

Consiglio di sicurezza e diritto all'istruzione: prime osservazioni sulla risoluzione 2601 (2021)

Antonio J. Palma

Assegnista di ricerca in *Diritto internazionale*, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. **Premessa.**- Con la [risoluzione 2601 \(2021\)](#)¹, adottata all'unanimità su proposta congiunta di Norvegia e Niger, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (d'ora innanzi anche, semplicemente, CdS) è intervenuto per la prima volta in maniera tendenzialmente organica sul tema della salvaguardia del diritto all'istruzione², con specifico riguardo ai minori nel quadro dei conflitti armati. Tale diritto, riconosciuto, a livello internazionale, già nell'ambito della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo³ e successivamente declinato, con diverse sfumature, in svariate convenzioni internazionali, sia universali⁴ che regionali⁵, costituisce uno strumento indispensabile per la fruizione di altri diritti fondamentali⁶, in quanto funzionale al pieno sviluppo della personalità di ogni individuo, nel rispetto della relativa dignità.

La risoluzione in parola appare *in parte qua* ispirata a strumenti per la tutela del diritto all'istruzione in scenari di conflitto armato elaborati dalla società civile, come le [Guidelines for protecting schools and universities from military use during armed conflict](#) del 2014 e la [Safe schools declaration](#) del 2015⁷. Essa, in aggiunta, trova un significativo antecedente, oltre che nella nutrita teoria di risoluzioni del Consiglio stesso evocate in parte preambolare e latamente dedicate alla protezione dei diritti dei fanciulli in contesti di conflitto armato⁸, anche nella [risoluzione 64/290](#) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 27 luglio 2010⁹. Quest'ultima già raccomandava agli Stati

¹ Risoluzione 2601 (2021) del 29 ottobre 2021.

² Per un approfondimento sulla tutela a livello internazionale del diritto all'istruzione si vedano, *inter alia*, K. D. BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law*, Leiden, 2006; G. DE BECO, S. QUINLIVAN, J. LORD, (eds.) *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge, 2019; H. STRÖMMEN LILE, *International Law on the Aims of Education. The Convention on the Rights of the Child as a Legal Framework for School Curriculums*, Londra, 2020.

³ Assemblea generale delle Nazioni Unite, risoluzione 217 A del 10 dicembre 1948, art. 26.

⁴ Si vedano, tra gli altri, l'art. 22 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, l'art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, nonché gli articoli 28 e 29 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo.

⁵ Si vedano, ad esempio, l'art. 2 del primo Protocollo addizionale del 1952 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, l'art. 13 del protocollo di San Salvador del 1988 addizionale alla Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo del 1969, l'art. 17 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, l'art. 11 della Carta africana sui diritti ed il benessere del fanciullo del 1990, nonché l'art. 17 della Carta sociale europea riveduta del 1996.

⁶ Così Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *General comment n. 13, The right to Education (Article 13 of the Covenant)*, UN Doc. E/C.12/1999/10 dell'8 dicembre 1999, par. 1.

⁷ Elaborati dalla *Global Coalition to Protect Education from Attack*. Trattasi di strumenti non vincolanti che intendono coagulare un significativo consenso globale in merito all'implementazione dell'obbligo, da parte degli Stati e degli attori internazionali, di non avvalersi per scopi militari di scuole, università ed istituti d'istruzione in generale. In aggiunta, essi pongono in risalto la necessità di predisporre idonei strumenti di tutela a difesa dei luoghi in discorso e delle persone (docenti e studenti) che li frequentano, anche in periodi di conflitto armato. Peraltro, la risoluzione del CDS non richiama espressamente gli strumenti *de quibus*.

⁸ Nelle quali, peraltro, la questione della salvaguardia del diritto all'istruzione durante i conflitti armati appare *incidenter tantum*.

