



2022 FASC. III

(ESTRATTO)

ARMANDO LAMBERTI

**IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE DELLE PERSONE CON
DISABILITÀ: PROSPETTIVE DI TUTELA *MULTILEVEL***

7 OTTOBRE 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Armando Lamberti

Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela *multilevel ****

ABSTRACT: *The following contribution is dedicated to the multilevel protection of the right to education of persons with disabilities: after having examined the constitutional legal bases, from which its configuration as a fundamental social right emerges in the prism of the dignity of the human person, the analysis is focused on the main international documents, starting with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in relation to which the need for greater enhancement by constitutional jurisprudence as an interposed parameter of constitutionality is argued. The construction in progress, still in the process of consolidation, of a complete multilevel protection system will be appreciated, as evidenced by the fluctuations in the jurisprudence of the Court as in Strasbourg - regarding which the need for fixed points in defining the limits to the margin of appreciation by the States is underlined - and by the slow affirmation of school inclusion among the values of the European Union legal system.*

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del campo d'indagine. – 2. Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: un diritto sociale fondamentale nel prisma della dignità della persona. Principi e norme costituzionali. – 3. Tutela multilivello del diritto all'istruzione delle persone con disabilità: norme di diritto internazionale ed europeo. – 3.1 (*segue*) La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nel contesto evolutivo del diritto internazionale dei diritti umani. Per una valorizzazione della Convenzione come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale. – 3.2 (*segue*). La CEDU e la Carta Sociale Europea. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo e le sue oscillazioni. – 3.2.1. (*segue*) La sentenza [G. L. contro Italia](#). Un passo avanti nell'individuazione di limiti al margine di apprezzamento degli Stati parti: una prima conclusione. – 3.3 (*segue*). L'ordinamento dell'Unione Europea. Cenni sulla giurisprudenza della CGUE.

1. Premessa e delimitazione del campo d'indagine.

Il presente saggio intende offrire una rinnovata riflessione ricostruttiva e critica su un tema di peculiare importanza: la tutela del diritto all'istruzione delle persone con disabilità.

In primo luogo, la configurazione della situazione giuridica soggettiva in esame come “diritto sociale fondamentale” ci induce a porre l'accento direttamente sui principi fondamentali del nostro ordinamento, inserendosi a pieno titolo in quel magistrale disegno di emancipazione della persona umana rappresentato dalla Costituzione del '47: anzi, non possono affatto comprendersene né la portata né tanto meno il significato profondo, se non guardando ad esso nel prisma della dignità della persona¹.

La tutela dei soggetti deboli (a partire dalle persone con disabilità) e il principio di eguaglianza sostanziale individuano i tratti caratterizzanti della Carta costituzionale, improntandola allo spirito del costituzionalismo democratico e sociale.

In tale prospettiva, dunque, affrontare lo studio del diritto all'istruzione di soggetti disabili diviene al contempo una opportunità per valutare la portata dei principi fondamentali nei diversi “meandri” dell'ordinamento, a partire dalla legislazione scolastica. La scuola, in effetti, come formazione sociale in cui si svolge la personalità umana e primo momento di interrelazione extra-familiare dell'individuo e di apertura alla società, è uno straordinario laboratorio di pluralismo, di rispetto e promozione delle diversità attraverso il confronto e l'arricchimento reciproco. In fondo, permane nella sua attualità l'insegnamento di Calamandrei, che vedeva nella scuola un “organo costituzionale”, quale luogo ove alimentare l'afflato vitale della democrazia e l'anelito alle libertà grazie alla partecipazione. In senso più generale, allora, può dirsi che



** Il presente contributo riprende e sviluppa alcune riflessioni oggetto del volume *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020 (Cap. I).

¹ Sul punto, sia consentito il rinvio ad A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in [Dirittifondamentali.it](#), 3/2022, 30-66 (31, in particolare in *Premessa*).

la scuola è il primo strumento di “socializzazione” delle persone, e ciò vale a maggior ragione per i soggetti deboli, e per quelli diversamente abili in particolare².

In secondo luogo, la disamina sarà orientata alla tutela multilivello del diritto all’istruzione dei soggetti disabili, con particolare riferimento alla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, nonché, a livello regionale, agli strumenti di tutela apprestati dal Consiglio d’Europa (con particolare riferimento alla Cedu – e alla costruzione giurisprudenziale operata dalla Corte di Strasburgo – e alla Carta Sociale Europea) e, per concludere, alla dimensione del diritto dell’Unione Europea, ravvivata dalla luce della Carta dei diritti fondamentali e dal suo contenuto “*di impronta tipicamente costituzionale*”³. Potrà, allora, osservarsi l’avanzamento dei processi di armonizzazione intersistemica e di *cross-fertilization* anche in relazione alla tutela dei diritti delle persone con disabilità, come testimoniato dall’importante pronuncia resa recentemente dalla Corte di Strasburgo nel caso [G.L. c. Italia](#), a partire dalla quale si tratteranno dei punti fermi nell’individuazione dei limiti ai margini di apprezzamento degli Stati parti nella definizione dei mezzi di tutela e del conseguente consolidamento del sistema di tutela multilivello.

2. Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità: un diritto sociale fondamentale nel prisma della dignità della persona. Principi e norme costituzionali.

Se obiettivo di questo studio è quello di provare ad offrire una riflessione sulla tutela del diritto all’istruzione delle persone con disabilità, non può non considerarsi prioritariamente il dato primario cui tende qualsiasi analisi concernente i diritti fondamentali: la centralità della persona umana. Può asserirsi, allora, che - rispetto ai due modelli alternativi di Costituzione, secondo la ripartizione proposta da Costantino Mortati proprio in relazione al diverso ruolo che può assumervi la persona umana - la Costituzione italiana propende decisamente verso una sua configurazione come “valore-fine in sé”, invece che come “strumento per la realizzazione degli interessi collettivi”⁴.

A partire da questa riflessione di carattere generale, possono agevolmente abbracciarsi le considerazioni di attenta dottrina: “il riconoscimento e la garanzia (...) dei diritti dei disabili, per il conseguimento di quella ‘pari dignità sociale’ (...) che consente il ‘pieno sviluppo della persona umana’ (...), trova un saldo

² Configura un “diritto alla socializzazione attraverso la scuola” C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2020, 154-197. Sul tema, v. anche C. COLAPIETRO – F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020. Nella letteratura recente, cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2021; G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L’autorealizzazione della persona con disabilità tra istruzione e legal capacity*, Franco Angeli, Milano, 2021.

³ Cfr. [Corte cost., sent. 269/2017](#), punto 5.2, Considerato in diritto.

⁴ Così M. R. MORELLI, *La dignità della persona tra inviolabilità dei diritti fondamentali e doveri di solidarietà, nel quadro del pluralismo delle fonti nazionali e sovranazionali*, in *Studi Urbinati* V. 67, N. 1-2 (2016), 106. Sul tema della dignità della persona umana e del pluralismo costituzionale la letteratura è sterminata. V., tra i tanti, nella dottrina filosofico-giuridica, costituzionalistica e internazionalistica, C. AMIRANTE, *La dignità dell’uomo nella legge fondamentale di Bonn e nella Costituzione Italiana*, Milano, 1971; AA.VV., *La concezione del diritto e dello Stato nell’era di rivendicazione della dignità della persona umana, Atti del Colloquio internazionale organizzato dalla Facoltà di scienze politiche dell’Università di Roma “La Sapienza”, d’intesa con il Comitato consultivo italiano per i diritti dell’uomo e l’Institut International des Droits de l’Homme, Strsbourg, 29-31 ottobre 1984*, Milano, 1988; A. PIROZZOLI, *Il valore costituzionale della dignità. Un’introduzione*, Roma, 2007; P. BECCHI, *Il principio dignità umana*, Brescia, 2009; U. VINCENTI, *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari, 2009; E. W. BÖCKENFÖRDE, *Dignità umana e bioetica*, Brescia, 2010; R. SPAEMANN, *Tre lezioni sulla dignità della vita umana*, Torino, 2011; G. KATEB, *Human dignity*, Londra, 2011; A. PAPISCA, *Il diritto della dignità umana. Riflessioni sulla globalizzazione dei diritti umani*, Venezia, 2011; M. Napoli (a cura di), *La dignità*, Milano, 2011; M. ROSEN, *Dignità. Storia e significato*, Torino, 2013; A. Abignente – F. Scamardella (a cura di), *Dignità della persona. Riconoscimento dei diritti nelle società multiculturali*, Napoli, 2013; V. SCALISI, *L’ermeneutica della dignità*, Milano, 2013; H. J. SANDKÜHLER, *Menschenwürde und Menschenrechte. Über die Verletzbarkeit und den Schutz der Menschen*, Monaco, 2014; G. TURCO, *Dignità e diritti. Un bivio filosofico-giuridico*, Torino, 2017; F. Fontana – A. Tarantino (a cura di), *Dignità e fragilità della persona umana*, Napoli, 2017; G. TARANTINO, *Autonomia e dignità della persona umana*, Milano, 2018; V. Marzocco (a cura di), *La dignità in questione. Un percorso nel dibattito giusfilosofico contemporaneo*, Torino, 2018; M. Krienke (a cura di), *Ripensare il diritto naturale e la dignità umana. Tradizione e attualità di due topoi etico-giuridici*, Torino, 2020; C. CROSETTA, *Dignità intangibile. Un percorso giusfilosofico*, Roma, 2021

fondamento proprio in quel *parametro espansivo* offerto dalla Costituzione e rappresentato dalla *pienezza dello sviluppo della persona*⁵.

Appare fin da subito chiaro, pertanto, che la bussola che dovrà orientare la trattazione è rappresentata dagli articoli 2 e 3 della Costituzione⁶: “la pari dignità sociale, combinandosi all’eguaglianza sostanziale, assimila il disegno personalista⁷ tratteggiato dal Costituente e lo diluisce, in porzioni eguali, all’interno della società, che collabora tutta, in ragione di un’umanità condivisa, alla realizzazione di un contesto inclusivo che non estrometta la disabilità dai processi d’implementazione dell’identità personale”⁸. In altre parole, un’analisi orientata alla tematica in esame sarebbe assolutamente monca, forse inutile, se non si tenesse conto dei fondamenti costituzionali e – soprattutto – di quel ‘fondamento dei fondamenti’ (o, se si preferisce, di quell’ “assoluto costituzionale”⁹) che è la dignità della persona umana¹⁰, intesa come “presupposto assiologico dei diritti fondamentali”¹¹, ovvero “sostrato assiologico dell’attributo dell’invulnerabilità”¹² dei diritti, da riferirsi al “patrimonio irretrattabile della persona umana”¹³. Allora, posto che l’articolo 3 della Costituzione ci consegna l’idea di una “pari dignità sociale”, e – dunque – della dignità di un uomo ‘in relazione’¹⁴, non di un individuo-atomo senza legami e senza radici, ben può comprendersi l’esigenza di “rafforzare la tutela dei soggetti deboli e della loro dignità”¹⁵, garantendo al contempo “il loro diritto alla diversità”¹⁶, atteso che la dignità costituisce “il presupposto della relazione con l’altro e del riconoscimento reciproco”¹⁷, atteggiandosi come fondamento del rispetto di ogni diversità¹⁸.

Come è stato opportunamente illustrato, “la dignità, con tutte le sue ambiguità, con tutte le sue difficoltà di percezione, ha un doppio significato; essa esprime il valore della persona umana in sé ed in astratto: tutti siamo uguali e tutti abbiamo la stessa dignità, ma sappiamo che poi non è vero, perché tutti siamo anche diversi e la diversità troppo spesso diventa sopraffazione. E allora la dignità deve essere valutata non solo in

⁵ C. COLAPIETRO, in *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 14-15

⁶ In particolare, secondo S. P. PANUNZIO (*Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, Giuffrè, Milano, 1988, 525 ss.), l’articolo 2 è il punto di partenza su cui si fondano le situazioni giuridiche costituzionali dei soggetti disabili: “i diritti di libertà civile – così Colapietro (C. COLAPIETRO, in *Diritti dei disabili e Costituzione*, cit., 68), commentando l’A. – “sia quelli concernenti le cc.dd. libertà negative (che per il loro oggetto e contenuto deve poter ‘godere chiunque, per il solo fatto di esser persona umana’, a prescindere dalla sua stessa capacità di intendere e volere), sia quelli relativi alle cc.dd. libertà positive – nonché i diritti politici”.

⁷ Per quanto attiene al principio personalista, è significativa la sentenza della Cassazione civ., I sez., del 16 ottobre 2007, n. 21748, in cui si legge che esso “anima la nostra Costituzione, la quale vede nella persona umana un valore etico in sé, vieta ogni strumentalizzazione della medesima per alcun fine eteronomo e assorbente, concepisce l’intervento solidaristico e sociale in funzione della persona e del suo sviluppo e non viceversa, e guarda al limite del ‘rispetto della persona umana’ in riferimento al singolo individuo, in qualsiasi momento della sua vita e nell’integralità della sua persona, in considerazione del fascio di convinzioni etiche, religiose, culturali e filosofiche che orientano le sue determinazioni volitive”.

⁸ F. MASCI, *L’inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in Costituzionalismo.it, 2/2017, 140.

⁹ A. RUGGERI, [La dignità dell’uomo e il diritto di avere diritti \(profili problematici e ricostruttivi\)](#), in questa [Rivista 2018/II](#), 395.

¹⁰ Di fronte ad un “concetto multiforme e, per certi versi, nebuloso, connotato da molteplici accezioni assunte sia in senso diacronico che sincronico” (così A. DI STASI, *Brevi considerazioni intorno all’uso giurisprudenziale della nozione di dignità umana da parte della Corte di Giustizia dell’Unione Europea*, in *Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Cacucci, Bari, 2019, 861), la prospettiva adottata dal presente lavoro non può prescindere da una declinazione della dignità in senso oggettivo, secondo la tradizione europeo-continentale (cfr. G. M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, in [Rivista AIC](#), 4/2014).

