



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. II

(ESTRATTO)

PAOLO ADDIS

**DISABILITÀ E GIURAMENTO
PER L'ACQUISIZIONE DELLA CITTADINANZA
(OSSERVAZIONI A CORTE COST., SENT. 258/2017)**

23 LUGLIO 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Paolo Addis
Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza
(osservazioni a [Corte cost., sent. 258/2017](#))

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. 2. I profili di incostituzionalità individuati nell'ordinanza di rimessione. 3. L'*iter* argomentativo della Consulta. 4. Le ragioni dell'incostituzionalità della normativa *de qua*. 5. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità come parametro interposto. 6. Rilievi conclusivi.

1. Considerazioni preliminari.

K. S. è nata in India, ma vive da anni a Carpi, in provincia di Modena. È affetta da «epilessia parziale con secondaria generalizzazione» e da «ritardo mentale grave in pachigia focale». Suo padre, A.S., che è anche il suo amministratore di sostegno, chiede al giudice tutelare di autorizzare la trascrizione del decreto concessivo della cittadinanza a favore di K. S., pur in assenza del giuramento che la legge prescriveva nell'ambito del procedimento per l'acquisizione della cittadinanza.

A tal riguardo, infatti, l'art. 10 della l. 91 del 5 febbraio 1992 disponeva che «il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato.». Ancora, l'art. 7 del d.p.r. n. 572 del 12 ottobre 1993 e l'art. 25 del d.p.r. n. 396 del 3 novembre 2000 ribadiscono l'obbligatorietà del giuramento e ne disciplinano alcuni aspetti pratici.

K. S. non è in grado di prestare tale atto alla presenza dell'ufficiale di stato civile. Quindi, stante il dettato normativo, non potrebbe vedersi riconosciuto, al termine del procedimento di acquisizione, lo *status* di cittadina italiana, dal momento che il legislatore nulla dispone in ordine alle persone con disabilità impossibilitate a prestare giuramento.

E ciò – secondo il giudice tutelare del tribunale di Modena – è in contrasto con la Costituzione, con alcune norme di diritto internazionale e col il diritto dell'Unione europea.

Questa, in estrema sintesi, la situazione dalla quale è scaturita la [sentenza della Corte costituzionale n. 258/2017](#), qui commentata. Lo scopo di questo scritto è analizzare sinteticamente la questione di legittimità costituzionale come prospettata dal giudice *a quo* e passare in rassegna i punti salienti dell'*iter* argomentativo che ha condotto la Consulta a dichiarare la parziale incostituzionalità della disciplina richiamata appena sopra.

2. I profili di incostituzionalità individuati nell'ordinanza di rimessione.

Nell'ordinanza di rimessione alla Corte (ordinanza del 6 dicembre 2016, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2017), il giudice emiliano compie innanzitutto una ricognizione del diritto positivo vigente, sottolineando come il giuramento, in dottrina, sia configurato come «sempre [...], in ogni luogo, diretto a “rafforzare una pronunzia del giurante” e come esso “non è più che la forma rafforzata di una promessa, una solennità supplementare destinata indubbiamente a fare riflettere il giurante sulla gravità dell'atto che sta compiendo, ma che giuridicamente non lo modifica e nulla vi aggiunge”. La portata di tale atto si esplica su un piano prevalentemente morale, in quanto “sospinge, attraverso un vincolo interno, all'osservanza di obblighi e doveri preesistenti”, cosicché il giuramento non rivestirebbe efficacia costitutiva ma accessoria»¹.

¹ Cfr. *infra*, § 4.

Il giudice rimettente, richiamate due pregresse pronunce giurisprudenziali da lui ritenute non persuasive (Trib. Bologna, 9 gennaio 2009 e Trib. Mantova, 2 dicembre 2010)², prefigura invece una possibile incompatibilità con la Costituzione della disciplina legislativa richiamata nelle prime righe di questo scritto, visto che quest'ultima non prevede «deroghe all'obbligo della prestazione del giuramento, quale condizione per l'acquisizione della cittadinanza italiana, in presenza di condizioni personali di infermità mentale in cui versi il futuro cittadino, impeditive il compimento dell'atto formale in discorso».

I parametri di costituzionalità individuati erano molteplici.

In primis, l'art. 2 della Costituzione. Consentire che una particolare condizione personale leda un diritto fondamentale come quello alla cittadinanza equivale a non garantire il diritto in questione, confliggendo appunto con la norma costituzionale *ex* art. 2, I comma, Cost. («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo...»).

Inoltre, ancor più patentemente, tale stato di cose andrebbe a confliggere con il principio d'eguaglianza scolpito all'art. 3, II comma, Cost., dal momento che la normativa *de qua* ingenera una disparità di trattamento tra coloro che siano in grado di prestare giuramento e quanti siano «affetti da disabilità e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo *status civitatis*».

Oltre ai due parametri appena illustrati, il giudice *a quo* richiama anche alcuni ulteriori parametri: al § 6 dell'ordinanza di rimessione si legge che «il mancato rispetto del principio di uguaglianza quale diritto fondamentale dell'individuo va rilevato anche con riferimento al quadro legislativo sovranazionale, cui l'ordinamento dello Stato è tenuto a conformarsi.» Il quadro legislativo sovranazionale (e internazionale) cui si fa riferimento è costituito dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, conclusa a New York e approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 16 dicembre 2006, cui l'Italia ha dato ratifica ed esecuzione con la Legge 3 marzo 2009, n. 18, e dal diritto dell'Unione europea (in particolar modo, da quanto previsto dalla Carta dei diritti fondamentali).

3. *L'iter argomentativo della Consulta.*

Qual è stata, quindi, la risposta della Corte costituzionale rispetto alla questione sollevata dal giudice modenese e *supra* riassunta per sommi capi?

Il giudice delle leggi, dopo aver riassunto i punti salienti della questione di costituzionalità sottopostagli (§§ 1, 2 e 3 del 'considerato in diritto'), ribadisce la legittimazione del giudice tutelare a sollevare una questione di costituzionalità in via incidentale³ e riafferma il principio secondo il quale, nei giudizi in via incidentale, la valutazione circa la giurisdizione e la competenza spetta al giudice *a quo*. Viene poi giudicata inammissibile la questione riguardante l'incostituzionalità della disciplina *ex* d.p.r. n. 572 del 1993 e *ex* d.p.r. n. 396 del 2000, dal momento che si tratta di disposizioni

² A proposito del provvedimento del Tribunale di Bologna, si veda la nota di A. COSTANZO, *Lo straniero beneficiario di a.d.s. può acquistare la cittadinanza italiana anche se infermo di mente e non in grado di prestare il giuramento di fedeltà alla Repubblica*, in *Persona & Danno*, 2009. Il provvedimento del tribunale lombardo è disponibile *online* all'indirizzo <http://www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/9024.pdf>.

