

UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI MILANO

Facoltà di Scienze Politiche e Sociali

Corso di Laurea in Politiche per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo



EDUCAZIONE E SVILUPPO:

ESISTE UN DIRITTO ALL'ALTA FORMAZIONE?

Tesi di Laurea di:

Giulia CEGANI

Matr. N° 4402721

Relatore: Chiar.mo Prof. Andrea SANTINI

Anno Accademico 2015 / 2016

A Giulietta,

l'educazione possa esserti sempre di aiuto

nella realizzazione del tuo futuro.

PREFAZIONE

“La caratteristica peculiare dell’essere umano civilizzato è la capacità di cooperazione;

e questa, come tutte le altre facoltà umane, tende ad aumentare con l’uso,

e diventa capace di estendersi a una sempre più ampia gamma di azioni.”

(J.S. Mill, *Principles of political economy*, 1848)

Questo lavoro di tesi nasce dalla nostra intesa, nello studio e nelle attività accademiche, scoperta e coltivata durante il percorso di formazione in Cooperazione Internazionale allo Sviluppo. È per tale motivo che anche in questa occasione, al termine della nostra carriera da studentesse universitarie, abbiamo deciso di metterci in gioco per vivere concretamente quel “lavorare insieme per perseguire un obiettivo comune”, fondamento – a parer nostro – di questo ambito disciplinare.

Collaborare è stata una vera e propria ricchezza sia dal punto di vista professionale sia umano: lo scambio di idee, il confronto costante, la ricerca di soluzioni comuni alle questioni che ci hanno più volte sollecitato, sono stati uno stimolo a continuare a lavorare insieme e, talvolta anche ad osare, consapevoli del valore aggiunto che il gioco di squadra può dare.

Tre discipline differenti, tre diversi metodi di ricerca, tre personalità distinte, ma con un tema comune che ci sta a cuore. Abbiamo infatti, deciso di approfondire dal punto di vista economico, giuridico e sociologico il ruolo che l’istruzione ha nel processo di sviluppo globale, prendendo, inoltre, in considerazione il Centro Europeo di Ricerca Nucleare (CERN) di Ginevra come soggetto virtuoso che eroga alta formazione sia nei propri Stati Membri sia nei Paesi in Via di Sviluppo.

La nostra scelta è stata motivata dalla profonda convinzione che la formazione possa essere una vera e propria opportunità per crescere, sia in una dimensione individuale sia in una dimensione comunitaria. L’istruzione permette infatti, ad ogni persona, di mettere a frutto le proprie capacità per la piena realizzazione di sé, dalla quale può

maturare la buona convinzione che valga la pena spendersi per il bene comune.

Giulia Cegani, Silvia Malacarne, Silvia Turati

Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dicembre 2016

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I Ricostruzione giuridica del diritto all'istruzione	6
1. I principali strumenti di natura universale che tutelano il diritto all'istruzione	6
1.1. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo	6
1.2. Il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali	10
1.3. La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo	16
1.4. I testi "politici" sul diritto all'istruzione	18
1.4.1. La Dichiarazione mondiale sull'educazione per tutti	19
1.4.2. il Quadro di azione di Dakar	21
1.4.3. Gli Obiettivi del millennio e il follow up degli Obiettivi di sviluppo del millennio	22
2. La possibilità di ricorso per la violazione del diritto	25
2.1. Premessa	25
2.2. Il Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali	27
2.3. Il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo in merito alle procedure di reclamo	31
3. I principali strumenti di carattere regionale europeo che tutelano il diritto all'istruzione	33
3.1. Premessa	33
3.2. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo	33
3.3. La Carta sociale europea	37
3.4. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	41
4. La possibilità di ricorso per la violazione del diritto all'istruzione negli strumenti a carattere regionale europeo	46
4.1. La Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo	46
4.2. Il Protocollo addizionale alla Carta sociale europea riguardante i reclami collettivi	50
5. Le condizionalità delle istituzioni finanziarie internazionali	52
5.1. La prassi del Fondo Monetario Internazionale sui Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)	53
5.2. La prassi della Banca Mondiale sulle politiche riguardanti l'educazione	55

6. Conclusione: esiste un diritto all'alta formazione?	60
--	----

CAPITOLO II CERN E Alta Formazione.....	65
--	-----------

<i>Parte prima: inquadramento giuridico del CERN.....</i>	<i>65</i>
---	-----------

1. L'organizzazione delle Nazioni Unite per la scienza, la cultura e l'educazione (UNESCO)	65
1.1. Le vicende storiche che hanno portato alla fondazione dell'UNESCO.....	65
1.2. La struttura organizzativa	67
1.2.1. La Conferenza generale.....	67
1.2.2. Il Consiglio esecutivo.....	68
1.2.3. Il Segretariato.....	69
1.3. Il legame tra UNESCO e CERN	70
2. La nascita del Centro Europeo di Ricerca Nucleare.....	71
2.1. Cenni storici	71
2.2. La Convenzione per l'instaurazione del Centro Europeo di Ricerca Nucleare...	74
3. La struttura organizzativa del Centro Europeo di Ricerca Nucleare	79
3.1. Il Consiglio	80
3.2. Il finanziamento del CERN.....	83
3.3. Il regolamento sulle procedure di decisione	85
4. Gli accordi con gli Stati non membri.....	86
4.1. Partecipazione alla vita istituzionale.....	87
4.2. Partecipazione a progetti non istituzionali.....	88

<i>Parte seconda: le iniziative del CERN per la diffusione di alta formazione</i>	<i>90</i>
---	-----------

5. Premessa.....	90
6. Un progetto di cooperazione internazionale patrocinato dall'UNESCO: il progetto SESAME in Medio Oriente	91
6.1. Cenni storici	92
6.2. L'atto costitutivo e la struttura di SESAME	94
6.3. Lo scopo di SESAME in materia di ricerca e alta formazione	96
7. I progetti a collaborazione CERN-UNESCO: la formazione di giovani librai	98
8. Le Scuole del CERN negli Stati membri e nei paesi in via di sviluppo	101
9. I progetti a collaborazione CERN	103

9.1. Il quadro regionale in est Europa di SEENET – MTP.....	103
9.2. Sviluppi futuri di cooperazione istituzionalizzata: le Scuole di fisica negli Stati non membri	104
10. Il knowledge transfer del CERN e il rapporto con le industrie	106
10.1. Tipologie di protezione.....	107
10.1.1. La proprietà intellettuale	108
10.1.2. I brevetti	109
10.2. Tipologia di accordi.....	110
10.2.1. Il partenariato pubblico privato (PPP).....	110
10.2.2. Le licenze a parti terze	113
CONCLUSIONI.....	114
BIBLIOGRAFIA	119
Letteratura	119
Fonti.....	128
Sitografia.....	133

INTRODUZIONE

L'accesso all'istruzione ricopre un'importanza fondamentale per ogni bambina o bambino, in qualsiasi società essi si trovino a vivere. L'istruzione è uno straordinario generatore di sviluppo nella vita di ogni essere umano e molti sono stati gli strumenti di cui si è dotato il diritto internazionale per garantire una giusta tutela a tale principio. Questo elaborato si propone come obiettivo di comprendere se esistano spazi nel diritto internazionale per poter affermare che esiste una garanzia all'accesso all'alta formazione per ogni persona.

Il panorama della legislazione internazionale rivela differenti strumenti giuridici che enunciano l'importanza di impegnarsi a garantire un accesso universale a percorsi di formazione scolastica gratuiti. Dal punto di vista del diritto è fondamentale trovare le basi giuridiche sulle quali si fonda tale libertà. La scelta dei testi giuridici esaminati è volutamente circoscritta, per lasciare maggior spazio ad un confronto tra due tipologie: l'una a carattere universale, l'altra a carattere regionale europeo. Nel primo capitolo si procede alla ricostruzione giuridica del diritto all'istruzione, il cui punto di partenza non può che essere identificato nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, strumento internazionale volto a promuovere la dignità umana di ogni persona, ovunque essa si trovi, da qualsiasi parte del mondo essa provenga, senza distinzioni di sesso, razza, lingua e religione. Proseguendo nell'indagine, si analizza il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, quadro di riferimento giuridico per l'attuazione di parte dei diritti promulgati dalla Dichiarazione universale. L'analisi dei testi giuridici a carattere universale si rivolge poi alla Convenzione sui diritti del fanciullo e ai testi politici che hanno cercato di sensibilizzare nel corso degli ultimi cinquant'anni l'azione degli Stati verso la tutela non solo dell'educazione in forma generica per tutti, ma che hanno soprattutto cercato di

affermare il diritto all'esistenza di un'educazione di base per tutti, bambini e adulti, come fattore di moltiplicazione di sviluppo umano. Proseguendo, ci si sofferma sulla ricerca degli strumenti che consentono un ricorso a procedure di reclamo, quali il Protocollo al Patto sui diritti economici sociali e culturali e quello addizionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo.

Con riferimento ai testi giuridici a carattere regionale si passano in rassegna i testi che a livello europeo hanno sensibilmente incrementato la protezione dei diritti umani, vale a dire la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Carta sociale europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che costituiscono la base giuridica, vincolante per gli Stati contraenti, di libertà e diritti, fra cui il diritto all'istruzione. Si vedrà anche come l'elaborazione dei testi giuridici è stata utile in questi anni a ridefinire l'identità culturale e sociale dell'impegno europeo nella tutela dei diritti fondamentali¹. Così come emerso dall'analisi dei testi a carattere universale, i diritti sociali necessitano dell'adozione successiva della legislazione nazionale delle Parti per avere piena ed effettiva attuazione. Nella fattispecie del diritto all'istruzione si nota come i vari strumenti attribuiscano diritti simili (ma non identici) a soggetti differenti (talvolta sarà il singolo individuo, altre volte i genitori, ecc.). Volendo poi creare un parallelismo con quanto fatto per gli strumenti giuridici a carattere universale, si ricerca quali ricorsi possono essere attivati in merito ad una presunta violazione del diritto all'istruzione.

L'analisi delle condizionalità poste dalle istituzioni finanziarie internazionali nei riguardi del diritto all'istruzione porta poi a discutere della evidente minor importanza da sempre attribuitagli in quanto appartenente alla natura economica, sociale e culturale. Infine, si prova a dare una risposta alla domanda se esiste o meno un diritto all'accesso all'alta formazione.

¹ S. Sciarra, *Les droits sociaux entre européanisation et mondialisation*, in P. Alston, M. Bustelo e J. Heenan (con il contributo di), *L'Union Européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, 2001.

Nel secondo capitolo si studiano alcuni enti che promuovono politiche per ampliare il diritto di accesso all'istruzione. Si analizza così la natura giuridica di un'organizzazione internazionale particolarmente attiva in questo campo dal secondo dopoguerra, l'UNESCO, e le sue molte iniziative nel campo della cultura, dell'educazione e delle scienze. Tale organizzazione ha anche patrocinato la nascita di un istituto di ricerca divenuto ormai importante in tutto il mondo, il Centro Europeo di Ricerca Nucleare (CERN), che costituisce oggi una delle pietre miliari della cooperazione in ambito scientifico e che ha prodotto nel corso di cinquanta anni risultati notevoli nel campo dello studio della fisica nucleare². Il CERN ha a cuore lo sviluppo educativo del genere umano e non è un caso se le sue fondamenta risiedono in un accordo nato sotto gli auspici dell'UNESCO. Pertanto, dopo aver proceduto ad evidenziare sommariamente le vicende storiche che hanno condotto alla sua istituzione, se ne delineano gli aspetti organizzativi e strutturali, se ne constata la personalità giuridica e si analizzano infine i rapporti che instaura con altri soggetti internazionali.

Il CERN infatti non è solo un eccellente polo di ricerca a livello regionale, ma è anche un importante attore che promuove alta formazione visti i molti progetti con i suoi Stati membri e con i paesi in via di sviluppo. È un esempio di cooperazione eccellente tra Stati della stessa regione, un modello che è stato replicato in un'area del mondo particolarmente calda dal punto di vista degli equilibri geopolitici. A tal proposito, si approfondisce l'accordo che ha portato alla nascita dell'organizzazione internazionale SESAME che viene definita "un mini CERN per il Medio Oriente"³, anch'essa patrocinata da UNESCO, e promotrice di scambi per giovani scienziati nello studio dell'alta fisica energetica. CERN e UNESCO hanno lavorato anche ad altri progetti come i corsi di formazione organizzati per giovani librai nel continente africano e qui descritti.

² Avanza questa tesi in primis L. Kowarski, *The Making of CERN – An Experiment in Cooperation*, in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 1955, p. 354 ss., e C. J. Bakker, *CERN as an Institute for International Cooperation*, in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 1960, p. 55 ss.

³ H. Schopper, *SESAME: un mini-CERN pour le Moyen-Orient*, in *Courrier CERN*, pubblicazione marzo 2000.

L'esperienza dei formatori e docenti che lavorano a Ginevra non si limita alla sola ricerca tra le mura del Centro ma viene aperta alla diffusione tra studenti universitari attraverso alte scuole di fisica, di cui il CERN è diretto promotore, sviluppate in tre differenti regioni del mondo (Stati membri, America Latina e Asia). Si vuole anche dare nota di due progetti a partnership CERN che possono costituire, se istituzionalizzati da accordi formali di cooperazione, un terreno interessante per sviluppi futuri nel contesto balcanico e africano. Infine, trova spazio l'analisi di differenti forme di proprietà intellettuale che il CERN utilizza per la diffusione della conoscenza prodotta nei suoi laboratori, e delle sue scoperte. Pare importante infatti soffermarsi sia sulle tipologie di protezione che sulla tipologia di accordi che tutelano il lavoro di ricerca continua e costante ai fini del miglioramento delle innovazioni tecnologiche, e che creano sviluppo per la società che ne beneficia.

Un accenno merita la redazione di questo lavoro che si è avvalorato di un approccio sperimentale: l'indagine sulla connessione che sussiste tra alta formazione e sviluppo umano è stata infatti supportata da una piccola ricerca sul campo, presso il CERN di Ginevra. La ricerca dei testi giuridici si è svolta in parte nella biblioteca del Centro e molti sono stati gli articoli accademici utilizzati a riguardo. Larga parte della tesi è dedicata allo studio di atti internazionali e delle organizzazioni fra le quali UNESCO, Banca Mondiale e CERN, mentre sono stati utilizzati testi di natura accademica per procedere alla redazione della prima parte.

Sotto il profilo terminologico scelgo di adottare le linee della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, con riferimento all'articolo 2 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, identifica nel termine "istruzione" il concetto generale, e in particolare comprensivo del primo periodo di scolarizzazione del bambino, quando si verifica quel processo attraverso il quale una società trasmette le proprie convinzioni e la propria

cultura. Dal secondo periodo di formazione scolastica in poi ci si riferirà anche al termine “educazione”, con cui si indicherà la <<trasmissione di sapere e lo sviluppo intellettuale>>⁴. In generale il termine “istruzione” pare il più appropriato per tradurre dall’inglese la parola *education*, e dal francese la parola *éducation*.

⁴ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 25 febbraio 1982, *Campbell e Cosans c. Regno Unito*, ricorsi n. 7511/76, 7743/76.

CAPITOLO PRIMO

RICOSTRUZIONE GIURIDICA DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

1. I PRINCIPALI STRUMENTI DI NATURA UNIVERSALE CHE TUTELANO IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

1.1. LA DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il diritto all'istruzione figura nello strumento più importante adottato a livello internazionale in materia di protezione dei diritti umani, ossia la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁵. Essa contiene l'enunciazione di principi essenziali e imprescindibili per ogni persona, recepisce le volontà degli Stati che all'epoca volevano esprimere in tal modo la volontà di garantire libertà, tutele e diritti per ogni singolo essere umano, per arrivare alla realizzazione dello spirito di fratellanza tra le Nazioni e i popoli che riconoscono nella Dichiarazione le linee guida per il raggiungimento della pace. Nonostante essa sia una risoluzione dell'Assemblea Generale, per cui non classificabile come fonte autonoma di norme internazionali generali, dal punto di vista sostanziale viene invece difesa con forza da una parte dei suoi membri⁶. Pur non accordando forza vincolante, la Dichiarazione svolge un ruolo importante ai fini dello sviluppo del diritto internazionale e della codificazione dei suoi principi in strumenti che producano obblighi nei confronti delle Parti. Anche il diritto all'istruzione è un principio riconosciuto ad ogni essere umano tanto che l'articolo 26 della Dichiarazione afferma che:

- ogni individuo ha diritto all'istruzione;

⁵ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1948, *Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo*, UN Doc. 217 (III) A.

⁶ Nella fattispecie i Paesi occidentali; si veda a tal proposito B. Conforti, *Diritto internazionale*, VIII edizione, Napoli, 2010.

- l'istruzione deve essere gratuita, almeno quella primaria, e obbligatoria; inoltre la formazione tecnica deve essere generalmente fruibile, così come l'alta istruzione deve essere generalmente accessibile sulla base dei propri meriti.
- l'istruzione deve essere diretta verso il pieno sviluppo della persona.

Il soggetto titolare del diritto all'istruzione dunque risulta essere ogni persona, che deve poter accedere gratuitamente all'insegnamento. Tra i beneficiari dell'articolo appare anche la società nel suo complesso: il diritto all'istruzione infatti è a beneficio della collettività in quanto portatrice di valori che devono tendere alla pace e all'uguaglianza, alla democrazia e allo sviluppo umano. Ad ogni Stato è riservata la responsabilità di pensare il proprio programma nazionale di istruzione in relazione alla propria situazione finanziaria e ai propri oneri statali.

Nella Dichiarazione la formulazione degli obblighi espressi dal diritto all'istruzione è positiva, cioè definisce comportamenti che fanno o danno accesso al godere del diritto, e generalmente sottolinea che ci si stia riferendo a diritti che ricadono nella sfera economica, sociale e culturale⁷. Effettivamente il diritto all'istruzione sarà poi ripreso nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali⁸; per alcuni commentatori⁹ però esso racchiuderebbe in sé più tipologie di diritti e sarebbe più opportuno farlo ricadere nella sfera dei diritti civili e politici¹⁰, perché

⁷ E. Brems, *Human rights: Universality and Diversity*, L'Aja, 2001.

⁸ Patto internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, New York, 16 dicembre 1966, in vigore dal 3 gennaio 1976. Questo Patto tutela i diritti di seconda generazione, ossia quelli riguardanti le libertà economiche e sociali della persona.

⁹ Si vedano i lavori di L. Citarella, *Droit à l'éducation primaire obligatoire et gratuite nature juridique de la norme*, e Y. Daudet, *Les instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'éducation*, in C. Zanghì, K. Vasak (a cura di), *Le droit fondamental à l'éducation: Le droits et les obligations qui découlent des instruments internationaux : Messina, 23-24 novembre 2001, tavola rotonda organizzata sotto il patrocinio dell'UNESCO*, Torino, 2003; S. J. Klees, N. Thapliyal, *The right to education: The work of Katarina Tomasevski*, in *Comparative Education Review*, 2007, p. 497 ss; Leah K. McMillan, *What's in a right? Two variations for interpreting the right to education*, in *International Review of Education*, 2010, p. 531 ss.; P. Alston, M. Robinson, *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford, 2005.

¹⁰ General Comment No. 11 del 10 maggio 1999, *Plans of Action for Primary Education*, E/ 1992/23, par. 2, CESCR.

consente il pieno raggiungimento per ogni individuo della propria indipendenza e della propria maturità e segnala l'entrata nella società adulta. Una persona senza istruzione viene privata dell'accesso a moltissime opportunità e alla conoscenza dei propri diritti e dei propri doveri; la mancanza di opportunità di una formazione scolastica per un bambino, spesso va a rinforzare una violazione dei suoi diritti umani¹¹. Proprio per questo, a più riprese, nel corso degli ultimi sessanta anni il diritto internazionale ha cercato di tutelarlo e attuarlo attraverso strumenti di carattere universale, talvolta classificandolo come un elemento giuridicamente vincolante per gli attori della comunità internazionale, il più delle volte inserendolo all'interno di dichiarazioni, programmi di attuazione e obiettivi in via di attuazione. Generalmente si tende a considerarlo come un diritto a realizzazione progressiva¹², la cui applicazione non può essere immediata ma necessita da parte degli Stati di un'attività che generalmente implica oneri finanziari; in questo modo il diritto è subordinato, o condizionato, alla situazione economica dello Stato¹³.

Il filone del *human rights-based approach*¹⁴ spinge a ripensare al concetto di istruzione come diritto umano, integrandolo così nella sfera dei diritti inalienabili di ogni essere umano. La questione è emersa a più riprese nel corso delle conferenze internazionali sia concernenti l'ambito dei diritti umani, sia quelle che hanno riguardato in maniera più specifica il diritto all'istruzione¹⁵, fino ad arrivare alla più recente Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la

¹¹ Estremamente chiari su questo punto sono i lavori dello Special Rapporteur per l'Educazione per conto delle Nazioni Unite, Katarina Tomasevsky. Ha prodotto, fra gli altri suoi lavori, quattro pubblicazioni chiamate *primers* per aggiornare sullo stato di effettività del diritto all'istruzione. Si veda in particolare K. Tomasevsky, *Primers on the right to education*, Gothenburg, 2001.

¹² Y. Daudet, *Les instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'éducation*, cit.

¹³ C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, III edizione, Torino, 2013.

¹⁴ Il programma delle Nazioni Unite nato nel 2003, che afferma quanto già dichiarato nella Convenzione di Vienna sui Diritti Umani, ossia di considerare tutti i diritti umani legati tra loro in maniera indissolubile e fondamentali, nella loro integrità, al raggiungimento della pace e della libertà.

¹⁵ Risoluzione delle Nazioni Unite del 23 marzo 2011, *United Nations Declaration on Human Rights Education and Training*, UN Doc. A/RES/66/137 del 19 dicembre 2011.

formazione in materia di diritti umani¹⁶. Essa è un documento di natura non giuridicamente vincolante che sintetizza il percorso che, dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, mette in relazione l'educazione ai diritti umani e al loro apprendimento attraverso di essa. La Dichiarazione si propone così come documento d'indirizzo per l'implementazione dell'educazione ai diritti umani e come garanzia del diritto a qualsiasi tipologia di istruzione.

La Dichiarazione Universale rimane il principale punto di riferimento per un'analisi formale dei diritti umani. Due poi sono gli strumenti giuridici internazionali che, basandosi sui principi contenuti nella Dichiarazione, hanno suddiviso il panorama dei diritti umani in due categorie: il Patto sui diritti civili e politici (ICCPR)¹⁷ e il Patto sui diritti economici, sociali e culturali (ICESPR). Sebbene inizialmente furono presi in esame solo i diritti civili e politici, l'Assemblea Generale decise di predisporre in seguito due strumenti separati per disciplinare categorie di diritti differenti nella loro natura, nel loro ambito di applicazione e non da ultimo, nell'implicazione ideologica che essi comportavano¹⁸. La divisione in due patti distinti infatti risale a motivazioni di ordine prevalentemente politico: a partire dagli anni Sessanta la divisione in sfere di influenza occidentale ed orientale dei paesi della comunità internazionale rispecchiava la scelta di tutelare rispettivamente i diritti civili e politici da un lato, e quelli economici, sociali e culturali dall'altro. Si escluse pertanto di adottare un testo che raggruppasse l'intero panorama dei diritti umani, dal momento che avrebbe potuto verificarsi l'eccessiva opposizione da parte di uno dei due blocchi e di conseguenza, la mancata adozione dello strumento internazionale in questione. Inoltre si aggiungeva un ulteriore impedimento di carattere giuridico: l'analisi del tempo credeva che i diritti civili e politici fossero da ritenere diritti di

¹⁶ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2011, *United Nations Declaration on Human Rights Education and Training*, UN Doc. A/RES/66/137 del 16 febbraio 2012.

¹⁷ Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, New York, 16 dicembre 1966, in vigore dal 23 marzo 1976. Il Patto tutela i diritti di prima generazione, ossia i diritti riguardanti la libertà della persona fisica e della sua libertà morale e socio politica.

¹⁸ C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, III edizione, cit.

“prima generazione”, e dunque direttamente applicabili, mentre i diritti con natura economica, sociale e culturale potessero considerarsi di “seconda generazione” e necessitassero per questo della legislazione interna per essere applicati¹⁹.

I due Patti traducono in norme i principi contenuti nella Dichiarazione Universale, dal momento che non è importante solamente dichiarare che “tutti godono del diritto all’istruzione” ma prevedere un quadro giuridico di riferimento entro cui far valere il carattere precettivo di tali obblighi. Nonostante l’analisi del diritto più recente²⁰ tenda a considerare tutto il panorama dei diritti umani come indivisibili²¹, permane una netta differenziazione tra i due gruppi. L’articolo 26 della Dichiarazione Universale che afferma il diritto all’istruzione è trasposto nell’articolo 13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

1.2. IL PATTO INTERNAZIONALE RELATIVO AI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

Il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali venne adottato il 16 dicembre del 1966²², entrò in vigore il 3 gennaio del 1976²³ e ha carattere giuridicamente vincolante per gli Stati che l’anno successivamente ratificata.

Come visto sopra, il patto tutela i diritti di seconda generazione, riguardanti cioè la sfera economica, sociale e culturale, tra cui il diritto all’istruzione disposto dall’articolo 13 e dall’articolo 14 del Patto: le norme prevedono un obbligo di

¹⁹ G. Malinverni, *Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite*, in F. Bestagno (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali: Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009, p. 181 s.

²⁰ Si veda per esempio G. Malinverni, *Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite*, cit.

²¹ Dichiarazione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 25 giugno 1993, *Vienna Declaration and Programme of Action*, adottata dalla Conferenza Mondiale sui Diritti Umani.

²² Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1966, UN Doc. A/RES/2200 (XXI) del 16 dicembre 1966.

²³ Secondo le disposizioni di cui all’articolo 27 del Patto.

natura precettiva immediata nel caso della fornitura dell'istruzione primaria (su cui si sofferma in particolar modo l'articolo 14), ma un obbligo ad azione progressiva per quanto riguarda istruzione secondaria e terziaria. In particolare l'articolo 13 del Patto prevede che:

- gli Stati parte riconoscano il diritto all'istruzione per tutti;
- l'istruzione primaria sia obbligatoria e gratuita;
- l'istruzione secondaria, in tutte le sue forme, sia disponibile universalmente e il suo accesso venga progressivamente reso gratuito;
- l'istruzione terziaria sia resa accessibile per tutti, sulla base delle proprie capacità e dei propri mezzi, ed in particolare arrivi ad essere progressivamente gratuita;
- venga garantita l'istruzione fondamentale per ogni individuo.

A seguire l'articolo 14 dispone che lo Stato che non dovesse essere in grado al momento dell'adesione al Patto di fornire alla propria popolazione la prestazione gratuita e senza onere di tasse dell'accesso all'istruzione primaria, abbia un numero limitato di anni (ragionevolmente due) entro cui rendere effettivo tale diritto. Qualora poi lo Stato dovesse riscontrare un serio limite in relazione alle sue finanze, secondo l'articolo 2 del Patto, ha il diritto e il dovere di rivolgersi alla cooperazione internazionale per ricevere assistenza. Con riferimento all'insegnamento secondario, il Patto afferma che esso debba essere "generalmente accessibile" a tutti; ciò implica che allo Stato sia lasciata una libertà, e una responsabilità maggiore nell'attuazione della norma. Inoltre l'istruzione secondaria deve essere "introdotta gratuitamente in via progressiva": pertanto si pone un obbligo per lo Stato di prevedere, sia pur attraverso passi graduali, una strategia educativa che metta in atto l'accesso universale alla formazione scolastica secondaria per tutta la popolazione. Il diritto all'istruzione terziaria si pone sulla stessa scia della precedente, specificando che debba essere "generalmente accessibile" nelle sue differenti forme, ma si aggiunge "sulla base

delle capacità” di ogni individuo, siano esse basate sulle competenze o sulla propria esperienza. Nel Patto viene fatto riferimento ad un’ “istruzione fondamentale” che ogni individuo dovrebbe ottenere. Essa non coincide semplicemente con l’istruzione primaria ma con il panorama più ampio delle necessità primarie di conoscenza a cui ogni individuo ha diritto, per cui non devono essere previsti limiti di età o di genere, includendo ogni bambino, adulto o anziano. Viene riconosciuta come parte integrante e integrale di ogni persona e sottolinea la dimensione civile e politica del diritto all’istruzione, dal momento che esso costituisce il mezzo di realizzazione e partecipazione alla società per ogni individuo, oltre a favorire la pace tra le nazioni e i popoli.

Il fatto che il diritto all’istruzione abbia obiettivi a carattere progressivo non significa che le norme in questione siano prive di natura precettiva, come si evince dal *General Comment n. 13*²⁴ e dal *General Comment n. 11*²⁵, ossia osservazioni generali che aiutano gli Stati a non interpretare i diritti contenuti nel Patto in maniera eccessivamente restrittiva, definiscono la portata dei diritti e delineano gli obblighi per gli Stati parte²⁶. I *Comments* sono elaborati dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, organo che, a differenza di altri treaty bodies delle Nazioni Unite che fondano la propria base giuridica sul Patto annesso, nacque come gruppo di esperti incaricati di seguire l’implementazione del Patto e venne successivamente trasformato in Comitato tramite risoluzione ONU a metà degli anni Ottanta²⁷.

Con specifico riferimento al diritto all’istruzione disposto dall’articolo 13 del Patto, il *General Comment n. 13* si propone di assistere gli Stati parte ad implementare il Patto e soddisfare in questo modo gli obblighi previsti; pertanto le parti contraenti devono assicurarsi che l’accesso all’istruzione rispetti alcuni

²⁴ CESCR General Comment No. 13 del 8 dicembre 1999, *The right to education*, E/C.12/1999/10.

²⁵ CESCR General Comment No. 11 del 10 maggio 1999, *Plans of Action for Primary Education*, E/ 1992/23.

²⁶ G. Malinverni, *Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite*, cit.

²⁷ Il Comitato, creato tramite la risoluzione ONU 1985/17 del 28 maggio 1985, è incaricato di monitorare l’implementazione del Patto ESCR.

criteri senza i quali la norma non potrebbe essere resa effettiva a pieno per i soggetti titolari del diritto. Nella sua analisi dell'articolo 13 il Comitato si è espresso in maniera dettagliata sulla disponibilità di strutture e materiali didattici perché siano garantiti gli strumenti e le strutture, ma anche i servizi sanitari, l'acqua e il cibo, elementi che potrebbero sembrare secondari ma in realtà assumono un aspetto rilevante se si pensa alle possibilità per lo Stato di garantire, dipendentemente al proprio contesto di riferimento, tali servizi a tutta la popolazione. Il Comitato si è inoltre soffermato sulle condizioni che potrebbero essere causa di discriminazione nell'accesso al diritto all'istruzione. Nel corso del tempo l'ordinamento in materia si è dotato di molti strumenti sia a carattere universale che regionale²⁸, per assicurare che la discriminazione non ostacoli il percorso di formazione di ogni individuo. Lo stesso Patto ESCR regola all'articolo 2 il divieto di discriminazione, e attribuisce carattere immediato all'attuazione di tali norme. Di conseguenza qualsiasi forma di discriminazione attuata nei confronti dell'accesso al diritto all'istruzione dovrebbe essere considerata come una violazione di tale diritto. Inoltre il carattere di accessibilità alla formazione scolastica deve essere garantito anche da un punto di vista fisico ed economico. Il comitato precisa infine al paragrafo 34 del *Comment* che il principio di non discriminazione viene esteso a tutti gli individui che, in età di scolarizzazione, siano presenti sul territorio dello Stato contraente, siano essi appartenenti ad un'altra nazionalità o godano di uno status particolare sotto il profilo internazionale (status di rifugiato politico o protezione internazionale), o abbiano un particolare profilo legale (per esempio detenuti). Un ultimo aspetto importante da tutelare quando si parla di diritto all'istruzione è l'adattabilità del percorso di formazione scolastica rispetto alla società in cui si colloca; ma qualsiasi sia il background sociale e culturale di un individuo, lo Stato deve saper

²⁸ Il Comitato redattore del General Comment n. 13 ricorda che alcuni strumenti le sono stati particolarmente utili nell'interpretazione della norma: la Convenzione UNESCO contro la Discriminazione in materia di Educazione, la Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le Donne, la Convenzione Internazionale contro ogni forma di Discriminazione Razziale, la Convenzione sui Diritti del Fanciullo e la Convenzione ILO sulle Popolazioni Indigene e Tribali del 1989.

corrispondere ai bisogni di tutti i soggetti titolari del diritto. Il Comitato ha analizzato a seguire l'articolo 14 nel suo *General Comment n. 11*, invitando gli Stati parte che non dovessero riuscire ad adempiere alla norma, a presentare un piano dettagliato redatto secondo criteri specificati dallo stesso Comitato (paragrafo 3).

Il Comitato precisa inoltre l'importanza di assicurare la libertà accademica nell'insegnamento per i docenti e gli insegnanti, unitamente alla libertà di apprendimento per coloro che vengono istruiti. Pertanto viene proclamata la libertà di esprimere il proprio parere, accogliere o essere in disaccordo con il parere accademico di colleghi; allargando lo sguardo, la libertà nel godere del diritto all'istruzione deve essere garantita ai genitori, perché siano liberi nella scelta dell'istituzione che più si adatta alle proprie convinzioni e al proprio credo religioso.

