



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 4/2020

1. I LIMITI AL SOSTEGNO SCOLASTICO DEL MINORE CON DISABILITÀ GRAVE GIUSTIFICATI DA RAGIONI DI BILANCIO NON SONO CONFORMI ALLE DISPOSIZIONI DELLA CEDU

Lo scorso 10 settembre la Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito anche Corte EDU) si è pronunciata sul ricorso n. 59751/15 nel caso *G. L. c. Italia*, accertando la violazione degli artt. 14 e 8 della CEDU e 2 del Protocollo n. 1, nonché in ordine alla riparazione dei danni patrimoniali e morali subiti dalla vittima (per un commento [cfr. 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, in \[www.sidiblog.org\]\(http://www.sidiblog.org\), post del 5 ottobre 2020](#)).

Il caso riguardava il mancato riconoscimento, per due anni consecutivi, del sostegno scolastico in favore di una bambina affetta da autismo non verbale da parte dell'amministrazione comunale di Eboli, motivata dalle limitate risorse economiche stanziare a tal fine dallo Stato italiano.

A partire dal 2010, infatti, per le ragioni appena citate, l'amministrazione scolastica aveva deciso di non sostenere ulteriormente i costi dell'assistenza specialistica necessari a garantire l'accesso all'istruzione della minore con disabilità grave, accertata ai sensi dell'art. 3 della legge 104 del 1992, ai sensi della quale, in particolare, il minore deve poter godere del diritto all'assistenza e al sostegno scolastico in base alle specifiche esigenze individuali definite in applicazione degli artt. 12 e 13 della stessa l. 104/1992, che disciplinano la definizione del Piano Educativo Individualizzato (cd. PEI) elaborato di concerto da tutti gli attori istituzionali, sanitari e familiari coinvolti nel percorso di riabilitazione e cura del beneficiario, in cui, nel caso di specie, si certificava l'obbligo dell'amministrazione scolastica di garantire l'assistenza e il sostegno specialistico per un ammontare di 24 ore settimanale. Nonostante gli obblighi imposti dalle disposizioni sopra menzionate, l'amministrazione locale aveva riconosciuto solo un sostegno di base pari a 476,56 euro all'anno, derogando unilateralmente a quanto previsto nel PEI senza garantire adeguate forme di assistenza specifica e stabile rispetto alle esigenze della minore con disabilità. Tali omissioni avevano, quindi, costretto la famiglia a farsi carico del costo dell'assistenza specialistica privata necessaria per permetterle di frequentare regolarmente l'istituto scolastico: ciò integrava, tuttavia, per l'effetto, secondo la tesi della ricorrente L.G., una violazione dell'obbligo positivo di garantire pari opportunità di accesso all'istruzione scolastica a tutti i bambini, inclusi quelli colpiti da una disabilità grave, come nel caso della figlia.

Per tali ragioni, esauriti sfavorevolmente i ricorsi interni promossi avanti al T.A.R. Campania e al Consiglio di Stato, la ricorrente aveva adito la Corte EDU per violazione degli artt. 14 e 8 della CEDU e 2 del Protocollo n. 1. Il ricorso si incentra sulla valutazione del potenziale trattamento discriminatorio a danno del diritto all'istruzione di un minore con disabilità grave. La ricorrente lamenta 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. Il mancato riconoscimento del sostegno scolastico rappresenta, infatti, un trattamento discriminatorio che, seppur motivato da ragioni di bilancio, incide sulla condizione di disabilità della figlia, ostacolandone, altresì, lo sviluppo psico-fisico, limitandone le possibilità di inclusione, in violazione dell'art. 8 della CEDU.

Il governo italiano, da parte sua, respinge tutte le doglianze avanzate dalla ricorrente, sostenendo che le autorità scolastiche avevano adottato tutte le misure di sostegno adeguate a garantire l'istruzione, la socializzazione e l'integrazione della minore disabile, in linea con quanto fosse ragionevole aspettarsi, date le limitate risorse a disposizione.

