ASSOCIAZIONE ITALIANA
DEI COSTITUZIONALISTI

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2020

1 dicembre 2020

La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU

Riflessioni a margine della Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15[*]

di **Giuditta Matucci** – *Ricercatrice confermata di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Pavia*

ABSTRACT: The paper traces the arguments of the decision pronounced by the European Court of Human Rights, starting with reflections from the comparison with previous jurisprudence: at the center is the age-old question of the balance between the needs of school inclusion and budget limits. In the face of the "Dupin" case in which the Court was unfavorable to an educational model capable of accommodating even the most severe forms of disability, deeming the pupil unsuitable to meet the required performance standards, in this case, it intervenes reviewing the reasonableness of the measures implemented by the national authorities, censuring them in terms of the inability to identify a balance between the educational needs of the person concerned and the supervening lack of financial resources. The right to inclusive education of pupils with disabilities is affected. The reference to international and European documents that support this model justify a downsizing of the States' margin of appreciation, thereby opening up new scenarios in which the education of the fragile pupil within ordinary contexts is guaranteed in its fullness and in its effectiveness. So is a season opening under the banner of a solidarity reinterpretation of the right to education?

[*] Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

SOMMARIO: 1. Il caso. – 2. I dubbi espressi nella *concurring opinion.* – 3. Il rapporto con la giurisprudenza precedente: il caso "Dupin". – 4. Verso una rivalutazione della dimensione solidaristica del diritto all'istruzione?

1. Il caso

La vicenda, che vede coinvolta l'Italia, concerne una bambina, iscritta alla scuola primaria, a cui è stata diagnosticata una forma di autismo non verbale. Secondo la ricostruzione fatta dalla ricorrente, nei primi due anni, fra il 2010 e il 2012, ella sarebbe stata privata dell'assistenza specialistica prevista all'art. 13, terzo comma, della legge 5 febbraio 1992, n. 104[1], vale a dire dell'assistenza all'autonomia e alla comunicazione: una forma di supporto all'inclusione scolastica il cui scopo precipuo è di accompagnare l'alunno con disabilità verso lo sviluppo di una propria autonomia, di proprie facoltà comunicative ed il miglioramento dell'apprendimento, ma che agisce, altresì, sul piano della socializzazione, favorendo la relazione all'interno della classe e il rapporto con l'intera comunità educante.

La sola forma di assistenza di cui la bambina ha potuto godere nel corso di questi anni è stata quella privata, pagata dalla famiglia, e quella (peraltro discontinua) che la scuola sostiene di aver fornito mediante l'assistenza di base (notoriamente affidata al personale ATA[2]) e l'aiuto materiale offerto dai propri dipendenti agli insegnanti: misure, queste, la cui erogazione, a detta della ricorrente, non appare sufficientemente documentata dal Governo, dal momento in cui non appaiono specificate le competenze del personale, il tipo di assistenza fornita e le attività realizzate[3].

In seguito al diniego dell'indennizzo, richiesto al giudice amministrativo, per mancata erogazione dell'assistenza specialistica, la questione è approdata innanzi alla Corte EDU: si lamenta l'assunzione di un trattamento discriminatorio a norma dell'art. 14 CEDU in combinato disposto, da un lato, con l'art. 2 Prot. 1 CEDU (diritto all'istruzione) e, dall'altro, con l'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

[1] Legge 5 febbraio 1992, n. 104 («Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate»).

[2] Il personale ATA è il personale Amministrativo, Tecnico e Ausiliario delle scuole di ogni ordine e grado. Ai collaboratori scolastici è affidata, generalmente, l'assistenza igienico-personale degli alunni con disabilità.

[3] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 13.

L'art. 14 CEDU, avverte la Corte, non si esprime esclusivamente nella sua dimensione *negativa* di divieto di discriminazione sulla base dell'handicap, ma sprigiona tutta la sua portata garantistica attraverso l'obbligo (*positivo*) per gli Stati di assicurare *reasonable accomodations*[4]: tali sono le misure necessarie a correggere le cosiddette diseguaglianze *di fatto*, ovvero quelle condizioni personali di svantaggio che inibiscono il pieno godimento dei diritti fondamentali e che, secondo il linguaggio della Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità, sono in grado di riportarle in posizione di parità con altri, senza che ciò comporti «un carico sproporzionato o eccessivo»[5].

In generale, non spetta ai giudici di Strasburgo definire gli accomodamenti ragionevoli da mettere in atto nel caso concreto: le autorità nazionali sono certamente nella posizione migliore per farlo. Gli Stati debbono essere comunque molto attenti nel valutare l'impatto delle proprie scelte sui bambini con disabilità, la cui condizione di vulnerabilità non può essere ignorata[6].

In specie, la Corte deve verificare se l'amministrazione locale abbia valide ragioni per privare la ricorrente dell'assistenza specialistica[7]. Le sole motivazioni addotte dal Governo concernono la sopravvenuta carenza di fondi in conseguenza dei "tagli" alle risorse operati dalla legge finanziaria 2011[8]: legge, quest'ultima, che riserva espressamente una certa somma al finanziamento dell'assistenza domiciliare alle parsone malate di sclerosi laterale amiotrofica (SLA)[9].

La ricorrente, dal canto suo, nega che la giurisprudenza della Corte EDU[10] ammetta compressioni, o riduzioni, del diritto all'istruzione per ragioni di bilancio, tanto più che il margine di apprezzamento riconosciuto gli Stati aderenti nel bilanciamento di tale diritto con altri

[4] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 34.

