

Diritti economici, sociali e culturali

'Mercificazione' dell'istruzione e salvaguardia del diritto all'educazione nei recenti Rapporti del Relatore speciale sul diritto all'istruzione

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le ripercussioni del fenomeno di privatizzazione sui principi e sulle norme internazionali che tutelano il diritto all'istruzione. – 3. Obblighi statali in materia di diritto all'istruzione e processi di privatizzazione. – 4. Il problema del controllo statale sugli enti di istruzione privati. – 5. Osservazioni conclusive: realizzazione del diritto all'istruzione, processi di privatizzazione e crisi economico finanziaria.

1. Con due Rapporti pubblicati a distanza di circa nove mesi l'uno dall'altro il Relatore speciale ONU sul diritto all'istruzione Kishore Singh ha affrontato il tema cruciale, ed attualissimo, degli effetti che i processi di privatizzazione avviati da diversi Stati in questo settore determinano sul godimento del diritto all'istruzione (v. Nazioni Unite,



Nazioni Unite, Consiglio dei diritti umani, *Reports of the Special Rapporteur on the Right to Education, Kishore Singh: Privatization and the right to education*, UN Doc. A/69/402 del 24 settembre 2014, e *Protecting education against commercialization*, UN Doc. A/HRC/29/30, del 10 giugno 2015 (www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/AnnualReports.aspx)

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Kishore Singh – Privatization and the right to education*, UN Doc. A/69/402 del 24 settembre 2014; Nazioni Unite, Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Kishore Singh – Protecting education against commercialization*, UN Doc. A/HRC/29/30, del 10 giugno 2015). I due Rapporti perseguono l'obiettivo di mettere in guardia Governi, istituzioni internazionali, società civile ed ogni altra parte interessata, dai pericoli insiti nella scriteriata 'mercificazione' dei servizi di educazione e dalle ripercussioni che i processi di privatizzazione possono avere sui principi di eguaglianza e di non discriminazione. Inoltre, sono particolarmente interessanti, alla luce dell'avvio nel nostro Paese, che già da tempo si è 'aperto' alla privatizzazione dei servizi educativi e si caratterizza per la crescente devoluzione di risorse alla scuola privata a spese delle risorse allocate alla scuola pubblica, di una radicale (e contestata) riforma del sistema scolastico nazionale. Nei due Rapporti in esame, il Relatore speciale, nel sottolineare come i processi di privatizzazione che hanno investito vasti campi dei servizi pubblici stiano sempre più caratterizzando anche i servizi d'istruzione, si sofferma su tutta una serie di questioni, tra loro collegate, che andranno affrontate dagli Stati al fine di preservare l'istruzione come bene pubblico arginando la altrimenti progressiva 'mercificazione' del diritto allo studio (v. A/HRC/29/30, cit., par. 36-39).

Più in particolare, *tre* sono le questioni chiave che emergono dalle analisi del Relatore speciale e che sembrano maggiormente meritevoli di essere trattate in questa sede, in quanto strettamente collegate a tutti gli altri aspetti analizzati all'interno dei due Rapporti. Si tratta, in *primo* luogo, del tema delle ripercussioni dei processi di privatizzazione sui principi e sulle norme internazionali poste a tutela del diritto all'istruzione; in *secondo* luogo, di quello

dell'individuazione degli obblighi che pendono sugli Stati in relazione all'attuazione di politiche nazionali di privatizzazione dell'istruzione; in *ultimo* luogo, del tema relativo all'individuazione delle scelte di politica pubblica di regolamentazione, monitoraggio e controllo degli enti del settore privato che erogano servizi di istruzione al fine soprattutto di garantire il rispetto dei principi di non discriminazione e pari opportunità.