⁹ Assemblea generale, risoluzione 64/290, UN Doc. A/RES/64/290 del 27 luglio 2010, *The Right to Education in Emergency Situations*.

membri l'adozione di ogni misura necessaria a garantire la continuità dell'accesso all'istruzione in contesti emergenziali, integrando tale obiettivo nel proprio *pattern* di assistenza e risposta umanitaria. Inoltre, essa richiedeva lo sviluppo di sistemi educativi «gender-sensitive, centred on learners, rights-based, protective, adaptable, inclusive, participatory and reflective of the specific living conditions of children and youth, and that pays due regard, as appropriate, to their linguistic and cultural identity, mindful that quality education can foster tolerance and mutual understanding and respect for the human rights of others»¹⁰.

Più nello specifico, la [risoluzione 2601 \(2021\)](#), dopo aver richiamato, in sede preambolare, sia la responsabilità primaria dei governi nel garantire ogni necessaria assistenza a minori coinvolti in contesti di conflitto armato, sia il legame strumentale tra diritto all'istruzione e mantenimento di pace e sicurezza internazionale¹¹, anzitutto condanna solennemente ogni violazione di norme internazionali a detrimento di minori in contesti di conflitto armato¹². Successivamente, raccomanda agli Stati eventualmente parti di siffatti conflitti non solo di astenersi da ogni attacco e minaccia di attacco contro scuole ed istituti educativi, oltre che contro i civili ad essi correlati in generale¹³, ma anche di adottare ogni misura necessaria a proteggere scuole ed *educational facilities* da siffatta tipologia di attacchi¹⁴, ferma restando la necessità di garantire la continuità dell'accesso all'istruzione anche in contesti emergenziali, alla luce del relativo contributo al conseguimento di pace e sicurezza¹⁵.

Su questa falsariga, la risoluzione condanna l'uso a fini militari dei luoghi in questione, raccomandando agli Stati di astenersi da siffatte condotte e di rispettare il carattere civile di scuole ed *educational facilities*, conformemente a quanto previsto dal diritto internazionale umanitario¹⁶; esorta, inoltre, gli Stati parti di conflitti a svolgere le opportune indagini per individuare e punire i responsabili delle tipologie di attacchi e minacce in discorso¹⁷, oltre che ad assumere ogni iniziativa necessaria per il ripristino di tali istituti e per la loro messa in sicurezza¹⁸.

In aggiunta, la [risoluzione 2601 \(2021\)](#), dopo aver raccomandato una serie di interventi in protezione di minori che versino in peculiari condizioni di vulnerabilità nei contesti di riferimento¹⁹, sviluppa ulteriori raccomandazioni correlate anche alla pandemia da COVID-19, esortando gli Stati – sia *uti singuli*, che mediante opportune forme di cooperazione internazionale – a sviluppare strumenti di istruzione ed educazione a distanza, attraverso opportune risorse ed infrastrutture digitali²⁰. Non mancano, peraltro, svariati riferimenti all'esigenza di potenziare la cooperazione internazionale sul punto, anche nel quadro delle iniziative attivate in seno alle stesse Nazioni Unite.

¹⁰ Ivi, par. 15.

¹¹ Risoluzione 2601 (2021), preambolo.

¹² Ivi, par. 1.

¹³ Ivi, par. 2.

¹⁴ Ivi, par. 4.

¹⁵ Ivi, par. 3.

¹⁶ Ivi, par. 6.

¹⁷ Ivi, par. 8.

¹⁸ Ivi, par. 9.

¹⁹ Ivi, paragrafi 12-15.

²⁰ Ivi, paragrafi 16-17.

La risoluzione in parola, senz'altro originale quanto ad impostazione – incentrata sul legame tra diritto all'istruzione, pace e sicurezza internazionale – denota comunque alcuni profili problematici: anzitutto non è chiaro quale sia il fondamento normativo della stessa; inoltre, sembra che essa patisca taluni limiti operativi correlati, da un canto, alla relativa generalità (e genericità) e, dall'altro, alla sua scarsa innovatività rispetto al panorama normativo vigente. Nelle pagine a venire saranno brevemente affrontate siffatte questioni, anche al fine di valutare l'effettività di quanto raccomandato con la risoluzione in parola.