Venendo agli obblighi del Patto, gli Stati risultano essere i principali responsabili della tutela e conseguentemente dell'applicazione delle norme. Come detto sopra non deve deviare il carattere "progressivo" del diritto all'istruzione, da interpretarsi non come un venir meno dell'impegno statale, quanto piuttosto come un costante e specifico impegno da parte delle parti contraenti verso la piena realizzazione dell'articolo il più velocemente ed efficacemente possibile, considerando che lo Stato contraente è vincolato su piani differenti rispetto al tipo di istruzione che dovrà fornire. Il Comitato pertanto ricorda che il primo e più importante diritto da tutelare è l'accesso immediato alla formazione primaria, seguono (in forma progressiva, attraverso piani strategici nazionali che prevedano misure, indicatori e politiche per il raggiungimento dell'obiettivo) l'istruzione secondaria e terziaria. Tali obblighi poi comprendono il rispetto, la protezione e il raggiungimento da parte degli Stati contraenti. L'obbligo di rispetto comporta l'evitare comportamenti che possano ostacolare o prevenire il diritto all'istruzione; l'obbligo di protezione porta gli Stati ad intervenire qualora parti terze interferiscano con il godimento di tale diritto; infine l'obbligo di

raggiungimento prevede che le parti prendano misure che sostengano gli individui e le loro comunità nella piena soddisfazione del diritto e più in generale di tutte le norme regolate dall'articolo 13 del Patto (paragrafo 47). La violazione del diritto all'istruzione potrebbe essere il risultato di una azione diretta da parte dello Stato contraente come l'adozione di una legge che discrimini le bambine nell'accesso all'insegnamento primario; oppure in modo differente, potrebbe essere il risultato di un atto di omissione, cioè del mancato raggiungimento di una disposizione di cui all'articolo 13 come la mancata introduzione dell'accesso diretto, gratuito e universale all'istruzione primaria. Qualora lo Stato dovesse essere ritenuto responsabile, l'individuo titolare del diritto potrebbe decidere di ricorrere agli strumenti che il Patto prevede in caso di violazione dello stesso²⁹. Ad ulteriore tutela del diritto all'istruzione il Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani ha istituito nel 1998³⁰ l'Inviato Speciale per l'Istruzione, a cui è stato confermato il mandato nel 2008³¹. L'Inviato ha il compito di monitorare l'azione degli Stati in merito all'applicazione dell'articolo 13, di produrre documenti di sintesi e rapporti da inviare al Consiglio e all'Assemblea Generale, di organizzare, qualora lo ritenesse opportuno, visite sul territorio degli Stati parte. Esso affianca così il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali come strumento di deterrenza e di controllo nell'esercizio della tutela del diritto all'istruzione da parte degli Stati membri.

Parrebbe evidente dunque che lo Stato debba garantire un minimo livello di diritti³² che includono l'accesso diretto, universale e gratuito all'istruzione primaria e una strategia per il raggiungimento dei medesimi obiettivi per

²⁹ Vedi *infra*, par. 2.

³⁰ Risoluzione della Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite del 17 aprile 1998, UN Doc. 1998/33.

³¹ Risoluzione della Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite del 18 giugno 2008, *The Right to Education*, UN Doc. 8/4.

³² Il Comitato prevede l'esistenza di un minimo livello di diritti come l'obbligo di assicurare la presenza di istituzioni pubbliche gratuite e programmi educativi non basati su forme di discriminazione; più in generale di garantire una forma di istruzione conforme ai parametri elencati dall'articolo 13 per ogni individuo.

educazione secondaria e alta formazione. Esistono poi altri soggetti responsabili della messa in atto tale diritto: essi si collocano su un piano differente rispetto agli Stati parte poiché agiscono a livello internazionale attraverso la cooperazione tra loro e con gli Stati per il pieno raggiungimento dei diritti tutelati dal Patto ESCR. Essi sono l'UNESCO, l'UNDP, UNICEF e ILO, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale³³, oltre alle banche regionali dello sviluppo. Tali istituzioni finanziarie internazionali devono prestare attenzione nell'attuazione del diritto relativamente alle loro politiche e ai loro programmi di aggiustamento.

1.3. LA CONVENZIONE INTERNAZIONALE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO

La Convenzione sui Diritti del Fanciullo (CRC)³⁴ venne adottata largamente e in modo abbastanza celere³⁵, attestando la ferma volontà degli Stati della comunità internazionale di voler attuare grazie a norme di carattere precettivo la protezione dei minori di tutto il mondo. Il testo risulta giuridicamente vincolante per gli Stati che hanno firmato e ratificato lo strumento. Gli impegni sottoscritti nella CRC sono stati successivamente ribaditi nella Dichiarazione di Vienna sui diritti umani, dove, tra gli altri impegni, si ricorda agli Stati parte di continuare a perseguire le responsabilità e gli obblighi assunti alla ratifica della CRC (articolo 4), con particolare riferimento a quei diritti a carattere progressivo che potrebbero essere oggetto di ritardi nell'adempimento da parte degli stessi Stati. Tra questi vi è certamente il diritto all'istruzione.

L'articolo 28 della Convenzione dispone che, nella prospettiva che il diritto all'istruzione sia raggiunto in maniera progressiva, gli Stati debbano:

³³ Vedi *infra*, par. 5.

³⁴ Convenzione sui Diritti del Fanciullo, New York, 20 novembre 1989, in vigore dal 2 settembre 1990.

³⁵ Mancano tuttavia all'appello alcuni paesi della comunità internazionale, tra cui gli Stati Uniti d'America che ad oggi hanno solo proceduto alla firma senza apportare la ratifica alla Convenzione, perciò non ne sono ancora parte.

- assicurare l'istruzione obbligatoria e universale per tutti;
- prevedere differenti modalità e forme sotto cui possa rientrare l'insegnamento di tipo secondario, che esso sia accessibile in maniera gratuita e, ove fosse possibile, siano previsti sostentamenti finanziari;
- rendere accessibile l'alta formazione sulla base delle capacità e dei mezzi di ogni individuo;
- prevedere misure appropriate affinché si riduca il tasso di abbandono scolastico.

Tra le altre disposizioni dell'articolo 28, il paragrafo 2 invita gli Stati contraenti a promuovere la cooperazione internazionale perché si arrivi nel mondo all'eliminazione dell'analfabetismo, con particolare attenzione ai paesi in via di sviluppo. Nonostante tali obblighi ricalchino quelli emanati dall'articolo 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, si nota una sostanziale differenza; l'articolo 28 della CRC afferma il raggiungimento "progressivo" del diritto all'istruzione (primo paragrafo dell'articolo). Agli Stati parte pertanto, è lasciato un margine di flessibilità per il raggiungimento delle norme espresse dall'articolo, nella consapevolezza che sia necessario fornire allo stesso tempo misure contingenti al semplice accesso all'istruzione come un ambiente sano, affinché il minore sviluppi le conoscenze necessarie al proprio sviluppo³⁶.

Il soggetto titolare del diritto all'istruzione è il fanciullo, ossia ogni individuo al di sotto del diciottesimo anno di età. Il bambino, secondo quanto disposto dall'articolo 12, acquista il diritto di poter partecipare ad un processo giudiziario nazionale che lo veda coinvolto sia direttamente che indirettamente attraverso la forma della rappresentanza previo suo consenso, e di poter essere ascoltato in quella circostanza, secondo le disposizioni della legge nazionale dello Stato. I soggetti titolari possono far valere il proprio diritto leso attraverso norme

³⁶ C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit.

procedurali espresse dal protocollo opzionale ³⁷, che dà ulteriormente forza precettiva agli obblighi espressi dalla Convenzione³⁸.

Gli Stati sono obbligati a fare rapporto al Comitato per i Diritti del Fanciullo, formato da 18 esperti indipendenti³⁹, un organo incaricato di vigilare sul rispetto del trattato e di ricevere i report che gli Stati devono sottoporre ogni cinque anni (articolo 43 della Convenzione sui diritti del Fanciullo). Il in virtù dell'articolo 44, il Comitato si avvale inoltre dei rapporti delle agenzie non governative e delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite per suggerire agli Stati parte della Convenzione gli ulteriori passi e le eventuali misure da incrementare per l'adempimento delle proprie responsabilità.

1.4. I TESTI "POLITICI" SUL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

Si procederà ora con l'analisi di testi contenenti norme cosiddette di "soft law", o di diritto morbido, ossia con natura prettamente politica e non giuridicamente vincolante dal punto di vista del diritto internazionale ma che, secondo il Conforti, possono costituire l'avvio alla formazione di norme consuetudinarie o la premessa della conclusione di accordi internazionali che ne riprendano il contenuto⁴⁰.

³⁷ Risoluzione delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2011, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure*, UN Doc. A/RES/66/138 del 27 gennaio 2012.

³⁸ Vedi *infra*, par. 2.

³⁹ La lista degli esperti è pubblicata sul sito del Comitato, www.ohchr.org.

⁴⁰ Questa prassi è particolarmente evidente per le Dichiarazioni di principi dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit.

1.4.1. LA DICHIARAZIONE MONDIALE SULL'EDUCAZIONE PER TUTTI

Uno dei più importanti documenti di natura programmatica in materia di diritto all'istruzione è la Dichiarazione Mondiale di Jomtien (Tailandia) del 1990⁴¹. I delegati di più di un centinaio di nazioni, rappresentanti delle organizzazioni non governative e delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, insieme ad esperti nel settore dell'istruzione si ritrovarono in quell'occasione per discutere dei principali ostacoli che si erano frapposti fino a quel momento al raggiungimento di un accesso equo ed universale all'istruzione primaria nel mondo. Si ribadiva inoltre che gli sforzi compiuti fino a quel momento dovevano continuare ad essere implementati; come risultato della Conferenza, le volontà di tutti i partecipanti furono espresse nella Dichiarazione di Jomtien e nel Quadro di azione per soddisfare i Bisogni Primari dell'Istruzione, utilizzate come linee guida per l'implementazione della Dichiarazione. Circa quaranta anni più tardi della Dichiarazione universale sui Diritti dell'Uomo, si era consapevoli che il diritto all'istruzione non era stato ancora garantito a livello internazionale poiché ancora molti erano gli episodi di violazione nel mondo: circa 100 milioni di bambini nel mondo non avevano avuto la possibilità di ricevere almeno un'istruzione di base, e di questi almeno 60 milioni erano bambine; inoltre più di 960 milioni di adulti, di cui due terzi donne, risultavano analfabeti nel 1990.⁴² Maggiori sforzi dovevano così essere fatti dai rappresentanti delle nazioni, sforzi che si sarebbero poi concretizzati all'inizio del nuovo millennio grazie ad altri testi di natura programmatica, ma con un forte senso politico⁴³.

La Dichiarazione ebbe il pregio di essere uno dei primi importanti punti di arrivo per esprimere a livello universale il diritto ad un'istruzione di base per ogni

⁴¹ World Conference on Education for All Meeting Basic Learning Needs and Framework For Action to Meet Basic Learning Needs, Jomtien, 5-9 marzo 1990.

⁴² Dati UNESCO.

⁴³ Vedi *infra*, par. 1.4.2 e 1.4.3.

essere umano⁴⁴. Nella Dichiarazione infatti si invita a garantire il diritto ad una formazione di base (articolo 3), da intendersi come l'insegnamento primario, per ogni adulto o bambino che non l'abbia ancora ricevuta. Gli obiettivi prioritari sono che tale istruzione sia universalmente accessibile e di qualità. Altri articoli della Dichiarazione sono dedicati ad un maggiore sforzo nello stringere la cooperazione tra le nazioni, oltre che all'impegno di dedicare maggiori risorse finanziarie sia pubbliche che private al fine di raggiungere il più velocemente possibile lo scopo anche in quei paesi le cui finanze risultano particolarmente instabili tali da non poter rendere immediatamente effettivo il diritto all'istruzione di base. Una maggiore attenzione viene dedicata agli sforzi che devono essere profusi nei Paesi in via di sviluppo, all'attenzione verso l'educazione di donne e bambine, alle esigenze delle popolazioni indigene, dei gruppi minoritari e delle persone affette da disabilità, alla cura per garantire tutti i livelli di istruzione anche alle popolazioni sottoposte a particolari traumi come i rifugiati.

Le previsioni della Dichiarazione hanno poi dato esito a linee guida da attuare per raggiungere alcuni obiettivi specifici⁴⁵ espressi da Quadri di Azione adottati in occasione di Forum che si svolgono ogni anno sotto i lavori preparatori di UNESCO, UNICEF, World Bank, altre banche per lo sviluppo, gruppi della società civile e rappresentanti dei governi, a cui vi partecipano esperti di tutto il mondo nel campo dell'istruzione.

⁴⁴ K. Singh, *Responsabilité des Etats et des organisation internationales pour l'éducation de base découlant du cadre d'action de Dakar (2000)*, in C. Zanghì, K. Vasak (a cura di), *Le droit fondamental à l'éducation: Le droits et les obligations qui découlent des instruments internationaux : Messina, 23-24 novembre 2001*, cit.

⁴⁵ Tra i quali ricordiamo per esempio "l'accesso universale e il completamento, di insegnamento primario, o qualsiasi altro livello più alto, entro l'anno 2000".

1.4.2. IL QUADRO DI AZIONE DI DAKAR

Con l'intento di riprendere quanto affermato già in precedenza a Jomtien in Thailandia e verificare la messa in atto degli obblighi da parte degli Stati nel campo dell'istruzione, viene proclamato il Quadro di Azione di Dakar come rapporto conclusivo del World Education Forum tenutosi nel 2000 nella capitale del Senegal. L'incontro ad inizio millennio, in virtù del clima politico internazionale che spingeva gli Stati a prendere impegni seri e concreti verso gli Obiettivi del Millennio (poi adottati nel settembre dello stesso anno), fu così l'occasione propizia per trasformare l'annuale report di fine Conferenza in un quadro di Azione per un sforzo comune verso impegni collettivi nel campo dell'istruzione.

L'implicazione giuridica del Quadro di azione di Dakar è stata chiarita in un documento informale di un gruppo di esperti dell'UNESCO l'anno successivo al Forum di Dakar⁴⁶. Nel documento si ricorda che il Quadro di azione per l'anno 2000 rinforza il fondamento politico del diritto all'istruzione. Aderendo a tale documento di natura programmatica e che pertanto non dà luogo a sanzioni nel caso una parte contraente non rispetti gli obblighi dichiarati, i governi delle nazioni hanno espresso in quell'occasione l'impegno di adattare le proprie legislazioni affinché siano conformi alla tutela del diritto, ossia che le proprie costituzioni garantiscano l'accesso almeno ad una forma di istruzione primaria gratuita ed universale. Ancora una volta, come nella Dichiarazione del 1990, l'obiettivo più stringente viene identificato nell'accesso a quel panorama di *basic learning needs*, ossia i bisogni basilari di istruzione, identificabili con il ciclo di istruzione primaria per ogni essere umano della Terra. A proposito del concetto di formazione di base, quando venne adottata la Dichiarazione Universale sui

⁴⁶ Risoluzione UNESCO del 23 marzo 2001, Parigi, *Rapport sur les mesures prises par l'UNESCO pour renforcer son action et l'application de la résolution 30 C/15 sur le droit à l'éducation*, Doc. ED/2001/CLD/, ottobre 2001.

Diritti dell’Uomo non era chiaro cosa avrebbe dovuto garantire il diritto all’istruzione. Con il tempo si è arrivati a identificare un diritto all’accesso ad una forma base di istruzione, identificato e sancito poi nel Quadro di Azione di Dakar, come il diritto all’insegnamento primario (o a qualsiasi forma di insegnamento che coinvolga lo sviluppo del bambino nelle sue prime fasi di sviluppo scolastico). Il concetto di istruzione di base allarga il significato rispetto alla formazione scolastica primaria, comprendendo un livello minimo più ampio di competenze che il bambino, e qualsiasi individuo, deve raggiungere per poter condurre in maniera autonoma la sua vita.

Per quanto la tappa di Dakar ripercorra gli obblighi espressi dall’articolo 13 del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e costituisca un tassello importante per la comunità internazionale verso il raggiungimento dell’istruzione primaria accessibile universalmente, siamo di fronte ad un testo di natura non precettiva, un’ emanazione di impegni dichiarati da una serie di organismi riuniti in un forum che non gode di soggettività internazionale. Nonostante il Quadro di azione di Dakar non sia vincolante, permane nel testo un valore morale, confermato nei primi passaggi del Quadro di Azione quando si afferma che l’istruzione è un diritto umano fondamentale, il necessario mezzo per prendere parte in modo attivo e consapevole alla società.

1.4.3. GLI OBIETTIVI DEL MILLENNIO E IL FOLLOW UP DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO

All’inizio del nuovo millennio i capi delle nazioni si riunirono a New York in l’incontro che riscosse ampio numero di partecipazione e di consenso⁴⁷. Vi parteciparono circa 149 capi di Stato e rappresentanti delle organizzazioni non

⁴⁷ La risoluzione venne adottata durante la cinquantacinquesima seduta dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, detta anche *Millenium Summit* poiché si riunì appositamente per approvare il testo della Dichiarazione sul Millennio.

governative, della società civile e delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite; il rapporto di chiusura della conferenza diede esito ad una Dichiarazione⁴⁸ che fissò una scadenza entro cui trasformare i propositi collettivamente dichiarati in obiettivi e risultati concreti e misurabili; tali azioni avrebbero dovuto portare ad un generale sviluppo del Pianeta, gli Obiettivi del Millennio (MDGs) appunto, da raggiungere entro l'anno 2015.

Il secondo Obiettivo del Millennio prevede il completamento di un ciclo completo di insegnamento primario per bambini e bambine, da raggiungersi in contemporanea ad un accesso equo a tutti i livelli di educazione. Gli impegni espressi non sono giuridicamente vincolanti, ma a giudizio dei commentatori⁴⁹, tale Dichiarazione ha dato una spinta in più verso l'impegno ad allargare l'implementazione di un ampio panorama di diritti umani di base, tra cui l'istruzione. Gli MDGs hanno dato inoltre l'avvio a proposte ed iniziative, mirate specificatamente al raggiungimento dei singoli obiettivi. Nel 2012 per esempio il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha presentato la *Global Education First Initiative*. La proposta vuole rinnovare l'impegno per arrivare al secondo Obiettivo con maggiore consapevolezza, attraverso un maggiore sforzo nel far frequentare ad ogni bambino nel mondo almeno un ciclo primario di istruzione, nell'incrementare il livello dell'educazione ed infine nel rafforzare una cittadinanza globale sensibile a tali tematiche. A sottolineare il forte legame che tale Dichiarazione conserva con gli altri strumenti del diritto internazionale a carattere universale che tutelano il diritto all'istruzione, si invita a ratificare, qualora non fosse ancora avvenuto, la Convenzione sui Diritti del Fanciullo e a sottoporsi agli obblighi espressi da tale strumento. Permangono però alcune differenze sostanziali tra gli MDGs e i diritti umani: dal momento che gli

⁴⁸ Risoluzione delle Nazioni Unite del 8 settembre 2000, *United Nations Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES/55/2 del 20 settembre 2000.

⁴⁹ Si vedano per esempio i lavori di Y. Daudet, *Les instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'éducation*, cit. ; F. Greco, *Organizzazioni internazionali e le politiche dell'educazione. il sistema delle Nazioni Unite*, in Geografia dell'Educazione, Cosenza, 2010.

Obiettivi sono impegni assunti sul piano politico da parte dei governi partecipanti alla Conferenza, essi differiscono notevolmente per natura dal corpo giuridico dei diritti umani, presenti invece nelle legislazioni statali e dunque parte integrante del corpo giuridico di uno Stato. Nonostante abbiano un fortissimo valore politico, la risoluzione che ha adottato gli Obiettivi del Millennio non ha potere vincolante; ne discende che gli Obiettivi non hanno natura precettiva e non possono produrre obblighi nei confronti di coloro che hanno soggettività internazionale. Alla data di scadenza del 2015, sebbene si sia verificato un generale e netto miglioramento di tutti i target, gli impegni dichiarati non sono stati raggiunti⁵⁰ a pieno e ciò non ha potuto essere appellabile in alcun modo (né peraltro sarebbe possibile risalire ad un responsabile da imputare e a cui far risalire la responsabilità degli impegni mancati). Un ulteriore problema è stato rilevato in seno agli Obiettivi: la scadenza fissata con un termine di lungo periodo ha in qualche modo tolto priorità ed efficacia alla natura stessa degli MDGs, allontanandoli ancora di più dall'immediatezza di risultato attribuito generalmente al rispetto dei diritti umani e vincolandoli al soddisfacimento di alcuni criteri, come la produzione di un report o di una strategia di sviluppo⁵¹.

Il mancato raggiungimento degli MDGs , tra cui il secondo Obiettivo che promuove il diritto all'istruzione, ha portato ad attuare alcuni passi importanti che hanno condotto gli Stati alla fine del 2015 ad un nuovo Summit organizzato dalle Nazioni Unite ad Addis Abeba, durante il quale gli Stati hanno potenziato le precedenti linee guida, e hanno successivamente fissato nuovi Obiettivi, gli Obiettivi di Sviluppo (SDGs), da raggiungere entro il 2030.

⁵⁰ Solo il primo obiettivo di eradicazione della fame e povertà estrema nel mondo è quasi stato raggiunto.

⁵¹ Il pensiero è espresso con chiarezza nei lavori di K. Tomasesvsky, per esempio nel suo lavoro K. Tomasevsky, *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*, Copenhagen, 2006.

L'equo accesso all'istruzione viene ora tutelato dall'Obiettivo n. 4: tra i risultati da raggiungere vi è il completamento di un ciclo completo di istruzione primaria e secondaria per bambini e bambine, un equo accesso a tutti i livelli di istruzione compresa quella tecnica, professionale e terziaria. Nell'agenda⁵² del Summit di Addis Abeba si conferma la tutela dell'istruzione secondaria perché vi si possa accedere universalmente e in modo equo (paragrafo 78), e si adotta l'impegno di rafforzare gli sforzi verso l'accesso all'insegnamento superiore e universitario (paragrafo 119).

Non vi è nessun vincolo giuridico a riguardo delle responsabilità assunte in seno all'agenda dei nuovi Obiettivi: il mancato raggiungimento non costituisce di per sé un illecito internazionale qualora non dovessero essere raggiunti. Per adempiere ai propri impegni, agli Stati viene richiesto di adottare un quadro giuridico adatto alla messa in atto e al raggiungimento degli SDGs. Sono essi a doversi incaricare per primi di monitorare l'implementazione degli Obiettivi e a fissare il proprio arco temporale di azione. Gli Stati si impegnano a discutere annualmente dei progressi raggiunti, delle misure e azioni correttive per migliorare i propri sforzi verso il raggiungimento degli SDGs entro i prossimi quindici anni.

2. LA POSSIBILITÀ DI RICORSO PER LA VIOLAZIONE DEL DIRITTO

2.1. PREMESSA

Con riferimento al tema del contenzioso, sia che esso venga attivato da uno Stato, sia da un individuo o un gruppo di individui, occorre distinguere tra procedure non contenziose e procedure in via contenziosa. L'esempio per eccellenza della

⁵² *The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, Settembre 2015.

prima tipologia di procedure è il rapporto che uno Stato invia obbligatoriamente al Comitato di cui ha accettato la competenza. Condizione di base per l'attivazione della procedura contenziosa invece è la presenza di una controversia tra due Stati oppure tra un individuo ed uno Stato, la cui risoluzione è affidata ad un Comitato od una Corte. Dal momento che tale organo potrebbe vedersi assegnate delle funzioni quasi giudiziarie, gli Stati devono necessariamente accettarne la competenza⁵³ tramite protocolli facoltativi a trattati che tutelano i diritti umani⁵⁴.

Alla luce della più volte dichiarata indivisibilità dei diritti umani⁵⁵, negli ultimi anni le procedure di reclamo per violazione dei diritti economici, sociali e culturali si sono sviluppate seguendo il modello delle procedure già adottate nel campo dei diritti appartenenti alla sfera civile e politica. Se inizialmente i diritti politici e civili hanno goduto di una maggiore tutela e protezione, a partire dalla Dichiarazione di Vienna sui diritti umani del 1993 i diritti economici sociali e culturali sono stati rivestiti di un'importanza inedita poiché si è affermata da parte di tutti gli Stati la necessità di una crescente adozione di misure in favore della tutela di tali diritti. Negli stessi anni della Dichiarazione di Vienna, la Conferenza Globale sui diritti umani suggeriva l'elaborazione e l'adozione di un protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali che consentisse a individui e gruppi di individui di fare ricorso, nel caso non si fossero sentiti adeguatamente tutelati dal proprio Stato. Grazie a questo clima politico internazionale favorevole alla visione unitaria dei diritti umani e conseguentemente all'adozione delle Linee guida di Maastricht⁵⁶, strumento a carattere prettamente dichiaratorio elaborato dal Comitato per i diritti umani, per le violazioni concernenti l'ambito dei diritti di natura economica, sociale e

⁵³ G. Malinverni, *Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite*, cit.

⁵⁴ Vedi *infra* par. 2.2.

⁵⁵ Molti gli strumenti politici che hanno ribadito tale indivisibilità dei diritti umani, considerati nel loro insieme tra cui ricordiamo i Principi di Parigi del 1991, le Linee guida di Maastricht, la Dichiarazione di Vienna sui Diritti Umani del 1993.

⁵⁶ The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 1998.

culturale, e di conseguenza riguardanti il diritto all'istruzione, si sono aggiunti due ulteriori strumenti a cui appellarsi qualora lo Stato abbia mancato di soddisfare il raggiungimento di tali diritti e le violazioni siano state comprovate da un apposito comitato. Essi sono il protocollo opzionale alla Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali⁵⁷ e il protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulle procedure di reclamo⁵⁸. Mentre l'idea di una procedura di controllo nei confronti del Patto sui diritti civili e politici venne predisposta già durante la fase di elaborazione dei Patti, non si può dire lo stesso riguardo alla tutela del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. In effetti, solo nel 2008 sono state adottate attraverso la firma degli Stati le misure affinché nascesse una procedura di ricorso, peraltro già ipotizzata da qualche tempo⁵⁹. Un lasso di cinque anni è poi intercorso affinché tali disposizioni diventassero effettive (solo per le Parti che hanno proceduto all'ultimo passaggio della ratifica).

2.2. IL PROTOCOLLO OPZIONALE AL PATTO SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

La differenza che abbiamo analizzato *supra* in merito alla divisione tra diritti di prima e seconda generazione, genera diverse modalità sui meccanismi di controllo poiché se per la prima tipologia viene generalmente previsto un controllo giurisdizionale, più complicata è la questione che riguarda l'effettivo controllo dei diritti economici, sociali e culturali. Il discorso al riguardo prevede due piani distinti di tutela: l'articolo 2 del Patto difatti obbliga gli Stati parte a

⁵⁷ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 10 dicembre 2008, *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. A/RES/63/117, in vigore dal 5 maggio 2013.

⁵⁸ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2011, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure*, UN Doc. A/RES/66/138, in vigore da aprile 2014.

⁵⁹ Ne parla per esempio C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit.

prendere provvedimenti in modo tale da arrivare all'effettivo raggiungimento dei diritti, qualora servisse, anche tramite l'adozione di procedure legislative *ad hoc*. Lo Stato deve pertanto rappresentare il primo e fondamentale soggetto che tutela i diritti economici, sociali e giuridici. Se esso non dovesse riuscire ad adempiere ad uno degli obblighi espressi dal Patto e vi sia la probabile esistenza di un'azione illecita da parte dello Stato in questione, si può procedere alle possibilità di ricorso aperte dal Protocollo opzionale.

Il Protocollo opzionale alla Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali attribuisce al Comitato il compito di recepire gli atti di reclamo da parte del singolo individuo o gruppi di individui, solo se lo Stato, una volta diventato parte contraente dello stesso Protocollo opzionale, abbia preventivamente accettato la competenza dello stesso. Di conseguenza nessuna procedura di reclamo può essere attivata da un soggetto cittadino di uno Stato che non ha ratificato il Protocollo, o di uno Stato già parte ma che non abbia accettato la competenza del Comitato, attraverso l'espressione del proprio consenso tramite dichiarazione unilaterale oppure ratifica al Protocollo addizionale. Di conseguenza, per gli Stati l'adesione alla procedura in via contenziosa è separata alla firma del Patto e facoltativa⁶⁰.

Un reclamo viene considerato ammissibile se i fatti contestati si riferiscono ad eventi accaduti dopo l'entrata in vigore del Protocollo addizionale a meno che la violazione non abbia prodotto effetti che continuino anche dopo quella data; il potere del Comitato pertanto non può prevedere misure retroattive. I ricorsi in via contenziosa possono essere di tre tipi: individuali, inter statali e di natura investigativa; presuppongono dunque, come detto sopra, che esista una controversia tra un individuo ed uno Stato o tra due Stati.

⁶⁰ G. Malinverni, *Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite*, cit.

Con riferimento alla prima tipologia di reclami, il Comitato verifica che siano soddisfatti i criteri di competenza (*ratione materiae, ratione personae, ratione loci e ratione temporis*⁶¹). Tra i requisiti di ammissibilità deve essere tenuto conto l'articolo 3 che pone come condizione basilare al ricevimento del ricorso, l'esaurimento di tutti i ricorsi giudiziari interni. Infatti il primo responsabile adibito a giudicare sulla presunta violazione di un diritto di natura economica, sociale o culturale è lo Stato parte in quanto ha obblighi specifici⁶² nei confronti dei suoi cittadini.

La procedura di ricorso individuale può essere attivata da un singolo, da un gruppo di individui o da un soggetto terzo (previo consenso del soggetto per conto del quale il terzo manda avanti la procedura). A meno che tale ricorso non venga giudicato inammissibile, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali invita lo Stato coinvolto ad inviare entro un periodo di sei mesi una risposta, dando giustificazione della sua azione o omissione che ha dato motivo di attivare il ricorso. Tale rapporto può essere redatto dalla Commissione nazionale per i diritti umani qualora lo Stato la preveda nella sua legislazione. Tale soggetto si pone come intermediario tra il Comitato e lo Stato⁶³. Il Comitato, quando riesamina la comunicazione redatta da parte dello Stato, può avvalersi dell'aiuto di esperti appartenenti ad altri organi delle Nazioni Unite incaricati di tutelare i diritti umani⁶⁴; segue di norma un suo parere, accompagnato spesso da una raccomandazione che suggerisce come porre rimedio al diritto leso. La natura di tale relazione conclusiva è di carattere dichiaratorio e, con intento

⁶¹ A tal proposito si veda C. Zanghi, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit. Il Comitato deve verificare che abbia competenza rispettivamente in merito: all'argomento delle comunicazioni che devono riguardare la violazione da parte dello Stato di un diritto enunciato dal Patto; a chi si dichiara vittima delle violazioni del diritto; si dovrà inoltre verificare che il ricorrente sia sottoposto alla tutela giuridica dello Stato a cui imputa tale violazione, ed infine il periodo in cui la presunta violazione sarebbe intercorsa.

⁶² Vedi *supra*, par. 1.2.

⁶³ Le commissioni nazionali per i diritti umani sono stati previsti dalle *Maastricht Guidelines* per essere intermediari degli Stati nel monitoraggio della protezione di tutti i diritti umani sul territorio nazionale. Anche l'*Handbook for National Human Rights Institutions* No. 12 si è espresso in modo dettagliato sulla funzione di questi corpi nazionali.

⁶⁴ Per esempio il Comitato per i diritti umani, creato per implementare il Patto sui Diritti civili e politici.

conciliatorio prevede generalmente una forma compensatoria per la vittima accordata precedentemente tra il Comitato e l'eventuale commissione nazionale per i diritti umani.

La seconda tipologia di ricorso è di carattere interstatale: nonostante tale procedura ad oggi non sia stata adottata (gli Stati sono generalmente reticenti a far ricorso ad una procedura di tal genere⁶⁵), l'articolo 10 del Protocollo ne regola il funzionamento, aprendo ad uno Stato parte la possibilità di segnalare al Comitato il mancato raggiungimento di un obiettivo della Convenzione da parte di un altro Stato contraente. L'articolo specifica che tale procedimento potrà essere messo in atto solo se la Parte presunta responsabile della violazione ha precedentemente dichiarato di riconoscere la competenza del Comitato. La procedura ricalca quella da adottare in caso di ricorsi individuali; nuovamente il Comitato può essere invocata solo se tutti i procedimenti giudiziari interni sono terminati (articolo 10).

Infine la terza tipologia di reclamo prevede, in caso di ripetute violazioni dei diritti previsti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali, l'attivazione di una procedura di indagine in virtù dell'articolo 11 del Protocollo, previo riconoscimento della competenza del Comitato da parte dello Stato parte nei confronti del quale si attiva tale procedimento. Qualora il Comitato riceva informazioni che attestino la violazione grave e sistematica di uno dei diritti contenuti nel Patto, essa invita lo Stato ad esaminare le stesse informazioni e a darne spiegazione. Durante tutto lo svolgimento delle indagini viene richiesta la maggiore cooperazione possibile da parte dello Stato in esame. Su valutazione del Comitato, lo Stato potrebbe poi essere invitato a dare spiegazione nuovamente dopo un periodo di sei mesi al fine di verificare se le misure

⁶⁵ G. Malinverni, *Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite*, cit.; per avere una panoramica più ampia e completa dello stato di attuazione delle procedure di ricorso in base ai Comitati delle Nazioni Unite si veda la pagina web delle Nazioni Unite dedicata all'alto commissariato per i diritti umani : www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx.

predisposte dalle raccomandazioni del Comitato siano state implementate (articolo 12).

