

Diritto Civile

a cura di Pietro Rescigno ed Enrico Gabrielli

con Raffaele Caterina, Marco Dell'Utri, Enrico Minervini, Stefano Pagliantini, Stefano Petitti e Gianluca Sicchiero

Disabilità e acquisto della cittadinanza

Corte costituzionale, 7 dicembre 2017, n. 258 – Pres. Grossi – Rel. Barbera – Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena

Cittadinanza – Acquisto – Straniero – Obbligo di giuramento – Grave e accertata disabilità

È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., l'art. 10 della L. 5 febbraio 1992, n. 91

(Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità.

Per il testo della sentenza v. www.giurcost.it oppure www.cortecostituzionale.it

Diritto alla cittadinanza e tutela dei disabili, tra diritto interno e norme interposte

Luca Paladini*

In un caso relativo all'acquisto della cittadinanza da parte di uno straniero, la Consulta censura la L. n. 91/1992, nella parte in cui non prevede l'esonero dal giuramento per la persona affetta da una disabilità grave, tale da impedirne il compimento. I giudici decidono il caso sulla base dei valori fondamentali della Repubblica e richiamando i principi di una legge di alta civiltà, la L. n. 104/1992 sui diritti dei disabili, mentre restano assorbite le censure relative agli obblighi internazionali. Proprio tale assorbimento, però, induce a svolgere alcune considerazioni sugli obblighi internazionali e sovranazionali invocati dal rimettente e su altre norme interposte rilevanti nel caso.

Un dubbio, due soluzioni (ma una sola ragionevole)

Con la sentenza in epigrafe, la Consulta dichiara incostituzionale l'art. 10 della L. n. 91/1992, che prevede l'obbligo del giuramento ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, nella parte in cui non prevede l'esonero per la persona affetta da una grave e accertata disabilità che ne impedisca il compimento.

La questione nasce da un incidente di costituzionalità sollevato dal giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena, su ricorso di un genitore, nonché amministratore di sostegno, di una giovane affetta da grave disabilità. Il genitore chiedeva di autorizzare la trascrizione del decreto concessivo della cittadinanza in assenza del giuramento, non essendo la figlia in grado di prestarlo. In effetti, la giovane, ascoltata in udienza dal rimettente, risultava incapace di prestare un giuramento consapevole.

Il giudice modenese prendeva atto che la normativa vigente pone l'obbligatorietà del giuramento per l'acquisto della cittadinanza¹, con conseguente impossibilità di acquisirla per chi non fosse in grado di pre-

starlo per infermità mentale, pur possedendo i requisiti previsti dalla legge.

A suo avviso, tale *vulnus* era rimediabile attraverso due soluzioni, tra loro alternative. O si intende il giuramento come adesione consapevole alla comunità statale, con conseguente impossibilità di acquisire la cittadinanza per chi difetti della naturale capacità di comprendere il significato e le conseguenze giuridiche e morali di tale atto. Oppure, più ragionevolmente, si dubita della legittimità costituzionale della normativa vigente, laddove non prevede delle deroghe in presenza di infermità tali da impedire al futuro cittadino il compimento dell'atto *de quo*.

Aderendo alla seconda soluzione, il rimettente impugnava l'art. 10 della L. n. 91/1992 e alcune disposizioni di rango regolamentare² per contrasto con gli artt. 2 e 3, 2° comma, Cost. e con il "quadro legislativo sovranazionale"³ costituito dall'art. 18 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (CDPD) e dagli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta UE).

Evidente, a suo avviso, il contrasto con l'art. 2 Cost.: l'art. 10 della L. n. 91/1992 non permette al disabile

* Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, alla valutazione di un *referee*.

¹ Cfr. artt. 10 e 25 della L. n. 91/1992.

² Trattasi di norme contenute nel D.P.R. 12 ottobre 1993, n.

572 (regolamento di esecuzione della L. n. 91/1992) e nel D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (regolamento di revisione e semplificazione dell'ordinamento dello stato civile).

³ Così si esprime il rimettente (sent. n. 258/2017, fatto, § 7.2).

di fruire di un diritto fondamentale, così escludendolo, a causa dell'impedimento dovuto alla sua condizione personale, dalla collettività in cui è nato e si è formato. Quanto all'art. 3, 2° comma, Cost., l'impossibilità di giurare costituirebbe un ostacolo alla piena realizzazione della personalità del disabile mentale, con conseguente disparità di trattamento tra cittadini.