¹¹ Così G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, in [Associazione dei Costituzionalisti \(2003-2010\)](#).

¹² C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010, 549 ss.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Cfr., sul punto, A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, *passim*, il quale fa espresso riferimento alla “persona sociale”.

¹⁵ G. M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in E. Ceccherini (a cura di), *La tutela della dignità dell’uomo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, 56.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Sul punto, si rinvia a C. COLAPIETRO, in *Diritti dei disabili e Costituzione*, cit., 96.

astratto, come il valore della persona umana in quanto tale; ma deve essere valutata in concreto come valore, come attributo, come requisito e come coefficiente ineliminabile di ogni persona umana nella sua concretezza e specificità”¹⁹.

La pari dignità sociale consegnataci dal disegno dei Costituenti, dunque, traccia “sullo sfondo dell’impianto dei diritti un’immagine dell’uomo che dalla concretezza del radicamento sociale del soggetto non può fare astrazione”²⁰. In altri termini, non si può prescindere da quella “rivoluzione della dignità” che rende così peculiare la tradizione del costituzionalismo del Secondo Dopoguerra rispetto al liberalismo ottocentesco²¹.

Una rivoluzione della dignità, quindi, che designa, di fatto, una nuova forma di Stato: “è la ‘persona’ a offrire il principio sostanziale che, coordinato con le strutture ‘formali’ dello Stato di diritto, separa alla radice la nuova democrazia costituzionale dallo ‘Stato totalitario’; è la ‘persona’ a suggerire un’immagine del soggetto distante dall’ ‘individualismo’ liberale, a opporre la ‘solidarietà’ all’ ‘egoismo’, i diritti ‘sociali’ alla mera libertà ‘negativa’.”²²

Pertanto, se è vero che “attraverso il riferimento alla persona penetrano nell’ordine giuridico, ed assumono autonoma rilevanza, figure soggettive diverse, espressive della condizione umana, e perciò cariche a loro modo di forza eversiva, nel senso che trasferiscono in una dimensione comunque formalizzata le articolazioni e le contraddizioni della realtà”²³, una di queste articolazioni è rappresentata proprio dalle persone portatrici di disabilità. Il che significa, quindi, che – scendendo dal generale al particolare – orientarci grazie alla “bussola” della dignità induce a valorizzare il soggetto disabile in quanto *persona con disabilità*, cioè – per dirla chiaramente – innanzitutto in quanto *persona*, da rispettare e tutelare in quanto connotata dell’inscindibile attributo della dignità.

La pari dignità sociale, allora, è logico presupposto dell’eguaglianza e, in tal senso, da una parte “richiede di garantire a tutti le stesse possibilità di sviluppo”²⁴ mentre, dall’altra, “si specifica nel divieto di discriminazioni”²⁵. L’esigenza primaria “di rispettare la dignità umana impone di evitare comportamenti che – per la loro natura o per le modalità con le quali sono posti in essere – provochino nella persona un senso di umiliazione o una sensazione di avvilito: in questa prospettiva, le molte differenze (...) che frastagliano la società non debbono costituire il presupposto per atti di discriminazione, suscettibili di incrinare la eguale dignità delle persone”²⁶.

Dunque, “sotto questo profilo, il tema della dignità offre ampio spazio alla riflessione sulla necessità di rafforzare la tutela dei soggetti deboli e della loro dignità; e su quella, connessa, di garantire il loro diritto alla diversità: così da evitare, da un lato, che la garanzia della diversità si risolva in discriminazione e, dall’altro, che quella dell’eguaglianza si risolva in una assimilazione forzata”²⁷. Come osserva autorevole dottrina riprendendo il pensiero di Habermas, “l’ ‘inclusione dell’altro’ (...) non vuol dire né ‘accaparramento assimilatorio, né chiusura contro il diverso’, ma significa piuttosto ‘che i confini della comunità sono aperti a tutti: anche – e soprattutto – a coloro che sono reciprocamente estranei e che estranei

¹⁹ Così G. M. FLICK, *Diritto e disabilità o “diritto alla disabilità”?* in federalismi.it, 12/2013, 3.

²⁰ Così P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Giappichelli, Torino, 2006, 128 ss.

²¹ Evoluzione, questa, che si snoda attraverso una serie di passaggi: “dal soggetto come mero centro di imputazione di situazioni giuridiche alla persona come via per il recupero integrale dell’individualità e per l’identificazione di valori fondativi del sistema; da una nozione che predicava indifferenza, più che neutralità, a una che si fa tramite dei dati di realtà; da un concetto fissato una volta per tutte ad una struttura giuridica che accompagna lo sviluppo della personalità; da una situazione di separazione ad una condivisione; da una fondazione metafisica a una realistica” (S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 164)

²² Così P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un’introduzione storica*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2003, 152.

²³ Così S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 153.

²⁴ G. M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, cit., 51.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Così G. ROLLA, *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. Ceccherini (a cura di), *La tutela della dignità dell’uomo*, cit., 68.

²⁷ G. M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, cit., 51.

vogliono rimanere’; l’eguale rispetto per chiunque non concerne ‘chi è simile a noi, bensì la persona dell’altro (degli altri) nella sua specifica diversità’: ognuno chiede, infatti, ‘che la sua diversità sia rispettata dall’altro’ e che nella comunità sociale si affermi l’idea di una ‘responsabilità solidale per un altro visto come uno di noi’²⁸.

Inoltre, la pari dignità sociale non è soltanto il punto di partenza ed il presupposto della tutela dei diritti fondamentali della persona umana, ivi compresi i diritti dei soggetti disabili, ma ne è al contempo l’esito concreto: se è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, le norme costituzionali, al pari di quelle legislative, non possono che orientarsi e tendere alla pari dignità, “superando le distinzioni che impediscono il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo”²⁹.

E, allora, “l’uguaglianza sostanziale trova il suo fondamento nella pari dignità sociale, ma dall’altra parte il realizzarsi dell’eguaglianza presuppone il riconoscimento della dignità di ciascuno. Questa relazione tra dignità ed uguaglianza si completa, ed è correttamente portata a maturazione però solo laddove si operi nel rispetto di un altro valore cardine che è la solidarietà, l’unico motore che può davvero consentire il superamento e la ricomposizione delle diversità”³⁰.

In questo contesto, pertanto, appare manifesto come l’esclusione sociale rappresenti la “negazione in fatto di tutti i diritti”³¹ e ciò tanto più è vero quanto più si consideri la persona con disabilità, troppo spesso emarginata e resa subalterna da perigliosi pregiudizi e rovinose barriere sociali ed economiche di varia natura.

Di qui la rivoluzione promessa consegnata dalla Costituzione repubblicana, come amava ripetere Calamandrei, una rivoluzione democratica che si rivolge anzitutto ai soggetti deboli³², per renderne effettiva la libertà e garantirne lo sviluppo della personalità, nell’ottica della piena partecipazione all’ “organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3 Cost.).

Ecco, quindi, che personalismo, solidarismo ed eguaglianza si incontrano e si intrecciano per perseguire questo scopo. E questo incontro non può non avvenire sul terreno del riconoscimento e della garanzia dei diritti sociali, ove i “diritti sociali rivestono (...) il duplice ruolo di strumento sia di attuazione che di possibile ulteriore perfezionamento del principio democratico, in quanto consentono l’effettiva partecipazione di ciascun individuo alla vita politica ed economica del paese, tutelando in tal modo il substrato di valore della democrazia stessa rappresentato dalla pari dignità di ciascun uomo”³³. E non è certo, dunque, un caso, se il tema dei diritti sociali, in effetti, sia stato giustamente considerato “un tema potentemente inclusivo”³⁴ e plurale.

Sotto questa luce, può, pertanto, apprezzarsi l’intimo significato dell’articolo 34, comma 1, della Costituzione, il quale, nell’affermare che “la scuola è aperta a tutti”, riconosce il diritto all’istruzione a tutti ed a ciascuno, secondo una prospettiva naturalmente inclusiva e aperta alle diversità, che si correla al riconoscimento dell’obbligatorietà in vista di un “obiettivo di integrazione sociale, per attuare lo scopo del

²⁸ Così C. COLAPIETRO, *Una scuola aperta a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all’istruzione e inclusione sociale*, Franco Angeli, Milano, 2019, 17, che commenta il pensiero di J. HABERMAS (*L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998, 10 e 22).

²⁹ F. MASCI, *L’inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, cit., 162.

³⁰ Così C. VIGILANTI, *Il diritto all’istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 7 marzo 2012, 5.

³¹ Così F. MODUGNO, *I diritti del consumatore: una nuova «generazione» di diritti?* in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli 2008, tomo III, 1391.

³² Ciò, allora, “impone alle istituzioni di ricreare per le persone con disabilità ‘una situazione analoga, se non uguale, agli altri soggetti’, perché anche i disabili possano effettivamente esercitare tutte le situazioni soggettive costituzionalmente garantite”. Così C. COLAPIETRO, in *Diritti dei disabili e Costituzione*, cit., 71, commentando il pensiero di U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, in R. Belli (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2000, 37.

³³ Così F. POLITI, *I diritti sociali*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, volume III, 1025, nel ricordare la lezione di P. HÄBERLE (*Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, trad. it., Nis, Roma, 1993).

³⁴ Così L. VIOLINI, *Costituzione e inclusione sociale. Riflessioni conclusive*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all’istruzione e inclusione sociale*, cit., 413.

raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 Cost.³⁵, come già emergeva dagli interventi di Aldo Moro e Concetto Marchesi in Assemblea costituente. È l'idea, in altri termini, del riconoscimento del “diritto di ognuno ad una adeguata istruzione, indipendentemente dalle sue condizioni economiche e sociali”³⁶.

La stretta correlazione, in termini di coesistenzialità, tra scuola aperta a tutti e principio di eguaglianza, nella sua duplice accezione formale e, soprattutto, sostanziale, determina la configurazione dell'istruzione come “un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti dell'azione dei pubblici poteri”³⁷.

La naturale vocazione inclusiva dell'art. 34 Cost., in fondo, appare ulteriormente confermata anche dal progetto di costituzione che fu sottoposto all'esame dell'Assemblea costituente, nel quale la formulazione del futuro art. 34, pur tecnicamente poco felice “ma certo illuminante del significato che le si voleva attribuire”³⁸, era la seguente: “la scuola è aperta al popolo”.

L'onnicomprendività³⁹ dell'articolo 34, comma 1, e la sua correlata vocazione inclusiva sono chiare nelle parole di un Maestro come Umberto Pototschnig, il quale ebbe ad evidenziare l'intento dei Costituenti di superare lo stato di emarginazione di ampie fette di società anche attraverso l'istruzione, nella consapevolezza che la libertà dal bisogno fosse strettamente legata alla libertà dall'ignoranza e che, dunque, spezzare simili catene sarebbe stato un impegno decisivo della neoistituita Repubblica per promuovere il pieno sviluppo della persona umana e per dare corpo alla democrazia attraverso l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.).

La ricostruita relazione diretta tra l'art. 34 Cost. e gli artt. 2-3 Cost., allora, ci consente di chiarire che “il principio della scuola ‘aperta a tutti’ vale, oggi come allora (...) quale criterio interpretativo *generale* dell'intera disciplina costituzionale dell'istruzione”⁴⁰. Anzi, spingendoci ancora più in là, non sarebbe certo cosa peregrina affermare che la norma fondamentale della c.d. Costituzione scolastica rappresenti l'“architave dell'intera costruzione costituzionale”⁴¹ e, come tale, si atteggi a criterio qualificativo della forma di *Stato sociale di diritto* e *Stato di cultura* che caratterizza la Repubblica⁴², in quanto sussumibile, nelle

³⁵ Così S. MANZIN MAESTRELLI, *Istruzione dell'obbligo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX vol. Torino, 1994, 1.

³⁶ Così A. POGGI, *Art. 34*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Volume primo, UTET, Torino, 2006, 704.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ In questi termini, U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1973, 99.

³⁹ Cfr., sul punto, G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in Id. (a cura di) *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., 36, secondo la quale l'art. 34, comma 1, delinea una “disciplina onnicomprensiva”.

⁴⁰ Ivi, 39.

⁴¹ Così S. PENASA, *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 3.

⁴² In proposito, osserva assai opportunamente M. BENVENUTI: “Non si comprende appieno la centralità costituzionale del diritto all'istruzione, che emerge già in molte e belle discussioni svoltesi in seno all'Assemblea costituente, a meno di collocare gli enunciati alfine racchiusi nell'art. 34 Cost. nel prisma dei principi fondamentali della Carta repubblicana del 1947 e, in particolare, degli artt. 9, comma 1, e 1, comma 1, Cost. Ad essi occorre fare riferimento al fine di intendere appieno la valenza architettonica del diritto qui considerato e, con essa, la funzione a cui la scuola repubblicana nel suo complesso è vocata. In virtù dell'art. 9, comma 1, Cost., il diritto all'istruzione è espressione di quell'obiettivo di sicura sostanza costituzionale che è la promozione dello sviluppo della cultura, che si accompagna a quello della ricerca scientifica e tecnica, nonché alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico nazionale (art. 9, comma 2, Cost.). In questa cornice, in cui la “Repubblica” e la “Nazione” aprono e chiudono il medesimo articolo, il diritto in questione si inserisce a pieno titolo in un più ampio progetto di crescita intellettuale individuale e collettiva – di incivilimento, ben potrebbe dirsi, secondo una felice espressione cara a Gian Domenico Romagnosi – a cui tutti e ciascuno sono chiamati a partecipare” (M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi*, 4/2018, 102-103). E, ancora, “quanto all'art. 1, comma 1, Cost., da parte sua, tale diritto è proiettato sul piano della continua sostanziazione della cittadinanza repubblicana e, dunque, fornisce sempre nuova linfa al pactum societatis. Da questo punto di vista, non v'è dubbio che il diritto all'istruzione serve a conoscere - da qui massimamente il summenzionato legame di derivazione con l'art. 9, comma 1, Cost. - ma esso risulta parimenti necessario per conoscersi e persino riconoscersi, in questo caso, in quanto appartenenti all'Italia, prima parola della Carta repubblicana del 1947, cioè al Paese còlto nella sua immediata dimensione storica, geografica, culturale, esistenziale. Tale duplice inquadramento dell'art. 34 Cost. nel più ampio orizzonte ordinamentale porta a conseguenze

parole indimenticate di Spagna Musso, nell'ambito di "fenomeni sociali che, per la rilevanza e l'influenza nei confronti dei fini e della organizzazione dello Stato, costituiscono, tramite la tutela giuridica che viene loro imposta, altrettante prospettive di qualificazione dello stesso ordinamento statale"⁴³.

