



SERGIO MARCHISIO*

DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E INTEGRAZIONE DEI RIFUGIATI

SOMMARIO: 1. Il diritto all'istruzione come diritto umano fondamentale. – 2. Le fonti internazionali del diritto all'istruzione. – 3. La normativa europea in materia. – 4. L'accesso dei rifugiati ai sistemi educativi. – 5. La situazione nell'ordinamento italiano. – 6. L'attuazione del diritto all'istruzione: i *Millennium Development Goals (MDGs)* e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. – 7. Conclusioni.

1. *Il diritto all'istruzione come diritto umano fondamentale.*

L'istruzione costituisce il tramite essenziale per la costruzione del legame tra l'individuo e la società in tutte le sue dimensioni ed assume pertanto una rilevanza centrale nella promozione e tutela dei diritti umani. In particolare, l'inclusione dei titolari di protezione internazionale¹ nei sistemi nazionali d'istruzione si presenta come indispensabile fattore d'integrazione².

Nel 2012, la giovane attivista pachistana Malala Yousafzai ha difeso il diritto all'istruzione davanti all'Assemblea della gioventù delle Nazioni Unite, dopo essere sopravvissuta all'attacco di chi voleva punirla per aver denunciato nel suo blog la chiusura – e talvolta la distruzione – di numerosi istituti scolastici dello Swat e il divieto di recarsi a scuola imposto a tutte le donne dal Governo talebano. In occasione del suo intervento al Palazzo di Vetro, Malala ha lanciato un appello ai *leader* politici mondiali, invitandoli a garantire, in maniera effettiva ed inclusiva, il diritto allo studio a ogni bambino, assicurando così istruzione, pace e uguaglianza. “I libri e le penne sono le armi più potenti”, ha

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Sapienza Università di Roma.

¹ Sul diritto alla protezione internazionale nella sua attuale dimensione cfr. S. MARCHISIO, *Commento all'Art. 10.III Cost.*, in D. MANZIONE (a cura di), *Codice dell'immigrazione e asilo*, Milano, 2018, pp. 3 ss.

² UNHCR, *Education Strategy 2012-2016*, <http://www.unhcr.org/5149ba349>; UNESCO, *Protecting the Right to Education for Refugees*, 2017, <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002510/251076E.pdf>. Fra le iniziative in materia, vale menzionare il Progetto inHERE, condotto da UNIMED con la collaborazione dell'Università Sapienza di Roma e di altri *partner* internazionali, cofinanziato dal programma Erasmus+ dell'Unione Europea (UE), con l'obiettivo di facilitare l'integrazione e l'accesso dei rifugiati nelle università europee, valorizzando la dimensione sociale dell'istruzione e moltiplicando le opportunità di partecipazione all'*European Higher Education Area* a favore dei rifugiati (<https://www.inhereproject.eu/it>).

spiegato, sottolineando come l'istruzione sia uno degli strumenti più importanti per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono al pieno sviluppo della persona umana³.

Sono anche le parole e l'esperienza di questa giovane attivista, insignita del Premio Nobel per la pace, a ricordarci l'importanza della lotta per l'affermazione del diritto all'istruzione, che la normativa internazionale, come quella europea ed interna, hanno contribuito a definire con maggior decisione a partire dal secondo dopoguerra.

Il riconoscimento del diritto all'istruzione quale diritto fondamentale rimonta alla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, il cui art. 26 afferma che ogni individuo ha diritto all'istruzione, che dovrebbe essere gratuita almeno ai livelli elementari e fondamentali, e indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana, nonché al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'istruzione, come definita nella Dichiarazione, viene intesa, inoltre, come elemento funzionale alla promozione della tolleranza e dell'amicizia fra tutte le nazioni e i gruppi etnico-razziali e religiosi.⁴

La formulazione contenuta nella Dichiarazione ci fa quindi comprendere che esso non viene presentato come fine a sé stesso, ma quale strumento promotore di pace, dialogo interculturale, solidarietà e integrazione o, se si vuole, come mezzo per l'esercizio di altri diritti che concorrono in modo olistico al miglioramento della qualità della vita delle persone. Attraverso l'istruzione, infatti, gli individui possono acquisire una maggiore consapevolezza dei propri diritti e delle proprie responsabilità. Agli inizi del ventunesimo secolo, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'istruzione ha attribuito a tale diritto la funzione di "moltiplicatore", di "chiave" per sbloccare l'esercizio di altri diritti e libertà ed enfatizzarne il godimento⁵. Garantire l'accesso all'istruzione costituisce quindi il presupposto fondamentale per assicurare la piena realizzazione dei diritti umani fondamentali.