Nel suo giudizio, la Corte EDU chiarisce anzitutto che, nel caso di specie, l'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 2 del 1° protocollo alla CEDU viene correttamente in rilievo in collegamento con l'articolo 14 della Convenzione, recante il divieto generale di discriminazione. L'interpretazione di tali previsioni deve avvenire, infatti, in modo coerente, sistematico e armonioso con le altre disposizioni della CEDU, incluso il diritto al rispetto della vita privata e familiare dell'individuo, di cui all'art. 8 (cfr. [Austin e a. c. Regno Unito](#), no. 39692/09, 15 marzo 2012, § 54; [Catan e a. c. Repubblica di Moldova e Russia](#), nn. 43370/04 e altri 2, §§ 136 e 143, 2012). Inoltre, una puntuale ricognizione degli obblighi gravanti sullo Stato convenuto deve considerare l'esistenza e il contenuto di norme che, pur appartenendo a sistemi normativi diversi dalla CEDU, vincolano egualmente gli Stati parti e possono contribuire a confermare il significato delle disposizioni della CEDU. A conferma di tale deduzione, secondo la Corte, la Convenzione «*doit autant que faire se peut s'interpréter de manière à se concilier avec les autres règles du droit international, dont elle fait partie intégrante*» (così al § 51 della sentenza). In particolare, la Corte si serve di tali fonti per ricostruire l'interdipendenza esistente tra i diritti fondamentali all'istruzione e alla non discriminazione.

Posto che la CEDU è parte integrante delle norme di diritto internazionale, la Corte ritiene che l'interpretazione delle disposizioni convenzionali si debba realizzare, laddove possibile, coerentemente con i numerosi strumenti internazionali vincolanti per lo Stato italiano e con la relativa prassi dei cd. *Treaty bodies*. A tal proposito, la Corte EDU richiama gli articoli 2 e 13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, in cui si sancisce l'obbligatorietà e l'accessibilità gratuita dell'istruzione primaria per tutti i bambini (art. 13, § 2, lett. a) e l'impegno degli Stati ad adottare tutti i mezzi appropriati e le misure legislative idonee ad attuare tale diritto senza discriminazione alcuna (art. 2, § 2). La portata di tali norme è chiarita nei Commenti generali del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali nn. 5 [sulle persone con disabilità](#) e n. 20 in tema di [non discriminazione nel godimento dei diritti economici, sociali e culturali](#); l'art. 7, § 2 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, che sancisce il rispetto del superiore interesse del minore (con disabilità) in tutte le decisioni di natura amministrativa o giudiziaria in cui la sua persona risulti coinvolta. Viene, altresì, in rilievo l'art. 15, § 3 della [Carta sociale europea](#), in base al quale gli Stati favoriscono la piena integrazione e partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale e della comunità. Tali impegni sono ulteriormente affermati nella [Raccomandazione \(2006\)5 del Comitato dei Ministri del CoE](#) agli Stati membri «sul Piano d'Azione del Consiglio d'Europa 2006-2015 per la promozione dei diritti e della piena

partecipazione nella società delle persone con disabilità: migliorare la qualità di vita delle persone con disabilità in Europa», di cui la Corte si serve nuovamente nella sentenza in commento (sul punto cfr. anche *Catan e a. c. Repubblica di Moldova e Russia*, cit., §§ 136 e 143). La Raccomandazione ribadisce l'importanza dell'inclusione delle persone disabili, sia come misura individuale, sia come azione di politica sociale in grado di accrescere la consapevolezza collettiva della disabilità come elemento di diversità umana. Infine, da ultimo la Corte richiama gli artt. 2, 3 e 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2007 (d'ora in avanti anche CRPD), in cui si ricava la nozione di "accomodamento ragionevole", di cui all'art. 2, insieme alle modalità per garantirlo. L'art. 24, al § 2, lett. c) recita quanto segue: «un accomodamento ragionevole venga fornito per andare incontro alle esigenze individuali» nel successivo § 3, lett. a) richiede agli Stati di agevolare «il sostegno tra pari». Dopo aver menzionato le fonti del diritto interno vincolanti per lo Stato convenuto, unitamente alle fonti di diritto internazionale, di cui la CEDU è parte integrante, la Corte si accinge a esaminare l'art. 14 della CEDU in rapporto alle altre disposizioni della Convenzione.

