



CLAUDIA CINELLI*

IL DIRITTO DEL BAMBINO CON AUTISMO AD UNA EDUCAZIONE INCLUSIVA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le prime enunciazioni implicite del concetto di educazione inclusiva. – 2.1. La Dichiarazione universale del 1948 come canone interpretativo. – 2.2. Il contributo dei Comitati di controllo nell'evoluzione del concetto preso in considerazione. – 3. Il diritto ad una educazione inclusiva nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e la sua applicabilità nel contesto della tutela del bambino con autismo. – 4. L'applicazione del diritto oggetto di indagine secondo la più recente giurisprudenza internazionale. – 5. Riflessioni di sintesi.

1. Introduzione

Il concetto di istruzione ha subito nel corso del tempo un'evoluzione caratterizzata dalla progressiva affermazione di un nuovo paradigma che ha permesso il passaggio dall'emarginazione all'inclusione “di chi è diverso” nel sistema scolastico, quale che sia la condizione di svantaggio psico-fisico, socioeducativo e/o culturale¹. Ne discende che lo Stato, nell'espletamento delle sue funzioni in materia di educazione e insegnamento, deve perseguire la realizzazione effettiva dei principi di non-discriminazione e di uguaglianza sostanziale².

Recentemente, le Nazioni Unite hanno annoverato l'educazione di qualità, equa ed inclusiva tra gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, come uno dei pilastri

* Ricercatrice di Diritto internazionale, Università degli Studi di Pisa.

¹ In termini più generali, sul diritto all'istruzione in correlazione con il diritto di partecipare alla vita economica, sociale e culturale, v. S. SYMEONIDOU (a cura di), *Elementi di prova del legame tra educazione inclusiva e inclusione sociale: rapporto sommario finale*, Odense, 2018. Documento reperibile online al sito dell'Agenzia europea per i bisogni educativi speciali e l'educazione inclusiva, <https://www.european-agency.org/>; P. PUSTORINO, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Bari, 2019, p. 192 ss. Per una recente analisi più specifica in materia di educazione inclusiva, v. G. DE BECO, S. QUINLIVAN, *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge, 2020, spec. p. 95 ss.

² Si precisa fin da ora che in questo studio non indagheremo il contenuto, complesso e multiforme, del divieto generale di discriminazione e del concetto giuridico di uguaglianza, per cui si rinvia, tra gli altri, a C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019, p. 298 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Torino, 2020, p. 294 ss.

per migliorare la vita di ciascun individuo ed abbattere le barriere sociali³. Secondo recenti statistiche, tra i bambini esclusi dal sistema scolastico, ovvero non propriamente inclusi nello stesso, circa un bambino su tre è in una situazione di vulnerabilità⁴. Non sorprende, allora, che tra i vari traguardi da raggiungere, l'Agenda 2030 sottolinea la necessità di garantire pari condizioni e opportunità a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale delle categorie protette, in cui si inseriscono i bambini con diverse tipologie di menomazioni o, in ogni caso, con limitate capacità di adattarsi e conformarsi alle aspettative sociali⁵.

In questo ultimo ventennio è stato segnalato un sensibile incremento del numero di bambini con condizioni diverse rispetto al neurosviluppo tipico, comunemente note come disturbi dello spettro autistico (d'ora in avanti, "DSA"). Si tratta, nello specifico, di una condizione cronica di neurodiversità, ossia di uno sviluppo atipico della architettura cerebrale che va a colpire in modo specifico l'interesse e l'iniziativa sociale del bambino, con importanti ricadute a livello comunicativo, linguistico ed emozionale⁶. Nel 2008, la crescente attenzione della comunità internazionale sulla condizione autistica ha portato l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ad istituire la Giornata mondiale per la consapevolezza sull'autismo, da allora celebrata il 2 aprile di ogni anno, quale momento di riflessione e dialogo tra enti interessati affinché vengano prese misure per sensibilizzare l'opinione pubblica e, quindi, contrastare i pregiudizi della cultura dell'emarginazione di cui ancora oggi i bambini con DSA e i loro familiari sono spesso vittime⁷.

L'incremento di diagnosi di DSA è attualmente così marcato da aver fatto parlare di una sorta di "epidemia di autismo"⁸. È doveroso precisare, però, che presunti fattori di rischio

³ Risoluzione dell'Assemblea generale, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015, par. 25. In particolare, v. *Obiettivo 4: Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti*, ivi, p. 17 ss.

⁴ Tra le statistiche più recenti, cfr. i dati riportati dall'Unesco: *A Growing Number of Children and Adolescents Are Out of School as Aid Fails to Meet the Mark*, 2015; *Combining Data on Out-of-school Children, Completion and Learning to Offer a More Comprehensive View on SDG 4*, 2019; entrambi reperibili online al sito <https://en.unesco.org/>. Si veda anche la strategia dell'Unicef, *Every Child Learns'-UNICEF Education Strategy 2019-2030*, 2019, documento reperibile online al sito <https://www.unicef.org>, spec. p. 18 ss.; e, infine, cfr. le statistiche riportate da Eurostat, *Early childhood and primary education statistics*, 2020, reperibile online al sito <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

⁵ UN Doc. A/RES/70/1, cit., parr. 4.1, 4.5 e 4.7

⁶ Alcuni studi mostrano che tra il 2000 ed il 2010 vi è stato un incremento di diagnosi di autismo del 331%, v. A. POLYAK, R.M. KUBINA, S. GIRIRAJAN, *Comorbidity of intellectual disability confounds ascertainment of autism: Implications for genetic diagnosis*, in *American Journal of American Genetics-Part B Neuropsychiatric Genetics*, 2015, p. 3 ss. Durante il suddetto arco temporale lo sviluppo della ricerca psicologica e psichiatrica ha portato ad introdurre il concetto di "spettro autistico" determinando una svolta nel modo di diagnosticare e, quindi, di concepire l'autismo. Questa concezione, condivisa dalla attuale comunità scientifica medica a livello mondiale, combina due principali domini in un unico e complesso "spettro": da un lato, i difetti sociocomunicativi e, dall'altro, gli interessi fissati e comportamenti ripetitivi. Entrambi i domini sono, a loro volta, definiti da sottodomini che delineano e specificano l'intensità ed il livello di autismo, tra cui: assenza/ritardo nel linguaggio; sviluppo sociale atipico; reattività atipica agli stimoli sensoriali; intolleranza ai cambiamenti; interessi stereotipati. V. AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION (ed.), *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*⁵, Washington D.C., 2013, p. 31 ss. Per le più recenti ricerche in materia, si rinvia a A. NARZISI (ed.), *Advances in Autism Research: Series II*, 2020, reperibile online al sito <https://www.mdpi.com>.

⁷ Risoluzione dell'Assemblea generale, A/RES/62/139 del 21 gennaio 2008.

⁸ Recenti studi epidemiologici americani sui DSA riportano una stima di prevalenza di 1:54 su bambini di 8 anni. Cfr. *Data and Statistics on Autism Spectrum Disorder*, aggiornati al 25 settembre 2020, reperibile online al sito <https://www.cdc.gov/>. Le stime oggi disponibili sono caratterizzate da diversi approcci metodologici che possono dare risultati non sempre del tutto coincidenti. In Italia, ad esempio, la stima di prevalenza è di 1:77 su bambini tra i 7 ed i 9 anni, secondo i dati disponibili del Ministero della salute, aggiornati al 1° ottobre 2020 e disponibili online al sito <http://www.salute.gov.it>. Nonostante queste lievi differenze, tutte le stime hanno

come i vaccini, la dieta, o l'inquinamento, non hanno trovato riscontro nella ricerca scientifica sulle cause dell'autismo. Altresì, la suddetta "epidemia" sembra principalmente dovuta ad una serie di fattori che delineano il progresso della ricerca scientifica nel campo medico, con particolare riguardo ad una maggiore definizione dei criteri diagnostici e clinici⁹.

L'accresciuta diffusione dell'autismo rappresenta, pertanto, una delle principali sfide che gli Stati sono chiamati ad affrontare nel contesto della tutela delle persone con disabilità, con particolare riferimento all'obbligo di realizzare sistemi scolastici che siano veramente inclusivi. Secondo recenti studi scientifici, infatti, l'educazione inclusiva è uno strumento essenziale per far fronte alla disabilità sociale al punto da essere considerata parte integrante del progetto clinico di trattamento dell'autismo¹⁰.

A fronte di questa importante sfida, il presente studio propone un'analisi della portata e dei limiti del diritto del bambino con autismo ad una educazione inclusiva. L'indagine parte dal presupposto che il concetto di educazione inclusiva è in continua evoluzione e ripercorre le tappe principali che, dalle prime enunciazioni implicite ricavabili dai principali strumenti di tutela dei diritti umani, hanno portato verso la codificazione del diritto ad una educazione inclusiva, come diritto autonomo e separato, ancorché interdipendente, rispetto al più generale diritto all'istruzione¹¹.

Specifica attenzione sarà dedicata all'articolo 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ed alla sua applicabilità nel contesto della tutela del bambino con autismo¹². Cercheremo quindi di capire l'incidenza di tale disposizione sulla discrezionalità degli Stati di adottare misure volte ad eliminare le discriminazioni nell'ambito socioeducativo, ovvero di perseguire trattamenti preferenziali per categorie protette. Ciò porterà ad interrogarci sul significato di "fare inclusione", anche in tempi di "epidemia di autismo" e di situazione pandemica da Covid-19¹³.

Approfondiremo, infine, la tutela dei bisogni educativi speciali del bambino con autismo alla luce della prassi degli organismi (giurisdizionali o quasi-giurisdizionali) di controllo dei diritti umani. In particolare, ci soffermeremo su alcuni elementi, talvolta dissonanti, che emergono dalle più recenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e dalle osservazioni del Comitato sui diritti delle persone con disabilità¹⁴.

riportato un importante incremento generalizzato dei DSA con una incidenza maggiore sul sesso maschile rispetto a quello femminile in un rapporto di 4:1. Non vi sono, invece, differenze rilevabili sulla base dell'area geografica, razza o etnia.

⁹ In base alle attuali conoscenze scientifiche, non sembra esistere "un gene dell'autismo". Recenti ricerche hanno scoperto nuovi geni associati ai DSA che sovrintendono alle connessioni tra cellule nervose, alla proliferazione e migrazione cellulare e alla trasmissione di segnali intracellulari. Ciononostante, i fattori di natura genetica e neurobiologica che generano e mantengono la condizione autistica sono ancora da determinare con precisione. V. M.R. RAHMAN e altri, *Comprehensive analysis of RNA-Seq gene expression profiling of brain transcriptomes reveals novel genes, regulators, and pathways in autism spectrum disorder*, in A. NARZISI (ed.), *Advances in autism research: Series II*, cit., p. 2 ss.

¹⁰ Per una maggiore comprensione, alcuni propongono di pensare al progetto clinico di trattamento dell'autismo come ad un progetto edilizio. Appare essenziale, dunque, essere innanzitutto a conoscenza della presenza di eventuali fattori che ostacolano la costruzione di una casa e ricorrere tempestivamente a specialisti affinché ciascuno di essi lavori nel settore di sua competenza, tenendo di conto della costruzione d'insieme e della complementarità tra diversi settori. V., tra gli altri, A. NARZISI, F. MURATORI, *Disturbi dello spettro autistico: screening, diagnosi e trattamento*, in *Rapporti ISTISAN 16/24*, 2016, p. 54 ss.