La forza propulsiva dell'articolo 34, comma 1, della Costituzione, in un certo senso, supera, lo stesso articolo 38, comma 3, pure espressamente dedicato alla tutela dei diritti dei disabili, ma che risulta connotato, nella sua stessa formulazione letterale, da un linguaggio tale da rivelare una concezione medica e assistenziale della disabilità (a partire dal termine "minorati").

Una simile considerazione non intende certo ridimensionare la portata di tale norma costituzionale, il cui obiettivo, coerentemente al disegno sistematico di emancipazione della persona umana, è pur sempre rappresentato dall'integrazione sociale delle persone con disabilità – sebbene, *prima facie*, nell'ottica, prevalente se non esclusiva, della funzionalizzazione dell'istruzione alla collocazione nel mercato del lavoro⁴⁴ - quanto piuttosto evidenziare che essa costituisca il retaggio di una "visione medica ed individualizzante"⁴⁵, evidentemente non più attuale, del fenomeno della disabilità.

D'altronde, non si può neppure dimenticare che – nonostante la asserita naturale forza inclusiva dell'articolo 34, comma 1 – i Costituenti ritenevano pienamente legittima l'istituzione di scuole speciali per i bambini disabili: analogamente, in dottrina, anche un autore come Pototschnig, che pure più di altri aveva valorizzato la spinta propulsiva della norma in questione, affermava che potessero essere "legittimamente istituite e fatte funzionare scuole riservate a particolari categorie di allievi"⁴⁶, nel quadro di una "logica di matrice separatista"⁴⁷.

La piena valorizzazione del dettato costituzionale ha aspettato, allora, l'avvento, tra gli anni Settanta e Ottanta, del c.d. "Modello Sociale della Disabilità", in virtù del quale la disabilità non è di per se stessa un ostacolo, ma lo diviene nel momento in cui si manifesta in un ambiente discriminatorio centrato "sulla ritenuta irrecuperabilità del dato biofisico"⁴⁸: una prospettiva teorica – medica e sociologica oltre che giuridica - che si focalizza sul contesto sociale ed ambientale di riferimento, evidenziando la necessità di promozione di una effettiva inclusione sociale che assicuri una piena "libertà *nonostante* la disabilità"⁴⁹ (corsivo nostro).

Ecco, quindi, come si prepara il terreno per una lettura integrata e sistematica del testo costituzionale, che non si limiti alla lettera dell'articolo 38, comma 3⁵⁰, ma che attraversi gli articoli 2, 3, 34 e 38, considerandoli, nel loro combinato disposto, come il punto di partenza positivo per la configurazione del diritto all'istruzione dei disabili come diritto sociale fondamentale.

La giurisprudenza costituzionale ha opportunamente valorizzato questa lettura integrata del testo costituzionale: fin dalla storica [sentenza 215/1987](#), che ha "dato il la" ai riconoscimenti che di lì a poco avrebbe posto in essere il legislatore con la legge 104/1992, la Corte ha sottolineato il rapporto di feconda relazione tra l'art. 34 e l'art. 38, comma 3, Cost., unitamente agli artt. 2 e 3: "*statuendo che 'la scuola è aperta a tutti', e con ciò riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34, primo comma, Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo 'nelle*

di grande portata, perché fornisce la cifra tangibile di una collettività che incessantemente interroga se stessa sulle ragioni più profonde della convivenza".

⁴³ Così E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1961, 14.

⁴⁴ Sul punto, vedasi, G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, cit., 37, che ricorda, in proposito, le osservazioni dell'Onorevole Valenti in seno all'Assemblea Costituente (in particolare, nota 21).

⁴⁵ Così I. DE CESARE, *Costituzione e linguaggio non discriminatorio. Riflessioni intorno all'uso del termine "minorati"*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., 216.

⁴⁶ Così U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., 99.

⁴⁷ In questi termini, G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, cit., 38.

⁴⁸ Così F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, cit., 143.

⁴⁹ R. BELLI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2000, 7.

⁵⁰ Del resto, ricorda in proposito De Siervo: "anche in riferimento al tema della tutela a livello costituzionale delle persone con disabilità, sarebbe pericolosamente riduttivo affrontare i loro problemi solo alla luce del comma 3 dell'art. 38", in U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, cit., 35.

formazioni sociali ove si svolge la sua personalità' apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi, si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3. secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini. Lette alla luce di questi principi fondamentali, le successive disposizioni contenute nell'art. 34 palesano il significato di garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona. L'effettività dell'istruzione dell'obbligo è, nel secondo comma, garantita dalla sua gratuità: quella dell'istruzione superiore è garantita anche a chi, capace e meritevole, sia privo di mezzi, mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze (...). (...) Assumere che il riferimento ai "capaci e meritevoli" contenuto nel terzo comma dell'art. 34 comporti l'esclusione dall'istruzione superiore degli handicappati in quanto "incapaci" equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale - per quanto si è già detto - l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola".

La Corte, inoltre, si è spinta a sancire la prevalenza del diritto all'istruzione delle persone con disabilità sugli stessi vincoli di bilancio⁵¹, sia con la [sent. 80 del 2010](#) sia, in particolare, con la [sent. 275/2016](#), ove si è affermato che, ferma restando la discrezionalità del legislatore nell'individuazione della misura di tutela dei diritti dei disabili, *"una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali"*, per cui *"è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*.

Ciò comporta, in altri termini, che *"nel difficile bilanciamento tra il principio dell'equilibrio finanziario e la tutela costituzionale dei diritti incompressibili"*⁵², la Corte fa prevalere questi ultimi, affermando che il rilievo costituzionale del diritto in oggetto *"costituisce un limite invalicabile all'intervento discrezionale del legislatore, così che il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio"*.

E, allora, specie allorquando vengano in rilievo situazioni giuridiche costituzionalmente garantite di soggetti deboli, e quindi, come tali, particolarmente meritevoli di tutela, *"il legislatore dovrebbe, in ogni caso, attivarsi per garantirli, non potendo giustificare la mancata attuazione a fronte della generica carenza di disponibilità finanziarie, magari destinate a diverse, voluttuarie e facoltative voci di spesa"*⁵³.

La Corte, insomma, è chiamata a far valere una questione di *"priorità costituzionali"*⁵⁴ – a partire dalla tutela della persona umana e della sua dignità, nell'ottica del suo continuo, progressivo e pieno sviluppo – *"che comportano destinazioni di fondi costituzionalmente doverose, dal momento che vincolano a fini costituzionalmente imposti la legge"*⁵⁵.

3. Tutela multilivello del diritto all'istruzione delle persone con disabilità: norme di diritto internazionale ed europeo.

⁵¹ Su cui, più ampiamente, cfr., se si vuole, A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, cit., *passim*.

⁵² In questi termini, E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali. La ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, cit., 18.

⁵³ In questi termini R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 29 gennaio 2017, 2.

⁵⁴ C. COLAPIETRO, *Una scuola aperta a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., p.28.

⁵⁵ *Ibidem*.

Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità è oggetto di una tutela multilivello in via di consolidamento, una tutela 'a cerchi concentrici' che non pregiudica affatto la centralità logica e positiva del testo costituzionale, anzi lo "arricchisce e completa, collocando la Costituzione al centro di ogni altro (concorrente) ordinamento quale fonte condizionante di ogni virtuosa integrazione"⁵⁶. In particolare, i diritti delle persone con disabilità, ivi compreso il diritto all'istruzione, sono oggi protagonisti di "un fenomeno di policentrismo normativo, il quale impegna una pluralità di ordinamenti, quello internazionale, quello comunitario e quello nazionale, la cui convergenza ha consentito l'articolazione di un apparato di garanzia strutturato su più livelli"⁵⁷. Giunti a tale stadio del presente studio, ci si propone per l'appunto di offrire una riflessione critica sulla prospettiva *multilevel* che involge il diritto all'istruzione delle persone diversamente abili, cercando di tratteggiarne le complessità, anche alla luce di un lungo processo storico-evolutivo.

3.1 (segue) *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nel contesto evolutivo del diritto internazionale dei diritti umani. Per una valorizzazione della Convenzione come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale.*

Nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani, spicca la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea Generale dell'Onu il 13 dicembre 2006, firmata il 30 marzo 2007 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008⁵⁸.

L'approccio degli estensori della Convenzione è debitore di un lungo processo storico⁵⁹ ed è il frutto di convincimenti maturati attraverso innumerevoli studi specialistici, non solo di carattere giuridico, ma anche di natura psicologica, medica, sociologica.

In questo processo va senz'altro collocato il cosiddetto Modello Sociale della Disabilità⁶⁰ (*Social Model of Disability*), il quale – lungi dal focalizzarsi sui deficit personali, fisici o mentali – predilige un approccio

⁵⁶ Si permetta di riprendere le espressioni già formulate in A. LAMBERTI, *Libertà di informazione e democrazia: approccio multilevel e questioni attuali*, in A. DI Stasi, L. S. Rossi (a cura di) *Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia a 20 anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 139-188.

⁵⁷ Così A. VENCHIARUTTI, *Sistemi multilivello delle fonti e divieto di discriminazione per disabilità in ambito europeo*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2014, 409 ss.

⁵⁸ L'Italia l'ha ratificata e resa esecutiva con legge 18/2009. Sulla Convenzione, numerosi sono gli studi condotti sia a livello internazionale che ad opera della dottrina italiana. Cfr. A. S. KANTER, *The Promise and Challenge of the United Nations on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Syracuse J. Int'l L. & Com.*, vol. 34, 2007, 287 e ss.; R. KAYESS – P. FRENCH, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *HRLR*, 8, 1, 1-34; A. PALACIOS – M. WALLS, *Changing the Paradigm – the potential impact of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Irish Yearbook of International Law*, vol. 1, 2007; A. LAWSON, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with disabilities: New Era or False Dawn?* in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 34, 2006-2007, 563-619; G. QUINN, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Toward a New International Politics of Disabilities*, in *Texas Journal on Civil Liberties & Civil Rights*, Vol. 15:1, 2009-2010, 34 ss.; M. A. STEIN – J. E. LORD, *Future Prospects for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in O. M. Arnadóttir – G. Quinn (a cura di), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff, Amsterdam, 2009; A. BRODERICK, D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019. Nel contesto nazionale, si rinvia, fra i tanti, a F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritti fondamentali*, 3, 2008, 535 ss.; F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2, 2009, 259 ss.; L. PANELLA, *La protezione internazionale di una categoria vulnerabile*, in M. L. Chiarella, G. Cosco, A. D. Marra, B. Saccà (a cura di), *Tutela della persona e Disability Studies*, Falzea Editore, Reggio di Calabria, 2012; V. DELLA FINA, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in C. Colapietro - A. Salvia (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 299 ss.

⁵⁹ Cfr. M. R. SAULLE, *The disabled Persons and the International Organizations*, International Documentation Ent, New York, 1981.

⁶⁰ Sul Modello Sociale della Disabilità si rinvia a M. OLIVER, *The politics of disablement*, Basingstoke Macmillans, London, 1990. Cfr anche C. BARNES, *Disabled People in Britain and Discrimination: A Case for Anti-Discrimination Legislation*, Hurst, and Co. in association with the British Council of Organisations of Disabled People, London, 1991; C. BARNES, *The Social Model of Disability: Valuable or Irrelevant?* in N. Watson - A. Roulstone - C. Thomas, (a cura di) *The Routledge Handbook of Disability*

teso ad avvicinarsi “alla disabilità incentrando l’analisi sui processi e sulle forze sociali che fanno sì che le persone affette da menomazioni evidenti diventino disabili”⁶¹. In altri termini, questo modello invita a tenere a mente un dato di fondamentale importanza: non è la disabilità a generale l’esclusione, ma è l’esclusione a generare la disabilità. È l’emarginazione sociale, dunque, a rendere “realmente” disabili gli individui soggetti a deficit fisici o mentali: relegarli e condannarli alla subalternità e all’esclusione significa perdere la loro “diversa-abilità” trasformandola in “disabilità”, smarrire ogni possibilità di partecipazione delle diversità erigendo muri e barriere (in)visibili.

Diventa evidente, allora, come questo approccio consenta di gettare nuova luce sulla vicenda umana ed esistenziale delle persone diversamente abili, e di guardare ai diritti loro riconosciuti e garantiti come figli di un processo di emancipazione. Una emancipazione dai pregiudizi, dalle barriere sociali, dagli occhi disprezzanti dei presunti “normali”, e che, come ogni processo di liberazione *da*, è perennemente attuale, *in fieri*, è uno *Streben* ininterrotto ed inesauribile che tende verso la piena partecipazione.

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è certamente debitrice di questo modello, attesa la nozione di disabilità richiamata nel punto e) del Preambolo: “(e) Riconoscendo che la disabilità è un concetto in evoluzione e che la disabilità è il risultato dell’interazione tra persone con minorazioni e barriere attitudinali ed ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri”.