L'azione degli Stati in tal senso si è scontrata, tuttavia, con la difficoltà a definire propriamente la tutela da accordare al diritto in questione. Un problema, questo, riconducibile alla natura complessa di tale situazione giuridica, che costituisce un contenitore complesso, nel quale convergono aspetti civili, politici, sociali e culturali. Il diritto all'istruzione è infatti suscettibile di essere annoverato tra i diritti di libertà, di essere inteso come declinazione della libertà di pensiero e della libertà di iniziativa economica, o, ancora, di essere incluso tra i diritti sociali. Se tale carattere composito può avere fondamento nel quadro dell'indivisibilità dei diritti umani, la recente tendenza a definire l'educazione come un semplice bisogno umano (*human need*) e non come diritto personale fondamentale, deve essere senz'altro rigettata, per il solido fondamento normativo che il diritto all'istruzione ha sia nel diritto internazionale dei diritti umani che nelle costituzioni dei principali paesi democratici. Una tale prospettiva rischia altresì di favorire lo sviluppo di un processo di commercializzazione dell'educazione, tendente ad escludere le popolazioni più povere dall'accesso all'istruzione⁶. Al contrario, il diritto all'istruzione è un bene che deve essere garantito ad ogni uomo in quanto tale. Come aveva efficacemente rilevato Carlo

³ Il testo integrale del discorso di Malala Yousafzai del 12 luglio 2012 è disponibile su https://www.un.org/News/dh/infocus/malala_speech.pdf.

⁴ UN, GA, A/RES/3/217 A, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948.

⁵ UN, ECOSOC, E/CN.4/2001/52, *Annual report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Katarina Tomasevski, submitted in accordance with Commission on Human Rights Resolution 2000/9*, 9 January 2001, para. 11.

⁶ K. D. BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden, 2006, p. 611.

Esposito nella sua monografia sulla libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano, Stato e democrazia devono porsi al servizio della cultura, intesa come bene che attiene al destino irrinunciabile dell'uomo⁷.

La Costituzione italiana, che pone a suo fondamento i diritti della persona e a suo fine la loro garanzia, configura l'accesso al sistema scolastico quale diritto soggettivo, come si desume dal combinato disposto degli artt. 33 e 34, che regolano le caratteristiche basilari del nostro sistema d'istruzione. Il primo, oltre a sancire la libertà d'insegnamento e fissare la parificazione tra scuole private e pubbliche, fa carico alla Repubblica di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Il secondo, affermando il principio democratico secondo il quale "la scuola è aperta a tutti" senza limiti né distinzioni relativi a particolari tipi di scuole o a determinate categorie di soggetti, garantisce il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi. Viene quindi riconosciuto a livello nazionale l'accesso universale alla scuola che, almeno per quanto riguarda l'istruzione inferiore, deve essere obbligatorio e gratuito.

Inserendo le norme in materia di istruzione nel Titolo II, dedicato ai rapporti sociali, il Costituente ha inteso configurare un diritto complesso, nell'ambito del quale sono individuate diverse situazioni soggettive di vantaggio: il diritto all'istruzione, tutelato dall'art. 33 - che si distingue a sua volta nella libertà di insegnamento e nella libertà di istituire scuole - e il diritto ad essere istruito, tutelato dall'art. 34 - che racchiude al suo interno la libertà di scelta della scuola e il diritto di ricevere un insegnamento.

2. *Le fonti internazionali del diritto all'istruzione.*

Le fonti internazionali del diritto all'istruzione mostrano l'esistenza di tre elementi comuni che la tutela di tale diritto comporta. Il riferimento è, in particolare, alla gratuità ed obbligatorietà dell'istruzione primaria, alla garanzia del pluralismo scolastico e alla libertà di scelta dei genitori rispetto al tipo di istruzione da garantire ai figli.