¹¹ Si veda, *infra*, paragrafo 2.

¹² Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006, entrata in vigore il 3 maggio 2008.

¹³ Si veda, *infra*, paragrafo 3.

¹⁴ Si veda, *infra*, paragrafo 4.

Sulla base dell'analisi compiuta potrà così essere valutata l'adeguatezza del quadro giuridico di riferimento.

2. Le prime enunciazioni implicite del concetto di educazione inclusiva

Il paradigma dell'inclusione sociale ha via via assunto un ruolo centrale nel diritto internazionale dei diritti umani e si è radicato nella dinamica evolutiva del concetto giuridico di istruzione.

Al fine di evidenziare le tappe principali di tale evoluzione, cercheremo innanzitutto di capire fino a che punto la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti, "Dichiarazione del 1948")¹⁵ ha acquisito valore di canone interpretativo del diritto all'istruzione. Successivamente, metteremo in evidenza il contributo che, in funzione dell'evoluzione del concetto di educazione inclusiva, hanno fornito i Comitati di controllo e, in particolare, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ed il Comitato sui diritti del fanciullo.

2.1. La Dichiarazione universale del 1948 come canone interpretativo

L'articolo 26 della Dichiarazione universale del 1948 proclama il diritto di ogni individuo all'istruzione. A tal proposito, lo stesso articolo specifica che il sistema scolastico, almeno per quanto riguarda il ciclo di educazione primaria, deve essere gratuito e obbligatorio e che i livelli di istruzione professionale e superiore devono essere alla portata di tutti ed ugualmente accessibili sulla base del merito¹⁶. Nel secondo paragrafo dell'articolo in questione si afferma il ruolo sociale dell'istruzione, quale strumento di rafforzamento e rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, a cui si aggiunge il compito di promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra popoli e gruppi diversi¹⁷.

Giova a questo punto ricordare che nel momento storico in cui la Dichiarazione del 1948 fu adottata, il modello allora in auge di sistema scolastico prevedeva due ampie tipologie di istruzione: l'istruzione ordinaria e l'educazione speciale rivolta a "minorati fisici o psichici". Nella maggior parte dei casi, il riconoscimento di un bambino come "minorato" dipendeva da una segnalazione dell'insegnante, seguita da una valutazione dell'autorità scolastica competente di concerto con i servizi sanitari. L'assegnazione a istituti speciali di quei bambini che, pur senza presentare gravi menomazioni, non si adattavano facilmente ai metodi d'insegnamento e alla disciplina dell'istruzione ordinaria, ha portato a percorsi educativi separati, di fatto socialmente segreganti.

La Dichiarazione del 1948 non riconosce esplicitamente la tutela dei bambini con disabilità e non arriva a vietare l'educazione separata per bambini con bisogni educativi speciali, ancor'oggi prevista da molte normative nazionali¹⁸. Nel contempo, però, conviene ricordare che la stessa vieta qualsiasi genere di educazione resa in modo discriminatorio¹⁹,

¹⁵ Risoluzione dell'Assemblea generale, UN Doc. A/RES/217A(III) del 10 dicembre 1948.

¹⁶ Art. 26.1 della Dichiarazione del 1948.

¹⁷ *Ivi*, art. 26.2.

¹⁸ Si veda, *infra*, paragrafo 4.

¹⁹ Artt. 2 e 26 della Dichiarazione del 1948.

enuncia che l'infanzia ha diritto a speciali cure e assistenza²⁰ e, proclama il diritto alla sicurezza sociale in caso di invalidità²¹.

Per quanto qui più direttamente interessa, ci sembra opportuno valorizzare il fatto che la Dichiarazione del 1948 pone al centro il bambino come individuo titolare di almeno tre diritti tra loro strettamente correlati: il diritto all'istruzione; il diritto a speciale assistenza; e, infine, il diritto alla protezione sociale. La tutela sottesa ai suddetti diritti impone allo Stato di adottare misure che concorrono allo sviluppo della personalità e delle attitudini mentali e fisiche del fanciullo, con o senza disabilità, nel settore socioeducativo.

Ne consegue che, a nostro avviso, la Dichiarazione del 1948 riconosce, seppur implicitamente, una “doppia tutela speciale” per una “doppia condizione di vulnerabilità”. In tal senso, il godimento effettivo del diritto all'istruzione del bambino con disabilità su base non discriminatoria e di parità con gli altri, implica la combinazione di due tutele: la prima è garantita sulla base della immaturità fisica e mentale che caratterizza di per sé l'età infantile; e, a quest'ultima, si aggiunge una seconda tutela garantita sulla base della possibile presenza di una ulteriore condizione di vulnerabilità di natura psico-fisica e/o socio-culturale²².

In tal senso, l'ampia lettura della Dichiarazione del 1948 qui proposta è a nostro avviso da preferire in quanto in grado di favorire la progressiva concettualizzazione di educazione inclusiva.

2.2. *Il contributo dei Comitati di controllo nell'evoluzione del concetto preso in considerazione*

Con il passare del tempo, il diritto all'istruzione è venuto assumendo connotati giuridici sempre più specifici. Ai fini della nostra indagine, assumono particolare rilevanza il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (d'ora in avanti, “Patto del 1966”)²³ e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989²⁴, insieme al contributo interpretativo fornito dai relativi Comitati di controllo.

Iniziando dal Patto del 1966, quest'ultimo dedica all'istruzione l'articolo più lungo tra quelli in esso codificati, ossia l'articolo 13, il cui tenore è analogo a quello del già richiamato articolo 26 della Dichiarazione del 1948.

In particolare, la citata disposizione contenuta nel Patto del 1966 specifica l'impegno degli Stati a far sì che l'istruzione sia uno strumento volto, da un lato, allo sviluppo della personalità di ciascun individuo e, dall'altro, allo sviluppo di una società basata, in senso lato, sul rispetto dei diritti umani e sui valori della pace attraverso la partecipazione libera ed attiva di ciascun individuo²⁵. In aggiunta, la stessa specifica il diritto di accesso all'istruzione senza

²⁰ *Ivi*, art. 25.2.

²¹ *Ivi*, art. 25.1.

²² La tutela dei bambini con disabilità fu poi proclamata qualche anno dopo dal principio quinto della Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo, adottata dalla risoluzione dell'Assemblea generale 1386 (XIV), UN Doc. A/RES/14/1386 del 20 novembre 1959.

²³ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato a New York il 6 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976.

²⁴ Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata a New York il 20 novembre del 1989, entrata in vigore il 2 settembre 1990.

²⁵ Art. 13.1 del Patto del 1966.

discriminazioni ed elenca una serie di misure che gli Stati devono adottare per garantire l'effettiva realizzazione di quanto appena enunciato²⁶.

Rispetto alla tipologia ed ai contenuti degli obblighi a carico degli Stati parte del Patto del 1966, occorre richiamare l'articolo 2 che statuisce l'impegno degli Stati di assicurare progressivamente, con il massimo delle risorse di cui dispongono e con tutti i mezzi appropriati, compresa l'adozione di misure legislative, la piena realizzazione dei diritti garantiti dallo stesso Patto²⁷.

In sostanza, dalla lettura dell'articolo 13 e dell'articolo 2 del Patto del 1966, deriva che il diritto all'istruzione è protetto da una norma giuridica di tipo programmatico con effetti vincolanti. A completamento, l'articolo 14 dello stesso Patto impone agli Stati che non siano stati in grado di assicurare l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione elementare, l'elaborazione e approvazione di un piano particolareggiato di misure speciali al fine di realizzare progressivamente la piena applicazione del diritto del bambino ad una istruzione primaria obbligatoria e gratuita.

Per quanto concerne più specificatamente l'applicabilità del diritto all'istruzione nel contesto della tutela del bambino con disabilità, gli articoli 13 e 14 del Patto del 1966, insieme ad ulteriori norme sancite dallo stesso Patto, come quelle relative ad una speciale assistenza per l'infanzia²⁸, nonché quelle in tema di sicurezza sociale²⁹, riprendono e rafforzano la logica giuridica sottesa alla Dichiarazione del 1948 che abbiamo analizzato nel precedente paragrafo³⁰.

Sotto questo aspetto, è particolarmente apprezzabile il contributo apportato dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali nei suoi Commenti generali n. 5 del 1994 e n. 13 del 1999³¹.

Nel Commento generale n. 5 relativo alla tutela delle persone con disabilità, il Comitato ha sottolineato la dimensione evolutiva del concetto di istruzione nel più ampio contesto del progressivo mutamento delle dinamiche socioeconomiche sottese al classico schema patriarcale e di emarginazione³². A tal proposito, il Comitato pone enfasi sul fatto che la prassi degli Stati degli ultimi anni del Novecento è stata generalmente orientata verso una riorganizzazione del sistema scolastico basata sul principio di classi inclusive, dove i bambini con bisogni educativi speciali vengono inclusi nei sistemi ordinari di apprendimento grazie al

²⁶ L'art. 13.2 del Patto del 1966 fa riferimento, analogamente all'oggetto e scopo dell'art. 26 della Dichiarazione del 1948, a quelle misure relative ad assicurare, ad esempio, l'istruzione primaria obbligatoria ed accessibile a tutti e l'istruzione secondaria generale ed accessibile a tutti mediante l'istaurazione progressiva dell'istruzione gratuita. La letteratura in materia di diritto all'istruzione è copiosa. Per un commento specifico relativo all'articolo 13 del Patto del 1966, si rinvia a K.D. BEITER, *The Protection of the Right to Education by International Law. Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right*, Brill Nijhoff, 2006, p. 459 ss.; B. SAUL, D. KINLEY, J. MOWBRAY, *Article 13: The right to education*, in ID. (eds.), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, 2014, Oxford, p. 1084 ss.

²⁷ Sulla definizione generale di obblighi a realizzazione progressiva si rinvia a R. PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des cours*, 2008, p. 175 ss.; ID., *Diritto internazionale dei diritti umani*, cit., p. 111 ss. Si veda, *infra*, nota n. 51.

²⁸ Art. 10.3 del Patto del 1966.

²⁹ *Ivi*, art. 9.

³⁰ Si veda, *supra*, paragrafo 2.1.

³¹ Nonostante che il contributo del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 5, Persons with Disabilities*, UN Doc. E/1995/22 del 9 dicembre 1994; ID., *General Comment No. 13, Right to education*, UN Doc. E/C.12/1999/1 del 8 dicembre 1999.

³² Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 5, Persons with Disabilities*, cit., par. 35.

sostegno di insegnanti qualificati, capaci di andare incontro alle necessità del singolo bambino³³.

Quanto appena affermato verrà ribadito alcuni anni dopo dallo stesso Comitato nel successivo Commento generale n. 13 sul diritto all'istruzione³⁴. Questa volta, però, il Comitato, da un lato, riafferma la libertà di scelta di percorsi educativi e servizi scolastici diversi da quelli istituiti dalle autorità pubbliche³⁵; mentre, dall'altro lato, lo stesso tiene a precisare che, in alcune circostanze, i sistemi educativi separati sulla base di condizioni di diversità non rappresentano necessariamente una violazione del Patto del 1966³⁶. Ne consegue allora che i sistemi scolastici diversi da quelli ordinari, siano essi speciali per disabili oppure basati su credenze religiose o convinzioni filosofiche, sono presumibilmente leciti nel rispetto del divieto generale di discriminazione.