Questo approccio alla disabilità viene arricchito e completato dallo *human rights model of disability*, che affonda le proprie radici negli studi condotti nei primi anni 2000 da Degener e Quinn⁶². Gli Autori sostengono un modello che, nel guardare alla dignità intrinseca delle persone, guardi al fenomeno della disabilità attraverso la lente dell’interconnessione tra diritti civili e politici da una parte, e diritti economici, sociali e culturali dall’altra, o – se si preferisce – tra diritti di prima e di seconda generazione. In tal senso, ogni individuo portatore di disabilità è tutelato anzitutto come titolare di una identità concreta: il modello in esame, in altri termini, aspira ad arricchire di nuove prospettive l’approccio del *Social Model*, nell’ottica della lotta alla discriminazione “intersezionale” (vale a dire quella discriminazione fondata su una pluralità di fattori) e della promozione della dignità intrinseca dell’essere umano, suo attributo fondamentale ed ineliminabile. Osserva, in proposito, autorevole dottrina: “mentre il modello sociale della disabilità può essere utile ad identificare la causa della marginalizzazione delle persone con disabilità, non offre prospettive giuridiche atte a porre fine a tale marginalizzazione. In buona sostanza, avendo riguardo all’elaborazione dottrinale di Degener, si potrebbe sottolineare che lo *human rights model* muove dal modello sociale e ne abbraccia in toto la prospettiva, declinandolo però in termini giuridici e di tutela, e arricchendolo di nuove sfumature”⁶³.

La Convenzione ONU del 2006 accoglie i modelli prospettati, superando definitivamente l’ “approccio medico”⁶⁴ alla disabilità, “recepandone una nozione che, oltre a ribadire il principio della dignità delle

Studies, Palgrave MacMillan, Londra, 2012, 12 ss.; C. BARNES, *Capire il “modello sociale della disabilità”* (trad. it. di A.D. Marra), in *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 2, 1, 2008, 87 ss.

⁶¹ Così A.D. MARRA, *Diritto allo studio delle persone con disabilità: diritti umani e norme antidiscriminazione*, in *Intersticios - Revista Sociológica de pensamiento crítico*, Vol. 8 (2) 2014, 164. Questo modello, pertanto, quale autentica rivoluzione copernicana nel contesto dei *Disability Studies*, permette (anche) al giurista di osservare - continua l’A. - che: “a) la qualità della vita della persona con disabilità non è determinata dalle sue caratteristiche fisiche, dal modo in cui funziona il suo corpo o la sua mente; b) che è necessario tenere distinto il deficit fisico o mentale della persona dalle barriere che determinano svantaggio sociale o limitazione di partecipazione; c) che la segregazione della persona disabile è determinata dai pregiudizi e dalla discriminazione, dal mancato utilizzo delle risorse necessarie a eliminare barriere e creare ambienti accessibili, nonché dalla mancanza di adeguato supporto”

⁶² G. QUINN, T. DEGENER, *Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of the United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability*, United Nations, New York-Geneva, 2002, 14. Cfr. anche M. A. STEIN, *Disability Human Rights*, in *California Law Review*, Vol. 95, 2007, 75 ss.

⁶³ In questi termini si esprime D. FERRI, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo Human Rights Model of Disability: “convergenze parallele” tra Corte costituzionale e Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in Dirittifondamentali.it, 1/2020, 536.

⁶⁴ Così C. CROSETTA, *Il diritto all’istruzione e all’integrazione dei minori disabili a scuola: diritto effettivo o “paper right”?* cit., 35.

persone che ne sono portatrici, individua nel contesto culturale e sociale un fattore determinante e una risorsa potenziale, in positivo o in negativo, a seconda delle opportunità offerte alla persona nel raggiungere livelli di realizzazione e autonomia”⁶⁵.

La Convenzione, pertanto, rappresenta il superamento delle precedenti forme e modalità di riconoscimento e tutela accordate dai documenti internazionali più risalenti. In particolare, si ricorda la Dichiarazione dei diritti degli handicappati, approvata dalle Nazioni Unite il 9 dicembre 1975, emblematica e paradigmatica di un non più attuale approccio “medico/mutualistico”⁶⁶ alla disabilità, per il quale essa è vista “come problema esclusivamente individuale cui far fronte mediante misure compensative di tipo prettamente economico”⁶⁷.

Approccio, questo, presente anche nella pressoché coeva Dichiarazione ONU sui diritti delle persone con ritardo mentale (1971), in cui il soggetto disabile è finanche (s)qualificato come “subnormale mentale”. Esplicazione di questo modello medico-mutualistico⁶⁸, altresì, è la prima Classificazione internazionale di Menomazioni, Disabilità ed Handicap, pubblicata dall’Organizzazione Mondiale della Sanità nel 1980.

Non occorre obliare, tuttavia, che la Convenzione ONU del 2006 è il frutto di un percorso evolutivo: in altre parole, se è vero che essa si caratterizza per la sua innovatività, consacrando definitivamente sul piano normativo internazionale lo *human rights model of disability* quale arricchimento del precedente Modello Sociale, nondimeno essa va collocata in un contesto già reso maturo da una pluralità di interventi e documenti internazionali.

Già negli anni Ottanta, infatti, si verifica il graduale passaggio dal modello di “attenzione” all’approccio dei “diritti”⁶⁹, di cui è testimonianza la designazione da parte dell’ONU del “Decennio delle Nazioni Unite per i Disabili”. Questa sensibilità matura pienamente negli anni Novanta: si pensi, a titolo esemplificativo, alla *World Declaration on Education for All* (1990), alle *Norme Standard per la realizzazione delle pari opportunità dei disabili* (1993) e alla *Salamanca Declaration and Framework for Action* (1994). In particolare, l’articolo 6 delle citate Standard Rules, approvate dall’Assemblea Generale dell’Onu il 20 dicembre 1993, afferma che “*gli Stati dovrebbero riconoscere il principio che l’istruzione primaria, secondaria e terziaria per i bambini, i giovani e gli adulti con disabilità deve essere egualmente accessibile e avvenire «in ambienti integrati»*”. Inoltre, più in generale, introducendo il principio delle pari opportunità per i disabili “al fine di una loro piena inclusione nella società”⁷⁰, le Norme Standard designano “la condizione preliminare per l’eguale partecipazione dei disabili alla vita politico-sociale nell’accrescimento della consapevolezza”⁷¹.

Da non trascurare, inoltre, è la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (1989), che spicca per un approccio “intermedio”, chiaramente ancorato al Modello Sociale ma non ancora scervo da tracce precedenti. Rilevano, in proposito, l’articolo 28, con il suo richiamo generale al diritto all’istruzione “aperta ed accessibile ad ogni fanciullo”⁷², e l’articolo 23⁷³.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Così C. VIGILANTI, *Il diritto all’istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, cit., 17. Con riguardo a questa Dichiarazione, parla di “emarginazione temperata dalla carità” C. COLAPIETRO, in *Diritti dei disabili e Costituzione*, cit., 45.

⁶⁷ Così C. VIGILANTI, *Il diritto all’istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, cit., 45.

⁶⁸ Cfr., tra gli altri, C. COLAPIETRO, *Una scuola aperta a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, cit., 15.

⁶⁹ “*Los años Ochenta marcaron el paso irreversible del modelo de ‘atención’ al modelo de ‘derechos’*”. Così G. QUINN – T. DEGENER, *Derechos Humanos y Discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*, OACDH HR/PUB/02/1, Nazioni Unite.

⁷⁰ Così C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, cit., 47.

⁷¹ In questi termini F. FURLAN, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in C. Cattaneo (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, 235.

⁷² Così C. CROSETTA, *Il diritto all’istruzione e all’integrazione dei minori disabili a scuola: diritto effettivo o “paper right”?* cit., 33.

⁷³ Si riportano qui i primi tre paragrafi della norma: “1. Gli Stati parti riconoscono che i fanciulli mentalmente o fisicamente handicappati devono condurre una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità favoriscano la loro autonomia ed agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità. 2. Gli Stati parti riconoscono il diritto dei fanciulli handicappati di beneficiare di cure speciali ed incoraggiano e garantiscono, in considerazione delle risorse disponibili, la concessione, dietro richiesta, ai fanciulli handicappati in possesso dei requisiti richiesti, ed a coloro i quali ne hanno la custodia,

La Convenzione ONU del 2006, dunque, costituisce proprio il risultato di un ricco sostrato culturale e giuridico internazionale. Alla luce di questa ricostruzione storico-evolutiva, allora, sarà più agevole cogliere l'estrema rilevanza dell'articolo 24, che riconosce il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, nell'ottica della piena partecipazione alla vita comunitaria e di una effettiva valorizzazione della dignità umana, ai fini del libero (e pieno) sviluppo della personalità⁷⁴.

Attraverso l'articolo 24⁷⁵, si mira ad una partecipazione piena ed effettiva delle persone con disabilità nella vita sociale e civile, obiettivo – questo – che traspare dalla strettissima connessione della norma in esame con l'articolo 9, dedicato all'accessibilità, la quale è una precondizione essenziale per la piena ed eguale partecipazione alla società.

di un aiuto adeguato alle condizioni del fanciullo ed alla situazione dei suoi genitori o di coloro ai quali egli è affidato. 3. In considerazione delle particolari esigenze dei minori handicappati, l'aiuto fornito in conformità con il paragrafo 2 del presente articolo è gratuito ogni qualvolta ciò è possibile, tenendo conto delle risorse finanziarie dei loro genitori o di coloro ai quali il minore è affidato. Tale aiuto è concepito in modo tale che i minori handicappati abbiano effettivamente accesso alla educazione, alla formazione, alle cure sanitarie, alla riabilitazione, alla preparazione al lavoro ed alle attività ricreative e possano beneficiare di questi servizi in maniera atta a concretizzare la più completa integrazione sociale ed il loro sviluppo personale, anche nell'ambito culturale e spirituale.” In tema v. P. FRANZINA, I. AQUIRONI, *Persone di minore età e disabilità*, in *Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, 2019, 292 ss. V. anche CRC *and Its Friends: 30 Years of Outsourcing Interpretation of Children's Rights* (a cura di Francesca Ippolito e Giacomo Biagioni), in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, n. 1.

⁷⁴ E, allora, in quest'ottica, “non è più la disabilità a graduare la realizzazione del disegno personalista, ma il concetto stesso di ‘persona’, che rifugge qualsiasi alterità rispetto al deficit psico-fisico e riconduce eventuali menomazioni nell'alveo della fisiologia relazionale. La disabilità non è in re ipsa un ostacolo: lo diventa quando la minorazione si esplica in un ambiente che distingue l'essere disabili dall'essere persone, fondando un'intollerabile disequaglianza sulla ritenuta irrecuperabilità del dato biofisico. Se oggetto del disegno personalista è la pienezza dello sviluppo umano, il riconoscimento e la garanzia dei diritti dei disabili si ergono a naturale emanazione della pari dignità, che è motore dell'effettiva inclusione sociale della persona” (In questi termini si esprime F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, cit., 143).

⁷⁵ Si riporta di seguito il testo della norma: “1. Gli Stati Parti riconoscono il diritto delle persone con disabilità all'istruzione. Allo scopo di realizzare questo diritto senza discriminazioni e su una base di eguaglianza di opportunità, gli Stati Parti faranno in modo che il sistema educativo preveda la loro integrazione scolastica a tutti i livelli e offra, nel corso dell'intera vita, possibilità di istruzione finalizzate: (a) al pieno sviluppo del potenziale umano, del senso di dignità e dell'autostima ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana; (b) allo sviluppo, da parte delle persone con disabilità, della propria personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, fino al loro massimo potenziale; (c) a mettere in grado le persone con disabilità di partecipare effettivamente a una società libera. 2. Nel realizzare tale diritto, gli Stati Parti dovranno assicurare che: (a) le persone con disabilità non vengano escluse dal sistema di istruzione generale sulla base della disabilità e che i bambini con disabilità non siano esclusi da una libera ed obbligatoria istruzione primaria gratuita o dall'istruzione secondaria sulla base della disabilità; (b) le persone con disabilità possano accedere ad un'istruzione primaria e secondaria integrata, di qualità e libera, sulla base di eguaglianza con gli altri, all'interno delle comunità in cui vivono; (c) un accomodamento ragionevole venga fornito per andare incontro alle esigenze individuali; (d) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione; (e) efficaci misure di supporto individualizzato siano fornite in ambienti che ottimizzino il programma scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione. 3. Gli Stati Parti devono mettere le persone con disabilità in condizione di acquisire le competenze pratiche e sociali necessarie in modo da facilitare la loro piena ed eguale partecipazione all'istruzione e alla vita della comunità. A questo scopo, gli Stati Parte adotteranno misure appropriate, e specialmente: (a) Agevolare l'apprendimento del Braille, della scrittura alternativa, delle modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione alternativi e migliorativi, di 19 abilità all'orientamento e alla mobilità e agevolare il sostegno tra pari e il mentoring; (b) Agevolare l'apprendimento del linguaggio dei segni e la promozione dell'identità linguistica della comunità dei non udenti; (c) Assicurare che l'istruzione delle persone, ed in particolare dei bambini ciechi, sordi o sordociechi, sia erogata nei linguaggi, nelle modalità e con i mezzi di comunicazione più appropriati per l'individuo e in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e lo sviluppo sociale. 4. Allo scopo di aiutare ad assicurare la realizzazione di tale diritto, gli Stati Parti adotteranno misure appropriate per impiegare insegnanti, ivi compresi insegnanti con disabilità, che siano qualificati nel linguaggio dei segni e o nel Braille e per formare professionisti e personale che lavorino a tutti i livelli dell'istruzione. Tale formazione dovrà includere la consapevolezza della disabilità e l'utilizzo di appropriati modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione migliorativi e alternativi, tecniche e materiali didattici adatti alle persone con disabilità. 5. Gli Stati Parti assicureranno che le persone con disabilità possano avere accesso all'istruzione post-secondaria generale, alla formazione professionale, all'istruzione per adulti e alla formazione continua lungo tutto l'arco della vita senza discriminazioni e sulla base dell'eguaglianza con gli altri. A questo scopo, gli Stati Parti assicureranno che sia fornito un accomodamento adeguato alle persone con disabilità.