2. Per quanto attiene il *primo* aspetto, il lavoro svolto dal Relatore speciale evidenzia come l'istruzione privata, e in particolar modo quella superiore, sia diventata il settore in più rapida crescita in tutto il mondo (v. A/69/402, cit., par. 37; A/HRC/29/30, cit., par. 36), notando come in alcuni Paesi, addirittura, gli istituti di istruzione privati abbiano raggiunto una maggiore diffusione sul territorio di quelli pubblici, al punto da far ritenere che l'istruzione privata stia soppiantando l'istruzione pubblica anziché integrarla (v. A/69/402, cit., par. 38; A/HRC/29/30, cit. par. 37). Ora, è noto che la possibilità di creare istituti privati è riconosciuta dagli strumenti internazionali sui diritti umani. La Convenzione dell'UNESCO contro la discriminazione nell'istruzione, adottata nel 1960 ed entrata in vigore nel 1962, che è, tra tutti gli strumenti sui diritti umani, quello che sancisce in modo più ampio il diritto all'istruzione, in effetti, riconosce, all'art. 2 (c), che gli Stati possono autorizzare la costituzione o il mantenimento di istituzioni educative private «[...] if the object of the institutions is not to secure the exclusion of any group but to provide educational facilities in addition to those provided by the public authorities» a condizione che tali istituzioni private «[...] are conducted in accordance with that object, and if the education provided conforms with such standards as may be laid down or approved by the competent authorities, in particular for education of the same level» (Unesco, *General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Convention against Discrimination in Education*, adottata a Parigi il 14 Dicembre 1960). Similmente, l'art. 13 del Patto sui diritti economici sociali e culturali (d'ora in poi PDESC) nel fissare un quadro dettagliato per il diritto allo studio, riconosce «[...] the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions», a condizione che tali istituzioni si conformino agli obiettivi formativi di cui all'art. 13 par. 1 e agli standard minimi previsti dall'art. 13 par. 4.

In proposito, il Relatore speciale, nel sottolineare la crescita esponenziale del fenomeno in esame, chiarisce che a destare maggiore preoccupazione dal punto di vista della salvaguardia dei diritti umani è la configurazione squisitamente lucrativa che sembra caratterizzare gran parte degli enti privati che si affacciano in tale settore: un fenomeno che il Relatore speciale non esita a qualificare di volta in volta in termini di «[...] emergence of a quasi-market phenomenon» (A/69/402, cit., par. 40), oppure di «State withdrawal in favour of privatization» with «[...] market-anchored conceptions of schooling» (A/69/402, cit., par. 34) e di *mercificazione* del diritto all'educazione («[...] the commercialization of education and its unfettered liberalization, open to operators for lucrative purposes or objectives [...]»), A/HRC/29/30, cit., par. 39. In generale sul tema v. J. Zajda (ed.), *Decentralization and Privatization in Education: the Role of the State*, Dordrecht, Springer, 2006; C. Focarelli, "La mercificazione dell'istruzione universitaria nel sistema economico mondiale", in *Ragion pratica* 2011, n. 36, p. 213 ss).

Ebbene, secondo il punto di vista del Relatore speciale, questo fenomeno è destinato ad ampliarsi sia per le carenze dei sistemi di controllo delle autorità pubbliche sull'erogazione dell'istruzione privata, sia perché la fase di recessione economica in corso, imponendo agli Stati di ridurre la spesa pubblica, acuisce la difficoltà degli stessi nell'investire risorse nell'istruzione pubblica non bilanciando la crescita del settore privato (v. A/69/402, cit., par. 32; A/HRC/29/30, cit., par. 55 e 70). Tutto questo tende a favorire un approccio ai sistemi

educativi in cui lo studente viene considerato, da tali attori privati, come un 'consumatore', piuttosto che un titolare di un diritto, e l'istruzione stessa come un 'bene di consumo' (A/69/402, cit., par. 39). Significativa è, da questo punto di vista, la stessa terminologia comunemente utilizzata per qualificare i vertici delle più alte istituzioni private, vale a dire «[...] chief executive officer», che sembra rispecchiare tale visione mercantile dell'istruzione (A/69/402, cit., par. 37).