2.3. IL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO IN MERITO ALLE PROCEDURE DI RECLAMO

Ancora più recente in ordine di tempo, un altro strumento utile alla tutela del diritto all'istruzione, è il terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulle procedure di reclamo. Adottato in via decisionale sotto forma di risoluzione ONU nel dicembre del 2011, solo dal 2014 il Protocollo può dirsi che abbia effettività per gli Stati che ne abbiano accettato la competenza. Esso consente a qualsiasi bambino (cioè ogni individuo al di sotto dei 18 anni come specifica la stessa Convenzione) di iniziare un procedimento per la violazione dei diritti promulgati dalla Convenzione stessa e dai primi due Protocolli addizionali⁶⁶. Un ruolo importante viene svolto da parte del Comitato per i diritti del fanciullo, formato da 18 esperti ed incaricato di monitorare l'implementazione della Convenzione e dei primi due Protocolli opzionali, oltre a dover ricevere i rapporti periodici sull'andamento della tutela dei diritti da parte degli Stati contraenti. La prima serie di articoli del Protocollo alla Convenzione sui diritti del fanciullo ricorda il potere e il dovere del Comitato di verificare che il reclamo per la violazione di un diritto venga avanzata nel totale interesse del soggetto minore⁶⁷. Il Comitato si riserva di considerare inammissibile un reclamo che sia manifestamente utilizzato manipolando la volontà del bambino; esso non ha competenza sui fatti compiuti dallo Stato prima dell'entrata in vigore del Protocollo, a meno che non si tratti di violazioni che continuano nel momento in cui lo Stato diventa parte contraente dello strumento giuridico (articolo 7).

⁶⁶ Optional Protocol to the Convention, on involvement of children in armed conflict, e Optional Protocol on sale of children, child prostitution and child pornography.

⁶⁷ Parte I, articoli 1, 2 e 3.

Qualora poi uno Stato dovesse diventare parte del Protocollo dopo l'entrata in vigore dello stesso, il Comitato avrà sempre e solo competenza a giudicare sulle violazioni intercorse dopo che il Protocollo sia entrato in vigore per quello Stato (articolo 20).

Analogamente alle procedure regolate dal Protocollo opzionale al Patto ESCR, sono previste tre tipologie di ricorsi: individuali, interstatali e procedure di indagine attivate *motu proprio* dal Comitato. Le modalità e le tempistiche di ricezione dei reclami sono parallele a quelle predisposte dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali.

In conclusione, nonostante i due Protocolli non prevedano l'istituzione di tribunali speciali o corti preposte a giudicare sulla violazione del diritto all'istruzione, le procedure di reclamo portate avanti dai Comitati costituiscono un concreto quadro di azione utile all'individuo per agire e far valere il proprio diritto, che incoraggia gli stessi governi a prendere disposizioni per evitare l'inizio di un procedimento di reclamo nei propri confronti in virtù di un'azione o un'omissione che possa portare ad una possibile violazione dello stesso. Fino ad oggi però l'ammissibilità di ricorsi *supra* descritti che abbiano per oggetto la violazione di un diritto appartenente alla sfera economica, sociale e culturale è piuttosto lontana dall'essere accettata universalmente sul piano del diritto internazionale. Oltre ad essere strumenti adottati molto recentemente, i Protocolli addizionali sono stati ratificati da un numero esiguo di Stati rispetto al consenso espresso al Patto sui diritti economici, sociali e culturali e alla Convenzione sui diritti del fanciullo. In aggiunta, le comunicazioni prodotte da entrambi i Comitati rimangono strumenti dichiaratori e pertanto non giuridicamente vincolanti. Certamente entrambi hanno un ulteriore elemento deterrente da far valere, ossia la facoltà di sottoporre una comunicazione all'Assemblea Generale

delle Nazioni Unite⁶⁸, organo che non ha poteri coercitivi ma che conserva un forte potere di indirizzo politico. Se molto è stato già fatto per tutelare il diritto all'istruzione, altrettanto rimane da fare perché la riparazione al diritto violato assuma natura vincolante.

3. I PRINCIPALI STRUMENTI DI CARATTERE REGIONALE EUROPEO CHE TUTELANO IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

3.1. PREMESSA

Unione Europea e Consiglio d'Europa da sempre esprimono il loro impegno per promuovere e proteggere i diritti umani. Nell'analisi del diritto all'istruzione, si prenderanno in esame strumenti che hanno implementato, a livello regionale, un sistema di tutela del diritto che ha raggiunto un maggior grado di protezione rispetto ad altri strumenti di carattere internazionale.

3.2. LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è un trattato internazionale⁶⁹ firmato nel 1950 da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa (il cui numero oggi è arrivato a 47 paesi, 28 dei quali sono paesi membri dell'Unione Europea). La sua ratifica costituisce un vincolo di entrata per eventuali paesi che volessero diventare membri del Consiglio d'Europa poiché è volta a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali sul territorio europeo, e implica, ove fosse necessario, alcuni aggiustamenti alla legislazione nazionale per adempiere a tali obblighi e porre rimedio ad eventuali mancanze che impediscano l'accesso ai diritti sanciti

⁶⁸ Articolo 16 del terzo Protocollo per i Diritti del Fanciullo, articolo 16 del Protocollo per i Diritti Economici, Sociali e Culturali.

⁶⁹ Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Roma, 4 novembre 1950, in vigore dal 3 settembre 1953.

dalla Convenzione che si applica a tutti i cittadini dei paesi contraenti, anche qualora si trovassero presenti sul territorio di un altro qualsiasi Stato parte. La Convenzione ha diversi protocolli, che arricchiscono o integrano il panorama dei diritti enucleati nella CEDU; tra questi ricordiamo il Protocollo addizionale del 1952⁷⁰ in quanto contiene una specifica norma riguardante il diritto all'istruzione⁷¹. Tale diritto non venne inserito nella CEDU poiché durante il processo di elaborazione della Convenzione, i partecipanti ai lavori non raggiunsero un consenso unanime sulla formulazione del diritto all'istruzione. Così nella versione finale del Protocollo non si riconosce uno standard minimo a cui tendere in materia di educazione⁷² (a differenza degli altri strumenti internazionalmente riconosciuti) ma si garantisce piuttosto una libertà individuale⁷³, affermando nel primo periodo dell'articolo 2 che: "Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno".

Il soggetto titolare del diritto all'istruzione è qualsiasi individuo; nel caso di un minore il diritto viene esercitato dal genitore o da chi per lui ne fa le veci. Nonostante possa sembrare scontato che il soggetto primo da tutelare nell'esercizio di tale diritto sia il bambino fin tanto che è minore, l'articolo 14 della CEDU, formulando il divieto di discriminazione sulla base dell'età, permette di aprire ugualmente ad un adulto il diritto a ricevere ogni livello di insegnamento. Lo stesso articolo 14 implica poi un diritto a ricevere l'insegnamento nella propria lingua, e in un periodo di grandi spostamenti migratori come il nostro, il divieto di discriminazione sulla base della lingua sembra un enorme passo verso la fruizione, per tutti coloro che risiedono entro i confini nazionali di un territorio, a godere di un diritto che riconosce loro un equo accesso all'istruzione. A riguardo merita di essere approfondito l'aspetto

⁷⁰ Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, Parigi, 20 marzo 1952, in vigore dal 18 maggio 1954.

⁷¹ Articolo 2.

⁷² La cosiddetta "basic education", vedi *supra* 1.4.1.

⁷³ S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Protocollo n. 1*, Padova, 2012.

che concerne l'applicazione territoriale della CEDU. In virtù dell'articolo 56, ogni Stato può dichiarare di applicare la convenzione in tutti o in determinati territori su cui esercita la propria giurisdizione, e nei confronti delle attività che vengono esercitate da organi o agenti di uno Stato a prescindere dal territorio in cui esse vengono esercitate⁷⁴. Essendo uno strumento adottato a carattere regionale ma destinato a proteggere i diritti umani, la Convenzione riconosce i diritti e le libertà ad ogni individuo, purché esso si trovi sotto la giurisdizione di un qualsiasi Stato membro (articolo 1); è sufficiente che lo Stato eserciti un potere nel rispetto dell'individuo⁷⁵. Detto ciò, merita attenzione l'ambito di operatività di alcune norme della CEDU che si riferiscono talvolta al cittadino e talvolta allo straniero (per esempio l'articolo 16); alcuni Stati poi hanno delimitato, per mezzo di riserve e dichiarazioni in merito all'interpretazione della Convenzione, il campo di azione di alcune disposizioni che si riferiscono espressamente al cittadino⁷⁶. La portata normativa dell'articolo 2 è estesa a tutte le persone sotto la giurisdizione delle Parti contraenti la Convenzione, ovunque esse si trovino.

Due sentenze⁷⁷ della Corte europea dei diritti dell'uomo paiono utili per capire quali obblighi spettano allo Stato alla luce dell'interpretazione ivi fornita dall'articolo 2 del protocollo della CEDU. Secondo la Corte la norma deve essere letta e interpretata alla luce di altri tre articoli della Convenzione, nella fattispecie l'articolo 8 che tutela il rispetto alla vita privata e familiare, il 9 che regola il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione e il 10 che protegge la libertà di espressione. Stando alla formulazione dell'articolo 2, non esiste alcun

⁷⁴ A tal proposito si prenda in esempio il caso dei rappresentanti diplomatici e consolari di un paese che esercitano attività potenzialmente lesive nei confronti di un diritto garantito dalla Costituzione dello Stato ospitante. Si veda il commento che ne fa C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit.

⁷⁵ D. Gomien, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, cit.

⁷⁶ In merito al delimitazione dell'accesso ad alcuni diritti ed alcune libertà enunciate dalla CEDU si veda M. De Salvia, *Nazionalità formale e sostanziale*, Milano, 1995. L'autore cita il caso della Bulgaria che, per mezzo della ratifica fatta all'atto della ratifica alla Convenzione, limita il diritto di proprietà degli stranieri.

⁷⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 29 giugno 2007, *Folgerø and Others v. Norway*, ricorso n. 15472/02; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 marzo 2011, *Lautsi And Others v. Italy*, ricorso n. 30814/06.

obbligo di sovvenzioni o istituzioni di sistemi di insegnamento specifico. Lo Stato dovrà solo assicurarsi che il diritto all'istruzione non venga negato ad alcun individuo ed occuparsi di monitorare la situazione scolastica generale⁷⁸. In effetti l'articolo 2 non dice nulla a riguardo della tutela a carattere immediato del diritto all'istruzione primaria, né tantomeno di un diritto all'insegnamento secondario o terziario da attuarsi in maniera progressiva, ma si riferisce a tutte le forme di istruzione, a qualsiasi livello e non contiene delle disposizioni specifiche ad obiettivi sostanziali dell'istruzione. In generale dunque il diritto all'istruzione tutelato dall'articolo 2 non comprende l'obbligo dello Stato a finanziare le scuole e l'università; e questo, pur riconoscendo alla CEDU un alto valore vincolante per gli Stati parte, pare un punto importante su cui far riflettere la giurisprudenza della Corte in futuro. La formulazione negativa dell'articolo infine, dispone che lo Stato non debba venire meno ai suoi impegni piuttosto che debba garantire il rispetto di libertà; questa costruzione consente un più ampio margine di azione allo Stato, rendendolo maggiormente inattaccabile in merito ai ricorsi che potrebbero essere portati davanti alla Corte europea di Starsburgo⁷⁹.

Il secondo periodo dell'articolo 2 impegna lo Stato a rispettare le scelte dei genitori secondo le proprie convinzioni filosofiche o religiose. L'articolo tende verso un'istruzione pluralista e libera da qualsiasi forma di costrizione, nel pieno rispetto del diritto di scelta dei genitori o dei tutori del bambino. Di conseguenza obbliga lo Stato a garantire il diritto all'istruzione nei confronti di coloro che frequentano scuole statali così come quelle di insegnamento religioso e privato. La libertà di scelta dei genitori deve essere assolutamente rispettata nella convinzione che il pluralismo educativo, garantito dallo Stato attraverso l'istruzione pubblica, possa essere un mezzo potente nella creazione della società

⁷⁸ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 dicembre 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen And Pedersen v. Denmark*, ricorsi n. 5095/71, 5920/72, 5926/72.

⁷⁹ D. Gomien, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasburgo, 1996. Si sostiene infatti che l'articolo 2 così formulato rende difficile produrre argomentazioni giuridicamente forti e inoppugnabili tali da riuscire ad imputare allo Stato la violazione del diritto all'istruzione.

democratica. Ma rimane pur sempre un dovere dello Stato che deve provvedere a garantire l'esistenza di un minimo livello di accesso all'insegnamento statale⁸⁰.

Infine si pone un'ultima questione rilevante da chiarire, ossia il raccordo esistente tra i diversi livelli di tutela dei diritti offerta dalla Convenzione e dagli ordinamenti nazionali che vi hanno aderito. Questo problema trova risposta nell'articolo 53 della CEDU che invoca il principio di sussidiarietà che consente di invocare la Convenzione solo se essa garantisce una tutela superiore a quella già accordata dall'ordinamento nazionale. Quindi, proprio grazie all'articolo 53, la CEDU funge da livello minimo e da garanzia di diritti essenziali senza che lo Stato vi possa derogare⁸¹.

3.3. LA CARTA SOCIALE EUROPEA

La Carta Sociale Europea è un testo di natura giuridica adottato dal Consiglio d'Europa nell'ottobre del 1961 ed entrato in vigore sul piano internazionale quattro anni più tardi; essa si applica agli Stati che hanno proceduto alla sua ratifica. La Carta si presenta come uno strumento mutevole dal momento che nel corso degli anni molti protocolli addizionali ne hanno dettagliato gli articoli arrivando a costituire un sistema normativo composto da cinque diversi trattati di natura internazionale che vincolano gli Stati membri del Consiglio. Tale strumento ha avuto un'evoluzione significativa nella direzione di una maggiore considerazione dei diritti a carattere sociale come elementi fondanti di ogni Stato che voglia dirsi democratico⁸². Significativa a tal proposito l'apertura alla firma di

⁸⁰ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001.

⁸¹ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, cit.

⁸² G. Gori, *Il Comitato europeo dei diritti sociali: il ruolo e l'azione dell'organo di controllo della Carta sociale europea*, in F. Bestagno (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali*, cit.

una Carta Sociale rivisitata⁸³ da parte del Comitato dei Ministri⁸⁴ (versione a cui faremo riferimento nell'analisi del diritto all'istruzione contenuto nella Carta) nel 1996. In base all'articolo L (parte IV della Carta rivista) tale strumento giuridico si applica sui territori metropolitani delle Parti e, in virtù della stessa disposizione, lo Stato può dichiarare di sottoporre i territori, o una loro parte, non metropolitani dei quali si è assunto la cura delle relazioni internazionali o per i quali si è assunto la responsabilità internazionale.

Nonostante sia un testo giuridico adottato dal Consiglio d'Europa con lo scopo di garantire e ampliare il panorama dei diritti civili, politici, sociali ed economici, con un particolare riguardo al diritto del lavoro, presenta alcune differenze sostanziali rispetto alla CEDU nella formulazione dei diritti attinenti alla sfera sociale. La prima sostanziale differenza è che la Carta è uno strumento da cui discendono obblighi differenziati: come disposto dall'articolo 1 della parte terza della Carta, una Parte contraente si deve considerare vincolata da almeno sei di nove articoli della parte II⁸⁵ del testo normativo, tra cui non figurano gli articoli riguardanti la tutela della formazione scolastica e professionale. Come disposto dalla Carta stessa però lo Stato dovrà inoltre considerarsi vincolato giuridicamente a sedici articoli o sessantatré paragrafi a sua discrezione. Va comunque specificato che nessuna delle disposizioni della Carta ha natura *self executing*⁸⁶, cioè non è direttamente applicabile. Tale disposizione discende dalla scelta che presero i redattori della Carta, preferendo adottare una forma più flessibile in modo da vincolare le Parti ad adottare un livello minimo di impegno giuridico ma consentendogli una scelta in merito ai diritti a cui vincolarsi⁸⁷. Con

⁸³ Carta Sociale Europea riveduta, Strasburgo, 3 maggio 1996, in vigore dal 1 luglio 1999.

⁸⁴ L'organo composto dai Ministri degli Affari Esteri dei paesi membri o dei loro rappresentanti.

⁸⁵ Articoli 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 e 20.

⁸⁶ Una norma è non *self executing* quando, come per gli articoli della Carta sociale europea, gli obblighi presi dalle Parti, attribuiscono allo Stato la facoltà di attuarli tramite procedure legislative interne, dal momento che risulta necessaria un'attività di integrazione di altri organi, spesso amministrativi. Si veda a riguardo B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit.

⁸⁷ C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit.

la Carta sociale europea revisionata sono state operate alcune lievi modifiche riguardo al numero delle norme ma la modalità rimane identica.

Il diritto all'istruzione viene tutelato attraverso due disposizioni della Carta: l'articolo 10 che regola l'accesso all'insegnamento tecnico, superiore e universitario, e l'articolo 17 che impegna le Parti contraenti a prevedere un ambiente che aiuti il bambino a sviluppare le proprie attitudini intellettuali e fisiche. Tra gli oneri che deve adempiere, lo Stato deve "assicurare ai bambini ed agli adolescenti un insegnamento primario e secondario gratuito" per favorire "una regolare frequentazione scolastica". La norma tende a garantire una protezione sociale, giuridica ed economica perché bambini ed adolescenti possano sviluppare la propria personalità. Per far sì che questo avvenga, tra le garanzie che lo Stato deve fornire, vi è quella di assicurare sia l'insegnamento primario che quello secondario in modo gratuito. A ciò si aggiunge il diritto alla formazione professionale che prevede per lo Stato che dovesse scegliere tale disposizione, di dover garantire i mezzi necessari all'individuo per poter frequentare qualsiasi tipo di insegnamento tecnico superiore e l'insegnamento universitario.

Come disposto dall'annesso alla Carta sociale gli articoli dall'1 al 17 includono i cittadini degli Stati contraenti o di altre Parti contraenti residenti legalmente o che comunque lavorano regolarmente sul territorio della Parte interessata, estendendo tale trattamento ai rifugiati e apolidi dai seguenti due paragrafi delle disposizioni generali⁸⁸. Pertanto l'accesso al diritto all'istruzione concerne tutte le persone, i giovani e i bambini che si trovano sotto la giurisdizione di una Parte contraente.

Di fatto la protezione che offre la Carta non è estendibile a tutte le persone che si trovano sotto la giurisdizione dello Stato parte poiché talvolta vengono protetti i

⁸⁸ Rispettivamente ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (e dal suo Protocollo del 31 gennaio 1967), e della Convenzione di New York del 28 settembre 1954.

diritti di gruppi sociali bene definiti, ad esempio i lavoratori o i sindacati; in questo senso secondo alcuni commentatori, l'approccio comunque innovativo di tale strumento giuridico che tutela l'ampio panorama dei diritti sociali, è restrittivo. La Carta parrebbe escludere per esempio tutti coloro che si trovano sul territorio di una Parte in condizioni "irregolari" ma che contribuiscono alla ricchezza nazionale con il loro lavoro; a meno che essi non ricadono sotto lo status di rifugiati o apolidi di cui sopra, presentano un profilo particolare che meriterebbe di essere analizzato dal Comitato per i diritti sociali. In tutti i casi il grado di protezione attivabile dalla Carta rivela una dinamica ricca di potenzialità sia per i cittadini che per gli stranieri, forse ancora troppo sottovalutata⁸⁹.

La formulazione dell'articolo 10 e dell'articolo 17 richiedono obblighi positivi in seno agli Stati che accettino di tutelare tali norme. Essi devono prendere le misure necessarie e adeguate al fine di garantire una protezione effettiva del diritto all'istruzione. Qualora lo Stato parte decidesse di adottare le disposizioni contenute negli articoli 10 o 17 come norme vincolanti per il proprio ordinamento, ecco che il diritto all'istruzione godrebbe di tutela giuridica per i cittadini, ma anche per le organizzazioni non governative e i sindacati di quello Stato che volessero attivare la procedura di ricorso dei reclami collettivi⁹⁰ qualora ritengano di essere vittime di una violazione in merito ad un mancato accesso a tale diritto.

⁸⁹ J. F. Akandji-Kombé, *L'applicabilité RATIONE PERSONAE de la Charte sociale européenne: ombres et lumières*, in O. De Schutter, *The European Social Charter: a social constitution for Europe*, Bruxelles, 2010.

⁹⁰ Vedi *infra*, paragrafo 4.

3.4. CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁹¹ riconosce un ampio panorama di diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini e dei residenti sul territorio dell'Unione Europea; essi sono una raccolta delle tradizioni costituzionali e degli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, della Convenzione di Roma che ha istituito la CEDU, dei Trattati sull'Unione europea, della Carta sociale europea, e più in generale della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte dei diritti umani di Strasburgo. Tali diritti sono fissati direttamente all'interno dell'ordinamento dell'Unione⁹²; difatti l'articolo 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁹³ rinvia alla Carta, passaggio giuridico importante che le conferisce carattere giuridicamente vincolante per tutti i paesi membri. A sua volta, dal momento che la Carta si applica agli organi dell'Unione Europea, anch'essa dovrà ricordare sempre il rispetto di tale principio nell'eventuale adozione di misure riguardanti l'educazione⁹⁴. In virtù del Protocollo n. 30 si attua un'eccezione per Gran Bretagna e Polonia che hanno richiesto che i diritti facenti capo al titolo IV della Carta non producano diritti azionabili << dinanzi un organo giurisdizionale >> a meno che non abbiano previsto gli stessi diritti nel loro ordinamento interno⁹⁵.

Tra i quattordici diritti enunciati dal titolo II dedicato alle "Libertà", la maggior parte sono destinati a tutte le persone, tra cui trova spazio anche il diritto all'istruzione; due articoli si differenziano rispetto ai precedenti in quanto sono destinati in parte ai cittadini (articoli 12 e 15), di altri due non ne viene precisato il

⁹¹ Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 18 dicembre 2000.

⁹² L'art. 6 afferma: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati".

⁹³ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Lisbona, 13 dicembre 2007, in vigore dal 1 dicembre 2009.

⁹⁴ J. Y. Carlier, O. De Schutter, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenn*, cit.

⁹⁵ Dal momento che la richiesta di esclusione riguarda alcuni articoli della Carta, e che peraltro non ne vengono esclusi totalmente gli effetti in relazione allo stesso titolo IV, il Protocollo n.30 non è considerato al pari di una clausola di "opt-out".

destinatario (articoli 9 e 16) ed infine altrettanti sono dedicati agli stranieri presenti sui territori degli Stati parte (articolo 18 in materia di asilo e articolo 19 sulla protezione accordata in caso di espulsione o estradizione). All'articolo 14, e agli altri diritti facenti capo allo stesso titolo della Carta, corrisponde per l'appunto una prestazione da parte dello Stato che deve prendere provvedimenti affinché ciascuna persona ne possa usufruire. Il diritto all'istruzione è formulato infatti come diritto individuale e soggettivo: ogni persona deve godere dell'accesso ad un percorso di formazione scolastica gratuitamente e in maniera continua, disposizione che implica che ciascun bambino abbia la possibilità di accedere ad un complesso scolastico che fornisca l'insegnamento gratuito. Pertanto non è vietato che esistano al contempo istituti privati che prevedano forme specifiche di insegnamento (per esempio in merito alla convinzione religiosa cristiana o protestante). L'articolo 14 della Carta dei Diritti fondamentali amplia e supporta le norme in materia di istruzione contenute nelle legislazioni nazionali e negli altri strumenti adottati sul piano europeo. Infatti l'accesso gratuito all'istruzione obbligatoria è riconosciuta nel diritto europeo e rimanda alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, come visto *supra*, nell'articolo 2 del I Protocollo addizionale enuncia il diritto all'istruzione per tutti gli individui.

Un altro rimando importante contenuto nel primo paragrafo dell'articolo 14 è : << l'accesso alla formazione professionale⁹⁶ e continua >>, con il quale si intende il diritto individuale di ciascun ragazzo qualora lo desideri, a frequentare un corso di formazione in ambito professionale, anche dopo l'inizio della sua carriera professionale. A tutelare questo diritto provvede ulteriormente l'articolo 10 della Carta Sociale europea che, come già commentato nell'analisi dello strumento giuridico in esame, obbliga gli Stati a fornire una certa prestazione, scolastica

⁹⁶ Con il termine "formazione professionale" la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è concorde nell'intendere un tipo di insegnamento per ottenere un grado maggiore di qualificazione nella professione che si sta svolgendo.

nella fattispecie, ai lavoratori adulti. Viene inoltre indicato al terzo paragrafo dell'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione l'aspetto democratico e familiare dell'educazione⁹⁷: si prevede infatti un accesso libero e basato sulle scelte dei genitori secondo le rispettive convinzioni religiose e filosofiche.

All'interno dello stesso strumento giuridico della Carta si trovano poi altri rimandi al diritto all'istruzione: l'articolo 24 per esempio tutela e riconosce specifici diritti al bambino, tra cui il diritto ad ottenere benessere sociale che comprenderebbe anche l'educazione secondo alcuni commentatori⁹⁸. L'articolo 32, in merito al divieto del lavoro minorile e alla protezione dei giovani sul luogo di lavoro, dispone per lo Stato l'obbligo di verificare che le condizioni lavorative non influiscano negativamente sul pieno sviluppo personale e sociale del giovane lavoratore. Per tal motivo gli Stati membri devono imporre il divieto dell'attività lavorativa al di sotto dell'età prevista per terminare la scuola dell'obbligo. Più in generale, anche per coloro che hanno superato l'età prevista dalla legislazione nazionale che gli consenta già di effettuare un lavoro ma non abbiano ancora terminato i propri studi, lo Stato deve fornire particolari condizioni di lavoro che consentano il conseguimento della formazione e non compromettano l'integrità di un giovane lavoratore⁹⁹.

Il soggetto titolare di tale libertà è il singolo che gode, in virtù del secondo paragrafo dell'articolo 14, della facoltà di scegliere tra un'istruzione obbligatoria gratuita e una a pagamento, senza che però venga specificato chi si debba incaricare di fornire un servizio educativo pubblico (a differenza della disposizione enunciata dalla CEDU come visto *supra*). Ora, come ben si potrebbe immaginare, tale onere è da imputare allo Stato nonostante manchi l'esplicito

⁹⁷ Paragrafo 3, articolo 14, Carta dei Diritti Fondamentali, cit.

⁹⁸ Si veda per esempio R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, cit.

⁹⁹ Si veda sempre R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, cit.

dovere a provvedervi. Per quanto poi l'istruzione sia convenzionalmente un diritto da garantire a tutte le persone, è rilevante capire nei confronti di chi si applica la competenza della Carta. Essa si applica alle istituzioni europee e ai suoi organi, e pertanto significa che nel quadro delle politiche di formazione educativa l'Europa debba rispettare i principi che discendono dall'articolo 14. Ma, dal momento che la competenza europea in materia di istruzione è principalmente di sostegno e completamento¹⁰⁰, l'attuazione principale del diritto spetta ai singoli paesi dell'Unione. Ne discende in conclusione che la Carta dispone di un diritto all'educazione per il cittadino che può così accedere ad una quota minima ma essenziale di formazione, anche se essa dovesse essere erogata da altri soggetti che non siano lo Stato, ma che lo facciano necessariamente in forma gratuita¹⁰¹. Certamente l'ambito di applicazione della Carta è potenzialmente molto ampio dal momento che la maggior parte dei diritti che essa riconosce è concessa ad << ogni persona >>, indipendentemente dalla nazionalità o dallo status. Tuttavia, alcuni diritti (basti pensare alle disposizioni del titolo V che riguardano cittadinanza e buona amministrazione per esempio) sono riconosciuti soltanto ai cittadini, mentre altri sono piuttosto pertinenti o per categorie specifiche di persone, come visto per i lavoratori o per i bambini. In merito ai cittadini europei che dovessero trovarsi sul territorio di un altro paese membro, si deduce che le disposizioni di tutela della Carta abbiano efficacia limitatamente a disposizioni prese nell'attuazione di una direttiva, un regolamento o una decisione comunitari¹⁰². Per esempio, il diritto alla formazione professionale potrebbe essere leso chiedendo ai cittadini di altri stati membri di pagare una tassa scolastica, se lo stesso trattamento non viene posto in essere per i cittadini dello Stato che decide di applicare tale normativa.

¹⁰⁰ L'istruzione e la formazione professionale sono tra i settori elencati dall'articolo 6 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea per i quali l'Unione conserva una competenza di sostegno, di coordinazione o completamento agli Stati membri.

¹⁰¹ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, cit.

¹⁰² *Ambito di applicazione e interpretazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in www.europarl.europa.eu, settembre 2016.

È inevitabile dunque che si ponga un interrogativo in merito al rapporto che sussiste tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale e su che genere di efficacia abbiano le disposizioni discendenti della Carta sugli individui degli Stati membri dell'Unione Europea. Una possibile risposta all'esplicito riferimento all'efficacia della Carta solo nel caso in cui gli Stati stiano applicando normative europee rispettando il principio di sussidiarietà enunciato dall'articolo 51 della Carta, potrebbe derivare dal fatto che gran parte degli ordinamenti europei sono già dotati di un elevato grado di garanzie costituzionali che mirano al rispetto dei diritti umani. Questa tesi sarebbe poi rinforzata dall'articolo 53 che dichiara che la Carta non si pone come strumento sostitutivo dei diritti fondamentali che vengono assicurati dagli ordinamenti di ciascun Stato membro, né dai diritti enunciati nella CEDU, ma piuttosto come valore aggiunto alla protezione degli stessi; la difficoltà che alcuni commentatori evidenziano è il rischio di incompatibilità tra strumenti giuridici volti talvolta ad enunciare dei criteri minimi e più generalisti, talvolta più puntuali¹⁰³, ma che non intendono assolutamente precludere maggiore protezione attraverso l'accesso agli strumenti che tutelano i diritti a livello regionale¹⁰⁴.

¹⁰³ G. Gaja, *Risque de conflits entre les traités relatifs aux droits de l'homme*, in P. Alston, M. Bustelo e J. Heenan (con il contributo di), *L'Union Européenne et les droits de l'homme*, cit., p. 814 s.

¹⁰⁴ D. Gomien, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, cit.

4. LA POSSIBILITÀ DI RICORSO PER LA VIOLAZIONE DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NEGLI STRUMENTI A CARATTERE REGIONALE EUROPEO

4.1. LA COMMISSIONE E LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte e la Commissione ha le proprie fondamenta giuridiche nell'articolo 19 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che istituisce la Corte come un organo permanente con funzione contenziosa e consultiva. Essa è preposta a ricevere i ricorsi individuali o interstatali che denunciino la violazione di un articolo contenuto nella CEDU o in uno dei suoi protocolli addizionali e viene coadiuvata nel suo compito di assicurare il rispetto degli obblighi che le Parti contraenti hanno assunto dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo, organo che comprende un numero di membri pari a quello delle Parti contraenti della Convenzione. La sua competenza riguarda quattro aspetti, nello specifico il territorio, le persone, l'oggetto dell'istanza e il tempo. La *ratione loci* della Commissione prevede che eserciti la sua competenza sui territori della Parti contraenti la Convenzione e i suoi Protocolli entro i propri confini geografici e sui territori che da essa dipendono, previa dichiarazione in cui la Parte esprime il proprio consenso. Per quanto concerne la *ratione materiae*, la Commissione si occupa di violazioni concernenti disposizioni contenute nella Convenzione; di conseguenza eventuali ricorsi che si riferiscono ai diritti umani non compresi nella CEDU, non possono essere esaminati. Per quanto riguarda la *ratione temporis*, la Commissione si occupa di fatti avvenuti dopo l'entrata in vigore della Convenzione (cioè dopo il 3 settembre 1953), mentre facendo riferimento alla *ratione personae*, la Commissione può essere adita sia dalle Parti contraenti sia dalle persone fisiche. A tal proposito torna utile chiarire che tale organo ammette anche ricorsi contro uno Stato contraente che si suppone commesso una

violazione dei diritti contro individui che sono cittadini di una delle altre Parti, ma che si trovavano presenti sul territorio del paese mentre tale presunta violazione sarebbe avvenuta. L'illecito deve essere commesso nei confronti dello "straniero" all'interno del territorio nazionale dello Stato nell'ambito dell'esercizio della propria giurisdizione.

Due sono le possibilità che permettono al sistema di protezione europeo di funzionare in modo efficace: il ricorso individuale e il ricorso interstatale. La procedura di attivazione individuale rappresenta un elemento di grande importanza in quanto viene riconosciuto all'individuo il diritto di azione a far valere le proprie libertà sancite dalla Convenzione¹⁰⁵. Qualora una persona fisica o giuridica (per esempio un'associazione) dovesse ritenere i propri diritti, elencati nella CEDU o nelle disposizioni elencate dai protocolli addizionali, violati da parte di uno Stato contraente, può adire la Corte. Vi potrebbe essere il caso in cui un individuo ritenga che il proprio diritto all'istruzione sia stato leso dallo Stato nel cui territorio si stia svolgendo il proprio percorso di formazione scolastica. Come detto sopra il soggetto che intende iniziare il ricorso può non essere cittadino di uno degli Stati parte della Convenzione, ma potrà dare avvio al procedimento giurisdizionale solo nei confronti dello Stato contraente. Il richiedente potrà ricorrere contro lo Stato solo previo esaurimento dei ricorsi interni (giurisdizionali ma anche amministrativi) dinanzi ai tribunali nazionali competenti e, solo nel momento in cui termina il ricorso dell'ultimo grado di giudizio, entro un periodo di sei mesi dalla data della sentenza. Il primo requisito risponde al fatto che la tutela dei diritti dell'uomo deve essere garantita in primis dagli Stati contraenti. Sul secondo requisito invece, la cosiddetta "regola dei sei mesi" (articoli 33 e 35 della Convenzione) costituisce una limitazione del diritto al ricorso¹⁰⁶ in quanto restringe il quadro temporale entro cui un ricorrente può presentare la propria istanza; in ogni caso la decorrenza dei sei mesi non può

¹⁰⁵ M. De Salvia, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, III edizione, Napoli, 2001.