[5] Già previsti dall'art. 5 della dir. 2000/78/CE per garantire la parità di trattamento delle persone con disabilità, gli accomodamenti ragionevoli sono introdotti dagli artt. 2 e 5, comma 3, della Convenzione ONU del 2006 con un'accezione più ampia e portata precettiva (così, A. RICCARDI, *La "ridefinizione" del concetto di persona disabile nell'ordinamento sovranazionale*, in *Quad. dip. jonico* n. 11, 2019, 303). Sul passaggio dalla dir. 2000/78/CE alla Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, FrancoAngeli, 2020, 73-84.

[6] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 63.

[7] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 64.

[8] Legge 13 dicembre 2010, n. 220 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)»).

[9] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 65.

[10] Così, Corte EDU, Sez. IV, Velyo Velev c. Bulgaria, 27 agosto 2014, ric. 16032/07, e Id., Sez. I, Glor c. Svizzera, 30 aprile 2009, ric. 134444/04.

beni/interessi, in particolare di natura finanziaria, è significativamente ristretto, soprattutto nel caso di persone con disabilità[11].

Ebbene, secondo la Corte, non v'è alcun dubbio che la bambina non abbia potuto continuare a frequentare la scuola primaria in condizioni di parità con i suoi compagni[12]: l'erogazione (discontinua) di un servizio di supporto (per lo più materiale) ad opera di personale di dubbia qualificazione non può certo rispondere al diritto dell'alunna a fruire di un'assistenza specialistica *adeguata*, prestata, cioè, da personale appositamente formato e in grado di assicurare un percorso formativo e di crescita in linea con i suoi peculiari bisogni sul piano cognitivo e relazionale.

La differenza di trattamento così rilevata integra una discriminazione sulla base dell'handicap[13], discriminazione che le autorità avrebbero potuto evitare se solo avessero individuato un *giusto* equilibrio fra i bisogni educativi dell'alunna e la ristretta capacità finanziaria dell'amministrazione. Sennonché, tale valutazione non è stata compiuta dal giudice amministrativo, che ha respinto la pretesa della ricorrente sulla base della mera insufficienza delle risorse, omettendo, soprattutto, di verificare se le restrizioni finanziarie avessero avuto lo stesso impatto sugli alunni non disabili[14].

In specie, le autorità nazionali non hanno considerato che la mancanza di risorse, e la straordinaria necessità di fornire cure prioritarie a persone con patologie gravi, potessero essere compensate non da un ridimensionamento degli accomodamenti ragionevoli prestati in favore degli alunni con disabilità, bensì dalla riduzione dell'offerta educativa ripartita fra alunni disabili e non, come già indicato, peraltro, dalla Corte di cassazione[15].

Gli artt. 15 della Carta sociale europea e 24 Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità avrebbero dovuto assicurare alla bambina l'assistenza specialistica necessaria a migliorarne il processo di apprendimento e la vita di relazione, scongiurando ogni rischio di emarginazione[16]. Esigenza, questa, che esprime l'essenza stessa del processo d'inclusione scolastica e che, secondo la Raccomandazione Rec (2006)5[17], viene incontro non solo a un bisogno proprio ed

[11] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 43.
[12] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 66.
[13] *Ibidem.*
[14] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 67.
[15] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 68, che rinvia, fra le altre, a Cass. civ., SS.UU., 25 novembre 2014, n. 25011, in *Giur. cost.* 2015, 1475 ss., con nota di F. GIRELLI, *Quale giudice per gli alunni con disabilità?*, e a Cass. civ., SS.UU., 8 ottobre 2019, n. 25101, in *Guida dir.* n. 4, 2020, 62.
[16] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 69.
[17] Raccomandazione Rec(2006)5 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 5 aprile 2006 e rivolta agli Stati membri sul Piano d'Azione del Consiglio d'Europa 2006-2015 per la promozione dei diritti e della piena

esclusivo del soggetto vulnerabile ma dell'intera comunità educante, giacché concorre a prendere coscienza della disabilità in quanto manifestazione della diversità umana[18].

In sintesi, le autorità non solo non hanno cercato di determinare i bisogni effettivi della bambina, ma non hanno nemmeno individuato misure in grado di permetterle la frequenza della scuola primaria, per quanto possibile, in condizioni di parità con gli altri (senza che ciò, beninteso, comportasse per l'amministrazione locale un carico sproporzionato o eccessivo)[19].

La discriminazione, peraltro, suona ancor più grave, trattandosi dei primi anni della scuola primaria, periodo in cui sono fornite le basi dell'istruzione e si sperimentano le prime forme del vivere insieme[20].

Il Governo, secondo i giudici di Strasburgo, non ha dimostrato la diligenza delle autorità nazionali: v'è, dunque, una violazione degli artt. 14 CEDU e 2 Prot. 1 CEDU[21]. Rimane, invece, assorbita la questione (affine) che muove dalla lettura del principio di non discriminazione in rapporto all'art. 8 CEDU[22].

2. I dubbi espressi nella *concurring opinion*

La decisione della Corte, che pur segna una svolta decisiva nel riconoscimento del diritto all'inclusione scolastica (anche a fronte di esigenze di bilancio), desta qualche perplessità sul piano argomentativo: così è per il giudice Wojtyczek.

Secondo quanto sostenuto nella *concurring opinion*, il ragionamento condotto sotto la lente d'ingrandimento dell'art. 14 CEDU presenta una forma di contraddittorietà intrinseca: sarebbe parso più coerente che la Corte portasse avanti un'unica interpretazione, fondata sulla lettura

partecipazione nella società delle persone con disabilità: migliorare la qualità della vita delle persone con disabilità in Europa.

[18] «La creazione di opportunità per i disabili che consentano loro la partecipazione all'istruzione tradizionale non è solo importante per i disabili, ma ne beneficerà anche la comprensione della diversità umana da parte dei non disabili» (par. 3.4.1).

