



LA CEDU DOPO I PRIMI 70 ANNI. ATTI DEL CICLO DI SEMINARI
PRESSO L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "G. D'ANNUNZIO" CHIETI -
PESCARA - 11 FEBBRAIO-23 APRILE 2021

4 A G O S T O 2 0 2 3

La CEDU e il diritto all'istruzione inclusiva delle persone con disabilità

di Alessandra Nepa

Ricercatrice in Diritto internazionale
Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara

La CEDU e il diritto all'istruzione inclusiva delle persone con disabilità*

di Alessandra Nepa

Ricercatrice in Diritto internazionale
Università degli Studi "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara

Abstract [It]: Il presente contributo si propone di inquadrare il diritto all'istruzione inclusiva nel diritto internazionale, con particolare riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU. All'interno di tale disamina, il caso *G.L. c. Italia* riveste un'importanza significativa, in quanto, oltre a rappresentare il caso più recente in materia, offre l'opportunità di riesaminare il modello sociale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità.

Title: The ECHR and the right of persons with disabilities to inclusive education

Abstract [En]: This contribution seeks to frame the right to inclusive education in international law and in the context of the ECHR, in which the case of *G.L. v. Italy*, besides being the most recent case on the subject, is in itself quite significant as it provides an opportunity to reconsider an approach to the right to education of persons with disabilities that seemed to have been abandoned by the Strasbourg judges, namely, the one based on the social model of disability.

Parole chiave: Diritto all'istruzione inclusiva, diritti dei disabili, diritti umani, diritto internazionale, giurisprudenza

Keywords: Right to inclusive education, rights of persons with disabilities, human rights, international law, case law

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. 2. L'istruzione delle persone con disabilità nel diritto internazionale: verso un sistema educativo inclusivo. 3. Il Consiglio d'Europa e la giurisprudenza della Corte EDU in materia di disabilità e istruzione. 4. Il caso *G.L. c. Italia*. 5. Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive

Negli ultimi tempi si è registrata una notevole presa di coscienza circa l'importanza cruciale che ha l'istruzione nel plasmare e far avanzare la nostra civiltà. L'istruzione non è solo il mezzo per acquisire conoscenze, ma il fulcro del progresso sociale, culturale ed economico della società¹. Nella visione contemporanea, l'istruzione incoraggia l'inclusione, l'uguaglianza e la mobilità sociale per tutte le persone, comprese quelle con disabilità. Ciononostante, per molti bambini affetti da disabilità, l'accesso ad un'educazione inclusiva è ancora oggi negato o comunque ostacolato da diversi fattori, tra cui le limitazioni delle risorse, la mancanza di personale qualificato e consapevole, l'assenza di strutture adeguate e la persistente discriminazione sociale verso tali soggetti².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Tra le citazioni più famose, ricordiamo quella di Nelson Mandela (1918-2013) secondo il quale "l'istruzione è l'arma più potente che puoi usare per cambiare il mondo".

² Dei numerosi rapporti e studi di organizzazioni internazionali, NGOs e studiosi si segnalano, a titolo esemplificativo: S. BUCKUP, *The price of exclusion: the economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, ILO Working Papers, International Labour Organization, 2009; World Health Organization and World Bank, *World Report on*

Non a caso, gli Stati si trovano ad affrontare le sfide innescatesi a causa di un profondo pregiudizio ancora radicato nella nostra società, il quale ha perpetuato per lungo tempo la stigmatizzazione e l'esclusione delle persone con disabilità³. Fino a pochi decenni fa, infatti, anche nei paesi più sviluppati e democratici, gli studenti con disabilità venivano esclusi dall'istruzione nelle scuole ordinarie, alimentando uno stigma e un divario sociale ancora oggi attuale.

Da un punto di vista giuridico, il diritto all'istruzione costituisce un diritto umano fondamentale riconosciuto in numerosi strumenti giuridici internazionali tra cui la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo⁴, il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali⁵ e la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia⁶. Questi documenti sanciscono l'obbligo degli Stati di garantire l'accesso universale, equo, e di qualità all'istruzione. Anche numerosi strumenti regionali⁷, incluso il Protocollo n. 1 della CEDU, anche se in una forma più sintetica e generica⁸, nonché diversi trattati internazionali settoriali⁹, tra cui la Convenzione sui diritti delle persone disabili¹⁰, si occupano più o meno puntualmente delle varie componenti del diritto all'istruzione¹¹.

Disability, 2011; UNICEF, *Combating the Costs of Exclusion for Children with Disabilities and their Families*, New York, 2021. In dottrina, si segnala, G. DE BECO, *the Right to 'Inclusive' Education*, in *Modern Law Review*, 2022, p. 1335.

³ UNESCO, *The Right to Education for Persons with disabilities: Overview of the Measures Supporting the Right to Education for Persons with Disabilities reported on by Member States*, Parigi, 2015.

⁴ Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata a New York il 10 dicembre 1948, art. 26 : "1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli".

⁵ Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali adottato sotto l'egida delle Nazioni Unite a New York il 16 dicembre 1966, artt. 13 e 14 che riconoscono il diritto all'istruzione per tutti. Pur non facendo esplicito riferimento alle persone con disabilità, questi articoli costituiscono le uniche disposizioni vincolanti che, seppure non espressamente, riconoscono il diritto all'istruzione dei disabili nel diritto internazionale convenzionale del tempo.

⁶ La *Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la Legge n. 17. La Convenzione dedica numerose disposizioni al diritto all'istruzione (in particolare si vedano gli artt. 28 e 29) e per la prima volta si rivolge direttamente ai minori affetti da disabilità (art. 23).

⁷ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (o *Carta di Nizza*) proclamata il 7 dicembre 2000 e riproclamata il 12 dicembre 2007 da Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione (art. 14), *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, adottata a Nairobi il 28 giugno 1981 (art. 17), *Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali* (o anche *Protocollo di San Salvador*) adottato a El Salvador il 17 novembre 1988 (art. 13).

⁸ Protocollo n. 1 alla CEDU, art. 2.1 il quale infatti, come vedremo più avanti, si limita a prevedere che "il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno".

⁹ *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, Assemblea Generale, 21 dicembre 1965, artt. 5 e 7; *Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, Assemblea Generale, 18 dicembre 1979, Art. 10; *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie*, Assemblea Generale, 18 dicembre 1990, artt. 30, 43, 45.

¹⁰ *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 13 Dicembre 2006, entrata in vigore sul piano internazionale il 3 Maggio 2008 e ratificata e resa esecutiva dall'Italia con Legge 3 marzo 2009, n. 18, art. 24.

¹¹ Il diritto all'istruzione ha principalmente due volti, in quanto include obblighi sia negativi che positivi in capo allo Stato. Da una parte, tale diritto garantisce che tutti abbiano accesso all'istruzione senza ostacoli da parte delle autorità

Il primo ostacolo, rispetto all'effettivo godimento del diritto all'istruzione da parte degli individui affetti da disabilità, è rappresentato dalla discriminazione sistemica e strutturale che gli appartenenti a questo gruppo vulnerabile hanno subito per lungo tempo. Tale discriminazione non si basa direttamente sulla disabilità in sé, ma piuttosto sulle strutture sociali, politiche ed economiche che creano svantaggi a tali categorie di soggetti e che di fatto costituiscono degli ostacoli alla piena ed equa partecipazione degli stessi alla società.

Anche qualora le persone affette da disabilità non siano discriminate direttamente, è possibile rilevare la presenza di norme, di politiche e di pratiche istituzionali che escludono o limitano tali soggetti e, quindi, di strutture sociali ed economiche che possono creare delle vere e proprie disuguaglianze nei contesti più svariati, da quello lavorativo a quello sanitario, da quello giudiziario a quello educativo. Negli ultimi decenni si è fatta sempre più evidente la crescente consapevolezza da parte della società circa i diritti e i bisogni delle persone con disabilità, tanto che questo campo ha acquisito i connotati di una vera e propria disciplina, meritevole di autonomo approfondimento¹². Giova inoltre considerarsi che i diritti delle persone con disabilità si sono inseriti a fatica nel quadro giuridico del diritto internazionale in materia di diritti umani. In un primo momento, infatti, questi sono stati riconosciuti principalmente come diritti sociali, caratterizzati – a differenza dei diritti civili e politici¹³ – da una marcata dipendenza dalle risorse economiche disponibili; solo di recente sono state adottate misure positive atte a garantire alle persone con disabilità il pieno godimento dei diritti umani in senso ampio, ivi compresi i diritti civili e politici,

nazionali, e ciò include il diritto di scegliere liberamente quali convinzioni religiose e filosofiche seguire; dall'altra parte, però, tale diritto può essere garantito solo se lo Stato si adopera attivamente per fornire un sistema educativo e scolastico a cui accedere. Si vedano, tra i tanti, K. BEITER, *The Protection Of The Right To Education By International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004; J. GERARDS, *The Right to education*, in J. GERARDS (a cura di), *Fundamental Rights: The European and International Dimension*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp. 425 ss.

¹² È solo a partire dagli anni settanta che iniziamo a trovare disposizioni specifiche riguardanti le persone con disabilità nei documenti programmatici e negli atti di *soft law* a livello internazionale. Si veda ad esempio la *Dichiarazione sui diritti dei ritardati mentali* adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la *Risoluzione n. AG/RES/2856, (XXVI)*, il 20 dicembre 1971. Un riferimento ai minori disabili si può trovare poi nella *Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 1989*, all'art. 23. Prima di allora, negli accordi internazionali sui diritti umani non vi era alcun riferimento ai diritti delle persone con disabilità, mentre negli atti non vincolanti si potevano trovare tuttalpiù riferimenti indiretti al tema della disabilità. A partire dagli ottanta in particolare si assiste all'emergere di organizzazioni per i diritti delle persone con disabilità a livello internazionale per poi arrivare al movimento *human-rights based* in materia di disabilità. Sul punto T. DEGENER, A. BEGG, *From invisible citizens to agents of change: a short history of the struggle for the recognition of the rights of persons with disabilities at the United Nations*, in T. DEGENER, A. BEGG, *The United Nations Convention on the rights of persons with disabilities. A commentary*, Springer, Cham, 2017, pp. 4 ss.

¹³ L. B. WADDINGTON, *Evolving Disability Policies: from Welfare to Rights. An International Trend from a European Perspective*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, n. 19/2, 2001, pp. 139-162.

Tra i numerosi lavori sulla contrapposizione tra diritti di prima e seconda generazione si segnala: H. J. STEINER, P. ALSTON, *International human rights in context. Law, politics, Moral*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

ponendo le stesse su un piano di parità con gli altri individui¹⁴. Con riferimento al diritto all'istruzione¹⁵, il riconoscimento dei diritti umani dei disabili ha fatto emergere il tema dell'educazione inclusiva che è infatti sempre più frequentemente oggetto di dibattito in Italia e a livello internazionale¹⁶. L'istruzione o educazione inclusiva¹⁷ – che mira a creare un ambiente educativo accogliente, rispettoso e che valorizzi la diversità degli studenti, in modo che tutti possano raggiungere il loro pieno potenziale – non solo costituisce un diritto umano fondamentale sancito a livello internazionale, ma al contempo rappresenta un obiettivo cruciale per lo sviluppo sostenibile. Il diritto all'istruzione assume così una natura moltiplicatrice, in quanto concorre alla effettiva fruizione e alla realizzazione di altri diritti fondamentali e influisce positivamente su diversi aspetti della vita degli individui, incarnando così le qualità di indivisibilità e interdipendenza che caratterizzano il sistema di tutela dei diritti umani a livello internazionale¹⁸.

