



I DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ “SI FANNO STRADA” E LA
CORTE DI STRASBURGO APRE LE SUE PORTE.
IN MARGINE A G.L. C. ITALIA *

COSTANZA NARDOCCI**

In *G.L. c. Italia*¹, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha condannato l’Italia per non aver fornito ad una minore affetta da una grave forma di autismo l’assistenza scolastica specializzata per i primi due anni di scuola primaria

La sentenza della Prima Sezione, divenuta definitiva nel mese di dicembre 2020², si segnala anzitutto per il rafforzamento della tutela dei diritti delle persone con disabilità nel sistema convenzionale e dei minori in particolare³. La Corte europea dei diritti dell’uomo chiarisce, infatti, che l’istruzione dei minori con disabilità costituisce un obbligo di derivazione internazionale che grava in capo a tutti gli Stati contraenti.

La pronuncia si allontana così da precedenti deludenti⁴ e ne riprende, invece, di virtuosi come *Çam c. Turchia*⁵, abbracciando un approccio sostanzialista che potrebbe

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Ricercatrice in Diritto costituzionale, Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

¹ Corte EDU, *G.L. c. Italia*, [Prima Sezione], n. 59751/15, 10 settembre 2020.

² Il Governo italiano ha omesso di richiedere il rinvio della pronuncia della Prima Sezione alla Grande Camera, che è divenuta definitiva il 10 dicembre 2020.

³ Per un approfondimento in dottrina anche sotto il profilo più specifico della discriminazione intersezionale sofferta dalle donne con disabilità, si rinvia a M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, 2020.

⁴ Il riferimento è a Corte EDU, *Dupin c. Francia*, [Quinta Sezione], n. 2282/17, 24 gennaio 2019; Corte EDU, *Stoian c. Romania*, [Quarta Sezione], n. 289/14 25 giugno 2019. Più di recente, si segnala una ulteriore pronuncia, Corte EDU, [Seconda Sezione], *Strøbye v. Denmark and Rosenlind c. Danimarca*, nn. 25802/18, 27338/18, 2 febbraio 2021, in cui questa volta la Corte europea non ha accolto le doglianze dei ricorrenti in un caso che riguardava l’esercizio del diritto di voto nell’ambito delle elezioni nazionali da parte di persone con disabilità.

⁵ Corte EDU, *Çam v. Turkey*, [Seconda Sezione], n. 51500/08, 23 febbraio 2016. Nella letteratura europea, per un approfondimento sui diritti delle persone con disabilità, si rinvia a A. LAWSON, C. GOODING, (a cura di), *Disability Rights in Europe From Theory to Practice*, Oxford, 2005; P. Blanck, E. Flynn, *Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights*, London, 2017.

anche in futuro consentire alla Corte di Strasburgo di intercettare e sanzionare condotte che si muovono in ambiti non esplicitamente coperti dalle garanzie convenzionali.

La pronuncia offre, inoltre, una lettura estensiva del principio di non discriminazione, irrobustito dalla Corte europea, fatto agire a cavallo tra il c.d. *suspect grounds approach* e il c.d. *vulnerable groups approach*⁶ e reso per una volta protagonista dell’*iter* argomentativo.

Portato all’attenzione della Corte europea nel 2015, il caso riguardava l’omessa tutela del diritto della ricorrente di godere del proprio diritto all’istruzione, in condizioni di eguaglianza rispetto ai propri compagni di classe non disabili, tramite la fruizione dell’assistenza scolastica specializzata prevista dalla legislazione nazionale.

La ricorrente lamentava la violazione dell’art. 2, Protocollo n. 1, da solo e in combinato disposto con l’art. 14, e dell’art. 8 CEDU, legando insieme dedotta lesione del diritto all’istruzione e violazione del diritto alla vita privata a motivo del pregiudizio sofferto dalla minore nel proprio sviluppo intellettuale e relazionale con l’ambiente circostante.