[19] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 70.

[20] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 71, che rinvia, a sua volta, a Corte EDU, Sez. IV, Ponomaryovi c. Bulgaria, 28 novembre 2011, ric. 5335/05.

[21] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 72.

[22] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, parr. 74-76.

combinata con l'art. 2 della Convenzione ONU del 2006, quella che impone agli Stati aderenti di adottare accomodamenti ragionevoli in risposta ai bisogni specifici dell'interessato.

La decisione, invece, invoca, di volta in volta, *standard* differenti, richiamandosi, al par. 66, al diritto dell'alunna a frequentare la scuola primaria in condizioni *equivalenti* a quelle dei suoi compagni, pretesa che, a detta del giudice, è di livello più elevato che non il diritto ad accomodamenti ragionevoli: per alcuni handicap, «il est impossibile, même au prix d'efforts financiers trés importants, d'assurer aux enfants concernés [ces] conditions».

Nel par. 69, si riferisce, poi, a un altro *standard*, dichiarando che la fruizione dell'assistenza specialistica ha il fine di evitare ogni rischio di emarginazione[23].

Tali riflessioni non tengono conto, tuttavia, del fatto che il divieto di discriminazione ed il principio di equità altro non sono che due facce della stessa medaglia: due esigenze di tutela che ben possono coesistere, l'una non escludendo l'altra, completandosi a vicenda[24].

L'impegno degli Stati ad adottare accomodamenti ragionevoli non sembra inconciliabile con l'idea di assicurare allo svantaggiato il diritto di frequentare la scuola in condizioni di parità con gli altri, né tantomeno con l'obiettivo di evitare qualunque forma di marginalizzazione: tali misure, - che pur si distinguono per la loro naturale attitudine a rispondere ai bisogni *effettivi* dell'individuo, nel caso concreto - , sono comunque una declinazione del principio di eguaglianza sostanziale[25]. Sicché non solo non escludono il ricorso alle cosiddette "azioni positive", - che, viceversa, consistono in "correttivi" rivolti astrattamente, e indiscriminatamente, ad intere categorie di soggetti[26] - , ma mirano, esse stesse, a garantire il godimento, e l'esercizio, dei diritti fondamentali «su base di eguaglianza con gli altri»[27] e, con ciò, ad ovviare a qualunque ipotesi di esclusione.

---

[23] Così, il giudice Wojtyczek a proposito dell'intervento della Corte EDU, par. 2.

[24] A commento dell'art. 14 CEDU, R. BIN, *Art. 14 Divieto di discriminazione*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, CEDAM, 2001, 409 ss, e G.P. DOLSO, F. SPITALERI, *Art. 14 Divieto di discriminazione*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, CEDAM, 2012, 518 ss. Con riferimento alla Carta europea dei diritti fondamentali, e, in particolare, agli artt. 20 e 21, rispettivamente: A. CELOTTO, *Uguaglianza davanti alla legge*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 164 ss., e ID., *Non discriminazione*, *ivi*, 171 ss.

[25] «Pur traducendosi in un trattamento preferenziale a favore dei disabili, tali misure non configurano una deviazione dal principio di eguaglianza, essendo dirette, appunto, a compensare le situazioni di svantaggio e discriminazione connesse alla condizione di disabilità» (così, R. CERA, *Art. 2*, in S. MARCHISIO, R. CERA, V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite dei diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Roma, Aracne, 2010, 44).

[26] Sul rapporto fra *reasonable accommodation* e azioni positive, D. HOSKING, *Great Expectations: Protection from Discrimination Because of Disability in Community Law*, in *European Law Review* 2006, 683: «reasonable

Così, secondo il Commento generale n. 5 del 9 dicembre 1994, la mancata adozione di accomodamenti ragionevoli costituisce una forma di discriminazione *diretta*[28], ovvero un trattamento sfavorevole determinato dalla particolare condizione personale in cui versa lo svantaggiato. In senso conforme si esprime la Corte europea di Strasburgo[29].

Se questa obiezione attiene alla coerenza interna del ragionamento con riguardo al principale motivo di censura, e, dunque, al profilo *sostanziale,* altri argomenti riguardano, piuttosto, l'aspetto *formale*, ovvero il *modus operandi* della Corte, palesandosi il rischio di un'ingerenza nel margine di apprezzamento degli Stati.

Secondo la *concurring opinion*, la Corte EDU parrebbe andare *oltre* i limiti che si è imposta nella sua precedente giurisprudenza: nonostante abbia ribadito, in più di un'occasione, che non è suo compito definire i mezzi per far fronte ai bisogni educativi dei bambini con disabilità[30], salvo il potere di esercitare un controllo sulla ponderatezza delle misure prese dalle autorità nazionali, essa interviene, ora, sul modo di ripartizione delle risorse disponibili, stabilendo che la necessità di riequilibrare il *deficit* finanziario, dovuto all'esigenza prioritaria di assicurare un'assistenza domiciliare adeguata ai malati di SLA, avrebbe potuto essere soddisfatta, non attraverso un

accomodation "enables" a particular disabled person who can then partecipate in the employment context without non-disabled people. A participant in a positive action programme targeted to disabled people, on the other hand, retains the distinction of the status of disabled person who is the beneficiary of a group based programme to, in the words of FEDT art. 7, "prevent or compensate for disadvantages" based on disability. One might say that reasonable accommodation focuses on individual needs while positive action programmes focus on group needs». Cfr., nella dottrina anglosassone, A. LAWSON, *Disability and Equality Law in Britain: The Role of Reasonable Adjustment*, Oxford, Hart Publishing, 2008); nella letteratura italiana, E. PARIOTTI, *Disabilità, diritti umani e azioni positive*, in T. CASADEI (a cura di), *Lessico delle discriminazioni tra società, diritto e istituzioni*, Reggio Emilia, Diabasis, 2008, 167; A.D. MARRA, *Disabilità, bioetica e ragionevolezza. Ragionamenti minimi di diritti umani, evoluzione tecnologica e vita quotidiana*, Padova/Milanofiori Assago, CEDAM/Wolters Kluwer, 2016, 75-94, e A. RICCARDI, *La "ridefinizione" del concetto di persona disabile nell'ordinamento sovranazionale*, cit., 297 ss.