Il processo di 'mercificazione' dell'istruzione pone diverse problematiche, soprattutto con riguardo ai principi di non discriminazione e di uguaglianza di opportunità nell'istruzione: si tratta di un punto cruciale sul quale i due Rapporti dedicano una parte centrale della loro analisi (v. A/69/402, par. 43-49; A/HRC/29/30, par. 57-59). In effetti, è noto che dalle norme internazionali sul diritto all'istruzione incombe sugli Stati l'obbligo di garantire tale diritto senza alcuna discriminazione in quanto strumento essenziale per lo sviluppo della personalità umana in conformità a quanto previsto dall'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani (v. in materia G. Alfredsson, A. Eide (eds), *The Universal Declaration of Human Rights. A common standard of achievement*, The Hague, 1999; K. Roth, "Article 26: A Principled Statement of Education", in *Journal of Human Rights* 2009, vol. 2, p. 140 ss.). Inoltre, il PDESC, riprendendo, all'art. 13, la formulazione dall'art. 26 della Dichiarazione universale, rafforza il principio dell'istruzione primaria obbligatoria e gratuita a tutti, e sancisce il principio dell'accesso, su 'di un piano di uguaglianza', all'istruzione secondaria per tutti gli individui, ed in base alle attitudini di ciascuno (circa la portata dell'art. 13 del PDESC, si rinvia al *General Comment No. 13* del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (v. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 13 – The right to education*, UN Doc. E/C.12/1999/10 dell'8 dicembre 1999, par. 16, 26, 32, 80); in dottrina, tra i tanti, v. M. Nowak, "The right to education", in *Economic, Social and Cultural Rights: A textbook*, A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds), Boston, 1995, p. 189 ss.). Si tratta, pertanto, di due principi da considerare come fondamentali, vere e proprie *core obligations* del diritto all'istruzione, che gli Stati non possono considerarsi legittimati a derogare (tale aspetto è stato varie volte evidenziato dalla dottrina: ad esempio v. A. Saccucci, "Diritto all'istruzione e discriminazione scolastica di minori stranieri alla luce delle norme internazionali sui diritti umani", in *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, R. Pisillo Mazzeschi, P. Pustorino, A. Viviani (a cura di), Editoriale Scientifica, 2010, p. 297 ss.; W. Kälin, "Human rights and the integration of migrants", in *Migration and international legal norms*, A. Aleinikoff, V. Chetail (eds), 2003, p. 282 ss.; sia consentito anche il rinvio a M. Pace, "Il diritto all'istruzione nel recente rapporto del Relatore speciale del Consiglio dei diritti umani: luci ed ombre", in questa *Rivista* 2013, p. 774 ss.).

Ebbene, come correttamente evidenziato dalle analisi svolte dal Relatore speciale, il fatto che l'accesso alle scuole private sia condizionato alla capacità economica di pagare tasse di iscrizione, nella maggior parte dei casi molto elevate, rischia di violare tali *core obligations* implicando delle forme di discriminazione fondata di volta in volta sull'origine sociale, la 'condizione economica', la 'nascita' o la 'proprietà' (v. A/69/402, cit., par. 45 e par. 48; A/HRC/29/30, cit., par. 57). Ad esempio, particolarmente a rischio pare essere la realizzazione del diritto all'istruzione di donne e bambine dal momento che le famiglie, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, tendono a conferire priorità all'istruzione dei figli maschi rispetto a quella delle figlie femmine (sul punto il Relatore speciale cita in modo specifico il caso del Marocco; v. A/69/402, cit., par. 46; in generale sul tema cfr. I. Macpherson, "Interrogating the private-school 'promise' of low-fee private schools", in *Education, Privatization and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia*, I. Macpherson, S. Robertson, G. Walford (eds), Oxford, 2014). Ebbene, le summenzionate fattispecie contrastano

con le disposizioni internazionali sul diritto all'istruzione, ed in particolare sia con l'art. 3 della già citata Convenzione UNESCO contro la Discriminazione nell'istruzione, secondo cui gli Stati parti devono porre in essere le misure necessarie per prevenire ed eliminare ogni forma di discriminazione nell'istruzione, sia l'art. 2 par. 1 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 che include tra i motivi per i quali la discriminazione nell'istruzione dei fanciulli è proibita anche l' 'origine sociale' e la 'proprietà'. Tali fattispecie contrastano, inoltre, anche con il divieto di discriminazione e con l'obbligo, per gli Stati, di assicurare uguali diritti a uomini e donne ai fini del godimento dei diritti economici, sociali e culturali, entrambi sanciti dall'art. 2 par. 2 e dall'art. 3 del PDESC. Con riguardo alla garanzia del diritto all'istruzione, in effetti, siffatte disposizioni sono state entrambe interpretate dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali attraverso i principi delineati dalla Convenzione UNESCO (cfr. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 13*, cit., par. 31 e 33), per ricavarne l'esistenza sugli Stati contraenti di «[...] immediate obligations in relation to the right to education, such as the *guarantee* that the right *will be exercised without discrimination of any kind* [...] and the obligation *to take steps* [...] towards the full realization of article 13» (v. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 13*, cit., par. 43; l'enfasi è aggiunta).