¹⁰⁶ C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit.

iniziare se non dal momento in cui il ricorrente ha avuto la facoltà di avanzare il proprio procedimento.

Il ricorso inviato alla Corte deve avere per oggetto l'azione o l'omissione che hanno causato la violazione del diritto da parte dello Stato contraente; tale atto omissivo o commissivo deve essersi verificato attraverso un atto emanato da un'autorità pubblica (per esempio un tribunale o un'amministrazione pubblica). Qualora il ricorso dovesse essere dichiarato ammissibile, per prima cosa la Corte incoraggia le parti ad arrivare ad un regolamento amichevole (articolo 39). In caso contrario, il reclamo passa all'analisi della Corte che valuta se vi è stata o meno la violazione del diritto o dei diritti come avanzato dal ricorrente; in tal caso viene previsto un equo risarcimento come forma di compensazione del danno subito.

Per quanto abbiano natura vincolante, la Corte non ha potere esecutivo sulle proprie sentenze né può in alcun modo annullare le leggi nazionali o gli atti pubblici che hanno portato ad un'omissione delle responsabilità statali in materia CEDU; nell'attesa che la Corte proceda all'esame del reclamo, l'articolo 39 del regolamento di procedura della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo prevede misure provvisorie o *ad interim*, qualora venga riscontrata una seria violazione di un diritto. In tal caso il ricorrente non deve solo dimostrare che si stia verificando una violazione dei propri diritti ma che nel contempo tale violazione stia provocando danni a carattere irreversibile¹⁰⁷. Una volta reso pubblico il giudizio, la responsabilità passa al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, incaricato di controllare che lo Stato proceda al versamento di un'equa compensazione nei confronti della persona danneggiata e che in generale dia attuazione alla sentenza della Corte (articolo 46).

¹⁰⁷ Potrebbe essere il caso della revoca di un ordine di estradizione o espulsione, emesso nei confronti di un individuo, verso un paese in cui sia prevista la tortura o qualsiasi altro trattamento inumano o degradante pertanto contrario all'articolo 3 della Convenzione.

Nonostante la maggior parte dei ricorsi presentati davanti alla Corte siano di natura individuale, la seconda possibilità per adirla prevede che vi sia spazio per la denuncia da parte di un paese sotto la giurisdizione della Corte. Se infatti uno Stato parte dovesse ritenere che un altro Stato contraente stia violando le disposizioni dell'articolo 2 del protocollo addizionale alla Convenzione, in virtù dell'articolo 33 si aprono le procedure per un ricorso interstatale. Questo genere di procedimento nasce dal generale interesse che ogni Stato contraente deve avere al rispetto dei diritti enunciati dalla CEDU. Il ricorso difatti non tende a risolvere una controversia quanto piuttosto a promuovere il controllo dell'organo per accertare che una Parte non venga meno agli obblighi reciprocamente assunti. La giurisprudenza della Corte ha evidenziato che il più delle volte tale procedura è stata utilizzata come elemento complementare ad interessi politici in gioco tra Stati¹⁰⁸.

La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in merito ai ricorsi riguardanti il diritto all'istruzione ha costituito la base per una sua maggiore implementazione: famosi ad esempio sono diventati i casi riguardanti il diritto ad utilizzare la propria lingua per un gruppo minoritario nel caso del Belgio¹⁰⁹, e il diritto a ricorrere al tipo di insegnamento che attiene alle convinzioni religiose o filosofiche dei genitori¹¹⁰. Alcuni ricorsi contro il Regno Unito hanno permesso alla Commissione di sottolineare che l'articolo 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione tutela prima di tutto la formazione primaria che deve essere estesa a tutti, nei confronti di stranieri e persone che abbiano particolari status legali, quali i prigionieri, che si trovano sotto la giurisdizione dello Stato parte; ciò non costituisce obblighi specifici di fornire accesso all'educazione secondaria e all'alta

¹⁰⁸ Si veda il commento che ne fa C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., nel paragrafo *I ricorsi interstatuali*, capitolo IV.

¹⁰⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 luglio 1968, *Belgium Linguistics Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*, ricorsi n. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64.

¹¹⁰ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 25 febbraio 1982, *Case of Campbell And Cosans V. The United Kingdom*, ricorsi n. 7511/76 7743/76.

formazione. Più in generale la Corte afferma che il diritto all'istruzione, in quanto diritto sociale, richiede per sua natura una politica di regolazione da parte dello Stato tramite atti legislativi che devono necessariamente essere in linea con i diritti enunciati dalla Convenzione.

4.2. IL PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CARTA SOCIALE EUROPEA RIGUARDANTE I RECLAMI COLLETTIVI

Il documento originario della Carta è stato completato da alcuni Protocolli adottati nel maggio 1988 e nell'ottobre del 1991. Il terzo strumento addizionale è certamente quello più rilevante per il profilo della tutela del diritto all'istruzione poiché prevede un meccanismo di controllo fondato su raccomandazioni rivolte agli Stati inadempienti dal Comitato europeo dei diritti sociali (il CEDS). La procedura predisposta dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995¹¹¹ si fonda su di un sistema che prevede che le Parti contraenti, le organizzazioni internazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro, i sindacati nazionali e le organizzazioni non governative dotate di uno statuto consultivo presso il Consiglio d'Europa o iscritte in una lista apposita, possano avanzare dei reclami collettivi che attestino un'attuazione insoddisfacente della Carta nei confronti di uno Stato contraente. Requisito fondamentale è che esso deve aver precedentemente espresso il suo consenso al protocollo addizionale in questione.

In realtà una procedura di controllo basata sulla presentazione di rapporti era già stata attivata in virtù degli articoli 21 e 22 della parte IV della Carta: si chiede alle Parti di presentare una volta ogni due anni rapporti rispettivamente in merito all'applicazione delle misure della Carta a cui esse sono vincolate e le

¹¹¹ Protocollo addizionale alla Carta sociale europea su un sistema di reclamo collettivo, Strasburgo, 9 novembre 1995, in vigore dal 1 luglio 1998.

disposizioni che non sono state accettate. Sempre grazie al processo di riforma che ha coinvolto la Carta sociale negli anni Novanta, il ruolo e il campo di azione del Comitato si è rinnovata grazie alla procedura che permette di accogliere i reclami collettivi¹¹². Come predisposto dal Protocollo addizionale, il Comitato riceve i reclami scritti che le Parti hanno precedentemente trasmesso al Segretario generale (articolo 5); è incaricato poi di redigere un rapporto nel quale espone le proprie conclusioni in merito all'esistenza o alla non esistenza della violazione della norma. Tale rapporto è trasmesso al Comitato dei Ministri che informa le Parti. Se il Comitato Europeo dei Diritti Sociali accerta che la norma sia stata violata o non sia stata adempiuta in misura efficace, il Comitato dei Ministri adotta a maggioranza dei due terzi dei votanti una raccomandazione destinata alla Parte che ha commesso la violazione (articolo 9). Qualora poi essa volesse ricorrere contro la raccomandazione, in seguito all'emergere di nuovi dettagli riguardanti il rapporto del Comitato, può appellarsi al Comitato dei Ministri per una nuova consultazione.

L'articolo 10 del Protocollo predispone infine che, una volta conclusa la procedura di reclamo, la Parte chiamata in causa dovrà fornire informazioni dettagliate sui provvedimenti adottati per dare esecuzione alla raccomandazione e sottoporle al Segretario generale in allegato al primo rapporto utile secondo le disposizioni dell'articolo 21 della Carta (come visto *supra*). L'atto finale del Comitato in merito al ricorso collettivo contiene impegni giuridici di natura internazionale che hanno rilevanza limitata: le procedure dei reclami potranno infatti essere avanzate solo nei confronti degli Stati contraenti il Protocollo addizionale e in relazione alle norme a cui gli Stati stessi si sono dichiarati vincolati secondo le disposizioni emanate nella parte terza della Carta¹¹³. Solo se sussistono tali condizioni, l'eventuale violazione degli articoli 10 e 17, che

¹¹² G. Gori, *Il Comitato europeo dei diritti sociali*, cit.

¹¹³ Vedi *supra*, paragrafo 3.3.

tutelano il diritto all'istruzione, potrà essere fatta valere tramite la procedura di reclamo.

5. LE CONDIZIONALITÀ DELLE ISTITUZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI

La ricostruzione giuridica del diritto all'istruzione coinvolge oltre agli strumenti internazionali in materia di diritti umani, anche le agenzie delle Nazioni Unite che hanno inciso, sia negativamente sia in tempi più recenti positivamente, sull'accesso a tale diritto da parte della popolazione mondiale. L'analisi che segue riguarda in particolare le istituzioni finanziarie internazionali e la loro prassi nell'ambito delle politiche educative dei paesi in via di sviluppo.

Per politiche di condizionalità si intendono quelle politiche imposte da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale che prevedono l'esecuzione di una serie di condizioni per l'appunto, a cui viene subordinata la concessione di un aiuto economico e finanziario. Tali politiche consentono allo Stato di risollevarsi finanziariamente o di incrementare lo sviluppo in alcuni settori, ma hanno costituito spesso un ostacolo alla fruizione e alla piena effettività del diritto all'istruzione, soprattutto per i paesi in via di sviluppo o con economie precarie. Pare interessante comprendere quali siano state le ricadute in termini giuridici sul diritto all'istruzione nel passato e porle a confronto con le ultime linee guida che si orientano invece su un atteggiamento prioritario nei confronti di programmi che tutelino l'istruzione dei bambini in tutto il mondo.

5.1. LA PRASSI DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE SUI POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPERS (PRSP)

Nel settembre del 1999 nacque ad opera del Fondo Monetario Internazionale un programma di supporto finanziario per i membri del Fondo a basso reddito e fortemente indebitati¹¹⁴; condizione vincolante per ricevere la linea di credito era, e rimane tutt'oggi, l'adozione di una strategia di utilizzo del prestito al fine di ridurre le povertà presenti all'interno del proprio territorio. Un PRSP deve essere preparato insieme ai rappresentanti della società civile, ai membri del governo e agli stakeholders locali; è insomma un processo dinamico che cerca di comprendere tutte le parti della società affinché si arrivi all'elaborazione di un piano, o appunto di una strategia, di crescita trasversale ai settori che incontrano difficoltà negli obiettivi di sviluppo che il paese, insieme al Fondo, si propone di raggiungere entro un determinato periodo di tempo. Il Consiglio sui diritti umani delle Nazioni Unite ha spesso sottoposto a verifica il contenuto degli accordi per verificare se fossero o meno in linea con gli standard di tutela dei diritti umani e se questi ultimi siano stati implementati maggiormente grazie ai PRSP.

Le attività di sostegno finanziario predisposte dal Fondo a favore dei paesi indebitati sono state criticate da più attori della società civile: la rigidità delle politiche di condizionalità avrebbe contribuito al degradamento di alcune condizioni basilari di vita delle popolazioni interessate, e peggio ancora avrebbe impedito equo accesso ad alcuni fra i diritti dell'area economica, sociale e culturale¹¹⁵. Gli studi di questi primi quindici anni rilevano in effetti che i *papers* non hanno mai inserito i diritti umani come parte essenziale e basilare delle strategie scelte dai paesi, né tantomeno è mai emersa una tendenza del Fondo ad

¹¹⁴ Sono i cosiddetti Paesi HIPC, acronimo per *Heavily Indebted Poor Countries*.

¹¹⁵ Tali posizioni vengono riassunte dal lavoro di C. Dordi, *I diritti economici, sociali e culturali nelle azioni di sostegno del Fondo Monetario Internazionale*, in F. Bestagno (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali*, cit., p.231 s.

indirizzare l'azione dei paesi verso questo tipo di scelta¹¹⁶. Al contrario, nel caso specifico del diritto all'istruzione, la prassi ha evidenziato come i paesi abbiano inserito politiche educative vaghe e generiche: per quanto gli apparati dei ministeri dell'istruzione contribuiscano alla redazione dei *papers*, molti obiettivi sono stati inseriti senza specificare né la data entro cui dovevano essere raggiunti, né le tempistiche da adottare per implementarli. Inoltre raramente i *papers* hanno messo in luce la correlazione negativa tra la mancanza di accesso all'istruzione e la povertà che ne consegue¹¹⁷. Dove poi obblighi che concernono la tutela dei diritti umani erano presenti nelle strategie da presentare al Fondo, si è preferito adottare la formulazione positiva e mai disporre di norme negative, che implicano cioè divieti generali. Tali disposizioni infatti implicano maggiori costrizioni nei confronti dello Stato, a differenza di obblighi positivi che lasciano generalmente un margine più ampio di amministrazione del diritto¹¹⁸.

Sorge poi un ulteriore problema, ossia quali siano le priorità, o i diritti umani da tutelare per primi. È più importante fornire di un sistema idrico tutta la popolazione oppure garantire l'accesso equo e gratuito all'istruzione secondaria a tutti i bambini? Sono domande legittime e che spesso hanno visto contrapporsi l'esigenza di sviluppo del paese con le richieste degli standard internazionali che pongono l'accento sulla necessità di implementare in maniera rapida tutti i diritti umani allo stesso tempo. D'altronde l'elaborazione delle agende locali rimane un punto fermo per arrivare alla realizzazione tarata e per questo efficace delle prospettive di sviluppo che ogni paese predispone sulle proprie possibilità e necessità.

Se il Fondo per ipotesi adottasse tra le sue linee guida lo *human rights-based approach*, esso potrebbe diventare una parte costitutiva nella predisposizione dei

¹¹⁶ F. Stewart e M. Wang, *Poverty Reduction Strategy Papers within the Human Rights Perspective*, in P. Alston, M. Robinson (a cura di), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford, 2005.

¹¹⁷ F. Caillods, J. Hallak, *Education and PRSPs. A review of experiences*, Parigi, 2004.

¹¹⁸ Si veda nel dettaglio F. Stewart e M. Wang, *Poverty Reduction Strategy Papers within the Human Rights Perspective*, cit., tabella 17. A1, pag. 472 ss.

PRSP, istituendo così una prassi per l'implementazione di tutti i diritti umani senza ordine di priorità.

Infine il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha espresso in alcune sue dichiarazioni specifiche per paese che anche gli Stati *donors*, membri del Fondo, devono attenersi ad un nucleo fondamentale di diritti umani¹¹⁹. Con specifico riferimento ai diritti tutelati dal Patto e del diritto all'istruzione, il Comitato ha ricordato agli Stati di prestare attenzione all'applicazione di eventuali misure concordate con il Fondo, che abbiano effetti retroattivi e che possano produrre effetti discriminatori nell'accesso al diritto¹²⁰. A tal fine deve essere raggiunto un impegno più coordinato e un sostegno più mirato alla tutela dei diritti di natura economica, sociale e culturale da parte del Fondo Monetario Internazionale.

5.2. LA PRASSI DELLA BANCA MONDIALE SULLE POLITICHE RIGUARDANTI L'EDUCAZIONE

Per tutti gli anni Ottanta e fino alla fine degli anni Novanta, la Banca Mondiale chiedeva ai paesi ai quali concedeva aiuti finanziari di imporre tasse nell'istruzione primaria pubblica, spesso con l'intento di favorire l'ingresso a soggetti privati ed aprire maggiormente all'economia di mercato. Conciliare i due aspetti ha posto dei seri problemi: formalmente la Banca chiedeva il rispetto dei diritti umani, tra i quali diritto al cibo, alla salute e all'istruzione, nei suoi rapporti; sostanzialmente poi, i paesi fruitori dei programmi di sviluppo della Banca non potevano venir meno alle condizionalità descritte sopra, a cui erano subordinati tali aiuti. Molte sono state le critiche che si sono espresse su tale approccio, tanto che più analisi hanno evidenziato che all'inizio del millennio le

¹¹⁹ Raccomandazione del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali sul caso del Belgio 28 novembre 2000, UN Doc. E/C.12/2000/21, Par. 493 e sul caso dell'Italia, par. 126.

¹²⁰ Par. 45, General Comment No. 13, cit.

condizioni della Banca prevedevano ancora tasse dirette nel settore dell'istruzione pubblica primaria, e che non c'era nessuna previsione per la loro eliminazione¹²¹. In anni più recenti, complici i risultati da implementare nell'ambito degli Obiettivi del Millennio, la Banca ha mutato il proprio atteggiamento aumentando i finanziamenti¹²² (e diventando tra i maggiori finanziatori nel settore dell'educazione per i paesi in via di sviluppo), e ha incrementato le politiche per l'eliminazione di tasse nel settore dell'istruzione primaria perché si raggiungesse quanto prima l'obiettivo dell'accesso universale e gratuito per tutti i bambini del mondo.

L'orientamento di questi anni si è andato così ad allineare con gli standard dell'articolo 13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali analizzato in precedenza. Nonostante Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale non siano parte contraente, devono riservare una certa attenzione alla tutela del diritto all'istruzione nell'attuare le condizionalità a cui vengono subordinati prestiti e finanziamenti, gli accordi di credito, i programmi di aggiustamento strutturale e le misure previste dagli Stati in risposta alla crisi debitoria¹²³, dal momento che nella maggioranza dei casi tali politiche si applicano a Stati che sono contemporaneamente parte contraente del Patto¹²⁴. Sarà il Comitato sui diritti Economici, Sociali e Culturali ad analizzare periodicamente il grado di attuazione e di protezione che lo Stato compie nell'esercizio dell'articolo 13, anche in concomitanza delle misure eventualmente richieste dalle istituzioni finanziarie internazionali.

Come detto poco sopra, l'evoluzione dell'atteggiamento da parte soprattutto della Banca Mondiale nella tutela dell'accesso ad un'istruzione di base si dimostra in piena linea con gli standard giuridici internazionali e con lo *human*

¹²¹ K. Tomasevsky, *Not Education for All, Only for Those Who Can Pay: The World Bank's Model for Financing Primary Education*, in *Law Social Justice and Global Development Journal*, ottobre 2005.

¹²² Education Financing by Subsector, FY 1990-2015, IDA and IBRD, in www.worldbank.org.

¹²³ General Comment No. 13, cit.

¹²⁴ Circa il 70% del potere di voto della Banca è nelle mani degli Stati che sono anche parte del Patto.

*rights-based approach*¹²⁵, a differenza della tendenza a riservare all'educazione secondaria e terziaria un ruolo secondario o comunque di minor priorità rispetto alla tutela dell'istruzione primaria e di base. Al contrario il Comitato sui diritti economici, Sociali e Culturali spinge a considerare l'insegnamento secondario e superiore come diritto civile e politico, dal momento che costituisce un presupposto importantissimo per la formazione della vita appunto civile e politica di ogni individuo¹²⁶. Nei confronti dell'insegnamento secondario e terziario non sembra però che la Banca abbia mai esercitato particolari pressioni perché gli Stati adottassero misure per la loro fruizione gratuita da parte della popolazione. Per esempio, nessuna misura in merito, che vincolasse l'erogazione degli aiuti, viene chiaramente espressa dalla Banca nei programmi di sviluppo¹²⁷. Anche ove la Banca abbia deciso di far assumere un profilo più rilevante all'esigenza di un sistema scolastico più completo (alludendo in questo modo alla necessità dell'insegnamento secondario in modo obbligatorio e gratuito), manca l'esplicito legame tra la concessione del prestito e la verifica della sua effettiva realizzazione, seppur a realizzazione progressiva¹²⁸. D'altra parte la Banca è certamente una delle agenzie specializzate dell'Onu¹²⁹ e per tale motivo si deve attenere agli scopi del mantenimento della pace nella comunità internazionale e della creazione dello sviluppo economico e sociale nel pieno rispetto dei diritti umani, sia che essi siano di natura civile, politica o di natura economica, sociale e culturale; ma essa rimane pur sempre un'istituzione con finalità economiche.

¹²⁵ Vedi *supra*, par. 1.1.

¹²⁶ P. De Sena, *Il diritto all'istruzione tra Patto sui diritti economici, sociali e culturali e Banca Mondiale*, in F. Bestagno, *I diritti economici, sociali e culturali: Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009, p. 61 ss.

¹²⁷ Si guardi per esempio ai prestiti concessi ai paesi in via di sviluppo nel 2006 dalla Banca, tra i quali manca la componente obbligatoria verso la realizzazione di un sistema gratuito statale di istruzione secondaria; al riguardo si veda il rapporto della Banca Mondiale del 22 dicembre 2005, *Education Sector Strategy Update. Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness*.

¹²⁸ Rapporto della Banca Mondiale (IDA) del 20 luglio 2004, *Program Document for a Proposed Programmatic Education Sector Adjustment Credit to the People's Republic of Bangladesh*.

¹²⁹ Banca Mondiale, al pari delle altre agenzie specializzate che si occupano di sviluppo, fa parte del sistema Nazioni Unite attraverso un accordo negoziato. L'istituzione di conseguenza, deve attenersi al mandato e ai principi emanati dalla Carta di San Francisco.

Dal punto di vista del diritto è lecito chiedersi in che modo tali politiche siano in contrasto con i vincoli giuridici degli strumenti internazionali e quali siano le eventuali responsabilità che ne discendono. Come riportato sopra, l'articolo 13 del patto ESCR obbliga gli Stati ad adottare in maniera progressiva un sistema scolastico gratuito ed obbligatorio, che comprenda pertanto l'insegnamento primario, così come quello secondario e terziario, o almeno a prevedere una strategia che attesti l'intenzione degli Stati. La Banca, nei suoi documenti programmatici per paesi, non ha mai nominato l'adozione della strategia tra gli obiettivi da implementare al fine di ottenere le linee di prestito, neanche nella fattispecie di specifici programmi destinati a finanziare il settore educativo. Ora, essendo il Patto giuridicamente vincolante solo per le parti contraenti, gli obblighi di tutela non si ripercuotono sulla Banca Mondiale, né sul Fondo Monetario Internazionale, che non sono parte contraente. Pare poi abbastanza ipotetica l'idea di far ricadere il diritto all'istruzione sotto l'articolo 55 della Carta delle nazioni Unite, norma che include i diritti umani fra gli obiettivi da raggiungere per il mantenimento della pace all'interno della comunità internazionale. Solo se le linee guida derivate dallo *human rights-based approach* spingessero a far riconoscere il diritto ad una educazione superiore a quella primaria tra i diritti di natura civile e politica, e farlo ricadere così tra le norme di diritto internazionale consuetudinario, le due istituzioni potrebbero essere vincolate dall'articolo 59 della Carta che obbliga le istituzioni e le agenzie specializzate che dipendono dalle Nazioni Unite al rispetto delle disposizioni del suddetto articolo 55. Ma tutto ciò sembra ancora lontano dalla possibilità che si realizzi nel panorama del diritto internazionale; significherebbe equiparare il diritto all'istruzione ad altre norme di diritto consuetudinario al pari del divieto di tortura, pena di morte, atti di genocidio, di violazioni gravi, massicce e sistematiche dei diritti dell'uomo. Inoltre secondo la visione espressa dal Consiglio Generale del Fondo Monetario, ampiamente criticata, l'articolo 24 del Patto ESCR prevede che tale norma sia subordinata in tutte le sue disposizioni

alla Carta delle Nazioni Unite e agli statuti delle sue agenzie specializzate; in realtà l'articolo parla di situazioni impari che non devono mai verificarsi tra le norme del Patto e quelle della Carta di San Francisco¹³⁰. L'auspicio è che gli Stati parte, nell'applicazione delle politiche di condizionalità espresse da Banca, Fondo e dalle altre banche per lo sviluppo, tengano conto che sono parte contraente di un Patto che obbliga a proteggere, incrementare e raggiungere il diritto all'istruzione, e che esso comprende un diritto all'insegnamento primario, secondario, superiore e universitario.

Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, come detto sopra riguardo al Fondo, si è espresso ricordando tale obbligo, specificamente in merito all'attenzione da porre sulle eventuali misure retroattive che comportino violazioni in merito al diritto all'istruzione. Qualora tali misure avessero violato il diritto, lo Stato ha il dovere di provare che siano state prese sotto la più attenta considerazione¹³¹. Il Comitato ha inoltre ricordato in alcune sue raccomandazioni inviate ad alcuni paesi che gli impegni assunti nell'ambito di attuazione di programmi specifici di Banca (e Fondo) devono essere conseguiti tenendo conto di tutte le disposizioni del Patto, e dei diritti da esso previsti¹³². Nel contrasto che potrebbe verificarsi tra le politiche della Banca e gli obblighi che gli Stati parte del Patto sono tenuti ad osservare, potrebbe trovare spazio la denuncia di un singolo¹³³. Ma ancora una volta pare improbabile che una procedura di reclamo riguardi le politiche di uno Stato in materia di attuazione delle condizionalità imposte dalla Banca e non è stata prodotta ancora alcuna giurisprudenza che, a fronte di una possibile violazione in tema di diritti umani per lo più classificabili

¹³⁰ P. De Sena, *Il diritto all'istruzione tra Patto sui diritti economici, sociali e culturali e Banca Mondiale*, cit.

¹³¹ Articolo 13, General Comment No. 13, cit.

¹³² Si veda per esempio la raccomandazione del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali sul caso del Marocco sull'implementazione del Patto del 23 novembre 2000, UN Doc. E/C.12/2000/21, par. 549.

¹³³ Vedi *supra*, paragrafo 2.2.

di natura economica e sociale, possa invalidare per intero un programma di sviluppo della Banca stessa¹³⁴.

6. CONCLUSIONE: ESISTE UN DIRITTO ALL'ALTA FORMAZIONE?

La ricostruzione giuridica fino a qui fatta può offrire qualche spunto di riflessione conclusiva in merito al diritto all'istruzione. Dal punto di vista della tutela giuridica, esistono gli strumenti internazionali che la regolano e che hanno effetto coercitivo nel caso gli Stati non si attengano agli obblighi previsti dalle norme. Rimane sottinteso che tali disposizioni risultano vincolanti solo per gli Stati parte che hanno ratificato tali strumenti e che pertanto ne sono parte contraente. Alcuni di questi testi giuridici poi hanno predisposto col passare degli anni, protocolli aggiuntivi che hanno istituito meccanismi di reclamo, sia collettivi che individuali, a cui potersi appellare nel caso si ritenga violato il proprio diritto. Tutto questo sottolinea che l'accesso all'istruzione è, al pari di altri diritti di natura economica, sociale e culturale, in parte categorizzato come un obiettivo a realizzazione progressiva. La prassi più recente però, spinta favorevolmente dalla tendenza a considerare tutti i diritti umani a pari livello, sta riconoscendo che non solo sia importante raggiungere l'obiettivo di assicurare a tutti i bambini del mondo un'istruzione di base gratuita e universale, ma anche che il livello di educazione raggiunto da ogni individuo sia incrementato nel rispetto delle potenzialità e possibilità di ciascuno. Vi sono certamente gli strumenti internazionali che promulgano l'accesso universale alla formazione universitaria al pari dell'istruzione primaria, ma nonostante si sia sempre riconosciuto un importante valore all'insegnamento terziario¹³⁵ come fattore di crescita per la

¹³⁴ Si veda la ricostruzione giuridica che ne fa R. Danino, *The Legal Aspect of the World Bank's Work on Human Rights: Soem Preliminary Thoughts*, in P. Alston, M. Robinson (a cura di), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, cit.

¹³⁵ Rapporto mondiale sullo Sviluppo della Banca Mondiale per il biennio 1998/1999, *Knowledge for Development*, Oxford, 1998.

società, questo manca per esempio dagli Obiettivi del Millennio o dalla condizioni a cui la Banca subordina i propri aiuti. Tutto ciò spinge a chiedersi se esiste o meno un diritto all'alta formazione che sia internazionalmente riconosciuto.

Vi sono strumenti di carattere internazionale e di natura chiaramente dichiaratoria (quindi senza vincoli giuridici) che affermano l'importanza di tale diritto, soprattutto in ambito UNESCO¹³⁶. La più recente conferenza organizzata in ambito UNESCO si è tenuta a Parigi, nel luglio del 2009. I lavori sono durati tre giorni, alla fine dei quali gli Stati partecipanti hanno prodotto un documento di natura programmatica, una dichiarazione per l'appunto, in cui si rinnova l'invito a promuovere e prendere impegni seri per garantire l'accesso ad un alto livello di istruzione per tutti e a prendere misure affinché gli Stati arrivino ad adottare disposizioni nelle proprie legislazioni per raggiungere universalmente tale livello di istruzione. Nella Dichiarazione si promuove il ruolo della cooperazione internazionale come aiuto efficace per gli Stati che, per esigenze finanziarie, rischiano di allungare i tempi della realizzazione del diritto. Le disposizioni finali per gli Stati membri sono espresse dall'articolo 50 della Dichiarazione: la *call for action* richiama gli Stati ad assumersi responsabilità nel campo dell'istruzione, e nello specifico ad impegnarsi per assicurare che in tutte le aree del mondo essa venga non solo garantita in termini di quantità ma anche e soprattutto di qualità. E ancora, il raggiungimento universale di un'alta istruzione di qualità per tutta la popolazione mondiale viene inserito tra i nuovi Obiettivi di Sviluppo a cui ambire entro il 2030¹³⁷. Ma per quanto questi strumenti costituiscano tasselli importanti, rimangono testi a carattere dichiaratorio e dunque non vincolante neppure per gli Stati che hanno preso parte alla loro stesura. Per quanto riguarda poi gli strumenti sino a qui analizzati, nessuno

¹³⁶ Una delle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite, in particolare l'acronimo sta per Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura.

¹³⁷ SDGs No. 4, *Quality Education*.

prevede per lo Stato parte l'adozione di un sistema di insegnamento terziario o universitario che sia universale e accessibile nell'immediato¹³⁸. Se l'istruzione primaria è classificata come un diritto ad "azione progressiva", la secondaria e ancor più la terziaria sono obiettivi su cui generalmente si asserisce che si possano raggiungere in un secondo o in un terzo momento.

È interessante allora analizzare se tale diritto assuma una natura più vincolante negli strumenti di carattere regionale europeo¹³⁹. Ancora una volta riferendoci agli strumenti fino a qui analizzati, ci soffermiamo sulle disposizioni dell'articolo 14 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. La principale novità introdotta dalla Carta è proprio l'adozione della disposizione che garantisce l'accesso ad un percorso formativo che include la formazione professionale, tra cui gli studi universitari, che devono essere garantiti ad ogni persona, senza discriminazione basata sulla nazionalità. Uno studente che sia cittadino di un paese appartenente all'Unione Europea ha diritto a godere delle stesse opportunità in termini educativi, ma anche finanziari e sociali anche se si trova a frequentare un corso di studio al di fuori del suo paese di origine. Lo Stato comunque si trova in dovere di assumersi la responsabilità nei confronti dei propri cittadini così come verso qualsiasi altro individuo posto sotto la tutela della Carta, e quindi della giurisdizione dell'Unione¹⁴⁰. In Europa molti sono stati i programmi dedicati esclusivamente mobilità per i giovani universitari, perché arricchissero il proprio percorso formativo attraverso progetti di formazione universitaria o professionale¹⁴¹. Nuovamente il diritto regionale europeo ha consentito di implementare più efficacemente un diritto che ancora a fatica gode di effettività giuridica a livello internazionale. È piuttosto evidente allora che

¹³⁸ Vedi *supra*, capitolo 1.

¹³⁹ Espressamente di questa idea C. Zanghì, *L'éducation comme un véritable droit de l'homme universel: ce qui reste à faire*, in C. Zanghì, K. Vasak (a cura di), *Le droit fondamental à l'éducation: Le droits et les obligations qui découlent des instruments internationaux*, cit.

¹⁴⁰ Vedi *supra*, par. 3.4.

¹⁴¹ Sono noti i progetti *Erasmus* e *Leonardo* che negli anni hanno portato ad una notevole mobilità dei giovani europei tra i territori degli Stati parte.

dall'insieme degli strumenti a carattere europeo emerge la priorità assegnata tanto all'istruzione primaria e secondaria quanto alla formazione terziaria, a quella professionale, alla ricerca post universitaria ed in generale all'alta formazione in quanto contribuiscono allo sviluppo della personalità di ogni individuo membro dell'Unione Europea. Potrebbe allora verificarsi un paradosso: che un cittadino di uno Stato membro contraente tali strumenti giuridici, trovandosi sul territorio di un'altra Parte, goda di un livello di protezione più elevato rispetto al cittadino del paese ospitante, per esempio potendo attivare uno dei meccanismi di reclamo dei Protocolli addizionali, a differenza del cittadino nazionale che deve essere tutelato, per ciò che concerne il diritto alla sua formazione scolastica, dalla propria legislazione nazionale e che dovrebbe aspettare l'esaurimento di tutti i ricorsi interni prima di attivare un simile procedimento¹⁴².