2. Il fondamento della risoluzione 2601 (2021).- La prima questione suscitata dalla risoluzione in esame concerne il relativo inquadramento in seno alla Carta dell'ONU: non è chiaro, infatti, se essa sia stata adottata in base al capitolo VI della Carta, deputato alla risoluzione pacifica delle controversie internazionali, ovvero al capitolo VII che, invece, disciplina le azioni del Consiglio rispetto a minacce alla pace, violazioni della pace ed atti di aggressione: essa, infatti, non menziona espressamente nessuno di tali capitoli, né alcuna norma ivi contenuta.

Il problema *de quo* non può essere risolto neppure alla luce delle numerose e precedenti risoluzioni del CdS richiamate nella parte preambolare, che denotano le medesime lacune: è, pertanto, necessario procedere in via interpretativa, valorizzando i contenuti della [risoluzione 2601 \(2021\)](#). Invero, svariati elementi dell'atto in questione inducono ad ascrivere lo stesso al capitolo VII: anzitutto viene in rilievo il richiamo preambolare alla responsabilità primaria nel mantenimento di pace e sicurezza internazionale che spetta al Consiglio di sicurezza in base a quanto previsto dalla Carta; da questa, peraltro, viene fatto discendere «its commitment to address the widespread impact of armed conflict, including the disruption of access to education, and the long-term consequences this has for durable peace, security and development»²¹.

In secondo luogo, appare rilevante il legame istituito tra salvaguardia del diritto all'istruzione e conseguimento di pace e sicurezza, parimenti esplicitato in sede preambolare²². Siffatto legame, peraltro, non si traduce in una forma di *securitization* dell'istruzione, anche perché, a differenza di quanto avvenuto, per esempio, in tema di salute pubblica²³, in questa sede la violazione del diritto in oggetto non viene espressamente qualificata in guisa di una vera e propria minaccia a pace e sicurezza internazionale.

Un terzo profilo che riconduce la risoluzione al capitolo VII della Carta può essere colto nel fatto che essa riguarda *expressis verbis* la garanzia dell'accesso all'istruzione e dell'esercizio di tale diritto esclusivamente inscritta nel quadro dei conflitti armati,

²¹ Ivi, preambolo.

²² *Ibidem*, ove si evidenzia «the right to education and its fundamental contribution to the achievement of peace and security».

²³ Per un approfondimento del concetto in relazione alla nota risoluzione 2177 (2014) del CdS riguardante la crisi del virus Ebola si veda I. R. PAVONE, *Ebola and the Securitization of Health: United Nations Security Council Resolution 2177/2014 and Its Limits*, in P. VILLARREAL ET AL. (eds.), *The Governance of Disease Outbreaks. International Health Law: Lessons from the Ebola Crisis and Beyond*, Baden-Baden, 2017, p. 301 ss.

come, d'altronde, sottolineato dal delegato indiano nell'ambito degli *statements* che hanno accompagnato l'adozione della risoluzione²⁴.

Quanto alla natura delle suesposte misure contenute in parte operativa, si è già anticipato come esse paiano formulate in chiave raccomandatoria, in quanto introdotte da verbi ed espressioni di carattere tipicamente esortativo²⁵. Tanto potrebbe suscitare dubbi sulla collocazione in seno al capitolo VII della Carta della risoluzione: e ciò perché misure raccomandatorie potrebbero apparire *prima facie* più confacenti alle funzioni conciliative svolte dal CdS in punto di risoluzione delle controversie internazionali, che a quelle *lato sensu* "autoritative" di cui esso è investito per mantenere e/o ripristinare pace e sicurezza internazionale. L'obiezione, peraltro, non si appalesa decisiva, visto che il Consiglio può adottare misure meramente raccomandatorie anche agendo nel contesto del capitolo VII²⁶.