3. Per quanto attiene agli obblighi cui sono sottoposti gli Stati in relazione all'esercizio, da parte di privati, dei servizi di educazione, i Rapporti, rinviando alle disposizioni internazionali in materia, ribadiscono che la garanzia dell'istruzione pubblica resta una responsabilità primaria degli Stati anche quando essa sia fornita da soggetti non pubblici e raccomanda che «[w]hen privatization is permitted, States should fully assume their responsibility in compliance with their obligations under human rights law and ensure that private providers abide by the principles and norms underlying the right to education» (A/69/402, cit., par. 103; v. inoltre l'art. 13 par. 2, lett. e, del PDESC; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 13*, cit., par. 48).

In proposito va ricordato che anche per il diritto all'educazione, come per gli altri diritti economici, sociali e culturali, è da considerarsi superata l'idea tradizionale del carattere programmatico della sua realizzazione e, pertanto, avente ad oggetto obblighi non immediatamente vincolanti. Tanto la dottrina, quanto la prassi degli organi di monitoraggio sul rispetto di tali diritti, hanno, infatti, dimostrato come da ciascuna norma sui diritti umani discendano diverse tipologie di obblighi in ragione della loro natura o della loro struttura. Con riferimento specifico ai diritti economici, sociali e culturali, l'idea di una molteplicità di obblighi derivanti dalle norme del Patto è confluita nella tripartizione in obblighi di *respect, protect e fulfill*: tale tripartizione è senz'altro valida anche con riferimento al diritto all'educazione (su tutti v. M. Sepúlveda, *The Nature of the Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp, Oxford, New York, Intersentia, 2003, p. 202). Ne discende che alcune condotte che derivano dal diritto all'educazione sono immediatamente esigibili nei confronti degli Stati. Più in particolare, grava sugli Stati l'obbligo di «[...] to take steps to achieve progressively the full realization of Article 13» (v. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 13*, cit., par. 42). Questo dovere di muovere 'passi immediati e concreti' o 'muoversi il più velocemente possibile' presuppone, come sottolineato in dottrina, un obbligo immediato di *due diligence* sugli Stati e come tale, quindi, un obbligo senz'altro giustiziabile (v. in generale sui diritti economici sociali e culturali R. Pisillo Mazzeschi, "Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela dei diritti economici, sociali e culturali", in *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, G. Venturini, S. Bariatti (a cura di), Milano, 2009, p. 715 ss.). In secondo luogo, direttamente esigibile è il

core content del diritto all'istruzione che, come abbiamo visto, include il principio di non discriminazione e quello dell'uguaglianza di opportunità nell'istruzione (v. *supra*, par. 2).

Strettamente collegato a questo aspetto è quello delle componenti del diritto all'educazione. Il Comitato sui diritti economici sociali e culturali, infatti, nel *General Comment No. 13*, con riferimento alle componenti del diritto all'educazione, ha chiarito il carattere ... 'multidimensionale' di tale diritto, individuando quattro componenti essenziali che gli Stati sono obbligati a garantire nella realizzazione del diritto all'educazione: quella della 'disponibilità', quella dell' 'accessibilità', quella della 'idoneità' e quella della 'adattabilità' del diritto all'educazione. La dimensione della 'disponibilità' del diritto all'educazione rinvia alla necessità che i governi finanzino istituzioni di educazione e programmi educativi che devono essere disponibili per gli utenti. Il Comitato ha chiarito che rientrano in tale dimensione l'esistenza di infrastrutture adeguate (servizi igienici per entrambi i sessi, acqua potabile, etc.) e la disponibilità di insegnanti qualificati, l'esistenza di una giusta remunerazione per questi ultimi, e la messa a disposizione del materiale didattico adatto. La dimensione dell' 'accessibilità' rinvia alla possibilità, per chiunque, di avere accesso all'istruzione; tale accessibilità deve essere intesa sia fisicamente che economicamente, ed è finalizzata soprattutto a tutelare le categorie più vulnerabili dagli episodi di non discriminazione, sia discriminazione di diritto, che di fatto. La dimensione dell' 'idoneità' del diritto all'educazione rinvia alla predisposizione di piani di studio e di materiali didattici accettabili per gli studenti e anche per i genitori, di cultura appropriata e di buona qualità. Infine, la dimensione dell' 'adattabilità' del diritto all'istruzione rinvia all'esigenza che l'insegnamento sia sufficientemente flessibile, in modo tale da potersi adattare ai bisogni degli studenti e a società in perenne evoluzione.