Quanto agli obblighi internazionali e sovranazionali, secondo il giudice tutelare l'art. 18 CDPD prevederebbe il diritto dei disabili alla cittadinanza, così rievocando i principi enunciati da alcune dichiarazioni ONU⁴ e dagli artt. 21 e 26 della Carta UE. Le norme europee, in particolare, sottolineerebbero la centralità dei diritti fondamentali nell'attuale fase del processo di integrazione europea e richiederebbero il riconoscimento della cittadinanza anche ai cittadini disabili di Paesi terzi.

La centralità degli artt. 2 e 3 Cost. nella decisione del caso di specie

La Corte risolve la questione sulla base degli artt. 2 e 3 Cost.⁵ I giudici evidenziano che, effettivamente, la concessione della cittadinanza italiana è subordinata alla prestazione del giuramento di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, proprio come l'art. 54, 1° comma, Cost. impone al cittadino gli stessi doveri e obblighi. Inoltre, poiché è una manifestazione solenne di adesione ai valori repubblicani, il giuramento è un atto esclusivamente personale.

Proprio perché trattasi di un atto di tale contenuto e significato, assumono rilievo l'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, e l'art. 3 Cost., che affida allo Stato il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà, l'uguaglianza e il pieno sviluppo della persona. Tale lettura congiunta si collega inoltre al (non invocato) principio di eguaglianza, che si applica allo straniero "quando trattisi di rispettare [...] diritti fondamentali"⁶, a maggior ragione se si tratta, come nel caso in esame, di un "quasi cittadino", cioè di uno straniero che deve soddisfare un'ultima condizione per acquisire la cittadinanza italiana.

Ebbene, la Consulta rileva che la disabilità è una delle condizioni personali che possono limitare l'uguaglianza, come emerge anche dall'art. 38 Cost., che riconosce il diritto all'assistenza sociale agli inabili al

lavoro e il diritto all'educazione e alla formazione professionale agli inabili.

Ma, soprattutto, ricordano che la L. n. 104/1992⁷ fornisce il quadro normativo fondamentale in tema di disabilità, non limitato all'assistenza, ma proiettato all'integrazione sociale del disabile, inteso come individuo attivo nella comunità. Tale legge – sottolineano i giudici – ha dettato un "radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati [...] quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività"⁸. Non a caso il suo art. 1 stabilisce che le condizioni invalidanti sono ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la "massima autonomia possibile" del disabile e il pieno esercizio dei suoi diritti fondamentali. Su tale compito promozionale, la stessa Corte ha avuto peraltro modo di esprimersi con riferimento al diritto all'istruzione del disabile⁹, anche in vista del suo inserimento sociale¹⁰.

Rispetto all'acquisto della cittadinanza, detto inserimento sociale, se soddisfatte le condizioni previste dalla legge, è ostacolato proprio dalla necessità del giuramento, qualora l'interessato non possa prestarlo a causa di una disabilità grave. Il conseguente mancato acquisto della cittadinanza può, dunque, emarginare il disabile grave, sia nella comunità, sia rispetto ad altri eventuali familiari che fossero, invece, divenuti cittadini italiani poiché in grado di giurare.

Tanto basta ai giudici per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della L. n. 91/1992, nella parte in cui non prevede che l'individuo incapace di prestare giuramento, in ragione di una grave e accertata disabilità, sia esentato da tale adempimento. Tale esonero – precisa la Corte – prescinde dal tipo di incapacità, dunque può trattarsi di qualsiasi patologia grave che renda impossibile prestare il giuramento.

Nessuna rilevanza per gli obblighi internazionali?

Restano assorbite le censure relative alla violazione degli obblighi internazionali e sovranazionali. Il solido apparato valoriale ex artt. 2 e 3 Cost., come anche il forte aggancio ai principi e obiettivi della L. n. 104/1992, non rendono necessario, secondo la Corte, considerare ulteriori censure.