[27] Così, l'art. 2 della Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità.

[28] La distinzione fra discriminazione *diretta* e discriminazione *indiretta* è riconosciuta dalla Corte EDU, in applicazione dell'art. 14 CEDU, ma trova riconoscimento, altresì, nel diritto dell'Unione europea. Se la prima consiste nel trattamento diverso di persone che versano in condizioni analoghe, la seconda si esprime nell'adozione di un medesimo trattamento per persone che si trovano in situazioni diverse. In quest'ultimo caso, la differenza non si palesa tanto nel trattamento, quanto, piuttosto, negli effetti che esso produce, essendo percepiti in modo diverso da persone con caratteristiche differenti. Si pensi al divieto di ingresso ai cani in uno spazio aperto al pubblico: questa misura, nella sua apparente neutralità, finisce col discriminare persone cieche, che, negli spostamenti, si avvalgono dell'accompagnamento dei cani-guida.

[29] Così, fra le altre, Corte EDU, Thlimmenos c. Grecia, 6 aprile 2000, 34369/97, e Corte EDU, Sez. II, Guberina c. Croazia, 22 marzo 2016, 23682/13. Con specifico riguardo al diritto all'istruzione, Corte EDU, Sez. II, Çam c. Turchia, 23 maggio 2016, ric. 51500/08, e Corte EDU, Sez. IV, Stoian c. Romania, 25 giugno 2019, ric. 289/14.

[30] Così, Corte EDU, Sez. II, Çam c. Turchia, 23 maggio 2016, ric. 51500/08, par. 66; cfr., altresì, Corte EDU, Sez. IV, Stoian c. Romania, 25 giugno 2019, ric. 289/14, par. 109.

ridimensionamento degli accomodamenti ragionevoli riservati alla bambina, ma per il tramite di una riduzione dell'offerta formativa ripartita equamente fra gli alunni disabili e non[31].

La Corte, peraltro, interviene sulla definizione del sistema educativo dei bambini con disabilità, dichiarando che il modello inclusivo è in grado, meglio di altri, di rispondere al diritto all'istruzione così come sancito dai documenti internazionali nel quadro dei principi di universalità e di non discriminazione. Se è pur vero, osserva il giudice, che questo modello rappresenti la soluzione più congeniale per molte forme di disabilità, è, altresì, vero che esso non consente di venire incontro ai bisogni specifici dei bambini affetti da certi tipi di handicap: nel caso "Dupin", ad esempio, la Corte aveva accordato la soluzione fatta propria dalle autorità francesi che avevano escluso la possibilità per il ragazzo di frequentare una scuola ordinaria, sostenendo che proprio la sua condizione di disabilità (una forma, del pari, di autismo non verbale) rappresentasse un ostacolo alla sua educazione all'interno delle classi comuni[32].

Alcuni studi scientifici dimostrano che, in certe situazioni, l'educazione inclusiva può suscitare forti sofferenze e nuocere allo sviluppo di questi bambini, mentre le scuole cosiddette "speciali" darebbero migliori risultati e permetterebbero di ridurre il loro disagio. Promuovere il modello inclusivo come il più adatto *in generale* solleva quantomeno delle riserve[33].

Le riflessioni espresse nella *concurring opinion* a proposito del profilo formale forniscono qualche spunto per riflettere criticamente sulla portata di questa decisione rispetto alla giurisprudenza anteriore, tema, questo, a cui saranno dedicate le pagine che seguono.

[31] Così, il giudice Wojtyczek a proposito dell'intervento della Corte EDU: «il serait préférable de ne pas formuler de raccomandations dans ce domaine et de laisser aux Ètats la liberté de choisir les méthodes financières qu'ils estiment les plus adaptées pour garantir la bonne exécution des obligations qui découlent de la Convention» (par. 4).

[32] Corte EDU, Sez. V, Dupin c. Francia, 18 dicembre 2018, ric. 2282/17, su cui, fra gli altri, E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 438 ss.; G. MATUCCI, *Il caso Dupin all'esame della Corte Edu: un passo indietro per il diritto all'istruzione inclusiva?*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2019, 476 ss., e A. PATTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: le pronunce Dupin contro Francia e Stoian contro Romania alla luce della normativa italiana*, in *Forum Quad. cost.*, n. 1, 2020, 187 ss.

[33] Così, il giudice Wojtyczek, nella sua opinione concorrente, par. 5.

3. Il rapporto con la giurisprudenza precedente: il caso "Dupin"

In generale, la Corte di Strasburgo esclude che l'art. 2 Prot. 1 CEDU imponga *ex se* l'ammissione dei bambini con disabilità nelle scuole ordinarie, piuttosto che nelle scuole speciali[34]. Non si deve tralasciare, tuttavia, che il quadro internazionale ed europeo muta in una direzione che promuove l'esercizio del diritto all'istruzione nel rispetto dei principi di universalità e non discriminazione: prospettiva rispetto alla quale l'educazione inclusiva appare, senz'altro, più coerente[35].

