenzionali in sede domestica.<sup>25</sup> Si tratta di qualità o caratteristiche essenziali che ricorrono in tutte le narrative sul riconoscimento del diritto all'educazione “in all its forms and at all levels”, indipendentemente dalle situazioni di contesto e dalle condizioni socio-economiche dei singoli Stati parte.

Tale mappatura delle progressive forme di realizzazione del diritto protetto è stata mutuata, in parte, dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che vi ha fatto riferimento nel raccomandare agli Stati di rendere effettivamente disponibili (*available*) e accessibili (*accessible*) i diversi sistemi e livelli di istruzione a beneficio dei minori ed entro i margini di intervento a geometria variabile di cui agli artt. 28 e 29 della Convenzione.

L'effettiva portata dei diritti protetti attraverso il riferimento alla locuzione letterale dell'art. 28, par.1, (b), - “*available and accessible to every child*” riferita allo sviluppo di diverse forme di “*secondary education*” - resta tuttavia difficile da determinare in astratto e può essere verificata solo caso per caso e con l'ausilio interpretativo dei *monitoring bodies* e, talvolta, della giurisprudenza pertinente delle corti internazionali.

In termini generali il richiamo alla “*availability*” delle funzioni educative intende far riferimento alla disponibilità di risorse materiali, finanziarie, umane allo scopo di garantire il pieno riconoscimento del diritto protetto: le infrastrutture scolastiche e i relativi servizi, i materiali di insegnamento, il personale docente, adeguatamente preparato e retribuito, sono tutti indicatori per la valutazione del grado minimo di *availability* che costituisce presupposto per la verifica dell'ulteriore dimensione costitutiva del diritto all'educazione, quella, vale a dire, della “*accessibility*”.

Quest'ultima appare complementare alla prima nel prescrivere che, sul presupposto di un sistema ordinato di risorse disponibili, il diritto all'educazione deve essere riconosciuto a tutti sulla base di pari opportunità e del principio generale di non discriminazione di cui all'art. 2 della Convenzione. Il tema dell'accessibilità è declinato, con riferimento soprattutto alle categorie specialmente vulnerabili, come rispetto e garanzia dei diritti dei minori “senza discriminazione di sorta” (*divieto di discriminazione in fatto e in diritto*), come *accessibilità fisica* alle infrastrutture territoriali – e così per esempio agli interventi di incentivazione della mobilità e dei trasporti da e verso aree

25 K. TOMAŠEVSKI, *Right to Education Primer 3: Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible Acceptable and Adaptable*, Raul Walleberg institute, 2001; ESCR Committee, *General Comment no. 13, on the Right to Education*, par. 6 (a).



marginali o periferiche - ed ai programmi di insegnamento anche attraverso il ricorso alle tecnologie di “distance learning” ed infine come *accessibilità economica* tale da rendere ‘sostenibile’ per tutti il godimento del diritto protetto.

Gli obblighi statali inerenti ai profili di accessibilità economica sono poi diversamente regolati dall’art. 29, par. 1, in relazione ai livelli di istruzione primaria, secondaria e superiore: mentre l’impegno a provvedere una istruzione primaria “free to all” è da intendersi come una priorità immediata per gli Stati parti (a), lo stesso è formulato variamente in termini progressivi rispetto all’istruzione secondaria (b) e a quella superiore (c).

Gli altri due elementi del modello “4 A” già richiamato, l’*acceptability* e l’*adaptability*, spostano l’asse degli obblighi di attuazione della Convenzione sui profili della *qualità* dei sistemi educativi e della relativa duttilità ai cambiamenti socio-culturali e flessibilità rispetto alle esigenze dei discenti.

*Acceptability* significa in breve che i curricula, i metodi e gli approcci di insegnamento, gli strumenti e gli obiettivi formativi devono assicurare adeguati livelli di qualità, essere culturalmente appropriati e pertinenti alla luce di *minimum educational standard* prefissati e così essere ritenuti soddisfacenti anche dagli studenti titolari del diritto nei termini della Convenzione. Elementi per la valutazione della qualità dell’istruzione dei minori nel contesto convenzionale sono utilizzati dal Comitato per i diritti dell’infanzia a partire dagli spunti offerti dai numerosi documenti UNICEF e UNESCO intesi a definire criteri di qualità nel settore dell’educazione, e a partire dai contenuti dell’art. 29: tra questi, i contenuti dei programmi di studio, le lingue dell’insegnamento, il rapporto docenti-studenti e la numerosità delle classi, la qualità del management delle strutture educative, la ricorrenza di casi di bullismo o violenza, la durata del tempo libero e di riposo, la flessibilità e adattabilità dei servizi educativi.<sup>26</sup>

Il tema della *adaptability* ha assunto infine un peso crescente con riferimento non solo all’esigenza di tener conto delle caratteristiche e dei bisogni individuali di minori vulnerabili per ragioni di genere, disabilità, lingua o disuguaglianze di carattere economico, ma anche di adattamento dei sistemi educativi a particolari situazioni di crisi, come emergenze umanitarie, zone di conflitti armati o esperienze di ricostruzione post-bellica, in cui gli Stati

<sup>26</sup> V. in particolare, ICR Committee, *Concluding Observations, Nigeria, CRC/C/15/Add.257*, para. 62, c).



parti devono assumere tutte le misure necessarie, nei limiti massimi delle risorse disponibili, al riconoscimento del diritto all'educazione come modulato alla luce ed in funzione del contesto.