Infine, per quanto concerne la problematicità legata al riconoscimento dell'accesso a tutto il panorama dei diritti civili, politici, ma soprattutto sociali agli stranieri, la mobilità di persone di questi anni sta ponendo interrogativi in merito allo status da attribuire alle persone che arrivano sui territori degli Stati parte, e che portano molte volte con sé conoscenze da voler incrementare attraverso un percorso di formazione di alta formazione. Questo costringe a ripensare alle modalità con le quali dovrebbero essere estesi i diritti e le libertà enunciati dagli strumenti giuridici a carattere regionale, fra cui il diritto all'educazione. A tal proposito ci si potrebbe spingere a concettualizzare un tipo di nazionalità in senso regionale, o europea nella fattispecie, da attribuire a qualsiasi individuo che risiede in un paese del quale magari non ha ancora

¹⁴² J. Y. Carlier, *Les ressortissants de Pays-Tiers*, in J. Y. Carlier, O. De Schutter, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, cit.

ricevuto la cittadinanza ma nel quale sta costruendo legami, affetti ed interessi riconducibili alla sua vita privata e sociale¹⁴³.

¹⁴³ Il riferimento specifico alla CEDU è in M. De Salvia, *Nazionalità formale e sostanziale*, cit.

SECONDO CAPITOLO

CERN E ALTA FORMAZIONE

PARTE PRIMA: INQUADRAMENTO GIURIDICO DEL CERN

1. L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER LA SCIENZA, LA CULTURA E L'EDUCAZIONE (UNESCO)

1.1. LE VICENDE STORICHE CHE HANNO PORTATO ALLA FONDAZIONE DELL'UNESCO

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale nacquero molte istituzioni con funzioni prevalentemente tecniche, chiamate a cooperare con le Nazioni Unite in virtù dell'articolo 57 e 63 della Carta di San Francisco. Tra essi hanno avuto un ruolo fondamentale le diciannove agenzie specializzate e gli organi sussidiari istituiti dall'Assemblea Generale, il cui mandato prevede di raggiungere la crescita economica e sociale della comunità internazionale nei settori specifici dello sviluppo. Nei mesi che seguirono la fine del secondo conflitto bellico, nonostante il tema dell'educazione non venisse considerato in termini prioritari dal momento che la costruzione della pace duratura a cui si aspirava dopo anni di conflitto doveva passare prima di tutto dalla ricostruzione materiale, non si poteva non riconoscere allo stesso tempo il diritto all'educazione, all'istruzione, alla tolleranza, al rispetto solidale e alla cultura democratica¹⁴⁴.

Come accennato poco sopra l'articolo 57 della Carta delle Nazioni Unite prevede la fondazione di istituti specializzati, tra cui l'UNESCO, per la concretizzazione

¹⁴⁴ Per una ricostruzione più approfondita si veda F. Greco, *Le organizzazioni internazionali e le politiche dell'educazione. Il sistema delle Nazioni Unite*, Cosenza, 2010, p. 81 s.

degli obiettivi che l'ONU stessa si propone di perseguire. Tra le due è sempre esistito un ponte di collegamento privilegiato, tanto che resta abbastanza peculiare che sia sufficiente una semplice procedura di adesione, tramite clausola al trattato istitutivo dell'UNESCO, dei membri già ONU che abbiano intenzione di diventare parte anche dell'UNESCO; in tali circostanze non si rende infatti necessaria la pronuncia da parte delle altre Parti. Qualora poi un membro dell'UNESCO venisse espulso dalle Nazioni Unite cesserebbe di far parte in modo automatico della stessa UNESCO (articolo 2 dello Statuto)¹⁴⁵.

In merito alla programmazione delle politiche educative poi, è sempre stato perseguito uno sforzo congiunto da parte delle due organizzazioni perché l'accesso al diritto all'istruzione raggiungesse tutte le regioni del mondo. Dopo la fine del secondo conflitto bellico la Conferenza dei Ministri alleati per l'educazione¹⁴⁶ si ritrovò ad approvare una Convenzione che istituiva l'Organizzazione per la scienza, la cultura e l'educazione delle Nazioni Unite¹⁴⁷. In seguito ai dialoghi nati in quell'occasione, i governanti delle nazioni adottarono come impegno da raggiungere a livello globale le pari opportunità educative e l'accesso universale agli strumenti che consentano un'equa fruizione dell'alfabetizzazione primaria (articolo 1). Tali obiettivi hanno dato vita a programmi specifici sponsorizzati dall'UNESCO¹⁴⁸. Il carattere estremamente specifico dell'Organizzazione ha assicurato il permanere della stessa nel corso del tempo, dal momento che il bisogno degli Stati di coordinarsi per raggiungere obiettivi nel campo della scienza, della cultura e dell'educazione è rimasto immutato.

¹⁴⁵ U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, III edizione, Milano, 2010, p. 46 s.

¹⁴⁶ La Conferenza si era già riunita in precedenza nell'ottobre del 1942 per avviare una collaborazione tra più governi nel campo dell'educazione; questa prassi si rinnovò anche negli anni successivi. Si veda come riferimento F. Greco, *Organizzazioni internazionali e le politiche dell'educazione. il sistema delle Nazioni Unite*, cit.

¹⁴⁷ Convenzione dell'Organizzazione per la scienza, la cultura e l'educazione delle Nazioni Unite del 16 novembre 1945, Parigi, in vigore dal 4 novembre 1946, emendata nel corso delle successive conferenze.

¹⁴⁸ Vedi *supra* capitolo 1, par. 1.4. sui programmi dell'UNESCO: "Educazione per Tutti".

1.2. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

L'UNESCO ha una struttura delocalizzata, con una sede principale a Parigi, a cui si sono aggiunti nel corso degli anni molti uffici regionali e le Commissioni nazionali sul territorio dei paesi membri dell'Organizzazione.

Come la maggior parte delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, la struttura organizzativa dell'UNESCO consta di tre organi (struttura tripartita): la Conferenza generale ovvero l'organo assembleare, il Consiglio esecutivo e il Segretariato.

1.2.1. LA CONFERENZA GENERALE

L'articolo 4 della Convenzione delinea le caratteristiche principali della Conferenza generale, composta fino ad un massimo di cinque delegati per ogni Stato membro. In quanto organo assembleare dell'UNESCO deve:

- definire le linee guida dei lavori dell'Organizzazione e sottoporle al Consiglio esecutivo;
- indire incontri periodici a carattere internazionale in materia di scienza, cultura ed educazione;
- informare le Nazioni Unite in merito alle questioni che le competono;
- ricevere ed analizzare i rapporti che ciascun Stato membro può decidere di sottomettere periodicamente al parere della Conferenza;
- eleggere i membri del Consiglio esecutivo, e nominare ogni quattro anni il suo Direttore generale.

A ciascun Stato membro dell'UNESCO spetta un solo voto: quando la Conferenza è chiamata a votare le decisioni da adottare, l'approvazione avviene tramite maggioranza semplice; in maniera differente la Convenzione richiede la

maggioranza dei due terzi in alcuni casi come la ratifica di convenzioni o altre procedure specifiche¹⁴⁹. La Conferenza generale si riunisce in sessione plenaria ogni due anni, ad eccezione di una eventuale sessione indetta per motivi straordinari.

1.2.2. IL CONSIGLIO ESECUTIVO

Il Consiglio esecutivo viene eletto dalla Conferenza generale e, come essa, è formato dai rappresentanti degli Stati membri ma a composizione ristretta. L'organismo conta infatti cinquantotto membri scelti dalle delegazioni degli Stati parte. Ciascun paese appartenente al Consiglio designa infatti una persona che si sia contraddistinta in uno dei settori della scienza, della cultura o dell'educazione. Nell'eleggere i membri di tale organo, la Conferenza deve tener conto dell'assortimento geografico e culturale. La seconda parte dell'articolo 5 elenca le funzioni del Consiglio che è incaricato di:

- preparare l'agenda da sottoporre alla Conferenza generale, e nello specifico si incarica di visionare il programma delle attività e il budget per esse richiesto;
- dare esecuzione alle decisioni prese in sede dell'organo assembleare;
- raccomanda alla Conferenza generale l'ammissione di un nuovo membro alla membership dell'UNESCO.

Tra una sessione plenaria e l'altra, il Consiglio, che si riunisce più frequentemente rispetto all'organo assembleare, può esercitare i poteri che gli vengono delegati dalla Conferenza e può sottoporre eventuali richieste di parere alla Corte Internazionale di Giustizia. In generale il Consiglio è incaricato di adottare decisioni meno strategiche ma più operative, per supplire alla complessa

¹⁴⁹ Per esempio il caso in cui la Conferenza generale, su raccomandazione del Consiglio esecutivo, inviti membri non appartenenti all'UNESCO in qualità di osservatori.

procedura a cui esse dovrebbero essere sottoposte nel caso dovessero venire approvate dalla Conferenza generale. Del Consiglio esecutivo è per esempio la decisione del 1978 che avrebbe potuto istituire una procedura di controllo internazionale autonoma sui diritti dell'uomo, limitatamente al settore della scienza, della cultura e dell'educazione¹⁵⁰. La decisione affermerebbe l'esistenza di un settore dei diritti umani, nella fattispecie quello sociale che ricadrebbe sotto la sfera di competenza UNESCO, la cui violazione richiederebbe una procedura di tutela ad *hoc*. Tuttavia i quesiti sollevati dall'atto sono di almeno duplice natura: da un lato merita ricordare che le decisioni del Consiglio non sono atti che possono produrre immediata attuazione nell'ordinamento degli Stati parte; in secondo luogo la procedura si accavallerebbe a quelle previste dai Protocolli *supra* analizzati per tutelare i diritti economici, sociali e culturali.

1.2.3. IL SEGRETARIATO

L'articolo 6 infine detta disposizioni in merito al Segretariato, composto dal Direttore generale, nominato dalla Conferenza per un periodo di quattro anni, e dal suo staff. Il Direttore generale è la figura più alta dell'Organizzazione e, insieme al suo staff, gode dello status di funzionario internazionale. In quanto tale, esso deve astenersi da qualsiasi atto che possa compromettere la sua condizione e mantenere una posizione di assoluta indipendenza nei confronti delle Parti; è sottoposto esclusivamente alle disposizioni della Convenzione e non deve ricevere alcun genere di pressione o istruzione di indirizzo politico da parte dei Governi degli Stati membri dell'UNESCO, a cui invia periodicamente rapporti per valutare l'andamento degli impegni presi in seno alla Convenzione. Il Direttore e il suo Personale sono solo soggetti ad una responsabilità politica

¹⁵⁰ Decisione del Consiglio esecutivo UNESCO n. 104/EX/3 del 28 aprile 1978. Si veda in merito C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 84 s.

verso l'Organizzazione che implica una valutazione del loro operato volta a verificare che sia in linea con le direttive e i principi dell'UNESCO¹⁵¹.

1.3. IL LEGAME TRA UNESCO E CERN

Il legame che unisce il Centro Europeo di Ricerca Nucleare all'UNESCO è di lunga data; difatti esso nacque sotto gli auspici dell'Organizzazione per inseguire l'idea di alcuni scienziati e fisici di fama mondiale che, negli anni del secondo dopoguerra, avevano avuto l'intuizione di perseguire un progetto di cooperazione in campo scientifico per la ricostruzione della pace in Europa. Questa collaborazione ha dato frutti positivi che ancora oggi permangono. Infatti il CERN ha mantenuto inalterata da sempre la sua natura di organizzazione esclusivamente tecnica nata come cooperazione internazionale tra le nazioni, mantenendo al contempo stretti legami con l'UNESCO. Tale sodalizio ha permesso la realizzazione di progetti, soprattutto nel campo dell'alta formazione, per poter contribuire ad un maggior sviluppo educativo nel campo della fisica sia negli Stati membri che nei paesi in via di sviluppo¹⁵². Il CERN rimane oggi una tra le più importanti unioni tra Stati in campo scientifico che l'UNESCO abbia patrocinato nel corso della sua storia¹⁵³.

L'UNESCO è depositaria degli strumenti di ratifica della Convenzione che ha istituito il CERN¹⁵⁴ (articolo 16), e coopera con esso per implementare il libero accesso ai dati e per sponsorizzare iniziative in virtù dell'articolo 8 della convenzione. In definitiva tale istituzione ha promosso la nascita del Centro

¹⁵¹ U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 123 s.

¹⁵² Vedi *infra* capitolo 3.

¹⁵³ Questa l'idea che è emersa durante il seminario organizzato da UNESCO e CERN dal titolo *Addressing global challenges through science diplomacy and scientific excellence: the CERN model*, tenutosi a Ginevra il 25 settembre 2016.

¹⁵⁴ Convenzione sull'Istituzione dell'Organizzazione Europea per la ricerca nucleare, Parigi, 1 luglio 1953, emendata il 17 gennaio 1971, entrata in vigore il 29 settembre 1954.

Europeo di Ricerca Nucleare e ha contrassegnato la storia dei suoi primi mesi di vita.

2. LA NASCITA DEL CENTRO EUROPEO DI RICERCA NUCLEARE

2.1. CENNI STORICI

Il contesto storico e le ragioni che hanno determinato la nascita del CERN permettono di capire quale genere di accordo giuridico ha reso effettiva la creazione di tale istituzione. Alla fine della Seconda guerra mondiale la decisione degli Stati Uniti d'America di lanciare sul Giappone (Hiroshima e Nagasaki) un nuovo tipo di bomba aveva mostrato al mondo l'enorme potenzialità distruttiva dell'energia atomica e, in seguito, la divisione generata dai due blocchi filoamericano e filosovietico ha visto entrare in competizione le superpotenze dal punto di vista militare ma soprattutto scientifico. In quegli anni si susseguirono scoperte ed esperimenti importanti sulla fissione dell'atomo ma si affacciava parallelamente la minaccia dell'utilizzo di un'altra bomba altamente distruttiva. In un clima di così forte ostilità e paura, ci furono alcuni esempi di cooperazione economica, ma anche scientifica. La regione europea fu l'emblema della volontà di ricerca di un'unità affinché si potesse giungere più facilmente alla pace; queste furono ad esempio le intenzioni dei primi sei paesi fondatori¹⁵⁵ della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio. Nel frattempo alcuni scienziati che stavano conducendo ricerche importantissime sulla fissione dell'atomo portarono avanti l'idea di una cooperazione in ambito nucleare. I francesi Raoul Dautry, Pierre Auger, Lew Kowarsky, l'italiano Edoardo Amaldi e il danese Niels Bohr ipotizzarono la costruzione un laboratorio europeo di fisica nucleare che avrebbe

¹⁵⁵ Il 18 aprile 1951 Repubblica federale di Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo firmano un trattato per riunire le rispettive industrie pesanti sotto una gestione comune. In questo modo, nessuno di essi poteva fabbricare per sé armi da guerra da utilizzare contro gli altri.

favorito la condivisione di idee ma soprattutto di costi, esperimenti ed attrezzature necessarie agli studi. Le prime spinte in favore della costruzione di un grande sito per lo studio della fisica arrivarono così da quegli Stati considerati “giovani” in materia, che dunque avevano l’interesse maggiore a mettere in gioco le conoscenze e il budget per avanzare nel campo dello studio dell’energia nucleare¹⁵⁶. Altri Stati invece non furono altrettanto entusiasti inizialmente di appoggiare la costruzione del CERN poiché potevano già contare su apparecchiature sofisticate e all’avanguardia. Tali erano per esempio le posizioni della Gran Bretagna e della Danimarca che, vantando tra i suoi intellettuali Bohr, era una delle nazioni leader nel campo della fisica teorica in quel momento¹⁵⁷.

La prima proposta ufficiale per la creazione di un laboratorio europeo venne avanzata dal fisico francese de Broglie durante la Conferenza europea della Cultura¹⁵⁸ del 9 dicembre 1949¹⁵⁹. Basandosi sui rapporti inviati dagli Stati e gli studi specifici nel campo culturale, la Conferenza generale dell’UNESCO affermò nello stesso periodo la libertà ideologica della scienza e propose la creazione di un Fondo europeo per la ricerca scientifica, che avrebbe eventualmente finanziato anche un centro di ricerca sull’atomo. L’ipotesi di un centro per lo studio della fisica nucleare venne avanzato nuovamente in seno alla quinta conferenza generale dell’UNESCO tenutasi l’anno seguente a Firenze. In quell’occasione il professor Auger suggerì la creazione di un team di consulenti, nominati appositamente da lui, che potessero rispondere ad eventuali chiarimenti in merito all’istituzione del centro. Nel documento dichiaratorio che venne prodotto alla fine della Conferenza dell’UNESCO, gli Stati si impegnavano ad incoraggiare e seguire in futuro gli sviluppi di laboratori di ricerca regionali al fine di rendere

¹⁵⁶ Si veda la ricostruzione che ne fa L. Kowarski, *The Making of CERN – An Experiment in Cooperation*, in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 1955, p. 354 ss.

¹⁵⁷ D. Pestre, *L’organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN): Un succès politique et scientifique*, in *Vingtième Siècle. Revue d’Histoire*, 1984.

¹⁵⁸ La Conferenza, nata nel 1948 e ad oggi esistente, viene organizzata periodicamente dal Centro europeo della Cultura, un’organizzazione non governativa che ha come scopo di contribuire all’unione dell’Europa grazie alle iniziative di progetti e ricerche.

¹⁵⁹ La conferenza si tenne a Losanna (Francia) dal 8 al 12 dicembre del 1949.

più efficace la collaborazione nel campo della ricerca, nella convinzione che lo sforzo congiunto tra più paesi potesse portare ad un risultato più fruttuoso che in passato¹⁶⁰. Pertanto la data in cui venne presa la decisione ufficiale di creare il CERN viene fatta risalire al 7 giugno 1950 quando, su proposta del premio Nobel per la fisica Rabi, l'UNESCO approvò l'edificazione, sotto la sua tutela, di laboratori specifici su scala regionale che, cooperando tra loro, avrebbero aiutato l'Europa ad avanzare nel suo sviluppo scientifico e culturale. L'anno successivo a Parigi venne adottata la prima risoluzione UNESCO il cui oggetto era proprio l'istituzione del Centro Europeo di Ricerca Nucleare, a cui seguì due mesi più tardi la firma, alla presenza di dodici rappresentanti di governi europei¹⁶¹, dell'accordo intergovernativo che avrebbe fondato il CERN¹⁶². I fondatori comprendevano i paesi più avanzati a livello europeo nel campo della fisica e contemporaneamente altri che, in quel momento, non avevano ancora sviluppato un programma nazionale all'avanguardia ma che erano tra i principali contributori nel panorama delle teorie dell'energia nucleare¹⁶³. Con la prima sessione di un Consiglio provvisorio, formato dai rappresentanti dei primi Stati che si erano impegnati nell'accordo intergovernativo, nel maggio del 1952 la cooperazione nel campo della fisica diventava effettiva e autonoma, cessando così di essere sotto la mediazione giuridica dell'UNESCO.

Il 1 luglio 1953 venne aperta *ex post* la firma alla Convenzione che prevedeva per gli Stati membri l'onere di implementare un programma di base, la cui modifica sarebbe potuta avvenire solo con approvazione della maggioranza dei due terzi degli Stati membri, e un programma supplementare di ricerca¹⁶⁴. Da qui in avanti

¹⁶⁰ Risoluzione UNESCO del giugno 1950, General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, fifth session.

¹⁶¹ I primi 12 Stati membri sono: Belgio, Danimarca, Francia, Repubblica Federale di Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Jugoslavia.

¹⁶² Convenzione sull'Istituzione dell'Organizzazione Europea per la ricerca nucleare, cit.

¹⁶³ J. M. Dufour, F. Schmid, *Le CERN, exemple de coopération scientifique européenne*, in *Journal du Droit international*, n. 1, 1976.

¹⁶⁴ A. Hermann, J. Krige, U. Mersits, D. Pestre, *History of CERN: Launching the European Organization for Nuclear Research*, vol. 1, Amsterdam, 1987.

la storia del Centro Europeo di Ricerca Nucleare rimane costellata di successi scientifici che hanno determinato un progresso trasversale a tutti gli Stati membri. Si è contraddistinto come esempio di cooperazione scientifica e interstatale; certamente il fatto che il mandato del CERN ponga al primo posto la fisica ha determinato fino ad oggi una quasi totale autonomia dello studio della scienza in rapporto alle forze centrifughe che avrebbero potuto nascere se ciascuna delle Parti avesse fatto prevalere i propri interessi nazionali¹⁶⁵. Ciò emerse già pochi anni dopo la sua creazione quando al CERN si tenne la prima conferenza internazionale a cui parteciparono, oltre agli Stati membri, alcuni scienziati provenienti dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica, pronti a confrontarsi e scambiarsi opinioni, a differenza del clima di tensione che era sul punto di nascere nel panorama geopolitico del tempo. Ancora una volta il CERN si confermava un successo per il progresso scientifico spianando nel contempo la strada alla cooperazione tra i popoli al di là dei conflitti politici che li potevano riguardare¹⁶⁶.

2.2. LA CONVENZIONE PER L'INSTAURAZIONE DEL CENTRO EUROPEO DI RICERCA NUCLEARE

Il 29 settembre del 1954 entrò in vigore la Convenzione che istituiva il CERN e istituzionalizzava l'impegno di cooperazione tra gli Stati firmatari in ambito scientifico. Una prima caratteristica fondamentale che sottolinea tale volontà a gestire unitamente gli interessi in materia scientifica è la costruzione di un acceleratore di particelle nucleari e non di un reattore. Infatti nonostante il periodo spingesse gli Stati ad implementare armi a scopo difensivo e di deterrenza, la finalità del CERN è la collaborazione <<puramente scientifica>> tra

¹⁶⁵ È il caso per esempio di un altro programma scientifico, il programma europeo di ricerca nucleare (EURATOM), risultato delle degli Stati europei e parte di un sistema politico che rimanda alla logica federale.

¹⁶⁶ C. J. Bakker, *CERN as an Institute for International Cooperation*, cit.

le Parti. Nell'articolo 2 della Convenzione si dice pertanto che il Centro non dovrà avere alcuno scopo militare e di segretezza; al contrario i risultati delle sperimentazioni dovranno essere pubblicati o resi facilmente reperibili al pubblico. Il secondo articolo invita poi le Parti ad attivare forme di cooperazione internazionale nella modalità dello scambio di idee ed opinioni tra scienziati, nella pubblicazione largamente fruibile dei risultati ottenuti, e nello studio condiviso della fisica a scopo di ricerca. Inoltre il CERN, a conferma del carattere rilevante che gli viene riconosciuto all'interno del panorama istituzionale internazionale, gode dello status di osservatore non permanente presso le Nazioni Unite¹⁶⁷.

In virtù dell'articolo 9 della Convenzione, il CERN è dotato di personalità giuridica nell'ordinamento interno degli Stati membri. Il suo funzionamento dipende esclusivamente dalla propria Convenzione, dalle risoluzioni e dalle decisioni derivate da essa come fonti di diritto secondario¹⁶⁸. I suoi organi godono di privilegi ed immunità all'interno del territorio dei paesi membri¹⁶⁹, in primis dello Stato svizzero che ospita la sede principale del CERN¹⁷⁰. Un accordo giuridico specifico¹⁷¹ venne predisposto a tal proposito dal momento che si scelse la città di Ginevra per posizionare i laboratori di ricerca; tale strumento giuridico non presenta però disposizioni riguardo al cosiddetto "accordo di sede" che viene enunciato direttamente dalla Convenzione istitutiva all'articolo 1. Un'ulteriore estensione territoriale si è poi resa necessaria agli inizi degli anni '60

¹⁶⁷ È presente infatti tra le organizzazioni internazionali che hanno ricevuto dall'Assemblea Generale la possibilità di presenziare ad alcune sessioni in qualità di osservatori non permanenti (l'elenco completo si trova alla pagina web delle Nazioni Unite www.un.org/en/sections/member-states/intergovernmental-organizations/index.html).

¹⁶⁸ B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit. e U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit.

¹⁶⁹ Vedi *infra*, par. 3.1.

¹⁷⁰ Accordo per determinare lo statuto giuridico del CERN in Svizzera dell'11 giugno 1955, Ginevra, entrato in vigore con effetto retroattivo al 3 maggio 1955.

¹⁷¹ Tale accordo fa parte delle disposizioni generalmente adottate nel momento in cui viene istituita un'organizzazione internazionale e determina lo speciale status giuridico di cui godono l'organizzazione e i suoi organi all'interno della propria sede territoriale (spesso posta in territorio neutro), U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit.

a motivo dello spazio, diventato insufficiente, necessario per ampliare i progetti in corso al CERN. Per ragioni geopolitiche si decise di estendere la sperimentazione degli esperimenti scientifici del Centro all'interno del territorio francese confinante alla città di Ginevra¹⁷². Per quanto riguarda invece la personalità internazionale, elemento caratterizzante che permette di assegnare tale soggettività al CERN è l'esistenza di un accordo costitutivo istituzionalizzato di cooperazione, in ambito scientifico, tra Stati. La Convenzione per l'instaurazione del Centro Europeo di Ricerca Nucleare permette l'esistenza di organi ove gli Stati delegano la propria rappresentanza e la gestione dell'interesse per cui tale cooperazione si è istituzionalizzata; ma questa struttura rimane autonoma nel suo complesso rispetto agli interessi delle singole Parti. In base al principio di effettività¹⁷³ il CERN, concludendo atti giuridici internazionali, ha effettività giuridica nei confronti degli altri soggetti di diritto internazionale, e prova di essere un'organizzazione che trova i suoi confini, come ente sottoposto al diritto internazionale, nelle funzioni che esso esercita¹⁷⁴.

Gli strumenti di ratifica¹⁷⁵ della Convenzione devono essere depositati presso il Direttore Generale dell'UNESCO che a sua volta registra la Convenzione internazionale presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite, in accordo all'articolo 102 della Carta. Nel caso in cui sorgesse una disputa tra due delle Parti in merito all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione, che non venisse risolta dagli organi della struttura amministrativa del CERN, la controversia sarà sottoposta alla Corte internazionale di Giustizia a meno che le parti non si accordino diversamente sulla sua risoluzione (articolo 11). In

¹⁷² Convenzione tra il Consiglio federale della Confederazione svizzera e il Consiglio del Governo della Repubblica francese relativa all'estensione in territorio francese del dominio del CERN del 13 settembre 1965, Ginevra, in vigore dal 5 marzo 1968.

¹⁷³ Principio cioè che assegna personalità internazionale ad un soggetto in base al concreto atteggiarsi dell'organizzazione nei confronti degli altri membri della comunità internazionale e di questi ultimi nei confronti della prima.

¹⁷⁴ Si veda in merito U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 127 s.

¹⁷⁵ Il deposito degli strumenti di ratifica è l'ultimo passaggio necessario affinché entri in vigore la Convenzione, vedi B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit.

definitiva, il diritto prevalente è sempre quello internazionale generale e come tale il diritto nazionale degli Stati membri vi è sottoposto.

La Convenzione stabilisce che la membership venga assegnata alle Parti contraenti il primo Accordo intergovernativo del 1952 o coloro che hanno contribuito finanziariamente alla fondazione del Centro Europeo di Ricerca Nucleare. Qualora un nuovo Stato volesse ambire a far parte del CERN deve sottoporre la propria richiesta al Consiglio, che deve approvare ad unanimità o decidere di consentire al paese candidato un periodo di prova, previa approvazione di due terzi dei membri, come disposto dall'articolo 3 (paragrafi 2 e 4); tutte le regole per accedere alla membership nell'Organizzazione sono stabilite da tale articolo. Per lo Stato richiedente non basta dunque presentare semplicemente la domanda ma si rende necessaria l'approvazione da parte del corpo decisionale del CERN: in tal modo si prendono in considerazione sia gli interessi dell'organizzazione sia la capacità di partecipazione dello Stato candidato alle attività del CERN. Questo aspetto che rende particolare dal punto di vista normativo l'accesso alla membership, nasce dal compromesso che venne raggiunto a riguardo dell'allargamento della struttura del Centro.

La questione fu anche oggetto di discussione in sede dei lavori preparatori della Convenzione, ove si pensava di allargare la membership a qualsiasi paese avesse voluto farne richiesta; alcuni Governi difatti consideravano l'Organizzazione come un'istituzione aperta, ove tale termine era estendibile anche a tutti gli Stati che non fossero europei, in primis da un punto di vista geografico¹⁷⁶. L'allargamento avrebbe portato ad una maggiore ripartizione di oneri finanziari e avrebbe probabilmente contribuito alla fama del CERN come centro di ricerca mondiale. Alcuni Governi invece si opponevano, osteggiando tale idea poiché fermamente convinti di dover difendere il carattere regionale che l'organizzazione si era data alla sua nascita in nome di una maggiore omogeneità

¹⁷⁶ Si intende sulla base della loro posizione territoriale.

politica e dunque di pensiero¹⁷⁷. L'organizzazione decise infine di conservare la denominazione "Europeo" e allo stesso tempo di accettare le domande da parte di paesi geograficamente e culturalmente non affini ai membri fondatori.

Tornando all'analisi della Convenzione, i programmi di ricerca devono essere approvati dai membri del CERN con la maggioranza dei due terzi. In realtà le regole di maggioranza sono state modificate con gli emendamenti del 1971, quando da un sistema di votazione basato sulla maggioranza semplice si è passati all'attuale normativa che prevede i due terzi degli Stati membri a favore. La stessa regola di voto viene prevista nella Convenzione per la decisione a proposito del luogo ove porre il Centro Europeo di Ricerca Nucleare. Dopo alcune valutazioni la scelta cadde sul sito di Meyrin, alla periferia di Ginevra, dove ancora oggi è collocato l'acceleratore di particelle. La scelta di porre gran parte dei laboratori e della strumentazione delle ricerche nella città svizzera di Ginevra, dove già erano presenti una sede permanente delle Nazioni Unite e di alcune agenzie specializzate, conferma la volontà di portare la scienza, e nella fattispecie gli esperimenti di fisica nucleare, in territorio politicamente neutro e segnala il desiderio delle Parti di cooperare al di là dei singoli interessi nazionali¹⁷⁸. Questa intenzione ha tenuto lontane le forze centrifughe che hanno caratterizzato la storia di altre istituzioni europee, e ha reso stabile e autonoma dal punto di vista normativo l'organizzazione del CERN.

¹⁷⁷ Per una ricostruzione storica delle due posizioni in merito all'allargamento della membership del CERN si veda J. M. Dufour, F. Schmid, *Le CERN, exemple de coopération scientifique européenne*, cit. e A. Hermann, J. Krige, U. Mersits, D. Pestre, *History of CERN: Launching the European Organization for Nuclear Research*, cit.

¹⁷⁸ J. Krige, *The Politics of European Scientific Collaboration*, in J. Krige, D. Pestre (a cura di), *Science in the Twentieth century*, Amsterdam, 1997, p. 897 ss.

3. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL CENTRO EUROPEO DI RICERCA NUCLEARE

L'articolo 4 della Convenzione disciplina gli organi che strutturano l'impianto decisionale del Centro Europeo di Ricerca Nucleare. Essendo un istituto nato sotto gli auspici dell'UNESCO ed occupandosi di ricerca e di studio della fisica, la composizione del personale al CERN è in parte tecnica e in parte diplomatica. La questione fu affrontata sin dai primi anni di vita del Centro; era indubbio che gli scienziati fossero direttamente coinvolti nel processo di istituzione: la loro consulenza e l'apporto di informazioni che misero a disposizione nella definizione degli obiettivi del processo di costruzione dell'acceleratore di particelle furono fondamentali. Alcuni scienziati poi ritenevano che l'accordo sul testo e la firma della Convenzione dovesse essere un processo riservato alla classe intellettuale scientifica che stava dettando le linee guida per l'istituzione del Centro Europeo di Ricerca Nucleare¹⁷⁹. Ma l'organizzazione internazionale che stava per nascere non era solo costituita da laboratori in cui poter sperimentare e fare ricerca. Serviva infatti un altrettanto ben strutturato personale che gestisse la parte amministrativa e finanziaria del CERN. Con l'entrata in vigore della Convenzione il CERN era un'organizzazione internazionale a tutti gli effetti, e come tale aveva obiettivi e piani precisi da rispettare e raggiungere, delle strutture amministrative da far funzionare. Il team che si venne a formare era composto dalla parte tecnico-scientifica e dalla parte amministrativa-legale; molti si sono interrogati sul come avrebbero potuto comunicare tra di loro due poli apparentemente opposti, ma la realtà dimostrò che seppero creare una squadra coesa e assolutamente innovativa per il periodo storico che si stava vivendo¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Questa tesi veniva portata avanti con particolare enfasi da Pierre Auger.

¹⁸⁰ L. Kowarski, *The Making of CERN – An Experiment in Cooperation*, cit.

3.1. IL CONSIGLIO

Il Consiglio del Centro Europeo di Ricerca Nucleare cominciò ad operare in modo anomalo: infatti a differenza di quanto dovrebbe normalmente accadere, esso non attese il processo di ratifica della Convenzione ma autorizzò l'inizio dei lavori di costruzione nel sito di Meyrin, seguendo una modalità del tutto fuori dagli schemi giuridici delle altre organizzazioni internazionali¹⁸¹.

Il Consiglio è l'organo di controllo e di deliberazione delle politiche del CERN; è composto da due rappresentanti¹⁸² per ciascun Stato membro, oggi arrivati a 22, a cui fa capo un solo voto. Il Presidente viene eletto ogni anno e tale carica può essere rinnovata non oltre due mandati consecutivi. Secondo una regola non scritta il Consiglio si ritrova da sempre nella sede del CERN, in una sala apposita presso il sito di Meyrin a Ginevra; le sue sedute sono pubbliche, salvo rarissimi casi in cui si decida diversamente¹⁸³. Al Consiglio spetta un reale potere di decisione oltre che di proposizione; difatti secondo l'articolo 5 esso è responsabile di riunirsi almeno una volta all'anno e svolgere le seguenti funzioni:

- determinare le linee direttive in materia non solo scientifica ma anche tecnica e amministrativa;
- approvare i programmi e le attività dell'intera organizzazione;
- adottare e approvare con la maggioranza di due terzi degli Stati membri presenti il budget finanziario, oltre a rivedere le spese annuali dell'organizzazione;
- pubblicare annualmente uno o più rapporti.