³ Il punto era già stato affrontato dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 440 del 2005](#). In quel frangente si era rinviato alla «costante giurisprudenza [di questa Corte]» circa la legittimazione del giudice tutelare a sollevare questione di legittimità costituzionale, richiamando la [sent. 464 del 1997](#) e le [ordd. 293 del 1993](#), [n. 65 del 1991](#), [n. 133 del 1990](#) (*Corte cost.*, [sent. 440 del 2005](#), § 4 del 'considerato in diritto'). In dottrina si è rilevato come la Consulta, nel caso di specie, abbia assunto come «rilevante l'interesse del giudice a non applicare una norma incostituzionale e non quello delle parti all'accoglimento della richiesta o della Corte stessa a garantire la legalità costituzionale [...] essa sembra far leva sull'idea che l'inottemperanza all'obbligo di giuramento da parte dell'incapace senz'altro finirà per rappresentare condizione ostativa alla trascrizione del decreto presidenziale da parte dell'ufficiale di stato civile, rivitalizzando, così, quel filone tendenzialmente recessivo in tema di rilevanza che permette alla Corte di prescindere dagli atti introduttivi»: così C. DOMENICALI, *La "doppia inclusione" dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27. 3. 2018, 2

di rango regolamentare, senza forza di legge e perciò sottratte al sindacato di legittimità della Corte; mentre la questione circa la legittimità costituzionale dell'art. 10 della l. 91/1992 è fondata.

Di seguito, la Corte costituzionale richiama l'art. 54 della Costituzione. Esso – prescrivendo che «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi» e che «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge» - delinea il giuramento quale «atto personale che attiene direttamente al diritto costituzionale, in ragione dei valori incorporati nella sua prestazione». Ciò fa sì che non possa essere reso da un rappresentante legale della persona interessata (§ 7.1 del 'considerato in diritto'). Una volta verificata la correttezza dell'impostazione del rimettente, la Corte constata che è impossibile un'interpretazione costituzionalmente conforme, stante il tenore letterale della normativa *de qua*: la Consulta sottolinea – riprendendo la sent. 36 del 2016 - che «l'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione deve, infatti, cedere il passo all'incidente di legittimità costituzionale, laddove essa sia incompatibile con il tenore letterale della disposizione» (§ 7.2 del 'considerato in diritto')⁴.

Il giudice delle leggi rimarca il fatto che l'art. 54 Cost. richiama direttamente i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Viene quindi evocato l'art. 2, come norma che «delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità e il valore della persona». Coerentemente con questa impostazione, non si può disgiungere l'art. 2 della Costituzione dal II comma dell'art. 3 e dal dovere della Repubblica di rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona». Inoltre, anche se questo aspetto non viene richiamato dall'ordinanza di remissione, va tenuto ben presente – a detta della Consulta – quanto disposto dal I comma dell'art. 3 Cost., visto che quest'ultima norma va a garantire la pari dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge «senza distinzione di [...] condizioni personali e sociali». Inoltre – in linea di continuità con quanto già deciso nella sent. 120 del 1967 – la Consulta sottolinea come il principio d'eguaglianza *ex art. 3*, sebbene il testo costituzionale parli di 'cittadini', sia riferibile anche agli stranieri, per quel che concerne il rispetto dei diritti fondamentali; e ciò a maggior ragione «quando si tratti di uno straniero cui sia stata concessa la cittadinanza e che deve solo adempiere una condizione per l'acquisizione della stessa» (§ 8 del 'considerato in diritto').

Fra le condizioni personali cui rinvia il dettato della Costituzione è ben ricompresa quella delle persone con disabilità; la Corte – rievocato l'art. 38 della Costituzione – procede a ripercorrere alcuni dei punti fondamentali della tutela dei diritti delle persone con disabilità. Viene richiamata la disciplina dettata dalla l. n. 104 del 5 febbraio 1992, già definita dalla Corte stessa, nella sent. 167 del 1999, come portatrice di un «radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità»; e l'art. 1 della legge quadro del 1992, dedicato alle finalità della legge stessa, statuisce che «la Repubblica garantisce il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e ne promuove la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società» (lett. a), «previene e rimuove le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività, nonché la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali» (lett. b), «persegue il recupero funzionale e sociale della persona affetta da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali e assicura i servizi e le prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle minorazioni, nonché la tutela giuridica ed economica della persona handicappata» (lett. c) e «predisporre interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione sociale della persona handicappata» (lett. d). Il giudice delle leggi si sofferma quindi sul compito promozionale «imposto dalla Costituzione ai pubblici poteri» e sottolinea che sulla condizione giuridica delle persone con disabilità va a confluire «un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale», nella prospettiva

⁴ Sull'interpretazione conforme cfr., *ex multis*, G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006; per quanto concerne l'interpretazione conforme in riferimento all'ordinamento dell'Unione europea e al sistema della CEDU, cfr. R. BIN, *L'interpretazione conforme: due o tre cose che so di lei*, in [Rivista AIC](#), 1/2015

del principio di «inserimento nella società» (§ 8.1 del ‘considerato in diritto’). A questa dinamica inclusiva osta quindi la normativa *de qua*.

La necessità del giuramento anche per chi non possa prestarlo perché in una condizione di disabilità comporta l’esclusione dal godimento del diritto alla cittadinanza. È evidente come ciò costituisca «una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale», potendo inoltre «determinare una ulteriore e possibile forma di emarginazione, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza». La Corte costituzionale dichiara quindi «l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non esonera dal giuramento il disabile incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità» (§ 9 del ‘considerato in diritto’). La Consulta, poi, precisa che l’esonero dal giuramento opera a prescindere «dal “tipo” di incapacità giuridicamente rilevante»; a contare, quindi, è solamente «l’impossibilità materiale di compiere l’atto in ragione di una grave patologia, non rilevando la precipua condizione giuridica in cui versa il disabile» (§ 10 del ‘considerato in diritto’). Vengono infine considerate assorbite le questioni di legittimità costituzionale basate su norme di diritto internazionale e dell’Unione europea.

4. *Le ragioni dell’incostituzionalità della normativa de qua.*

L’ordinanza di rimessione del giudice emiliano ha l’indubbio merito di toccare una questione di cui da tempo si sottolineava la criticità. Non era infrequente che, per le persone con disabilità, il cammino verso l’acquisizione della cittadinanza presentasse, fra le altre, anche le difficoltà connesse a circostanze che comportassero l’impossibilità di prestare giuramento secondo quanto prescritto dalla normativa vigente⁵.