Riteniamo opportuno, a questo punto, soffermarci sul significato del predetto divieto. Il Comitato considera la non discriminazione come “*minimum core obligation*” del diritto all'istruzione³⁷. Lo stesso specifica che la portata del divieto, conformemente ad una lettura inter-sistemica, si estende a qualsiasi tipo di discriminazione vietata a livello internazionale alla luce di quanto previsto anche da successivi strumenti internazionali, come la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (d'ora in avanti, “Convenzione del 1989”)³⁸.

Rispetto a quest'ultima Convenzione, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali dedica particolare attenzione all'obbligo, in essa sancito³⁹, di tutelare il fanciullo contro ogni forma di discriminazione o di sanzione, quest'ultima intesa anche come forma di emarginazione; inoltre, afferma che tale obbligo si estende al contesto dell'istruzione, quale strumento ineludibile di inclusione sociale⁴⁰.

³³ *Ibid.* In particolare, il Comitato fa riferimento alla categoria di personale docente appositamente formato per far fronte ai bisogni educativi speciali, nonché a diverse tipologie di supporto strutturale necessarie per portare le persone con disabilità allo stesso livello di istruzione dei loro coetanei non disabili. A titolo esemplificativo, si prenda l'ordinamento italiano che proprio in quegli anni ha adottato la legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, in GURI del 17 febbraio 1992 (d'ora in avanti, “Legge 104/92”). Per un approfondimento sulla differenza di significato tra “integrazione” e “inclusione”, v. *infra* paragrafo 3. Per una analisi comparativa, in prospettiva storica e contemporanea, dei sistemi di istruzione nei Paesi dell'area geografica europea si rinvia ai riferimenti normativi ed ulteriori dati riportati dall'Agenzia europea per i bisogni educativi speciali e l'istruzione inclusiva, cit. Si veda inoltre, *infra*, paragrafo 4.

³⁴ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 13, Right to education*, UN Doc. E/C.12/1999/1 del 8 dicembre 1999.

³⁵ *Ivi*, par. 28 ss.

³⁶ *Ivi*, par. 31 ss., spec. par. 33.

³⁷ *Ivi*, par. 32 e 57. Il Comitato richiama un precedente Commento generale in cui viene affermato che gli Stati parte hanno l'obbligo di garantire la realizzazione minima di ogni diritto (“*minimum core obligation*”). *Id.*, *General Comment No. 3, The nature of States parties' obligations*, UN Doc. E/1991/23 del 14 dicembre 1990, par. 10. V., tra gli altri, M. CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development*, Oxford, 1995, p. 147 ss.; M. SEPÚLVEDA CARMONA, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, 2002, p. 128 ss.; L. PINESCHI, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi, Italia*, Milano, 2006, p. 129 ss.; K.G. YOUNG, *The minimum core of economic and social rights: A concept in search of content*, in *Yale jour. Int. Law*, 2008, p. 113 ss.; O. DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, Cambridge, 2012, p. 461 ss.; F. SEATZU, *Sull'interpretazione del patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali: regole, criteri ermeneutici e comparazioni*, in *An. mex. der. int.*, 2012, p. 339 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani*, cit., p. 111 ss.

³⁸ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 13, Right to education*, cit., par. 31.

³⁹ Art. 2 della Convenzione del 1989.

⁴⁰ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 13, Right to education*, cit., par. 34.

Per quanto concerne la Convenzione del 1989, il suo articolo 23 enuncia il diritto del fanciullo con disabilità ad avere effettivo accesso all'istruzione ed a ricevere educazione e formazione in maniera atta a concretizzare la più completa inclusione scolastica e sociale⁴¹. A completamento, gli articoli 28 e 29 della medesima Convenzione specificano il diritto del fanciullo all'istruzione, quest'ultima intesa come strumento per favorire lo sviluppo della sua personalità verso l'età adulta, ed offrono un quadro normativo coerente a quanto fino ad ora analizzato alla luce del processo evolutivo del concetto di educazione inclusiva⁴².

Appare allora opportuno sottolineare che i tre menzionati articoli (23, 28 e 29), consentono di esplicitare quella "doppia tutela speciale" sulla base di una "doppia condizione di vulnerabilità" già presente, seppur implicitamente, nella Dichiarazione del 1948 e nel Patto del 1966⁴³.

Rispetto all'interpretazione apportata dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, quella del Comitato sui diritti del fanciullo, nel suo Commento generale n. 9 del 2006, compie un passo in avanti nella definizione del concetto di educazione inclusiva che, proprio in quegli anni, era stato oggetto di discussione anche nell'ambito dei negoziati della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁴⁴.

Pur non entrando direttamente nel merito della presunzione di liceità di un sistema scolastico che separa l'istruzione ordinaria da quella speciale per bambini disabili, il predetto Comitato considera l'educazione inclusiva come una "filosofia" che deve permeare e definire il modo di "fare istruzione", mediante la pianificazione e attuazione di programmi scolastici che amplino l'offerta formativa e didattica a bisogni educativi speciali, favorendo così lo stesso livello di apprendimento per tutti i bambini, con o senza disabilità⁴⁵.

In circostanze in cui non è possibile realizzare un'istruzione effettivamente inclusiva nell'immediato futuro, il Comitato precisa che lo Stato ha l'obbligo di mantenere un *continuum* di adeguati servizi e opzioni di programma⁴⁶. Tutto questo, nel rispetto del menzionato "*minimum core obligation*", già definito dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali⁴⁷.

3. Il diritto ad una educazione inclusiva nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e la sua applicabilità nel contesto della tutela del bambino con autismo

Il processo di evoluzione fino ad ora analizzato ha portato alla codificazione del diritto ad una educazione inclusiva nell'articolo 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti

⁴¹ Art. 23.3 della Convenzione del 1989.

⁴² In termini più generali, occorre ricordare che l'art. 4.2 della Convenzione del 1989 fa riferimento all'obbligo degli Stati di realizzare progressivamente i diritti riconosciuti all'interno dello stesso strumento.

⁴³ Si veda, *supra*, paragrafo 2.1.

⁴⁴ Cfr. *Report of the Working Group to the Ad Hoc Committee, Draft Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*, UN Doc. A/AC.265/2004/WG/1 del 27 gennaio 2004, reperibile *online* al sito www.un.org/.

⁴⁵ In particolare, il Comitato esorta gli Stati parte a considerare i diritti dei bambini con disabilità come una questione di alta priorità e, segnatamente, ad investire nella misura massima delle risorse disponibili sulla creazione di contesti scolastici inclusivi, capaci cioè di rispondere alla diversità dei discenti. Cfr. Comitato sui diritti dei fanciulli, *General Comment No. 9 (2006), The rights of children with disabilities*, UN Doc. CRC/C/GC/9 del 27 febbraio 2007, par. 14 e 67.

⁴⁶ *Ivi*, par. 66.

⁴⁷ *Ivi*, par. 2, 8-10, 14, 19, 28 e 36.

delle persone con disabilità (d'ora in avanti, "Convenzione del 2006"), come diritto umano autonomo, ancorché interdipendente, rispetto al più generale diritto all'istruzione.

Conformemente allo scopo dell'intera Convenzione del 2006 di promuovere, proteggere e assicurare il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità⁴⁸, l'articolo 24 non riconosce "nuove" tipologie di tutela nel settore dell'istruzione rispetto agli strumenti fin qui esaminati. Piuttosto, lo stesso, intende assicurare, attraverso indicazioni normative più specifiche, che le persone con disabilità, e soprattutto i bambini⁴⁹, possano godere effettivamente del diritto ad una educazione inclusiva conformemente ai principi quadro di non-discriminazione e di uguaglianza sostanziale⁵⁰.

L'articolo 24 della Convenzione del 2006 cristallizza, quindi, l'avvenuto cambiamento di paradigma dall'emarginazione all'inclusione scolastica e sociale del bambino con disabilità. Trattandosi anch'essa di una norma programmatica con effetti vincolanti, impone agli Stati obblighi non immediati, bensì a realizzazione progressiva nel settore socioeducativo, e lascia alla discrezionalità dello Stato i tempi e le modalità di attuazione⁵¹.

In particolare, il secondo comma del suddetto articolo prevede l'obbligo degli Stati di assicurare un adattamento ragionevole ("reasonable accommodation") alle esigenze individuali dei soggetti con disabilità così da consentire loro di accedere ad un sistema scolastico, che parafrasando l'Agenda 2030⁵², potremmo definire di qualità, equo ed inclusivo. Lo Stato, dunque, nel determinare le modalità di attuazione del diritto del bambino con disabilità ad una educazione inclusiva, deve adottare, con la dovuta ragionevolezza, misure adeguate a far fronte ai bisogni educativi speciali e, dunque, pervenire alla piena realizzazione del godimento e dell'esercizio del suddetto diritto su base di uguaglianza con gli altri. Vale a dire, i criteri

⁴⁸ Art. 1 della Convenzione del 2006.

⁴⁹ La tutela dei bambini con disabilità nel settore dell'educazione è espressamente prevista dall'art. 24.2 (a) della Convenzione sui diritti delle persone disabili. A corollario, si veda anche, artt. 3 e 7, *ivi*.

⁵⁰ Si veda *supra* nota n. 1. Per una più approfondita analisi del testo dell'articolo 24 si rinvia a G. DE BECO, *The right to inclusive education according to article 24 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Neth. Quart. Hum. Rights*, 2014, p. 263 ss.; 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, (eds.), *Protecting the Rights of People with Autism in the Fields of Education and Employment*, Cham, 2015, p. 79 ss.; V. DELLA FINA, *Education*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham, 2017, p. 439 ss.; D. ANASTASIOU, M. GREGORY, J.M. KAUFFMAN *Education*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018, p. 656 ss.; G. DE BECO, *Comprehensive legal analysis of article 24 of the Convention on the rights of persons with disabilities*, in G. DE BECO, S. QUINLIVAN, J.E. LORD (eds.), *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, cit., p. 59 ss.

⁵¹ Si veda, anche, art. 4 della Convenzione del 2006 relativo agli obblighi generali a carico degli Stati per la piena realizzazione dei diritti garantiti dalla stessa Convenzione. Ciò risulta conforme a quanto analizzato per i contenuti del diritto all'istruzione nel Patto del 1966 e nella Convenzione del 1989, *supra* paragrafo 2.2. Si specifica, inoltre, che una distinzione utile tra le categorie di obblighi internazionali in materia di diritti umani è quella tra obblighi immediati (di risultato o di *due diligence*) ed obblighi "a realizzazione progressiva" che, a sua volta, richiama la distinzione tra norme precettive e norme programmatiche che, però, non equivale necessariamente alla distinzione, talvolta concettualmente adottata, tra norma vincolante e norma con effetti esortativi. Sul punto si veda R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani*, cit., p. 101 ss., spec. p. 111-112.

⁵² Si veda, *supra*, paragrafo 1.

della ragionevolezza e della adeguatezza guidano gli Stati nell'attuazione del diritto oggetto di indagine⁵³.