Con la Dichiarazione universale del 1948 il diritto all'istruzione ha trovato riconoscimento come diritto che compete all'individuo in quanto tale, senza distinzioni di razza, religione, sesso, età, nazionalità, origini sociali o preferenze politiche. Essa, inoltre, non si limita a prescrivere la gratuità e l'obbligatorietà dell'istruzione elementare, ma fa anche riferimento all'istruzione tecnica e professionale, che deve essere generalmente fruibile, e all'istruzione superiore, accessibile sulla base del merito, nonché alla facoltà dei genitori di scegliere il tipo di istruzione da impartire ai figli.

Dello stesso tenore è l'art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, il quale definisce in modo più esplicito contenuti e finalità del diritto all'istruzione, annoverandolo tra i diritti sociali. Gli Stati parti del Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione, che deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e della sua dignità, così da porre tutti gli individui nella condizione di poter partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera⁸.

⁷ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, pp. 46 ss.

⁸ Sul Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali si veda C. ZANGHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*³, Torino, 2013; M. CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a Perspective on its Development*, Oxford, 1995.

Notevole importanza riveste anche, nell'ambito delle fonti di diritto internazionale, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza conclusa nel 1989, la quale riconosce al bambino una serie di diritti che riguardano ogni aspetto della condizione esistenziale del fanciullo e toccano, pertanto, tutte le formazioni sociali in cui la crescita ha luogo, dalla scuola all'ambiente familiare.⁹ Nello specifico, l'art. 28 della Convenzione, ripetendo nella sostanza quanto affermato negli strumenti giuridici prima menzionati, sancisce il diritto all'istruzione, sottolineando la necessità di garantirne l'esercizio in misura sempre maggiore e in base al principio dell'uguaglianza delle possibilità.

3. *La normativa europea in materia.*

Disposizioni della stessa portata, in cui vengono reiterati i concetti di accesso universale, obbligatorietà e gratuità all'istruzione primaria e quello di uguaglianza nelle opportunità di accesso all'istruzione, si ritrovano anche nella normativa europea. Il Primo Protocollo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali vieta, all'art. 2, di privare chiunque del diritto all'istruzione, senza eccezione alcuna, affermando altresì il dovere dello Stato di rispettare la libertà di scelta dei genitori circa il tipo di istruzione da impartire ai figli, senza distinzioni tra insegnamento pubblico e privato.¹⁰ È ribadita, quindi, la necessità di salvaguardare il pluralismo educativo, giudicato essenziale per preservare la società democratica.

Tali principi sono stati applicati e consolidati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, accostando la disposizione in esame ad altri articoli del testo convenzionale che consacrano valori fondamentali delle società democratiche, ha di fatto attribuito una collocazione centrale al diritto all'istruzione, ritenendolo indispensabile per la realizzazione degli altri diritti¹¹. Il giudice Pinto De Albuquerque, nella sua *Partly dissenting opinion* sul caso *Tarantino e altri c. Italia*, del 2 aprile 2013, ha individuato un obbligo positivo in capo a tutti gli Stati parti alla Convenzione di Roma di garantire l'accesso agli istituti scolastici e il riconoscimento degli studi compiuti, a cui corrisponderebbe «*a human right to education in the public education system, including State universities*»¹².

Un ulteriore elemento si ricava, poi, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dove l'art. 14 configura non solo il diritto all'istruzione, ma anche il diritto all'accesso alla formazione professionale, come diritti individuali in senso tecnico, ampliando notevolmente la portata del diritto allo studio e diffondendo l'idea, anche a

⁹ Cfr. S. MARCHISIO, *La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo quale Magna Carta internazionale*, in R. CADIN, L. MANCA, V. PELLEGRINI (a cura di), *Minori stranieri in Italia*, Roma, 2014, pp. 43 ss.

¹⁰ N. WAHLSTRÖM, *The Struggle for the Right to Education in the European Convention on Human Rights*, in *Journal of Human Rights*, 2009, pp. 150 ss.

¹¹ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Leyla Sabın c. Turchia*, sentenza del 10 novembre 2005; *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*, sentenza del 13 dicembre 2007; *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, sentenza del 7 dicembre 1976; *Folgero e altri c. Norvegia*, sentenza del 29 giugno 2007.