Un ultimo elemento che consente di ascrivere la [risoluzione 2601 \(2021\)](#) al capitolo VII della Carta può essere colto nella finalità perseguita dalle misure raccomandate: esse, infatti, non mirano a fornire strumenti di risoluzione di controversie internazionali, ma a far cessare ogni forma di violenza bellica nei confronti di scuole, università, istituti educativi e di tutti gli individui a questi ultimi correlati, viepiù ponendo un argine alla militarizzazione dei luoghi in questione nel contesto di ogni conflitto armato attualmente attivo nel panorama mondiale.

Alla luce di tanto, può anche ritenersi che le misure raccomandate dalla risoluzione in esame siano riconducibili all'art. 40 della Carta, in forza del quale il CdS può raccomandare l'adozione di misure cautelari finalizzate a prevenire l'aggravarsi di una situazione di conflitto vero e proprio o, comunque, nociva per il mantenimento di pace e sicurezza internazionale.

In proposito, potrebbe obiettarsi che il mancato accertamento di una minaccia alla pace, di una violazione alla pace o di un atto di aggressione *ex art.* 39 della Carta nella risoluzione in oggetto impedisca di configurare le misure ivi raccomandate come delle vere e proprie misure provvisorie assunte ai sensi dell'art. 40. Tuttavia, com'è stato osservato²⁷, nella prassi il Consiglio ha spesso adottato misure *prima facie* provvisorie, senza specificare se stesse agendo nel quadro del capitolo VI ovvero del capitolo VII e, addirittura, senza neppure richiamare il medesimo art. 40, proprio come nel caso qui d'interesse.

Di conseguenza, sembra possibile ricondurre al capitolo VII della Carta la [risoluzione 2601 \(2021\)](#) che, nel perseguire la salvaguardia del diritto all'istruzione dei

²⁴ Il quale si è premurato di precisare che «the resolution just adopted refers only to facilitating the continuation and protection of education in situations of armed conflict. The resolution should not be interpreted as being applicable to non-armed conflict situations.»

²⁵ Tra le locuzioni impiegate si rinvencono: «urges», «encourages», «calls on», «calls upon», «stresses», etc.

²⁶ È opportuno rammentare come il CdS possa adottare le raccomandazioni opportune ai sensi dell'art. 39 della Carta, una volta accertata una minaccia alla pace, una violazione della pace od un atto di aggressione. Esso può, inoltre, raccomandare l'adozione di misure provvisorie *ex art.* 40 e può ulteriormente assumere in via raccomandatoria, anche le misure non comportanti l'uso della forza di cui all'articolo 41. Sul punto si veda S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, II ed., 2012, p. 213 ss.

²⁷ Si veda B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, XI ed., 2017, pp. 254-259.

minori in contesti di conflitto armato, raccomanda talune misure provvisorie preordinate ad attenuare le violenze in atto, richiamando tutti gli Stati parti ad astenersi da attacchi contro scuole, istituti scolastici ed individui correlati a questi ultimi e dall'utilizzo in chiave militare di siffatti luoghi.

Peraltro, la risoluzione in parola, per quanto originale nella sua impostazione, denota altresì taluni limiti operativi, che suscitano alcune perplessità in merito alla relativa effettività.