## 5. L'attuazione degli obblighi convenzionali in materia di educazione nell'ordinamento italiano. Prime conclusioni

Alla luce di quanto detto, l'impianto garantistico del diritto all'educazione rappresenta una guida all'attuazione degli obblighi internazionali degli Stati parte, chiamati a prevedere apposite istituzioni e servizi al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali.

Nel quadro dell'ordinamento italiano, l'istituzione – con la legge 12 luglio 2011, n. 112 – dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha rappresentato un'importante misura idonea a raggiungere gli obiettivi prefigurati dalla CRC in vista del pieno riconoscimento del diritto dei minori all'educazione. L'attività di promozione e coordinamento delle misure di attuazione svolta dall'Autorità assume infatti in tale ambito un'importanza particolare, specie in considerazione del dialogo costante avviato con le istituzioni politiche e amministrative al fine di assicurare la coerenza e conformità dell'azione pubblica con i principi e gli scopi della Convenzione e dei suoi Protocolli, oltre che degli altri strumenti normativi internazionali, europei e nazionali. L'Autorità formula, tra l'altro, pareri, osservazioni e proposte in merito a leggi, progetti di leggi, politiche ed altri documenti governativi rilevanti in tema di tutela e promozione in Italia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'art. 3, comma 1, lettera g), l. n. 112 del 2011 ha previsto in particolare il potere/dovere di tale organismo di segnalare al Governo, alle regioni o agli enti locali le iniziative necessarie a garantire la piena attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in materia di educazione e istruzione. Merita un cenno finale in questa sede la sintesi contenuta nelle due recenti note di segnalazione al Governo, tramesse rispettivamente il 13 settembre 2018 e il 16 settembre 2019, al fine di richiamare l'attenzione su alcuni *dossier* di intervento utili all'attuazione dei diritti ex artt. 28 e 29 della Convenzione.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Le due note richiamate nel testo sono rispettivamente consultabili sul sito dell'Autorità garante: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota\\_priorita\\_agia\\_scuola\\_stamped.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota_priorita_agia_scuola_stamped.pdf) e <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/priorita-scuola-2019.pdf>.



I temi all'ordine del giorno, che ripropongono le “dimensioni qualitative” del diritto all'educazione descritte attraverso il modello delle “4 A” (*availability, accessibility, acceptability, adaptability*), monitorano gli sviluppi normativi e amministrativi su salubrità e sicurezza e accessibilità degli edifici scolastici, con particolare riferimento agli studenti portatori di disabilità; contrasto alla povertà educativa e alla marginalità, anche attraverso il ripensamento degli istituti scolastici come spazi aperti ed inclusivi; lotta al bullismo e cyberbulismo nelle scuole, mediante programmi di potenziamento della consapevolezza digitale; lotta alla dispersione scolastica attraverso azioni di sistema; garanzie di pari opportunità di accesso al sistema educativo e di inserimento scolastico in itinere di soggetti a rischio di esclusione, come i minorenni non accompagnati, quelli provenienti da famiglie con fragilità, quelli in affido o in adozione e quelli temporaneamente collocati in strutture di accoglienza.

Questo ultimo tema, assai delicato, è stato poi ulteriormente sviluppato dall'Autorità garante attraverso l'adozione di *Linee Guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*,<sup>28</sup> che mostrano uno sforzo significativo di sensibilizzazione, orientamento e messa in rete delle istituzioni e dei soggetti coinvolti al fine di assicurare adeguati modelli di *governance* dell'inclusione scolastica di soggetti specialmente vulnerabili attraverso la specializzazione e la qualità dei servizi educativi e la promozione delle dimensioni relazionali e di socializzazione dell'educazione scolastica.

Le priorità tematiche dell'agenda dell'Autorità garante mostrano in definitiva con evidenza la duplice dimensione garantistica dei processi educativi del minore, i cui diritti all'istruzione si rivelano autenticamente *enabling rights* o *empowering rights* tesi ad ampliare e moltiplicare le capacità dei soggetti di esercitare effettivamente altri diritti con essi interdipendenti e correlati nel quadro olistico prefigurato dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

---

28 Le Linee Guida richiamate nel testo son consultabili al seguente indirizzo: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/linee\\_guida\\_per\\_il\\_diritto\\_allo\\_studio\\_delle\\_alunne\\_e\\_degli\\_alunni\\_fuori\\_dalla\\_famiglia\\_di\\_origine.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/linee_guida_per_il_diritto_allo_studio_delle_alunne_e_degli_alunni_fuori_dalla_famiglia_di_origine.pdf).