In relazione al processo di privatizzazione dell'educazione, allora, esiste sugli Stati un obbligo generale *to protect*, che, come il Comitato ha chiarito, richiede loro «[...] to take measures that prevent third parties from interfering with the enjoyment of the right to education» (v. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 13*, cit., par. 47). In diverse *Concluding observations* rese sui rapporti periodici degli Stati in materia di diritto all'istruzione, infatti, il Comitato ha sempre tenuto a precisare l'importanza dell'obbligo di protezione dalle violazioni provenienti da attività private, anche e soprattutto nel contesto dei processi di privatizzazione dei servizi pubblici. Anche in tali documenti il Comitato ha tenuto a confermare il proprio punto di vista secondo cui quando gli Stati contraenti privatizzano dei servizi pubblici restano pur sempre responsabili della regolamentazione delle attività degli attori che dispensano i servizi in modo da impedirne (o sanzionarne) le violazioni del Patto e al fine di assicurare che livelli minimi essenziali di tutela dei diritti siano garantiti a ciascun individuo e in modo particolare alle persone appartenenti ai gruppi più vulnerabili e svantaggiati della società (v. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations: United Kingdom*, UN Doc. E/1998/22 del 20 giugno 1998, par. 299 e 311 e Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations: Armenia*, UN Doc. E/2000/22 del 18 maggio 2000, par. 310; v. anche M. Sepulveda, *op. cit.*, pp. 238 -239). In secondo luogo, gli Stati sono obbligati a garantire che l'esecuzione di servizi di istruzione privati non comporti una violazione del diritto di accesso all'istruzione su base non discriminatoria (sugli obblighi degli Stati di garantire parità di opportunità in materia di istruzione si v. Consiglio dei diritti umani, *The right to education: follow-up to Human Rights Council resolution 8/4*, UN Doc. A/HRC/RES/17/3 del 9 giugno 2011, par. 4 lett. a) e b)).

4. Per quanto riguarda le scelte di politica pubblica che spettano agli Stati al fine di dare esecuzione agli obblighi di regolamentazione, monitoraggio e controllo degli enti del settore

privato che erogano servizi di istruzione, si può affermare che si tratta di un punto centrale dell'analisi svolta dai due Rapporti e, su cui, il Relatore speciale evidenzia come «[...] few Governments have satisfactory regulations on tutoring by private tutorial companies» (v. A/HRC/29/30, cit., par. 93) e che «[...] the lack of effective oversight and regulating mechanisms is one of the most significant failures of States» (v. A/HRC/29/30, cit., par. 101). In proposito, ed in via più generale, il Relatore speciale tiene a precisare come un'ideale regolamentazione dei servizi privati di istruzione, costituisca una delle *key challenges* che dovrebbe guidare l'azione dei governi in materia (v. A/69/402, cit., par. 55), con l'obiettivo, soprattutto, di preservare l'interesse sociale nel campo dell'istruzione, promuovendo un'istruzione di qualità e il concetto stesso di istruzione come bene pubblico (v. A/69/402, cit., par. 72). Secondo il Relatore speciale, agli Stati spetta l'obbligo di assicurare la qualità dell'istruzione, dal momento che «[p]rivatization in education also negatively affects the right to education as empowerment in terms of knowledge, values and skills acquired and their quality» (v. A/69/402, cit., par. 68) e poiché «[a]n unregulated free market in higher education may lead to investments in the sector by low-quality providers» e ciò anche in considerazione di tutta una serie di situazioni «[...] in which fraudulent practices have come to light; for example, admission rules are relaxed, the evaluation process is distorted and examinations are faked in different ways» (v. A/69/402, cit., par. 69; la centralità delle regolamentazione pubblica dei servizi privati di istruzione ai fini della garanzia della qualità degli stessi è stata ribadita, tra l'altro, nel *Final Statement del Global Education for All Meeting UNESCO* svoltosi nell'Oman dal 12 al 14 maggio 2014 che sottolinea come «[...] the State is the custodian of quality education as a public good» (v. UNESCO, *Global Education for All Meeting, GEM Final Statement The Muscat Agreement*, ED-14/EFA/ME/3, del 12-14 maggio 2014, par. 8).