3. I limiti operativi della risoluzione: generalità (e genericità).- Un primo limite della [risoluzione 2601 \(2021\)](#) potrebbe essere dato, paradossalmente, dalla relativa generalità. Tale atto, infatti, si indirizza a tutte le parti dei conflitti armati attualmente attivi nel panorama mondiale, senza recare misure differenziate in ragione delle specificità dei singoli scenari considerati. Emblematiche, a tal fine, appaiono le raccomandazioni incentrate sull'esperienza delle forme di insegnamento ed istruzione digitali sperimentate in ragione della pandemia da COVID-19²⁸: esse, infatti, esortano i Paesi coinvolti in conflitti armati a sviluppare, consolidare e potenziare strumenti digitali e multimediali di insegnamento a distanza – sia *uti singuli*, che mediante idonee forme di cooperazione internazionale – che possano garantire accessibilità e continuità dell'istruzione anche in costanza di conflitti armati. Tuttavia, tali raccomandazioni in qualche modo sembrano ignorare che molti degli Stati potenzialmente interessati sono connotati da condizioni socio-economiche piuttosto precarie e, di conseguenza, non sono attualmente in grado di disporre – per lo meno in tempi brevi – dell'infrastruttura digitale auspicata.

Certo, la risoluzione intende comunque promuovere – anche qui in maniera piuttosto generica – forme di cooperazione internazionale, anche nel quadro delle Nazioni Unite, per colmare il *digital divide* che affligge numerosi Stati meno sviluppati. Cionondimeno, essa non sembra suggerire soluzioni concrete veramente percorribili ed efficaci in proposito.

D'altronde, il diritto all'istruzione viene tradizionalmente ricondotto a quella seconda generazione di diritti umani – di matrice socialista – che include i diritti economici, sociali e culturali²⁹, i quali presuppongono obblighi di *facere* inevitabilmente condizionati alle capacità economiche di ciascuno Stato³⁰: ne consegue che il diritto in parola, per quanto essenziale alla fruizione di altri diritti umani ed allo sviluppo della persona, non può che essere assicurato e garantito in senso progressivo, in armonia con lo sviluppo economico ed il progresso sociale dello Stato interessato.

Tanto premesso, la risoluzione *de qua* non indica strumenti differenziati e concreti per supportare i Paesi meno sviluppati nel colmare il *gap* tecnologico esistente, in

²⁸ Risoluzione 2601 (2021), paragrafi 16 e 17.

²⁹ Si veda U. VILLANI, *La Dichiarazione 60 anni dopo*, in U. VILLANI, *Dalla dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, II ed., 2015, p. 23.

³⁰ Si veda C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, IV ed., 2019, p. 12.

chiave di garanzia del diritto all'istruzione in contesti di conflitto armato. Parimenti, essa sembra ignorare le specificità di ogni conflitto armato esistente, dettando raccomandazioni alquanto vaghe che, nella loro generalità, rischiano di tradursi in generiche indicazioni di principio, difficilmente foriere di risvolti concreti verificabili.

In questo senso, sarebbe auspicabile che il Consiglio, una volta chiamato ad occuparsi specificamente di uno scenario bellico ben preciso, possa fare riferimento alla [risoluzione 2601 \(2021\)](#), adottando, volta per volta, misure concrete e specifiche – meglio se vincolanti – che impongano alle parti del conflitto obblighi ben specifici ed individualizzati, così da garantire in concreto quell'accessibilità e continuità dell'istruzione in contesti bellici che la risoluzione in parola pare perseguire solamente in chiave astratta.

4. **Segue: carente innovatività.**- Un ulteriore limite operativo denotato dalla [risoluzione 2601 \(2021\)](#) sembra dato dalla carenza di un approccio veramente innovativo rispetto al quadro normativo internazionale di riferimento. Difatti, tale atto, nell'articolare le misure raccomandatorie dirette agli Stati coinvolti in conflitti armati, non fa che riprendere e confermare norme ben consolidate.

Posto che il diritto umanitario, quale codificato dalle note Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai loro protocolli addizionali, non sancisce espressamente ed in via generale il diritto alla salvaguardia dell'istruzione in scenari di conflitto armato, va comunque notato che esso reca talune disposizioni in qualche misura protettive delle istituzioni educative e di tutte le persone ad esse correlate³¹.