In dottrina, inoltre, si era già sottolineata in termini critici la scelta del legislatore di porre in capo al singolo individuo responsabilità di natura soggettiva e ‘volontaristica’ nel percorso che conduce alla cittadinanza, «ignorando, in particolare, le conseguenze che tale sopravvalutazione produce nei casi di fragilità psichica o mentale del soggetto chiamato a volere»⁶. Ciò ha prodotto, nel corso degli anni, diverse pronunce giurisprudenziali, a partire da un parere del Consiglio di Stato del 1987, sino alle sentenze di merito richiamate dall’ordinanza di rimessione modenese⁷. Il legislatore avrebbe ben potuto intervenire in materia, modificando la disciplina *de qua*: a tal riguardo, la dottrina già richiamata proponeva che si potesse sostituire alla dichiarazione di volontà positiva «una mera facoltà di rifiuto della cittadinanza altrimenti attribuita *ope legis*» e rifletteva sul fatto che «la conformità alla Costituzione del giuramento previsto dall’art. 10 della legge n. 91 del 1992 dipend[e] dal significato che l’interprete gli attribuisca e dal suo ambito soggettivo di applicazione, sembrando, a un tempo, opportuno valorizzarlo come momento di consapevolezza del “patto di cittadinanza” che in quel momento trova compimento solenne, ma anche configurandolo come obbligo giuridico al compimento dell’atto per sua natura riferibile solo a chi sia in effetti capace di compierlo e non come condizione legale di efficacia che discrimini i soggetti incapaci, in violazione del divieto di discriminazione ma anche [...] dell’art. 54 Cost., dato che la norma prevede per tutti i cittadini la fedeltà alla Repubblica, ma solo a quelli ai quali siano affidate funzioni pubbliche impone di giurare detta fedeltà [...]. Pienamente condivisibile è dunque l’orientamento, ormai sufficientemente

⁵ Si veda, in proposito, la panoramica offerta dalla pagina internet <https://www.cittadinanza.biz/cittadinanza-italiana-e-disabilita/>. Del resto, dopo la questione ‘a cui è scaturita la sentenza qui in commento lo stesso giudice tutelare ne ha sollevata un’altra su presupposti pressoché uguali e con identiche motivazioni: cfr. Trib. di Modena, ord. 07/02/2017

⁶ Così P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Disabilità e capacità di volere nelle procedure di acquisto della cittadinanza*, in *Famiglia e diritto*, 11/2014, 1056 ss.

⁷ Per un’analisi delle pronunce in questione e ulteriori considerazioni sulle pronunce in questione e sugli atti personalissimi, oltre a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Disabilità e capacità di volere*, cit., *passim*, si veda altresì I. SFORZA, *Cittadinanza e disabilità: giurisprudenza e dottrina a confronto*, in *Cultura giuridica e diritto vivente. Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza Università di Urbino Carlo Bo*, Vol. 1, 2014

consolidatosi del diritto vivente, che collocando il giuramento di fedeltà alla Repubblica tra gli atti personalissimi, ne esonera dal compierlo i soggetti incapaci»⁸

E, come spesso accade, a rimediare a questo scollamento fra diritto vivente e dettato normativo, nell'inerzia del legislatore, ha provveduto, con gli strumenti che le sono propri, la Corte costituzionale. Il punto dal quale prende le mosse la Consulta, come detto, è il giuramento, di cui all'art. 54 della Costituzione.

Sul giuramento, come precisato nelle prime righe dell'ordinanza di rimessione, si è da tempo rilevato il passaggio da una dimensione religiosa a una dimensione laica e ciò ha spinto a interrogarsi circa la sua «validità e utilità» come istituto giuridico: quello che Schopenhauer definiva “ponte metafisico dell'asino”, in quanto istituto in grado di unire aspetti mondani e ultramondani, pare essere ormai crollato⁹. Il principio del tramonto dell'egemonia del sacro nel giuramento si può collocare nell'assemblea costituente post-rivoluzionaria del 1790 e la dimensione del giuramento come atto afferente alla sfera del sacro pare oggi aver perso larga parte del suo interesse, eccezion fatta per l'ordinamento canonico¹⁰. Tuttavia, la previsione di un ‘momento solenne’ e moralmente rilevante connesso al momento dell'acquisto della cittadinanza è presente in numerosi ordinamenti: se nel Regno Unito è richiesta la pronuncia di un *Oath and Pledge to the United Kingdom*, negli Stati Uniti d'America lo *Immigration and Nationality Act* prevede un giuramento solenne; ma in entrambi gli ordinamenti ora menzionati le persone con disabilità accertate possono essere esentate dall'adempimento in questione¹¹.

La Corte, però, nel richiamare l'art. 54 Cost., non si sofferma sull'istituto del giuramento. Si può osservare, sulla scorta di quanto illustrato da Paolo Morozzo della Rocca, come l'assonanza della formula attualmente utilizzata nel giuramento dei nuovi cittadini (‘Giuro di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato’) con la solennità di quanto statuito all'art. 54 non possa oscurare come il giuramento sia costituzionalmente imposto solo ai pubblici funzionari, e non a tutti i cittadini o a tutti coloro che stiano per divenire tali. Piuttosto, la Corte costituzionale mette in relazione l'art. 54 con i «i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale». Effettivamente, se si legge attentamente la disposizione costituzionale in questione, si può concordare con chi, in letteratura, ha argomentato che oggetto della fedeltà «appare quindi la Costituzione nel suo insieme, con il suo complesso di principi e di valori, con le strutture istituzionali da essa poste in essere e legittimate, mentre oggetto del dovere di osservanza sono le singole norme»¹². Ora, se ciò è vero e si chiede ai cittadini di essere fedeli a una Carta costituzionale che pone al suo centro – come ribadito dalla Corte stessa – il principio del rispetto della persona umana e il conseguente inestricabile nesso fra sviluppo della persona e rimozione delle condizioni d'ineguaglianza che ostano a esso, sarebbe paradossale pretendere tale fedeltà e, al tempo stesso, impedire l'accesso al godimento del diritto fondamentale alla cittadinanza sulla base di una condizione personale come quella della persone con disabilità. In altri termini, sarebbe illogico negare l'accesso pieno a un sistema di principi e valori a cagione di una disabilità quando, alla base di quel sistema stesso, si colloca la negazione di qualsiasi discriminazione (anche) dovuta alla disabilità.

⁸ Cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Disabilità e capacità di volere*, cit., 1056-1057; il passo citato per esteso è a pagina 1061

⁹ In questi termini P. PRODI, *Il sacramento del potere*, Mulino, Bologna, 1992, 489 ss.; in una dimensione filosofica si veda anche G. AGAMBEN, *Il sacramento del linguaggio*, Laterza, Roma-Bari, 2008

¹⁰ Si veda G. FERRARI, *Giuramento, I, diritto pubblico*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, 2; fra i contributi dottrinali dedicati all'analisi del giuramento nel prisma del diritto costituzionale si vedano P. F. GROSSI, *Giuramento (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 144 ss.; L. VENTURA, *Giuramento nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII, Utet, Torino, 1991, 305 ss.