Tale disposizione esige che tutti gli Stati garantiscano il godimento dei diritti e delle libertà sanciti nella Convenzione senza alcuna distinzione dovuta a «qualsiasi situazione» individuale della persona, inclusa la condizione di disabilità (cfr. la sentenza del 30 aprile 2009 sul caso *Glor c. Svizzera*, al § 80). L'impegno che gli Stati si assumono ai sensi degli artt. 14 e 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU si accompagna all'obbligo di adottare gli "accomodamenti ragionevoli" di cui all'art. 2 della CRPD. Per "accomodamenti ragionevoli" si intende l'insieme delle «modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali». Al riguardo, la Corte riconosce che gli Stati mantengono un margine di apprezzamento ampio circa le forme di finanziamento volte a garantire suddetti diritti attuativi degli obblighi Convenzionali, né spetta ad essa stabilire quali strumenti debbano essere promossi in sede domestica per soddisfare i bisogni educativi dei minori con disabilità (cfr. *Çam c. Turchia*, sentenza del 23 febbraio 2016, § 53 e *Stoian c. Romania*, sentenza del 25 giugno 2019, al § 109). Tuttavia, in tale contesto, se uno Stato tratta situazioni simili in modo differente e senza una giustificazione oggettiva e ragionevole si configura conseguentemente una discriminazione *ex art.* 14 della CEDU (cfr. *Guberina c. Croazia*, sentenza del 22 marzo 2016, § 72). Analogo risultato si ha quando il trattamento differenziato non persegue uno "scopo legittimo" ovvero non definisce un rapporto ragionevole e di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (cfr. *Biao c. Danimarca*, sentenza del 24 maggio 2016, §§ 90 e 93, e *Çam c. Turchia*, cit., § 54). Inoltre, laddove una restrizione dei diritti fondamentali impatti su una categoria particolarmente vulnerabile, che in passato ha subito una discriminazione significativa, il margine di apprezzamento di cui *supra* si riduce drasticamente, sicché spetterà alla Corte pronunciarsi sulla conformità di tali scelte circa il rispetto dei requisiti sanciti dalla Convenzione e dai suoi protocolli. La Corte ha già avuto modo di rilevare che la persona con disabilità rientra in tali ipotesi (*Glor c. Svizzera*, cit., § 84; *Alajos Kiss c. Ungheria*, sentenza del 20 maggio 2010, § 42), cosicché la discrezionalità degli Stati risulta di per sé attenuata dall'esistenza di un obbligo positivo di risultato circa il reale godimento dei diritti fondamentali di tali soggetti (cfr. *Enver Sabir c. Turchia*, sentenza del 30 gennaio 2018, § 68). Peraltro, lo Stato italiano, accogliendo l'impegno di garantire alle persone affette da disabilità un'istruzione di tipo inclusivo, ha inteso limitare ulteriormente e volontariamente la propria discrezionalità in tale campo, anche

mediante l'assunzione di un obbligo specifico: quello di prevedere adeguati accomodamenti ragionevoli in favore dei minori con disabilità grave.

Nel caso di specie lo Stato italiano aveva limitato l'accesso al sostegno scolastico specializzato a beneficio della figlia della ricorrente perché intenzionato a stanziare prioritariamente le risorse economiche disponibili in favore delle persone affette da Sclerosi Laterale Amiotrofica (SLA). A parere della Corte, non vi è dubbio che, a causa di tale scelta, la minore non era stata più in grado di frequentare la scuola primaria in condizioni equivalenti a quelle degli alunni non disabili. La riduzione lineare delle risorse erariali, infatti, non produceva effetti equivalenti nei confronti di tutti gli studenti, ma nei fatti colpiva essenzialmente quelli colpiti da una condizione di disabilità, nei cui confronti l'esercizio del diritto all'istruzione dipendeva da quel sostegno economico. La conseguenza diretta di queste decisioni era stata la scelta della ricorrente di sostenere il costo dell'assistenza privata specializzata per permettere la regolare frequenza della scuola primaria obbligatoria alla figlia con disabilità grave.