Anzitutto, dalla norma di carattere consuetudinario³² che proibisce attacchi contro la popolazione civile – espressamente codificata dall'art. 51 del primo Protocollo addizionale del 1977 – discende l'immunità dalle operazioni militari dei beni appunto destinati ad uso civile. Questi ultimi, peraltro, vengono definiti in negativo dal pertinente art. 52, paragrafo primo, del Protocollo come «all objects which are not military objectives as defined in paragraph 2»³³. È interessante notare come l'ultimo paragrafo della norma in questione menzioni espressamente le scuole per sancire una presunzione *iuris tantum* di destinazione a scopi civili delle stesse. Perciò, salvo là dove vengano – illecitamente – impiegate a fini bellici, scuole ed università dovranno rimanere immuni da attacchi di sorta.

A tanto la [risoluzione 2601 \(2021\)](#), nel condannare siffatta tipologia di azioni, non sembra aggiungere contenuti particolarmente innovativi: la stessa raccomandazione di assumere ogni misura necessaria alla protezione di siffatti luoghi in costanza di conflitto armato può ritenersi oggetto di uno specifico obbligo di *due diligence* già codificato

³¹ Così COMITATO INTERNAZIONALE DELLA CROCE ROSSA, *Framework for Access to Education*, 2017, 7 ss., disponibile *online*.

³² Così N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, IV ed., 2014, pp. 259-264.

³³ Il quale, a sua volta, dispone che «military objectives are limited to those objects which by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralization, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage».

dall'art. 58 del Protocollo in tema di precauzioni contro l'effetto degli attacchi portati dai belligeranti³⁴.

Osservazioni simili possono essere formulate in tema di tutela delle persone *aliqua ex parte* correlate a scuole, università ed istituti d'istruzione (docenti, studenti, *etc.*): le norme umanitarie or ora menzionate già garantiscono la protezione dagli attacchi della popolazione civile – ivi compresi studenti, docenti e personale a vario titolo impiegato in scuole, università ed istituti d'istruzione in generale – e l'obbligo per gli Stati di assumere ogni misura necessaria alla relativa salvaguardia.

Inoltre, non va dimenticato che, in base allo Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale, gli attacchi intenzionalmente diretti contro edifici ove abbiano sede istituti di istruzione costituiscono veri e propri crimini di guerra, in caso di conflitto armato sia internazionale che interno³⁵.

Alla luce di quanto *supra*, neppure le raccomandazioni contenute nella [risoluzione 2601 \(2021\)](#) e preordinate a scongiurare la destinazione a scopi militari degli edifici adibiti all'istruzione appaiono particolarmente innovative, giacché possono qualificarsi come una mera declinazione degli obblighi suesposti, connotata dalla finalità di rispettare la destinazione civile di siffatti immobili.

Peraltro, il diritto internazionale umanitario include altresì norme piuttosto specifiche che garantiscono il diritto all'istruzione in casi particolari ed a beneficio di soggetti specifici che, però, non possono essere ulteriormente approfondite in questa sede³⁶. Ne discende che la risoluzione in esame, più che denotare contenuti davvero innovativi – anche solo su di un piano meramente interpretativo – rispetto ad obblighi internazionali già consolidati, sembra quasi cercare di... mettere questi ultimi “a sistema”, in base alla loro *ratio* unitaria, che presuppone la salvaguardia dell'accessibilità e della continuità dell'istruzione in tempo di conflitto armato. Appare, quindi decisivo, ancora una volta, il seguito che questa risoluzione sortirà nella prassi del Consiglio.

5. Considerazioni conclusive.- Con la [risoluzione 2601 \(2021\)](#) il CdS ha per la prima volta affrontato in maniera diretta e tendenzialmente organica la questione del diritto all'istruzione dei minori in contesti di conflitto armato, sottolineando come l'accessibilità e la continuità di quest'ultima possano fornire un contributo significativo al conseguimento di pace e sicurezza.