La stessa Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU, adottata nel 2015, ha posto un forte accento sull'importanza dell'istruzione inclusiva e di qualità, come uno dei propri obiettivi di sviluppo sostenibile (Obiettivo 4)¹⁹. Proprio con riferimento al diritto all'educazione, la Relatrice speciale ONU sul diritto

¹⁴ I diritti delle persone con disabilità non vengono così classificati come diritti di prima, seconda, terza o quarta generazione, come avviene con altre categorie di diritti umani, ma costituiscono una specificazione ulteriore di singoli diritti che comporta inevitabilmente ad una moltiplicazione dei diritti riconosciuti e ostacola in parte una comprensione sistematica della loro portata a livello universale. Tale complessità tuttavia è intrinseca dell'ordinamento internazionale stesso.

¹⁵ Nella classificazione dei diritti umani in generazioni, si è potuto constatare che “*the right to education is probably the only right that reveals aspects falling under all three generations*”: M. NOWAK, *The Right to Education*, in A. EIDE, C. KRAUSE, AND A. ROSAS (a cura di), *Economic Social and Cultural Rights: A Textbook*, Martinus Nijhoff, The Hague, 2001, p. 252.

¹⁶ Appare impraticabile fornire una definizione universale di istruzione inclusiva. Tuttavia, è possibile dedurne un nucleo imprescindibile mediante un procedimento di esclusione, volto ad evidenziare gli elementi non inclusivi, in particolare riferendosi alle prassi di discriminazione, segregazione e anche di integrazione. Sul punto si veda R. CERA, *National Legislations on Inclusive Education and Special Educational Needs of People with Autism in the Perspective of Article 24 of the CRPD*, in V. DELLA FINA, R. CERA (a cura di), *Protecting the Rights of People with Autism in the Fields of Education and Employment, International, European and National Perspectives*, Springer Open, Cham, 2015, pp. 80-81. Da ultimo ha fatto discutere la decisione del Comitato europeo dei diritti sociali nel caso *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) et Inclusion Europe c. Belgio*, 7 febbraio 2021 su cui si tornerà più avanti; tra i numerosi commenti si veda ad esempio: M. SPINOY - K.J. WILLEMS, *FIDH and Inclusion Europe v. Belgium: Chronicle of a Conviction Foretold*, in *EJIL:Talk!*, 24 febbraio 2021.

¹⁷ Nel presente contributo si tratterà indistintamente di educazione e istruzione anche se il concetto di *education* in senso ampio include tutte le fasi dello sviluppo e della vita dell'uomo e va al di là del mero contesto formale dell'istruzione scolastica. Ci si riferisce in sostanza a quel processo che abbraccia la formazione globale di ogni essere umano e non solo la trasmissione di conoscenze e abilità specifiche.

¹⁸ In tal senso si esprime il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite nel *General Comment n. 13, The Right to education*, (Art. 13 of the Covenant), 8 December 1999, E/C.12/1999/10, par. 1 in cui afferma che l'istruzione è “*both a human right in itself and an indispensable means of realizing other human rights*” nonché “*the primary vehicle by which economically and socially marginalized adults and children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities*”.

¹⁹ ONU, Assemblea Generale, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 ottobre 2015, A/RES/70/1. L'obiettivo prevede l'accesso universale all'istruzione, l'eliminazione delle disuguaglianze nell'accesso all'istruzione, e la promozione di competenze pertinenti e di alta qualità per tutti gli studenti, in particolare i gruppi vulnerabili. L'istruzione inclusiva promuove anche la diversità, la tolleranza e il rispetto per gli altri. Attraverso l'interazione con persone provenienti da background diversi, gli individui imparano a comprendere e apprezzare le

all'istruzione ha raccomandato agli Stati di riconoscere che la diversità culturale è una caratteristica fondamentale delle società contemporanee che si deve riflettere anche sui vari livelli del sistema educativo dei singoli Stati e che deve ricomprendere tutte le forme di diversità, non solo quella linguistica, etnica e religiosa, ma anche quella sociale, legata ad esempio a situazioni quali la povertà o la disabilità²⁰.

Le difficoltà riscontrate dagli Stati nel garantire un'istruzione adeguata agli studenti con disabilità si sono acuite con l'avvento dell'emergenza da *Covid-19* e del conseguente *lockdown*. Ciò ha rappresentato una vera e propria sfida per l'istruzione, soprattutto per quanto riguarda l'inclusione di tali particolari categorie di studenti nell'istruzione ordinaria.

In questo difficile contesto, nel settembre 2020, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha adottato una decisione nel caso *G.L. contro Italia*, che ha segnato una tappa decisiva in tema di inclusione e integrazione scolastica, sottolineando l'importanza di concepire la scuola come un ambiente che risponde alle esigenze di tutti i minori, specialmente di quelli con bisogni educativi speciali²¹.

Nonostante la Convenzione europea dei diritti umani (d'ora in avanti CEDU) non contenga disposizioni specifiche per la tutela delle persone disabili, i giudici di Strasburgo hanno svolto un ruolo fondamentale nel promuovere e ampliare i diritti di tali individui. La Corte EDU ha, infatti, progressivamente introdotto – anche se non sempre in modo consistente – numerose innovazioni, ampliando sempre più la portata e l'applicazione dei testi convenzionali nei confronti di questo gruppo vulnerabile soprattutto in materia di istruzione. Il diritto all'istruzione è oggetto delle pronunce della Corte di Strasburgo sin dagli anni Sessanta²², ma il caso specifico delle persone con disabilità è stato sollevato solo di recente e inizialmente solo ai sensi dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 relativo al diritto all'istruzione singolarmente considerato, e non in relazione al divieto di discriminazione ex art. 14 CEDU²³.

Il presente contributo mira ad inquadrare il diritto all'istruzione inclusiva nel diritto internazionale e in particolare nel contesto della giurisprudenza della Corte EDU, in cui il caso *G.L. contro Italia*, oltre ad essere il più recente in materia, è anche particolarmente significativo. Con la sentenza poc'anzi richiamata si riprende, infatti, un approccio al diritto all'istruzione di persone con disabilità che sembrava essere stato

differenze, contribuendo a costruire società più aperte e inclusive. Si veda inoltre il UN Flagship Disability and Development Report, *Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities*, New York, 2019 richiesto dalla Assemblea generale con la risoluzione A/RES/69/142, pp. 91-92;

²⁰ Rapporto della relatrice speciale sul diritto all'istruzione Koumbou Boly Barry del 16 aprile 2021, “*Right to education: the cultural dimension of the right to education, or the right to education as a cultural right*”, p. 16.

²¹ Corte EDU, Sez. I, *G.L. c. Italia*, 10 settembre 2020, ric. 59751/15.

²² Corte EDU, *Caso “relativo ad alcuni aspetti del regime linguistico nell'insegnamento in Belgio” c. Belgio*, 23 luglio 1968, ric. 1474/62, 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64.

²³ Sul punto si tornerà più avanti. Si anticipa, tuttavia, che la seconda la ex Commissione era necessario conferire alle autorità competenti un ampio spazio di discrezionalità riguardo all'ottimale impiego delle risorse disponibili, nel complesso interesse dei minori affetti da disabilità. Pur riconoscendo l'ampia diffusione dell'opinione che, quando possibile, gli alunni disabili dovessero ricevere istruzione in compagnia dei loro coetanei, nell'ottica dell'inclusione, si riconosceva altresì che tale approccio non poteva essere applicato a tutti i minori disabili.

abbandonato dai giudici di Strasburgo, vale a dire quello che si rifà al modello sociale di disabilità e che deriva, in particolare, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, la quale sotto più punti di vista ha contribuito a plasmare le decisioni e le interpretazioni della Corte. Si avrà così l'opportunità di soffermarsi sul sistema internazionale di tutela dei diritti umani che, seppur frammentato, è in grado di far interagire e coesistere i molteplici strumenti internazionali, sia universali che regionali, facendo operare gli stessi all'interno di un sistema normativo integrato che, con riguardo al tema oggetto di analisi, si adopera per l'inclusione applicata all'istruzione.

Orbene, la pronuncia relativa al caso *G.L. c. Italia* offre preziosi spunti di riflessione, in quanto foriera di nuovi sviluppi positivi, ma altresì connotata da aspetti critici e problematici, che ci si riserva di esaminare nel presente contributo.

2. L'educazione delle persone con disabilità nel diritto internazionale: verso un sistema educativo inclusivo

Al fine di offrire un'analisi puntuale delle sentenze della Corte EDU riguardanti l'istruzione inclusiva, risulta pertinente fornire una panoramica sintetica, seppur non esaustiva, sul contesto internazionale al fine di tracciare le principali evoluzioni in materia.

Secondo un risalente approccio all'istruzione dei disabili, questi ultimi necessitano di un ambiente educativo separato e specifico per poter ricevere un'educazione adeguata e personalizzata. Si tratta della c.d. *educazione speciale*, ormai ritenuta dai più obsoleta e superata, la quale insiste sul fatto che gli istituti specializzati siano gli unici in grado di fornire ai disabili le risorse, le attrezzature, gli insegnanti e gli specialisti necessari per soddisfare le esigenze educative degli stessi. Alcuni autori, infatti, sostengono che solo un simile ambiente permetterebbe agli studenti con disabilità di sentirsi accettati e inclusi, migliorando così la loro autostima e il loro apprendimento²⁴. Questo approccio, tuttavia, rischia di portare alla segregazione di tali categorie di studenti dal resto della società e di impedire loro di interagire con i loro coetanei, limitandone le opportunità di sviluppo sociale e personale.

²⁴ R. COLKER, *When is Separate Unequal? A Disability Perspective*, Cambridge, 2009, p. 80. ANASTASIOU - M. GREGORY - J. KAUFFMAN, *Articolo 24* in I. BANTEKAS - M. STEIN - D. ANASTASIOU (a cura di), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, OUP, Oxford, 2018, pp. 686-694. Il punto di vista espresso da tali autori è basato sull'idea che per raggiungere un'uguaglianza effettiva, le situazioni di disuguaglianza devono essere affrontate in modo diseguale. Nello specifico, sostengono che i bambini con disabilità hanno esigenze educative diverse rispetto ai bambini senza disabilità e che un sistema educativo uguale per tutti potrebbe aumentare le disuguaglianze invece di ridurle. Secondo questa prospettiva, insegnare ai bambini con disabilità all'interno di una struttura educativa separata permetterebbe di prendere maggiormente in considerazione le loro specifiche esigenze. In altre parole, un ambiente scolastico specializzato potrebbe fornire le risorse e il supporto necessari per soddisfare le necessità individuali dei bambini con disabilità, contribuendo così a ridurre le disuguaglianze educative.

Partendo dalle critiche a questo primo approccio, si è fatto strada in dottrina e nei fora nazionali e internazionali un modello molto più inclusivo del diritto all'istruzione dei disabili il quale, tra le altre cose, predilige il ricorso alle scuole ordinarie.

Questa nuova concezione si fonda su un assunto di vasta portata che implica l'imperativo ineludibile di adottare provvedimenti specifici volti a garantire l'accesso all'istruzione per gruppi di studenti vulnerabili, quali ad esempio i membri di minoranze, le popolazioni indigene e gli individui con disabilità²⁵. Gli strumenti normativi internazionali hanno così cominciato a vietare sempre più frequentemente forme di segregazione, assimilazione forzata e confinamento, preferendo, a queste ultime, modelli inclusivi di società nel rispetto di tutte le forme di diversità in cui sono le strutture sociali ed istituzionali a doversi adeguare alle specifiche esigenze di tali gruppi vulnerabili, e non viceversa²⁶. Seguendo questo orientamento, l'integrazione dei disabili nelle strutture scolastiche ordinarie viene a distinguersi dal concetto di inclusione, se questa scelta non è accompagnata da altre misure specifiche volte a garantire un inserimento adeguatamente supportato²⁷.