¹¹ Sul concetto di cittadinanza e sul suo rapporto con il giuramento, traendo spunto dalla decisione in commento, si sofferma da ultimo C. DOMENICALI, *La “doppia inclusione”*..., cit. 5 ss.

¹² Cfr. L. VENTURA, *Art. 54*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (curr.), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1985, 47 ss. (il passo qui citato è a pagina 58). Per un'analisi dell'art. 54 Cost. si veda altresì G. M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, Torino, 2006, 1075-1092. A proposito della fedeltà alla Repubblica, si rinvia agli studi monografici di A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2013 e di L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1984

Il giudice delle leggi, con la sua pronuncia, ha definitivamente chiarito un punto al quale – come detto – il diritto vivente aveva dato una sua risposta con una prassi ‘costituzionalmente orientata’. Tuttavia, è comunque rimarchevole la riaffermazione dei principi di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, con cui la Corte ha provveduto a ‘correggere’ il dettato normativo, con una sentenza additiva di regola.

Il portato delle due norme costituzionali appena menzionate pare poter essere considerato, nel nostro ordinamento, il cardine attorno al quale fare ruotare la tutela dei diritti delle persone con disabilità, dal momento che l’osservazione formulata dalla Corte costituzionale al § 8.1 del ‘considerato in diritto’, a proposito dell’espressa considerazione riservata alla disabilità da parte del Costituente con la previsione di cui all’art. 38, non pare del tutto persuasiva¹³. Come è stato argomentato da chi ha commentato la decisione in questione, il riferimento alla pari dignità sociale diviene, in casi come quello di specie, un ambito nel quale assumere «la personalità umana in atto», inserita in una fitta rete di legami e connessioni sociali, quale fattore determinante, centrale e fondante della logica emancipativa di cui occorre permeare le politiche relative alla tutela dei diritti delle persone con disabilità; inoltre, il principio d’eguaglianza, scompaginando logiche di limitazione del godimento dei diritti costituzionali di alcune categorie di soggetti, consente di rinvenire «una composizione unitaria» con riferimento alla persona e alla sua dignità intrinseca: «il tema dei diritti delle persone disabili può essere quindi compreso entro la cornice rappresentata dai suddetti principi, che assegnano tra i compiti prioritari della Repubblica quello di costruire ed attuare un programma di giustizia sociale che elimini le diseguaglianze di fatto e liberi dalla condizione di bisogno i più deboli»¹⁴ (o – per dirla con Paolo Cendon – dei più indeboliti¹⁵). Quindi – come già osservato – il giudice delle leggi offre un tassello che «insiste sul momento stesso in cui il disabile, da straniero, fa ingresso nella comunità: doppiamente escluso, per esso il momento dell’integrazione sociale nel godimento dei diritti coincide con il momento dell’integrazione politica per l’inclusione nella *polis*»¹⁶

¹³ Si veda, in proposito, C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, ESI, Napoli, 2011, 66 *passim*; la condizione giuridica delle persone con disabilità trova invece espresso ed esplicita considerazione in altri testi costituzionali, come nella Costituzione spagnola del 1978 (il cui art. 49 dispone che «*Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos*») e nella Costituzione portoghese del 1976 (il cui art. 71 recita «*I. Os cidadãos portadores de deficiência física ou mental gozam plenamente dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição, com ressalva do exercício ou do cumprimento daqueles para os quais se encontram incapacitados. II. O Estado obriga-se a realizar uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias, a desenvolver uma pedagogia que sensibilize a sociedade quanto aos deveres de respeito e solidariedade para com eles e a assumir o encargo da efectiva realização dos seus direitos, sem prejuízo dos direitos e deveres dos pais ou tutores. III. O Estado apoia as organizações de cidadãos portadores de deficiência*»).

¹⁴ Così S. ROSSI, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017 in Forum di Quaderni costituzionali* 18. 12. 2017, 7-8. Sul tema della dignità delle persone con disabilità si veda, *ex multis*, S. GRAUMANN, *Human dignity and people with disabilities*, in M. DÜWELL – J. BRAAVIG – R. BROWNSWORD – D. MIETH (curr.), *The Cambridge Handbook of Human Dignity. Interdisciplinary Perspectives*, CUP, Cambridge, 2014, 484 ss.

¹⁵ Cfr. P. CENDON, *I diritti delle persone deboli*, in AA. VV., *Storia d’Italia. Annali XIV. Legge, diritto, giustizia*, Einaudi, Torino, 1998, 177 e ss. Il saggio in questione è ora liberamente disponibile anche *online* all’indirizzo https://www.personaedanno.it/dA/c664c928db/allegato/AA_000307_resource1_orig.pdf.

Sui ‘soggetti deboli’, cfr. M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1, 1999, 25 ss. e – in una prospettiva giusprivatistica – D. POLETTI, *Soggetti deboli*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2014, 962 ss. Diverso dal concetto di debolezza, il cui utilizzo presta il fianco a svariate possibili obiezioni, è quello di vulnerabilità, pure non esente da letture critiche. A tal proposito si rimanda ai saggi raccolti in F. IPPOLITO – S. IGLESIAS SÁNCHEZ (cur.), *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*, Hart, Oxford, 2015 (in particolare, cfr. A. WJESBROCK, *Disability as a Form of Vulnerability under Eu and CoE Law: Embracing the ‘Social Model’?*, 71-95 del volume in questione) e – nella prospettiva della filosofia del diritto – a S. ZULLO, *Lo spazio sociale della vulnerabilità tra «pretese di giustizia» e «pretese di diritto»*. *Alcune considerazioni critiche*, in *Politica del diritto*, 2016, 475 ss. Da ultimo, si veda M. G. BERNARDINI, *Il soggetto vulnerabile. Status e prospettiva di una categoria (giuridicamente) controversa*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2017, 365 ss.

¹⁶ Cfr. C. DOMENICALI, *La “doppia inclusione”*..., cit., 5

5. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità come parametro interposto.

Un profilo che merita poi alcune considerazioni è un aspetto che in realtà non è stato preso in considerazione dalla Consulta; ci si riferisce al punto di cui il giudice rimettente sottolinea la possibile contrarietà della normativa *de qua* a fonti di carattere internazionale e sovranazionale¹⁷ e al possibile utilizzo di tali fonti quale parametro interposto¹⁸. A venire in considerazione sul punto, come già anticipato, sono la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU, a New York, il 13 dicembre del 2006, e il diritto dell'Unione europea. Preliminarmente, vanno segnalati due aspetti in qualche misura anomali; in primo luogo, il fatto che – nonostante venga invocata la Convenzione di New York – non si evoca l'art. 117, comma 1, Cost., a norma del quale «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.»¹⁹. Ma sul punto torneremo più diffusamente più avanti. Il secondo profilo 'anomalo' è dato dal fatto che si fa riferimento a una menzione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'interno della Convenzione ONU; ma di tale richiamo, all'interno della Convenzione non c'è traccia²⁰.