Non sembra vi sia, allora, una discontinuità del caso di specie rispetto alla giurisprudenza anteriore: v'è, se mai, una maggiore enfasi nel sottolineare il nesso di strumentalità che lega tale modello con i principi di universalità e di non discriminazione. L'educazione inclusiva rappresenta, infatti, una componente fondamentale della responsabilità degli Stati[36], sì che il margine di apprezzamento appare significativamente ridotto: tanto più che ad entrare in gioco sono i *best interests of the child*[37] e i bisogni delle categorie più vulnerabili[38]. In ogni caso, spetta alla Corte decidere, in ultima istanza, sul rispetto delle esigenze della Convenzione EDU[39].

[34] In tal senso, sin dalle prime pronunce in materia, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto un ampio margine di discrezionalità agli Stati, essendo questi in una posizione certamente migliore per valutare le esigenze imposte a livello locale (E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., 448). Cfr., fra le altre, Comm. EDU, Graeme c. Regno Unito, 5 febbraio 1990, ric. 13887/88; Comm. EDU, Sez. II, Klerks c. Paesi Bassi, 4 luglio 1995, ric. 25212/94; Comm. EDU, McIntyre c. Regno Unito, 21 ottobre 1998, ric. 29046/95; Corte EDU, Kalkanli c. Turchia, 13 gennaio 2009, ric. 2600/04; Corte EDU, Sez. II, Sanlisoy c. Turchia, 8 novembre 2016, ric. 77023/12 e, ancora, Corte EDU, Sez. V, Dupin c. Francia, 18 dicembre 2018, ric. 2282/17.

[35] Fra le altre, Corte EDU, Sez. II, Çam c. Turchia, 23 maggio 2016, ric. 51500/08, par. 64, e Corte EDU, Sez. II, Sanlisoy c. Turchia, 8 novembre 2016, ric. 77023/12, par. 59, ma, prima ancora, Corte EDU, GC, D.H. e altri c. Repubblica Ceca, 13 novembre 2007, 57325/00, par. 27.

[36] Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 53; cfr., altresì, Corte EDU, Sez. II, Enver Sahin c. Turchia, 2 luglio 2018, ric. 23065/12.

[37] Su cui l'art. 3 della Convenzione ONU dei diritti del fanciullo.

[38] Con ciò, la Corte EDU appare chiaramente in linea col suo *trend* giurisprudenziale, essendo noto che il margine di apprezzamento è più largo, quando non v'è consenso tra gli Stati membri «sul peso relativo degli interessi in gioco o sul miglior modo di proteggerli» e più stretto, «quando sia in gioco un aspetto particolarmente importante dell'esistenza o dell'identità dell'individuo» (così, V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2016, 51; per approfondimenti, P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA, *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007, 145 ss.).

[39] Così, Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 54; cfr., altresì, Corte EDU, Grande Camera, Konstantin Markin c. Russia, 22 marzo 2012, ric. 30078/06, par. 126.

Con una certa cautela, è possibile affermare che, in accordo con le tecniche argomentative in uso presso la Corte[40], il richiamo alle trasformazioni dell'assetto internazionale ed europeo prepari, in un certo senso, a un *revirement* giurisprudenziale, sì che, per gli anni a venire, è ragionevole attendersi un assestamento della giurisprudenza intorno al principio dell'inclusione scolastica quale esigenza indissolubilmente connessa alla garanzia del diritto all'istruzione sancito dall'art. 2 Prot. 1 CEDU.

Non sembra, peraltro, che la Corte sia fuoriuscita dal ruolo che le compete: essa esercita un controllo meramente *esterno*[41] sulle modalità con cui le autorità nazionali hanno ottemperato agli obblighi di cui agli artt. 14 e 2 Prot. 1 CEDU, con particolare riguardo alla messa in atto di quegli accomodamenti ragionevoli che la Convenzione ONU del 2006 prescrive come "correttivi" indispensabili per rimuovere le diseguaglianze di fatto presenti nella comunità.

Vero è che tali misure possono assumere varie forme, materiali o di altra natura, che ciascuno Stato è libero di definire in base alla situazione ed ai contesti di riferimento[42], ma, in specie, non v'è stata alcuna ingerenza da parte della Corte nel margine di apprezzamento dello Stato: essa non fa altro che indicare la strada che le autorità avrebbero dovuto seguire richiamando un indirizzo consolidato della Corte di cassazione italiana, con ciò confermando che l'individuazione di un equo bilanciamento fra gli interessi in gioco, parte dei quali di natura finanziaria, è una scelta che è, e resta, di pertinenza dell'ordinamento interno.

Tale indirizzo, sebbene i giudici di Strasburgo non l'abbiano ricordato, s'innesta in un quadro ove la stessa Corte costituzionale si è pronunciata, a proposito del diritto all'istruzione degli studenti con disabilità, nel senso che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»[43]: principio, questo,

[40] Cfr., sul punto, V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, cit., 48, a cui si rinvia per gli opportuni richiami giurisprudenziali.

[41] Controllo *esterno*, che, generalmente, coesiste con il sindacato di ragionevolezza, proporzionalità e salvaguardia del contenuto essenziale del diritto di cui si tratta (v., ancora, V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, cit., 50).

[42] Così, Corte EDU, Sez. II, Çam c. Turchia, 23 maggio 2016, ric. 51500/08, par. 66, e Corte EDU, Sez. II, Enver Sahin c. Turchia, 2 luglio 2018, ric. 23065/12, par. 68.

[43] Sent. Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275, in *Giur. cost.* 2016, 2330 ss., con note, fra gli altri, di L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*; A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, *ivi*, 2343 ss.; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum Quad. cost.* n. 1, 2017, 1 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta Online*

che già trova riconoscimento nella giurisprudenza comune[44] proprio in riferimento alla mancata assegnazione di assistenza specialistica per il monte ore indicato nel Piano Educativo Individualizzato (PEI).