Tra i primi documenti che hanno riconosciuto l'istruzione inclusiva come un diritto umano fondamentale e un elemento essenziale per realizzare l'obiettivo dell'"istruzione per tutti", emerge la Dichiarazione di Salamanca dell'UNESCO sul diritto all'educazione inclusiva, emanata durante la Conferenza mondiale sull'educazione per bisogni speciali tenutasi a Salamanca nel 1994²⁸. Questa dichiarazione sostiene in modo inequivocabile l'educazione inclusiva e dunque il diritto di ogni studente, a prescindere dalle proprie abilità o disabilità, di ricevere un'educazione di qualità all'interno di istituzioni scolastiche ordinarie e ambienti di apprendimento inclusivi²⁹. In tale documento, si pone l'accento sulla necessità di affrontare

²⁵ P. PUSTORINO, *Economic Social and Cultural Rights*, in P. PUSTORINO, *Introduction to International Human Rights Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2023, p. 219 in cui si afferma che gli Stati hanno l'obbligo di garantire un sostegno specifico effettivo nelle scuole ordinarie per le persone con disabilità, al fine di prevenire qualsiasi forma di discriminazione. Tuttavia, se a causa della gravità o delle caratteristiche particolari della malattia non fosse possibile includere l'individuo con disabilità nell'istruzione ordinaria, lo Stato può ricorrere a istituti scolastici specializzati nel trattamento di specifiche disabilità, senza che ciò rappresenti un impedimento.

²⁶ *Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche*, Assemblea Generale, Risoluzione n.47/135 del 18 dicembre 1992, art. 4; *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni*, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Ris. 61/295, 13 settembre 2007, art. 14, *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie*, art. 45(3).

²⁷ L'istruzione inclusiva non si contrappone solo alla segregazione scolastico ma anche alla mera integrazione che richiede allo studente di adeguarsi al sistema in cui viene inserito. In tal senso L. POLI, *Sistemi scolastici inclusivi tra empowerment delle persone con disabilità ed 'educazione alla diversità'*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, Vol. 15/2, p. 503.

²⁸ UNESCO, *Dichiarazione di Salamanca sui principi, le politiche e le pratiche in materia di educazione e di esigenze educative speciali*, 1994. Prima della Dichiarazione, le Nazioni Unite adottarono le *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for People with Disabilities* nel 1991: UN Doc. A/RES/48/96 del 20/12/1993. Tuttavia, quest'ultimo strumento, pur riconoscendo che le persone con disabilità devono essere considerate come partecipanti uguali agli altri all'interno del sistema scolastico, abbracciano un approccio più integrativo che inclusivo, che sembrerebbe non rompere totalmente con la concezione tradizionale di disabilità.

²⁹ *Ibid.* La Dichiarazione di Salamanca riconosce l'importanza vitale di fornire un adeguato sostegno e adattamenti per soddisfare le diverse esigenze degli studenti, compresi coloro che presentano disabilità, all'interno delle normali strutture educative, proclamando che "le persone con bisogni educativi speciali devono avere accesso alle scuole regolari che devono accoglierle".

le barriere che impediscono l'inclusione – promuovendo modifiche nelle politiche educative e favorendo l'adozione di pratiche inclusive a tutti i livelli del sistema scolastico – e di istituire un sistema di responsabilità condivisa tra governi, istituti scolastici, educatori, genitori e comunità, che devono lavorare congiuntamente per creare ambienti educativi che rispettino e valorizzino la diversità.

La Dichiarazione di Salamanca dell'UNESCO, nonostante costituisca un atto di *soft law*, ha svolto indubbiamente un ruolo di primaria rilevanza nella promozione e nella diffusione dell'educazione inclusiva su scala mondiale, esercitando un impatto significativo sulle politiche e sugli atti adottati in numerosi Paesi e nei consessi internazionali³⁰.

Circa due decenni più tardi, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) ha dato seguito ai principi enunciati nella Dichiarazione di Salamanca – successivamente ribaditi nel *Dakar Framework for Action*³¹ – così conferendo una base giuridicamente vincolante ai diritti delle persone con disabilità e alla promozione dell'inclusione e dell'uguaglianza³². La CDPD ha costituito una risposta alle violazioni dei diritti umani subite dalle persone con disabilità in tutto il mondo e pertanto sulla sua adozione si è generata una aspettativa estremamente elevata³³. Durante il processo di negoziazione si sono scatenate reazioni intense da parte degli Stati e della società civile, soprattutto a causa della diversità degli approcci nella scelta tra istruzione speciale e tradizionale e tra integrazione e

nell'ambito di una pedagogia incentrata sul bambino e in grado di soddisfare tali bisogni? e che solo includendo i minori nelle scuole regolari con tale approccio sarà possibile gli atteggiamenti discriminatori, creare comunità accoglienti, costruire una società inclusiva e realizzare l'istruzione per tutti (Dichiarazione n. 2)

³⁰ A. S. KANTER – M. DAMIANI – B. FERRI, *The Right to Inclusive Education Under International Law: Following Italy's Lead*, in *Journal Of International Special Needs Education*, n. 17, 2014, pp. 21-31. Questo testo costituisce una guida imprescindibile che sostiene il principio dell'uguaglianza di accesso, partecipazione e opportunità nell'ambito dell'istruzione per ogni studente, indipendentemente dalle proprie caratteristiche o circostanze personali; sull'importanza degli strumenti di *soft law* nel diritto internazionale si veda, tra molti, B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, XII ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 47-49.

³¹ United Nations, *Dakar framework for action*, *World Education Forum* in Dakar, Senegal, 26-28 aprile 2000. Tale documento riconosce che l'educazione è un diritto umano fondamentale e che è necessario per affrontare i gravi problemi del mondo, tra cui la povertà e la guerra. Insieme alla dichiarazione di Salamanca costituisce la base del diritto all'educazione inclusiva così come previsto dalla CDPD. In tal senso anche A. S. KANTER – M. DAMIANI – B. FERRI, *The Right to Inclusive Education ...*, cit., pp. 21 ss.

³² Si segnalano, *ex multis*: 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. 34/2, 2007, pp. 563-619; R. KAYESS, P. FRENCH, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Law Review*, Vol. 8, 2008, pp. 1-34; F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2008, pp. 534-559; O. M. ARNARDÓTTIR, G. QUINN (a cura di), *The UN Convention on the Human Rights of Persons with Disabilities, European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009; V. DELLA FINA, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in C. COLAPIETRO, A. SALVIA (a cura di) *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 297 ss.; V. DELLA FINA, A. CERA, G. PALMISANO (a cura di), *The United Nations Convention on the rights of persons with disabilities. A commentary*, Springer, Cham, 2017.

³³ B. BYRNE, *Hidden contradictions and conditionality: conceptualisations of inclusive education in international human rights law*, in *Disability & Society*, vol. 28/2, 2013, p. 239 nonché L. WADDINGTON, *Breaking new ground: The implications of ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European community*, in O.M. ARNARDÓTTIR, G. QUINN (a cura di), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, cit., pp. 110 ss.

inclusione³⁴. Scopo della Convenzione, ai sensi dell'art. 1, è “*promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità*” in quanto “*presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri*”³⁵. Già da tale definizione di disabilità emerge l'intento di superare il paradigma medico della disabilità – che pone l'accento sull'individuo e sulla sua condizione di menomazione psichica e/o fisica da curare e correggere – per abbracciare il modello “sociale-contestuale” nella cui prospettiva la disabilità non è una condizione intrinseca dell'individuo, ma piuttosto una costruzione sociale basata sulle barriere che impediscono alle persone con disabilità di partecipare pienamente alla società³⁶.

Le previsioni sostanziali della Convenzione riflettono perfettamente questo nuovo approccio che viene definito come il *modello dei diritti umani della disabilità* dal Comitato CDPD, il quale rileva che esso, in un certo senso, va oltre il modello sociale, incorporando una prospettiva più ampia che riguarda tutti i diritti umani e le relative complessità, affrontando le discriminazioni strutturali e promuovendo la valorizzazione della diversità umana³⁷. Assistiamo così a un vero e proprio cambiamento di paradigma in cui la disabilità può costituire “*one of several layers of identity*”³⁸: le condizioni di disabilità perdono la

³⁴ All'interno del Comitato ad hoc, si manifestarono diverse opinioni riguardo all'inclusione dei bambini con disabilità nel sistema educativo ordinario: alcuni sostenevano che l'inclusione nel sistema educativo generale dovesse essere la norma, permettendo l'accesso a sistemi speciali solo in circostanze in cui il sistema ordinario fosse chiaramente inadeguato. Al contrario, altri sostenitori ritenevano che il sistema educativo speciale dovesse essere preferito rispetto a quello tradizionale in tutte le situazioni. Sul processo negoziale della Convenzione e sul lavoro del Working Group istituito dalla Comitato ad hoc su incarico dell'Assemblea Generale ONU per la redazione del testo preparatorio si veda pp. 143-145. Si veda inoltre V. DELLA FINA, *I lavori preparatori della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in S. MARCHISIO, R. CERA, V. DELLA FINA (a cura di) *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Aracne, Roma, 2010; T. DEGENER, A. BEGG, *From invisible citizens ...*, in T. DEGENER, A. BEGG, *The United Nations Convention on the rights of persons with disabilities, cit.*, pp. 16 - 36; G. PALMISANO, *Il diritto delle persone con disabilità a una vita indipendente e all'inclusione sociale*, in A. DI BLASE, G. BARTOLINI, M. SOSSAI (a cura di), *Diritto internazionale e valori umanitari*, RomaTre Press, Roma, 2019, pp. 143-145.

³⁵ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD), Articolo 1 para 1 e 2.

³⁶ CDPD, Preambolo: “*Disability is an evolving concept and that disability results from the interaction between persons with impairments and attitudinal and environmental barriers that hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others*”. Sono le barriere sociali, fisiche, legali e attitudinali a rappresentare le principali cause della limitazione della partecipazione delle persone con disabilità nella società. Il modello sociale al contrario afferma che le persone con disabilità sono spesso escluse dalla piena partecipazione alla società a causa di barriere sociali, culturali e fisiche, quali ad esempio l'accesso limitato al trasporto pubblico, la mancanza di infrastrutture accessibili, le norme sociali che non tengono conto delle esigenze delle persone con disabilità e la discriminazione. In sintesi, il modello sociale di disabilità promuove un cambiamento di paradigma rispetto alla disabilità, passando da una prospettiva basata sull'individuo a una prospettiva basata sul contesto sociale e inoltre riconosce la diversità delle persone con disabilità e l'importanza di valorizzare le loro esperienze e competenze. Ciò implica che le persone con disabilità devono essere coinvolte in tutte le decisioni che riguardano la loro vita e il loro futuro, e che devono avere accesso all'istruzione inclusiva, al lavoro, ai servizi sanitari e all'accessibilità in modo che possano partecipare pienamente alla società. Si veda inoltre A. BRODERICK, *Emerging Trends In The Jurisprudence Of The European Court Of Human Rights: The Right To Education For Persons With Disabilities*, in G. DE BECO, S. QUINLIVAN, J. LORD (a cura di), *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge Disability Law and Policy Series, CUP, Cambridge, 2019, p. 431.

³⁷ T. DEGENER, *Disability in a Human Rights Context*, in *Laws MDPI*, n.5/2016, pp. 1-24.

³⁸ CDPD Committee, *General comment N. 6 on Equality and non-discrimination*, UN Doc: CRPD/C/GC/6, 2018, para. 11.

connotazione negativa sopra descritta, venendo valorizzate come parte della diversità umana³⁹. Se prima, dunque, era la stessa disabilità ad essere vista come una condizione negativa o una limitazione delle capacità individuali, in questa nuova ottica – che in parte riprende anche la nuova classificazione proposta dall’OMS nel 2001⁴⁰ – l’accezione negativa si sposta sulle barriere presenti nella società che portano ad uno svantaggio intersezionale e strutturale, da eliminarsi attraverso l’adozione di misure positive per promuovere l’uguaglianza e l’inclusione⁴¹.