In primo commento alla pronuncia, è stato osservato che, con tale assorbimento, la Consulta avrebbe mutato giurisprudenza, laddove in precedenza aveva

⁴ *Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons*, General Assembly resolution 2856 (XXVI) of 20 December 1971 e *Declaration on the Rights of Disabled Persons*, General Assembly resolution 3447 (XXX) of 9 December 1975. Tali risoluzioni dell'Assemblea generale ONU, precedenti alla stipula della CDPD, fino al 2006 hanno rappresentato, con tutti i limiti di effettività che presenta il *soft law*, l'unica disciplina internazionalistica della materia, eccezion fatta per l'art. 23 della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, che espressamente si riferisce ai minori disabili.

⁵ Con riguardo alle disposizioni di rango regolamentare, la Corte respinge per mancanza di competenza (sent. n. 258/2017, di-

ritto, § 6). Su tale aspetto, cfr. G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 169 e segg.

⁶ Sent. n. 258/2017, diritto, § 8, con rinvio a Corte cost., sent. n. 120/1967. Sul tema, tra i molti cfr. V. Angiolini, *Diritti umani. Sette lezioni*, Torino, 2012, *passim*.

⁷ L. 5 febbraio 1992, n. 104, Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

⁸ Sent. n. 258/2017, diritto, § 8.1, con rinvio a Corte cost., sent. n. 167/1999.

⁹ *Ibidem*, con rinvio a Corte cost. sent. n. 275/2016 e sent. n. 215/1987.

¹⁰ *Ibidem*, con rinvio a Corte cost. sent. n. 80/2010.

ritenuto la CDPD idonea a fungere da parametro censorio *ex art.* 117, 1° comma, Cost.¹¹ Tale nuova posizione sarebbe da ricondurre a una superiorità assiologica della Costituzione tale da non richiedere, specialmente sui diritti civili e sociali, delle “integrazioni esterne”, anche perché – come osservato – gli strumenti internazionali sui diritti umani hanno rilevato ai fini della “lettura aperta” dell’art. 2 Cost.¹²

A nostro modesto avviso, non è però così chiaro che l’assorbimento delle censure relative agli obblighi internazionali sia dovuta esclusivamente a tale primato assiologico. Beninteso, non discutiamo il valore e la solidità degli artt. 2 e 3 Cost. ai fini della censura della normativa impugnata. Ci domandiamo, però, se le evocate norme interposte potessero effettivamente pesare nel giudizio di costituzionalità, nutrendo il dubbio che il loro assorbimento si potrebbe spiegare in altro modo. In fondo, nella recente giurisprudenza costituzionale le norme interposte, compresa la CDPD, sono state valorizzate anche a fini censori¹³ e come riferimento interpretativo¹⁴.

Inoltre, è vero che, nella prassi costituzionale, la tecnica dell’assorbimento dei motivi si è tradotta nella possibilità, per la Consulta, di stabilire l’ordine delle questioni da affrontare e, una volta individuate quelle dirimenti per la soluzione del caso, di dichiarare assorbite quelle la cui definizione risulta essere incongrua, inutile o implicitamente accolta¹⁵. Ma quale dei tre casi si è realizzato nella sentenza di cui ci occupiamo? Qualora, come osservato, si ritenessero non necessarie dette “integrazioni esterne”, si dovrebbe optare per la superfluità delle norme interposte o per l’accoglimento implicito realizzato attraverso la “lettura aperta” delle norme costituzionali, che avrebbero interiorizzato *ex ante* il contenuto degli obblighi internazionali, chiaramente *in melius* per la tutela degli individui¹⁶. Ciò detto, cosa esclude che la Consulta abbia rilevato l’incongruità delle censure sollevate, ad esempio per non esatta individuazione degli obblighi internazionali e sovranazionali applicabili al caso spe-

cifico? In altre parole, le censure mosse dal giudice modenese erano effettivamente funzionali allo scopo di rimuovere il fattore discriminante contenuto nella L. n. 91/1992?

Conviene richiamarne l’esatto contenuto: “La normativa censurata contrasterebbe con l’art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone disabili, il quale disporrebbe che “il diritto alla cittadinanza non può essere negato e dunque i disabili hanno il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non possono essere privati della stessa arbitrariamente o a causa della loro disabilità”. La menzionata Convenzione individuerrebbe la condizione di disabilità “nell’esistenza di barriere di diversa natura e tipologia che possano ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nella società, in condizioni di uguaglianza con gli altri, per le persone che presentano delle durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali”. Essa rievocherebbe “i principi enunciati anche dalla Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con ritardo mentale del 1971, dalla Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975, dagli artt. 21 [...] e 26 [...] della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea di Nizza, resa vincolante dal Trattato di Lisbona del 2009”. Proprio le disposizioni del diritto europeo sottolineerebbero la centralità della tutela dei diritti della persona nella fase attuale dell’integrazione dell’Unione europea e richiederebbero il riconoscimento della cittadinanza anche ai cittadini di paesi terzi”¹⁷.