Per comprendere più specificatamente l'applicabilità dell'articolo 24 della Convenzione del 2006 nel contesto della tutela del bambino con autismo, è opportuno far riferimento al contributo reso dal Comitato sui diritti delle persone con disabilità. Nel suo Commento generale n. 4 del 2016⁵⁴, il predetto Comitato ha posto particolare attenzione sul crescente numero di soggetti con diagnosi di autismo ed ha messo in evidenza che quest'ultimi sono più a rischio di emarginazione rispetto ad altri⁵⁵. Questo perché l'educazione inclusiva dei bambini con autismo sembra acquisire particolare rilevanza per far fronte alla loro specifica condizione di disabilità sociale, laddove l'esperienza scolastica diviene parte integrante degli interventi terapeutici ed educativi volti a realizzare percorsi di inclusione sociale nei diversi contesti di vita del bambino di oggi e dell'adulto di domani.

Sotto questo profilo assumono rilevanza, a nostro avviso, tre principali aspetti: il significato di inclusione; i criteri di ragionevolezza e adeguatezza delle misure statali di realizzazione progressiva; e, infine, eventuali deroghe all'articolo in esame.

In primo luogo, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità ha specificato il significato di esclusione, emarginazione, integrazione e inclusione. Iniziando dal significato di esclusione, quest'ultima si manifesta con la negazione di ricevere qualsiasi tipo di istruzione. Invece, l'emarginazione si produce in caso di diniego di accesso all'istruzione ordinaria e l'imposizione da parte dell'autorità competente di ricevere una educazione speciale e separata. Dal canto suo, l'integrazione, di per sé intesa come "collocamento" del bambino con disabilità nelle classi ordinarie, non garantisce automaticamente il passaggio dall'emarginazione all'inclusione. L'inclusione implica, dal canto suo, un processo di riforma sistemica della scuola che, tenendo conto dei più recenti studi in campo medico, come quelli relativi allo spettro autistico⁵⁶, combina fattori diversi che perseguono cambiamenti e modifiche nei contenuti didattici, metodi e approcci di insegnamento⁵⁷.

In secondo luogo, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità fa riferimento ai contenuti degli obblighi a realizzazione progressiva enunciati nell'articolo 24 della Convenzione del 2006 richiamando, in sintesi, quanto abbiamo precedentemente ricordato in riferimento alla natura programmatica della suddetta norma. Riteniamo, però, particolarmente interessante soffermarci sulla posizione del Comitato, con specifico riferimento all'incidenza dei criteri di ragionevolezza e di adeguatezza sulla discrezionalità degli Stati.

In particolare, il Comitato precisa che per perseguire un adattamento ragionevole alle esigenze individuali gli Stati devono gradualmente impiegare le risorse disponibili e

⁵³ Artt. 4 e 24.2 (c) della Convenzione del 2006. Inoltre, l'espressione "*reasonable accommodation*" è definita dall'art. 2 che fa esplicito riferimento a modifiche e adattamenti necessari e appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo. Analogamente sui criteri di ragionevolezza e adeguatezza, cfr. art. 8.4 del Protocollo facoltativo sui diritti civili economici e culturali, adottato a New York il 18 giugno 2008, entrato in vigore il 5 maggio 2013.

⁵⁴ Comitato sui diritti delle persone con disabilità, *General Comment no. 4(2016) on the right to inclusive education*, UN Doc. CRPD/C/GC/4 del 25 novembre 2016. Il predetto Commento riprende ed amplia il precedente studio dell'Alto Commissario per i diritti umani, *Thematic study on the right of persons with disabilities to education*, UN Doc A/HRC/25/29 del 13 dicembre 2013.

⁵⁵ Comitato sui diritti delle persone con disabilità, *General Comment no. 4(2016) on the right to inclusive education*, cit., par. 6.

⁵⁶ Si veda, *supra*, paragrafo 1.

⁵⁷ Comitato sui diritti delle persone con disabilità, *General Comment no. 4(2016) on the right to inclusive education*, cit., parr. 8-37, spec. par. 11.

intraprendere le complesse riforme ritenute necessarie, ridefinendo gli stanziamenti di bilancio per l'istruzione, anche attraverso trasferimenti di budget per sviluppare sistemi di educazione effettivamente inclusivi. Tra le altre indicazioni, esorta gli Stati, ad esempio, ad investire su tecniche innovative che consentano al bambino affetto da autismo grave di comunicare con gli altri tramite l'uso di canali che si affiancano a quello orale, così da facilitarne l'apprendimento e la relazione con i pari⁵⁸. Conseguentemente, lo stesso Comitato arriva ad affermare che la permanenza di sistemi di educazione speciale e separata è incompatibile con l'obiettivo di realizzare progressivamente sistemi educativi a carattere inclusivo⁵⁹.

In terzo ed ultimo luogo, il Comitato richiama la possibilità di adottare deroghe rispetto al diritto ad una educazione inclusiva nel caso in cui si ponga l'esigenza di perseguire altri interessi statali durante lo stato di emergenza⁶⁰.

Occorre ricordare che la Convenzione del 2006 non contiene clausole di deroga ai diritti da essa garantiti⁶¹. Il suo articolo 11 si limita, infatti, a sancire il dovere degli Stati di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di crisi⁶². L'espressione "tutte le misure necessarie" non sembra escludere l'adozione di deroghe in una situazione di rischio, che può derivare da diverse situazioni di crisi, da quelle di natura finanziaria ad altre dettate, ad esempio, da emergenze umanitarie e/o di natura sanitaria. Tuttavia, la disposizione in questione non specifica né il presupposto normativo di applicazione delle deroghe, né le condizioni sostanziali e procedurali di legittimità. Ciononostante, il Comitato considera le deroghe lecite, purché adottate nel rispetto dei criteri dettati dalla prassi internazionale degli organi di controllo dei diritti umani, tra cui: la durata limitata nel tempo; il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità; e, infine il rispetto dei principi di non-discriminazione e uguaglianza sostanziale⁶³.

⁵⁸ Il Comitato sui diritti delle persone con disabilità afferma che: «... States parties are failing to make appropriate provision for persons with disabilities, particularly persons on the autism spectrum... States parties should invest in developing expertise, technology and services in order to promote access to appropriate technology and alternative communication systems to facilitate learning... State should invest in inclusive interactive classrooms using alternative instructional strategies and assessment methods... » (ivi, par. 34). Inoltre, riprendendo il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (*supra*, paragrafo 2.2), il Comitato ribadisce: «[p]rogressive realization means that States parties have a specific and continuing obligation "to move as expeditiously and effectively as possible" towards the full realization of article 24» (ivi, par. 39). Queste affermazioni sono coerenti a quanto previsto dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/RES/67/82 del 12 dicembre 2012, sui bisogni delle persone con autismo, che raccomanda agli Stati interventi finalizzati a garantire la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inserimento nella vita scolastica e sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico.

⁵⁹ Comitato sui diritti delle persone con disabilità, *General Comment no. 4 (2016) on the right to inclusive education*, cit., par. 39.

⁶⁰ Si veda, *infra*, nota n. 63.

⁶¹ Art. 11 della Convenzione del 2006.

⁶² Si veda, tra gli altri, G.C. BRUNO, *Situations of risk and humanitarian emergencies*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., p. 253 ss.

⁶³ Il Comitato sui diritti delle persone con disabilità specifica: «[a]ny deliberately retrogressive measures in that regard must not disproportionately target learners with disabilities at any level of education. They must be only a temporary measure limited to the period of crisis, be necessary and proportionate, not be discriminatory and comprise all possible measures to mitigate inequalities» (v. ID., *General Comment no. 4 (2016) on the right to inclusive education*, cit., par. 36.) In sostanza, fa riferimento a quanto già affermato in materia dal Comitato sui diritti

La problematica in questione ha assunto particolare rilevanza durante la pandemia da Covid-19⁶⁴. Fin da subito, la comunità internazionale si è mostrata preoccupata dell'impatto della sospensione non solo della frequenza scolastica in presenza, ma anche degli interventi terapeutici di tipo comportamentale sui bambini con DSA, particolarmente vulnerabili ad una regressione delle competenze già acquisite in assenza di stimoli nel settore della socializzazione⁶⁵.

In particolare, il Segretario generale delle Nazioni Unite, in occasione della Giornata mondiale per la consapevolezza sull'autismo del 2020, ha esortato gli Stati ad ampliare le capacità dei servizi sanitari e socioeducativi, deputati alla presa in carico dei bambini con DSA, mediante l'attivazione di interventi da remoto (telefonici, in videochiamata, con l'uso di piattaforme dedicate per l'invio di dati)⁶⁶. A ben vedere, l'effettività di questi interventi da remoto appare di scarso rilievo, soprattutto nei confronti dei bambini in età prescolare la cui condizione autistica implica una forte intolleranza ai cambiamenti, importanti disturbi del linguaggio, deficit di comprensione e/o attenzione ed iperattività che rendono impossibile continuare un percorso clinico "a distanza".

Del resto, però, appare ovvia la priorità data alla necessità di tutelare la salute di tutti in un momento di pandemia mondiale. Attualmente, non sembrano esserci alternative al totale (o quasi totale) isolamento sociale. Tuttavia, ciò che qui interessa sottolineare è l'assenza di meccanismi di controllo sulla legittimità delle deroghe adottate. La mancata regolamentazione delle deroghe sembra allora poter contribuire a rendere ancor più incerto il limite della discrezionalità dello Stato nel più ampio contesto della tutela del bambino con autismo⁶⁷.

economici, sociali e culturali. V. *Letter dated 16 May 2012 addressed by the Chairperson of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to States parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. CESCR/48th/SP/MAB/SW del 12 maggio 2012, reperibile *online* al sito <https://www2.ohchr.org>.

⁶⁴ V. ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ, *Indicazioni ad interim per un appropriato sostegno delle persone nello spettro autistico nell'attuale scenario emergenziale SARS-CoV-2* del 30 marzo 2020, disponibile *online* al sito <http://www.salute.gov.it>. Tra i vari commenti su pandemia e diritti umani, v. A.J. PALMA, *Pandemia e diritti umani: l'Italia e lo stato di eccezione al tempo del coronavirus*, in *OIDU*, 2020, p. 303 ss.; K. ISTREFI, *To Notify or Not to Notify: Derogations from Human Rights Treaties*, 10 aprile 2020, reperibile *online* al sito <http://opiniojuris.org/>; C.M. PONTECORVO, *Il diritto internazionale ai tempi del (nuovo) Coronavirus: prime considerazioni sulla recente epidemia di 'COVID-19'*, in *Dir. um. dir. int.*, 2020, p. 195 ss. In particolare, per quanto concerne il settore dell'istruzione, v. S. DE VIDO, *Diritto all'istruzione e accesso ad internet all'epoca del Covid-19*, 20 aprile 2020, reperibile *online* al sito <http://www.sidiblog.org/>.