La Convenzione pare così concentrarsi sulle forme di discriminazione sistemica e strutturale nei confronti delle persone con disabilità; inoltre, nel configurare la condizione di disabilità come situazione umana, dimostra chiaramente l’interconnessione tra i diritti civili e politici da una parte e i diritti economici, sociali e culturali dall’altra. Vi sono numerose disposizioni che, nell’intento di superare le barriere e favorire la piena partecipazione delle persone con disabilità alla società, incorporano entrambe queste categorie di diritti. Segnatamente, si rinviene l’affermazione del diritto alla vita indipendente, all’istruzione inclusiva, all’accesso all’occupazione, ai servizi sanitari e all’accessibilità⁴².

L’inclusione delle persone con disabilità nella società passa, quindi, da mero obiettivo a principio in grado di disegnare i contorni delle disposizioni sostanziali della Convenzione ONU e di conseguenza degli obblighi in capo agli Stati che ne sono vincolati⁴³. Con riferimento al diritto all’istruzione, quanto detto si riflette nell’articolo 24 secondo cui gli Stati parti devono garantire “*un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l’arco della vita*”, fornendo ad ogni studente gli accomodamenti ragionevoli con riferimento alle necessità dello stesso⁴⁴.

³⁹ Di simile avviso J. C. LLORENS, *Diritti umani e diversità nelle abilità individuali: dalla discriminazione alla inclusione*, in *Ragion Pratica*, 1/2011, p. 209, il quale nota infatti che “è indubbio che si sia intrapreso un percorso verso la considerazione generale del valore della diversità quale strumento di arricchimento, così come della necessità che in seno alle società che aspirano all’integrazione e all’inclusione, agli individui che partano da una condizione di disuguaglianza sia garantito il pieno esercizio di tutti i diritti” affermando poi che la Convenzione riconosce che “*tutti noi siamo differenti*» ed in ciò, uguali davanti al diritto”.

⁴⁰ OMS, *Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute*: ICF, 2001.

⁴¹ A. BRODERICK, *Transforming Hearts and Minds Concerning People with Disabilities: Viewing the UN Treaty Bodies and the Strasbourg Court through the Lens of Inclusive Equality*, in *Erasmus Law Review*, n.3/2020, p. 116.

⁴² CDPD, preambolo. Tra i numerosi commenti alla convenzione v. F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili...*, cit.; G. QUINN AND T. DEGENER, *Human Rights and Disability, The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, United Nations Press, New York e Ginevra, 2002, p. 14; N. FOGGETTI, *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: Convenzione delle Nazioni Unite del 13 Dicembre 2006*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n.2/2009, pp. 98-111; I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (a cura di), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities...*, cit.

⁴³ G. PALMISANO, *Il diritto delle persone con disabilità a una vita...*, cit., p. 142, secondo il quale “uno dei principi-guida della Convenzione è quello dell’autonomia individuale delle persone con disabilità e della loro effettiva inclusione all’interno della società” che “non si presenta soltanto come un ideale di fondo e un orizzonte di senso. Esso assume un valore giuridico ben più pregnante e riempie di contenuto una serie di disposizioni e di obblighi imposti agli Stati parti.”

⁴⁴ Il testo dell’articolo 24 della Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità (CDPD) risulta caratterizzato da una notevole complessità e dettaglio. Per ulteriori considerazioni si v. R. KAYESS, *Drafting Article 24 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in G. DE BECO, S. QUINLIVAN, J. LORD (a cura di), *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge Disability Law and Policy Series, CUP, Cambridge, 2019, pp. 122 ss.; G. DE

All'interno di tale disposizione risalta chiaramente la rilevanza degli accomodamenti ragionevoli individualizzati⁴⁵, ossia delle misure necessarie e appropriate che devono essere adottate in base alle esigenze e alle circostanze specifiche di ciascun individuo, purché però non impongano agli Stati un carico eccessivo o sproporzionato⁴⁶. Gli accomodamenti ragionevoli rappresentano pertanto lo strumento attraverso il quale si concretizza il principio di eguaglianza sostanziale⁴⁷, poiché garantiscono il pieno godimento e l'esercizio di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità. Da ciò consegue che, nel caso in cui tali accomodamenti venissero negati senza una giustificazione adeguata, si configurerebbe una discriminazione effettiva basata sulla disabilità. Al riguardo, è il caso di rilevare come la Convenzione non fornisca una specifica definizione della discriminazione che si verifica in caso di rifiuto di accomodamenti ragionevoli, ma sembra che, considerando le caratteristiche peculiari di questo principio, si tratti di una forma di discriminazione *sui generis*⁴⁸.

Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, le disposizioni della Convenzione ONU hanno influenzato notevolmente la giurisprudenza della Corte EDU in materia di istruzione e disabilità; è il caso, però, di notare che la CDPD è stata condizionata e ha a sua volta impattato positivamente anche su altri sistemi e strumenti a tutela dei diritti umani, *in primis* la Convenzione sui diritti del fanciullo⁴⁹.

3. Il Consiglio d'Europa e la giurisprudenza della Corte EDU in materia di disabilità e istruzione inclusiva

Il diritto a non essere discriminati delle persone con disabilità e la formulazione di doveri positivi per gli Stati contraenti - tra cui quello di fornire accomodamenti ragionevoli per garantire la parità di diritti a tali individui - hanno trovato spazio solo in tempi abbastanza recenti nella giurisprudenza della Corte di

BECO, *Comprehensive Legal Analysis of Article 24 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in G. DE BECO, S. QUINLIVAN, J. LORD (a cura di), *The Right ...*, cit., pp. 58-92.

⁴⁵ Si legga in particolare l'articolo 24.2 lett. c) e d): "Nell'attuazione di tale diritto, gli Stati Parti devono assicurare che: (...) (c) venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno; (d) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione".

⁴⁶ S. QUINLIVAN, *Reasonable Accommodation: An Integral Part of the Right to Education for Persons with Disabilities*, in G. DE BECO, S. QUINLIVAN, J. LORD (a cura di), *The Right ...*, cit., pp. 169 ss.

⁴⁷ D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic borrowing alla Cross-Fertilization*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2017, p. 398, in cui ci si sofferma sul fatto che "il concetto di accomodamento ragionevole stia divenendo la chiave per la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale".

⁴⁸ R. CERA, V. DELLA FINA, *La tutela antidiscriminatoria delle persone con disabilità e modalità di attuazione dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli. Profili di diritto internazionale, europeo e italiano*, Rapporto dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), 2023, p. 20.

⁴⁹ Le interazioni tra la CDF e la CDPD sono state oggetto di analisi critica in letteratura. Si vedano, ad esempio, P. VEERMAN, *The Best Interests of the Child and the Right to Inclusive Education*, in *The International Journal of Children's Rights*, Vol. 30/2, 2022 e M. SABATELLO, *Children with Disabilities: A Critical Appraisal*, in *The International Journal of Children's Rights*, Vol. 21/3, 2012, pp. 464 ss.

Strasburgo, come conseguenza di un riconoscimento alquanto tardivo delle persone con disabilità come gruppo vulnerabile⁵⁰.

Inizialmente, in tutto il sistema di tutela dei diritti umani in seno al Consiglio d'Europa figurava una sola disposizione concernente le persone con disabilità: l'articolo 15 della Carta sociale europea che – nella sua versione originaria del 1961 – si occupava di integrazione dei disabili nella forza lavoro attraverso la formazione professionale⁵¹. Tale disposizione è stata progressivamente interpretata dal Comitato europeo per i diritti sociali⁵², fino ad arrivare alla revisione della Carta sociale nel 1996 e in particolare alla riformulazione dell'articolo 15 e all'introduzione di una norma che vieta espressamente ogni forma di discriminazione (articolo E), applicabile anche alle persone con disabilità⁵³.

È importante notare, d'altro canto, che il diritto all'istruzione non è annoverato tra le disposizioni della CEDU ma ha trovato un parziale riconoscimento soltanto con l'adozione del Protocollo n. 1 nel 1952, il cui l'articolo 2 sancisce che *“il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno”*⁵⁴. Questa disposizione risulta palesemente carente nella sua formulazione negativa, poiché omette qualsivoglia riferimento alla *“dimensione dell'inclusione”*, oltre a non prevedere alcuno *standard* minimo di protezione per i cittadini⁵⁵. Tale lacuna può essere attribuita alla forte riluttanza degli Stati a impegnarsi e vedere limitata la propria

⁵⁰ A. HENDRIKS, *The rights of vulnerable persons*, in J. GERARDS (a cura di), *Fundamental Rights...*, cit., p. 531-532. L'autore evidenzia come il primo riferimento alla vulnerabilità da parte della Corte EDU risalgia al caso Nasri c. Francia 19465/925 (Corte EDU 13 luglio 1995) e che, in generale, nella più risalente giurisprudenza della Corte si possa notare una riluttanza con riferimento alla disabilità. Si fa riferimento alla disabilità come elemento di vulnerabilità e quindi criterio di appartenenza a un gruppo vulnerabile nel caso *Alajos Kiss c. Ungheria*, 20 maggio 2010, ric. 38832/06, para 42 in cui la Corte sancisce che *“if a restriction on fundamental rights applies to a particularly vulnerable group in society, who have suffered considerable discrimination in the past, such as the mentally disabled, then the State's margin of appreciation is substantially narrower and it must have very weighty reasons for the restrictions in question (...) The reason for this approach, which questions certain classifications per se, is that such groups were historically subject to prejudice with lasting consequences, resulting in their social exclusion.”*. Per una analisi del concetto di gruppi vulnerabili nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo M. PERONI MANZONI, A. TIMMER, *Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law*, in *Icon-International Journal Of Constitutional Law*, vol. 11/4, 2013, pp. 1056-1085.

⁵¹ Carta Sociale Europea, Torino, 18 ottobre 1961, articolo 15: *“Ogni persona invalida ha il diritto alla formazione professionale ed alla rieducazione professionale e sociale, qualunque sia l'origine e la natura della sua invalidità”*.

⁵² S. FAVALLI, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza di Strasburgo: considerazioni a margine della sentenza “Guberina c. Croazia”*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2017, p. 624, nota 3.

⁵³ Carta Sociale Europea riveduta, Strasburgo, 3 maggio 1996, art. E: *“Il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza qualsiasi distinzione basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione”*.

⁵⁴ L'articolo 2 del Protocollo prosegue concentrandosi sull'obbligo dello stato di rispettare il diritto dei genitori di garantire una educazione e istruzione secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche. La norma fa dunque riferimento più alla libertà di educazione che al diritto di educazione vero e proprio. V. M. NOWAK, *The Right to Education*, in A. EIDE, C. KRAUSE, AND A. ROSAS (a cura di), *Economic Social and Cultural Rights: A Textbook*, cit., p. 260. In sostanza l'articolo prevede due obblighi negativi per lo Stato, il primo gli impedisce di ostacolare l'accesso all'istruzione, il secondo gli impone di astenersi dall'interferire con la libertà di scelta dei genitori in merito alle convinzioni religiose e/o filosofiche. J. GERARDS, *The Right to education*, in J. GERARDS (a cura di), *Fundamental Rights: The European and International Dimension*, cit., pp. 425-426.

⁵⁵ L. POLI, *Sistemi scolastici inclusivi ...*, cit., p. 506.

sovranità in un ambito così delicato come è l'istruzione, sia da un punto di vista politico che finanziario⁵⁶. Si consideri, all'uopo, la ben nota esclusione di una “vera e propria” tutela dei diritti sociali dal sistema della CEDU, in favore di una robusta protezione dei diritti civili e politici⁵⁷. Malgrado siffatta decisione di circoscrivere il campo di protezione dei diritti – privilegiando quelli di prima generazione –, l'interpretazione progressiva di determinate disposizioni fondamentali nel contesto della CEDU ha consentito il riconoscimento di numerosi diritti sociali.