La Corte di Strasburgo, nell’accertare la violazione dell’art. 2, Protocollo n. 1, in combinato disposto con l’art. 14 CEDU e “assorbendo” le restanti due doglianze sull’art. 8 CEDU e sull’art. 2, Protocollo, n. 1 CEDU, ha ritenuto che lo Stato italiano non abbia tutelato il diritto della ricorrente.

Lo Stato italiano ha, infatti, riservato un trattamento deteriore ed irragionevole, perché il difetto di risorse economiche, pure invocato dal Governo italiano a difesa della condotta dell’amministrazione pubblica nazionale, non può costituire per la Corte europea a giustificazione obiettiva e ragionevole di una discriminazione. Compiuta la scelta, discrezionale e non convenzionalmente imposta, di adottare un modello di istruzione inclusivo ispirato al principio del c.d. *reasonable accomodation*, la Corte europea precisa che, non avendo il difetto di risorse economiche prodotto conseguenze eguali su tutti gli alunni, il deficit invocato assurge a *ratio* ingiustificata della disparità di trattamento, che è pertanto lesiva della Convenzione.

Numerosi sono gli aspetti di interesse della pronuncia.

Il primo. La Corte europea adotta un approccio integrato tra la Convenzione ed altri trattati – la Carta Sociale Europea, *in primis*, ma anche la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – e lega ad essi il proprio giudizio.

⁶ Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, il riferimento è, anzitutto, alle pronunce rese nei confronti della minoranza rom e, in particolare, a Corte EDU, *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*, [Grande Camera], n. 57325/00, 13 novembre 2007; Corte EDU, *Alajos Kiss c. Ungheria*, [Seconda Sezione], n. 38832/06, 20 maggio 2010, in cui la Corte di Strasburgo precisava la *ratio* sottostante a tale approccio, rilevando che: “[t]he reason for this approach, which questions certain classifications per se, is that such groups were historically subject to prejudice with lasting consequences, resulting in their social exclusion. Such prejudice may entail legislative stereotyping which prohibits the individualised evaluation of their capacities and needs”, cfr. § 42. Nella prospettiva dei diritti delle persone con disabilità e dell’inclusione di tale elemento nel novero dei fattori discriminazione di cui all’art. 14 CEDU, si veda Corte EDU, *Kiyutin c. Russia*, [Prima Sezione], n. 2700/10, 10 marzo 2011.

Per un approfondimento in dottrina, si vedano, tra gli altri, A. ARNARDÒTTIR, *Vulnerability under Article 14 of the European Convention on Human Rights. Innovation or Business as Usual?*, in *Oslo Law Review*, 2017, 150 ss.; L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, 1056 ss.

Si tratta di un’impostazione da guardare con favore per almeno due ordini di ragioni. La Corte europea si riserva la possibilità di ampliare il proprio scrutinio a salvaguardia di diritti e posizioni giuridiche soggettive salvaguardati da altri trattati, consentendole di reinterpretare in senso estensivo le disposizioni della Convenzione. Tendenza, lo si ricorda incidentalmente, di cui dà atto la sentenza in commento, in cui la Corte dichiara di voler interpretare il diritto all’istruzione alla luce della Carta Sociale Europea⁷, e che segue altri precedenti della sua giurisprudenza in tema di minoranze religiose e nazionali⁸.

Da un secondo punto di vista e nella prospettiva del soggetto che agisce davanti alla Corte, l’integrazione tra trattati aumenta le possibilità di *chances* per il ricorrente che, tramite il ricorso alla Corte europea, può giovare di altre Carte e trattati sprovvisti di un organismo giurisdizionale di controllo⁹ oppure che si reggono su meccanismi di difficile attivazione per difetto del ricorso individuale diretto¹⁰.

Un ulteriore aspetto da evidenziare riguarda lo scrutinio sulla violazione dell’art. 14, in combinato disposto con l’art. 2, Protocollo n. 1, CEDU.