⁶⁵ Il Comitato sui diritti delle persone con disabilità è stato tra i primi Comitati di controllo ad esortare gli Stati di tener in debita considerazione le esigenze specifiche delle persone con disabilità. Cfr. *COVID-19: Who is protecting the people with disabilities? – UN rights expert* del 17 marzo 2020; *Joint Statement: Persons with Disabilities and COVID-19 by the Chair of the United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, on behalf of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities and the Special Envoy of the United Nations Secretary-General on Disability and Accessibility* del 1 aprile 2020; *Internal HRTB Toolkit of Treaty Law Perspectives and Jurisprudence in the context of COVID-19* del 15 luglio 2020; *Building Back Better: People with Disabilities Have Vital Role* del 1 dicembre 2020, tutti disponibili *online* al sito <https://www.ohchr.org/>. Per un commento più generale, si veda, C. CARLETTI, *La pandemia Covid-19: riflessioni tecniche proposte dagli organi dei trattati nel quadro della Human Rights Machinery di Ginevra*, in *OIDU*, 2020, p. 696 ss.

⁶⁶ Messaggio del Segretario generale delle Nazioni Unite, *Global Solidarity for World Autism Awareness Day* del 2 aprile 2020, testo disponibile *online* al servizio di notizie <https://twitter.com/UN>.

⁶⁷ In termini più generali, sulle criticità dei meccanismi di controllo delle deroghe negli strumenti di tutela dei diritti umani, v. E.J. CRIDDLE, E. FOX-DECENT, *Human rights, emergencies, and the rule of law*, in *Hum. Rights Quart.*, 2010, p. 39 ss.; T. POOLE, *The law of emergency and reasons of State*, in E.J. CRIDDLE (eds.), *Human Rights in Emergencies*, Cambridge, 2016, p. 148 ss.; P. PUSTORINO, cit., p. 39 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani*, cit., p. 72 ss.

4. L'applicazione del diritto oggetto di indagine secondo la più recente giurisprudenza internazionale

Rimane a questo punto da approfondire le modalità con le quali il diritto del bambino con autismo ad una educazione inclusiva ha trovato concreta attuazione. Un'indagine sulle legislazioni nazionali attualmente vigenti consente di individuare due principali gruppi di Stati.

Il primo gruppo comprende Stati che, come la Francia e la Spagna, tendono ad una politica di separazione di chi è “diverso” da chi è “normale” secondo un modello medico-assistenziale. In questo gruppo di Stati, i quadri normativi generali di riferimento prevedono l'assegnazione del bambino con disabilità ad un istituto speciale e separato, ovvero a classi speciali all'interno della scuola ordinaria, e, tale assegnazione, è, nella maggior parte dei casi, giustificata da una certificazione medica che attesta l'esistenza di gravi difficoltà di apprendimento oppure altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'*handicap*⁶⁸.

Il secondo gruppo comprende Stati che, come l'Italia e la Norvegia, hanno adottato politiche educative, e prassi di attuazione, secondo un modello di autonomia e inclusione sociale. In questo gruppo di Stati, i quadri normativi generali di riferimento prevedono che tutti i bambini siano educati in classi ordinarie della scuola pubblica e, allo stesso tempo, creano servizi psicosociali per far fronte a bisogni educativi speciali⁶⁹.

Sia il modello medico-assistenziale di separazione, sia quello di autonomia e inclusione sociale, hanno assunto specifica rilevanza nella più recente giurisprudenza internazionale in tema di autismo. Le principali questioni giuridiche sollevate sono due. La prima questione concerne la legittimità del diniego di accesso all'istruzione ordinaria secondo il modello medico-assistenziale; la seconda questione offre, invece, interessanti spunti di riflessione in relazione al “collocamento” del bambino con autismo nella scuola ordinaria secondo il modello d'inclusione, in assenza però di adeguate misure di supporto.

Con riferimento alla prima problematica, appare interessante mettere a confronto la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso *Dupin c. Francia* del 2019⁷⁰, con la decisione precedentemente adottata dal Comitato sociale europeo nel caso *Autism - Europe c. Francia* del 2003 e ripresa nel caso *Action européenne des handicapés c. Francia* del 2014; nonché

⁶⁸ Tra gli altri, si annoverano Belgio, Estonia, Lituania, Repubblica Ceca, Polonia, Slovenia e Svizzera. V. dati riportati dall'Agenzia europea per i bisogni educativi speciali e l'istruzione inclusiva, cit. Inoltre, occorre specificare che alcuni sistemi scolastici, come ad esempio il sistema scolastico spagnolo, prevedono la creazione di classi speciali negli istituti ordinari, spesso indicate anche come “unidades de transición” o “unidades especializadas”, con la specifica finalità di accompagnare la “scolarizzazione” dei bambini con bisogni educativi speciali dovuti a un disturbo dello sviluppo generalizzato e/o gravi disturbi della comunicazione e ritardo mentale (si veda, ad esempio, il sistema educativo del “Gobierno de Navarra, Departamento de Educación, Centro de Recursos de Educación Especial de Navarra”, la cui programmazione didattica è disponibile *online* al sito <https://creena.educacion.navarra.es>). Si veda, *infra*, nota n. 85.

⁶⁹ Tra gli altri, si annoverano Cipro, Danimarca, Finlandia, Islanda, Olanda e Svezia. V. dati riportati dall'Agenzia europea per i bisogni educativi speciali e l'istruzione inclusiva, cit. L'educazione speciale viene regolamentata in via del tutto eccezionale come complemento all'educazione ordinaria, qualora il bambino con disabilità sia, ad esempio, temporaneamente impedito per motivi di salute a frequentare la scuola. A titolo esemplificativo, per quanto concerne il sistema scolastico italiano, l'art. 12 della Legge 104/92, cit., prevede la possibilità di frequentare classi ordinarie quali sezioni staccate della scuola statale in caso di temporaneo impedimento determinato da condizioni di disabilità.

⁷⁰ Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 24 gennaio 2019, ricorso n. 2282/17, *Bettina Dupin c. Francia*.

con le raccomandazioni del Comitato sui diritti delle persone con disabilità relative, nello specifico, alla comunicazione individuale *Calleja Loma y Calleja Lucas c. Spagna* di agosto 2020⁷¹.

Nel caso *Dupin*, la Corte europea si è pronunciata su un ricorso contro lo Stato francese presentato dalla madre di un bambino affetto da autismo a cui era stato negato l'accesso all'istruzione ordinaria. Nonostante la diversa scelta della madre, le autorità francesi assegnavano il bambino ad un istituto medico specializzato nel settore sociosanitario ed educativo.

La Corte considera che il sistema scolastico francese è, in linea di principio, conforme alla previsione dell'articolo 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ai sensi del quale il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno⁷². Tuttavia, 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*⁷³.

Nello specifico, la Corte europea pone enfasi sul margine di apprezzamento degli Stati nel determinare l'organizzazione del loro sistema scolastico e afferma che, l'inclusione degli studenti con gravi disabilità nell'istruzione ordinaria, non costituisce di per sé un obbligo a carico dello Stato⁷⁴. Conclude, pertanto, ritenendo legittimo il diniego di accesso all'istruzione ordinaria, avendo lo Stato francese garantito una istruzione alternativa e "più adeguata" alla condizione autistica del bambino⁷⁵.

Diametralmente opposta è, invece, la posizione di un altro organismo del Consiglio d'Europa, il Comitato europeo sui diritti sociali, che, nel contesto della tutela dei bambini con DSA, ha più volte ribadito la violazione della Carta sociale europea da parte della Francia; in particolare dell'articolo 15 che garantisce alle persone portatrici di *handicap* l'effettivo esercizio del diritto all'autonomia, all'inclusione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità, a prescindere dall'età e dalla natura ed origine della loro disabilità⁷⁶.

Sotto questo aspetto, basti pensare, a titolo esemplificativo, alle decisioni rese con riferimento ai reclami *Autism - Europe c. Francia* del 2003 e *Action européenne des handicapés c. Francia* del 2014⁷⁷. In entrambe le decisioni, il Comitato ha specificato che, da un lato, il sistema francese non ha adottato i provvedimenti necessari per garantire ai bambini con DSA

⁷¹ Raccomandazioni del Comitato sui diritti delle persone con disabilità del 20 agosto 2020, comunicazione individuale n. CRPD/C/23/D/41/2017, *Calleja Loma y Calleja Lucas c. Spagna*.

⁷² Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Roma il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953. Il Protocollo addizionale n. 1 fu adottato a Parigi, il 20 marzo 1952, entrato in vigore il 18 maggio 1954.

⁷³ Nel corso del tempo, l'art. 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea è stato interpretato e applicato come "strumento vivente" e, quindi, alla luce dell'obbligo di realizzare, secondo il margine di apprezzamento statale, un sistema scolastico basato sulla non discriminazione e sull'uguaglianza sostanziale. Per uno studio specifico, si rinvia alle linee guida del Consiglio d'Europa, *Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights* del 31 agosto 2020, reperibile online al sito <https://www.echr.coe.int>.

⁷⁴ *Bettina Dupin c. Francia*, cit., par. 30. In tal senso si veda la anche, in prospettiva storica, la decisione di ammissibilità della Commissione del 5 febbraio 1994, ricorso n. 13887/88, *Graeme c. Regno Unito*, p. 169 ss.

⁷⁵ *Bettina Dupin c. Francia*, cit., par. 31-33.

⁷⁶ Carta sociale europea (riveduta), aperta alla firma il 3 maggio 1966, entrata in vigore il 1° luglio 1999. Si veda anche l'art. 17 della suddetta Carta che sancisce il diritto dei bambini e degli adolescenti alla tutela economica, giuridica e sociale.

⁷⁷ Decisione del Comitato europeo sui diritti sociali del 4 novembre 2003, reclamo n. 13/2002, *Autism - Europe c. Francia*; decisione del Comitato europeo sui diritti sociali del 5 febbraio 2014, reclamo n. 82/2012, *Action européenne des handicapés c. Francia*.

un orientamento, un'educazione ed una formazione professionale in linea con il predetto articolo 15 della Carta; e, dall'altro, che i servizi sociosanitari ed educativi francesi offrono terapie medico-assistenziali di trattamento dell'autismo non aggiornate alla luce dei risultati delle recenti ricerche sui disturbi del neurosviluppo⁷⁸. Occorre infatti precisare che i predetti servizi prevedono la somministrazione di cure per sindromi psichiatriche ai bambini autistici, nonché l'assegnazione degli stessi a ospedali psichiatrici o istituzioni mediche specializzate. Quindi, a differenza della Corte europea, il Comitato europeo ritiene che il sistema sociosanitario e educativo francese viola sistematicamente il diritto del bambino con autismo di inclusione e partecipazione alla vita scolastica in modo non discriminato e in condizione di uguaglianza con i pari⁷⁹.

Veniamo ora ad analizzare la posizione del Comitato sui diritti delle persone con disabilità, resa già nota, in termini generali, nel Commento n. 4 del 2016⁸⁰, e ribadita, in termini più specifici, in occasione della comunicazione *Calleja* del 2020. Il caso di specie concerneva un bambino con disabilità multiple, associata alla sindrome di Down oltre che ad un neurosviluppo atipico, che in un primo momento aveva frequentato la scuola ordinaria, e che, successivamente, era stato assegnato dall'autorità spagnola ad un istituto specializzato, malgrado la contrarietà dei genitori. Occorre inoltre specificare che nel caso in esame, il bambino disabile era stato vittima non solo di discriminazione ma anche di maltrattamenti ed abusi.