¹² EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of Tarantino and others v. Italy*, sentenza del 2 aprile 2013, http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/sentenza/testo_integrale_sentenzas/000/000/557/TARANTINO_e_altri.pdf.

livello di Unione europea, secondo cui istruzione e formazione professionale sono parte integrante l'una dell'altra¹³.

4. L'accesso dei rifugiati ai sistemi educativi.

In quanto diritto fondamentale e inalienabile dell'essere umano tutelato a più livelli, del diritto all'istruzione sono titolari anche gli stranieri, ai quali si applica la normativa generale in materia. In tale ambito, un aspetto sicuramente importante concerne, più in particolare, la tutela del diritto allo studio e all'educazione nel quadro delle norme internazionali a tutela dei rifugiati.

Sono molti, per la verità, gli elementi da considerare, nonché gli ostacoli che si frappongono ancora oggi alla piena attuazione di tale diritto nei riguardi dei beneficiari di protezione internazionale. Secondo il Rapporto dell'UNHCR *Left Behind*, solo nell'ultimo anno oltre tre milioni e mezzo di bambini rifugiati non hanno avuto la possibilità di andare a scuola, con un divario considerevole rispetto agli altri bambini e adolescenti del mondo¹⁴. Risorse e dati sull'istruzione dei rifugiati che descrivono la situazione globale dimostrano anzi quanto scarsamente attuata sia la disposizione sull'educazione pubblica contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951, la quale stabilisce un chiaro impegno degli Stati parti a fornire almeno le forme più elementari d'istruzione ai rifugiati e ai loro figli in termini di eguaglianza con i cittadini del Paese d'asilo. L'art. 22 della Convenzione attribuisce infatti ai rifugiati e ai loro figli, senza alcuna distinzione sulla base della nazionalità, del luogo di residenza, o del possesso di un determinato titolo di soggiorno, lo stesso trattamento accordato ai cittadini degli Stati parti in materia di scuola primaria, secondo il principio del trattamento nazionale. Circa l'istruzione secondaria e di gradi più elevati, invece, la Convenzione accoglie il principio dell'assimilazione agli stranieri (o principio del trattamento più favorevole possibile) che va a regolare, *inter alia*, l'assegnazione di borse di studio e il riconoscimento di titoli e certificati conseguiti all'estero.

Rimanendo nell'ambito della Convenzione del 1951, occorre osservare come quest'ultima abbia ampliato la garanzia d'accesso all'istruzione elementare rispetto a quanto previsto nel Patto delle Nazioni Unite del 1966, non contemplando la possibilità per gli Stati parti di giustificare l'inadempimento dell'obbligo di fornire un'istruzione primaria universale per la mancanza di risorse da destinare al sistema scolastico.

La parità di trattamento tra cittadini e beneficiari di protezione internazionale, e tra questi ultimi e gli stranieri regolari, è stata richiamata anche in ambito UE, nella Direttiva 2011/95, agli artt. 27 e 28, con riferimento all'accesso al sistema scolastico e alle procedure di riconoscimento delle qualifiche¹⁵. Al contrario, la Direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, ha stabilito che l'accesso al sistema educativo

¹³ Sulla Carta di Nizza, si rinvia a A. FULMINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno studio introduttivo*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione Europea Operativo*, Roma, 2012, pp. 2379 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*⁴, Bari, 2016.

¹⁴ UNHCR, *Left Behind. Refugee Education in Crisis*, 2017, <http://www.unhcr.org/59b696f44.pdf>.

¹⁵ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, *Norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta* (rifusione).

nazionale per i figli minori di *asylum seekers* e per i richiedenti asilo di età inferiore alla maggiore età, deve avvenire a condizioni simili, e non uguali, a quelle dei cittadini dello Stato membro ospitante, sollevando pertanto dubbi di compatibilità con il dettato normativo della Convenzione di Ginevra¹⁶.

Entrambe le Direttive sono state recepite nell'ordinamento italiano attraverso due normative d'attuazione, il D.Lgs. n. 142/2015 e il D.Lgs. n. 18/2014. Quest'ultimo, all'art. 26, garantisce a minori e maggiorenni titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, la fruizione del servizio dell'istruzione in base, rispettivamente, al principio del trattamento nazionale e a quello dell'assimilazione agli stranieri.