Nel complesso, dunque, essa agisce nel suo ruolo di garante della Convenzione EDU. Il richiamo alle fonti di diritto internazionale ed europeo, in questo senso, vale a suggellare l'esistenza di tendenze in atto a livello sovranazionale e, dunque, l'affermarsi di un *idem sentire* rispetto alle esigenze d'inclusione scolastica (e sociale).

L'intervento adesivo della Corte di Strasburgo rispetto all'affermazione di principi proclamati in trattati internazionali, quali la Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità, - formalmente ratificata, peraltro, dall'Unione europea[45] - , dà conto, in particolare, della giustiziabilità del diritto in un'ottica di *equità* e di massima promozione della persona umana, quale che sia la sua posizione di partenza e a prescindere dalle esigenze di bilancio.

Così, se nel caso "Dupin", la Corte EDU trascura ogni riferimento ai documenti internazionali ed europei che propendono per l'affermazione di un modello educativo inclusivo[46], tradendo l'ancoraggio ad una visione della disabilità di tipo medico-clinico ormai ampiamente superata in favore di una concezione "mista" che spiega tale condizione a partire dall'interazione fra individuo e ambiente[47], nel caso in esame, essa mostra di sostenere questo modello, facendo leva su quelle misure che lo stesso ordinamento italiano ha predisposto per restituire a chi versa in condizioni di

---

n. 1, 2017, 105 ss.; A. GAMBARDELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto* n. 1, 2017, 1 ss., e A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it* n. 10, 2017, 1 ss.

[44] Così, l'ordinanza pronunciata dal Tribunale di Catania, Sez. I, il 14 ottobre 2019, ad oggi inedita, su cui A. PLATANIA, *Prima i diritti, poi il bilancio: un altro provvedimento che parla chiaro*, in *Superando.it*, 25 febbraio 2020. In specie, secondo i giudici siciliani, l'inadempimento dell'Ente locale nell'assegnazione dell'assistente all'autonomia e alla comunicazione all'alunno con disabilità integra una condotta discriminatoria, con conseguente diritto da parte degli istanti al risarcimento dei danni (patrimoniali e non patrimoniali) subìti nel periodo interessato (a.s. 2018/2019).

[45] Dopo la dec. 2010/48/UE del 26 novembre 2009, il procedimento di ratifica della Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità da parte dell'Unione europea si è concluso il 23 dicembre 2011. In forza dell'art. 216, par. 2, TFUE, essa rappresenta un trattato di diritto internazionale vincolante per le istituzioni.

[46] Diversamente, peraltro, dalla giurisprudenza anteriore (fra le altre, Corte EDU, Sez. II, Çam c. Turchia, 23 maggio 2016, ric. 51500/08, par. 64, e Corte EDU, Sez. II, Sanlisoy c. Turchia, 8 novembre 2016, ric. 77023/12, par. 59), con ciò, segnando un evidente regresso nel processo di riconoscimento del diritto all'inclusione scolastica: così, G. MATUCCI, *Il caso Dupin all'esame della Corte Edu: un passo indietro per il diritto all'istruzione inclusiva?*, cit., 476 ss.

[47] Così, in particolare, nel passaggio ove la Corte di Strasburgo dichiara che la condotta tenuta dal ragazzo nel corso della sua (breve) esperienza nella scuola ordinaria svela «qu'il n'état pas capable d'assumer les contraintes et les exigences minimales de comportement qu'implique la vie dans une école normale» (par. 30): a dire che, se il ragazzo non riesce a soddisfare gli *standard* della scuola ordinaria, non ha diritto di accedervi.

svantaggio delle vere e proprie occasioni di riscatto e di crescita, senza che vi sia la possibilità di far valere eventuali *deficit* di bilancio.

In sintesi, il ragionamento condotto dalla Corte, nell'ottica del principio di non discriminazione, pone in evidenza come la particolare condizione di vulnerabilità in cui versa la bambina sia, essa stessa, motivo di riduzione del margine di apprezzamento dello Stato, incidendo sull'opera di bilanciamento fra gli interessi in gioco e, in specie, sulle modalità con cui ripartire i sacrifici connessi alle restrizioni economiche: sacrifici che, in ossequio al dovere di solidarietà, avrebbero dovuto essere distribuiti equamente e non a danno *esclusivo* dell'alunna con disabilità, pena la violazione dell'art. 14 CEDU[48].

La coerenza del modello italiano con i principi internazionali ed europei, che ben viene sottolineata nel corso della decisione, è tradita, così, dalla condotta dell'amministrazione, che sceglie deliberatamente di spostare sull'alunno fragile il "peso" dei tagli praticati dal Governo, con ciò interrompendo il processo inclusivo. Una decisione, questa, che compromette l'essenza propria del sistema, dal momento che l'inclusione, oltre ad essere un bisogno primario dello svantaggiato, rappresenta, altresì, una esigenza propria di tutti, secondo un principio, già espresso dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa[49], ma che trova eco, altresì, nelle più moderne teorie sulla giustizia sociale[50].

La disabilità non è (soltanto) un problema dell'individuo: è una condizione che può interessare variabilmente ciascun essere umano, traducendosi in possibili ostacoli al percorso di sviluppo della

[48] Cfr., sul punto, M. MARCHEGIANI, *"La disabilità è negli occhi di chi guarda" (e resta a guardare): lo iato tra previsioni normative e attuazione concreta in tema di educazione inclusiva nella prospettiva della Corte europea. Considerazioni a margine del caso G.L. c. Italia*, in *SIDIBlog*, 5 ottobre 2020, 5 e 6.

[49] V. *retro*, nt. 17.