¹⁸¹ A. Hermann, J. Krige, U. Mersits, D. Pestre, *History of CERN: Launching the European Organization for Nuclear Research*, cit.

¹⁸² Un delegato rappresenta generalmente la parte amministrativa dello Stato, l'altro rappresenta il corpo scientifico nazionale.

¹⁸³ Di questa prassi parlano già a metà degli anni '70 J. M. Dufour, F. Schmid, *Le CERN, exemple de coopération scientifique européenne*, cit.

La condizione essenziale perché il Consiglio possa affrontare qualsiasi tra le questioni sopra menzionate è che, in sede di decisione, sia presente la maggioranza degli Stati aventi diritto di voto. Quando deve provvedere all'adozione delle propri atti (risoluzioni e decisioni), esso vota a maggioranza semplice. In alcuni casi eccezionali è poi prevista una maggioranza rinforzata quando il Consiglio raggiunge l'unanimità¹⁸⁴ o i due terzi (generalmente per le decisioni riguardanti budget e oneri alle finanze). Non si esime da questa prassi l'elezione dei Direttori Generali che diventano capi esecutivi di ogni Laboratorio del CERN. Tramite la stessa modalità, essi possono anche essere dimessi dal Consiglio. Chi viene insignito di questa carica ha il compito di rappresentare l'Organizzazione nel suo complesso e diventare pertanto rappresentante internazionale ed indipendente del Centro. Il Direttore Generale e il suo staff tecnico non possono subire alcun tipo di influenza da parte dei governi, né tantomeno gli Stati, da parte, loro potranno esercitare pressioni sul Direttore ed il suo staff nell'esercizio delle loro attività.

Il Consiglio poi, insieme all'organizzazione nel suo complesso¹⁸⁵, in qualità degli accordi che sono stati conclusi tra CERN e ciascun Stato parte, gode sul territorio dei paesi membri di immunità, necessarie nell'esercizio delle sue funzioni. Gli accordi sulle immunità e i privilegi hanno pertanto lo scopo di evitare che l'organizzazione e i suoi rappresentanti subiscano indebite ingerenze da parte dello Stato territoriale, in primis dal paese sul cui territorio sono stati costruiti il sito e i Laboratori del CERN. Gli obblighi che vengono a formarsi in virtù degli accordi tra l'Organizzazione e lo Stato parte discendono dall'accordo principale, che nel caso specifico è la Convenzione per l'instaurazione del CERN. Difatti gli accordi non sono altro che una specificazione dell'obbligo più generale di cooperazione tra l'Organizzazione e le Parti espresso dall'articolo 9 della

¹⁸⁴ Vedi *supra*, par. 2.2. sulla questione della membership dell'Organizzazione.

¹⁸⁵ Sono coinvolti pertanto i rappresentanti di ciascun Stato membro presso il Consiglio, i membri dei due Comitati, i Direttori Generali con il proprio staff.

Convenzione, che in tal modo attribuisce ad essa e ai suoi rappresentanti diritti e privilegi¹⁸⁶ riguardanti l'immunità sulla base del diritto internazionale generale¹⁸⁷.

Dal momento che la Convenzione è giuridicamente vincolante per gli Stati membri, prevede disposizioni obbligatorie per le parti contraenti. Pertanto, come prevede l'articolo 13, qualora un membro dovesse fallire nel raggiungimento degli obblighi previsti dall'accordo, cesserebbe di essere membro dell'Organizzazione sulla base di quanto deciso dalla maggioranza dei due terzi degli altri membri.

In base all'articolo 14 della Convenzione il CERN potrebbe cessare di esistere qualora le Parti recedessero, tramite accordo, dagli impegni recepiti nell'accordo istitutivo. Nel caso poi gli Stati membri dovessero ridursi a meno di cinque, l'Organizzazione può dissolversi in qualsiasi momento.

Al Consiglio è stata attribuita la facoltà di creare due comitati necessari al raggiungimento degli scopi espressi dalla Convenzione nel 1953, ed in particolare al coordinamento delle attività scientifica e amministrativa che, seppur differenti, convivono all'interno della struttura organizzativa. Entrambi seguono proprie procedure decisionali nei rispettivi ambiti di operatività.

Il primo di essi è il Comitato di indirizzo Scientifico incaricato di valutare da un punto di vista meramente tecnico le attività di sperimentazione proposte ed eventualmente adottare raccomandazioni sull'andamento dei programmi di ricerca scientifica, sull'ordine di priorità da assegnare alle attività e sulla ripartizione dei lavori che esse comportano. I membri del Comitato agiscono *ad personam* e non in quanto rappresentanti dei loro paesi: sono infatti scelti dal

¹⁸⁶ Obblighi relativi per esempio all'inviolabilità della sede della protezione dei locali dell'Organizzazione, ma anche privilegi come le esenzioni in materia fiscale, finanziaria e doganiera di cui l'organizzazione gode pur essendo fisicamente costruita sul territorio di uno Stato membro.

¹⁸⁷ Si guardi alla Convenzione delle Nazioni Unite sui privilegi e le immunità del 13 febbraio 1946. Nello fattispecie, sugli obblighi specifici degli Stati e sulle immunità delle organizzazioni internazionali si veda U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 59 s.

Consiglio sulla base dei propri meriti scientifici senza condizionamenti sulla base della nazionalità, tanto che possono essere eletti anche membri che non abbiano nazionalità degli Stati parte del CERN.

Diversamente il Comitato Finanziario è composto da rappresentanti delle amministrazioni nazionali di tutti i paesi membri e si occupa delle questioni inerenti ai contributi finanziari di ciascun Stato membro del CERN. Più in generale, il Comitato rivede il bilancio dell'intera organizzazione, esprimendosi tramite raccomandazioni indirizzate al Consiglio e al Direttore Generale che, salvo casi eccezionali, le approva senza opporvisi. Il regolamento interno del Consiglio si applica alle riunioni del Comitato Finanziario che tiene sessioni non pubbliche molto più frequentemente rispetto al Consiglio¹⁸⁸.

3.2. IL FINANZIAMENTO DEL CERN

Il sistema di finanziamento di un'organizzazione ha generalmente una cospicua importanza sulle attività che essa compie. La parte finanziaria costituisce un aspetto importante per il mantenimento dell'intera struttura; basti pensare alle risorse necessarie alla costruzione dell'apparecchiatura di sperimentazione e alla sua manutenzione e ad esso aggiungere il mantenimento delle strutture e del personale dipendente. In via generale quanto più un'organizzazione dipende dai contributi diretti degli Stati per il suo funzionamento, tanto più in teoria potrebbe essere soggetta al rischio di perdere il proprio carattere indipendente¹⁸⁹; e in ambito scientifico il grado di autonomia di un'organizzazione internazionale rispetto agli Stati membri deriva dalla loro capacità di autofinanziare, di fatto, le ricerche che più ritengono utili per i propri interessi nazionali. Ma nel caso del

¹⁸⁸ Sui compiti svolti dai due Comitati si veda la descrizione che ne fa J. M. Dufour, F. Schmid, *Le CERN, exemple de coopération scientifique européenne*, in *Journal du Droit international*, n. 1, 1976.

¹⁸⁹ Si veda a riguardo U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 70 s., e N. Parisi, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1986.

CERN è chiaro che il contributo che ciascun Stato mette a disposizione è necessario al finanziamento generale del Centro, applicando una sorta di principio del “giusto ritorno”¹⁹⁰. La responsabilità generale degli Stati si è comunque sempre indirizzata verso il mantenimento dei propri oneri alle finanze e ha sempre predominato sul perseguimento degli interessi delle singole Parti.

Nel momento in cui venne redatta la Convenzione che istituiva il Centro Europeo di Ricerca Nucleare, le si affiancò la firma del Protocollo Finanziario Addizionale¹⁹¹. Gli articoli della Convenzione dedicati al budget finanziario e il Protocollo stabiliscono degli obblighi degli Stati e degli organi. Ogni anno ciascun Direttore Generale provvede ad inviare al Consiglio un rapporto dettagliato rispetto al piano di spesa del proprio Laboratorio che esso prevede per l’anno successivo. I Direttori possono essere coadiuvati in questo compito dal Comitato Finanziario a cui spetta la revisione di spese e introiti e, sulla base di quanto deciso con il Direttore Generale, redigere l’ammontare finale da mettere a budget. Per raggiungere tale decisione il Comitato (composto da rappresentanti degli Stati membri) deve votare con il parere favorevole di almeno i due terzi così come stabilisce l’articolo 5 della Convenzione. Una volta approvato il piano finanziario dell’anno successivo, può essere trasmesso al Consiglio.

A partire dal 1° gennaio del 1957 i contribuenti al budget dell’Organizzazione sono gli Stati parte così come stabilito dall’articolo 7 della Convenzione¹⁹². Secondo lo stesso articolo, ogni membro del CERN ha il dovere di contribuire:

¹⁹⁰ L’idea è mutuata dai principi che si applicano in materia di bilancio dell’Unione Europea: sulla base del calcolo dei “saldi netti” permette di introdurre un correttivo agli Stati che hanno versato più del dovuto, e ricevere così un rimborso non sottoposto a scadenza. Si veda come riferimento R. Perissich, *Le risorse finanziarie e il bilancio europeo: cenni storici*, in F. Bassanini, M. T. Salvemini (a cura di), *Il finanziamento dell’Europa. Il bilancio dell’Unione e i beni pubblici*, Firenze, 2010, p. 23-33, nello specifico p. 30 s.

¹⁹¹ Protocollo Finanziario Addizionale alla Convenzione sull’Istituzione del Centro Europeo di Ricerca Nucleare, Parigi, 1 luglio 1953, entrata in vigore il 29 settembre 1954.

¹⁹² Gli anni precedenti al 1957, che hanno coinciso con la prima fase di creazione di tutto l’apparato organizzativo del CERN, prevedevano un budget assegnato e gestito dal Consiglio; successivamente si è

- secondo il proprio livello di reddito nazionale, sulla base di stime che vengono riviste e approvate con la maggioranza di almeno due terzi con cadenza triennale;
- in base al numero di programmi di attività di ricerca a cui lo Stato partecipa.

Qualora dovesse entrare a far parte del CERN un nuovo candidato, che in tal modo parteciperebbe per la prima volta al finanziamento delle attività, l'articolo 4 prevede che si riassegnino le quote di partecipazione a partire dal seguente anno finanziario.

3.3. IL REGOLAMENTO SULLE PROCEDURE DI DECISIONE

Secondo l'articolo 5 della Convenzione, il Consiglio adotta il proprio regolamento interno. Le decisioni in materia finanziaria sono approvate come visto *supra* secondo le disposizioni del Protocollo addizionale alla Convenzione, mentre, in via generale, il Consiglio adotta le norme del regolamento secondo le disposizioni dell'articolo quinto (al paragrafo 7) della Convenzione¹⁹³.

Le due tipologie di atti che possono essere adottati dal Consiglio sono le decisioni e le risoluzioni. Le decisioni sono atti giuridicamente vincolanti per tutti gli Stati membri del CERN, ma sono in realtà atti che deliberano quanto deciso dal Consiglio, e dunque dai membri stessi, durante le sessioni plenarie dell'organo assembleare dell'Organizzazione. Riguardano le questioni finanziarie, le decisioni in merito all'allargamento della membership e tutte le modifiche che devono essere approvate per l'approfondimento di un programma di ricerca o

proceduti ad una ripartizione del budget tra i primi paesi membri in percentuali assegnate sulla base di accordi tra gli Stati e l'Organizzazione.

¹⁹³ Regolamento (CERN) del Consiglio del 24 febbraio 1955 concernente l'adozione del regolamento sulle procedure di decisione interne del Consiglio.

per l'instaurazione di una nuova attività. Le risoluzioni, a discapito del nome assai comune ad altri atti giuridici che potrebbero portare a confonderli tra essi, sono atti che mirano per lo più a codificare decisioni già prese dal Consiglio e dai suoi Comitati. Comuni sono per esempio le risoluzioni che attestano l'allargamento della membership del CERN in seguito all'entrata di un nuovo Stato membro¹⁹⁴. L'articolo 11 attribuisce a ciascun membro del Consiglio la facoltà di proporre le risoluzioni da adottare e gli eventuali emendamenti da richiedere all'adozione delle stesse.

4. GLI ACCORDI CON GLI STATI NON MEMBRI

La Convenzione che ha dato vita al CERN, alla stregua degli altri strumenti giuridici di carattere internazionale, si fonda su di un accordo stipulato tra Stati, e regolati per l'appunto dal diritto internazionale. Più in generale la Convenzione ribadisce il carattere cooperativo che deve essere manifestamente perseguito dagli Stati parte dell'organizzazione, e a tal fine l'articolo 68 invita le Parti ad adottare tutti i mezzi che sono a loro disposizione, riferendosi soprattutto alla strumentazione per la ricerca e la sperimentazione.

Se da una parte la cooperazione formale tra gli Stati membri del CERN era ed è tuttora formalizzata da accordi giuridici¹⁹⁵, sin dai primi tempi nacque a fianco dell'assistenza istituzionalizzata tra le Parti una forma di collaborazione informale, non fondata su alcun accordo specifico, ma risultante dalle relazioni tra scienziati e fisici. Questo spirito non ha mai abbandonato la linea guida del CERN e dei suoi membri¹⁹⁶. Il CERN dedica poi una parte delle sue attività a

¹⁹⁴ L'ultima risoluzione risalente a quest'anno è per esempio la Risoluzione del Consiglio sull'annessione della Romania come nuovo Stato membro del 18 giugno 2015, n. CERN/3189/RA.

¹⁹⁵ Famoso a questo proposito l'accordo trilaterale stipulato nel 1967 tra la Repubblica federale di Germania, il Commissariato francese per l'Energia Atomica e il CERN per la costruzione della famosa "Grande chambre à bulles européenne".

¹⁹⁶ J. M. Dufour, F. Schmid, *Le CERN, exemple de coopération scientifique européenne*, in *Journal du Droit international*, cit.

implementare relazioni con Stati non membri, l'Unione Europea e organizzazioni internazionali dando esito a progetti interessanti di collaborazione e cooperazione¹⁹⁷. Il CERN prevede che gli Stati non membri possano accedere ai progetti di collaborazione tramite la partecipazione istituzionale e la partecipazione non istituzionale¹⁹⁸.

4.1.PARTECIPAZIONE ALLA VITA ISTITUZIONALE

Il principale strumento per rendere effettiva la partecipazione istituzionale degli Stati non membri alle attività del CERN è lo status *Associate Membership*. Grazie alla risoluzione¹⁹⁹ che nel 2010 ha consentito un allargamento nell'accesso alla membership che è stata aperta a qualsiasi Stato, previo soddisfacimento di alcuni criteri stabiliti dalla stessa risoluzione²⁰⁰ ma indipendentemente dalla sua posizione geografica. Tale status può essere assegnato senza durata di tempo oppure a tempo determinato (due o cinque anni), e in tal caso costituisce lo step che precede l'accesso alla membership vera e propria al CERN. L'*Associate Membership* prevede una contribuzione in termini finanziari ridotta in rapporto agli oneri dei paesi membri, così come minori benefici. Attualmente, Serbia e Cipro soddisfano le condizioni di pre accesso alla Membership vera e propria, mentre Pakistan e Turchia sono riconosciuti come semplici *Associate Members*.

L'accesso alla partecipazione istituzionale all'organizzazione dipende dal Consiglio che può autorizzare gli Stati non membri ad assistere alle sessioni come osservatori esterni. Pertanto, a meno che non si svolgano sessioni del Consiglio a

¹⁹⁷ Vedi *infra* capitolo 3.

¹⁹⁸ L'aspetto delle relazioni con l'esterno viene seguito dalle Relazioni Internazionali del CERN che pubblicano nella pagina web dedicata (international-relations.web.cern.ch/International-Relations/) tutte le informazioni e gli aggiornamenti in merito.

¹⁹⁹ Risoluzione del Consiglio del CERN del 16 giugno 2010, *Report on Geographical Enlargement of CERN*, Doc. CERN/2918/Rev.

²⁰⁰ I criteri di eleggibilità per l'accesso allo status di *Associate Membership* si trovano ai paragrafi 42-43-44, risoluzione cit.

porte chiuse, i paesi che godono dello status di *Associate Members* vi partecipano ma non hanno diritto di voto.

L'altra tipologia, solitamente riservata a Stati e organizzazioni internazionali è la carica di Osservatore, un tempo destinata agli Stati che avevano dato un forte contributo finanziario alla costruzione del CERN e alle organizzazioni internazionali che avevano stretto un particolare legame con esso. India, Giappone, Russia e Stati Uniti d'America in qualità di enti statali e Unione Europea, JINR (Joint International for Nuclear Research)²⁰¹ e UNESCO come organizzazioni internazionali, possono partecipare alle sessioni del Consiglio ma così come viene previsto per gli Stati *Associate Member* non hanno alcun diritto di voto in virtù delle regole 4 e 5 del Regolamento di procedura del Consiglio. Gli Osservatori possono inoltre collaborare con gli Stati membri sul piano scientifico e tecnico sulla base di Accordi di Cooperazione Internazionale²⁰².

4.2.PARTECIPAZIONE A PROGETTI NON ISTITUZIONALI

Il CERN utilizza due strumenti giuridici per stipulare accordi che riguardano progetti al di fuori della vita istituzionale dell'organizzazione. Al Direttore Generale spetta il compito di negoziare e concludere tali accordi ma l'esercizio di tale potere è sottoposto ad autorizzazione da parte del Consiglio (maggioranza semplice). La decisione potrebbe riguardare o gli Accordi Internazionali di Cooperazione oppure i *Memoranda* di intesa (anche denominati MoUs).

La prima tipologia di accordi sono il principale strumento che il Centro Europeo di Ricerca Nucleare ha, come manifestazione evidente della sua personalità

²⁰¹ Il JINR è molto simile per struttura e finalità al caso in esame del CERN; organizzazione internazionale, conta 18 membri (tra cui Armenia, Azerbaijan, Repubblica Ceca, Moldavia, Cuba, Russia e Vietnam) che si danno come finalità la collaborazione nel campo dell'alta ricerca, in particolare dell'energia nucleare. Per maggiori dettagli, sulla struttura e il mandato dell'Organizzazione si veda il sito web: www.jinr.ru/main-en/.

²⁰² Vedi *infra* capitolo 3.

giuridica internazionale²⁰³, per stringere patti con gli Stati non membri in programmi di cooperazione o implementare la collaborazione con altre organizzazioni internazionali. Gli Accordi di Cooperazione Internazionale costituiscono il quadro legale per la collaborazione, poi resa esecutiva da protocolli addizionali e allegati che mirano a coprire l'intero esercizio di diritti e doveri tra le parti. In virtù dell'articolo 8 della Convenzione, il Consiglio è investito del potere di approvare tali accordi anche se gran parte del potere in questione viene poi delegato al Comitato del Consiglio. Tale organo ha il compito di coadiuvare la struttura decisionale del CERN nell'implementazione di alcune procedure, fra cui quelle riguardanti l'approvazione e l'adozione di nuovi Accordi di Cooperazione Internazionale stipulati con gli Stati non membri²⁰⁴.

La seconda forma di collaborazione tra CERN ed enti statali ed intergovernativi che non godono dello status di Membership sono i *Memoranda* di intesa. Dal punto di vista giuridico tale strumento viene classificato nella prassi giuridica come un caso di intesa tra Governi; effettivamente i *Memoranda* non hanno natura di veri e propri accordi giuridici, ma valgono fino a quando la volontà delle parti lo ritiene necessario²⁰⁵. Non si considerano pertanto come produttivi di effetti giuridici ma sono stati largamente utilizzati dal CERN per partecipare a progetti di collaborazione in campo educativo e scientifico²⁰⁶. I MoUs contengono disposizioni specifiche in merito al finanziamento e alle risorse necessarie per partecipare, mantenere e realizzare il progetto su cui viene stabilita l'intesa.

Con riferimento a quanto analizzato fino ad ora, nel prossimo capitolo si entrerà nello specifico dei progetti di cooperazione internazionale che il CERN ha stretto in questi anni, soffermandoci nella fattispecie su quelli che riguardano il campo dell'alta formazione.

²⁰³ B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit.

²⁰⁴ Procedura CERN CC/2413 del 4 dicembre 2001 concernente gli accordi di cooperazione con Stati non membri.

²⁰⁵ B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 74 s.

²⁰⁶ Vedi *infra* capitolo 3.

PARTE SECONDA: LE INIZIATIVE DEL CERN PER LA DIFFUSIONE DI ALTA FORMAZIONE

5. PREMESSA

L'organizzazione internazionale del CERN è tra gli istituti di alta ricerca che ha tra i suoi obiettivi la sperimentazione e la ricerca continua, attività che porta a coinvolgere ogni anno, grazie a differenti programmi di scambio, numerosi giovani scienziati, dottorandi, insegnanti e non da ultimo, studenti universitari che si vogliono affacciare allo studio della fisica. Il coordinamento dei progetti di scambio con università e industrie è stato affidato ad un'apposita struttura che si dedica alla diffusione della conoscenza, o *Knowledge Transfer*, sia all'interno dei suoi paesi membri che nei paesi in via di sviluppo. Il CERN, visto l'ampio numero di esperimenti nei differenti campi di applicazione medico, energetico e industriale, e grazie ai numerosi accordi di collaborazione (sia di cooperazione che di concessione delle licenze) può essere considerato un istituto che diffonde conoscenza a livello europeo e mondiale²⁰⁷. Il gruppo di lavoro che si dedica al Knowledge Transfer monitora periodicamente le attività del Centro tramite rapporti annuali.

In questo ultimo capitolo ci soffermeremo sulle collaborazioni che il CERN ha attivato nel corso del tempo: esse riguardano progetti internazionali di ricerca e sviluppo, organizzazione di scuole di alta formazione e accordi commerciali attraverso cui il Centro Europeo di Ricerca Nucleare cerca di diffondere la propria conoscenza, talvolta come parte direttamente coinvolta nella firma e nella

²⁰⁷ Documento OCSE n. (95)80 del 13 settembre 1995, *Très grands équipements scientifiques en Europe: analyse des textes juridiques réglant les coopérations institutionnelles*, p. 16.

ratifica degli accordi, oppure in forme di partenariato con altri istituti di ricerca scientifica o industriale.

6. UN PROGETTO DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PATROCINATO DALL'UNESCO: IL PROGETTO SESAME²⁰⁸ IN MEDIO ORIENTE

Da più di sessant'anni l'UNESCO continua a mantenere uno stretto contatto con il CERN, legame che ha permesso la collaborazione in alcuni progetti di cooperazione nel campo dell'educazione e dell'alta formazione; l'attenzione è stata rivolta soprattutto verso paesi in via di sviluppo, nei quali spesso la situazione politicamente instabile si somma a bassi livelli di educazione secondaria e terziaria, raggiunta solo da una piccolissima percentuale della popolazione. Rendere allora maggiormente accessibile la conoscenza nel campo della fisica aiuta ad incrementare i livelli di educazione raggiunti e permette ai giovani di fare un salto di qualità che genera molti benefici nelle società di appartenenza²⁰⁹. Al contrario, se l'innovazione e la tecnologia non sono sviluppati in un contesto favorevole, si faticano a creare basi solide per la diffusione di conoscenze nel campo della ricerca scientifica. Grazie al supporto ottenuto da UNESCO e CERN la regione del Medio Oriente ha potuto realizzare un progetto di enorme potenzialità per la diffusione di conoscenze di alta qualità nel campo della fisica energetica e nucleare.

²⁰⁸ Il nome del progetto per esteso è Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East.

²⁰⁹ M. Ali, P. Khan, S. Ullah, *Managing innovation and technology in developing countries*, on the 5th annual International New Exploratory Technologies Conference, Finlandia, 2009.

6.1. CENNI STORICI

Così come il CERN è stato un modello di cooperazione scientifica per i paesi europei, agli inizi degli anni Duemila l'idea di un progetto di un nuovo centro internazionale per la ricerca nucleare poteva giocare un ruolo importante per la regione del Mediterraneo e del Medio Oriente²¹⁰. Il progetto nacque infatti dall'idea di replicare una struttura molto simile al CERN di Ginevra: doveva infatti nascere un nuovo laboratorio di ricerca internazionale ed autonomo in un'area comprendente l'Armenia, la Giordania, l'Egitto, la Grecia, Iran e Israele, il Marocco, il Sultanato dell'Oman, l'Autorità palestinese e la Turchia.

Italia, Germania, Giappone, Stati Uniti, Svezia, Russia e Svizzera avrebbero avuto il ruolo di osservatori in seno alla nuova organizzazione.

Proprio come per il Centro Europeo di Ricerca Nucleare l'accordo che ha portato alla nascita di SESAME è nato sotto il patrocinio dell'UNESCO. Inizialmente l'idea si sviluppò proprio all'interno del CERN, dove il fisico italiano Sergio Fubini aveva già lanciato l'idea di una cooperazione scientifica nell'area medio orientale con l'intento di organizzare seminari e lezioni in materia di energia nucleare. Così alla fine degli anni Novanta venne ipotizzato l'uso di una macchina già esistente in Germania che doveva essere smantellata nel giro di poco tempo. Venne allora suggerito di riutilizzarla impiegandola come strumentazione per attivare il primo esperimento di un nuovo centro di ricerca che poteva nascere in virtù della cooperazione che si stava formalizzando grazie all'idea originale di Fubini. I fondi necessari al trasferimento dalla Germania e alla successiva ricostruzione della macchina a sincrotroni sarebbero arrivati su base volontaria degli Stati. Herwing Schopper, già Direttore generale del CERN tra gli anni '81-'88, suggerì di porre la creazione del progetto sotto gli auspici

²¹⁰ R. D. Heuer, *The SESAME laboratory: celebrating the power of light*, in www.huffingtonpost.com, 15 gennaio 2015.

dell'UNESCO, così da ricadere sotto la tutela giuridica di un'organizzazione internazionale delle Nazioni Unite e rafforzare il carattere scientifico e politicamente neutrale che SESAME voleva avere²¹¹. La questione venne portata all'attenzione del Direttore generale dell'UNESCO che, in seguito all'entusiasmo dimostrato dai Governi che dovevano essere coinvolti nella costruzione del nuovo laboratorio, organizzò una riunione nel quartier generale di Parigi a cui parteciparono le delegazioni dei paesi coinvolti, che adottarono all'unanimità una risoluzione per cominciare i lavori. Sul modello del CERN, la guida del progetto venne affidata ad un Consiglio provvisorio composto da 14 membri²¹² con a capo Schopper, coadiuvato dai Comitati tecnico, scientifico e finanziario, oltre ad un Comitato incaricato di seguire la fondazione del centro; queste strutture rendevano di fatto operativo SESAME come organizzazione internazionale, promuovendo la cooperazione internazionale tra i paesi dell'area medio orientale. L'UNESCO approvò formalmente il progetto attraverso una decisione del Consiglio esecutivo solo nel maggio del 2002²¹³ e rimane tutt'oggi al corrente degli sviluppi dei progetti di ricerca di SESAME attraverso un ufficio di collegamento che rientra sotto *l'International Basic Sciences Programme*²¹⁴ situato presso il quartier generale a Parigi. L'Organizzazione non si sarebbe occupata solo di ricerca in materia nucleare, ma avrebbe allargato il suo campo anche alla scienza dei materiali, alla biologia molecolare e agli studi sull'ambiente e sulla medicina.

²¹¹ H. Schopper, *SESAME: un mini-CERN pour le Moyen-Orient*, in *Courrier CERN*, pubblicazione marzo 2000.

²¹² Armenia, Bahrain, Cipro, Egitto, Grecia, Iran, Israele, Giordania, Marocco, Pakistan, Autorità di Palestina, Turchia e gli Emirati Arabi Uniti; si aggiungevano Francia, Germania, Italia, Giappone, Kuwait, Russia, Sudan, Regno Unito e Stati Uniti come membri osservatori.

²¹³ Decisione 164 EX/SR.9 del Consiglio esecutivo UNESCO del 21 giugno 2002 *on Report by the Director-General on the feasibility study on the proposal for the establishment of an International Centre for Synchrotron Light for Experimental Sciences and Applications in the Middle East (SESAME) under the auspices of UNESCO*.

²¹⁴ IBSP è un programma di internazionale multidisciplinare di cooperazione tra le organizzazioni scientifiche con lo scopo di rafforzare i programmi nazionali di ricerca ed educazione di base nelle scienze. Maggiori informazioni a riguardo si trovano sulla pagina web dedicata: www.unesco.org/new/en/natural-sciences/science-technology/basic-sciences/international-basic-sciences-programme/.

La scelta del sito non fu immediata: la struttura organizzativa provvisoria del Consiglio del SESAME seguì dei criteri principalmente di natura politica e finanziaria che portarono a selezionare come migliore opzione l'Università di Al Balqa nei dintorni della capitale della Giordania, Amman. Dopo l'approvazione finale dell'UNESCO nel maggio del 2002, si predispose dapprima un accordo di intesa firmato il 12 giugno 2003, ufficializzato poi l'anno seguente da un accordo di cooperazione tripartito tra CERN, SESAME e Regno di Giordania²¹⁵ che fissava formalmente la sede del SESAME in Giordania. Come l'accordo tra lo Stato svizzero e il CERN conferiva privilegi e immunità fiscali, anche per il SESAME furono previste eguali disposizioni nei confronti dello Stato ospitante. L'Accordo entrò in vigore per un periodo iniziale di cinque anni dalla data della sua firma ed è rinnovato in modo automatico, a meno che entro sei mesi dalla data di scadenza venga emanata una notifica che disponga l'intenzione contraria di una delle Parti. Oltre a ciò, l'Accordo copre lo scambio di personale scientifico e di strumentazione tra SESAME e CERN. L'esecuzione dell'Accordo è soggetta a Protocolli individuali contratti in materia di specifici progetti di ricerca condivisi tra le Parti (articolo 6).

6.2. L'ATTO COSTITUTIVO²¹⁶ E LA STRUTTURA DI SESAME

La struttura organizzativa di SESAME si fonda sugli Statuti entrati in vigore il 15 aprile del 2004, data in cui è stato raggiunto il numero di strumenti di ratifica depositati presso l'UNESCO necessari a rendere esecutivo l'atto costitutivo. Scopo primario è connettere i paesi dell'area mediterranea nella ricerca scientifica che sia equamente accessibile a tutti; viene dato uno speciale incentivo alla

²¹⁵ Accordo di cooperazione CERN n. 2566 del 18 maggio 2004 concernente lo sviluppo della cooperazione scientifica e tecnica nello studio della fisica delle particelle elementari, dell'acceleratore, della tecnologia informatica e delle radiazioni di sincrotroni.

²¹⁶ Statutes of the International Centre for Synchrotron-Light for Experimental Science and Applications in the Middle East (Sesame), in vigore dal 15 aprile 2004.

collaborazione con le industrie e con gli istituti di formazione, mentre si esclude qualsiasi finalità militare o di segretezza (articolo 1). La partecipazione all'Organizzazione viene regolata dall'articolo 2 che attribuisce ai primi Stati fondatori la membership, così come riconosce lo status di membri osservatori ai paesi indicati fin dai primi accordi istitutivi degli anni Novanta elaborati in seno all'UNESCO (ed elencati nell'annesso agli Statuti). Eventuali altri Stati ed organizzazioni che vogliano entrarvi devono farne richiesta al Presidente del Consiglio del SESAME; la decisione sarà soggetta al parere dell'intero organo che può approvarla a maggioranza dei due terzi e, se dovesse risultare positiva, viene notificata al Direttore generale dell'UNESCO. La membership può essere persa nel momento in cui una Parte non raggiunge gli obiettivi di cui all'articolo 1 a seguito della decisione dei due terzi dei votanti; inoltre un Membro può perdere il suo diritto di voto qualora venisse meno ai suoi impegni in termini di oneri finanziari in modo ripetuto o comunque vi provvedesse in ritardo.

La struttura di SESAME prevede un Consiglio²¹⁷, un Comitato permanente ed un Consiglio direttivo. La composizione del primo organo prevede non più di due delegati nominati da ciascun Stato parte e da ciascun membro Osservatore, oltre ad un rappresentante del Direttore generale dell'UNESCO; quest'ultimo e ciascun Stato membro hanno a disposizione un voto che invece non spetta agli Osservatori. Il Consiglio è l'organo amministrativo del Centro: approva il budget a maggioranza dei due terzi, esamina i rapporti annuali che vengono inviati dal Direttore dell'organizzazione (come disposto dall'articolo 6), adotta il proprio regolamento di decisione ed elegge il proprio Presidente. Si riunisce in via generale almeno una volta all'anno a meno che non venga richiesto da un terzo dei suoi Membri o dal Direttore generale dell'UNESCO (articolo 3). Per ovviare alle normali pratiche amministrative tra una sessione annuale e l'altra, il Consiglio delega al Comitato permanente i suoi poteri. In realtà il Consiglio viene

²¹⁷ Questo organo ha sostituito il Consiglio provvisorio formato dai primi paesi fondatori rimasto in funzione dal 1999 fino al 14 aprile 2004, il giorno prima della data in cui gli Statuti sono entrati in vigore.

anche coadiuvato da alcuni Comitati minori: il Comitato finanziario che gestisce le procedure finanziarie, e tre Comitati consultivi Scientifico, Tecnico e Formativo.