Di particolare interesse è soprattutto l'art. 3-*bis* della normativa in esame che assicura alle categorie di stranieri sopra citate il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi e degli altri titoli di studio conseguiti all'estero anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui sono stati ottenuti nel caso in cui l'interessato dimostri di non poter acquisire detta certificazione.

Sullo stesso tema è intervenuto anche il Consiglio d'Europa attraverso la Convenzione di Lisbona sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea dell'11 aprile 1997, la quale ha superato le precedenti Convenzioni relative al riconoscimento dei titoli accademici adottate dall'UNESCO e dal Consiglio stesso, con lo scopo di favorire la mobilità interuniversitaria e garantire il reciproco riconoscimento dei titoli e dei percorsi di studio tra gli Stati contraenti.

Il Preambolo riconosce l'insegnamento superiore quale elemento fondamentale per perseguire e migliorare il patrimonio culturale e scientifico, richiama i principi ispiratori alla base della Convenzione e, tra questi, la responsabilità internazionale delle università nella promozione della pace, della comprensione e della tolleranza fra popoli e nazioni; il diritto al riconoscimento dei titoli di studio ai fini della promozione della mobilità accademica e della facilitazione del proseguimento o del completamento degli studi superiori negli stati Parti; la valorizzazione dell'eterogeneità culturale, politica, filosofica, religiosa ed economica della regione europea a cui tutti gli studenti dovrebbero avere accesso¹⁷.

Con l'entrata in vigore della Convenzione sul piano internazionale e sulla scorta di questi principi fondamentali, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno fissato una serie di obiettivi, sia specifici che generali, per sostenere programmi di internazionalizzazione degli atenei e iniziative di cooperazione universitaria, come anche per favorire il proseguimento degli studi e l'accesso al mercato del lavoro all'interno degli Stati membri.

5. *La situazione nell'ordinamento italiano.*

La tutela del diritto all'istruzione per i rifugiati non trova fondamento solo a livello internazionale ed europeo, ma anche nel diritto interno. Più in particolare, è stato a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, che l'Italia si è impegnata a riconoscere e garantire i diritti inviolabili di ogni persona umana, indipendentemente dalla loro cittadinanza. La

¹⁶ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, *Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale* (rifusione).

¹⁷ *Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*, ETS No.165, Lisbon, 11/04/1997.

Corte costituzionale ha stabilito che il diritto di uguaglianza tra cittadini e stranieri non può essere messo in discussione qualora verta sui diritti fondamentali della persona. Per i giudici, infatti, uguaglianza e diritti inviolabili operano in maniera integrata, sicché tutti devono vedersi riconosciuti, in condizioni di parità, i diritti fondamentali dell'uomo garantiti dall'art. 2 Cost. e dalle principali carte internazionali in materia¹⁸. Tra essi è compreso anche il diritto all'istruzione.

Il legislatore ordinario ha poi tradotto tali principi nel Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (D.lgs. n. 286/1998). Nello specifico, l'art. 38 costituisce un punto di riferimento della disciplina statale sul diritto all'istruzione quale diritto umano fondamentale, nello stabilire che i minori stranieri, per il solo fatto di essere presenti sul territorio italiano, "sono soggetti all'obbligo scolastico, e che ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica", senza che la cittadinanza, la regolarità del soggiorno, la residenza o il tempo di permanenza sul suolo italiano costituiscano un limite alla fruizione del diritto allo studio.

Per quanto riguarda invece gli stranieri adulti, le norme statali e le iniziative italiane in materia di istruzione sono selettive e relative all'istruzione secondaria superiore e agli stranieri regolarmente soggiornati sul territorio nazionale. L'art. 38, comma 5, condiziona infatti l'accesso degli stranieri maggiorenni ai corsi di alfabetizzazione, alla scuola dell'obbligo e alla scuola secondaria superiore, al possesso di un regolare permesso di soggiorno.

A completare il quadro normativo italiano in materia di diritto all'istruzione, sono intervenuti poi la Legge n. 47/2017 in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati, e il Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale del 2017 (PNI).