Inoltre, secondo il Relatore speciale, agli Stati compete l'obbligo di sviluppare un quadro normativo finalizzato a disciplinare la privatizzazione nel campo dell'istruzione: un quadro, quindi, che miri a delineare la piena responsabilità dei fornitori privati di istruzione in ogni azione e a tutti i livelli di istruzione in cui operino (v. A/69/402, cit., par. 104; A/HRC/29/30, cit., par. 97 e par. 116) e al fine di «[...] put an end to market-driven education reforms that provide subsidies to private education» (A/69/402, cit., par. 106). In terzo luogo, con riferimento specifico al contenuto di siffatti quadri normativi nazionali, il Relatore speciale sottolinea come essi debbano essere ispirati ai principi generali di non discriminazione, uguaglianza di opportunità e di qualità dell'istruzione, e prevedere tre grandi pilastri regolamentari. Il primo pilastro, espressione del potere statale di c.d. *prescriptive regulation* è finalizzato a stabilire le condizioni legali in base alle quali gli enti privati di istruzione sono autorizzati ad operare all'interno di uno Stato nonché i «[...] minimum norms and standards with which schools must comply» (v. A/HRC/29/30, cit., par. 98), in assenza del quale il rischio di proliferazione di scuole non regolamentate aumenterebbe esponenzialmente. Il secondo pilastro rinvia al potere statale di c.d. *prohibitory regulation* che rinvia, a sua volta, all'insieme di strumenti normativi volti a rendere illegittime tutta una serie di pratiche non compatibili con la garanzia del diritto all'istruzione e, in particolare, quelle discriminatorie e quelle riguardanti la falsa propaganda commerciale collegata all'istruzione privata. Secondo il punto di vista del Relatore speciale, infatti, «[n]o private provider should be allowed to establish for-profit education and aggrandize private interests to the detriment of public interest» (v. A/HRC/29/30, cit., par. 99). Il terzo pilastro, infine, rinvia al potere statale relativo alla c.d. *punitive regulation* e ruota intorno all'insieme di misure sanzionatorie (dalle sanzioni di carattere civile a quelle di tipo penale) che ciascuno Stato deve adottare al fine di assicurare il rispetto delle leggi da parte degli enti privati che erogano servizi di istruzione (v. A/HRC/29/30, cit., par. 100).

Strettamente collegato a questo aspetto, è poi quello della giustiziabilità del diritto all'educazione in funzione della regolamentazione delle condotte dei soggetti privati che dispensano servizi di istruzione. Sul punto, il Relatore speciale osserva come dal già menzionato obbligo statale 'di proteggere' gli individui dalle violazioni riconducibili all'attività di attori privati discenda, con riferimento alla privatizzazione dei servizi pubblici di istruzione, che questi stessi soggetti privati siano titolari di una serie di obblighi, tanto nei confronti dello Stato, quanto nei confronti degli individui fruitori dei relativi servizi di istruzione. Da questa prospettiva, l'esistenza di sistemi giudiziari e meccanismi di protezione dei diritti umani realmente indipendenti, la formazione dei giudici, la promozione presso studenti, famiglie ed insegnanti, della conoscenza delle regole che disciplinano i servizi di istruzione privata, sono tutti elementi considerati fondamentali dal Relatore speciale al fine di assicurare che le norme che regolano le attività dei soggetti privati che dispensano servizi di istruzione ricevano piena ed effettiva esecuzione.

5. In conclusione, se da un lato l'analisi svolta dal Relatore speciale si rivela pienamente condivisibile, dall'altro lato non può non notarsi come un maggiore approfondimento di alcune questioni, appena lambite nei due Rapporti, sarebbe stato utile per delineare un quadro più esaustivo del fenomeno della privatizzazione nell'istruzione e soprattutto nell'esplicazione dei suoi effetti in termini di obblighi degli Stati. Tale osservazione vale con specifico riguardo al problema dell'impatto che la crisi economica e finanziaria dispiega sulla capacità degli Stati di fornire effettiva garanzia del diritto all'istruzione, in un quadro generale caratterizzato dall'ondata di privatizzazioni che ha investito il settore dell'istruzione. Questo tema, è strettamente collegato al problema degli investimenti di risorse nel settore dell'istruzione, posto che, come condivisibilmente evidenziato nei due Rapporti, gli Stati «[...] must recognize the paramount importance of public investment in education as an essential obligation of the State and as a foundation for development», e posto il tendenziale 'sfavore' con cui il Relatore speciale guarda, invece, al sostegno pubblico degli enti privati di istruzione («[i]nstead of giving subsidies to private providers, Governments should provide the maximum possible resources to public education, (...) [and] must regulate them. Under no circumstances should a State provide financial support to a private provider of education» (v. A/69/402, cit., par. 102).