L'estensore, a causa di *lapsus calami*, faceva probabilmente riferimento alla Dichiarazione Universale dei diritti umani, richiamata nel Preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite, alla lett. b, assieme ai Patti internazionali sui diritti umani. Sempre all'interno del Preambolo – va sottolineato -vengono citati, in ossequio «[al]l'universalità, [al]l'indivisibilità, [al]l'interdipendenza e interrelazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali» (lett. c), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il Patto internazionale sui diritti politici e civili, la Convenzione

¹⁷ Non è ovviamente possibile, in questa sede, dar conto del rapporto fra diritto internazionale pattizio e Corte costituzionale, reso ancor più complesso dalle 'sentenze gemelle' pronunciate dalla Consulta ormai più di dieci anni fa ([sentt. 348 e 349 del 2007](#)). Le due decisioni appena menzionate riguardano la Convenzione europea dei diritti dell'uomo quale parametro interposto nel giudizio di costituzionalità. Si rimanda, fra i tanti contributi dottrinali in materia, a M. CARTABIA, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, 2007, 3564 e ss. (all'A. in questione si deve, appunto, la fortunata definizione di "sentenze gemelle"); G. REPETTO, *L'effetto di vincolo delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nel diritto interno: dalla riserva di bilanciamento al "doppio binario"*, in *Diritto Pubblico*, 3/2014, 1075; G. MARTINICO, *Il trattamento nazionale dei diritti europei: CEDU e diritto comunitario nell'applicazione dei giudici nazionali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 3/2010; A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 1/2010; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte 'ordinaria' a fonte 'sub-costituzionale' del diritto*, in *Quad. cost.*, 1/2008, 133-136. Circa l'utilizzo della CEDU quale parametro interposto, in un quadro più ampio relativo all'evoluzione complessiva della giurisprudenza costituzionale, cfr. S. BARTOLE, *Giustizia costituzionale (linee evolutive)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali VII*, Milano, 2014, in particolare 504 ss. Sull'utilizzo di fonti internazionali pattizie da parte della Corte si veda altresì G. BOGGERO – R. PERONA, *Progenie del "parametro interposto": da un ramo morto (dalle sentt. nn. 86 e 179/2009 alla sent. 7/2013) a due gemelle eterozigoti (sentt. nn. 49 e 50/2015)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015

Per un'analisi approfondita della giurisprudenza costituzionale e del suo rapporto col diritto internazionale nel periodo 2011-2013, si rinvia P. PASSAGLIA – T. GIOVANNETTI, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 369-426. Per una ricostruzione dei nodi problematici posti dall'art. 117, I comma, Cost., si rimanda a A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, 2008

¹⁸ Ovvero, "quali norme che costituzionali non sono dal punto di vista formale, ma alle quali la Costituzione accorda la sua protezione": in questi termini G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Mulino, Bologna, 2012, 237-244

¹⁹ Il punto in questione è segnalato anche da M. MASSA, all'interno del *Bollettino delle questioni pendenti e delle decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni*, n. 3, 2017, 10, in [Forum di Quaderni costituzionali](#)

²⁰ "Lo scopo della Convenzione è quello di indurre gli Stati firmatari a promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità [...] Il testo normativo in questione richiama la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed è dotato di portata universale [...]": così il punto 9 dell'ordinanza di rimessione.

internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, la Convenzione contro la tortura e gli altri trattamenti crudeli, disumani o degradanti e la punizione, la Convenzione sui diritti del bambino e la Convenzione internazionale per la tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei minori e dei membri delle loro Famiglie» (lett. d), oltre alle Regole standard per la parità di opportunità per le persone con disabilità, varate nel 1993 (lett. f). Tale *lapsus calami* è – in un certo senso – *felix*. Ma anche su questo punto si tornerà poco oltre, pur succintamente.

L'invocazione della Convenzione quale parametro per la valutazione della costituzionalità della normativa legislativa primaria non è una novità all'interno della giurisprudenza della Corte. Un primo richiamo alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è rinvenibile nella [sent. 251 del 2008](#), nella quale la Convenzione viene evocata, pur priva di efficacia giuridica perché non ancora ratificata, quale atto avente «il valore di semplice ausilio interpretativo», in correlazione con l'art. 13, I comma, del Trattato CE e con la «Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 17 marzo 2008, sulla situazione delle persone con disabilità nell'Unione europea» (§ 12 del 'considerato in diritto')²¹.

Nell'[ord. n. 285 del 2009](#), nel disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo* perché rivalutasse la rilevanza costituzionale della questione sottoposta, la Consulta faceva cenno al fatto «che, in data 14 giugno 2009, è entrata in vigore per l'Italia la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità», e si rimarcava, a proposito del trattato in questione, che «è, infatti, agevole rilevare che la pregnanza e specificità dei principi e delle disposizioni introdotti da tale Convenzione, indubbiamente si riflettono, quanto meno sul piano ermeneutico e di sistema, sulla specifica disciplina dettata in tema di indennità di frequenza, trattandosi di istituto coinvolgente i diritti di minori che, [presentano] – come nel caso di specie – «difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della [loro] età».

Di seguito, nella [sent. n. 80/2010](#), richiamata dalla Consulta nel caso in commento, la Convenzione, audacemente invocata sulla base dell'art. 10 della Carta repubblicana²², viene utilizzata per sottolineare la specifica tutela del diritto all'istruzione dei disabili, con particolare riferimento all'art. 24 del trattato in questione, per argomentare quindi l'incostituzionalità della normativa statale che imponeva un limite massimo di ore di fruizione dell'insegnamento di sostegno per gli alunni con disabilità, andando a ledere il 'nucleo essenziale' del diritto fondamentale all'istruzione²³.

²¹ Al riguardo, si è rilevato criticamente che la posizione della Corte non può essere completamente condivisa. «Si può essere d'accordo sul valore interpretativo del documento, ma per le stesse ragioni che inducono l'interprete ad avvalersi dei più disparati materiali culturali per intendere il significato delle disposizioni normative che è chiamato ad applicare. A documenti di tal genere si potrà anche assegnare un'importanza particolare, per la loro capacità di rivelare una temperie culturale data e le presumibili linee evolutive dell'ordinamento ma – se non si vuole smarrire la distinzione fra diritto positivo e ciò che diritto positivo non è o non è ancora – il loro trattamento non potrà essere qualitativamente diverso da quello del materiale culturale comunque a disposizione dell'interprete»: così M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (curr.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Jovene, Napoli, 2009, 1055-1071 (il passo qui riportato è a 1069-1070).