La prima, nel disciplinare i vari aspetti relativi all'accoglienza, all'integrazione e all'inserimento scolastico dei minori stranieri non accompagnati, ha imposto agli istituti di ogni ordine e grado di attivare tutte le misure necessarie per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo a favore dei minori non accompagnati, anche attraverso la predisposizione di progetti specifici. Il secondo, elaborato dal Ministero dell'Interno con il fine di garantire l'effettività dei diritti costituzionalmente riconosciuti attraverso misure concrete di tutela in favore dei rifugiati, fa riferimento all'accesso all'istruzione e al riconoscimento dei titoli e delle qualifiche nella sezione dedicata ai percorsi di inclusione sociale¹⁹. Ciò ha confermato la centralità che l'educazione, l'orientamento, la formazione professionale e il lavoro rivestono per il processo di inclusione dello straniero nella società d'accoglienza, e quindi per il futuro e l'interazione efficace dello stesso con la comunità locale. È per tale ragione che il PNI, oltre a prevedere un sistema universalistico e gratuito, contempla anche una serie di azioni rivolte alle famiglie dei titolari di protezione internazionale e di interventi di esperti esterni al sistema scolastico dirette a facilitare l'accesso all'istruzione, prestando particolare attenzione alle fasce di alta fragilità sociale (tra

¹⁸ Si vedano, *inter alia*, Corte Cost. sent. n. 168/1971 sulla libertà di manifestazione del pensiero; Corte Cost. sent. 181/1976 in materia di diritti della famiglia; Corte Cost. sentt. n. 14/1973 e n. 188/1975 sulla libertà di professione religiosa; Corte Cost. sent. n. 252/2001 relativa al diritto alla salute e all'assistenza sanitaria anche per gli stranieri irregolari; Corte Cost. sent. n. 232/2001 sul diritto al ricongiungimento con il coniuge.

¹⁹ MINISTERO DELL'INTERNO, *Piano nazionale dei titolari di protezione internazionale*, 2017, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano_nazionale_integrazione.pdf.

cui i minori stranieri non accompagnati, che soffrono tutt'ora di un'alta dispersione scolastica).

Le normative in materia di rifugiati e accesso al diritto all'istruzione riflettono, in definitiva, il valore della scuola quale fattore di integrazione e strumento per l'acquisizione di conoscenze e abilità indispensabili ai rifugiati per vivere una vita autonoma ed evitare di cadere nella trappola dell'assistenzialismo.

6. *L'attuazione del diritto all'istruzione: i Millennium Development Goals (MDGs) e gli obiettivi di sviluppo sostenibile.*

A questo punto è lecito chiedersi quale sia, a livello universale, il grado di attuazione dei principi stabiliti dagli strumenti giuridici che contemplano il diritto all'istruzione, e come possano essere valutati i risultati raggiunti dalla comunità internazionale nel suo complesso.

Consapevoli del ruolo dell'istruzione nel processo di formazione della personalità dell'individuo e nello sviluppo pacifico e sostenibile dei paesi, gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno adottato all'unanimità la Dichiarazione del Millennio (2000), includendo tra gli obiettivi da raggiungere a livello globale entro l'anno 2015 proprio l'accesso universale all'istruzione primaria²⁰. Ora, l'analisi dei progressi raggiunti nell'ambito del programma che intendeva garantire a tutti il completamento del primo ciclo di istruzione elementare, ha evidenziato importanti sviluppi. Secondo il Rapporto finale sui *MDGs*, infatti, i Paesi in via di sviluppo hanno sperimentato tra il 2000 e il 2015 un apprezzabile aumento del tasso di iscrizione alla scuola primaria, che ha raggiunto il 91%, con una contestuale riduzione del numero di persone che hanno abbandonato il mondo dell'istruzione e del divario tra donne e uomini relativamente al tasso di alfabetizzazione²¹.

Nonostante i risultati raggiunti nell'ambito della strategia ONU siano stati giudicati, nel complesso, positivi, sono rimaste aperte una serie di questioni, soprattutto per quanto riguarda la scolarizzazione dei bambini rifugiati. Fra questi, infatti, solo il 50% ha la possibilità di frequentare la scuola primaria, e un numero ancora inferiore, pari al 25% (9, nei paesi a basso reddito), ha accesso all'istruzione secondaria. La situazione si aggrava ulteriormente in Medio Oriente e Nord Africa dove guerre e crisi umanitarie hanno peggiorato le condizioni di vita delle popolazioni locali, annullando parte dei progressi e delle buone pratiche sviluppate nell'ultimo ventennio in materia di scolarizzazione.