[50] Così, M.C. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere della giustizia* (2006), trad. it., Bologna, Il Mulino, 2007, rispettivamente, 14 e 220, che muove le sue riflessioni da una critica alla teoria contrattualista, fondata sul vantaggio reciproco: «[A]bbiamo bisogno di un nuovo approccio che sia capace di riconoscere l'importanza del rispetto per i cittadini e che sia in grado di occuparsi delle loro necessità anche se non c'è nulla da guadagnare da questa cooperazione – tranne il fatto che si sta contribuendo alla creazione di un mondo giusto e degno […]. [L]o scopo della cooperazione sociale non è ottenere un vantaggio, bensì promuovere la dignità e il benessere di tutti i cittadini». Con specifico riguardo all'istruzione, l'A. cita l'*Individuals with Disabilities Education Act* (IDEA), adottato dal Congresso degli Stati Uniti d'America nel 1997, che impegna gli Stati ad offrire ai bambini con disabilità «un'istruzione "nell'ambiente meno restrittivo possibile", tra quelli idonei a rispondere ai loro bisogni, e ci esorta a realizzare un ampio inserimento di questi bambini: questo tipo di intervento può essere difeso considerando il beneficio che arreca al bambino mentalmente disabile, il quale riceverà più incentivi per il proprio sviluppo cognitivo e probabilmente sarà meno stigmatizzato come un soggetto a parte. Può essere anche sostenuto per il vantaggio che offre ai bambini cosiddetti normali, che dallo stare in classe con un bambino con menomazioni inusuali apprendono molto riguardo all'umanità e alla sua diversità: imparano a pensare a sé stessi, alle proprie debolezze e alla varietà delle capacità umane in un modo nuovo» (*ivi*, 224).

sua personalità e alla sua partecipazione alla vita sociale, a meno di non porre in essere un processo di coscientizzazione collettiva volto a impedire la formazione stessa di barriere là dove possono essere evitate, trovando nella famiglia e nella scuola i suoi primi canali di espressione[51].

Il fatto che, in questo caso, la bambina sia stata privata per due anni consecutivi di un servizio di assistenza specialistica pensato appositamente per favorirne l'autonomia, a partire dalla comunicazione e dall'interazione con gli altri, si traduce in un gravissimo pregiudizio del suo processo di crescita, tanto più che il diniego di tale misura interviene nei primi anni del percorso formativo, quando il bambino esce dall'ambiente più "familiare" e rassicurante della scuola dell'infanzia per fare ingresso in un contesto di tipo "prestazionale" qual è quello della scuola primaria. Quella che è una condizione personale di vulnerabilità si combina, dunque, con la fisionomia del contesto, pretendendo azioni coerenti con i bisogni personali del soggetto e assicurandogli quella parità di *chances* che sono indispensabili a restituirgli la dignità stessa di *persona* all'interno della comunità scolastica prima e della società poi.

4. Verso una rivalutazione della dimensione solidaristica del diritto all'istruzione?

Il caso in esame segna una svolta decisiva per la garanzia del diritto all'istruzione dell'alunno con disabilità. Se la vicenda "Dupin" destava non poche preoccupazioni per le sorti di questo diritto all'interno del panorama europeo, la questione venuta all'attenzione dei giudici di Strasburgo in riferimento al modello italiano è affrontato con uno spirito in tutto diverso, quasi vi fosse l'intento di dare un segnale di cambiamento. Tutto ciò, beninteso, avviene, mentre la Corte rimane nell'alveo delle sue funzioni istituzionali, in quanto organo deputato a vigilare sul rispetto dei diritti sanciti dalla CEDU, che vivono, tuttavia, della re-interpretazione fornita dai trattati internazionali.

[51] Sulla questione della costitutiva diversità nell'uguaglianza, e della necessaria promozione di una consapevolezza culturale fondata sull'azione educativa, M. FERRARI, *Promuovere la consapevolezza della costitutiva diversità nell'uguaglianza: una questione pedagogica*, in M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 27 ss., e M. FERRARI, *L'educazione esclusiva. Pedagogie della distinzione sociale tra XV e XXI secolo*, Brescia, Scholé, Editrice Morcelliana, 2020. La tesi secondo cui la relazione educativa favorirebbe «il reciproco riconoscimento» è al centro, nel dibattito filosofico, del pensiero di M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del PIL* (2011), trad. it., Bologna, Il Mulino, 2012, e ID., *Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo, l'educazione contemporanea* (1997), trad. it., Roma, Carocci, 2014. Per la prospettiva sociologica, T. Shakespeare, *Disabilità e società. Diritti, falsi miti, percezioni sociali* (2014), trad. it., Trento, Erickson, 2017.

Ebbene, concepita quale sintesi espressiva della tradizione liberale europea, la CEDU, grazie alla giurisprudenza della Corte, trova nuova linfa vitale nei principi condivisi a livello sovranazionale che spingono nella direzione di una rivalutazione della dimensione *solidale* dei diritti. La qual cosa, non a caso, si verifica in riferimento a un Paese quale il nostro, il cui progetto costituzionale fonda le sue radici nel binomio inviolabilità/solidarietà consacrato nell'art. 2: manifestazione, questa, di un equilibrio fortissimamente voluto, e cercato, dai Costituenti fra i due valori di persona e di *universitas*, giacché tutti, e ognuno, siamo individui dotati di un proprio potenziale, che deve potersi realizzare nella massima misura possibile, e, al tempo stesso, siamo parte di una di una comunità. «[S]olo con una forte assunzione collettiva di responsabilità si può pensare e mettere in opera una garanzia sociale dei diritti, ovvero un accesso equo e commisurato, in condizioni di uguaglianza sostanziale, ai beni primari della vita, alla istruzione, al lavoro, alla salute, alla assistenza»[52].