³⁴ Siffatta norma dispone che: «The Parties to the conflict shall, to the maximum extent feasible: a) without prejudice to Article 49 of the Fourth Convention, endeavour to remove the civilian population, individual civilians and civilian objects under their control from the vicinity of military objectives; b) avoid locating military objectives within or near densely populated areas; c) take the other necessary precautions to protect the civilian population, individual civilians and civilian objects under their control against the dangers resulting from military operations».

³⁵ Si veda l'art. 8, paragrafo 2, dello Statuto della Corte Penale Internazionale del 1998.

³⁶ Per un rapido elenco delle stesse, si veda M. T. ALSEID, *International Protection of Children Education During Armed Conflicts and the International Community Response (a Case Study of Syria)*, dissertation, Malmö University, 2019, p. 20, reperibile *online*.

L'atto in parola, pur in assenza di indicazioni esplicite, appare ascrivibile al capitolo VII della Carta e contiene una serie di raccomandazioni rivolte a tutti gli Stati parti di conflitti armati, funzionali a far cessare le violenze contro scuole, università e luoghi di istruzione, oltre che contro le persone che frequentano questi stessi luoghi. Al contempo, essa esorta tali Stati a non utilizzare a fini militari i luoghi *de quibus* e reca una serie di ulteriori raccomandazioni per garantire l'accessibilità e la continuità dell'istruzione – specialmente a beneficio dei minori – in contesti di conflitto armato. Tutte queste raccomandazioni, peraltro, sembrano integrare gli estremi di vere e proprie misure provvisorie *ex art.* 40 della Carta.

La risoluzione, pur nella sua originalità, sembra patire taluni limiti operativi legati alla sua generalità (e genericità) ed alla sua carente innovatività: in primo luogo, essa detta raccomandazioni che non tengono in conto le specificità dei singoli conflitti armati cui dovrebbero applicarsi; in secondo luogo, siffatte raccomandazioni sembrano comunque limitarsi a richiamare gli Stati al rispetto di norme internazionali umanitarie già consolidate.

Alla luce di tanto, è possibile che la risoluzione in parola possa dimostrarsi carente di effettività, con il rischio che il tema in oggetto venga declinato dal Consiglio in guisa di un mero «business as usual». Decisivo, pertanto, appare il seguito che questa risoluzione sortirà in seno alle risoluzioni specifiche con cui il CdS andrà ad occuparsi di singoli scenari concreti di conflitto armato. In questo senso, un primo riscontro d'interesse è rinvenibile già nella recente [risoluzione 2605 \(2021\)](#), dedicata alla situazione nella Repubblica Centrafricana: quivi il Consiglio, agendo nel quadro del capitolo VII della Carta, ha anzitutto integrato nel mandato della missione MINUSCA, dispiegata sul territorio, il compito «to take concrete measures to mitigate and avoid the use of schools by armed forces, as appropriate, and deter the use of schools by parties to the conflict, and to facilitate the continuation of education in situations of armed conflict»³⁷; ha chiesto a siffatta missione «to take fully into account child protection as a cross-cutting issue throughout its mandate and to assist the CAR authorities in ensuring that the protection of children's rights is taken into account, inter alia, in the DDDR and SSR processes, including through quality education provided in a safe environment in conflict areas, in order to end and prevent violations and abuses against children»³⁸ e, infine, ha condannato «the continued attacks as well as threats of attacks that are in contravention of international humanitarian law against schools and civilians connected with schools, including children and teachers», richiamando «all parties to armed conflict to immediately cease such attacks and threats of attacks and to refrain from actions that impede access to education»³⁹. Sarà, quindi, la prassi futura del Consiglio di sicurezza a stabilire quanto effettivi si dimostreranno i relativi sforzi per garantire l'accesso all'istruzione e la relativa continuità in contesti di conflitto armato.

Dicembre 2021

³⁷ Si veda Consiglio di sicurezza, risoluzione 2605 (2021) del 12 novembre 2021, par. 34 lett. a), (v).

³⁸ Ivi, par. 46.

³⁹ Ivi, par. 54.