Per quanto concerne poi l'istruzione universitaria, la situazione è ancora più critica: per i rifugiati, infatti, nonostante i passi avanti compiuti grazie ad investimenti in borse di studio ed altri programmi, la percentuale di iscritti rimane stabile all'1%.

Per affrontare queste ed altre questioni d'interesse globale, i 193 Stati membri delle Nazioni Unite hanno adottato la nuova Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, la quale definisce 17 *Sustainable Development Goals*²². Il quarto obiettivo riguarda l'impegno di tutti gli

²⁰ UN, GA, A/RES/55/2. *United Nations Millennium Declaration*, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

²¹ Secondo il Rapporto, 57 milioni di individui hanno abbandonato i percorsi d'istruzione a fronte dei 100 milioni calcolati globalmente nel 2000. UN, *The Millennium Development Goals Report 2015*, [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf).

²² UN, GA, A/RES/70/01, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 October 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

Stati per il conseguimento di un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e di opportunità di apprendimento per tutti. Essa mira infatti a garantire a bambini, adolescenti e adulti, soprattutto nelle regioni più emarginate e vulnerabili del pianeta, pieno accesso a un'istruzione e a una formazione adeguate alle loro esigenze e al contesto in cui vivono²³. In tal senso, la comunità internazionale ha ribadito l'importanza che la formazione e l'istruzione di buona qualità rivestono per il miglioramento delle condizioni di vita delle persone e di intere società, spostando l'attenzione dall'aspetto "quantitativo" a quello "qualitativo".

Secondo il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite "*Progress Towards the Sustainable Development Goals*", nonostante i dati mondiali sulla scolarizzazione mostrino un aumento nella fruizione del servizio scolastico da parte dei bambini, il rendimento di questi ultimi nelle competenze di base, influenzato profondamente dall'ambiente socio-economico di riferimento, è spesso basso²⁴. Ciò è particolarmente vero per l'Africa subsahariana e diversi paesi latinoamericani, dove povertà, disuguaglianza, scarsa disponibilità di insegnanti e difficoltà di accesso alle nuove tecnologie, non agevolano la diffusione di un'istruzione inclusiva e di qualità. Insomma, molto resta ancora da fare nel mondo per tradurre in realtà il diritto all'istruzione.

7. Conclusioni.

L'istruzione è ormai ampiamente riconosciuta, nel diritto internazionale, europeo e interno, come mezzo attraverso il quale tutti gli individui possono assumere la consapevolezza dei propri diritti e contribuire così ad assicurare la pace. L'impegno dimostrato dagli Stati, dalle organizzazioni internazionali, intergovernative e non governative, per garantire il godimento del diritto all'istruzione conferma il suo carattere universale ed essenziale per il godimento degli altri diritti umani.

Nonostante i temi dell'uguaglianza nell'accesso all'istruzione e nei percorsi di scolarizzazione, delle pari opportunità e della mobilità sociale, siano stati affrontati a vario titolo e con diversi risultati, sono ancora molti i casi di marginalizzazione e discriminazione che impediscono, soprattutto a rifugiati e stranieri, di far valere i propri diritti, compreso quello allo studio, e i benefici sanciti dalle norme sopra descritte.

Per soddisfare i bisogni educativi delle persone più vulnerabili, tra le quali rientrano certamente i rifugiati, e muovere verso la diffusione e l'universalizzazione di un'educazione di qualità, sono ancora molti i passi da compiere, tanto negli Stati emergenti, dove l'accesso al sistema educativo viene ostacolato dalle precarie condizioni economico-sociali, quanto nelle regioni più avanzate del mondo.

A tal fine, più efficaci iniziative dovrebbero essere intraprese in modo da garantire a ogni persona il diritto di partecipare ai beni della cultura, e quindi di vedersi riconosciuto il diritto a un'istruzione di base e a una formazione tecnico-professionale adeguata che gli consentano di partecipare in modo pieno e consapevole alla vita sociale della comunità, di sviluppare autonomamente le proprie capacità e la propria personalità, e, in definitiva, di esercitare liberamente tutti gli altri diritti inerenti alla dignità umana.

²³ *Ibidem*, p. 17.

²⁴ UN, ECOSOC, E/2017/66, *Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General*, 11 May 2017, <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/secretary-general-sdg-report-2017--EN.pdf>.