La dimensione discriminatoria conosce, infatti, ampia valorizzazione nella pronuncia. Si tratta di un aspetto significativo se si considera il consueto oscuramento che la Corte europea riserva all’art. 14 CEDU e la sua preferenza per accertamenti della violazione dei principi sostanzialisti in via preliminare e spesso al posto della verifica di una discriminazione *ex art. 14 CEDU*.

La dedotta violazione dell’art. 14 CEDU sollecita, però, alcune riflessioni ed anche qualche perplessità.

In primo luogo, grazie a quell’approccio integrato tra trattati di cui si è detto e tramite il divieto di discriminazione, la Corte ha accertato la violazione di un diritto c.d. addizionale, un diritto, cioè, “non garantit[o] dalle disposizioni convenzionali ma conness[o] all’ambito applicativo delle stesse [...] che uno Stato contraente abbia volontariamente deciso di proteggere”¹¹. La *ratio* è simile a quella che ha consentito alla Corte europea di sanzionare leggi o prassi applicative discriminatorie nella sua

⁷ Cfr. § 51.

⁸ Si vedano, a titolo esemplificativo, Corte EDU, *Molla Sali c. Grecia*, [Grande Camera], n. 20452/14, 19 dicembre 2018, su cui si consenta il rinvio a C. NARDOCCI, *Light on Article 14 between Discrimination by Association & Self-Identification Right. The Individual within the Group & the Group before the State in ECtHR's Molla Sali v. Greece*, in *Federalismi.it*, 2019, 1 ss.; Corte EDU, *Tsasev c. Nord Macedonia*, [Prima Sezione], n. 9825/13, 16 maggio 2019. Nello stesso quadro, possono riprendersi alcune pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo in tema di violenza domestica dove iniziano a scorgersi riferimenti sempre più pervasivi alla Convenzione sulla prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne (c.d. “Convenzione di Istanbul”), tra cui, per tutte, si vedano Corte EDU, *Talpis c. Italia*, [Prima Sezione], n. 41237/14, 2 marzo 2017; Corte EDU, *Volodina c. Russia*, [Terza Sezione], n. 41261/17, 9 luglio 2019. In dottrina, di recente, in tema si rinvia a M. D’AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Gender-Based Violence between National and Supranational Perspective: the Way Forward*, Napoli, 2021.

⁹ Si pensi, per mantenersi nell’ambito del sistema del Consiglio d’Europa, alla Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, sul cui rispetto si esprime il GREVIO tramite report sullo stato di applicazione e di attuazione delle disposizioni convenzionali, ed alla Convenzione Quadro sulle minoranze nazionali.

¹⁰ Si pensi, restando entro il sistema del Consiglio d’Europa, al Comitato europeo per i diritti sociali.

¹¹ In letteratura, si vedano S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 363 ss.

giurisprudenza in tema di adozione¹² e che si regge su un utilizzo ad ampio spettro dell’art. 14 CEDU.

Se la Convenzione non tutela esplicitamente un diritto, ma lo Stato sceglie di accordarvi tutela, elevandone gli *standards*, quest’ultimo deve essere garantito in modo non discriminatorio. Il che, per la Corte europea, equivale a ritagliarsi uno spazio per scrutinare la violazione del principio di non discriminazione in relazione a diritti ulteriori rispetto a quelli “scritti” nella Convenzione.

Se possa parlarsi di diritti “addizionali” veri e propri oppure se si sia invece al cospetto di un sindacato sulla violazione di una legge nazionale, come tale esorbitante rispetto alle prerogative della Corte, è tema centrale su cui si sofferma il giudice Wojtyczek nell’opinione concorrente.

La *concurring opinion* critica sul punto la Corte europea, *rea* di aver accertato non una incompatibilità con la Convenzione, bensì la violazione della legge statale. Quest’ultima, si dice, non necessariamente ridonda in una lesione della Convenzione: può aversi violazione della prima senza corrispondente lesione dei principi della Convenzione e, ancora, una non conformità alla Convenzione in difetto di un corrispondente contrasto con la legge nazionale¹³.