Ora, se è vero che la realizzazione del diritto all'istruzione è strettamente dipendente dal livello di risorse allocate dagli Stati a questo fine, le misure di contenimento della spesa pubblica che gli Stati si trovano a dover adottare per ridurre il proprio debito sovrano finiscono inevitabilmente per interferire su tale allocazione, dal momento che essi (Stati) sono obbligati a realizzare i diritti economici, sociali e culturali *to the maximum of available resources* (v. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 3 on the nature of States' parties obligations (art. 2, para. 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/1991/23 del 1° gennaio 1991, par. 10; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 11 (1999) on plans of action for primary education (art. 14 of the Covenant)*, UN Doc. E/C.12/1999/4 del 10 maggio 1999, par. 9). La riduzione delle risorse che gli Stati possono destinare ai servizi di istruzione pubblica (ad es. sicurezza degli edifici scolastici, allargamento dell'organico dei docenti, nuovi materiali educativi, ecc.) intacca il livello della qualità dei servizi, comportandone un abbassamento, quando, invece, in controtendenza è sempre più evidente il diffondersi della prassi del sostegno pubblico all'istruzione privata. Ebbene, affermare che gli Stati siano del tutto liberi da limiti, anche in presenza di sì gravi circostanze, non sembra pienamente condivisibile. In effetti, la nozione di 'disponibilità' delle risorse rinvia anche alle modalità con cui gli Stati scel-

gono, all'interno del processo di *policy-making* di allocazione delle stesse, tra risorse destinate per la realizzazione di diritti economici, sociali e culturali e risorse destinate a soddisfare altre esigenze (in questo caso la salvaguardia dei conti pubblici). Nell'adottare una simile scelta, gli Stati hanno l'obbligo di assicurare il ragionevole bilanciamento dei suddetti, divergenti interessi. Con riguardo al diritto all'istruzione, allora, tale bilanciamento deve essere improntato al criterio di uguaglianza e non discriminazione, imponendo che lo Stato non possa applicare le misure di austerità e di contenimento della spesa pubblica secondo modalità implicanti ingiustificate differenze di trattamento tra gli individui e tra i gruppi di persone sottoposti alla propria giurisdizione (né con modalità idonee ad incidere negativamente sui diritti delle categorie maggiormente a rischio di marginalizzazione nel godimento dei propri diritti). Allo stesso modo, il rispetto del principio di ragionevolezza del bilanciamento impone, altresì, che gli Stati non possano nemmeno fare fronte alle esigenze di riequilibrio dei conti pubblici, decidendo di 'tagliare' esclusivamente le risorse destinate ai servizi di istruzione pubblica, e lasciando inalterata, o peggio ancora aumentando, la dotazione di risorse investite nei servizi di istruzione privata. In altre parole anche con riguardo al diritto all'istruzione, l'esistenza di situazioni di crisi economico-finanziaria non annulla completamente lo spazio di manovra che gli Stati devono utilizzare per migliorare (o quanto meno mantenere inalterata) la qualità dei servizi di istruzione pubblica attraverso l'uso più equo delle risorse esistenti (sui limiti al potere degli Stati di limitare il godimento dei diritti economici, sociali e culturali in situazioni di crisi economica v. M. Fasciglione, "The Protection of Economic, Social and Cultural Rights of Persons Belonging to Marginalized and Vulnerable Groups in Times of Financial Crisis: How to Reconcile the Irreconcilable?", in *European Yearbook of Minority Issues* 2012, vol. 11, p. 5 ss.; in generale sull'impatto della crisi sui diritti economici sociali e culturali, v. anche A. Viterbo, F. Costamagna, N. Napoletano, M. Fasciglione, in questa *Rivista* 2014, p. 351 ss.; sul tema dell'allocazione delle risorse v. W. Kaguongo, "Resource allocation towards socioeconomic rights: lessons from domestic Courts", in *Human Rights Review* 2012, p. 85 ss.).