Gli obiettivi della norma emergono, inoltre, dal Commento Generale n. 4 sul diritto all'educazione inclusiva del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, in cui si constata l'impegno degli estensori ad una *“full and effective participation, accessibility, attendance and achievement of all students”*⁷⁶. In proposito, il diritto all'inclusione scolastica, in un'ottica antidiscriminatoria e partecipativa, è qualificato come un diritto fondamentale dei discenti (dei *learners*, non già dei genitori o dei tutori), nonché un principio che valorizza il benessere di tutti gli studenti. E, ancora, esso si atteggia come il risultato di un impegno continuo e proattivo ad eliminare barriere ed ostacoli di ogni tipo, nonché – a sua volta – quale un mezzo per realizzare altri diritti fondamentali, atteso che *“it is the primary means by which persons with disabilities can lift themselves out of poverty, obtain the means to participate fully in their communities, and be safeguarded from exploitation”*. Il Commento, poi, dopo le sollecitazioni rivolte agli Stati membri a firmare e ratificare il Trattato di Marrakech per facilitare l'accesso ai testi pubblicati alle persone cieche, con incapacità visive o altre difficoltà ad accedere al testo stampato (2013) – un Trattato di cui, allo stato, l'Italia non è Parte contraente –, si sofferma su un aspetto di sicura importanza nell'economia dell'articolo 24, vale a dire quello degli *“accomodamenti ragionevoli”*.

E' opportuno osservare, infatti, che dopo il riconoscimento di un diritto all'inclusione delle persone con disabilità nel sistema educativo generale, si preveda che vengano posti in essere *‘accomodamenti ragionevoli’* parametrati ai bisogni del singolo; di seguito si dispone che *‘le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione’* (lett. d) e che *‘siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione’*.

Trattasi di previsioni che richiedono risposte diverse dagli Stati parte della Convenzione: *“se l'assenza di accomodamento ragionevole, come definito dal penultimo capoverso dell'art. 2 della Convenzione medesima, implica una risposta immediata, che faccia cessare la discriminazione derivante da tale carenza, le misure di sostegno e supporto, di cui alle lett. d) ed e), sono sprovviste di tale immediatezza e possono anche essere perseguite con gradualità”*⁷⁷. In questo modo, allora, ben può affermarsi che la Convenzione rifiuti un *“one-size-fits-all approach”*.

La realizzazione progressiva delle misure di intervento, in ogni caso, non pregiudica quegli obblighi, incumbenti agli Stati Parti, immediatamente applicabili: tra questi, accanto alla non-discriminazione e all'istruzione primaria obbligatoria, libera ed aperta a tutti, si collocano per l'appunto i suddetti accomodamenti ragionevoli, atteso che – sulla scia dell'orientamento consolidato del Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali, gli Stati Parti hanno *“a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels”*.

Se, dunque, è nell'ambito del testo della Convenzione che occorre distinguere tra norme di carattere programmatico, prive di immediatezza ed espressive di obiettivi perseguibili con gradualità, e norme dalla diretta precettività, è decisamente da rifiutare quell'orientamento, pur accolto in alcune occasioni dalla Corte costituzionale, che, nel considerare la Convenzione come *in toto* non contenente una disciplina auto-applicativa, tende ad escluderne la rilevanza come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale.

Questo orientamento, talora condiviso dalla Corte costituzionale, secondo cui agli Stati parti della Convenzione risulta riconosciuta una libertà nell'individuare *“in concreto – in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa – i mezzi ed i modi necessari a darvi attuazione”* (così nella [sent. 275/2016](#), par. 3.1, che pure è stata una decisione fondamentale nell'affermazione del diritto sociale fondamentale all'istruzione delle persone con disabilità e della sua primazia sulle esigenze di bilancio⁷⁸), di talché il rispetto della Convenzione rappresenterebbe un mero obbligo di risultato, in realtà è da respingere.

⁷⁶ Si veda anche il Commento Generale n. 6 (2018) su eguaglianza e non discriminazione, il cui art. K è dedicato all'istruzione.

⁷⁷ Così P. ADDIS, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: profili sostanziali e giurisprudenziali*, in E. Catelani, R. Tarchi (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, ESI, Napoli, 2015, 154.

⁷⁸ Sul punto, sia consentito di nuovo il rinvio ad A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, cit., in particolare 50 ss.

In prima battuta, infatti, l'efficacia *self-executing* “non può essere valutata in relazione al trattato nel suo complesso, come fatto dalla Consulta nella [sentenza n. 2 del 2016](#), ma avendo riguardo alla singola norma rilevante”⁷⁹.

In secondo luogo, come la stessa Corte costituzionale – sulla scia dell'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea – ha affermato, sia pure in relazione alle norme comunitarie, la distinzione tra norme *self-executing* e non *self-executing* non determina, per ciò solo, la non configurabilità delle seconde come parametri di legittimità costituzionale: anzi, se nell'ambito dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario si sostiene che, nel caso di una norma di legge interna incompatibile con le prescrizioni di una norma di una direttiva UE non *self-executing*, il giudice comune, non potendo disapplicare la prima in ragione della mancanza di efficacia diretta della seconda, è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma di legge interna in ragione del parametro interposto rappresentato dalla norma comunitaria priva di effetti diretti, a maggior ragione questo ragionamento, tipicamente internazionalistico, dovrebbe valere per le disposizioni delle convenzioni internazionali.

La Corte costituzionale, allora, dovrebbe proseguire nel cammino intrapreso in altre circostanze, nelle quali, correttamente, si è avvalsa della Convenzione ONU ora come criterio interpretativo ausiliario ([sent. 251/2008](#)), ora come parametro interposto di legittimità costituzionale nell'individuazione di un “nucleo indefettibile di garanzie” che si pone come limite alla discrezionalità del legislatore ([sent. 80/2010](#)), ora guardando alla Convenzione come “accordo misto” nel quadro dell'ordinamento dell'Unione Europea ([sent. 235/2012](#)), con le conseguenze che ne derivano in termini di adattamento (come la possibilità di configurare una responsabilità risarcitoria dello Stato italiano per mancata attuazione della Convenzione o l'attribuzione ai giudici comuni del potere-dovere di non applicazione della normativa interna incompatibile⁸⁰).

La giurisprudenza costituzionale, in sostanza, non dovrebbe limitarsi a considerare il parametro dell'art. 117, comma 1, Cost. solo in relazione alle norme interposte della CEDU, ma dovrebbe più decisamente estendere il metodo delle [sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007](#) anche a tutti i trattati internazionali ratificati dall'Italia (in quanto fonti di “obblighi internazionali” ai sensi del citato art. 117).

Tornando ai profili di ordine generale, l'obbligo degli Stati al rispetto delle disposizioni precettive della Convenzione e l'impegno a promuovere gli strumenti idonei a garantire, attraverso l'inclusione scolastica, l'effettiva partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale e civile della comunità si arricchiscono, acquistando ulteriore significato, nel contesto delle cinque dimensioni della qualità dell'educazione, tra le quali, secondo l'UNESCO – accanto alla *relevance*, alla *pertinence* ed agli obiettivi di *efficiency* ed *efficacy* – figurano (anche), per l'appunto, l'equità (*equity*) e il rispetto dei diritti (*respect for rights*).

E non si ometterebbe, infine, che – nel quadro dell'Agenda ONU 2030 – si colloca il fondamentale obiettivo di **“offrire un'educazione di qualità, inclusiva e paritaria e promuovere le opportunità di apprendimento durante la vita per tutti” (Sustainable Development Goal N. 4).**

3.2 (segue). *La CEDU e la Carta Sociale Europea. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo e le sue oscillazioni.*

Spostandoci dal piano “universale” alla dimensione regionale, e segnatamente nel quadro del Consiglio d'Europa, vengono in rilievo la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950) e la Carta Sociale Europea (1961).

Per quanto attiene alla CEDU, manca, com'è noto, una formulazione espressa, attesa la natura della Convenzione *in primis* come strumento di riconoscimento e tutela dei diritti civili. Tuttavia, il diritto in

⁷⁹ Così D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in [SIDI Blog](#), 7 febbraio 2017.

⁸⁰ *Ibidem*. Lo stesso A., segnala, però, che “quest'ultimo effetto, tuttavia, potrebbe essere precluso dalla giurisprudenza della CGUE che nega efficacia diretta alla Convenzione” (cfr. sent. Glatzel, su cui, più compiutamente, v. *infra*)

parola può ricostruirsi dal combinato disposto dell'articolo 14 CEDU e dell'articolo 1 del Protocollo Addizionale n. 2 alla Convenzione⁸¹.

In base ad esso, può ragionevolmente sostenersi che il diritto all'istruzione, il quale “non può essere rifiutato a nessuno”, deve riconoscersi alle persone con disabilità senza incorrere in discriminazioni, atteso che la disabilità rientra evidentemente in quella clausola residuale cui fa riferimento l'articolo 14 (“ogni altra condizione”)⁸².

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁸³, nondimeno, si segnala per le frequenti oscillazioni.

Anzitutto, l'interpretazione offerta di fronte alle prime fattispecie portate all'attenzione della Commissione prima, della Corte poi, si caratterizzava per un approccio restrittivo: nella decisione *Graeme c. Regno Unito* (1990), la Commissione aveva affermato che la seconda parte dell'art. 2, Prot. 1 Cedu non richiedeva che un minore affetto da un severo handicap mentale dovesse essere ammesso presso una scuola privata ordinaria piuttosto che in una scuola speciale per disabili, interpretazione – questa – confermata dalla Corte nella successiva *Klerks c. Paesi Bassi* (1995), “nella convinzione che non spettasse a lei definire le risorse che devono essere utilizzate per soddisfare le esigenze educative dei minori disabili, perché sono le autorità nazionali a trovarsi in una situazione più idonea, rispetto ad un giudice internazionale, per prendere decisioni relative alla situazione e alle pertinenti esigenze locali”⁸⁴.

Anche in sentenze successive si può osservare un approccio simile, che ricorre fortemente al margine di discrezionalità degli Stati membri: a titolo esemplificativo, nel caso *MacIntyre c. Regno Unito* (1998), la mancata installazione di un ascensore in una scuola primaria a beneficio di un discente affetto da distrofia muscolare fu riconosciuta non lesiva dell'articolo 2, Protocollo 1 (sia considerato nella sua autonomia che in combinato disposto con l'articolo 14 Cedu); ancora, nella sentenza *Kalkanli c. Turchia* (2009), il rifiuto da parte di una scuola di ammettere alle sue classi un allievo disabile veniva giudicato non in contrasto con l'articolo 2, Protocollo 1 né tantomeno integrante una violazione sistemica del diritto all'istruzione del ricorrente in considerazione della sua disabilità.

I primi mutamenti giurisprudenziali sono andati verificandosi in relazione ad alcuni casi coinvolgenti la Turchia: in particolare, nel caso *Cam* (2016), la Corte ha riconosciuto la lesione dell'art. 2 Protocollo 1 e del divieto di discriminazione di cui all'articolo 14 Cedu in conseguenza del rifiuto, da parte di un'Accademia musicale, di procedere all'iscrizione di uno studente cieco, nonostante l'avvenuto superamento dell'esame di ammissione, sulla base del fatto che le autorità locali non avevano provveduto a porre in essere gli “accomodamenti” necessari per soddisfare le necessità educative del ricorrente; nel caso *Enver Sahin* (2018), la Corte è intervenuta per censurare il comportamento di un'università turca, la quale – a causa della presunta insufficienza di fondi *ad hoc* – aveva di fatto impedito, in conseguenza del mancato avvio dei lavori necessari, l'accesso ai locali dell'ateneo ed il prosieguo degli studi ad uno studente, già iscritto, divenuto paraplegico: detta fattispecie integrava, nelle valutazioni della Corte di Strasburgo, una violazione tanto delle due norme analizzate quanto dell'articolo 8, concernente la tutela del diritto al rispetto della vita privata e

⁸¹ La prima disposizione citata, nel porre un divieto di discriminazione, afferma che “*Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione*”, mentre la seconda stabilisce che “*Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche*”.

⁸² Cfr., tra le altre, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 30 aprile 2009, ricorso n. 13444/04, *Glor c. Svizzera*. In tema, L. LOUCAIDES, *The Role of the European Court of Human Rights in the Protection of the Rights and Dignity of People with Disabilities*, in *Human Rights, Disability, Children*, Council of Europe, 2005, 37 ss.

⁸³ Sulla giurisprudenza CEDU sul tema in esame, si segnalano i seguenti studi: E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Rivista AIC*, 2/2019; B. ANDÒ, *Alla ricerca di un contenuto minimo del diritto all'istruzione del disabile tra giurisprudenza nazionale e Corte Edu*, in *Comparazione e diritto civile*, 2012.

⁸⁴ Così E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., 448.

familiare, cagionata da un comportamento irragionevole lesivo del bisogno del ricorrente di vivere nella maniera più autonoma ed indipendente possibile.

Questa evoluzione giurisprudenziale è senza dubbio il frutto della mutata sensibilità giuridica internazionale, di cui è paradigma la Convenzione Onu del 2006, non a caso sovente richiamata dai giudici di Strasburgo. L'educazione inclusiva, in altri termini, è valutata, nel nuovo contesto giuridico internazionale ed alla luce di un accresciuto *consensus* europeo, come un diritto fondamentale necessario per assicurare la piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita civile e sociale, nonché come il “mezzo più appropriato”⁸⁵ per garantire il rispetto di altri diritti e libertà fondamentali⁸⁶.