Anche a non voler prendere posizione sull’alternativa salvaguardia di un diritto “addizionale”, ma convenzionale / violazione della legge statale, è però da rilevare che alla base della condanna vi è una lettura peculiare e non del tutto lineare dell’art. 14 CEDU.

Da un lato, la Corte irrobustisce le obbligazioni derivanti dall’art. 14 CEDU trasformandole in obbligazioni quasi “positive”¹⁴.

La Corte fa, cioè, dell’art. 14 CEDU una sorta di surrogato del non ratificato art. 1, Protocollo n. 12 alla Convenzione¹⁵, rendendolo capace di porsi a fondamento di violazioni dell’eguaglianza davanti alla *legge statale* e sembra, inoltre, superare l’impostazione del c.d. *reasonable accomodation* per dare spazio ad un requisito più

¹² Il riferimento, tra gli altri, è a Corte EDU, *E.B. c. Francia*, [Grande Camera], n. 43546/2002, 22 gennaio 2008; *Gas e Dubois c. Francia*, [Quinta Sezione], n. 25951/2007, 15 marzo 2012; *X e altri c. Austria*, [Grande Camera], n. n.19010/07, 19 febbraio 2013.

¹³ Si veda, l’opinione concorrente § 3, dove si afferma che: “[l]a motivation de l’arrêt met en exergue les droits qui sont garantis aux enfants handicapés en Italie et il insiste sur le fait que la législation italienne n’a pas été appliquée en espèce. Une telle approche est controversée car elle semble lier la violation de la Convention qui a été constatée au fait que la législation nationale n’ait pas été respectée. Or la question du respect de l’article 14 et celle du respect de la législation nationale sont deux questions distinctes. Il peut y avoir violation de l’article 14 en l’absence de violation de la législation nationale. Inversement, des mesures peuvent être jugées conformes à l’article 14 alors qu’elles sont insuffisantes du point de vue du droit national”.

¹⁴ In dottrina, per un commento alla pronuncia su questo aspetto si veda M. VRANCKEN, *Substantive equality as the driving force behind reasonable accommodations for pupils with disabilities: the case of G.L. v. Italy*, in *Strasbourg Observer*, 2020, link: <https://strasbourgobservers.com/2020/10/01/substantive-equality-as-the-driving-force-behind-reasonable-accommodations-for-pupils-with-disabilities-the-case-of-g-l-v-italy/#more-4836>.

¹⁵ Sui rapporti tra l’art. 14 e l’art. 1, Protocollo n. 1, CEDU, si consenta il rinvio a C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Napoli, 2016. Per un approfondimento in letteratura sul principio di discriminazione che sottende all’art. 14 CEDU, si rinvia a K.J. PARTSCH, *Discrimination*, in R.ST.J., MCDONALD, F. MASCHER, H. PETZOLD (a cura di), *The European System for the Protection of Human Rights*, Norwell, 1993, 571 ss.

“esigente”¹⁶ – la parità di *chances* tra minori disabili e non –, avvicinando l’art. 14 CEDU alla dimensione sostanziale dell’eguaglianza più che ad un principio di accomodamento ragionevole.

Dall’altro, come detto, la sentenza non chiarisce se l’accertamento della violazione derivi da questa nuova lettura dell’art. 14 CEDU oppure se la Corte lega a doppio filo violazione della Convenzione e violazione della legge statale, facendo dipendere la prima dalla seconda.

Invero, più che argomentare sulla irragionevolezza della disparità di trattamento sofferta dalla ricorrente e sulla insussistenza di una giustificazione oggettiva, la Corte europea indugia sul sistema normativo nazionale, sull’opzione in favore di un modello di istruzione inclusivo, sulla circostanza che alla ricorrente, in violazione della legge nazionale, non siano stati forniti gli strumenti per poter fruire dell’educazione impartita in condizioni di eguaglianza rispetto ai compagni non disabili; sulla non invocabilità dell’argomento della carenza di risorse economiche.