Nel decidere sulla ragionevolezza, o irragionevolezza, delle misure prestate dalle autorità italiane[53], la Corte si trova di fronte, dunque, a un ordinamento culturalmente permeato degli ideali di solidarietà: un'ottica che certamente deve misurarsi (anche) con la dimensione economica, ma che senz'altro non può cedere in maniera automatica e indiscriminata innanzi all'indisponibilità di risorse finanziarie.

Due, infatti, sono i punti fermi che si pongono alla mente di chi decide: «che le esigenze di bilancio non vengano affermate in modo generico e senza la puntuale dimostrazione della necessità di soddisfarle in via prioritaria, e che il sacrificio richiesto ai cittadini, nei termini del beneficio di volta in volta negato, o anche soppresso, o semplicemente sospeso […], non vada in nessun caso a colpire le posizioni sociali più deboli e fragili, che già si trovano sul limite della soglia – o sotto di essa, a maggior ragione – che abbiamo visto contrassegnata nella giurisprudenza dal modello ideale di una vita libera e degna»[54].

---

[52] M. FIORAVANTI, *Art. 2 Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 2017, 99.

[53] Secondo A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Trapani, 8-9 giugno 2012), Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 385, c'è un ambito in cui lo sviluppo della giurisprudenza europea non può confinarsi alla visione "tradizional-liberale" dei diritti e delle libertà: «si tratta dell'uso del sindacato di eguaglianza e, più in generale, di ragionevolezza cui la Corte di Strasburgo ricorre per colpire misure statali volte a restringere o negare provvidenze di natura squisitamente sociale».

[54] M. FIORAVANTI, *Art. 2 Costituzione italiana*, cit., 125 s., che richiama, al proposito, sent. Corte cost., 30 aprile 2015, n. 70 (in *Giur. cost.* 2015, 531 ss., con note di M. ESPOSITO, *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni* e di P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle*

Affiora, in queste parole, una connotazione tipica del sistema italiano dei diritti fondamentali: il porsi come una rilettura della tradizione liberale europea alla luce del principio di dignità umana (e all'esigenza di eguaglianza)[55]. Così, nonostante le criticità che li hanno interessati, e continuano ad interessarli[56], i doveri costituzionali di solidarietà rappresentano, ieri come allora, la base su cui costruire una società *coesa* contro ogni rischio di scissione dovuto alla sua caratterizzazione fortemente plurale (e potenzialmente conflittuale)[57].

Questa inclinazione alla ricerca dell'equilibrio fra la dimensione individuale e sociale dei diritti, attraverso la valorizzazione dei principi di responsabilità e solidarietà, segna, per la Corte di Strasburgo, la strada per favorire il processo d'integrazione europea[58], riportando in auge, così, il pensiero di antichi filosofi. Secondo un'ottica di aristotelica memoria per cui gli individui non sono mai esclusivamente *self-interested*, «anche i diritti, istituto in cui apparentemente si celebra il

norme sul blocco della perequazione delle pensioni; cfr., altresì, A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in questa *Rivista* n. 3, 2015, 1 ss.; E. BALBONI, *A ciascuno il suo: Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, in *Quad. cost.* n. 3, 2015, 713 ss.; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC* n. 2, 2015, 1 ss.; S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *Federalismi.it* n. 10, 2015, 1 ss.; I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.* n. 3, 2015, 702 ss.; G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum Quad. cost.* n. 6, 2016, 1 ss.; A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quad. cost.* n. 3, 2015, 707 ss.; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it* n. 10, 2015, 1 ss.; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, *ivi*, 1 ss.).

[55] Sul punto, A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Cassino, 10-11 giugno 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 154.

[56] Fra gli altri, A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2012. Per E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del Seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Napoli, 19 ottobre 2018), Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 10, nt. 6, non è da escludere che a mettere in crisi tale principio sia stata anche la Carta europea dei diritti fondamentali, il cui Titolo IV, dedicato alla solidarietà, interessa esclusivamente i diritti.

[57] Così, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio sui doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 45 ss., e 144 ss. Nella letteratura più recente, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, e ID., *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC* n. 3, 2019, 555 ss.; E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del Convegno annuale (Cagliari, 16-17 ottobre 2009), Napoli, Jovene, 2010, 229 ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC* n. 2, 2015, 1 ss.; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, e G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, entrambi in *Costituzionalismo.it* n. 1, 2016, rispettivamente 1 ss. e 125 ss.; A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, cit., 155, e A. MORELLI, *Editoriale. Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, in *Dir. cost.* n. 2, 2019, 5 ss.

[58] Cfr., in tal senso, J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014, spec. 30 ss.

massimo trionfo dell'individuo, potrebbero essere riletti alla luce della propensione dell'uomo alla responsabilità per il destino di tutti, e non soltanto alla cura dei propri interessi»[59].

Questa è la chiave, si ritiene, in cui va letta la presente decisione: una decisione che, attraverso la redistribuzione degli effetti connessi alla sopravvenuta carenza di risorse economiche, si propone di superare una visione meramente individualista dei diritti in favore di un'altra che metta insieme libertà individuali, responsabilità pubbliche e fini collettivi[60], riportando al centro la dignità umana, ed il benessere di *ciascun* individuo, quali fini ultimi del processo di crescita della società.

[59] Così, M. ZANICHELLI, *Il significato dei diritti fondamentali*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., 545.

[60] Com'è proprio del pensiero di A. SEN, *Oltre la liberalizzazione: opportunità sociali e capacità umane* (1995), trad. it., in A. SEN, *Laicismo indiano*, II ed., Milano, Feltrinelli, 1999, 92.