Prima di procedere nel merito, il Comitato ha esaminato la questione di ammissibilità della comunicazione. Conviene sottolineare che già nel 2014 i genitori del bambino avevano presentato ricorso alla Corte europea; la quale, però, lo aveva dichiarato inammissibile senza entrare nel merito⁸¹. Per cui, in assenza di qualsiasi argomento o chiarimento per giustificare nel merito il rigetto del reclamo da parte di alcuna istanza internazionale, il Comitato ha considerato ammissibile la comunicazione in esame⁸².

Ciò detto, va rilevato che in punto di diritto il Comitato afferma che la decisione amministrativa di assegnare il bambino a un istituto specializzato, confermata dai tribunali dello Stato parte, costituisce una violazione del diritto ad una educazione inclusiva⁸³.

⁷⁸ *Autism - Europe c. Francia*, par. 54; *Action européenne des handicapés c. Francia*, par. 94 ss. In particolare, il Comitato condanna la Francia per aver adottato misure «... not capable of ensuring that the work done by institutions caring for children and adolescents suffering from autism and the working methods they utilise are predominantly educational in nature» (*Action européenne des handicapés c. Francia*, cit., par. 119). Similmente, si veda il rapporto sulla visita in Francia del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, in cui lo stesso Commissario richiama le menzionate decisioni rese dal Comitato europeo e ribadisce che «... the methods of support in use in numerous establishments constitute an impediment... to the right to inclusion» (v. Consiglio d'Europa, *Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human rights. Following his visit to France from 22 to 26 September 2014*, Doc. CommDH(2015)1 del 17 febbraio 2015, par. 235 ss).

⁷⁹ La stessa interpretazione è stata richiamata anche recentemente in occasione di un reclamo contro la Repubblica Ceca per la violazione del combinato disposto degli artt. 15 e 17 della Carta sociale nel contesto della tutela del bambino con diagnosi precoce di autismo, v. la decisione del Comitato europeo sui diritti sociali del 23 novembre 2020, reclamo n. 157/2017, *European Roma Rights Centre (ERRC) and Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) c. Repubblica Ceca*, spec. parr. 27, 33 e 146. *Mutatis mutandis*, si veda anche la decisione del Comitato europeo sui diritti sociali, pubblicata il 3 febbraio 2021, reclamo n. 141/2017, *Fédération internationale des Lignes des droits de l'homme (FIDH) et Inclusion Europe c. Belgique*, spec. parr. 177-186.

⁸⁰ Si veda, *supra*, paragrafo 3.

⁸¹ *Calleja Loma y Calleja Lucas c. Spagna*, cit., parr. 7.2. e 8.2.

⁸² Art. 2, lett. (c), del Protocollo facoltativo alla Convenzione del 2006. V. *Calleja Loma y Calleja Lucas c. Spagna*, cit., par. 7.2.

⁸³ *Calleja Loma y Calleja Lucas c. Spagna*, cit., parr. 8.2.

L'iter argomentativo di tale accertamento è segnato da due principali passaggi: il significato di inclusione ed il modo di “fare inclusione”. Rispetto al primo, il Comitato richiama il suo Commento generale n. 4 del 2016 e ribadisce, in particolare, che l'integrazione scolastica del bambino con disabilità in classi ordinarie senza adeguato supporto non è inclusione; anzi è, al contrario, presupposto di discriminazione⁸⁴.

Rispetto al secondo passaggio sul modo di “fare inclusione”, il Comitato fa riferimento alle sue precedenti osservazioni conclusive sui rapporti periodici presentati dalla Spagna in cui ha richiesto espressamente l'adattamento ragionevole del sistema scolastico spagnolo ai bisogni educativi speciali. A tal fine, ha esortato la Spagna ad abolire tutti i percorsi di insegnamento separati per gli studenti con disabilità, siano essi realizzati mediante istituti speciali o mediante classi speciali nella scuola ordinaria, in quanto entrambi basati su un approccio di esclusione educativa, discriminatoria e di emarginazione⁸⁵.

Appare a questo punto utile sottolineare che la posizione adottata dal Comitato sui diritti delle persone con disabilità riflette l'orientamento generale dei meccanismi di controllo delle Nazioni Unite in linea con il paradigma di inclusione sociale che, dalla Dichiarazione del 1948, ha caratterizzato l'evoluzione del concetto di istruzione⁸⁶. Se il contributo del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali e del Comitato sui diritti del fanciullo è stato dapprima volto a favorire l'evoluzione del concetto di educazione inclusiva nel settore dell'istruzione⁸⁷, oggi, entrambi i Comitati, sembrano soprattutto orientati a rafforzare il significato di educazione inclusiva in termini di inclusione sociale come altro lato della stessa

⁸⁴ *Ivi*, par. 8.4.

⁸⁵ *Ivi*, par. 8.5. Infine, nelle conclusioni della decisione in analisi, dopo aver adottato specifiche raccomandazioni relative al caso concreto in termini di riparazione e garanzie di inclusione effettiva nei confronti della vittima (*ivi*, par. 9, lett. (a) *i*, *ii*), il Comitato sottolinea che la Spagna “tiene la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones similares en el futuro. Al respecto, el Comité se remite a las recomendaciones que figuran en sus observaciones finales (CRPD/C/ESP/CO/2-3, párrs. 46 y 47), así como en su informe de la investigación relacionada con España bajo el artículo 6 del Protocolo Facultativo (CRPD/C/ESP/IR/1), y solicita en particular al Estado parte que, en estrecha consulta con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan: ... [e]limine toda segregación educativa de estudiantes con discapacidad, tanto en las escuelas de educación especial como en las unidades especializadas dentro de las escuelas ordinarias” (*ivi*, par. 9, lett. (b) *iii*).

Si veda, anche, Comitato sui diritti delle persone con disabilità, UN Doc. CRPD/C/ESP/IR/1 del 2 luglio 2018, par. 74. Similmente, è opportuno richiamare ulteriori osservazioni conclusive rese dallo stesso Comitato in occasione di rapporti periodici presentati da Stati che non si sono ancora dotati di un sistema effettivo di educazione inclusiva nel contesto della tutela dei bambini con DSA. V., tra le altre, le osservazioni relative all'Australia, (ID., UN Doc. CRPD/C/AUS/CO/2-3 del 15 ottobre 2019, par. 45 ss.); Cuba (ID., UN Doc. CRPD/C/CUB/CO/1 del 10 maggio 2019, par. 41 ss.); Grecia (ID., UN Doc. CRPD/C/GRC/CO/1 del 29 ottobre 2019, par. 34 ss.); e, Turchia (ID., UN Doc. CRPD/C/TUR/CO/1 del 1° ottobre 2019, par. 48 ss.). Inoltre, occorre ricordare che l'Unione europea è parte della Convenzione del 2006 (cfr. Decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009) e che la stessa Convenzione è il primo trattato internazionale sui diritti umani ratificato dall'Unione. Nell'ambito di questo meccanismo convenzionale, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità ha espresso preoccupazione in relazione al fatto che in «... different European Union member States, many boys and girls, and adults with disabilities cannot access inclusive, quality education in line with the Convention. The Committee recommends that the European Union evaluate the current situation and take measures to facilitate access to and enjoyment of inclusive, quality education for all students with disabilities in line with the Convention... » (ID., UN Doc. CRPD/C/EU/CO/1 del 2 ottobre 2015, par. 60 ss).

⁸⁶ Si veda, *supra*, paragrafo 2.

⁸⁷ *Ibid.*

medaglia⁸⁸. In altre parole, i Comitati sembrano perseguire un modo di “fare inclusione” oltre l’ambito scolastico, muovendo dalla convinzione che la partecipazione attiva di tutti, disabili e non disabili, nella società costituisce un apporto ineludibile al progresso della stessa verso la realizzazione degli obiettivi dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁸⁹.

Una simile convinzione emerge anche dal contributo degli esperti dei diritti umani delle Nazioni Unite in materia di salute, educazione e disabilità. In particolare, il Relatore speciale sul diritto di tutte le persone al più elevato livello possibile di salute fisica e mentale ha proposto un approccio di tipo olistico alla tutela della salute, quale presupposto per il godimento di tutti gli altri diritti economici, sociali e culturali⁹⁰. Da tale approccio consegue che le misure statali nel settore sanitario sono al contempo strumenti operativi verso la realizzazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, anche in ambito socioeducativo⁹¹.

Dal canto suo, il Relatore speciale sul diritto all’educazione ha raccomandato agli Stati di fornire un’istruzione di qualità, equa ed inclusiva in linea con l’obiettivo 4 dell’Agenda 2030⁹², alla cui realizzazione possono contribuire positivamente anche attori privati con lo scopo di rafforzare, nel rispetto del quadro normativo nazionale e internazionale, l’offerta di alternative educative ed opportunità di apprendimento per tutti⁹³.

Seguendo l’orientamento dei due Relatori speciali appena menzionati, durante la quarantatreesima sessione del Consiglio dei diritti umani del 2020, il Relatore speciale per i diritti delle persone con disabilità ha condannato, ancora una volta, l’egemonia della “società abilista”⁹⁴. L’espressione “società abilista” è stata impiegata con un’accezione negativa al fine di criticare contesti culturali di emarginazione, basati sul presupposto che tutte le persone debbano necessariamente avere un corpo abile ed un neurosviluppo tipico per vivere una vita ricca ed appagante. Conseguentemente, coloro che non ne dispongono, devono essere “aggiustati” e/o esclusi⁹⁵. Dunque, nell’esprimere avversione verso la cultura dell’“abilismo”, il suddetto Relatore speciale coglie nuovamente l’occasione per raccomandare agli Stati di

⁸⁸ Si ricorda, tra gli altri esempi, le recenti osservazioni conclusive che sono state rivolte all’Italia dal Comitato sui diritti dell’infanzia, in seguito all’esame congiunto del quinto e sesto rapporto presentato dal governo. Pur accogliendo con favore i progressi compiuti, il Comitato esorta l’Italia ad affrontare le esigenze specifiche dei minorenni con disturbi dello spettro autistico e, in particolare, a garantire che essi siano pienamente integrati in tutte le aree della vita sociale, comprese le attività ricreative e culturali. V. ID., *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, UN Doc. CRC/C/ITA/CO/5-6 del 28 febbraio 2019, spec. par. 27.

⁸⁹ Comitato sui diritti del fanciullo, *Contribution to the 2030 Agenda for Sustainable Development in response to a call for inputs by the High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF)* del 15 marzo 2019. Il Comitato sottolinea «... the inextricable linkage between inclusive, equitable and sustainable development and the realization of children’s rights. Development can constitute an enabler for children’s enjoyment of their rights by providing them with a safe and healthy environment. Integrating a child rights perspective and ensuring the participation of children as active agents of change in decisions relating to development is crucial for achieving inclusive, equitable and sustainable development» (*ivi*, par. 1), disponibile *online* al sito <https://www.ohchr.org>; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *The pledge to leave no one behind: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. E/C.12/2019/1 del 5 aprile 2019, spec. parr. 1 e 15.

⁹⁰ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, UN Doc. A/HRC/29/33 del 2 aprile 2015.

⁹¹ *Ivi*, parr. 64-67.

⁹² Si veda, *supra*, nota n. 3.

⁹³ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right to education. Right to Education: The implementation of the right to education and Sustainable Development Goal 4 in the context of the growth of private actors in education*, UN Doc. A/HRC/41/37 del 10 aprile 2019, parr. 4 e 95.

⁹⁴ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, UN Doc. A/HRC/43/41 del 17 dicembre 2019.