Infine il Consiglio direttivo è formato da un Direttore, nominato dalla maggioranza dei due terzi degli Stati che hanno diritto di voto; se il Consiglio lo dovesse ritenere opportuno può essergli affiancato uno staff di supporto. Su proposta del Direttore possono essere nominati poi altri direttori con funzioni definite. Chi ricopre tale incarico deve inoltre preparare i rapporti sulle attività del Centro e il budget da inviare per l'approvazione finale al Consiglio, stabilire l'agenda della sessione del Consiglio e rappresentare l'Organizzazione davanti alla legge e nelle procedure a carattere legale.

L'articolo 7 conferisce a SESAME la personalità giuridica all'interno degli ordinamenti degli Stati membri dell'Organizzazione: ogni Stato deve rispettare il carattere indipendente del Direttore e del suo staff evitando di influenzarlo politicamente.

L'UNESCO assiste il Centro dal momento che è, dal punto di vista legale, l'organizzazione depositaria degli Statuti; non da ultimo aiuta nella ricerca dei fondi necessari per l'implementazione del centro (articolo 10).

6.3. LO SCOPO DI SESAME IN MATERIA DI RICERCA E ALTA FORMAZIONE

Definito come esempio concreto di *Knowledge Transfer*, il progetto SESAME agisce come attore primario nella diffusione della conoscenza energetica nucleare all'interno della regione medio orientale dato l'elevato numero di seminari, collaborazioni e progetti di ricerca organizzati e ospitati nelle sue strutture, a cui

partecipano frequentemente studenti ed esperti dei paesi membri²¹⁸. Essendo un'organizzazione a carattere scientifico, l'obiettivo primario enunciato dall'articolo 1 degli Statuti impegna le Parti a cooperare dal punto di vista scientifico e tecnico per raggiungere la pace. Tale disposizione chiarisce il senso dell'edificazione di SESAME: essa nasce come punto di incontro tra popoli talvolta politicamente divisi ma che si trovano a collaborare sotto l'egida neutrale della scienza²¹⁹. Anche i programmi di alta formazione costituiscono uno degli scopi fondamentali di SESAME: agli studenti universitari e ai giovani scienziati che intendono approfondire le loro conoscenze grazie ai programmi di formazione, alle scuole e ai seminari viene dedicato l'articolo 4 dell'Accordo di cooperazione tripartita tra CERN, SESAME e UNESCO. La collaborazione in merito a programmi di ricerca scientifica viene organizzata sulla base di specifici Protocolli tra le Parti (articolo 2). Per esempio lo scambio tra fisici, ingegneri e tecnici specializzati del CERN e le facoltà e gli istituti di fisica della Giordania, dovrà essere regolato da uno specifico Protocollo all'Accordo di cui *supra*, in cui si considerano i termini e le condizioni per attivare tali progetti. In generale la cooperazione con il CERN di Ginevra e con i maggiori istituti di fisica internazionali ha portato ad adottare programmi di alta formazione interessanti. Nel 2006 per esempio un *Memorandum of Understanding* firmato tra Agenzia dell'Energia Atomica Internazionale (IAEA) e SESAME ha dato vita ad un progetto di scambio per giovani scienziati. Oppure è stato ideato il corso *High School Teacher Programme* (HST), organizzato in lingua inglese: il progetto non solo ha incrementato la formazione professionale degli insegnanti che vi hanno partecipato, ma ha avuto benefici anche sugli stessi studenti che traggono vantaggio dalle maggiori conoscenze acquisite dai propri docenti. Altri

²¹⁸ S. Hasnain, SESAME Science Program – an exemple of Knowledge Transfer, in P. Faugeras, A. Hoummada, R. Klapisch (a cura di), *Sharing Knowledge across the Mediterranean Area. Towards a Partnership for Sustainable Management of Resources and the Prevention of Catastrophes*, Amsterdam, 2006, p. 93 s.

²¹⁹ Tutti gli articoli scientifici riguardanti il progetto SESAME ribadiscono il concetto; si veda per esempio H. Schopper, *Synchrotron Lyght for Experimental Science and Applications for the Middle-East*, in P. Faugeras, A. Hoummada, R. Klapisch (a cura di), *Sharing Knowledge across the Mediterranean Area*, cit., p. 89 ss.

programmi sono stati poi attivati nei centri di ricerca europei; ne ricordiamo uno in particolare attivato con l'IAEA (International Atomic Energy Agency) che ha accolto molte richieste di partecipazione nel corso degli anni. Per tutti le forme giuridiche utilizzate sono Accordi di Collaborazione e Accordi di Intesa²²⁰.

Il problema maggiore di SESAME rimane tutt'oggi la carenza di fondi che potrebbero permettere di incrementare sempre più programmi di ricerca e di formazione, ma anche di organizzare conferenze su tematiche annesse alla ricerca nucleare. Permangono ancora poi delle difficoltà in merito alle situazioni governative poco stabili dei paesi membri che portano spesso a relazioni diplomatiche che cambiano rapidamente indirizzo per motivi politici. Nonostante tutto SESAME è un modello che funziona e, come il CERN, è esempio di quell'obiettivo promosso dall'UNESCO di modello di pace costruito attraverso la scienza²²¹.

7. I PROGETTI A COLLABORAZIONE CERN-UNESCO: LA FORMAZIONE DI GIOVANI LIBRAI

Il progetto che ha riguardato la formazione di giovani librai è stato implementato da UNESCO e CERN in Africa nell'ambito della promozione e diffusione di conoscenze nel campo informatico. L'UNESCO infatti si preoccupa di creare un terreno che metta tutti i paesi del mondo nelle stesse condizioni di accesso all'informazione e alla conoscenza. Alcune aree del mondo evidenziano ancora delle lacune nell'accesso universale a competenze specifiche tecnologiche poiché non riescono a sviluppare un buon tessuto di infrastrutture nella telecomunicazione di base. Se per esempio la regione asiatica meridionale è sempre stata considerata leader nella conoscenza informatizzata all'interno del

²²⁰ H. Schopper, *Synchrotron Lyght for Experimental Science and Applications for the Middle-East*, cit., p. 91.

²²¹ C. L. Smith, *A shining light in the Middle East*, in www.cerncourier.com, 26 agosto 2014.

panorama dei paesi in via di sviluppo²²², altrettanto non può essere detto del continente africano, dove, ad eccezione di pochi Stati, in media si evidenzia una scarsa conoscenza dell'utilizzo delle reti informatiche a fine di catalogazione e preservazione delle fonti letterarie. L'implementazione di iniziative che mirano a potenziare la capacità di gestione delle reti informatiche viene considerato un mezzo per diffondere conoscenza anche nell'ambito scolastico²²³.

All'interno del programma *International Basic Science Programme* (UNESCO), venne ideata la formazione di giovani librai in Africa, ove erano state ripetutamente rilevate carenze nei programmi di formazione tecnologica. Con lo sviluppo delle biblioteche digitali occorrevano però sistemi informatici avanzati che potessero essere gestiti in modo efficiente. Per far questo il CERN mise a disposizione i propri formatori e programmatori per estendere la conoscenza in materia di tecnologia informatica, di gestione dell'accesso ai dati e più in generale di diritto alla protezione della propria tecnologia attraverso strumenti quali brevetti e copyright²²⁴. Fu questo l'inizio dell'esperienza delle scuole di formazione sulle biblioteche digitali.

Una prima sessione venne organizzata nell'estate del 2009 in Ruanda, in concomitanza con un seminario di due giorni del CERN sulla fisica moderna: vi parteciparono circa una trentina di esperti nel settore provenienti dall'intera regione. La scelta del paese venne fatta in base all'esistenza di una rete di infrastrutture di telecomunicazione abbastanza sviluppata che avrebbe potuto garantire una maggiore stabilità al progetto e poiché esisteva un legame già consolidato con il Ministero dell'educazione locale, ufficializzato l'anno successivo tramite un Accordo di Intesa (MoU) che ha allargato l'accesso alle

²²² L'India per esempio è stata uno dei primi paesi della regione a portare avanti iniziative eccellenti in materia di accesso a libri e manuali via telematica.

²²³ A. K. Das, *Open Access to Knowledge and Information. Scholarly Literature and Digital Library Initiatives The South Asian Scenario*, New Delhi, 2008, si veda in particolare l'introduzione al volume.

²²⁴ Rapporto Knowledge Transfer 2012 (CERN), disponibile alla pagina web: www.kt.cern/knowledge-transfer-report-2012.

opportunità per studenti ed insegnanti locali ai programmi di formazione del CERN²²⁵.

La seconda edizione della scuola di formazione per giovani librai si tenne, su decisione congiunta di CERN ed UNESCO, l'autunno dell'anno successivo in Marocco. Incoraggiati dal riscontro positivo avuto dalla precedente edizione si volle allargare l'invito ad altri quattro Stati africani (Benin, Camerun, Senegal e Tunisia). Nuovamente il progetto venne sviluppato in ambito UNESCO (all'interno del programma *International Basic Science Programme*), che contribuì a fornire i fondi necessari per la sua riuscita; la parte organizzativa venne invece implementata dal CERN, che riuscì al contempo a stabilire un legame con un paese che non aveva particolare esperienza nel campo della fisica delle particelle ma riservava un grande potenziale nel campo digitale. L'esperienza costituì la base per implementare successivamente un nuovo scambio di formazione invitando alcuni insegnanti marocchini al CERN di Ginevra²²⁶. Lo scambio di studenti provenienti dallo Stato del Marocco è favorito da alcuni accordi di intesa siglati tra CERN ed istituti universitari a carattere privato e pubblico²²⁷.

Nel 2011 la scuola per librai ha raggiunto la sua terza edizione a Dakar, capitale del Senegal; a differenza dei precedenti due paesi con cui il CERN aveva già avuto modo di collaborare attraverso progetti o seminari, la terza scuola per librai ha costituito un'occasione per entrare in contatto con una realtà con cui non era stata ancor prevista alcuna forma di cooperazione²²⁸. Il successo delle precedenti edizioni potrebbe pertanto aprire la strada ad un'istituzionalizzazione da parte del CERN delle Scuole di formazione per giovani librai.

²²⁵ Per gli istituti e l'elenco completo di progetti in cui è coinvolto il Ruanda si veda la pagina web: www.international-relations.web.cern.ch/International-Relations/nms/rwanda.html.

²²⁶ L. Pedroso, *Knowledge transfer to Africa*, in *CERN Bulletin*, 2011, n. 3-4.

²²⁷ Per vedere l'elenco completo degli istituti si consulti la pagina web: www.international-relations.web.cern.ch/International-Relations/nms/morocco.html.

²²⁸ J. C. Wengler, *Growing expertise in Africa: CERN-UNESCO's 3rd Digital Library School*, in *CERN Bulletin*, 2012, n. 6-7.

8. LE SCUOLE DEL CERN NEGLI STATI MEMBRI E NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Il CERN organizza fin dagli anni della sua creazione alcune scuole di alta formazione. Pensata per gli studenti dei propri Stati membri, la *European School of High-Energy Physics* (ESHEP) venne ideata negli anni Sessanta, quando al CERN prese forma l'idea di organizzare un corso per studenti e fisici per imparare ad utilizzare alcuni macchinari sofisticati del Centro. Alle prime due edizioni delle ESHEP centrate maggiormente sullo studio della fisica piuttosto che sull'utilizzo delle tecniche e tenute nei dintorni del sito principale di Meyrin, subentrarono edizioni più dinamiche e sperimentali, e si decise di spostarle al di fuori della Svizzera. Venne anche prolungato il tempo tra un'edizione e l'altra che assunse carattere biennale. La prassi di organizzare la Scuola ogni anno venne ristabilita a partire dagli anni Novanta quando venne deciso al contempo di avvalersi della collaborazione (già sporadicamente cominciata nel 1970) del JINR²²⁹ nell'organizzazione dei corsi delle ESHEP. In virtù di tale collaborazione tra i due istituti, la Scuola venne organizzata annualmente seguendo la prassi di far ricadere la scelta della sede ogni quattro anni in uno Stato membro di entrambe le organizzazioni²³⁰.

Ugualmente istituzionalizzate sono le scuole estive organizzate dal CERN nei paesi non membri ma che partecipano ad alcuni suoi progetti di ricerca. L'idea venne mutuata dalle sessioni estive che già da tempo il CERN organizzava sia a Ginevra che negli Stati membri per studenti degli istituti di formazione secondaria e terziaria. Anche in America latina l'utenza delle CLASHEP (acronimo per *CERN-Latin-American Schools of High-Energy Physics*) ha

²²⁹ *Joint International for Nuclear Research*. A riguardo si veda *supra*, capitolo 2. L'organizzazione ha potuto collaborare con il CERN in virtù dello status di Osservatore in seno al CERN

²³⁰ Si veda il sito della Scuola: www.physicschool.web.cern.ch/PhysicSchool/ESHEP/.

principalmente interessato il settore dei giovani ricercatori e dei giovani fisici in corso di completamento del proprio percorso di dottorato nel campo della fisica nucleare. La prima sessione si tenne in Brasile nel 2001, a cui seguirono edizioni in Messico, Argentina, in Cile, Colombia, Perù ed Ecuador mentre la prossima Scuola si terrà di nuovo in Messico nel marzo del 2017²³¹. Le CLASHEP sono state istituite grazie ad accordi di collaborazione tra cui per esempio l'Accordo di cooperazione stipulato tra CERN e il Consiglio Nazionale della Scienza e della Tecnologia con il Messico; in virtù dello status di *Associate Member* ottenuto dal Brasile a fine 2013 due edizioni delle Scuole sono state organizzate nel paese, mentre la firma del primo Accordo di Cooperazione tra CERN e la Commissione Nazionale di Indagine Scientifica e Tecnologica cilena nel 1991, poi rinnovato nel 2004, ha permesso che anche il Cile venisse scelto come sede ospitante. Altri esempi sono l'Accordo di Cooperazione firmato nel 1993, e rinnovato nel 2012, con il Dipartimento Amministrativo di Scienza, Tecnologia e per l'Innovazione della Colombia e la collaborazione siglata tramite Accordo di Cooperazione con la Segreteria nazionale della Scienza e della Tecnologia dell'Ecuador²³².

Ancora più recenti in ordine di tempo sono le AEPSHEP (acronimo per *Asia-Europe-Pacific School of High-Energy Physics*), scuole asiatiche ispirate alle scuole europee del CERN e a quelle organizzate nella regione dell'America Latina. La prima sessione si è tenuta nel 2012 in Giappone, è proseguita nel 2014 in India per svolgersi da ultimo nell'ottobre del 2016 in Cina.

²³¹ Per il dettaglio di ciascuna edizione delle Scuole si consulti la pagina web: www.physicschool.web.cern.ch/PhysicSchool/CLASHEP/default.html.

²³² Tutti i riferimenti giuridici suddivisi per scheda paese possono essere consultati sulla pagina web del CERN: www.international-relations.web.cern.ch/International-Relations/nms/.

9. I PROGETTI A COLLABORAZIONE CERN

9.1. IL QUADRO REGIONALE IN EST EUROPA DI SEENET – MTP

Il CERN contribuisce all'implementazione di un progetto internazionale di scambio e ricerca nel campo della fisica teorica e della matematica sviluppatosi nella regione balcanica. SEENET-MTP nasce come un network di istituti di ricerca ed università, creato sotto gli auspici dell'UNESCO e permanentemente supportato dal suo ufficio regionale di Venezia sotto il programma del ROSTE (acronimo per Regional Office for Science and Technology in Europe)²³³.

SEENET nacque all'inizio degli anni Duemila dall'idea del professore Julius Wess di creare una struttura a carattere internazionale che potesse attivare una forma di collaborazione nello studio della fisica energetica tra Serbia, Croazia e Macedonia. Quella che inizialmente era solo un'intuizione crebbe rapidamente grazie ai contatti del professor Wess che portò il piccolo framework ad allargare i suoi legami con altri istituti universitari nella regione balcanica e nell'Europa dell'est; venne creata inizialmente una prima sede di coordinamento a Monaco (Germania) dove il professore insegnava e risiedeva. La prima Scuola si tenne nell'agosto del 2001 a partecipazione serbo-tedesca²³⁴; i contatti stabiliti portarono nei mesi seguenti ad una considerevole collaborazione tra gli scienziati dei due paesi²³⁵. Visto il successo di questa prima esperienza l'anno successivo Wess provò ad allargare la collaborazione prendendo accordo con gli organizzatori della Conferenza Adriatica, una conferenza internazionale famosa negli anni Settanta e Ottanta per i seminari e gli studi su temi di carattere scientifico. Il contatto con un istituto altamente riconosciuto nel panorama scientifico

²³³ Nato nel 1998 ed ospitato a Venezia, il programma attua le politiche di decentralizzazione dell'UNESCO seguendo l'implementazione dei programmi di ricerca nel campo scientifico e tecnologico.

²³⁴ I fondi erano infatti provenienti per la maggior parte dal Ministero tedesco per l'educazione e la ricerca.

²³⁵ L. Möller, *Julius Wess – A Scientist in Global Responsibility*, in *International Journal of Modern Physics: Conference Series*, 2012, p.141 ss.

internazionale diede la spinta necessaria al professor Wess perché desse struttura al network che prese il nome di SEENET-MTP. Il progetto ancora oggi è funzionante e attivo nell'organizzare ogni anno scuole estive nel territorio degli Stati partecipanti²³⁶.

È indubbio che SEENET sia nato in un contesto fortemente informale dal punto di vista giuridico dal momento che non è stato firmato alcun atto costitutivo. Un contributo importante in questo senso venne però dal professor Djordjevic che istituzionalizzò la struttura visitando dapprima gli uffici dell'UNESCO a Parigi e a Venezia, per poi recarsi al CERN e all'ICTP (*International Centre for Theoretical Physics*) di Trieste, uno degli istituti specializzati che collabora con l'UNESCO per il perseguimento delle proprie finalità e nella fattispecie nell'ambito dei programmi di educazione e alta formazione²³⁷. Nel corso di queste visite le organizzazioni decisero di supportare SEENET-MTP. La collaborazione con questi enti continua ed ha aiutato in questi anni a raggiungere alcuni fra gli scopi del SEENET, fra cui lo scambio di studenti dei centri di alta formazione della regione balcanica e CERN; a tal proposito una delle collaborazioni più importanti è un dottorato di ricerca supportato, sia finanziariamente che organizzativamente, proprio dal CERN di Ginevra²³⁸.

9.2. SVILUPPI FUTURI DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALIZZATA: LE SCUOLE DI FISICA NEGLI STATI NON MEMBRI

In tutte le iniziative sopra descritte il CERN rimane un partner importante dal punto di vista finanziario e di sostegno teorico ai seminari organizzati. Oltre ad essere coinvolto direttamente nell'organizzazione delle Scuole, il CERN

²³⁶ G. Djordjevic, *Noncommutativity and Humanity — Julius Wess and his legacy*, in *International Journal of Modern Physics: Conference Series*, 2012, p. 66 ss.

²³⁷ F. Greco, *Le organizzazioni internazionali e le politiche dell'educazione*, cit., p. 87 s.

²³⁸ Per una panoramica più completa di tutte le attività create dal framework SEENET-MT si consulti il sito www.phd.seenet-mtp.info/.

contribuisce ad esportare alta formazione nei paesi in via di sviluppo sponsorizzando ogni anno le *African School of Fundamental Physics and Applications*²³⁹, oggi un'organizzazione no profit, che si è occupata negli anni di incrementare il livello di educazione nel campo dell'alta formazione della fisica energetica e delle particelle, di fornire un percorso formativo di livello agli studenti africani, e di aumentare in generale il livello di scolarizzazione terziaria di un tessuto sociale e istituzionale estremamente differente rispetto al territorio europeo²⁴⁰. La scuola infatti si è tenuta con frequenza biennale sin dalla sua prima edizione in uno Stato africano: Sud Africa, Ghana, Senegal e Ruanda sono stati ad oggi le sedi scelte. Oltre al supporto finanziario da parte del CERN, la Scuola conta sul supporto, sia istituzionale che economico, da parte di altri istituti nazionali ed internazionali di ricerca e da parte del Ministero dell'educazione del Ruanda che, come visto *supra*, collabora ormai da anni con il CERN sotto l'egida dei progetti UNESCO. Nonostante l'*African School of Physics* sia nata dalla semplice collaborazione di alcuni professori universitari, vi sono spazi per pensare che questa cooperazione informale possa aprire le porte in futuro ad un'esperienza maggiormente istituzionalizzata del CERN tutta incentrata sul continente africano.

²³⁹ Per maggiori informazioni sulla scuola si veda la pagina web www.africanschoolofphysics.org.

²⁴⁰ A. Del Rosso, Bringing physics training to Africa, in *CERN Bulletin*, 2012, n. 32-33-34.

10. IL KNOWLEDGE TRANSFER DEL CERN E IL RAPPORTO CON LE INDUSTRIE

La ricerca scientifica e la sua diffusione a scopo di miglioramento nel campo energetico, industriale e sanitario occupano un posto rilevante tra gli obiettivi del CERN. A partire dalla fine degli anni Ottanta, nacque un gruppo di lavoro che si sarebbe occupato in modo specifico di *Knowledge Transfer* (KT): con questo termine si intendono tutte le attività ad alta tecnologia che il CERN volutamente esporta sia per ampliare la ricerca scientifica nel campo della fisica delle particelle, sia per poterle sfruttare a scopo commerciale, ove però viene regolata attraverso differenti modalità, come la concessione di licenze di proprietà alle industrie o i brevetti. Queste forme hanno il duplice vantaggio di finanziare i programmi di ricerca da una parte e catalizzare gli interessi delle industrie internazionali dall'altra²⁴¹. Come già ricordava il rapporto dell'OCSE²⁴² nel 1995, il CERN, orientandosi verso una collaborazione di preferenza con le industrie dei paesi membri, mette in atto una modalità di politica del giusto ritorno, nonostante non vi sia alcun accenno riguardante un ritorno industriale nel testo costitutivo del CERN. In effetti la predilezione verso accordi in materia di KT con le industrie degli Stati membri ricompensa in parte le uscite che le stesse Parti mettono in campo per il finanziamento annuale dei macchinari utili alla sperimentazione.

Il CERN, in virtù della sua Convenzione, stabilisce l'accesso gratuito e fruibile senza limiti ai dati delle ricerche che si svolgono all'interno dei suoi Laboratori. Qualora un altro ente o istituto scientifico si impossessasse dei risultati prima che vengano divulgati dalla comunità scientifica del Centro si potrebbe creare un contenzioso in materia di proprietà della tecnologia sviluppata. Per ovviare a ciò, il CERN ha in realtà due strumenti che tutelano il primato di una scoperta: la

²⁴¹ G. Anelli, V. Nilsen, *Knowledge transfer at CERN*, in *Technological Forecasting & Social Change*, 2016, p. 113 s.

²⁴² Documento OCSE n. (95)80 del 13 settembre 1995, cit., p. 7 s.

pubblicazione e i diritti di autore, o *copyright*. Con riferimento alla pubblicazione, al personale è consentito pubblicare nelle riviste scientifiche ma al contempo il CERN ha un sistema di pubblicazione interno (i rapporti gialli) che vengono utilizzati anche per presentare il lavoro svolto sotto l'egida del Centro. Nel caso in cui una ricerca non venisse pubblicata occorre renderla accessibile il prima possibile attraverso conferenze e seminari per gli Stati membri e tutta la comunità scientifica estera. Una volta resa pubblica, rimangono informazioni usufruibili da tutti; si potrebbe pensare che questo genere di liberalismo danneggi il CERN. In realtà, ponendo per esempio il copyright sui dati di una ricerca che viene pubblicata dal CERN, rimane consultabile in tutti i paesi del mondo ma solo previa autorizzazione scritta del Direttore generale, ossia il titolare del diritto di autore dell'Organizzazione²⁴³.

10.1. TIPOLOGIE DI PROTEZIONE

Il principale documento in materia è la decisione del Comitato finanziario sulle politiche di gestione della proprietà intellettuale sulle attività di *Technology Transfer*²⁴⁴, in linea con la Raccomandazione della Commissione europea in materia di proprietà intellettuale²⁴⁵.

²⁴³ Sulla questione del diritto di autore si veda J. M. Dufour, F. Schmid, *Le CERN, exemple de coopération scientifique européenne*, cit., p. 82 s.

²⁴⁴ Decisione CERN FC/5434/RA del Comitato finanziario del 5 marzo 2010, *Policy on the management of intellectual property in technology transfer activities at CERN*.

²⁴⁵ Raccomandazione della Commissione europea n. (2008) 1329 del 10 aprile 2008 *on the management of intellectual property in knowledge transfer activities and Code of Practice for universities and other public research organisations*.

10.1.1. LA PROPRIETÀ INTELLETTUALE

Per raggiungere i suoi obiettivi il CERN costruisce strumentazioni altamente sofisticate: la scoperte e più in generale tutta la sperimentazione che viene fatta nei centri del CERN devono essere protette da proprietà intellettuale, cosa che permette di essere poi sfruttata da alcuni programmi di ricerca in campo medico per esempio, o di essere messa a disposizione delle industrie, o ancora di essere poi utilizzata per consulenza esterna attraverso la creazione di gruppi distaccati di ricerca. Come ha ricordato la Commissione europea sulla materia, sviluppare una politica di proprietà intellettuale fa parte della strategia di un'organizzazione affinché possa perseguire la sua attività di ricerca. La Commissione inoltre ricorda che la promozione e lo sfruttamento della tecnologia deve andare di pari passo alla sua protezione tramite l'utilizzo di proprietà intellettuale, in linea con le strategie e la missione che si propone di perseguire l'organizzazione al fine di massimizzare il suo potenziale e di ottenerne beneficio per la società²⁴⁶.

Il CERN può detenere la proprietà della tecnologia sviluppata all'interno dei suoi programmi di ricerca; raramente tale diritto di proprietà viene assegnato ad una parte terza, a meno che lo sviluppo della tecnologia sia stato fatto congiuntamente ad un'altra parte (generalmente commerciale). Se non viene stipulato diversamente dall'accordo tra le parti, può essere presa in considerazione la proprietà condivisa della tecnologia. Questi meccanismi creano un mercato di diritti che assegnano un certo valore economico e intrinseco, incentivando la creazione di nuove tecnologie. Il valore totale della proprietà intellettuale è cresciuto enormemente in questi anni dal momento che vari strumenti tra cui brevetti e copyright (compresi nella proprietà intellettuale) sono

²⁴⁶ Annesso I alla Raccomandazione della Commissione europea n. (2008) 1329, cit., *Code of Practice for universities and other public research organisations concerning the management of intellectual property in knowledge transfer activities*, p. 5 s.

impiegati frequentemente negli accordi di collaborazione con le industrie nel campo dell'alta sperimentazione tecnologica²⁴⁷.

10.1.2. I BREVETTI

I brevetti sono un altro strumento importante per far valere il diritto di proprietà del CERN sulle scoperte e sulle tecnologie sperimentali. Come già detto a riguardo della proprietà intellettuale, anche il commercio di brevetti aggiunge un certo valore intrinseco economico all'innovazione ma assegna sicuramente al contempo un valore ancora più esclusivo. A differenza dello strumento precedente infatti, il brevetto esclude qualsiasi altra parte dall'utilizzo a scopo commerciale della tecnologia. In via generale il CERN non tende ad utilizzare i brevetti, preferendo il ricorso alla pubblicazione e al diritto di proprietà intellettuale su eventuali nuove scoperte, in virtù di quel principio di accesso libero ai dati e alle informazioni del CERN. Tuttavia costituisce un'eccezione il caso in cui venga fatta una scoperta di grande valore: in tal caso il Consiglio ha autorizzato il Direttore generale a prendere tutte le misure necessarie al fine di proteggere la scoperta, ivi compresi i brevetti²⁴⁸. La strategia alla base della concessione di questi strumenti viene generalmente messa in atto quando si tratta di trasferire capitale tecnologico ad alto impatto scientifico ed economico per cui si rende necessaria una controparte industriale che investa sul progetto. In tal caso difatti la possibilità di arrivare a patti con un'unica controparte con la quale si pattuisce l'esclusività dell'innovazione facilita la collaborazione, mentre in assenza di tale clausola di esclusività potrebbe rivelarsi più difficile, o certamente

²⁴⁷ P. David, *Koyaanisqatsi in cyberspace: The economics of an "out-of-balance" regime of private property rights in data and information*, in K. E. Maskus, J. H. Reichman (a cura di), *Internal Public Goods and transfer of technology. Under a Globalized Intellectual Property Regime*, Cambridge, 2005, p. 81 s.

²⁴⁸ Decisione del Consiglio CERN n. 208 del 14 dicembre 1956.

più elaborato, trovare chi elargisca fondi ingenti al perseguimento della sperimentazione²⁴⁹.

Qualora una nuova tecnologia venga sperimentata per la prima volta viene valutato se brevettare, attività che assegnerebbe comunque un indiscusso valore aggiunto e solleverebbe da pratiche burocratiche più lunghe e complicate il trasferimento della tecnologia a parti terze²⁵⁰.

10.2. TIPOLOGIA DI ACCORDI

10.2.1. IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP)

Il partenariato, o partnership, pubblico privato è un fenomeno in forte espansione dagli anni Duemila; nonostante non vi sia alcun quadro giuridico specifico per le PPP, vengono universalmente considerate una forma di cooperazione fra le autorità pubbliche e gli operatori economici che mira a finanziare la costruzione di un servizio o a potenziare le infrastrutture nel campo dell'istruzione, della sicurezza, trasporti, sanità pubblica, acqua ed energia²⁵¹.

Nella collaborazione tra sfera pubblica e sfera privata ricorrono alcuni elementi comuni come la durata relativamente lunga del progetto da realizzare, il ruolo dell'operatore economico che può avere voce nelle fasi di realizzazione, progettazione, attuazione e finanziamento del progetto. Si dedica poi un ampio spazio alla definizione dei rischi, delle modalità di finanziamento, dell'indirizzo più o meno politico da dare al progetto che viene valutato caso per caso.

²⁴⁹ Sarebbe indubbiamente più complicate trovare un'altra industria che accetti di pagare royalties (cioè diritti sulla scoperta che andrebbero al CERN) sopportando che ci sia un altro concorrente nell'accordo. Si veda a riguardo l'analisi che ne fa F. Denozza, *Licenze di brevetto e circolazione delle tecniche*, Milano, 1979, p. 44 s.

²⁵⁰ G. Anelli, V. Nilsen, *Knowledge transfer at CERN*, cit., p. 116.

²⁵¹ Libro Verde UE n. 52004DC0327 del 30 aprile 2004 relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

I primi casi di PPP nella storia vanno ricercati alla soglia dell'Ottocento, o meglio sul finire del Settecento quando, in concomitanza della caduta della monarchia francese crebbe il ruolo dell'amministrazione e della burocrazia statale. La ricostruzione delle infrastrutture venne affidata a privati cittadini, espressione spesso della borghesia locale, che tramite le "concessioni" si impegnavano a collaborare con l'autorità pubblica statale. Con il passare degli anni il partenariato tra cittadini privati e Stato crebbe, soprattutto durante il periodo bellico dei due conflitti mondiali nel settore della produzione di armi. Negli ultimi anni il peso dei PPP è cresciuto notevolmente nel campo del finanziamento della cooperazione allo sviluppo: dal momento in cui cominciò ad essere difficile reperire fondi pubblici statali da destinare ai paesi in via di sviluppo, insieme ad una gestione poco corretta e spesso poco trasparente di questi fondi da parte delle autorità locali, il finanziamento di attori privati alle infrastrutture dei paesi in via di sviluppo sembrò una valida soluzione. La partnership pubblico privata venne così consacrata come strumento al servizio dello sviluppo²⁵² e presa in grande considerazione nell'iniziativa del Global Compact, promossa dall'ex Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan (in carica dal 1997 fino al 2006) lanciata ufficialmente nel luglio del 2000, in concomitanza all'approvazione dell'agenda del *World Summit* che avrebbe approvato due mesi più tardi gli Obiettivi del Millennio²⁵³. Il progetto cerca di raccogliere a livello mondiale le industrie, le compagnie ma in generale tutte le associazioni profit perché si arrivi a condividere a livello mondiale una strategia basata sul rispetto universale dei diritti umani, di un lavoro giusto e retribuito, del rispetto dell'ambiente secondo i parametri e gli accordi internazionali in materia, e della lotta alla corruzione. La partnership vide affermarsi sulla scena internazionale attori non statali, le organizzazioni a scopo di lucro, che potevano rappresentare una devianza

²⁵² L. Manderieux, *Les Partenariats Public Privé: théorie générale et illustration dans le domaine des médicaments protégés par des droits de propriété intellectuelle*, in G. Venturini, *Le nuove forme di sostegno allo sviluppo nella prospettiva del diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 209 s.

²⁵³ Si veda la pagina web dedicata all'iniziativa: www.unglobalcompact.org/.

rispetto alla natura stato centrica del diritto internazionale²⁵⁴. Certamente le PPP in quanto collaborazioni a carattere privato e statale, hanno portato attori profit ad esercitare una certa influenza nell'elaborazione delle politiche internazionali.