Alla luce di quanto esposto, non sorprende la mancanza di una disposizione specificamente dedicata al diritto all'istruzione delle persone con disabilità, il quale è stato fatto valere, insieme ad altri diritti degli appartenenti a questo gruppo vulnerabile, esclusivamente attraverso la giurisprudenza della Corte EDU, a sua volta influenzata, come precedentemente osservato, dagli strumenti universali a tutela dei diritti umani, tra cui convenzioni ma anche atti di *soft law*⁵⁸.

Un punto di svolta considerevole è stato segnato dall'adozione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) la quale ha avuto un impatto notevole sulle *disability strategies* del Consiglio d'Europa⁵⁹ e, ancor più significativamente, sulla giurisprudenza della Corte EDU, portandola a rivalutare la propria concezione di disabilità e a considerare il concetto di accomodamenti ragionevoli in modo più attento rispetto al passato⁶⁰.

Più in generale, gli sviluppi registrati in materia di tutela dei diritti umani sul piano universale hanno contribuito a rafforzare la protezione dei diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte EDU, promuovendo una visione più inclusiva dell'istruzione, basata sul concetto di disabilità secondo il modello sociale e *human-rights based*⁶¹. In specie, il diritto all'istruzione delle persone con disabilità è stato riconosciuto grazie all'interpretazione dell'articolo 2 del Protocollo in combinato

⁵⁶ S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione Europea per la Tutela dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pp. 830-831.

⁵⁷ V. ZAGREBELSKY, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dopo sessant'anni. Pensieri di un giudice a fine mandato*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 135/1, 2012, pp. 29/30-35/36.

⁵⁸ G. PALMISANO, *The protection of people with Autism in the Framework of the Council of Europe and the European Union*, in V. DELLA FINA, R. CERA, (a cura di) *Protecting the rights of people with autism...*, cit., pp. 11-23.

⁵⁹ Si pensi alle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in attuazione del *Piano d'azione 2006-2015 per le persone con disabilità* (Raccomandazione CM/Rec(2006)5) le quali utilizzano la CDPD come punto di riferimento: *Raccomandazione CM/Rec(2009)8* relativa a una piena partecipazione mediante la progettazione universale; *Raccomandazione CM/Rec(2009)6* sull'invecchiamento e la disabilità nel XXI secolo: quadri sostenibili per consentire una maggiore qualità di vita in una società inclusiva; *Raccomandazione CM/Rec(2010)2* relativa alla deistituzionalizzazione dei bambini con disabilità e la loro vita all'interno della collettività; *Raccomandazione CM/Rec(2011)14* relativa alla partecipazione delle persone con disabilità alla vita politica e pubblica, *Raccomandazione CM/Rec(2012)6* relativa alla protezione e promozione dei diritti delle donne e delle ragazze con disabilità, e la *Raccomandazione CM/Rec(2013)2* relativa alla necessità di garantire la piena inclusione dei bambini e dei giovani con disabilità nella vita della società.

⁶⁰ Si veda ad esempio Corte EDU, *Çam c. Turchia*, 23 febbraio 2016, ric.n. 51500/08 come sottolinea A. BRODERICK, *Emerging ...*, cit., p. 431.

⁶¹ A. BRODERICK, *Emerging ...*, op. cit., p. 426.

disposto con l'articolo 14⁶² della CEDU che vieta ogni forma di discriminazione, compresa quella basata sulla disabilità.

Invero, malgrado quest'ultima non sia menzionata esplicitamente come motivo di divieto di discriminazione nel testo del citato articolo 14, essa rientra all'interno della categoria "ogni altra condizione"⁶³. Al riguardo è il caso di dare conto del fatto che l'articolo 14, come noto, è privo di autonomia sostanziale, costituendo una clausola accessoria che entra in gioco in applicazione di altri diritti e libertà fondamentali tutelati dalla CEDU e dai suoi Protocolli⁶⁴. Rispetto al contenuto, invece, la discriminazione consiste, da un lato, nel trattare in modo diverso, senza una giustificazione oggettiva, persone che si trovino in una situazione analoga, simile o comunque comparabile (c.d. discriminazione diretta) e dall'altro nel trattare nello stesso modo persone o gruppi che si trovino in posizioni diverse, o comunque nel prevedere misure che, seppur apparentemente neutre, comportino degli effetti negativi su una determinata categoria di persone (c.d. discriminazione indiretta). Dunque, la mera disparità di trattamento non costituisce automaticamente una violazione di una specifica disposizione ma, secondo la Corte, è necessario stabilire se determinate persone, in situazioni simili, ricevano un trattamento preferenziale e se tale disparità sia discriminatoria in mancanza di *una giustificazione obiettiva e ragionevole* – se ad esempio non si persegue un *fine legittimo* – o di un ragionevole equilibrio *tra i mezzi impiegati ed il fine perseguito*⁶⁵.

Nel tempo, si sono registrati notevoli progressi nello sviluppo di una sostanziale tutela dell'uguaglianza dei disabili nel contesto educativo. In particolare, la Corte ha dato spazio al concetto di accomodamenti

⁶² Ai sensi dell'art. 14: "«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»".

⁶³ La Corte EDU ha stabilito che l'articolo 14 della Convenzione costituisce una clausola aperta che può essere integrata caso per caso e che nello specifico si applica anche alla discriminazione basata sulla disabilità, sulle condizioni di salute o sulle caratteristiche genetiche. In particolare si vedano: Corte EDU, *Glor c. Svizzera*, 30 aprile 2009, ric. 13444/04; Corte EDU, *G.N. e altri c. Italia*, 1 dicembre 2009, ric. 43134/05; Corte EDU, *Kjutin c. Russia*, 2011, ric. 2700/10.

⁶⁴ I giudici di Strasburgo hanno chiarito che le istanze basate sull'articolo 14 possono essere valutate in relazione a un diritto sostanziale, anche se non vi è una violazione effettiva del diritto sostanziale stesso preso singolarmente e che l'ambito di applicazione della CEDU va oltre la lettera dei diritti garantiti, essendo sufficiente che la fattispecie sia genericamente ricollegabile a degli aspetti protetti dalla CEDU (secondo l'approccio "*within the ambit*"). Sul primo punto, ad esempio, Corte EDU, *Grande Camera, Sommerfeld c. Germania*, CedU, 8 luglio 2003, ri. n. 31871/96; sul secondo, ad esempio: Corte EDU, *Marckx c. Belgio*, 133 giugno 1979, ric. 6833/74; Corte EDU, *Zarb Adami c. Malta*, 20 giugno 2006, ric. 17209/02; *E.B c. Francia*, 22 gennaio 2008, ric. 43546/02; *Carson c. Regno Unito*, 16 marzo 2010, ric. N. 42184/05. Si veda inoltre M.G. PUTATURO DONATI, *Il principio di non discriminazione ai sensi dell'art. 14 CEDU: risvolti sul piano del diritto internazionale e del diritto interno*, in *Europeanrights.eu*, 2015; O. M. ARNADÓTTIR, *Discrimination as a magnifying lens: scope and ambit under Article 14 and Protocol No. 12*, in E. BREMS, J. GERARDS (a cura di), *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, Cambridge, 2014.

⁶⁵ Si tratta dei principi enucleati nel caso *linguistico belga*: Corte EDU, *Caso "relativo ad alcuni aspetti del regime linguistico nell'insegnamento in Belgio" c. Belgio*, 23 luglio 1968.

ragionevoli che è divenuto corollario degli obblighi previsti dagli articoli 14 CEDU e 2 del Protocollo 1 della CEDU⁶⁶.

Come si è avuto modo di vedere nel precedente paragrafo, questo concetto implica l'adozione di adattamenti e misure appropriate per garantire che le persone o i gruppi che affrontano svantaggi o limitazioni a causa della loro condizione o disabilità siano in grado di godere degli stessi diritti e opportunità degli altri consociati. Gli Stati godono di una certa discrezionalità nel determinare se e in che misura sia giustificata una disparità di trattamento tra situazioni simili, così come nel definire quali siano gli accomodamenti ragionevoli più appropriati in base alle circostanze specifiche; la Corte EDU, invece, è incaricata di valutare tale margine di apprezzamento degli Stati, che può essere considerato ampio o limitato a seconda delle circostanze, del contesto e del grado di armonizzazione tra le legislazioni nazionali. In relazione al diritto all'istruzione inclusiva, la giurisprudenza ha riconosciuto agli Stati in più occasioni un ampio margine di discrezionalità: sia la Commissione che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, infatti, hanno più volte ribadito che le decisioni delle autorità statali riguardo al collocamento dei bambini con disabilità in strutture scolastiche speciali anziché nelle scuole ordinarie rientrano nel loro margine di apprezzamento⁶⁷.

La linea interpretativa poc'anzi richiamata ha però subito una flessione con una serie di pronunce in cui la Corte ha affermato che – dato il livello di protezione speciale che dovrebbe essere garantito alle persone con disabilità – in tali casi è opportuno applicare uno scrutinio più rigoroso⁶⁸. Tra queste pronunce figura quella emessa nel caso *Glor c. Svizzera*, in cui si osserva un riconoscimento, seppur implicito, dell'obbligo di fornire accomodamenti ragionevoli e della necessità di prevedere trattamenti differenziati e supporti individualizzati⁶⁹.

Più di recente, nel caso *Çam c. Turchia*, la Corte EDU ha constatato che la ricorrente era stata esclusa dall'ammissione all'Accademia di musica turca presso l'Università tecnica di Istanbul unicamente a causa della sua cecità, nonostante il regolamento di ammissione non prevedesse alcuna esclusione per le persone non vedenti⁷⁰. La Corte ha rilevato una discriminazione ingiustificata nei confronti della ricorrente in

⁶⁶ Corte EDU, Grande Camera, *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*, 13 novembre 2007, ric. 57325/00; Il caso riguardava la necessità di evitare la segregazione dei bambini rom nelle scuole per bambini con disabilità mentali al fine di garantire loro pari opportunità di accesso all'istruzione. La giurisprudenza concernente l'esclusione sistematica e la discriminazione strutturale dei bambini rom è ricca. Sulla scia del caso *D.H. e altri* si vedano: Corte EDU, *Sampanis E ALTRI C. Grecia*, 5 giugno 2008, ric. 32526/05; *Orsus e altri c. Croazia*, 16 marzo 2010, ric. 15766/03; *Sampanis e altri c. Grecia*, 11 dicembre 2012, ric. 59608/09; *Lavida e altri c. Grecia*, 30 maggio 2013, ric. 7973/10; *Horvath e Kiss c. Ungheria*, 29 gennaio 2013, ric. 11146/11.

⁶⁷ L. POLI, *Sistemi scolastici inclusivi ...*, cit., pp. 500-510.

⁶⁸ Corte EDU, *Alajos Kiss c. Ungheria*, 2010, Application no. 38832/06, para 44. La Corte riprende l'orientamento espresso in *Glor c. Svizzera*, secondo il quale le autorità nazionali hanno un margine di apprezzamento considerevolmente ridotto per quanto riguarda la discriminazione in ragione della disabilità.

⁶⁹ A. BRODERICK, *Emerging ...*, cit., p. 434.

⁷⁰ Corte EDU, II Sezione, *Çam c. Turchia*, 23 febbraio 2016, ric. 51500/08, par. 59.

violazione del richiamato articolo 14 e dell'articolo 2 del Protocollo n. 1, in quanto le autorità statali, pur avendo le capacità di fornire l'accesso all'istruzione a individui o gruppi con esigenze speciali, non avevano adottato le misure e gli accomodamenti all'uopo adeguati⁷¹. I giudici, infatti, hanno condannato la Turchia dopo aver riscontrato l'assenza di una condotta proattiva da parte dell'Accademia musicale, circostanza che è stata ritenuta sufficiente a provare la natura discriminatoria di tale omissione, dimostrando così che anche la mera inerzia nel cercare un accomodamento ragionevole, e non solo un rifiuto esplicito, comporti una violazione della Convenzione⁷².