Tuttavia, come sottolineato dalla Corte nel § 19, le autorità amministrative nazionali non hanno il potere di rimodulare o limitare unilateralmente l'accesso alle misure di sostegno aggiuntive a tutela del minore con disabilità grave. Tale possibilità è esclusa dalla stessa legge 104/1992 che, all'art. 12, ribadisce la necessità che le misure relative al minore con disabilità grave siano assunte con il concorso degli operatori sanitari locali, la scuola e le famiglie. La stessa disposizione obbliga lo Stato a garantire le ore di sostegno riconosciute collegialmente tra tali attori in sede di redazione del PEI, non prevedendosi in nessun caso la possibilità di applicare tale misura in modo ridotto a causa di risorse insufficienti. Ne consegue che il sostegno scolastico del minore con disabilità grave non può subire un trattamento discriminatorio per la mera mancanza di risorse disponibili, poiché da tale scelta deriverebbe un'illegittima limitazione dei diritti fondamentali della persona. In aggiunta, se a tale riduzione non corrisponde una analoga limitazione dell'offerta formativa destinata agli alunni non disabili, la decisione assunta costituirebbe, ulteriormente, una discriminazione indiretta ai sensi dell'art. 2 della legge n. 67 del 2006, come ribadito dalla Corte di Cassazione a SS. UU. nelle sentenze [25 novembre 2014, n. 25011](#) e [8 ottobre 2019, n. 25101](#), richiamate dalla Corte EDU nel § 19 della sentenza annotata (per una ricostruzione della giurisprudenza di legittimità, cfr. [F. GIRELLI, La garanzia del diritto fondamentale all'istruzione delle persone con disabilità, in Dirittifondamentali.it](#)). Nonostante l'orientamento della giurisprudenza di legittimità interna, che la Corte richiama nel citato § 19 della sentenza, i tribunali amministrativi italiani avevano ritenuto di seguire un avviso contrario, senza però motivare in modo sufficiente la ragionevolezza e l'oggettività delle scelte operate dall'amministrazione resistente. In particolare, la Corte EDU evidenzia come il giudice amministrativo interno avesse ommesso di valutare in modo specifico se la ponderazione degli interessi in gioco da parte dell'amministrazione – da un lato, le esigenze educative del minore con disabilità grave e, dall'altro, la limitata capacità finanziaria dell'erario – potesse considerarsi corretta. Un'indagine che, come detto, avrebbe richiesto di verificare se le restrizioni di bilancio imposte dall'amministrazione avessero avuto il medesimo impatto sull'offerta formativa per i bambini senza disabilità e per quelli con disabilità, giusta la rilevanza di tale verifica ai sensi degli articoli 14 della Convenzione e 2 del primo Protocollo, delle altre fonti normative richiamate e, non ultimo, dell'orientamento della giurisprudenza di legittimità.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, la Corte EDU ha, quindi, ritenuto che, nel caso di specie, vi sia stata violazione dell'art. 14 della Convenzione in collegamento con l'art. 2 del Protocollo n. 1. Una violazione quest'ultima considerata dalla Corte tanto più grave

perché verificatasi nel contesto dell'istruzione primaria obbligatoria, che fornisce la prima esperienza di istruzione e di integrazione sociale di un minore (cfr. [Ponomaryovi v. Bulgaria](#), sentenza del 21 giugno 2011, §§ 56-57). La Corte ritiene altresì violato l'art. 8 della CEDU, che sancisce il diritto di ogni individuo al rispetto della propria vita privata e familiare, poiché il mancato godimento dei servizi educativi speciali all'interno della scuola ha ostacolato lo sviluppo personale e intellettuale della vittima e le sue possibilità di condurre una vita dignitosa come membro della comunità. Tuttavia, così come per l'art. 2 del Protocollo n. 1, secondo la Corte, l'accertamento della violazione di tale disposizione non richiede un ulteriore esame separato e autonomo rispetto a quello già svolto (cfr. [Darby c. Svezia](#), sentenza del 23 ottobre 1990, § 35 e [Çam c. Turchia](#), cit., § 70). Da ultimo, la Corte ha statuito riguardo all'applicazione dell'art. 41 della CEDU, che, com'è noto, prevede il diritto a un'equa riparazione a fronte della violazione di disposizioni contenute nella Convenzione o nei suoi protocolli. In proposito, la ricorrente aveva richiesto il riconoscimento di 2.520 euro a titolo di danno patrimoniale, somma pari al costo sostenuto per garantire l'assistenza specialistica privata durante l'anno scolastico 2010/2011. Tale esborso si era rivelato necessario per consentire il godimento del diritto all'istruzione da parte della figlia in condizioni di parità rispetto ai suoi compagni di scuola. In aggiunta, la ricorrente aveva sostenuto che l'impossibilità di ricevere un'assistenza adeguata avesse determinato una lesione del diritto all'istruzione e del diritto al rispetto della vita privata e familiare idonea a incidere negativamente sul suo sviluppo psicofisico. Per questo motivo, la ricorrente aveva chiesto un ulteriore ristoro di 10.000 euro, a titolo di danno morale. La Corte ha riconosciuto il nesso di causalità tra le violazioni accertate e i danni patrimoniale e morale subiti dalla vittima, accogliendo, per l'effetto, entrambe le domande. In aggiunta, la Corte ha disposto la ripetizione di parte dei costi e delle spese processuali sostenuti dalla ricorrente nei procedimenti interni (pari a 4.175 euro), e ha fissato l'obbligo di garantire il pagamento delle somme riconosciute, senza ritardo, pena gli interessi di mora indicati, ed entro il termine di tre mesi dal verificarsi delle condizioni di cui all'art. 44, § 2, della CEDU. Pertanto, la sentenza si considera definitiva se le parti non intendono avvalersi del rinvio del caso dinnanzi alla Grande Camera della Corte EDU, ovvero, non esercitano tale diritto nel termine di 3 mesi dalla data della sentenza, o il collegio respinga tale richiesta.