⁹⁵ *Ivi*, par. 73.

sviluppare riforme efficienti del settore sociosanitario e educativo per “fare inclusione”, in linea con la Convenzione del 2006⁹⁶.

A tal rispetto, meritano particolare attenzione due recenti rapporti elaborati dal medesimo Relatore speciale, rispettivamente, sulla visita in Canada ed in Norvegia. Per quanto concerne il rapporto relativo al Canada, quest’ultimo riporta che in alcune province, come il Québec, le autorità competenti hanno perseguito, mediante fondi stanziati per il settore dell’istruzione, la creazione di un rilevante numero di classi differenziali. Sulla base di questi dati, quindi, il Relatore speciale ha esortato il Canada a adottare un piano di attuazione con scadenze temporali al fine di realizzare progressivamente un sistema educativo di qualità e inclusivo a livello provinciale e territoriale⁹⁷.

Con riferimento al rapporto relativo alla Norvegia, il Relatore speciale ha colto nuovamente l’occasione per sottolineare che il processo di educazione inclusiva non si esaurisce con la mera “collocazione” del bambino con DSA nella scuola ordinaria; altresì, è necessario un vero e proprio cambiamento di cultura dall’emarginazione all’inclusione, nonché la creazione di maggiori opportunità di socializzare e partecipare ad attività anche extrascolastiche. Inoltre, il Relatore si è mostrato preoccupato per le segnalazioni ricevute dall’*Ombudsman for Children* sull’uso della coercizione a scuola, che riportano episodi di bambini con DSA rinchiusi da soli in aule vuote, oppure fisicamente tenuti a terra, perché difficili da “gestire”⁹⁸.

Passando ora ad esaminare più specificatamente la problematica relativa al “collocamento” del bambino con autismo nella scuola ordinaria secondo il modello d’inclusione, spunti interessanti vengono offerti dal caso *G.L. c. Italia* su cui si è pronunciata di recente la Corte europea dei diritti dell’uomo⁹⁹. Il caso riguardava una bambina affetta da autismo che aveva frequentato i primi due anni della scuola elementare senza che le fosse stato garantito il diritto di beneficiare del sostegno scolastico, come è invece previsto dal quadro normativo italiano¹⁰⁰. Tale situazione era stata giustificata dall’autorità competente sulla base dell’impossibilità materiale di assegnarle un adeguato supporto a causa di una riduzione delle risorse allocate dallo Stato a tal fine¹⁰¹.

In via preliminare, la Corte prende atto che l’ordinamento giuridico italiano garantisce il diritto all’istruzione dei bambini con disabilità secondo il modello di autonomia e inclusione sociale¹⁰². Partendo da questo presupposto, il compito della Corte è stato quello, in sintesi, di verificare se la restrizione del godimento del diritto di *G.L.* all’istruzione, dovuta a tagli di spesa, sia legittima alla luce dell’ampio margine di apprezzamento dello Stato nel ponderare le risorse disponibili in favore di altri interessi¹⁰³.

⁹⁶ *Ivi*, par. 41 ss.

⁹⁷ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities on her visit to Canada*, UN Doc. A/HRC/43/41/Add.2 del 19 dicembre 2019, par. 46 ss., spec. parr. 48, 95-96.

⁹⁸ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities on her visit to Norway*, UN Doc. A/HRC/43/41/Add.3 del 14 gennaio 2020, spec. parr. 42, 44 e 46.

⁹⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 10 settembre 2020, ricorso n. 59751/15, *G.L. c. Italia*.

¹⁰⁰ *G.L. c. Italia*, parr. 17-19. In particolare, cfr. art. 13 della Legge 104/92, cit.

¹⁰¹ Per un commento si rinvia a F. GARELLI, *I limiti al sostegno del minore con disabilità gravi giustificati da ragioni di bilancio non sono conformi alle disposizioni della CEDU*, in *OIDU*, 2020, p. 1007 ss.; 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*, 5 ottobre 2020, reperibile online al sito <http://www.sidiblog.org/>.

¹⁰² *G.L. c. Italia*, par. 56.

¹⁰³ *Ivi*, par. 57.

Questa volta la Corte europea, a differenza del caso *Dupin*, snoda il suo ragionamento utilizzando tecniche di interpretazione intersistemica¹⁰⁴. Quindi, arriva a ricostruire e riaffermare l'esistenza dell'obbligo a carico degli Stati di adattamento ragionevole volto a predisporre e garantire, ponderando adeguatamente e ragionevolmente gli stanziamenti di bilancio per i bisogni educativi speciali, un sistema di istruzione effettivamente inclusivo¹⁰⁵.

La Corte europea si convince che la mera integrazione di una bambina con autismo nelle classi ordinarie non soddisfa il godimento effettivo del diritto all'istruzione. Tale convinzione ha portato ad una condanna dello Stato italiano per violazione del diritto di *G.L.* ad una educazione inclusiva, implicitamente sotteso al combinato disposto dell'articolo 14 della Convenzione europea e dell'articolo 2 del Protocollo addizionale¹⁰⁶.

Infine, la Corte precisa che tale violazione è connotata di una particolare gravità in virtù del fatto che si è verificata nel contesto della scuola elementare¹⁰⁷. L'istruzione primaria è, infatti, la prima esperienza di educazione inclusiva e di inclusione sociale di un minore e, quindi, è uno strumento fondamentale nello sviluppo psicosociale del bambino, soprattutto in caso di disabilità. Sotto questo profilo, la Corte sembra far proprio il canone interpretativo, più volte richiamato nella presente indagine, della "doppia tutela speciale" basata sulla "doppia condizione di vulnerabilità". Sembra lecito ricavarne che neanche la ricorrenza per uno Stato di situazioni di grave difficoltà economica giustifica il taglio di servizi essenziali a favore di bambini affetti da autismo.

Una riduzione della capacità economica per far fronte ai bisogni educativi speciali appare difficilmente giustificabile anche in una situazione di eccezionale gravità, come quella che deriva dall'emergenza sanitaria Covid-19 che stiamo vivendo¹⁰⁸. Nell'ambito della sua attività di monitoraggio, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ha elaborato, tra marzo e novembre 2020, sei bollettini sulle implicazioni della pandemia di Coronavirus nell'Unione, fornendo un'analisi dei principali riflessi delle misure adottate dai governi degli Stati membri nel contesto della protezione dei diritti fondamentali¹⁰⁹. Più specificatamente, il sesto bollettino annovera l'educazione, ed in particolare l'accesso all'istruzione dei bambini con disabilità, tra i settori sociali in cui le conseguenze della pandemia hanno reso e rendono tuttora l'intervento dello Stato particolarmente necessario¹¹⁰.

¹⁰⁴ *Ivi*, parr. 17-31 e 51.

¹⁰⁵ *Ivi*, parr. 52-53; 63-64.

¹⁰⁶ A corollario dell'art. 14 sul divieto di discriminazione della Convenzione europea e della succinta previsione dell'art. 2 sul diritto all'istruzione, la Corte richiama le norme codificate in altri strumenti pertinenti in materia di diritti umani, tra cui l'art. 24 della Convenzione del 2006. *Ivi*, parr. 70-73.

¹⁰⁷ *Ivi*, par. 54.

¹⁰⁸ Si veda, *supra*, paragrafo 3.

¹⁰⁹ Si precisa che i primi tre bollettini illustrano l'impatto della pandemia sui diritti fondamentali dei gruppi sociali generalmente considerati più vulnerabili con riferimento alla "prima ondata" del Coronavirus, mentre il quarto bollettino concerne gli sviluppi (aggiornati alla fine di giugno 2020) di alcuni fenomeni critici, accentuatisi a seguito della diffusione del virus, relativamente ai temi del razzismo, dell'asilo e della migrazione, della disinformazione e della protezione dei dati personali. Il quinto bollettino dedica particolare attenzione ai gruppi di persone che vivono in condizioni abitative sovraffollate al di sotto degli standard igienico-sanitari, tra cui i rom e nomadi che affrontano un rischio maggiore di contrarre Covid-19. Infine, il sesto bollettino delinea alcune delle misure che gli Stati membri dell'Unione hanno messo in atto per proteggere la salute pubblica durante la "seconda ondata" e sottolinea come tali misure possano influenzare il godimento dei diritti sociali. I bollettini dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sono disponibili al sito <https://fra.europa.eu>.

¹¹⁰ *Id.*, *Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications: Focus on Social Rights* del 30 novembre 2020, pp. 22-24 e 29-31.

A tal proposito, il predetto bollettino riporta alcuni esempi di Stati che hanno provveduto ad investire sull'edilizia, sugli ambienti e sul personale scolastico al fine di effettuare gli adattamenti necessari per contenere i contagi, così da garantire a tutti i bambini, anche a quei bambini affetti da autismo che mal si adattano alle regole di distanziamento sociale, la frequenza in presenza almeno della scuola d'infanzia e primaria¹¹¹. Dall'attività di monitoraggio dell'Agenzia dell'Unione europea emerge, dunque, un forte impegno degli Stati volto a superare l'emergenza Covid-19. Questo impegno potrebbe rappresentare un'occasione per invertire rotta su politiche nazionali di disinvestimento nel comparto dell'istruzione che minano il godimento effettivo del diritto del bambino con autismo ad una educazione inclusiva.

5. Riflessioni di sintesi

L'indagine svolta mostra che la tutela del diritto ad una educazione inclusiva appare al momento inadeguata rispetto all'esigenza contemporanea di far fronte all'"epidemia di autismo". La definizione dei limiti della discrezionalità dello Stato nel settore dell'istruzione è, a nostro avviso, un presupposto giuridico necessario per assicurare un adattamento ragionevole del sistema scolastico nazionale ai bisogni educativi speciali.

La Dichiarazione del 1948 ed i successivi trattati in materia di tutela dei diritti umani, in particolare il Patto del 1966 e la Convenzione del 1989, insieme al contributo reso dai rispettivi Comitati di controllo, hanno, passo dopo passo, definito la portata ed i limiti del diritto all'istruzione che, attualmente, sottintende implicitamente anche il concetto di educazione inclusiva. Il diritto ad una educazione inclusiva è stato, infatti, solo successivamente codificato come diritto umano autonomo, dall'articolo 24 della Convenzione del 2006¹¹². Quest'ultimo non ha lo scopo di introdurre "nuovi" obblighi a carico degli Stati ma, piuttosto, di definire le modalità di attuazione degli stessi.

In particolare, l'obbligo dello Stato di assicurare un adattamento ragionevole ("*reasonable accommodation*") alle esigenze individuali dei soggetti con disabilità sembra incidere sulla discrezionalità di cui gli Stati godono nel riorganizzare il sistema scolastico nazionale e nel meccanismo di ponderazione delle risorse finanziarie disponibili.

La discrezionalità degli Stati risulta quindi limitata non solo dal generale divieto di discriminazione ("*minimum core obligation*"), ma anche da criteri di ragionevolezza e di adeguatezza che, in forma sempre più specifica, indirizzano, tra le altre misure, modifiche ed adattamenti in modo continuo e protratto nel tempo, l'utilizzo di mezzi appropriati per raggiungere l'obiettivo e misure di ridefinizione degli stanziamenti di bilancio. Ne consegue che le modalità di attuazione dell'articolo 24 della Convenzione del 2006 verso la piena realizzazione del diritto ad una educazione inclusiva sono intrinsecamente incompatibili con la discrezionalità dello Stato di mantenere e/o perseguire sistemi di educazione speciale e separata¹¹³.