²² Secondo quanto riportato nel punto 1.1.3 del 'ritenuto in fatto' della sent. 80/2010, «Il giudice *a quo* ritiene, poi, che le disposizioni censurate siano in contrasto con l'art. 10 Cost., in relazione agli artt. 2, 3, secondo comma, 4, primo comma, 35, primo e secondo comma e 38, terzo comma, Cost. In particolare, l'art. 10, primo comma, Cost. impone l'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Il rimettente, dopo aver premesso che l'ordinamento internazionale apparirebbe «univocamente orientato ad assicurare ai disabili una tutela effettiva e non meramente teorica», richiama diversi atti internazionali sia a livello universale che regionale a tutela dei disabili; atti che, a suo avviso, sarebbero stati violati dalle norme impugnate. In particolare, menziona la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a Parigi il 10 dicembre 1948; il Protocollo n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Parigi il 20 marzo 1952; la Carta sociale europea (riveduta), adottata a Strasburgo il 3 maggio 1996 e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006.»

²³ A proposito della decisione in questione si rimanda alle analisi di F. MADEO, *Insegnante di sostegno: possibile la presenza per tutte le ore di sostegno dello studente disabile grave*, in *Giur. cost.*, 2010, 1831; A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile. Nota a Corte cost. 80 del 2010*, in [Rivista AIC](#),

Negli anni successivi, vengono in considerazione la sent. 236 del 2012, la sent. 2 del 2016 e 275 del 2016. Nella prima delle decisioni richiamate è invocato, quale parametro interposto di costituzionalità, l'art. 10 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla base dell'art. 117, I comma, Cost. In questo caso specifico, la Corte giunge a dichiarare l'illegittimità della normativa regionale pugliese che limitava l'erogazione di alcune prestazioni di riabilitazione sulla scorta del fatto che la disciplina *de qua* andava a violare «*il principio di uguaglianza, garantito dall'art. 3 Cost., che trova, in riferimento alle persone disabili, ulteriore riconoscimento nella citata Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l'Unione europea (Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità), e che pertanto vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.*»

Una conclusione, quindi, a cui il giudice delle leggi sarebbe potuto comunque pervenire, ma in qualche modo corroborata dalla declinazione che la Convenzione di New York garantisce al principio d'eguaglianza a garanzia della tutela dei diritti delle persone con disabilità²⁴.

La seconda delle decisioni ora richiamate è quella forse complessivamente meno persuasiva: la Consulta, nel valutare la legittimità costituzionale della disciplina legislativa provinciale trentina in materia di valutazione della situazione economica delle persone con disabilità e dei loro familiari, davanti a un'ordinanza che faceva riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite come parametro interposto *ex art.* 117, I comma, Cost., ha recisamente argomentato in senso contrario rispetto a tale assunto, affermando che «*[...] quanto al rispetto degli obblighi internazionali, va rilevato come il principio del necessario rispetto, da parte dei legislatori interni, dei vincoli derivanti dall'adesione ad una Convenzione internazionale – nella specie, firmata dall'Italia il 30 marzo 2007 ma ratificata e resa esecutiva con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), in epoca dunque successiva alla promulgazione del provvedimento legislativo che contiene la disciplina censurata – si configura alla stregua, per così dire, di “obblighi di risultato”: gli strumenti pattizi si limitano, infatti, ordinariamente, a tracciare determinati obiettivi riservando agli Stati aderenti il compito di individuare in concreto – in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa – i mezzi ed i modi necessari a darvi attuazione.*» (§ 3.1 del 'considerato in diritto')

La posizione della Corte, nella decisione ora richiamata, pare quindi di netta chiusura rispetto alla possibilità di utilizzare la Convenzione di New York quale parametro nell'ambito dei giudizi di costituzionalità; ciò non equivale però, come vedremo *infra*, a privare la Convenzione di una sua sensibile rilevanza e ad elidere alcuni suoi ragguardevoli effetti all'interno del nostro ordinamento²⁵.

La terza delle decisioni richiamate, la sent. 275 del 2016, ha goduto di una certa attenzione da parte della dottrina, giacché essa – relativa ai costi del trasporto scolastico per gli studenti con disabilità – pare aver segnato una riaffermazione della tutela dei diritti sociali rispetto alle esigenze

2.7.2010; C. S. VIGILANTI, *Il diritto all'istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 7 marzo 2012.

²⁴ Sulla decisione in questione si veda, volendo, P. ADDIS, *La Corte costituzionale, il diritto alla salute e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità: alcune considerazioni sulla sentenza n. 236/2012*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2013

²⁵ Fra i commenti riguardanti la [sent. 2 del 2016](#), cfr. in senso critico D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in [SIDI Blog](#), 7 febbraio 2017 e S. MABELLINI, *La “declinazione sussidiaria” del principio di solidarietà ... ovvero un passe-partout per il principio dell'equilibrio di bilancio (Osservazione a Corte cost. 14 gennaio 2016 n. 2)*, in *Giur. cost.*, 2016, 32 ss., nonché, se si vuole, P. ADDIS, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale. Osservazioni a partire dalla sentenza 2/2016*, in [Federalismi.it](#), Focus Human Rights, 2/2016

di bilancio delle casse pubbliche²⁶. Nel caso di specie si è tentato di percorrere lo stesso sentiero battuto nella [sent. 80 del 2010](#), invocando il necessario rispetto della Convenzione e del suo art. 24 ai sensi dell'art. 10 Cost.; ma l'accoglimento della questione prospettata è avvenuto con maggiore precisione rispetto a quanto avvenuto con la [sent. 80 del 2010](#) e la Consulta, pur richiamando la sentenza appena citata e sottolineando «la natura fondamentale del diritto [all'istruzione delle persone con disabilità], che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite» (§ 5 del considerato in diritto), poco più avanti ha specificato che le censure prospettate con riferimento all'art. 10 della Costituzione sono state assorbite dalla censura fondata sull'art. 38 Cost., commi 3 e 4 (cfr. il § 20 del 'considerato in diritto').