Tuttavia, non mancano decisioni, anche piuttosto recenti, le quali possono non a torto definirsi come un “passo indietro” rispetto al nuovo contesto giuridico internazionale: in particolare, ci si riferisce alla sentenza *Sanilsoy c. Turchia* (2016) e, soprattutto, alla sentenza *Dupin c. Francia* (2019), con cui la Corte nega il verificarsi di una lesione degli articoli 14 Cedu e 2 Prot. 1 in conseguenza della scelta, da parte delle autorità francesi, di un istituto scolastico specializzato per l'istruzione di un minore affetto da autismo, in luogo della scuola normale, richiesta dai genitori del fanciullo. In proposito, appaiono assolutamente condivisibili le osservazioni di chi rimarca che la motivazione della Corte appare anche “in contrasto con le specifiche indicazioni che il Comitato europeo dei diritti sociali ha riservato al sistema francese nella soluzione di alcuni reclami collettivi”⁸⁷.

A proposito di questo richiamo, appare opportuno segnalare l'accoglimento di un reclamo, da parte dal Comitato Europeo dei diritti sociali⁸⁸, presentato contro la Francia dall'associazione *Action européenne des handicapés*, concernente l'istruzione separata dei soggetti affetti da autismo. Invero, l'orientamento più aperto ed espansivo del Comitato è certamente dovuto alla presenza di una norma *ad hoc* nel contesto della Carta Sociale Europea, vale a dire l'articolo 15⁸⁹.

Pur permanendo, nella formulazione della norma citata, il richiamo ad istituzioni specializzate, è altrettanto vero che il Comitato, abile interprete del sentire del suo tempo e dell'evoluzione del contesto giuridico nel quadro della tutela internazionale dei diritti umani, è da tempo fautore di un orientamento teso a garantire l'effettività del diritto all'inclusione scolastica, valorizzando l'articolo 15 CSE soprattutto in combinato disposto con l'articolo 17.1 lett. a CSE⁹⁰.

⁸⁵ Cfr. Corte EDU, D.H. e altri c. Repubblica Ceca, GC, 13 novembre 2007 (sia pur pronunciata in un altro contesto, quello dell'inclusione scolastica dei minori appartenenti alla comunità Rom, la citazione sopra riportata ci appare particolarmente significativa ai fini della configurazione come diritto fondamentale dell'istruzione inclusiva; sul punto, cfr. anche E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, 448).

⁸⁶ La Corte EDU rimarca anche la stretta correlazione con il rispetto della dignità umana (cfr. par. 63 della sentenza) ricondotto alla “*very essence of the Convention*” (così Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza dell'11 luglio 2002, ricorso n. 28957/95, *Goodwin c. Regno Unito*, par. 90). Sul rispetto della dignità umana nell'ambito della CEDU, v. A. DI STASI, *Human dignity as a normative concept: “dialogue” between European Courts (ECtHR and CJEU)?* in P. Pinto de Albuquerque, K. Wojtyczek (eds.), *Judicial power in a globalized world. Liber amicorum Vincent De Gaetano*, Cham, 2019, 115-130.

⁸⁷ Così E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., 446.

⁸⁸ Cfr. Comitato europeo dei diritti sociali, decisione dell'11 settembre 2013 sul reclamo n. 81 del 2012, § 78.

⁸⁹ “Per garantire alle persone portatrici di handicap l'effettivo esercizio del diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità, a prescindere dall'età e dalla natura ed origine della loro infermità, le Parti si impegnano in particolare: 1) ad adottare i provvedimenti necessari per somministrare alle persone inabili o minorate un orientamento, un'educazione ed una formazione professionale nel quadro del diritto comune ogni qualvolta ciò sia possibile oppure, se tale non è il caso, attraverso istituzioni specializzate pubbliche o private; 2) a favorire il loro accesso al lavoro con ogni misura suscettibile d'incentivare i datori di lavoro ad assumere ed a mantenere in attività persone inabili o minorate in un normale ambiente di lavoro e ad adattare le condizioni di lavoro ai loro bisogni o, se ciò fosse impossibile per via del loro handicap, mediante la sistemazione o la creazione di posti di lavoro protetti in funzione del grado di incapacità. Tali misure potranno giustificare, se del caso, il ricorso a servizi specializzati di collocamento e di accompagnamento; 3) a favorire la loro completa integrazione e partecipazione alla vita sociale mediante misure, compresi i presidi tecnici, volte a sormontare gli ostacoli alla comunicazione ed alla mobilità ed a consentire loro di avere accesso ai trasporti, all'abitazione, alle attività culturali e del tempo libero”.

⁹⁰ “Per assicurare ai bambini ed agli adolescenti l'effettivo esercizio del diritto di crescere in un ambiente favorevole allo sviluppo della loro personalità e delle loro attitudini fisiche e mentali, le Parti s'impegnano a prendere sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche o private tutte le misure necessarie e appropriate miranti: 1. a) a garantire ai

La citata decisione del 2013, del resto, si colloca nell'alveo di un precedente di gran rilievo, sempre coinvolgente la Francia e riguardante l'inclusione scolastica degli autistici: "nella prima azione collettiva in difesa dei diritti dei disabili in Europa presentata nel 2002 dall'organizzazione non governativa Internazionale *Association Autism-Europe*, il Comitato europeo aveva infatti riconosciuto che la Francia non rispettava gli obblighi educativi nei confronti delle persone con autismo, in violazione dell'art. 15.1 e 17.1 della Carta sociale"⁹¹.

Pertanto, anche alla luce del chiaro (e deciso) orientamento del Comitato Europeo dei diritti sociali, è fortemente auspicabile, come si dirà più puntualmente anche *infra*, che la Corte Europea dei diritti dell'uomo, proseguendo nel cammino avviato con il caso *Cam*, consolidi l'interpretazione estensiva delle norme della Cedu, valorizzandone le sicure potenzialità nell'ottica di una *cross-fertilization* dei diritti umani fondamentali.

3.2.1 (segue) [La sentenza G. L. contro Italia](#). *Un passo avanti nell'individuazione dei limiti al margine di apprezzamento degli Stati parti: una prima conclusione.*

Interessanti prospettive, da accogliere con favore, provengono da una recente sentenza emessa dalla Corte di Strasburgo in un caso riguardante proprio l'Italia ([sentenza G.L. c. Italia, 10 settembre 2020](#)), che si segnala per una attenta valorizzazione – in particolare sulla scia del caso *Cam* – del combinato disposto dell'art. 14 CEDU e dell'art. 2, Protocollo 1 allegato alla Convenzione⁹².

La vicenda è originata dall'impossibilità per la ricorrente, una bambina ebolitana, autistica con assenza di linguaggio verbale, di usufruire del sostegno scolastico specializzato e dell'assistente all'autonomia e alla comunicazione, pur trattandosi di diritti riconosciuti dall'art. 13 della legge 104/1992. Il diniego di tutela aveva così impedito alla minore di beneficiare dell'assistenza specializzata per due anni di scuola primaria e, per giunta, aveva indotto la famiglia a ricorrere privatamente alle prestazioni di uno specialista che, di fatto, sostituiva l'assistenza pubblica richiesta.

Ne era derivato, allora, un contenzioso innanzi ai giudici amministrativi, che ha visto soccombere, sia in primo grado che in appello, la ricorrente. In particolare, il Consiglio di Stato, con sentenza del 26 maggio 2015, aveva respinto l'impugnativa ritenendo vaga la richiesta di risarcimento – non essendo stato dimostrato sufficientemente un nesso eziologico tra la mancanza di assistenza specializzata e il danno lamentato – e giustificando, in nome dei vincoli di bilancio, la privazione del beneficio come una conseguenza della riduzione delle risorse stanziato dallo Stato in favore della Regione Campania.

La Corte di Strasburgo, dopo aver passato in rassegna non soltanto le convenzioni adottate nell'ambito del Consiglio d'Europa ma anche le ulteriori disposizioni di diritto internazionale a tutela del diritto all'istruzione dei soggetti con disabilità, unitamente agli atti di *soft law*, analizza la questione prospettata sulla base del combinato disposto dell'art. 14 Cedu, recante il divieto generale di discriminazioni, e dell'art. 2 del Protocollo 1, così delimitando l'oggetto della causa sulla scia di quanto prospettato in precedenti pronunzie all'uopo richiamate (*Orsus e altri c. Croazia, Ponomaryov c. Bulgaria, Enver Sahim c. Turchia*), e precisando opportunamente che il campo di applicazione dell'art. 14 "comprende non soltanto il divieto della discriminazione basata sull'handicap (...) ma anche l'obbligo per gli Stati di assicurare 'degli accomodamenti ragionevoli' che possano correggere le ineguaglianze di fatto che, non potendo essere giustificate, costituirebbero una discriminazione".

bambini ed agli adolescenti, in considerazione dei diritti e doveri dei genitori, le cure, l'assistenza, l'istruzione e la formazione di cui necessitano, in particolare prevedendo la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi adeguati e sufficienti a tal fine".

⁹¹ Così E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., 449-450.

⁹² Per un articolato commento alla sentenza, v. G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU. Riflessioni a margine della Corte EDU, sez. I, G.L. contro Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15*, in [Osservatorio costituzionale](#), 6/2020, 508-523.

La valutazione della Corte prende le mosse da alcune considerazioni di ordine generale, che rivendicano la centralità e l'indispensabilità del diritto all'istruzione nelle società democratiche.

Anticipando, poi, una questione particolarmente problematica, la Corte sottolinea che, “nel decidere in che modo regolamentare l'accesso all'istruzione”, lo Stato è tenuto a garantire un equilibrio tra “i bisogni educativi delle persone” e “la propria capacità limitata di rispondervi”, senza mai dimenticare che, differentemente da altri servizi pubblici, “l'istruzione è un diritto direttamente protetto dalla Convenzione”.

Particolarmente significativo, nel prosieguo dell'argomentazione, è il richiamo ai principali strumenti di tutela internazionali che riconoscono il diritto all'istruzione, segnatamente la Carta sociale europea e la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità.

Dato importante, questo, giacché la Corte europea, così facendo, “si riserva la possibilità di ampliare il proprio scrutinio a salvaguardia di diritti e posizioni giuridiche soggettive salvaguardati da altri trattati, consentendole di reinterpretare in senso estensivo le disposizioni della Convenzione”⁹³ stessa.

In una condivisibile prospettiva *aperta*, di “armonizzazione intersistemica”⁹⁴ e di reciproca alimentazione semantica degli enunciati delle Carte internazionali dei diritti, talora prescindendo dall'individuazione di un fondamento giuridico che ne legittimi la possibile rilevanza nel sistema CEDU, la Corte evidenzia la necessità di tenere conto dell'evoluzione del diritto internazionale ed europeo⁹⁵, da cui emerge “l'importanza nell'esercizio del diritto all'istruzione dei principi fondamentali di universalità e non-discriminazione”, con il logico corollario in base al quale lo strumento più idoneo ed adeguato a realizzare siffatti principi è rappresentato dall'istruzione inclusiva, come già riconosciuto dalla stessa Corte nella citata sentenza *Cam*.

L'ampia ricostruzione della Corte segnala, quindi, la centralità di un diritto universale all'istruzione, come esempio dell'indivisibilità e dell'interdipendenza dei diritti umani in virtù della sua funzione fondamentale nell'assicurare una piena ed effettiva realizzazione anche di altri diritti. Una prospettiva, dunque, che valorizza i legami di co-essenzialità dei diritti riconosciuti alla persona umana.

A queste coordinate di riferimento si aggiunge, inoltre, la consolidata affermazione dei giudici europei secondo cui il margine di apprezzamento degli Stati membri risulta essere cospicuamente ridotto ogniqualvolta si tratti di restrizioni al godimento di un diritto fondamentale applicate a categorie di persone particolarmente vulnerabili, come avviene proprio nel caso dei minori e delle persone con disabilità (nel caso di specie, pertanto, la situazione di vulnerabilità è duplice, aggiungendosi alla minore età la condizione di grave disabilità).

Ora, pur prevedendo astrattamente le leggi nazionali la piena inclusione scolastica dei minori con disabilità, con la messa in atto di accomodamenti ragionevoli (in conformità alle stesse carte internazionali, su tutte la Convenzione Onu del 2006) senza lasciare margini di discrezionalità in capo alle pubbliche amministrazioni interessate, nondimeno è mancata in concreto la precisazione di quali accomodamenti dovessero essere adottati nel periodo temporale considerato.

A fronte delle argomentazioni del Governo italiano, rivolte ad incentrare la questione sulle necessità del bilancio, le cui privazioni avevano in concreto determinato l'assegnazione di fondi a favore delle persone affette da *SLA*, con sacrificio del sostegno scolastico, la Corte puntualmente rileva la situazione di discriminazione generatasi in danno della ricorrente: pur essendo astrattamente riconoscibili le esigenze di

⁹³ Così C. NARDOCCI, *I diritti delle persone con disabilità “si fanno strada” e la Corte di Strasburgo apre le sue porte. In margine a G.L. contro Italia*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2021, 338.

⁹⁴ Così S. MARCHEGIANI, “*La disabilità è negli occhi di chi guarda*” (e resta a guardare): lo iato tra previsioni normative e attuazione concreta in tema di educazione inclusiva nella prospettiva della Corte europea. Considerazioni a margine del caso *G.L. contro Italia*, in *SIDI Blog*, 5 ottobre 2020. Scrive l'A. che l'obiettivo della Corte è “quello di garantire, nella misura del possibile, una interpretazione delle norme convenzionali che tenga conto dell'esistenza e del contenuto di norme appartenenti a sistemi normativi estranei alla Convenzione, rilevanti per gli Stati parti e che possano contribuire a chiarire il significato e il tenore dell'obbligo rilevante nel caso di specie”.

⁹⁵ Segnatamente, la Corte richiama, nella sua ampia ricostruzione, gli artt. 2, par. 2, e 13 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, gli artt. 2, 3 e 24 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, gli artt. 15 ed E della Carta sociale europea, unitamente a numerosi atti di *soft law* (in particolare, la Raccomandazione 2006/5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul *Piano d'azione per la promozione dei diritti e della piena partecipazione delle persone con disabilità: migliorare la qualità della vita delle persone con disabilità in Europa 2006-2015* e la Raccomandazione 2064 del 2015 dell'Assemblea parlamentare sull'uguaglianza e inclusione delle persone con disabilità).

tenuta dei bilanci pubblici, nell'ambito del margine di apprezzamento di cui gli Stati Parti godono, tuttavia, nel caso di specie la ricorrente non ha potuto continuare a frequentare la scuola primaria "in condizioni equivalenti a quelle di cui beneficiavano gli alunni non affetti da handicap", ed essendo tale disparità di trattamento unicamente riconducibile alla sua condizione di disabilità.