La valutazione dei limiti alla discrezionalità dello Stato assume particolare rilevanza in tempi di "epidemia di autismo" e di situazione pandemica da Covid-19. La mancata previsione di meccanismi di deroga nella Convenzione del 2006 in situazioni di crisi solleva

¹¹¹ ID., p. 30.

¹¹² Si veda, *supra*, paragrafo 2.

¹¹³ Si veda, *supra*, paragrafo 3.

incertezze circa la legittimità di misure statali che impongono l'isolamento sociale, totale o parziale, e le deroghe ai diritti umani ad esso connesse. È auspicabile che da tale situazione possa essere colta l'occasione per meglio definire, almeno in via di prassi, i limiti per le misure derogatorie nel contesto della tutela di categorie protette, inclusi i bambini con autismo, particolarmente vulnerabili davanti a misure di isolamento, proprio a causa della loro condizione di disabilità sociale¹¹⁴.

Dal canto suo, il crescente numero di diagnosi precoci di autismo sembra presagire un incremento di numero di ricorsi davanti alle istanze internazionali competenti che, con ogni probabilità, contribuiranno a valutare meglio l'incidenza effettiva della tutela internazionale del diritto ad una educazione inclusiva sulla discrezionalità degli Stati. Al momento, la giurisprudenza internazionale e la prassi dei Comitati di controllo in materia di diritti umani ha contribuito a fornire spunti di riflessione su due questioni principali: da un lato, la questione di legittimità del diniego di accesso da parte dell'autorità nazionale competente all'istruzione ordinaria sulla base della condizione di disabilità¹¹⁵; e, dall'altro, la questione del "collocamento" del bambino con autismo nella scuola ordinaria in assenza di adeguate misure di supporto¹¹⁶.

Dallo studio dei più recenti casi giurisprudenziali, emergono elementi talvolta dissonanti tra le conclusioni a cui giunge la Corte europea rispetto a quelle a cui giungono altri meccanismi di controllo, con particolare riferimento al Comitato sui diritti delle persone con disabilità.

Occorre innanzitutto precisare che entrambi gli organi di controllo convengono che il diritto all'educazione inclusiva è protetto da una norma programmatica con effetti vincolanti. Inoltre, gli stessi organi concordano nel considerare che "inclusione" non significa integrare (*rectius*, collocare) il bambino affetto da autismo nella scuola elementare ordinaria senza un adeguato supporto. La mera integrazione, anzi, può divenire un pericoloso strumento di stigmatizzazione ed emarginazione.

Tuttavia, i suddetti organi di controllo attribuiscono una portata diversa all'effetto vincolante di "fare inclusione" che deriva dalla predetta norma programmatica. Secondo la prospettiva della Corte europea, lo Stato che persegue il pluralismo di servizi educativi, tra cui l'educazione speciale e separata, non viola *a priori* il diritto di tutti all'istruzione. Per cui, la stessa considera che non esiste un obbligo in capo allo Stato di includere il bambino con disabilità nell'istruzione ordinaria, sempre e quando sia garantito a quest'ultimo l'accesso ad un sistema di istruzione alternativo nel rispetto del divieto di non discriminazione.

Diversamente, secondo la prospettiva del Comitato sui diritti delle persone con disabilità, lo Stato che mantiene o persegue sistemi di educazione speciale e separata viola l'obbligo di assicurare progressivamente la piena realizzazione del diritto ad una educazione inclusiva. Per cui, lo stesso considera che l'ottemperanza del predetto obbligo implica di per sé l'abolizione dei sistemi di educazione esclusiva e separata.

Conviene a questo punto ricordare che le osservazioni e raccomandazioni del Comitato sui diritti delle persone con disabilità, così come quelle, *mutatis mutandis*, di altri Comitati e/o organismi quasi-giurisdizionali, a cui si è fatto riferimento nel corso dell'indagine¹¹⁷, non sono

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Dupin c. Francia*, cit.; e, *Calleja Loma y Calleja Lucas c. Spagna*, cit. (*infra*, paragrafo 4).

¹¹⁶ *G.L. c. Italia* (ivi).

¹¹⁷ Si pensi, ad esempio, al Comitato europeo sui diritti sociali e al Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, così come al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali e al Comitato sui diritti del fanciullo, nonché ai Relatori speciali rilevanti in materia di disabilità, educazione e salute (si veda, *supra*, paragrafo 4).

obbligatorie, con la conseguenza che la loro incidenza effettiva sulla discrezionalità degli Stati potrebbe essere considerata, a prima vista, di scarsa rilevanza. Nondimeno, l'evoluzione del diritto internazionale sui diritti umani si basa su un complesso di pronunce, anche non vincolanti, che acquisiscono importanza in virtù della progressiva specializzazione e depoliticizzazione degli organi di garanzia istituiti sulla base di trattati settoriali o di procedure tematiche gestite dal Consiglio sui diritti umani¹¹⁸.

In cambio, l'atteggiamento più cauto della Corte di Strasburgo può essere valutato in conseguenza della tendenza a favorire un ampio margine di apprezzamento legato al rispetto di diverse culture giuridiche, tradizioni e fattori, sia storici che politici. A nostro parere, le implicazioni di questo atteggiamento incidono negativamente sulla tutela del diritto del bambino con autismo ad una educazione inclusiva e ciò acquisisce rilevanza sotto almeno due profili.

Sotto il primo profilo, la Corte europea nega ai genitori il diritto di priorità nella libera scelta del genere di educazione ed insegnamento da impartire al figlio minore con disabilità. Quindi, se da un lato, la Corte è intenta a garantire il principio del pluralismo, dall'altro nega il diritto della libera scelta di un individuo¹¹⁹. Si tratta dunque di un'*impasse* a nostro avviso difficilmente giustificabile, dal momento che il predetto diritto è garantito dai principali strumenti di tutela dei diritti umani proprio come conseguenza del principio di pluralismo su cui si fonda "una società democratica".

Sotto il secondo profilo, la Corte sembra perdere di vista che il concetto di educazione inclusiva e la sua realizzazione implicano un adattamento ragionevole del sistema scolastico ai bisogni speciali del bambino con autismo; e non, viceversa, uno sforzo di quest'ultimo ad adattarsi ai requisiti minimi sociali e di apprendimento richiesti per poter frequentare un sistema scolastico ordinario¹²⁰. Lo sforzo richiesto al bambino con autismo sembra del tutto inopportuno dato che la sua incapacità di adattarsi quotidianamente alle più elementari regole comuni è intrinseca alla condizione di diversità e/o disabilità che lo affligge.

Ciononostante, non va dimenticato che, sebbene la Corte continui a lasciare agli Stati un ampio margine di apprezzamento circa le modalità e i diversi generi di educazione e insegnamento che caratterizzano i sistemi scolastici nazionali, la recente pronuncia relativa al caso *G.L. c. Italia*, non può che apparire come un segno positivo, almeno in termini di sensibilità, della Corte verso la tutela effettiva del diritto del bambino con autismo ad una educazione inclusiva.

Occorre a questo punto aggiungere che recenti ricerche nel campo delle neuroscienze concludono che i servizi psicosociali offerti nel contesto scolastico di classi inclusive stanno dando risultati particolarmente incoraggianti, in quanto si sono mostrati realmente capaci di

¹¹⁸ La letteratura sul processo di sviluppo progressivo e di codificazione del diritto internazionale dei diritti umani è copiosa. V., *ex plurimis*, D. MCGOLDRICK, *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford, 1991, p. 131; M.K. ADDO (ed.), *International Law of Human Rights*, Aldershot, 2006; P. ALSTON, R. GOODMAN, *International Law of Human Rights*, Oxford, 2012, spec. Part B e Part D; U. KHALIQ, R. CHURCHILL, *The protection of economic and social rights: A particular challenge?*, in H. KELLER, G. ULFSTEIN (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge, 2012, pp. 199-260; C. TOMUSCHAT, *Human Rights: Between Idealism and Realism*³, Oxford, 2014; M. BÓDIG, *Soft law, doctrinal development, and the General Comments of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in S. LAGOUTTE, T. GAMMELTOFT-HANSEN, J. CERONE, (eds.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*, Oxford, 2016, pp. 69-88; N. RONZITTI, *Diritto Internazionale*⁵, 2019, Torino, p. 200 ss.; P. PUSTORINO, cit., p. 43 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani*, cit., p. 88 ss.

¹¹⁹ Art. 26.3 della Dichiarazione del 1948; art. 13.3 del Patto del 1966; e, art. 29.2 della Convenzione del 1989.

¹²⁰ *Dupin c. Francia*, cit.

contribuire a modificare positivamente le capacità adattive e la qualità dell'interazione dei bambini con autismo¹²¹.

In tal senso, la capacità da parte della scuola, oltre che dell'ambiente familiare, di esercitare un'influenza positiva sul neurosviluppo atipico del bambino diviene un fattore determinante per migliorare l'autonomia individuale, le capacità di apprendimento e la vita relazionale con i pari. Secondo le attuali procedure mediche standardizzate, la possibilità di frequentare istituti scolastici che siano veramente inclusivi è parte integrante del complesso progetto clinico di trattamento dell'autismo¹²². Dunque, l'esercizio effettivo del diritto ad una educazione inclusiva assume specifica rilevanza nel contesto della disabilità sociale.

Ciononostante, la cultura dell'inclusione incontra ancora oggi molte reticenze e l'ampio margine di apprezzamento dello Stato incide negativamente sulla tutela effettiva del bambino con autismo a livello nazionale. L'ambizioso percorso politico-giuridico che riflette il cambiamento di paradigma dall'emarginazione all'inclusione, iniziato con la Dichiarazione Universale del 1948, si configura oggi come un importante obiettivo dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile della società di domani, di cui i bambini con autismo, al pari di tutti gli altri, saranno i futuri artefici.

Appare dunque oggi incettabile che la discrezionalità degli Stati arrivi, a causa dei pregiudizi della cultura dell'"abilismo", ossia dell'emarginazione di chi è "diverso", a legittimare la negazione a questi bambini della possibilità di apprendimento in classi che siano realmente inclusive. Infatti, l'esperienza scolastica funge da complemento alle terapie comportamentali, ed è proprio grazie a questa mutua collaborazione che è possibile ridurre il divario che inevitabilmente si crea con gli altri coetanei.

Non è da escludere che, nel migliore dei casi, tale divario possa anche essere colmato. Per realizzare un simile ambizioso obiettivo, peraltro, sarà necessario promuovere l'inclusione in tutti i contesti di vita del bambino. A tal fine, però, sarà fondamentale che anche il contesto culturale contemporaneo acquisti la maturità indispensabile per percepire positivamente la disabilità sociale come parte della diversità umana.

¹²¹ S. CALDERONI, L. BILLECI, A. NARZISI, P. BRAMBILLA, A. RETICO, F. MURATORI, *Rehabilitative interventions and brain plasticity in autism spectrum disorders: Focus on MRI-based studies*, in *Frontiers in Neuroscience*, 2016, disponibile online al sito <https://www.ncbi.nlm.nih.gov>

¹²² Si veda, *supra*, nota n. 10.