Da quanto sinteticamente esposto, quindi, emerge un quadro che vede la Corte assumere posizioni non sempre nette e definite a proposito dello *status* da attribuire alla Convenzione ONU, invocata quale parametro sia *ex art. 10 Cost.*, sia *ex art. 117, I comma, Cost.*

Di fatto, però, essa è stata utilizzata in chiave prettamente ermeneutica, pur in presenza, come abbiamo visto, di una giurisprudenza non lineare e – anzi – addirittura contraddittoria; peraltro, come sottolineato in dottrina²⁷, il passaggio della [sent. 236 del 2012](#), sopra riportato, pare accordare alla Convenzione, «nelle materie di competenza dell'Unione europea [...] peculiare forza giuridica propria delle norme di origine sovranazionale».²⁸

Nell'ordinanza da cui è sorta la sentenza qui commentata, il giudice rimettente – salvo pensare a un'omissione preterintenzionale – pare aver evitato il riferimento alla Convenzione quale parametro interposto perché riteneva (giustamente, a parere di chi scrive) impercorribile la strada del ricorso all'art. 10 Cost.²⁹ e perché consapevole della fredda accoglienza che la Corte aveva riservato alla Convenzione con la [sent. 2 del 2016](#), nonostante le aperture presenti nelle altre decisioni sopra

²⁶ Fra i commenti alla [sent. 275 del 2016](#) si segnalano, *ex multis*, 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 costituzionale*, 11 gennaio 2017; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in [Federalismi.it](#), n. 10, 2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Regioni*, 3/2017, 593 ss.; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, 2339 ss.; E. FURNO, [Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale](#), in questa *Rivista*, [Studi 2017/1](#), 105 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giur. cost.*, 2016, 2343 ss.; L. MADAU, *«È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»*. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in [Osservatorio AIC](#), fasc. 1/2017; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. cost.*, 2016, 2698 ss.; S. ROSSI, *Limiti di bilancio e diritti fondamentali delle persone con disabilità – Corte cost. n. 275/2016*, in [Persona & Danno](#), 5 febbraio 2017.

²⁷ Così D. AMOROSO, *Inutiliter data?...*, cit.

²⁸ V. D. AMOROSO, *Inutiliter data?...*, cit. Per quanto concerne la Convenzione ONU all'interno del diritto dell'Unione europea, si rimanda, fra i tanti contributi dottrinali disponibili, a D. Ferri, *The Conclusion of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities by the EC/EU: A Constitutional Perspective*, in G. QUINN – L. WADDINGTON (cur.), *European Yearbook of Disability Law*, Vol. II, Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland, 2010, 47 ss. e a L. WADDINGTON, *The European Union and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Story of Exclusive and Shared Competences*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 18, 4, 2011, 431 ss.

²⁹ Per una ricognizione delle possibili criticità che rendono impossibile del ricorso all'art. 10 Cost. per l'utilizzo della Convenzione delle Nazioni Unite come parametro di costituzionalità, cfr. E. CANNIZZARO – A. CALIGIURI, *Art. 10*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, 250 ss.; a proposito del ricorso *ex art. 10* nell'ambito della [sent. 275/2016](#), lo definisce "errato" D. AMOROSO, *Inutiliter data?...*, cit.

Come rilevato in letteratura, peraltro, nei tempi immediatamente successivi all'approvazione della l. cost. 3/2001 la Corte costituzionale si era dovuta occupare soltanto in due casi del contrasto fra una legge ordinaria e il contenuto di un trattato internazionale, «avendo avuto buon gioco nel ribadire l'inconferenza dell'art. 10 Cost., invocato ingenuamente dai giudici *a quibus*, che hanno ignorato nelle ordinanze di rinvio le potenzialità del nuovo art. 117 Cost.»: lo sottolineava N. PIGNATELLI, *Le norme interposte*, in R. ROMBOLI (cur.), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, ESI, Napoli, 2006, 297-315 (il passo qui citato è a pagina 310)

Sull'apertura dei padri costituenti rispetto al diritto internazionale e sovranazionale e sull'attualità dell'impostazione adottata in Costituente, cfr. da ultimo P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. CORTESE – C. CARUSO – S. ROSSI (curr.), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Franco Angeli, Roma, 2018, 63-96

richiamate; a ciò può essersi aggiunta anche la fiducia risposta nella robustezza delle argomentazioni edificate a partire dagli artt. 2 e 3 della Costituzione. Ciò però – giova rammentarlo – non è conforme a quanto prescritto dall’art. 23 della l. 23 marzo 1953, n. 87, in cui, alla lett. b) del I comma, si dispone che la questione di legittimità costituzionale sollevata in giudizio deve indicare «le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate» e che «la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata, di ufficio, dall’autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio con ordinanza contenente le indicazioni previste alle lettere a) e b) del primo comma e le disposizioni di cui al comma precedente.».

Va poi sottolineato, a proposito del richiamo alla Convenzione, il fatto che il giudice *a quo* abbia richiamato l’art. 18 della Convenzione medesima³⁰, disposizione già evocata in una sentenza del TAR Lazio di qualche anno fa, sempre in una controversia relativa all’art. 9 della Legge 91/1992 e di immediata rilevanza nel caso di specie³¹. Tuttavia, data l’impostazione complessiva dell’ordinanza di rimessione, sarebbe forse stato opportuno anche un richiamo all’art. 5 della Convenzione stessa, dedicato a «Eguaglianza e non discriminazione». Per quanto concerne i rimandi del giudice rimettente alla legislazione dell’Unione europea, essi paiono sostanzialmente utilizzati per sostenere che la tutela dei diritti umani all’interno dell’Unione europea non è condizionata da limiti di cittadinanza. Anche questo punto sarebbe stato forse meglio argomentabile; colpisce, ad esempio, il richiamo al solo II comma dell’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea («Nell’ambito d’applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità») e non – come sarebbe stato logico – il primo comma della medesima disposizione («È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la *disabilità*, l’età o l’orientamento sessuale.»; corsivo aggiunto)³².

Si è accennato, infine, all’errato riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo come atto ‘richiamato’ nella Convenzione ONU. Tale *lapsus*, come detto, potrebbe essere considerato come *felix*, giacché consente di richiamare il fatto che fra le fonti che il giudice *a quo* avrebbe potuto richiamare c’è proprio la CEDU, il cui art. 14, nell’interpretazione evolutiva offerta dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ha acquisito una sempre maggiore rilevanza per la tutela della condizione giuridica delle persone con disabilità³³.

³⁰ L’articolo in questione recita: « I. Gli Stati Parti dovranno riconoscere il diritto delle persone con disabilità alla libertà di movimento, alla libertà di scelta della propria residenza e della cittadinanza, su base di eguaglianza con altri, anche assicurando che le persone con disabilità: (a) abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non siano privati della cittadinanza arbitrariamente o a causa della loro disabilità; (b) non siano privati a causa della disabilità, della capacità di ottenere, mantenere il possesso e utilizzare la documentazione relativa alla loro cittadinanza o di altra documentazione di identificazione, o di utilizzare processi relativi quali gli atti di immigrazione, che si rendano necessari per facilitare l’esercizio del diritto alla libertà di movimento; (c) siano liberi di lasciare qualunque Paese, incluso il proprio; (d) non siano privati, arbitrariamente o a motivo della loro disabilità, del diritto di entrare nel proprio Paese. II. I bambini con disabilità dovranno essere registrati immediatamente dopo la nascita e avranno diritto dalla nascita a un nome, al diritto di acquisire una cittadinanza, e, per quanto possibile, al diritto di conoscere i propri genitori e di essere da questi curati.». Per un commento puntuale, cfr. R. CERA, *Article 18*, in V. DELLA FINA – R. CERA – G. PALMISANO, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer, Cham, 2017, 339 ss.