In altri termini, "l'accertamento dell'esistenza di una condizione di vulnerabilità incide sul meccanismo di ponderazione cui lo Stato è tradizionalmente tenuto nel tentativo di realizzare un bilanciamento adeguato tra esigenze contrapposte"⁹⁶: dunque, "eventuali restrizioni finanziarie avrebbero dovuto avere un impatto sull'offerta formativa della totalità degli studenti, piuttosto che gravare esclusivamente sugli alunni con disabilità"⁹⁷.

Orbene, le autorità, nelle valutazioni della Corte, non hanno "cercato di determinare le vere necessità della ricorrente e le soluzioni che potessero risponderle al fine di permetterle di frequentare la scuola elementare in condizioni equivalenti, per quanto possibile, a quelle di cui beneficiavano gli altri bambini senza per questo imporre all'amministrazione un onere sproporzionato o eccessivo".

Detto altrimenti, "la considerazione della vulnerabilità si traduce dunque, nelle pieghe del ragionamento della Corte, nell'individuazione di un vero e proprio **obbligo, per gli Stati, di agire secondo un criterio di solidarietà e di equa ripartizione degli eventuali sacrifici connessi al calo delle risorse economiche**": "la disabilità della minore e dunque la sua condizione di particolare vulnerabilità avrebbe dovuto indurre le istituzioni coinvolte, a livello amministrativo e giudiziario, ad una «**ripartizione dei sacrifici**», dettati dai tagli finanziari, in modo proporzionale tra la generalità degli studenti, piuttosto che farne gravare le conseguenze unicamente sugli alunni con disabilità"⁹⁸.

In conclusione – a maggior ragione se si considera la particolare gravità della discriminazione subita dalla ricorrente, in quanto avvenuta nell'ambito della scuola primaria, che, come riconosce la Corte, "fornisce le basi dell'istruzione e dell'integrazione sociale e le prime esperienze di vita sociale" – le autorità italiane non hanno operato "con la diligenza richiesta per garantire alla ricorrente il godimento del suo diritto all'istruzione su un piano di parità con gli altri alunni".

La violazione degli articoli 14 Cedu e 2 del Protocollo n.1, pertanto, è assolutamente incontestabile e comporta la condanna dello Stato italiano.

Se la conclusione dei giudici di Strasburgo è corretta e condivisibile, nondimeno resterebbero, secondo una certa lettura, alcuni punti da chiarire nel ragionamento della Corte, non a caso oggetto di puntualizzazioni nella *concurring opinion* del giudice Wojtyczek. Da una parte, infatti, sembrerebbe che l'art. 14 Cedu, nell'interpretazione qui offerta, sia fonte di obbligazioni positive, superando la tradizionale concezione dell'accomodamento ragionevole spingendosi "alla dimensione sostanziale dell'eguaglianza"⁹⁹, dall'altra non sempre è chiaro se la violazione accertata derivi da questa potenziale interpretazione dell'art. 14 Cedu o da una problematica lettura combinata della Convenzione e della legge statale.

In verità, l'utilizzo di diversi *standard* non dovrebbe esser considerato, per ciò solo, un motivo di mancanza di chiarezza.

A ben vedere, anzi, il divieto di discriminazione e il principio di equità non sono altro che "due facce della stessa medaglia"¹⁰⁰.

L'impegno degli Stati alla adozione di accomodamenti ragionevoli, infatti, "non sembra inconciliabile con l'idea di assicurare allo svantaggiato il diritto di frequentare la scuola in condizioni di parità con gli altri, né tantomeno con l'obiettivo di evitare qualunque forma di marginalizzazione": "tali misure, - che pur si distinguono per la loro naturale attitudine a rispondere ai bisogni effettivi dell'individuo, nel caso concreto - , sono comunque una declinazione del principio di eguaglianza sostanziale", di talché "non solo non escludono il ricorso alle cosiddette 'azioni positive', - che, viceversa, consistono in 'correttivi' rivolti

⁹⁶ Così, ancora, S. MARCHEGANI, cit.

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ Così C. NARDOCCI, *I diritti delle persone con disabilità "si fanno strada" e la Corte di Strasburgo apre le sue porte. In margine a G.L. contro Italia*, cit., 340.

¹⁰⁰ G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU. Riflessioni a margine della Corte EDU, sez. I, G.L. contro Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15*, cit., 513.

astrattamente, e indiscriminatamente, ad intere categorie di soggetti - , ma mirano, esse stesse, a garantire il godimento, e l'esercizio, dei diritti fondamentali 'su base di eguaglianza con gli altri' e, con ciò, ad ovviare a qualunque ipotesi di esclusione"¹⁰¹.

Queste considerazioni, allora, ci spingono a delineare la necessità di una maggiore armonia nella giurisprudenza della Corte EDU, sulla base di alcuni punti fermi nell'individuazione dei limiti ai margini di apprezzamento degli Stati membri.

In primo luogo, dovrebbe essere ribadito il principio secondo il quale il margine di apprezzamento degli Stati incontra sempre il limite del "*best interest of the child*" e della tutela delle categorie vulnerabili.

A differenza di quanto emerso nella criticabile sentenza *Dupin*, la Corte dovrebbe allora proseguire, nel segno della decisione *G.L. contro Italia*, nell'affermazione della regola per cui le peculiari condizioni di vulnerabilità personale rappresentano sempre un motivo di riduzione del margine di apprezzamento degli Stati.

In secondo luogo, la valorizzazione che la Corte ha compiuto degli strumenti di tutela internazionali, ed in particolare della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, dovrebbe indurre ad abbracciare pienamente lo *human rights model of disability*, con la conseguenza per cui, in nome di una visione distributiva e partecipativa dell'eguaglianza, la mancata adozione degli accomodamenti ragionevoli si pone come discriminazione diretta, in quanto trattamento sfavorevole determinato dalle peculiari condizioni individuali (cfr. Commento Generale n. 5 del 9 dicembre 1994).

Resta ferma, beninteso, la natura di controllo "esterno" esercitata dalla Corte sulle modalità di messa in atto degli accomodamenti ragionevoli da parte degli Stati parti¹⁰². Dovrebbero, perciò, essere definitivamente accantonate le residue considerazioni "mediche" nell'approccio ai diritti delle persone con disabilità, come invece è stato fatto nella sentenza *Dupin* in chiara controtendenza rispetto ai principali strumenti di tutela internazionali (che, infatti, in quella occasione non erano stati debitamente presi in considerazione).

Ancora – ed è, questo, un aspetto non meno importante – dovrebbe essere dato ancor maggior rilievo, nelle argomentazioni della Corte, alle principali convenzioni internazionali e, nel quadro dello stesso Consiglio d'Europa, alla Carta Sociale Europea (e all'interpretazione fornita dal Comitato).

Una valorizzazione, questa, che potrebbe passare attraverso una interpretazione estensiva e funzionale, nell'ottica della massimizzazione delle tutele, dell'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU (il quale afferma che "il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato, senza discriminazione alcuna, fondata in particolare sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione").

Orbene, interpretando il riferimento alla legge in senso lato e sostanziale, con l'inclusione di ogni testo normativo, anche di quelli delle convenzioni internazionali cui è vincolato uno Stato parte, si potrebbe giungere a sostenere che la Corte di Strasburgo sia chiamata "a giudicare eventuali discriminazioni nel godimento dei diritti"¹⁰³ protetti dalle Convenzioni internazionali, ed in particolare dei diritti sociali tutelati dalla CSE.

Una simile prospettiva, infatti, non soltanto consentirebbe alla Corte di rendere più stringenti i limiti al margine di apprezzamento degli Stati membri, ampliando il controllo sulle discriminazioni dirette ed indirette, ma avrebbe, senza dubbio, un effetto propulsivo sui giudici nazionali, ivi compresa, per quanto più ci interessa, la Corte costituzionale italiana, la quale sarebbe così spinta tanto a valorizzare maggiormente gli "altri" strumenti di tutela internazionali attraverso la porta della stessa giurisprudenza della CEDU (e ciò, inevitabilmente, varrebbe per i giudici comuni, chiamati sia all'interpretazione della CEDU alla luce di un diritto vivente sempre più internazionalmente aperto sia all'interpretazione della normativa interna in senso convenzionalmente e internazionalmente conforme) quanto a considerare la CSE e la Convenzione ONU sui

¹⁰¹ *Ibidem*

¹⁰² *Ivi*, 517.

¹⁰³ Così G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11.11.2010, 12.

diritti delle persone con disabilità alla stregua di parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale, superando la distinzione, in fatto esistente, tra “trattati di serie A” e “di serie B”¹⁰⁴.

L’auspicio, allora, concludendo sul punto, è che i giudici di Strasburgo proseguano sulla strada tracciata (anche) da questa importante pronunzia, senza lasciarsi andare ai “passi indietro” che pure hanno caratterizzato la sua giurisprudenza in materia, e delineino, nella maniera indicata, ancor più precisamente il contenuto dell’art. 14 della Convenzione, essendo proprio il divieto di discriminazioni sempre più il banco di prova per sondare il rispetto da parte degli Stati membri dei diritti tutelati dalla Convenzione.

3.3 (segue). *L’ordinamento dell’Unione Europea. Cenni sulla giurisprudenza della CGUE.*

La tutela dei diritti delle persone con disabilità, ivi compreso il diritto all’istruzione, trova ancoraggio anche nel diritto dell’Unione Europea. Certamente è d’uopo una considerazione preliminare: la tutela dei diritti dei disabili nel contesto euro-unitario non è il frutto soltanto dei mutamenti della sensibilità giuridica internazionale sul tema, ma si correla (anche) al più generale fenomeno di evoluzione dello spazio comunitario dall’Europa dei mercati all’Europa dei diritti.

Un punto di svolta può certamente collocarsi attorno alla fine degli anni ’80 e l’inizio degli anni ’90: risale, infatti, al 1989 la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, il cui punto 26 afferma che “*Ogni persona handicappata, a prescindere dall’origine e dalla natura dell’handicap, deve poter beneficiare di concrete misure aggiuntive intese a favorire l’inserimento sociale e professionale. Tali misure devono riguardare la formazione professionale, l’ergonomia, l’accessibilità, la mobilità, i mezzi di trasporto e l’alloggio e devono essere in funzione delle capacità degli interessati*”.

Dell’anno successivo, invece, è la risoluzione del Consiglio dei ministri dell’istruzione specificatamente dettata in tema di *integrazione* (si noti, non ancora *inclusione*) dei bambini e dei giovani minorati nel sistema scolastico normale, “che prospetta la necessità di far luogo ad azioni di sostegno più dinamiche che garantiscano trattamenti pensati non solo in relazione alle esigenze individuali dei disabili, ma anche di alto livello qualitativo (...). La personalizzazione dei programmi di studio, l’attivazione di reti di collaborazione tra tutti gli istituti e gli organismi che operano nel campo dell’assistenza ai disabili, la formazione degli insegnanti specializzati per il sostegno ai disabili, la sperimentazione di tecniche di insegnamento e di piani di studio nuovi: sono tutte azioni che, ovviamente, impongono anche degli impegni di spesa specifici. Per questo la Risoluzione de qua non trascura la necessità che gli Stati membri, insieme con l’Unione, predispongano risorse adeguate, sia dal punto di vista strettamente finanziario sia sotto forma di forniture di materiali, strutture e personale”¹⁰⁵.

Nel 1996, nella medesima direzione, la c.d. Carta del Lussemburgo, espressamente dedicata all’integrazione delle persone con disabilità in ambito scolastico ed educativo, traccia la strada per l’accoglimento, nei sistemi di istruzione dei Paesi della Comunità, “di una prospettiva inclusiva, nel rispetto delle necessità e delle sensibilità individuali di ciascun alunno”¹⁰⁶.

Su questa scia si colloca anche la Risoluzione del Consiglio del 5 maggio 2003 sulle pari opportunità per gli studenti disabili nel settore dell’istruzione e della formazione, la quale “invita gli Stati Membri e la Commissione, ciascuno secondo la propria competenza, a dar vita a misure ‘personalizzate’ di sostegno, che tengano conto delle esigenze specifiche dei bambini e dei giovani”¹⁰⁷, sottolineando l’importanza di una formazione adeguata degli insegnanti sotto il profilo pedagogico.

Sotto il profilo del diritto primario, sia pure in ambito generale, rilevano tanto l’articolo 10 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (“*Nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni,*

¹⁰⁴ Sul tema, v., tra gli altri, G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, Cedu e Carta Sociale Europea*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 146-174; G. CAMPANELLI, *Carta sociale europea e Cedu: rapporto tra parametri e puntualizzazione delle differenze*, in questa *Rivista*, 2020/II, 435-441.

¹⁰⁵ Così C. VIGILANTI, *Il diritto all’istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, cit., 19.

¹⁰⁶ Così P. ADDIS, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità: profili sostanziali e giurisprudenziali*, cit., 157.

¹⁰⁷ Così C. VIGILANTI, *Il diritto all’istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, cit., 19.

l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale)” quanto l’articolo 19 par. 1 TFUE, ad esso strettamente connesso, introdotto dal Trattato di Amsterdam del 1997, centrale nel contesto della lotta alle discriminazioni.

Le due norme si pongono su di un piano differente, atteso che l’art. 10 TFUE presenta una funzione eminentemente programmatica ed è definita quale clausola orizzontale di non discriminazione¹⁰⁸; l’art. 19 TFUE è, invece, idoneo a costituire la base per l’adozione di atti di diritto derivato da parte delle Istituzioni europee (come avvenuto per la direttiva 43/2000/CE in materia di lotta alla discriminazione etnica e razziale)¹⁰⁹.