È vero che simile attenzione al sistema nazionale non è nuova – si pensi, per tutti, al caso *Oliari e altri c. Italia* –, ma in quel contesto quest’ultima si legava all’inadempimento statale di obbligazioni positive ritenute¹⁷ scaturenti dalla Convenzione¹⁸, mentre nel caso in esame essa appare slegata dal principio convenzionale sostanziale, l’art. 2, Protocollo n. 1, CEDU, per poggiare solo sull’art. 14 CEDU.

Non del tutto chiara è anche la motivazione sulla tipologia di discriminazione sofferta dalla ricorrente, se cioè si tratta di una discriminazione diretta o indiretta.

Da un lato, la Corte insiste nel sottolineare che la “prova” della disparità di trattamento risiede nel pregiudizio proporzionatamente maggiore (c.d. *disparate impact*) patito dalla ricorrente rispetto ai compagni di classe non disabili¹⁹; dall’altro, il Giudice europeo accoglie la prospettiva che individua la discriminazione nell’omessa differenziazione di trattamento tra la minore e i compagni di scuola a motivo della condizione di disabilità della ricorrente.

Un’ultima notazione di carattere processuale.

La Corte europea, come detto, non accoglie e assorbe la doglianza sull’art. 8 CEDU, in combinato disposto con l’art. 14. Interessa qui sottolineare che, a differenza di quelli “impropri” che solitamente investono l’art. 14 CEDU, questa volta la tecnica processuale di cui si avvale la Corte assume i caratteri di un assorbimento “proprio”, non risolvendosi in una criticabile “non risposta” o rinuncia al giudizio della Corte che soddisfa la domanda della ricorrente.

¹⁶ Criticamente, in tema, si veda l’opinione concorrente § 2.

¹⁷ Qualche perplessità sul punto era, invero, emersa in seno all’opinione concorrente alla pronuncia dei giudici MAHONEY, TSOTSORIA, VEĀBOVIĆA cui si rinvia.

¹⁸ In Corte EDU, *Oliari e altri c. Italia*, [Prima Sezione], nn. 18766/11 36030/11, 21 luglio 2015, il riferimento era alle obbligazioni positive di cui all’art. 8, § 2, CEDU in tema di tutela convenzionale della vita familiare. In dottrina, su questo aspetto, si consenta il rinvio a C. NARDOCCI, *Dai moniti del Giudice costituzionale alla condanna della Corte europea dei diritti dell’uomo. Brevi note a commento della sentenza Oliari e altri c. Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 1 ss.

¹⁹ Cfr. Corte EDU, *G.L. c. Italia*, § 67.

Oltre le criticità, *G.L. c. Italia* resta una sentenza importante per aver schiuso le porte alla tutela convenzionale dei diritti delle persone con disabilità, e, seppure con alcuni limiti, per essersi la Corte europea cimentata con una lettura più penetrante e decisiva ai fini dell'accoglimento del principio di non discriminazione.

Sul piano dell'ordinamento interno, invece, il giudizio europeo e la successiva condanna dell'Italia testimoniano di quella tendenza a cercare (e trovare) giustizia oltre i confini nazionali, che appaiono, ancora una volta, inadeguati ad assicurare una salvaguardia effettiva a diritti pure di sicura rilevanza costituzionale²⁰.

²⁰ In tema, per un approfondimento nella prospettiva del diritto costituzionale dei diritti delle persone con disabilità, si veda G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020. Per un'analisi critica delle problematiche connesse al c.d. spazio giudiziario europeo, si rinvia diffusamente a M. D'AMICO, *Lo spazio giudiziario europeo e la tutela complessa dei diritti*, in *Italian Review of Legal History*, n. XI, 3/2017, 1 ss.