Per quanto i PPP possano sembrare strumenti ambigui sono stati in realtà riconosciuti come strumento utile in alcuni contesti. Non esiste un concetto univoco che ricopra l'intera tipologia dei Partenariati; anche la stessa Unione Europea, pur cercando di regolamentare la materia ha assunto solo delle linee direttive²⁵⁵. Gli accordi riguardano collaborazioni di ricerca tra istituti universitari e industrie nel settore medico, altri che riguardano la costruzione di infrastrutture statali e che prevedono progetti con lo Stato²⁵⁶, altre che riguardano progetti di collaborazione tra istituti altamente specializzati nel campo della fisica come il CERN e le industrie.

Le partnership spesso assumono la forma di ricerche e sviluppi di tecnologie a proprietà condivisa (CERN e industrie), i cui fini sono condivisi da entrambe le parti; i risultati prodotti potrebbero essere soggetti a brevetti come detto sopra, oppure coperti da un *Non Disclosure Agreement*²⁵⁷, o altro genere di accordo di semplice utilizzo o consulenza.

Altra tipologia è la *Collaborative R&D*, ossia un accordo improntato alla ricerca e allo sviluppo i cui obiettivi sono condivisi dalle due parti che contribuiscono alla produzione della tecnologia con fine essenzialmente economico. L'accordo di collaborazione viene firmato seguendo determinati principi tra cui: la definizione

²⁵⁴ S. Deva, *Global Compact: a critique of the U.N.'s "public-private" partnership for promoting corporate citizenship*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2006, p. 107 s.

²⁵⁵ Libro verde UE cit.

²⁵⁶ L. Manderieux, *Les Partenariats Public Privé: théorie générale et illustration dans le domaine des médicaments protégés par des droits de propriété intellectuelle*, cit., p. 214.

²⁵⁷ Con il termine si intende un accordo che definisce le condizioni e lo scopo della collaborazione. Inoltre viene accordato il permesso di utilizzare il materiale prodotto e l'accesso alle informazioni a parti terze. La definizione è contenuta nella Decisione CERN FC/5434/RA del Comitato finanziario del 5 marzo 2010, cit., p. 2.

dell'eventuale utilizzo della tecnologia a fini commerciali; l'imposizione delle condizioni per la protezione intellettuale (che andrà alla parte che ha sviluppato la tecnologia per prima, oppure sarà condivisa nel caso sia stata sviluppata congiuntamente); la definizione dei costi e il ritorno economico dovuto allo sfruttamento della tecnologia da assegnare a ciascun partner. Generalmente poi l'accordo assegna sempre al CERN un libero accesso alla tecnologia sviluppata per sperimentazioni future anche qualora non dovesse avere a che fare con ambiti di ricerca di interesse per il partner o qualora essa venga poi resa accessibile ad una terza parte²⁵⁸.

10.2.2. LE LICENZE A PARTI TERZE

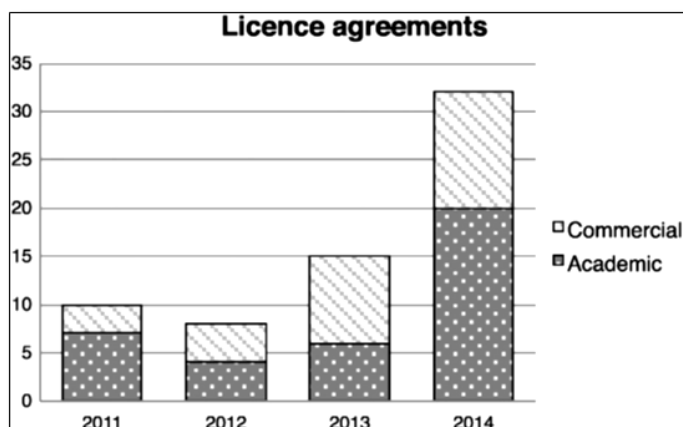
L'attività di concessione delle licenze assume importanza in quanto è uno dei principali canali utilizzato dal CERN, se detiene il primato della scoperta come unico attore, per concedere l'utilizzo della tecnologia a parti terze, soprattutto quando la tecnologia viene concessa perché venga sfruttata senza che si richieda alcun compenso finanziario. Vengono previsti pertanto accordi di licenza scritti che determinano i termini e le condizioni di utilizzo²⁵⁹. È il caso per esempio della collaborazione tra CERN e altri istituti accademici, mentre con i partner commerciali viene generalmente preferita la richiesta di un giusto pagamento. I finanziamenti ritornano così al dipartimento del *Knowledge Transfer* e vengono utilizzati per proseguire nell'implementazione dell'invenzione originale e poter così sviluppare altre tecnologie.

La figura riportata sotto mostra la tipologia di accordi stipulati nel triennio 2011-2014. Come si noterà le licenze di tipo *Academic* incidono complessivamente più

²⁵⁸ Decisione CERN FC/5434/RA del Comitato finanziario del 5 marzo 2010, cit., p. 6 s.

²⁵⁹ Decisione CERN FC/5434/RA del Comitato finanziario del 5 marzo 2010, cit., p. 10.

di quelle a carattere commerciale, un dato che conferma che la diffusione della conoscenza avviene primariamente per incentivare alta formazione negli istituti di ricerca.



Fonte: G. Anelli, V. Nilsen, *Knowledge transfer at CERN*, p. 116.

Gli accordi che rientrano nella categoria *Commercial* possono prendere il nome di *Licence agreement*, *Partnership agreement*, *IP joint ownership agreement*, *Collaboration agreement*, *Contract research agreement*, *Spin-off licence agreement*, *Service agreement*²⁶⁰.

²⁶⁰ L'elenco completo degli Accordi che vengono stretti da ciascun partner con il CERN è consultabile anno per anno a partire dal 2011 nei Knowledge Transfer Report disponibili alla pagina web: www.kt.cern/kt-reports-downloads.

CONCLUSIONI

L'analisi compiuta in questo elaborato ha cercato di indagare sul rapporto tra l'educazione e lo sviluppo umano, focalizzandosi con particolare attenzione sui principi che possono essere fatti valere alla luce del diritto internazionale. Nella fattispecie l'analisi è stata affrontata cercando di rispondere alla domanda posta nel titolo, ossia se oggi esista un diritto di accesso all'alta formazione.

Come infatti si è dimostrato, sia nel diritto internazionale, che nel diritto comunitario esistono gli strumenti che tutelano tale principio; in via generale tuttavia si evince che il diritto all'istruzione primaria, classificato come un diritto ad "azione progressiva", è sempre enunciato e ribadito maggiormente sia nei testi di natura vincolante per gli Stati contraenti, sia nei testi politici; anche le condizionalità poste dalle istituzioni finanziarie internazionali ai paesi in via di sviluppo hanno interessato le politiche educative riguardanti la scolarizzazione primaria. Sono invece solo accennate le disposizioni che affermano un carattere obbligatorio con riferimento all'educazione secondaria e ancor più evidente nei confronti di quella terziaria, il cui accesso universale è un obiettivo che generalmente si asserisce si possa raggiungere in un momento successivo. È stato interessante rilevare che tale diritto assume una natura più vincolante negli strumenti di carattere regionale: emerge infatti una priorità assegnata tanto all'istruzione primaria e secondaria quanto alla formazione terziaria, a quella professionale, alla ricerca post universitaria ed in generale all'alta formazione in quanto contribuiscono allo sviluppo della personalità di ogni individuo membro dell'Unione Europea. Si è osservato che per specifiche iniziative comunitarie nel campo dell'alta formazione, come i programmi di scambio per giovani, un cittadino europeo potrebbe godere di una protezione maggiore al di fuori del proprio paese piuttosto che all'interno del proprio Stato nazionale, che resta tuttavia il primo responsabile incaricato di assicurare che ogni individuo possa

godere del diritto ad un proprio percorso di formazione scolastica fino all'educazione terziaria. Una prima risposta che allora potrebbe essere data è che attualmente nel diritto internazionale, mentre l'istruzione primaria viene tutelata maggiormente, non sia plausibile dare per certa una consuetudine che ammetta uno specifico diritto da cui discenda l'accesso universale e gratuito all'educazione secondaria, men che meno a quella terziaria e all'alta formazione.

Si è allora cercato di dimostrare che alcune forme di cooperazione potrebbero portare ad adottare comportamenti che amplino il panorama dell'accesso a questo principio o che almeno vi consentano una prima finestra di accesso. È sotto questo profilo di analisi che si è cercato di dimostrare che il CERN, che già nel suo atto costitutivo orienta il fine della ricerca scientifica ad un più ampio accesso alla cultura, all'educazione e alla scienza, è un esempio di collaborazione riuscita tra Stati europei, che ha fatto sì che la ricerca e la tecnologia più avanzata in materia di fisica energetica sia diffusa. Il CERN genera sviluppo in quanto l'innovazione prodotta all'interno dei suoi laboratori viene reimmessa all'interno della società attraverso la pubblicazione e la diffusione della conoscenza, ma anche e soprattutto attraverso i progetti di alta educazione dedicati ai giovani che intendono proseguire il proprio percorso di formazione scolastica nel campo della fisica, della tecnologia, e delle scienze applicate.

Il secondo e il terzo capitolo hanno aiutato a focalizzare pertanto l'attenzione sul CERN di Ginevra che promuove sviluppo non solo per i suoi Stati membri, ma è da sempre impegnato a promuovere iniziative, spesso insieme all'UNESCO, nei paesi in via di sviluppo con i quali conclude accordi di collaborazione importanti soprattutto in materia di alta formazione. Tuttavia si è cercato di mettere in rilievo come non servano necessariamente accordi istituzionalizzati di cooperazione *ex ante* affinché si rendano possibili prassi che portino ad una più larga fruizione di alta istruzione. E a tal proposito è bene differenziare due brevi conclusioni che sono emerse scrivendo questi due capitoli. Da una parte occorre

evidenziare come il CERN stia aprendo molte possibilità affinché l'accesso all'alta formazione coinvolga contemporaneamente Stati membri e paesi in via di sviluppo. Dalle scuole in Europa, in America Latina e in Asia, alle esperienze africane, i programmi e i progetti specifici spesso hanno dato opportunità, che potremmo definire universali, per istituzionalizzare forme di cooperazione molto più efficaci rispetto a quanto potrebbe proporre uno Stato con poche risorse qualitative e quantitative nel settore educativo. E guardando ai risultati positivi di SEENET e delle Scuole africane di fisica molti altri accordi giuridici potrebbero essere conclusi. La seconda questione riguarda la gratuità dei programmi di alta formazione, condizione alla base dell'accesso universale per creare opportunità per tutti. A tal proposito, analizzando i progetti in cui è stato coinvolto il CERN, solo i costi attinenti al programma delle *Digital Libraries* (a collaborazione UNESCO-CERN) sono stati coperti localmente, mentre la partecipazione alle Scuole di fisica per esempio, prevede spese mediamente alte, o comunque lontane dal poter essere considerate sostenibili ripetutamente da una famiglia media. Questo rimane, a mio parere, il problema che ostacola maggiormente l'accesso universale all'educazione terziaria.

Se può essere avanzata un'ipotesi di sviluppo futuro, potrebbe essere predisposto un nuovo strumento giuridico a carattere universale che renda vincolante la progettazione di iniziative nel campo dell'educazione, con particolare riguardo ad uno spazio dedicato alla collaborazione tra istituti di alta ricerca, università pubbliche e Stati.

Dall'analisi della tesi sicuramente emerge un fatto importante, che la cooperazione scientifica e i progetti nati sotto gli auspici tecnici e scientifici di scambio per la formazione di giovani studenti funzionano e costituiscono una prassi giuridica in regioni del mondo dove la cooperazione istituzionale e politica spesso è fallita molto più velocemente. A riguardo di ciò, SESAME è sembrato un buon esempio da prendere in considerazione. Forse il merito riguarda il carattere

neutrale della scienza che può portare a far collaborare gli Stati sotto l'unico auspicio dello sviluppo umano. In piccolo, questo lavoro di tesi congiunto ha voluto dar prova che in nome della ricerca accademica la cooperazione risulta possibile anche tra ambiti molto differenti l'uno dall'altro.

BIBLIOGRAFIA

LETTERATURA

- J. F. Akandji-Kombe, *L'applicabilité rationae personae de la Charte sociale européenne: ombres et lumières*, in O. De Schutter, *The European Social Charter : a social constitution for Europe*, Bruxelles, 2010, p. 79 ss.
- J. F. Akandji-Kombe, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*, Strasburgo, 2007.
- M. Ali, P. Khan, S. Ullah, *Managing innovation and technology in developing countries*, on the 5th annual International New Exploratory Technologies Conference, Finlandia, 2009.
- C. J. Bakker, *CERN as an Institute for International Cooperation*, in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 1960, p. 55 ss.
- S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012.
- M. C. Baruffi, F. Pocar, *Commentario breve ai trattati dell'unione europea*, II edizione, Padova, 2014.

- F. Bestagno (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali: Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009.
- R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001.
- E. Brems, *Human rights: Universality and diversity*, The Hague, 2001.
- B. Bruns, A. Mingat, R. Rakotomalala, I. Ebrary, Banca mondiale, *Achieving universal primary education by 2015*. Washington, 2013.
- N. Burnett, R. B. Kattan, Banca Mondiale, *User Fees in Primary Education*, New York, 2004.
- F. Caillods, J. Hallak, *Education and PRSPs. A review of experiences*, Parigi, 2004.
- J. Y. Carlier, *Les ressortissants de Pays-Tiers*, in J. Y. Carlier, O. De Schutter (a cura di), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruxelles, 2002, p. 179 ss.
- L. Citarella, *Droit à l'éducation primaire obligatoire et gratuite nature juridique de la norme*, e Y. Daudet, *Les instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'éducation*, in C. Zanghì, K. Vasak (a cura di), *Le droit fondamental à l'éducation: le droits et les obligations qui découlent des instruments internationaux: Messina, 23-24 novembre 2001, tavola rotonda organizzata sotto il patrocinio dell'UNESCO*, Torino, 2003, p. 177 ss.

- A. Cobalti, *Globalizzazione e istruzione*, Bologna, 2006.
- B. Conforti, *Diritto internazionale*, VIII edizione, Napoli, 2010.
- M. C. R. Craven, *The international covenant on economic, social, and cultural rights :A perspective on its development*, Oxford, 1995.
- R. Danino, *The Legal Aspect of the World Bank's Work on Human Rights: Some Preliminary Thoughts*, in P. Alston, M. Robinson (a cura di), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford, 2005, p. 509 ss.
- M. Darrow, *Between light and shadow :The world bank, the international monetary fund and international human rights law*, Oxford, 2003.
- A. K. Das, *Open Access to Knowledge and Information. Scholarly Literature and Digital Library Initiatives. The South Asian Scenario*, New Delhi, 2008.
- Y. Daudet, *Les instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'éducation*, in C. Zanghì, K. Vasak (a cura di), *Le droit fondamental à l'éducation: le droits et les obligations qui découlent des instruments internationaux: Messina, 23-24 novembre 2001, tavola rotonda organizzata sotto il patrocinio dell'UNESCO*, Torino, 2003, p. 7 ss.
- P. David, *Koyaanisqatsi in cyberspace: The economics of an "out-of-balance" regime of private property rights in data and information*, in K. E. Maskus, J. H. Reichman

- (a cura di), *Internal Public Goods and transfer of technology. Under a Globalized Intellectual Property Regime*, Cambridge, 2005, p. 81 s.
- F. Denozza, *Licenze di brevetto e circolazione delle tecniche*, Milano, 1979.
- P. De Sena, *Il diritto all'istruzione tra Patto sui diritti economici, sociali e culturali e Banca Mondiale*, in F. Bestagno, *I diritti economici, sociali e culturali: Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009, p. 61 s.
- M. De Salvia, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, III edizione, Napoli, 2001.
- M. De Salvia, *Nazionalità formale e sostanziale*, Milano, 1995.
- O. De Schutter, *The European Social Charter: a social constitution for Europe*, Bruxelles, 2010.
- P. De Sena, *Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e rispetto dei diritti dell'uomo*, in *www.juragentium.org*, 2011.
- U. Draetta, *Elementi di Diritto dell'Unione Europea. Parte Istituzionale, Ordinamento e Struttura dell'Unione Europea*, V edizione, Milano, 2009.
- U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, III edizione, Milano, 2010.
- J. M. Dufour, F. Schmid, *Le CERN, exemple de coopération scientifique européenne*, in *Journal du Droit international*, n. 1, 1976.

- B. Ghazi, *The IMF the world bank group and the question of human rights*, New York, 2005.
- D. Gomien, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasburgo, 1996.
- G. Gori, *Il Comitato europeo dei diritti sociali: il ruolo e l'azione dell'organo di controllo della Carta sociale europea*, in F. Bestagno (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali: Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009, p. 193 ss.
- F. Greco, *Le organizzazioni internazionali e le politiche dell'educazione. Il sistema delle Nazioni Unite*, Cosenza, 2010.
- S. Hasnain, *SESAME Science Program – an exemple of Knowledge Transfer*, in P. Faugeras, A. Hoummada, R. Klapisch (a cura di), *Sharing Knowledge across the Mediterranean Area. Towards a Partnership for Sustainable Management of Resources and the Prevention of Catastrophes*, Amsterdam, 2006, p. 93 s.
- A, Hermann, J. Krige, U. Mersits, D. Pestre, *History of CERN: Launching the European Organization for Nuclear Research*, vol. 1, Amsterdam, 1987.
- A, Hermann, J. Krige, U. Mersits, D. Pestre, *History of CERN: Building and running the Laboratory*, vol. 2, Amsterdam, 1990.

- R. D. Heuer, *The SESAME laboratory: celebrating the power of light*, in www.huffingtonpost.com, 15 gennaio 2015.
- S. J. Klees, N. Thapliyal, *The right to education: The work of Katarina Tomasevski*, in *Comparative Education Review*, 2007, p. 497 ss.
- L. Kowarski, *The Making of CERN – An Experiment in Cooperation*, in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 1955, p. 354 ss.
- J. Krige, *The Politics of European Scientific Collaboration*, in J. Krige, D. Pestre (a cura di), *Science in the Twentieth century*, Amsterdam, 1997, p. 897 ss.
- Leah K. McMillan. *What's in a right? Two variations for interpreting the right to education*, in *International Review of Education*, 2010, p. 531 ss.
- G. Malinverni, *Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite*, in F. Bestagno (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali: Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009, p. 181 s.
- F. Olivieri, *La Carta sociale europea come "strumento vivente". Riflessioni sulla prassi interpretativa del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Jura Gentium*, 2008, p. 41 ss.
- N. Parisi, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1986.

- R. Perissich, *Le risorse finanziarie e il bilancio europeo: cenni storici*, in F. Bassanini, M. T. Salvemini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici*, Firenze, 2010, p. 23 ss.
- D. Pestre, *L'organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN): Un succès politique et scientifique*, in *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, 1984, p. 65 ss.
- N. Ronzitti, *Gli Strumenti di Tutela dei Diritti Umani: La risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, gennaio 2010, note.
- H. Schopper, *SESAME: un mini-CERN pour le Moyen-Orient*, in *Courrier CERN*, 2000, p. 17 ss.
- H. Schopper, *Synchrotron Lyght for Experimental Science and Applications for the Middle-East*, in P. Faugeras, A. Hoummada, R. Klapisch (a cura di), *Sharing Knowledge across the Mediterranean Area. Towards a Partnership for Sustainable Management of Resources and the Prevention of Catastrophes*, Amsterdam, 2006, p. 89 ss.
- S. Sciarra, *Les dorits sociaux entre européanisation et mondialisation*, in P. Alston, M. Bustelo e J. Heenan (con il contributo di), *L'Union Européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, 2001, p. 502 s.
- K. Singh, *Responsabilité des Etats et des organisation internationales pour l'éducation de base découlant du cadre d'action de Dakar (2000)*, in C. Zanghì, K. Vasak (a cura di), *Le droit fondamental à l'éducation. Le droits et les obligations qui découlent des*

instruments internationaux: Messina, 23-24 novembre 2001, tavola rotonda organizzata sotto il patrocinio dell'UNESCO, Torino, 2003, p. 101 ss.

S. Skogly, *The human rights obligations of the world bank and international monetary fund*, Londra, 2001.

C. L. Smith, *A shining light in the Middle East*, in www.cerncourier.com, 26 agosto 2014.

H. J. Steiner, P. Alston, *International human rights in context: law, politics, morals. Text and material*, Oxford, 1996.

F. Stewart, M. Wang, *Poverty Reduction Strategy Papers within the Human Rights Perspective*, in P. Alston, M. Robinson (a cura di), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford, 2005, p. 447 ss.

J. Symonides, *Human rights: International protection, monitoring, enforcement*, Burlington, 2003.

K. Tomasevsky, *Not Education for All, Only for Those Who Can Pay: The World Bank's Model for Financing Primary Education*, in *Law Social Justice and Global Development Journal*, ottobre 2005.

K. Tomasevsky, *Primers on the right to education: Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Gothenburg, 2001.

- K. Tomasevsky, *Primers on the right to education: Removing obstacles in the way of the right to education*, Gothenburg, 2001.
- K. Tomasevsky, *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*, Copenhagen, 2006.
- K. Vasak, *Pour une nouvelle approche de la mise en oeuvre internationale du droit à l'éducation*, in C. Zanghì, K. Vasak (a cura di), *Le droit fondamental à l'éducation. Le droits et les obligations qui découlent des instruments internationaux: Messina, 23-24 novembre 2001, tavola rotonda organizzata sotto il patrocinio dell'UNESCO*, Torino, 2003, p. 233 ss.
- C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, III edizione, Torino, 2013.
- C. Zanghì, *L'éducation comme un veritable droit de l'homme universel: ce qui reste à faire*, in C. Zanghì, K. Vasak (a cura di), *Le droit fondamental à l'éducation. Le droits et les obligations qui découlent des instruments internationaux: Messina, 23-24 novembre 2001, tavola rotonda organizzata sotto il patrocinio dell'UNESCO*, Torino, 2003, p. 245 ss.
- S. Zappalà, *La tutela internazionale dei diritti umani*, Bologna, 2011.

FONTI

Atti ONU

Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1948, Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo, UN Doc. 217 (III) A.

Patto internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali, New York, 16 dicembre 1966, in vigore dal 3 gennaio 1976.

Patto Internazionale sui Diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966, in vigore dal 23 marzo 1976.

Convenzione sui Diritti del Fanciullo, New York, 20 novembre 1989, in vigore dal 2 settembre 1990.

Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 25 giugno 1993, *Vienna Declaration and Programme of Action*, adottata dalla Conferenza Mondiale sui Diritti Umani.

CESCR General Comment No. 11 del 10 maggio 1999, *Plans of Action for Primary Education*, E/ 1992/23.

CESCR General Comment No. 13 del 8 dicembre 1999, *The right to education*, E/C.12/1999/10.

Raccomandazione del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali sul caso del Marocco sull'implementazione del Patto del 23 novembre 2000, UN Doc. E/C.12/2000/21.

Risoluzione delle Nazioni Unite del 8 settembre 2000, *United Nations Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES/55/2 del 20 settembre 2000.

Raccomandazione del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali sul caso del Belgio 28 novembre 2000, UN Doc. E/C.12/2000/21.

Risoluzione della Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite del 18 giugno 2008, *The Right to Education*, UN Doc. 8/4.

Risoluzione delle Nazioni Unite del 23 marzo 2011, *United Nations Declaration on Human Rights Education and Training*, UN Doc. A/RES/66/137 del 19 dicembre 2011.

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2011, *United Nations Declaration on Human Rights Education and Training*, UN Doc. A/RES/66/137 del 16 febbraio 2012.

Protocollo addizionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, New York, 10 dicembre 2008, in vigore dal 5 maggio 2013.

Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, New York, 19 dicembre 2011, in vigore da aprile 2014.

Atti UNESCO

Convenzione UNESCO del 16 novembre 1945, Parigi, in vigore dal 4 novembre 1946.

Risoluzione dell'UNESCO del giugno 1950, General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, fifth session.

Risoluzione UNESCO del 23 marzo 2001, Parigi, *Rapport sur les mesures prises par l'UNESCO pour renforcer son action et l'application de la résolution 30 C/15 sur le droit à l'éducation*, Doc. ED/2001/CLD/, ottobre 2001.

Decisione UNESCO 164 EX/SR.9 del Consiglio esecutivo del 21 giugno 2002 *on Report by the Director-General on the feasibility study on the proposal for the establishment of an International Centre for Synchrotron Light for Experimental Sciences and Applications in the Middle East (SESAME) under the auspices of UNESCO.*

Rapporto della Conferenza Mondiale dell'UNESCO in materia di alta formazione del 8 luglio 2009, *The New Dynamics of Higher Education and Research For Societal Change and Development*, Parigi.

Rapporti Banca Mondiale

Rapporto mondiale sullo Sviluppo della Banca Mondiale per il biennio 1998/1999, *Knoweldge for Development*, Oxford, 1998.

Rapporto Banca Mondiale (IDA) del 20 luglio 2004, *Program Document for a Proposed Programmatic Education Sector Adjustment Credit to the People's Republic of Bangladesh.*

Banca Mondiale del 22 dicembre 2005, *Education Sector Strategy Update. Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness.*

Atti CERN

Convenzione sull'Istituzione dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare, Parigi, 1 luglio 1953, entrata in vigore il 29 settembre 1954, emendata il 17 gennaio 1971.

Protocollo Finanziario Addizionale alla Convenzione sull'Istituzione del Centro Europeo di Ricerca Nucleare, Parigi, 1 luglio 1953, entrata in vigore il 29 settembre 1954.

Regolamento (CERN) del Consiglio del 24 febbraio 1955 concernente l'adozione del regolamento sulle procedure di decisione interne del Consiglio.

Accordo per determinare lo statuto giuridico del CERN in Svizzera dell'11 giugno 1955, Ginevra, entrato in vigore con effetto retroattivo al 3 maggio 1955.

Convenzione tra il Consiglio federale della Confederazione svizzera e il Consiglio del Governo della Repubblica francese relativa all'estensione in territorio francese del dominio del CERN del 13 settembre 1965, Ginevra, in vigore dal 5 marzo 1968.

Procedura CERN CC/2413 del 4 dicembre 2001 concernente gli accordi di cooperazione con Stati non membri.

Statutes of the International Centre for Synchrotron-Light for Experimental Science and Applications in the Middle East (SESAME), in vigore dal 15 aprile 2004.

Accordo di cooperazione CERN n. 2566 del 18 maggio 2004 concernente lo sviluppo della cooperazione scientifica e tecnica nello studio della fisica delle particelle elementari, dell'acceleratore, della tecnologia informatica e delle radiazioni di sincrotroni.

Risoluzione del Consiglio del CERN del 16 giugno 2010, *Report on Geographical Enlargement of CERN*, Doc. CERN/2918/Rev.

Atti Consiglio d'Europa

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Roma, 4 novembre 1950, in vigore dal 3 settembre 1953.

Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali, Parigi, 20 marzo 1952, in vigore dal 18 maggio 1954.

Protocollo addizionale alla Carta sociale europea su un sistema di reclamo collettivo, Strasburgo, 9 novembre 1995, in vigore dal 1 luglio 1998.

Carta sociale europea riveduta, Strasburgo, 3 maggio 1996, in vigore dal 1 luglio 1999.

Rapporto di chiusura del Consiglio di Europa del 5-6 aprile 2016 concernente la strategia per i Diritti del Bambino per il quadriennio 2016-2020, *Reaching the heights for the rights of the child*.

Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 luglio 1968, *Belgium Linguistics Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*, ricorsi n. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64.

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 dicembre 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen And Pedersen v. Denmark*, ricorsi n. 5095/71, 5920/72, 5926/72.

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 25 febbraio 1982, *Case of Campbell And Cosans V. The United Kingdom*, ricorsi n. 7511/76 7743/76.

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 29 giugno 2007, *Folgerø and Others v. Norway*, ricorso n. 15472/02.

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 marzo 2011, *Lautsi And Others v. Italy*, ricorso n. 30814/06.

SITOGRAFIA

Archives of the international council of human right policy, <http://www.ichrp.org/>, accesso gennaio-novembre 2016.

CERN, <https://home.cern/>, accesso aprile-novembre 2016.

Consiglio d'Europa, <http://www.coe.int/>, accesso settembre 2016.

Database della legislazione europea, <http://eur-lex.europa.eu/>, accesso settembre 2016.

International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/index.htm>, accesso gennaio-novembre 2016.

Joint International for Nuclear Research: <http://www.jinr.ru/main-en/>, accesso ottobre 2016.

Parlamento Europeo, <http://www.europarl.it/>, accesso settembre 2016.

SEENET-MTP, <http://phd.seenet-mtp.info/>, accesso novembre 2016.

SESAME: <http://www.sesame.org.jo/sesame/>, accesso ottobre-novembre 2016.

Unesco, <http://whc.unesco.org/>, accesso gennaio-novembre 2016.

United Nations, <http://www.un.org/en/index.html>, accesso gennaio-novembre 2016.

World Bank, <http://www.worldbank.org/>, accesso gennaio-novembre 2016.

RINGRAZIAMENTI

Alla fine di questi mesi che hanno visto nascere un progetto di tesi piuttosto particolare desidero ringraziare innanzitutto il professor Andrea Santini che ha accettato di seguirmi nell'elaborazione così poco ortodossa di questo lavoro e alla professoressa Claudia Rotondi, per aver gentilmente accettato di essere mia correlatrice e per i molti spunti di riflessione che hanno portato alla realizzazione di una tesi "a sei mani". Ringrazio anche il professor Marco Caselli per aver appoggiato la nostra idea. Un grazie enorme a voi professori per esservi dimostrati sempre disponibili al confronto e all'ascolto di idee che hanno portato in questi anni a cambiamenti belli e positivi nella nostra facoltà.

Un grazie sentito va poi a tutti coloro che in questi mesi hanno dato un contributo importante per integrare questo lavoro di tesi congiunto: grazie ad Antonella del Rosso per averci accolto al CERN di Ginevra e per i suoi consigli, grazie ai professori Giovanni Anelli, Ketevi Assamagan e Goran Dordevic che hanno gentilmente fornito tutte le informazioni di cui abbiamo avuto bisogno durante la descrizione dei passaggi più tecnici e dettagliati.

Il mio percorso di formazione scolastica non sarebbe stato possibile senza il supporto costante dei miei genitori; grazie per avermi sostenuto e per avermi accompagnato durante gli anni universitari con interesse e passione. Grazie per le ineguagliabili esperienze di vita che avete scelto per la nostra famiglia e che hanno motivato l'iscrizione a questo corso di laurea. Grazie soprattutto per avermi insegnato ad approcciare chi è differente da me con uno sguardo di intelligenza e di incontro prima che di scontro. Grazie anche a Luca e Marta per la vostra curiosità, per aver dimostrato la vostra vicinanza preziosa anche e soprattutto nei momenti in cui si è stati lontani. Un grazie speciale anche ai nonni Grazia, Michele ed Enrica: nonostante non abbiate ancora capito con esattezza cosa sia la cooperazione internazionale, vi ho sentiti sempre particolarmente vicini. Infine grazie agli zii Eugenia e Giorgio per esservi appassionati al mio percorso di studi e per avermi saputo trasmettere la passione per il viaggio attraverso i vostri racconti.

Grazie anche a Sergio, Patrizia e Alessandro, alla zia Cuccu e Maurizio per avermi seguito e sostenuto in questi anni con il pensiero e l'affetto.

Un grazie grande va poi alla mia famiglia di amici: Marta e Dave, vi meritate un ringraziamento speciale per avermi spronato in queste ultime settimane. Grazie a Samu, per esserci sempre con il cuore, alla mia gemellina Cori e a Dario, a Patti e Sara, a Carla e Andre, a Tere per i consulti giuridici che mi sono stati enormemente di aiuto nel mio percorso universitario. E anche se rimarrò sempre la solita diciottenne, sono contenta di essere cresciuta con voi in questi ultimi anni.

Un grazie doveroso va ai miei amici di sempre, per l'affetto immutato nonostante i chilometri di distanza che ci hanno separato scegliendo percorsi differenti. Grazie a Chiara e Cami, Elena e Daniela, Elena, Valentina e Giulia, Stella e Dile, Rosi e Marti. Grazie anche a Fede e Andre per non esserci mai persi.

Grazie a chi ha condiviso con me le esperienze di vita che in questi anni universitari mi hanno formata e mi hanno portato a capire più chiaramente la strada futura. Grazie a Martina, Elena, Nicco e Benni per essere stati, oltre che preziosi compagni di viaggio, la mia famiglia in giro per il mondo.

Grazie a Cami, Federica, Davide e Save per la vostra amicizia preziosa, grazie al gruppo di Capramagra, in particolare a Loris e Alex per l'amicizia arricchente che abbiamo saputo costruire nonostante i punti di vista differenti. Grazie a chi ha condiviso con me l'esperienza di rappresentanza, in particolare a Francesca e Luca. Grazie di cuore ad Angela e Chiara, per avermi saputo consigliare in questi anni, siete state il mio punto di riferimento.

Infine, riservo il grazie più grande alle mie amiche di questi cinque anni. Non è poco quello che abbiamo condiviso: grazie per il confronto sincero e leale, per la trasparenza di cuore, per le scelte prese, per la condivisione nei momenti più faticosi, per i dubbi e le domande che ci hanno motivato e anche per quelle che ci hanno abbattuto. Faccio tesoro di tutti i momenti che abbiamo vissuto assieme e spero che ne arriveranno presto molti altri. Grazie a Silvi e a Silvietta, per tutto. Non avrei potuto sperare in compagne di avventura migliori.