Il caso conferma il delicato rapporto tra i diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione e il margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati membri in alcuni ambiti di intervento. La Corte non mette in dubbio la discrezionalità dello Stato nel garantire il diritto all'istruzione in conformità alle esigenze di bilancio. Tuttavia, ciò che contraddistingue la sentenza annotata è l'abbandono di quella concezione restrittiva del diritto all'inclusione scolastica, che in passato aveva giustificato un ampio margine di apprezzamento degli Stati nell'attuazione delle disposizioni della CEDU (cfr. [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, in www.forumcostituzionale.it, 2020](#)). Nel caso di specie, la Corte supera questo approccio adoperando un'interpretazione intersistemica di diverse fonti giuridiche. La Corte si serve di norme internazionali esterne al sistema CEDU e di fonti interne egualmente vincolanti per lo Stato convenuto per ricavare una nozione universale di educazione inclusiva. La Corte richiama tale disciplina organica per chiarire il contenuto e la portata dei diritti sanciti nella Convenzione, da cui discendono limiti precisi alla discrezionalità degli Stati parte, tenuti a bilanciare le esigenze individuali di soggetti particolarmente vulnerabili con gli interessi pubblici astenendosi dall'adozione di misure discriminatorie. (sul punto, cfr. 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, cit.). La Corte EDU non si sottrae al compito di stabilire il confine di legittimità di tale discrezionalità in rapporto alla tutela dei diritti assicurata dalla CEDU e dai relativi protocolli. Le misure adottate dalle autorità italiane non sono state oggetto di un'adeguata ponderazione rispetto alle specifiche conseguenze che avrebbero cagionato alla minore disabile. Nel caso di specie, infatti, la limitazione imposta al diritto allo studio presenta un'incidenza diretta sullo sviluppo della sua personalità e sul godimento della sua vita familiare, integrando la violazione degli artt. 14 e 8 della CEDU e 2 del Protocollo n. 1.

Non mancano, peraltro, alcune critiche sulle scelte della Corte nell'opinione concorrente del giudice *Wojtyczek*. Egli considera le questioni di giustizia distributiva un tema delicato in cui la Corte non dovrebbe interferire e critica l'utilizzo del diritto interno e della giurisprudenza dei Tribunali dello Stato convenuto come parametro di valutazione della legittimità della condotta dello Stato. Infatti, nulla esclude che esistano misure amministrative interne ritenute contrarie al diritto nazionale, ma al contempo conformi all'art. 14 della CEDU, e viceversa (§ 3). Meno convincente è, invece, il passaggio finale relativo all'efficacia dell'educazione inclusiva. Secondo l'*opinion* 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. Tuttavia, deve osservarsi che l'educazione inclusiva prevede tali misure in termini complementari e non alternativi. Si considerino, al riguardo, sia l'impostazione della legge italiana n. 104/1992, sia l'art. 24 della CRPD, entrambe richiamate nella sentenza annotata: nel primo caso, all'art. 12, comma 9, la legge garantisce l'educazione e l'istruzione scolastica in «sezioni staccate della scuola statale», circostanza ammessa in situazioni di disabilità per le quali risulti impossibile la frequenza scolastica per un periodo non inferiore ai 30 giorni. L'art. 24 § 2, lett. c) ed e) della Convenzione delle NU dichiara, invece, che l'inserimento della persona con disabilità deve svilupparsi in base alle esigenze individuali e in modo inclusivo. In sintesi, anche l'educazione inclusiva richiede di bilanciare concretamente l'interesse generale con le esigenze specifiche della persona e il rispetto dei suoi diritti fondamentali, un orientamento fatto proprio dalla Corte EDU per accertare, nella circostanza, l'avvenuta violazione degli artt. 14 e 8 della Convenzione e 2 del Protocollo n. 1 da parte dello Stato italiano.

FILIPPO GARELLI