La decisione è altresì interessante in quanto chiarisce la spettanza in capo allo Stato convenuto dell'onere di dimostrare che il dovere di fornire un accomodamento ragionevole sia stato rispettato, ovvero che sia stato almeno preso in considerazione.

Con la decisione in argomento si prende coscienza dell'evoluzione in atto rispetto ai *principi di universalità e non discriminazione nell'esercizio del diritto all'istruzione*, rafforzando il concetto per cui l'accesso all'istruzione deve essere garantito a tutti gli individui, indipendentemente dalla loro disabilità⁷³. Attraverso questa linea ermeneutica, la Corte pareva essersi avviata verso l'adozione di un approccio inclusivo all'istruzione, sebbene alcuni abbiano evidenziato la cautela con cui la Corte ha utilizzato il modello sociale-contestuale del gruppo vulnerabile⁷⁴.

La promettente apertura verso l'inclusione scolastica appena descritta ha subito, però, un rapido regresso quando la Corte EDU ha compiuto una vera e propria inversione di marcia, riprendendo una concezione rigida e individualistica del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, che si allontana in maniera evidente dal concetto di inclusione.

Con i casi *Dupin contro Francia* e *Stoian contro Romania*, si ritorna a una visione medico-clinica della disabilità, a discapito della concezione integrata che tiene conto anche della dimensione sociale e culturale della

⁷¹ *Ibid.*

⁷² La Corte afferma così in modo esplicito che la discriminazione basata sulla disabilità comprende anche il rifiuto di creare le condizioni adeguate. *Ibid.*, para 67.

⁷³ L'istruzione inclusiva implica una serie di elementi fondamentali, che includono la garanzia di accessibilità fisica degli edifici scolastici, la fornitura di formazione adeguata agli insegnanti, l'adattamento dei programmi scolastici per rispondere alle diverse esigenze e l'allocatione di risorse adeguate. Si veda inoltre L. POLI, *Sistemi scolastici inclusivi tra empowerment delle persone con disabilità ed 'educazione alla diversità'*, cit., p. 508. S. KARVATSKA & I. TORONCHUK, *The Right to Non-Discrimination: Interpretive Practice of the Ecthr*, in *European Journal of Law and Public Administration*, Vol. 7/2020, p. 32.

⁷⁴ A. BRODERICK, *Emerging ...*, cit., p. 441; A. WIESBROCK, *Disability as a Form of Vulnerability under EU and CoE Law: Embracing the "Social Model"?*, in F. IPPOLITO, S. IGLESIAS-SANCHEZ (a cura di), *Protecting Vulnerable Groups, The European Human Rights Framework*, Oxford, 2015, pp. 72 ss.

disabilità⁷⁵. Quest'ultima, non solo aveva guadagnato terreno nella giurisprudenza della Corte, ma stava progressivamente avanzando in diversi paesi europei, inclusa l'Italia⁷⁶.

Nel caso *Dupin c. Francia*, in particolare, la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso presentato dalla madre di un bambino autistico che sosteneva che le autorità francesi avessero negato al figlio l'accesso a una scuola tradizionale, non fornendo adeguate sistemazioni e risorse ai bambini con disabilità. Secondo i giudici europei, il reclamo era manifestamente infondato, in quanto, tra le altre cose, lo Stato aveva condotto una valutazione personalizzata dei bisogni del bambino al momento dell'inserimento nella scuola specializzata, e gli aveva fornito un adeguato supporto educativo.

Il passaggio da istruzione inclusiva – nonostante il timido richiamo ad essa da parte della Corte nella giurisprudenza precedente a *Dupin contro Francia*⁷⁷ – a integrazione educativa è lapalissiano: i giudici, nel caso in esame, si concentrano sul fatto che lo studente non riesca ad adattarsi al sistema tradizionale e non sui limiti di quest'ultimo ad accoglierlo⁷⁸.

I giudici focalizzano la loro attenzione sul margine di apprezzamento degli Stati, stabilendo essenzialmente la discrezionalità degli stessi nel determinare quale tipo di istruzione sia più adeguato alle persone con disabilità, negando, quindi, l'esistenza di un obbligo per lo Stato di assicurare l'inclusione degli studenti con gravi disabilità nell'ambito dell'istruzione ordinaria che è invece centrale nella CDPD⁷⁹. Invero, la disamina della Corte è priva di qualsiasi richiamo ai documenti internazionali, in particolare alla convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità che, come si è visto, segue un approccio inclusivo e sancisce una serie di obblighi positivi e negativi, tra cui quello di adoperarsi per garantire l'accesso all'istruzione ordinaria agli studenti affetti da disabilità⁸⁰.

Nel caso *Stoian c. Romania*, invece, la Corte si trova ad affrontare una questione ancora più ampia e complessa concernente la generale mancanza di accessibilità all'istruzione in Romania da parte di persone con disabilità. I ricorrenti e i terzi intervenuti lamentavano una lunghissima serie di lacune del sistema scolastico rumeno – dalle barriere architettoniche all'inesistenza di piani per l'apprendimento –

⁷⁵ Corte EDU, *Dupin c. Francia*, 19 dicembre 2018, ric. 2282/17 Corte EDU, *Stoian c. Romania*, 25 giugno 2019, ric. 289/14.

⁷⁶ Si noti in particolare la legge 170 del 2010 “Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico” e il commento di A. PATTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: le pronunce Dupin contro Francia e Stoian contro Romania alla luce della normativa italiana*, in *Forum Di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020, pp. 187-200.

⁷⁷ Corte EDU, *Dupin c. Francia*, para 27: “La Cour rappelle également qu'elle a souligné à plusieurs occasions l'importance de l'éducation inclusive aux fins d'intégration de tous les enfants de la société (D.H. et autres c. République tchèque [GC], no 57325/00, CEDH 2007-IV, *Lavida et autres c. Grèce*, no 7973/10, 30 mai 2013, *Çam c. Turquie*, no 51500/08, § 64, 23 février 2016)”.

⁷⁸ *Ibid*, para 30. La Corte, infatti, valuta in un certo senso il comportamento e la performance del minore concludendo che “n'était pas capable d'assumer les contraintes et les exigences minimales de comportement qu'implique la vie dans une école normale”.

⁷⁹ C. CINELLI, *Il Diritto Del Bambino Con Autismo Ad Una Educazione Inclusiva*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 95.

⁸⁰ *Ibid*. Cinelli nota infatti che “la Corte di Strasburgo non dedica particolare attenzione ad altre disposizioni internazionali pertinenti secondo un approccio interpretativo inter-sistemico che, invece, caratterizza spesso il suo *modus operandi*”.

documentate in modo puntuale nel corso del lungo contenzioso iniziato nel 2010⁸¹. Pur non potendo esplorare in maniera completa tutte le sfumature del caso, è importante notare come la decisione in questione presenti svariate criticità che, in quanto tali, hanno suscitato il disappunto degli attivisti e diverse perplessità in dottrina⁸². Innanzitutto, la Corte constata l'assenza di una violazione dell'articolo 2 in combinato disposto con l'articolo 14, così come di una violazione dell'articolo 2 singolarmente considerato; ciò in quanto, pur riconoscendo la ritardata e lacunosa attuazione di un'istruzione inclusiva da parte dello Stato rumeno, negava l'esistenza di un obbligo strutturale in tal senso. In secondo luogo, i giudici si sono concentrati sulla valutazione degli accomodamenti ragionevoli, dando vita ad una disamina che, quanto alla distinzione tra l'obbligo di accomodamento ragionevole e quello di garantire un sistema scolastico inclusivo – è stata ritenuta in dottrina particolarmente confusionaria.⁸³

Questa confusione di analisi, come rilevato in dottrina, viene a connotarsi di una maggiore problematicità se si considera che così la Corte omette di affrontare il tema delle barriere sistemiche e degli obblighi dello Stato di fornire un sistema educativo inclusivo, lasciando intendere in sostanza che l'avanzamento verso un'istruzione inclusiva costituisca un comportamento facoltativo e del tutto opzionale per lo Stato⁸⁴.

4. Il caso G.L. c. Italia

Come si è avuto modo di anticipare, la Corte EDU, nel dirimere il più recente caso *G.L. c. Italia*, sembra discostarsi dalle sue ultime pronunce per intraprendere un passo significativo verso l'uguaglianza sostanziale e l'inclusione scolastica⁸⁵. Tuttavia, in tale decisione emergono alcune questioni ambigue che potrebbero nascondere delle insidie.

Il caso concerne una bambina affetta da una forma di autismo non verbale rappresentata dai genitori, i quali denunciano la violazione del suo diritto all'istruzione in base all'articolo 2 del Protocollo e al divieto di discriminazione stabilito dall'articolo 14 della Convenzione.

Per due anni consecutivi l'amministrazione comunale di Eboli ha negato alla minore il diritto all'assistenza specializzata a causa delle limitate risorse economiche fornite dallo Stato italiano. Orbene, la minore vantava il diritto a un assistente specializzato durante l'istruzione in una scuola ordinaria, in conformità

⁸¹C. COJOCARIU, *Stoian V. Romania: The Court's Drift On Disability Rights Intensifies*, in [Strasbourg Observers](#), 5 settembre 2019.

⁸²*Ibid.*

⁸³K. WILLEMS – M. SPINOY, *G.L. v. Italy: The ambiguous role of article 14 European court of human rights in inclusive education cases*, in *International journal of discrimination and the law*, n. 22, 2022, pp. 192 – 205.

⁸⁴*Ibid.* Willems e Spinoy sottolineano che la Corte “*did not assess Romania's effort or provide any indication of the standards states should meet in this regard*”.

⁸⁵Tra i numerosi lavori a commento della sentenza: M. 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. c. Italia*, in [SIDIBlog](#), 5 ottobre 2020.

con la legislazione nazionale italiana, nello specifico con le disposizioni della L. 104/1992⁸⁶. Durante la scuola materna, infatti, la bambina aveva ricevuto assistenza specializzata da un'insegnante di sostegno per 24 ore settimanali al fine di migliorare la sua inclusione e socializzazione, nonché la sua autonomia. Tale diritto, tuttavia, ha cessato di essere soddisfatto quando la minore ha iniziato a frequentare la scuola elementare, nel 2010, nonostante le reiterate richieste dei genitori della bambina al Comune. In seguito alle mancanze dell'amministrazione comunale, i genitori, al fine di permettere alla propria figlia di frequentare con successo l'istituto scolastico, optarono per l'assunzione di un assistente specializzato privato, pagandolo a proprie spese.

Nove mesi dopo aver ricevuto la prima richiesta, le autorità risposero che sarebbe stato difficile mettere in atto un'assistenza specializzata, auspicandosi che presto sarebbe stato possibile assegnare una persona dedicata esclusivamente alla minore. Quest'ultima possibilità, tuttavia, non si verificò, portando l'amministrazione locale a fornire un'alternativa, consistente in un'assistenza di base e in un aiuto fisico da parte di alcuni membri del personale scolastico, per un importo totale di 476,56 euro all'anno, somma che evidentemente, però, non era sufficiente a garantire l'assistenza e il sostegno specialistico pari a 24 ore settimanali di cui aveva bisogno la ricorrente secondo quanto certificato nel Piano Educ. Individualizzato previsto per legge⁸⁷.

I genitori della minore si sono dunque rivolti prima al Tribunale amministrativo e in seguito al Consiglio di Stato, lamentando la mancanza di assistenza specializzata a cui la loro figlia aveva diritto secondo la legge nazionale, e chiedendo un risarcimento per le spese dell'assistente specializzato privato. Entrambi i ricorsi sono stati respinti in quanto i giudici nazionali hanno ritenuto che il Comune avesse preso le misure necessarie in modo tempestivo e che la riduzione delle risorse destinate alla regione costituiva una valida giustificazione per la negazione dei diritti suddetti.