³¹ Cfr. TAR Lazio 4 giugno 2013, n. 5568. Sulla pronuncia in questione, cfr. ancora P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Disabilità e capacità di volere*, cit., 1061-1062. In senso critico, cfr. M. ZAMBONI, *L’accesso alla cittadinanza italiana per le persone disabili: un percorso a ostacoli*, in *Diritti dell’uomo: cronache e battaglie*, 2013, 46-51

³² Per un commento all’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, cfr., *ex multis*, C. KILPATRICK, *Article 21 – Non discrimination*, in S. PEERS e al. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart, Londra, 2014, 579 ss.

³³ Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e i diritti delle persone con disabilità, cfr. V. ZAMBRANO, *Il favor dei giudici di Strasburgo verso la protezione dei diritti delle persone con disabilità nel quadro dell’interpretazione evolutiva della CEDU*, in AA. VV., *Scritti in onore di Maria Rita Saulle*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 1657 ss., nonché, da ultimo, S. FAVALLI, *L’influenza sulla giurisprudenza di Strasburgo della Convenzione*

6. Conclusioni.

Nel caso di specie, quindi, la Corte costituzionale ha confermato la rilevanza della sua giurisprudenza nella tutela dei diritti delle persone con disabilità³⁴, emersa esemplarmente circa 30 anni prima della decisione qui commentata, con la sentenza 215/1987, richiamata anche dalla decisione in commento³⁵. A parte le decisioni sino a ora menzionate, la Consulta – pur con qualche battuta d’arresto – ha più volte confermato la sua attenzione ai diritti delle persone con disabilità e alla tensione solidale ed egualitaria che l’ordinamento, complessivamente inteso, deve perseguire nei loro confronti, ampliando i margini di tutela dei loro diritti e la dimensione inclusiva loro rivolta³⁶.

Per quanto concerne quest’ambito la Corte pare quindi davvero rivestire le funzioni di «autentico polmone respiratorio per l’intero ordinamento giuridico nella sua costante attenzione verso il continente parzialmente sommerso dei valori», attenta a recepire quanto emerge dalla società e – coerentemente con tali fattori- a dar tutela a chi, per le più svariate cause, venga a essere “indebolito” e si veda limitato, nel godimento dei propri diritti, da barriere costituzionalmente non più ammissibili³⁷.

ONU sui diritti delle persone con disabilità: considerazioni a margine della sentenza Guberina c. Croazia, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 11, 3, 2017, 623-642. Sull’art. 14, v. S. FREDMAN, *Emerging from the Shadows: Substantive Equality and Article 14 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 16, 2016, 273 ss. Peraltro, in tempi recenti, si può segnalare una pronuncia del giudice di Strasburgo non in linea con il portato della Convenzione ONU: si tratta della sentenza *A.-M.V. c. Finlandia* (CEDU, I Sezione, 23 marzo 2017, ricorso n. 53251/13). Circa i nodi critici che la sentenza in questione può porre, cfr. la nota di D. AMOROSO, *L’autodeterminazione della persona disabile di fronte alla Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Giurisprudenza italiana*, maggio 2017, 1040-1041. In chiave critica anche C. COJOCARIU, *A.M.V. v. Finland: Independent Living, a Bridge Too Far for the European Court of Human Rights*, all’interno del blog www.strasbourgobservers.com, 10 maggio 2017. Secondo l’A. in questione, in particolare, la Corte EDU, oltre ad andare in senso contrario rispetto all’interpretazione dell’art. 12 della Convenzione di New York fornita nel *General Comment* del Comitato ONU (*General Comment n. 1 (2014)*), si riconetterebbe a una (pericolosa) linea di tendenza che vedrebbe il diritto all’autodeterminazione delle persone con disabilità come limitato in chiave ‘protezionistica’, in vista dello “interesse prevalente” della persona con disabilità. Come noto, l’azione del Consiglio d’Europa circa i diritti delle persone con disabilità beneficia anche di quanto previsto dalla Carta sociale europea e dell’operare del Comitato europeo dei diritti sociali: in proposito, si rinvia a G. PALMISANO, *La protezione dei diritti delle persone con disabilità nella Carta sociale europea*, in AA. VV., *Scritti in onore di Maria Rita Saulle*, cit., 1174 ss. Va sottolineato il fatto che, recentemente, anche la Carta sociale europea è stata invocata quale parametro di costituzionalità in una questione rimessa alla Corte costituzionale da parte dal Consiglio di Stato (Ordinanza del Consiglio di Stato del 4/05/2017, reg. ord. n. 111 del 2017 pubbl. in *G.U.* del 06/09/2017 n. 36): v. B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in Federalismi.it, n. 17, 2017

³⁴ Cfr. G. ARCONZO, *La normativa a tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. D’AMICO – G. ARCONZO (curr.), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all’inclusione a vent’anni dall’inclusione a vent’anni dalla L. 104/1992*, Franco Angeli, Roma, 2013, 17 ss. Si può peraltro sottolineare come, nell’elaborazione della l. 104/1992, si siano recepite alcune delle indicazioni emergenti dalla giurisprudenza costituzionale. Si veda, al riguardo, P. Cendon, *sub Art. 1*, in ID. (cur.), *Handicap e diritto. Legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, Giappichelli, Torino, 1997, 4 ss.

Va infine sottolineato come la pronuncia qui commentata abbia lasciato delle questioni aperte, che dovranno essere concretamente affrontate dall’ufficiale di stato civile: cfr. R. CALVIGIONI, *L’illegittimità costituzionale del giuramento per la cittadinanza dello straniero incapace*, in *Famiglia e diritto*, 3/2018, 233 - 240 (ma cfr., in particolare, 236 – 240)

³⁵ Sulla sentenza n. [215/1987](#) si rimanda alle puntuali osservazioni di R. BELLÌ, *Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?* in *Giur. cost.*, 1987, 1629 ss. e alla nota di C. MORO, *L’eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, *ibid.*, 3064 ss.

³⁶ Al riguardo, si veda da ultimo M. BARONE, *Tutela delle persone con disabilità grave: prospettive di ampliamento a partire dalla sentenza n. 213 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2/2017; peraltro, a proposito della L. 104/1992, richiamata nel testo della sentenza 258/2017, si può osservare come il testo legislativo in questione abbia a sua volta recepito alcune delle indicazioni emergenti dalla giurisprudenza costituzionale. Si veda, al riguardo, P. CENDON, *sub Art. 1*, in ID. (cur.), *Handicap e diritto. Legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, Torino, 1997, 4 ss.

³⁷ Il passaggio riportato fra virgolette è tratto da P. GROSSI, *L’invenzione della Costituzione: l’esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, 3, 2016, 811 ss. (il passo citato è a pagina 819)