I pericoli insiti in un'applicazione indiscriminata delle politiche di austerità e di contenimento della spesa pubblica, tra l'altro, erano stati già sottolineati dal precedente Relatore speciale sul diritto all'istruzione, che aveva evidenziato come le restrizioni al *welfare*, ivi compresi i servizi riconducibili al settore dell'istruzione, quale effetto di forti livelli di indebitamento o delle crisi economiche, dipendano prevalentemente dalla volontà politica degli Stati e non possono in alcun modo giustificare limitazioni alla piena attuazione degli obblighi derivanti dal PDESC (v. Nazioni Unite, Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz – The right to education of migrants, refugees and asylum-seekers*, A/HRC/14/25 del 16 aprile 2010, par. 74). Una posizione analoga è riscontrabile nella prassi dei principali organismi di monitoraggio sulle convenzioni settoriali sui diritti umani. Il Comitato sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, ad esempio, ha ritenuto che «[the] implementation of the structural adjustment programme, coupled with privatization, especially in the health and education sectors, poses serious challenges to the full implementation of the Convention» (v. Comitato sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, *Concluding observations: Cameroon*, UN Doc. A/55/38 (SUPP) del 19 agosto 2000, par. 44). Similmente, il Comitato sui diritti del fanciullo nel notare che «[...] budgetary allocations for children have been increasing in recent years, especially in the education and health sectors», ha espresso la propria preoccupazione per il fatto che «[...] the recent economic crisis and related structural adjustment policies could have a negative influence on such allocations» e per l'assenza di chiarezza relativamente alla percentuale di «[...] most vulnerable groups of children, in particular, benefit

from the increase in the budgetary allocations for children» (v. Comitato sui diritti del fanciullo, *Concluding observations: Turchia*, UN Doc. CRC/C/15/Add.152 del 9 luglio 2001, par. 17).

Insomma, un'analisi di siffatte problematiche, in pratica del tutto assente nei due Rapporti, sarebbe stata auspicabile, e questo non solo alla luce del ruolo che essi attribuiscono al problema delle risorse e della loro ripartizione tra istruzione pubblica e istruzione superiore, ma anche perché il Relatore speciale si dimostra pienamente consapevole del ruolo svolto dai programmi di aggiustamento strutturale, 'imposti', a partire dagli anni '80 in poi, dalle istituzioni finanziarie internazionali, nel taglio delle risorse assegnate dagli Stati all'istruzione pubblica su scala mondiale (v. A/69/402, cit., par. 31; in dottrina v. P. De Sena, "Banca Mondiale, diritto all'istruzione e Patto sui diritti economici, sociali e culturali", in N. Boschiero, R. Luzzatto (a cura di), *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico*, Napoli, 2008, p. 123 ss).

I maggiori ostacoli al godimento del diritto all'istruzione sono rappresentati da barriere giuridiche, economiche, sociali e culturali: spetta agli Stati il compito di adottare le misure idonee all'implementazione di tale diritto e al superamento di siffatti ostacoli. È noto che un'istruzione inclusiva, basata sui principi di universalità e di non discriminazione, ha un 'effetto moltiplicatore', in quanto il godimento del diritto all'istruzione è alla base del godimento di molteplici diritti, nonché chiave di volta per costruire una società inclusiva e democratica. Da questo punto di vista, come evidenziato dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, il diritto all'istruzione «[...] epitomises the indivisibility and interdependence of all human rights» (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 11 (1999) on plans of action for primary education (art. 14 of the Covenant)*, cit., par. 2).

Marianna Pace*

Abstract. The 'Commercialization' of Education and the Protection of the Right to Education in the Recent Reports of the Special Rapporteur on the Right to Education

The article analyses the recent Reports of the UN Special Rapporteur on the right to education and addresses the crucial issue of the effects that the processes of privatization determine on the enjoyment of the right to education. In particular, the analysis focuses on the dangers deriving from the 'commercialization' of education services and the consequences that the process of privatization in this sector may have on the principles of equality and non-discrimination. Three are the key issues which the article deals with: first, the problem of the impact of privatization on the international standards safeguarding the right to education; second, the identification of the obligations stemming on States when implementing privatization policies in the education field area; finally, the setting forth of legal frameworks for regulating, monitoring and controlling private sector entities that provide education services aimed at enforcing also the principles of non-discrimination and equal opportunities.

Keywords: privatization; right to education; non-discrimination; equality; State's obligations; public policies of regulation.

* Dottoranda di ricerca in Istituzioni, diritto ed economia dei servizi pubblici presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", mpace@unior.it.