Giova soffermarsi sul fatto che il sistema scolastico italiano negli ultimi decenni ha fatto progressi significativi nel promuovere l'inclusione educativa e che, non a caso, è stato definito tra i sistemi più inclusivi al mondo⁸⁸. Già a partire dagli anni Settanta l'Italia si è portata avanti, avviando le prime esperienze di integrazione degli studenti con disabilità nelle scuole regolari⁸⁹. Ad oggi, la principale legge

⁸⁶ Legge 5 febbraio 1992, n. 104 («Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate») che sancisce il diritto del minore all'assistenza e al sostegno scolastico in base alle specifiche esigenze individuali (definite in applicazione degli artt. 12 e 13).

⁸⁷ Si tratta del c.d. Piano educativo individualizzato.

⁸⁸ A. S. KANTER – M. DAMIANI – B. FERRI, *The Right to Inclusive Education ...*, cit., p. 22 secondo cui l'Italia “*has been long recognised as a leader in the field (of inclusive education)*”

⁸⁹ In particolare con due leggi: la Legge n. 118/1971 Legge 30 marzo 1971, n. 118 (in GU 2 aprile 1971, n. 82) la quale stabilisce che gli studenti con disabilità lieve devono essere inseriti nelle classi comuni della scuola dell'obbligo, senza però specificare l'adozione di misure di didattica speciale, l'individuazione del loro potenziale di sviluppo o l'allocazione di risorse specifiche; la Legge 4 agosto 1977, n. 517 Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico.

di riferimento in questo ambito è la Legge 104/1992, che prevede misure specifiche per favorire l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità; in particolare essa stabilisce che questi ultimi hanno il diritto di frequentare la scuola regolare, ricevere supporti e adattamenti adeguati alle loro esigenze, nonché di usufruire di un piano educativo individualizzato (PEI) che ne definisca gli obiettivi educativi e le modalità di intervento. Oltre alla Legge 104/1992, nel corso degli anni sono state adottate altre misure e provvedimenti per promuovere l'inclusione educativa. Ad esempio, nel 2006 è stata introdotta la figura del docente di sostegno, un insegnante specializzato che fornisce supporto agli studenti con disabilità all'interno delle scuole regolari⁹⁰.

Ciononostante, il percorso verso un sistema di istruzione inclusiva è ancora in salita, date le numerose sfide da affrontare⁹¹, tra cui quelle relative alle limitate risorse finanziarie e ai problemi legati ai vincoli di bilancio⁹² che, nel caso in esame, avevano di fatto reso irrealizzabili le misure volte all'inclusione della studentessa disabile⁹³.

Orbene, esauriti sfavorevolmente i ricorsi interni, i genitori della minore affetta da autismo non verbale decisero di rivolgersi alla Corte EDU, sostenendo in particolare una violazione del diritto all'istruzione (e, in specie, al sostegno scolastico) sancito nell'art. 2 del primo protocollo alla CEDU, in combinato disposto con l'art. 14 della Convenzione e invocando, inoltre, anche l'art. 8 sul diritto alla vita privata e familiare. Secondo i ricorrenti, il mancato riconoscimento del diritto della minore a ricevere una assistenza specializzata configurava un trattamento discriminatorio che aveva impattato negativamente sulla sua condizione di disabilità, limitando le sue opportunità di inclusione e il suo diritto all'istruzione. Il governo ha giustificato la differenza di trattamento e ha respinto le lamentele avanzate dalla ricorrente, sostenendo che le autorità scolastiche avevano adottato – considerate le risorse limitate a disposizione delle stessa –

⁹⁰ Nel 2010, inoltre, è stata istituita la Carta dei Diritti e dei Doveri della Persona con Disabilità, che sottolinea il diritto all'istruzione inclusiva.

⁹¹ Si vedano ad esempio le osservazioni del Comitato per i diritti dei bambini, *Concluding observations: Italy*, CRC/C/ITA/CO/3-4 del 31 ottobre 2011, le quali mettono in luce alcuni aspetti critici del sistema scolastico italiano, inclusi alcuni relativi ai bambini disabili.

⁹² Per un approfondimento della questione nella prospettiva dei costituzionalisti si vedano G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU. Riflessioni a margine della Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15*, in *Osservatorio AIC*, n.6/2020, pp. 508 ss.; 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. c. Italia*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1/2021, pp. 336 ss.; A. GAMBARDELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 1/2017, pp. 1 ss.

⁹³ L'Italia sembrerebbe essere dotata di un sistema scolastico molto inclusivo sulla carta, anche se il principale punto di riferimento per l'identificazione della disabilità rimane ancora quello medico, nonostante si sta sviluppando un approccio basato sui diritti umani, che affronta tutte le diversità umane, e un modello bio-psico-sociale della disabilità, come l'International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), che considera il funzionamento globale degli studenti con disabilità, tenendo conto sia dei fattori individuali che di quelli sociali. Per considerazioni sull'approccio dell'Italia si veda ad esempio, D., DEMO, H., & DELL'ANNA, S. *Inclusive education in Italy: Historical steps, positive developments, and challenges. Prospects*, in *Comparative Journal of Curriculum, Learning, and Assessment*, Vol.49(3-4), 2020, pp. 249-263.

tutte le misure di sostegno adeguate a garantire l'istruzione, la socializzazione e l'integrazione della minore disabile. I giudici europei, però, hanno ritenuto insufficiente questa giustificazione, rilevando di conseguenza una violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'art. 2 protocollo 1.

Nel suo ragionamento, la Corte ha posto un'ampia enfasi sull'inclusione e ha identificato la presunta discriminazione come il “*nucleo centrale*” del ricorso, richiamando la giurisprudenza precedente al caso *Dupin c. Francia*⁹⁴: G.L. avrebbe dovuto ricevere un'assistenza specializzata atta a promuoverne l'indipendenza e la comunicazione personale, nonché a migliorarne l'apprendimento, l'interazione con gli altri e l'integrazione nella scuola, al fine di evitare il rischio di emarginazione. Nella specie, i giudici di Strasburgo hanno ricondotto il fatto che G.L. si fosse ritrovata a frequentare la scuola primaria in condizione di disparità rispetto agli studenti senza esigenze speciali alla sola condizione di disabilità della stessa. Di conseguenza, per due anni scolastici, oltre all'assistenza privata, pagata dai genitori della ragazza, G.L. non ha ricevuto l'assistenza specializzata a cui aveva diritto e che le avrebbe permesso di ottenere un'istruzione scolastica alle stesse condizioni degli altri studenti⁹⁵.

La Corte, così argomentando, richiama l'articolo 15 della Carta sociale europea riveduta, secondo il quale gli Stati hanno il compito di mettere in atto tutte le misure (anche tecniche) necessarie per favorire la vita sociale delle persone affette da disabilità⁹⁶; inoltre, viene enfatizzata la particolare gravità del trattamento discriminatorio subito da G.L., in quanto verificatosi durante l'istruzione primaria, periodo vitale per lo sviluppo delle competenze e delle capacità relazionali e, quindi, alla base dell'educazione e integrazione sociale di ogni individuo.

Viene inoltre ribadito che l'interpretazione delle divise norme deve essere effettuata in conformità al diritto internazionale e, in particolare, al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, alla CDPD, all'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché agli articoli 15 ed E della Carta Sociale Europea⁹⁷.

Le argomentazioni della Corte, incluso il richiamo alla prassi internazionale, si sviluppano muovendo dalla decisione relativa al caso *Çam c. Turchia*. I giudici affermano così che ai sensi dell'articolo 14, gli Stati hanno l'obbligo di correggere le disuguaglianze attraverso un trattamento differenziato e devono garantire ragionevoli accomodamenti per le persone con disabilità. In questo senso, il principio di non discriminazione implicherebbe anche l'obbligo dello Stato di adottare misure adeguate per correggere le

⁹⁴ Corte EDU, *G.L. c. Italia*, para 39: “La Corte ritiene che il nucleo della doglianza della ricorrente consista nell'affermazione secondo la quale la stessa avrebbe subito un trattamento discriminatorio, e ritiene pertanto doversi esaminare la causa anzitutto dal punto di vista dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 2 del Protocollo n. 1”.

⁹⁵ *Ibid.*, para 69: “Nella fattispecie, la ricorrente avrebbe dovuto beneficiare di un'assistenza specializzata volta a promuovere la sua autonomia e la sua comunicazione personale, e a migliorare il suo apprendimento, la sua vita relazionale e la sua integrazione scolastica, per escludere il rischio di emarginazione”.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, para 20-26, 51, 69.

disuguaglianze di fatto che, in mancanza di una giustificazione valida, costituirebbero – come previsto dalla CDPD – una forma di discriminazione *sui generis*. Vieppiù, sempre in linea con la sua giurisprudenza più risalente, la Corte sottolinea che gli Stati hanno un margine di discrezionalità ristretto quando si tratta di limitare i diritti di gruppi vulnerabili come le persone con disabilità⁹⁸. Sul punto, in dottrina si è ritenuto che “*la discrezionalità degli Stati risult[erebbe] di per sé attenuata dall’esistenza di un obbligo positivo di risultato circa il reale godimento dei diritti fondamentali di tali soggetti*”⁹⁹. Quanto, invece, alla carenza di risorse, i giudici di Strasburgo non esonerano lo Stato dalla sua responsabilità di fornire soluzioni ragionevoli, ma questa conclusione non sembra assurgersi a principio di diritto in quanto le difficoltà derivanti da un budget limitato potrebbero essere prese in considerazione, ma solo se le stesse influiscano sull’istruzione degli alunni disabili nella stessa misura rispetto a quelli non disabili.

In merito all’articolo 2 del Protocollo 1 CEDU, la Corte europea esclude che tale norma imponga un obbligo assoluto di istruzione inclusiva per gli studenti con disabilità, nonostante essa non abbia mancato di sottolineare la notevole importanza di tenere in debita considerazione il principio di non discriminazione e la situazione di vulnerabilità dell’individuo che presenta il ricorso, quando si tratta di bilanciare gli interessi contrapposti, le limitazioni delle risorse e i vincoli di bilancio. Segnatamente, viene rilevato come il mancato riconoscimento del sostegno scolastico ai ragazzi con disabilità abbia creato una disparità di trattamento e come le ragioni addotte dal governo relative alle limitate risorse siano insufficienti, in quanto tali limitazioni non avrebbero dovuto colpire in modo così sproporzionato gli studenti con disabilità, compromettendo il diritto degli stessi all’istruzione e all’inclusione, che appare, dunque, nel caso di specie, ingiustificatamente sacrificato.

Queste argomentazioni sono in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte – che si applica anche ad altre disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell’uomo – circa la forte limitazione del margine di apprezzamento degli Stati nelle situazioni in cui sono coinvolti i diritti fondamentali di individui o gruppi eccezionalmente vulnerabili¹⁰⁰.

⁹⁸ *Ibid.*, para. 54. Qui la Corte riprende quanto già espresso in *Cam c. Turchia* e in *Enver Şabin c. Turchia*, 30 gennaio 2018.

⁹⁹ F. GARELLI, *I limiti al sostegno scolastico del minore con disabilità grave giustificati da ragioni di bilancio non sono conformi alle disposizioni della CEDU*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 1009.

¹⁰⁰ Per una rassegna della giurisprudenza della CEDU in relazione ai diritti delle persone con disabilità si veda, ad esempio: L. BRANKO, *The Rights of Persons with Disabilities in the Case-law of the European Court of Human Rights*, in *Europe of Rights & Liberties/Europe des Droits & Libertés*, n. 3/2021, pp. 6-19, in cui si mostra la complessità e la varietà della giurisprudenza della Corte in materia di persone con disabilità ai sensi di diversi articoli della Convenzione (2, 3, 5, 6, 8, 10 e 14) e dei Protocolli aggiuntivi (articoli 1, 2 e 3 del Protocollo n. 1).