Non bisogna obliare, poi, come la norma recante gli obiettivi dell’Unione, ovvero sia l’articolo 3 del Trattato sull’Unione Europea, dedica il comma 2 del paragrafo 3 alla lotta contro “l’esclusione sociale e le discriminazioni”, obiettivo – questo – richiamato anche dall’articolo 151 TFUE nel contesto della politica sociale.

Ma l’aspetto di maggiore importanza, in questo contesto, è dato dal fatto che la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, proclamata a Nizza nel 2000 e resa vincolante dall’articolo 6 TUE col Trattato di Lisbona, dedica una norma di significativa rilevanza all’inserimento dei disabili, vale a dire l’articolo 26 (“*L’Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l’autonomia, l’inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.*”), da leggersi in combinato disposto¹¹⁰ con il divieto generale di discriminazione di cui all’articolo 21 par. 1 (“*È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali.*”).

In particolare, l’articolo 26 della Carta, in una prospettiva egalaritaria e solidaristica, ambisce a “favorire sia *l’autonomia della persona*, la sua capacità di autodeterminarsi e di non essere dipendente da altri, nella misura in cui il suo *handicap* lo consenta (da intendersi come il massimo di autonomia possibile nella sua condizione di disabilità), sia a promuovere l’ulteriore obiettivo della sua *partecipazione alla vita sociale*, di cui l’autonomia costituisce in qualche modo il presupposto, attraverso un crescendo di misure che attengono ai diversi ambiti di vita della persona: da quello delle relazioni sociali primarie, a quello lavorativo, per arrivare, infine, alla più generale partecipazione alla vita della comunità civile”¹¹¹.

Proprio l’attenzione rivolta al tema della disabilità dalla Carta di Nizza può interpretarsi come la base per l’impegno dell’Unione emergente dalla Strategia europea per la disabilità 2010-2020, approvata dalla Commissione nel novembre 2010, la quale, nell’individuare otto aree di azione congiunta tra l’Unione e gli Stati membri, prevede – con riferimento al settore dell’istruzione¹¹² – “che gli allievi e gli studenti disabili

¹⁰⁸ Cfr. L.M. RAVO, *Art. 10 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 404 ss.; I. VIARENGO, *Art. 10 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, II ed., Padova, 2014. V. anche A. DAMATO, *Osservazioni sull’azione dell’Unione europea in tema di disabilità*, in AA.VV., *Temi e questioni di Diritto dell’Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Cacucci Editore, Bari, 2019, 841-860.

¹⁰⁹ Sul tema si rinvia a C. FAVILLI, *La non discriminazione nell’Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2009.

¹¹⁰ È la stessa nota del *Presidium* dell’11 ottobre 2000 (*Convent 49*) a precisare che l’articolo 26 della Carta recepisce – e deve essere interpretato tenendone conto – “quanto previsto nell’art. 15 della Carta sociale europea (...) e al punto 26 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori”. Cfr. M. Panebianco (a cura di), *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea annotato con i lavori preparatori e la giurisprudenza delle Alte Corti europee e della Corte Costituzionale italiana*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, 304.

¹¹¹ Così C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, cit., 53. V. anche D. IZZI, *Art. 26. Inserimento dei disabili*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017, 499 ss.; I. HACHEZ, *Article 26. Intégration des personnes handicapées*, in F. Picod, C. Rizcallah, S. VAN Drooghenbroeck (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Commentaire article par article*, II ed., Bruxelles, 2020, 689 ss.; C. O’BRIEN, *Article 26 – Integration of Persons with Disabilities*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, 709 ss.; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, cit., 490.

¹¹² Si ricorda, inoltre, che l’ambito dell’istruzione e della formazione è oggetto, a mente del disposto dell’art. 6 TFUE, di una competenza UE di sostegno, coordinamento e completamento dell’azione degli Stati membri.

debbano avere a disposizione ‘un sistema d’istruzione accessibile e programmi d’istruzione permanente’; conseguentemente, ‘la Strategia sostiene l’accessibilità dei sistemi educativi generali, le misure di accompagnamento individuale e la formazione delle figure professionali del sistema educativo’ e di seguito si afferma la necessità di una maggiore informazione degli allievi con disabilità a proposito delle possibilità di formazione e di mobilità”¹¹³.

Non va, infine, trascurato il fatto che l’Unione europea sia Parte contraente, dal 2010, della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità¹¹⁴, la quale – pertanto – si configura, nel contesto del diritto UE, quale accordo misto (*mixed agreement*), che – sotto il profilo dell’adattamento del diritto interno – “vincola l’ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell’Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell’Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell’art. 117, comma 1, Cost.”¹¹⁵.

La Corte di giustizia dell’Unione europea, tuttavia, si è resa poco incline a valorizzare la Convenzione ONU, talora con esiti piuttosto dubbi. Il richiamo, in particolare, è alla sentenza *Glatzel* (2014), in cui la Corte ha dichiarato che la **Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili** non possa qualificarsi come parametro di legittimità delle norme impugnate (nella fattispecie, quelle recanti le soglie minime di acutezza visiva *ex* direttiva 2006/126/CE concernente la patente di guida).

“Ciò in quanto, secondo una giurisprudenza della Corte non esente da critiche, le norme degli accordi internazionali vincolanti per l’UE possono fungere da parametro di validità degli atti derivati solo se dotate di effetti diretti, e tale non sarebbe il caso della Convenzione ONU in questione”¹¹⁶.

È questa una chiave di lettura tutt’altro che condivisibile¹¹⁷, nonostante l’orientamento consolidato della CGUE¹¹⁸, tanto più ove si consideri che la norma della Convenzione richiamata, concernente il divieto generale di discriminazione, è espressamente qualificata come un obbligo direttamente applicabile alle Parti contraenti nel Commento Generale n. 4 (2016) del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Dunque, sebbene la Convenzione ONU sia divenuta “parte integrante” del diritto dell’Unione europea, essa non è dotata di efficacia diretta ma presenta un mero carattere programmatico, in quanto le sue disposizioni non sono incondizionate né sufficientemente chiare e precise e sono subordinate all’intervento di atti ulteriori che competono alle parti contraenti¹¹⁹.

Si tratta di un orientamento, come si è detto, da respingere, atteso che – secondo le consolidate acquisizioni della dottrina internazionalistica – la circostanza che una disposizione di un trattato internazionale sia o meno in grado di produrre effetti diretti non rileva ai fini della vincolatività della medesima.

Come nell’ordinamento interno, anche nell’ordinamento dell’Unione Europea, pertanto, dovrebbe sostenersi che la vincolatività di un accordo internazionale concluso dall’Unione prescinda dalla presenza in esso di norme idonee o inidonee a produrre un’efficacia diretta. Conseguentemente, le norme di accordi internazionali conclusi dall’Unione Europea dovrebbero sempre essere considerate alla stregua di parametri (interposti) di validità degli atti di diritto derivato.

La mancata adesione della Corte di Giustizia a questo orientamento, oltre che erronea, appare espressione di un paradossale “sovranismo giudiziario” europeo, che è d’ostacolo alla definizione di un compiuto sistema

¹¹³ Così P. ADDIS, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità: profili sostanziali e giurisprudenziali*, cit., 158.

¹¹⁴ La ratifica è avvenuta con la Decisione del Consiglio 2010/48/CE del 26 novembre 2009, depositata presso l’ONU soltanto il 23 dicembre 2010. La Convenzione è entrata in vigore nell’ordinamento dell’Unione il 22 gennaio 2011.

¹¹⁵ [Sent. 236/2012 della Corte costituzionale](#), punto 4.3 del Considerato in diritto. Sul tema, si rinvia a D. FERRI, *The conclusion of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities by the EC/EU: a constitutional perspective*, in *European Yearbook of Disability Law*, 2, 2010, 47 ss.

¹¹⁶ Così, nel ricostruire le argomentazioni della sentenza, N. LAZZERINI, *La Corte di Giustizia UE ed i principi della Carta dei diritti fondamentali nella sentenza Glatzel*, in [SIDI Blog](#), 4 giugno 2014.

¹¹⁷ Critiche, in tal senso, provengono da N. LAZZERINI, *La Corte di giustizia UE ed i principi della Carta dei diritti fondamentali nella sentenza Glatzel*, cit. e D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in [SIDI Blog](#), 7 febbraio 2017.

¹¹⁸ Cfr. anche sent. CGUE 18 marzo 2014, C-363/12.

¹¹⁹ Cfr. Corte di giustizia, sentenza dell’11 aprile 2013, *HK Danmark*, cause riunite C-335/11 e C-337/11; sentenza del 7 novembre 2013, *Z. v. A Government Department*, causa C-363/12, punti 88 e ss.; sentenza *Glatzel*, cit., punto 69.

di tutela multilivello aperto agli apporti delle convenzioni internazionali extra-Ue ed extra-Cedu e alla necessaria *cross-fertilization* dei diritti nell'ottica della progressiva armonizzazione intersistemica.

Lo stesso art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, inoltre, essendo ricondotto alla categoria dei "principi" e non a quella dei "diritti", è soggetto ad una "giustiziabilità limitata"¹²⁰, in considerazione della necessità, al fine di produrre pienamente effetti, di essere concretizzato in disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale¹²¹.

Tuttavia, vale la pena di evidenziare che effetto diretto è riconosciuto all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, il quale può essere invocato sia nei rapporti verticali sia nei rapporti orizzontali¹²².

Infine, va sottolineata anche l'importante funzione interpretativa da riconoscersi alla Convenzione ONU¹²³ con l'impegno dell'Unione europea a proseguirne l'attuazione anche attraverso la presentazione, nel 2021, di una strategia rafforzata sulla disabilità¹²⁴, che non potrà non tener conto anche della rinnovata sensibilità delle Istituzioni europee al tema della disabilità, come testimonia il principio 17 del Pilastro europeo dei diritti sociali dedicato all'"inclusione delle persone con disabilità"¹²⁵.

Può, allora, segnalarsi che, nel quadro più generale della tutela delle persone con disabilità, stia trovando una lenta affermazione tra i valori dell'ordinamento europeo anche l'inclusione scolastica. L'auspicio, in conclusione, è che questo processo evolutivo continui a svilupparsi, così da consentire a livello europeo uno scambio fruttuoso di buone prassi (a partire, proprio, da quelle italiane) necessario a che gli ordinamenti di altri Stati membri implementino gli strumenti di tutela nelle proprie legislazioni e ne diano concreta attuazione nelle rispettive prassi amministrative interne. *Nel prisma della dignità della persona umana.*

¹²⁰ V. art. 52, par. 5, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (e le relative Spiegazioni), secondo cui "Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti". Siffatta previsione è stata aggiunta nel testo della Carta dei diritti fondamentali così come novellato a Strasburgo nel 2007 e rappresenta il risultato di un compromesso raggiunto in seno alla seconda *Convention* incaricata della revisione della Carta dei diritti fondamentali, in ordine alla giustiziabilità dei diritti sociali in vista dell'equiparazione della Carta a fonte di rango primario, così come concretamente avvenuto grazie alla modifica dell'art. 6, par. 1, del TUE introdotta dal Trattato di Lisbona nel dicembre del 2007. In ordine alle criticità sollevate da tale distinzione, v. C. HILSON, *Rights and Principles in EU Law: A Distinction without Foundation?* in *Maastricht J. Eur. Comp. Law*, 2008, 193 ss.; S. PRECHAL, *Rights v. Principles, or How to Remove Fundamental Rights from the Jurisdiction of the Courts*, in J.W. De Zwaan, F.A. Nelissen (eds.), *The European Union. An Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum A.E. Kellerman*, The Hague, 2004, 177 ss.; L. GOLDSMITH, *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, in *Common Market Law Rev.*, 2001, 1201 ss.; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, VI ed., Torino, 2022, 427.

¹²¹ Per tale configurazione, v. sentenza *Glatzel*, cit., su cui si vedano C. BARNARD, *EU Employment Law and the European Social Model: The Past, the Present and the Future*, in *Current Legal Problems*, 2014, n. 1, 10 ss.; D. DENMAN, *The EU Charter of Fundamental Rights: How Sharp are its Teeth?* in *Judicial Rev.*, 2014, 160 ss.; C. O'BRIEN, *Driving down disability equality? Case C-356/12 Wolfgang Glatzel v Freistaat Bayern judgment of 2 May 2014*, in *Maastricht J. Eur. Comp. Law*, 2014, n. 4, 723-738; F. PICOD, *Conformité des exigences visuelles de la «directive permis de conduire» avec la Charte des droits fondamentaux*, in *La Semaine Juridique - édition générale*, 2014, n. 24, 1182 ss.

¹²² Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, ove, con riferimento al divieto di non discriminazione, si afferma che: "Sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, tale divieto è di per sé sufficiente a conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale nell'ambito di una controversia che li vede opposti in un settore disciplinato dal diritto dell'Unione". Sulla pronuncia, v. L. CAPPUCIO, *L'efficacia diretta orizzontale della Carta dei diritti fondamentali nella decisione Vera Egenberger*, in *Quad. cost.*, 2018, n. 3, 708-711.

¹²³ Corte di giustizia, sentenza *HK Danmark*, cit.; *Z. c. A Government Department*, cit.

¹²⁴ Così Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, Bruxelles, 14.01.2020, COM(2020) 14 final.

¹²⁵ "Le persone con disabilità hanno diritto a un sostegno al reddito che garantisca una vita dignitosa, a servizi che consentano loro di partecipare al mercato del lavoro e alla società e a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze". Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato e firmato dal Consiglio dell'UE, dal Parlamento europeo e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg, il 17 novembre 2017. Strumento non vincolante e per lo più ricognitivo dell'*acquis* europeo in materia sociale, il Pilastro fissa 20 principi che ruotano intorno a tre Capi: "Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro"; "Condizioni di lavoro eque"; "Protezione sociale e inclusione".