Nel percorso argomentativo della Corte, spicca anche una critica ai tribunali nazionali i quali non sarebbero stati capaci di valutare adeguatamente l'impatto delle restrizioni di bilancio sull'offerta educativa per gli studenti disabili¹⁰¹.

La Corte procede quindi con l'esame del contesto italiano, in cui l'istruzione inclusiva è abbastanza radicata, rilevando che, sebbene in astratto la legge nazionale prevedesse gli accomodamenti ragionevoli, in concreto le autorità non erano state in grado di rendere effettiva tale normativa. Nello specifico, viene rilevato come il legislatore italiano abbia *“operato una scelta che rientra nel suo margine di apprezzamento”* ma che, *“sebbene la legge prevedesse in maniera astratta la messa in atto di «accomodamenti» ragionevoli senza lasciare, a tale riguardo, il minimo margine di manovra all'amministrazione, le autorità nazionali competenti non [abbiano] precisato concretamente in quale modo tali accomodamenti avrebbero dovuto essere messi in atto dal 2010 al 2012”*¹⁰².

Dalla pronunzia in esame emerge quindi come la stringente normativa a favore dell'inclusione scolastica abbia comportato un esame particolarmente rigoroso da parte della Corte circa l'obbligo di accomodamento ragionevole.

A tal riguardo, è il caso di dare conto delle critiche dottrinali mosse alla Corte, in quanto incline ad avere un atteggiamento di maggiore severità nei confronti degli Stati membri che, in ottemperanza ai loro obblighi a livello internazionale e in particolare alla CDPD, si muovano attivamente verso l'inclusione, adeguando in tal senso le proprie normative. Ciò è evidente se si confrontano le argomentazioni della Corte nei casi *Stoian* e *G.L.* Nel primo caso, infatti, la Corte, nonostante le gravi lacune normative dello Stato convenuto, non ha riscontrato alcuna violazione da parte della Romania; mentre, nel secondo dei citati casi, l'Italia è stata condannata nonostante la consacrazione normativa del diritto all'istruzione inclusiva e la conseguente previsione del diritto degli studenti con disabilità all'assistenza in una scuola regolare.

Da questo confronto emerge, dunque, come nel caso *G.L.* la Corte si sia orientata verso una scelta apparentemente paradossale soprattutto se si considera che, invece, nel caso *Stoian*, la Corte aveva giustificato il comportamento statale enfatizzando il fatto – verificatosi anche nel caso di *G.L.* – che comunque non si fosse configurata una totale privazione dell'istruzione scolastica¹⁰³.

Alla luce di quanto esposto, secondo alcuni autori tale posizione rischierebbe di disincentivare gli Stati dall'implementare una normativa in favore dell'istruzione inclusiva e dunque in linea con gli obblighi internazionali in quanto, così facendo, sarebbero più esposti ad eventuali condanne nel caso in cui, in un

¹⁰¹ Corte EDU, *G. L. c. Italia*, para .67-69. Ad avviso della Corte, questa valutazione sarebbe stata essenziale per assicurare che le misure adottate rispettassero il principio di non discriminazione e garantissero l'uguaglianza di opportunità educative per tutti gli studenti.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ M. VRANCKEN, *Substantive equality as the driving force behind reasonable accommodations for pupils with disabilities: the case of G.L. v. Italy*, in [Strasbourg Observers](#), 1 ottobre 2020.

secondo momento, dovessero vedersi costretti a fare un passo indietro a causa, ad esempio, di limitazione delle risorse¹⁰⁴.

A ciò si aggiunga quanto rilevato dal giudice Wojtyczek nella sua opinione concordante, il quale, in particolare, mostra perplessità in ordine all'utilizzo, da parte della Corte, del diritto e della giurisprudenza dello Stato convenuto quali criteri di valutazione della legittimità della condotta statale¹⁰⁵. Egli afferma infatti che *“la motivazione della sentenza evidenzia i diritti che sono riconosciuti ai bambini affetti da disabilità in Italia e insiste sul fatto che la legislazione italiana non è stata applicata nel caso di specie”*, attraverso un approccio *“dibattuto, in quanto sembra collegare la violazione della Convenzione che è stata constatata al fatto che la legislazione nazionale non sia stata rispettata”*, e sottolinea che *“il rispetto dell'articolo 14 e quella del rispetto della normativa nazionale sono due questioni distinte”*¹⁰⁶.

Orbene, tali argomentazioni sono condivisibili, apparendo la decisione in alcuni punti poco chiara, se non addirittura contraddittoria: da una parte la Corte richiama l'art. 24 CDPD e altre disposizioni internazionali affermando che il margine di apprezzamento degli Stati sarebbe notevolmente ridotto in casi come questo; dall'altra parte, la stessa sembrerebbe considerare il rispetto del diritto ad una istruzione inclusiva come facoltativo per gli Stati. Rispetto alle critiche appena descritte, tuttavia, è il caso di considerare la possibilità che nel più recente caso *G.L. c. Italia* la Corte abbia intenzionalmente adottato una linea interpretativa diversa e, se vogliamo, più consapevole, maggiormente orientata a favorire l'istruzione inclusiva basata sul modello sociale e dei diritti umani, proprio facendo leva sul fatto che in Italia, nonostante una normativa molto inclusiva in astratto, le autorità non si siano adoperate con gli adeguati accomodamenti nel caso concreto; mentre nel caso *Stoian*, sebbene la normativa nazionale fosse molto carente, i giudici hanno potuto riscontrare l'idoneità delle risorse destinate alle scuole del ricorrente *“a rispondere alle sue necessità speciali”*¹⁰⁷. È però abbastanza evidente che tali conclusioni possono considerarsi valide in relazione alla valutazione dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli, mentre perdono di consistenza se si considera l'obbligo positivo dello Stato di garantire una educazione inclusiva. Nonostante, infatti, il diritto all'istruzione inclusiva non comporti necessariamente che lo Stato debba garantire in modo assoluto l'accesso al sistema educativo ordinario per gli studenti con disabilità – poiché in alcuni casi potrebbe essere prevista e preferita un'alternativa –, è evidente che, con riguardo a questo diritto, si sarebbe dovuta riscontrare una violazione molto più grave in Romania.

¹⁰⁴ K. WILLEMS – M. SPINOY, *G.L. v. Italy: The ambiguous role...*, cit.

¹⁰⁵ Opinione Concordante, Giudice Wojtyczek, para 3.

¹⁰⁶ *Ibid.* Il giudice si sofferma anche su altre motivazioni della Corte ma ad avviso di chi scrive, alcune risultano meno puntuali. Dello stesso avviso è F. GARELLI, *Il limite ...*, cit., p. 1012 il quale reputa meno convincente *“il passaggio finale relativo all'efficacia dell'educazione inclusiva. Secondo l'opinione in parola, questo approccio non sempre garantirebbe la tutela dei bisogni specifici dei bambini disabili, per i quali, in alcuni casi, la frequenza delle cd. “scuole speciali” potrebbe rivelarsi più adeguata, evitando l'insorgere di alcune problematiche derivanti dalla frequenza della scuola ordinaria”*.

¹⁰⁷ Corte EDU, *G.L. c. Italia*, para 70.

Pertanto, stante l'assenza di un tale obbligo positivo nel contesto della CEDU, non resta che auspicarsi che in futuro la Corte tenga in considerazione questi elementi nella sua giurisprudenza per garantire una maggiore coerenza e trasparenza nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto all'istruzione delle persone con disabilità¹⁰⁸.

Quanto detto trova avallo se consideriamo che la Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisce particolare importanza alla necessità di garantire la compatibilità tra la Convenzione e gli altri strumenti internazionali, specialmente quelli che riguardano il diritto all'istruzione, enfatizzando la necessità che la Convenzione sia interpretata in modo conforme a questi ultimi, nella misura in cui ciò sia praticabile. Ed è proprio attraverso questa interpretazione inter-sistemica delle varie normative – a livello interno, regionale e internazionale – che la Corte riesce a fornire, come abbiamo visto, una definizione più nitida e comprensibile del concetto di istruzione inclusiva.

5. Osservazioni conclusive

Il presente contributo ha permesso di tracciare l'evoluzione del diritto internazionale ed europeo in materia di istruzione inclusiva con un *focus* sulle persone con disabilità, ripercorrendone gli sviluppi con riguardo agli *standard* da rispettare nel prospettato sistema di tutela multilivello.

Tra i tanti aspetti degni di nota si segnala la marcata interazione tra la CEDU e gli altri strumenti internazionali rilevanti, a partire dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Senza dubbio, infatti, il principio dell'integrazione sistemica¹⁰⁹ ha giocato un ruolo fondamentale nel permettere la contaminazione tra disposizioni, portando ad un certo grado di tutela del diritto all'istruzione inclusiva nel contesto della CEDU.

La CDPD, in particolare, è divenuta lo strumento guida per interpretare le disposizioni della CEDU pertinenti grazie a un approccio integrativo che, seppur in modo mutevole, ha condotto, nonostante l'assenza di disposizioni specifiche riguardanti i diritti dei disabili, ad una protezione maggiormente completa e coerente di tali diritti, incluso quello all'istruzione secondo il modello sociale.

Questo approccio ha svolto un ruolo fondamentale nella promozione di una visione olistica e più completa dei diritti umani e, nello specifico, di una maggiore effettività della tutela dei diritti fondamentali delle persone con disabilità. Essa ha contribuito a superare la frammentazione del diritto internazionale posto a protezione diritti umani, consentendo un ampliamento e un arricchimento delle disposizioni generali della CEDU e del suo protocollo¹¹⁰.

¹⁰⁸ Ad una conclusione analoga giungono K. WILLEMS – M. SPINOY, *G.L. v. Italy: The ambiguous role...*, cit.

¹⁰⁹ Art. 32, paragrafo 3, lettera b) *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Vienna, 23 maggio 1969.

¹¹⁰ A. BRODERICK, *Transforming Hearts ...*, cit., nonché M. ANDENAS - E. BJORGE (a cura di), *A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence in International Law*, 2015.

In generale, la riaffermazione da parte della Corte di principi essenziali stabiliti in precedenti decisioni e l'ulteriore sviluppo della giurisprudenza nell'ambito dell'uguaglianza educativa per gli individui con disabilità sono rimarchevoli. Si consideri inoltre, che tali decisioni hanno un incredibile potenziale in quanto possono essere considerate anche in contesti più ampi¹¹¹. È anzi auspicabile che si vada oltre il contesto specifico al quale la Corte ha cercato di circoscrivere la sentenza *G.L.* fino ad arrivare all'affermazione di un principio di carattere generale, secondo cui sia possibile ricorrere alla giustificazione delle “risorse limitate” per la mancata fornitura di accomodamenti o soluzioni ragionevoli solo ove tali risorse riguardino in modo equo sia gli alunni disabili che quelli senza disabilità.

In questo modo, l'uguaglianza sostanziale viene ad acquisire forza propulsiva tramite l'obbligo di fornire soluzioni ragionevoli, portando tale principio al suo massimo potenziale. È tuttavia opportuno evidenziare che la Corte avrebbe potuto assumere una posizione ancora più audace, abbracciando completamente il principio dell'educazione inclusiva e astenendosi dal limitarne l'applicazione alle specifiche circostanze del caso concreto.

Conclusivamente, la recente decisione dei giudici di Strasburgo nel caso *G.L. c. Italia*, seppur non sia scevra da elementi di criticità, ha rappresentato una sfida di notevole portata per la Corte europea che, attraverso una interpretazione più esaustiva del principio di non discriminazione, si è trovata a rivedere il proprio approccio e si è addentrata in una comprensione più profonda dei diritti delle persone con disabilità.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 431