A nostro avviso, tali censure richiederebbero lo svolgimento di alcune considerazioni. *In primis*, bisognerebbe comprendere se l’art. 18 CDPD preveda effettivamente il diritto degli stranieri disabili di ottenere la cittadinanza, a tal fine imponendo agli Stati parti l’eventuale adozione di misure positive. In secondo luogo, si dovrebbe verificare se le barriere alla partecipazione nella società cui si riferisce il rimettente trovino fondamento anche “oltre” l’invocato art. 18 CDPD. Infine, va compreso se gli evocati artt. 21 e 26

¹¹ Ad esempio, Corte cost., sent. n. 80/2010. I giudici avevano rilevato il contrasto della normativa impugnata con “il riportato quadro normativo internazionale, costituzionale e ordinario”, tra cui la CDPD (diritto, § 2).

¹² S. Rossi, *Disabilità e status civitatis. Nota a margine di Corte cost. n. 258/2017*, in *www.diritticomparati.it*, 25 gennaio 2018.

¹³ Corte cost., sent. n. 236/2012.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 2/2016.

¹⁵ Cfr. G. Pelagatti, “*Giudicato implicito*” e assorbimento di profili di illegittimità costituzionale. Nota a margine di Corte cost. n. 262 del 2009, in *Amministrazione in cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione*, 20 maggio 2010, 2. Cfr. altresì A. Bonomi, *L’assorbimento dei vizi di inammissibilità e l’assorbimento dei vizi di costituzionalità: nei meandri e nella polisemia di due “concetti”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (8 dicembre 2013), 1 e segg. Nella giurisprudenza, *ex multis* cfr. Corte cost., sent. n. 262/2009, diritto, § 7.2, con rinvio a sent. n. 24/2004, diritto, § 8 e altresì sent. n. 34/1961, diritto, § 1.

¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 317/2009, diritto, § 8, in relazione al “criterio del livello di tutela più intenso” nel bilanciamento tra gli obblighi internazionali e la tutela degli interessi costituzionalmen-

te protetti, che ispira il controllo di legittimità delle norme interne in contrasto con la CEDU. In altre parole, se nel caso concreto la CEDU, nel significato “vivente”, assicura una protezione dei diritti che è maggiore rispetto a quella offerta dalla Costituzione, la Corte deve fare proprio il livello di tutela più intenso, nell’ottica di facilitare la “massima espansione delle garanzie” degli individui. Per i giudici “un incremento di tutela indotto dal dispiegarsi degli effetti della normativa CEDU certamente non viola gli articoli della Costituzione posti a garanzia degli stessi diritti, ma ne esplicita ed arricchisce il contenuto, innalzando il livello di sviluppo complessivo dell’ordinamento nazionale nel settore dei diritti fondamentali”. A nostro modesto avviso, tale conclusione riguarda anche altri trattati sui diritti umani che posseggano tale forza espansiva a beneficio della tutela degli individui. In proposito, ci si permette di rinviare a L. Paladini, *Nota introduttiva a Corte costituzionale, sentenza del 16 novembre 2009, n. 311, e Corte costituzionale, sentenza del 30 novembre 2009, n. 317*, in E. Baroncini (a cura di), *Il diritto internazionale come strumento di risoluzione delle controversie. Casi scelti*, Bononia University Press, 2018, 414 e segg.

¹⁷ Sent. n. 258/2017, fatto, § 7.2.

della Carta UE siano applicabili al caso di specie e se, effettivamente, il diritto UE richieda agli Stati membri il riconoscimento della cittadinanza ai cittadini di Stati terzi.

Forse una disamina di tali questioni può fornire delle indicazioni utili a spiegare l'assorbimento delle censure relative alle norme interposte, oltre a segnalare alcuni obblighi internazionali che, a nostro modesto avviso, avrebbero potuto assumere rilevanza nel caso di specie.

La tutela dei disabili in Italia “vista” da Ginevra

Prima di entrare nel merito di tali questioni, ci permettiamo di osservare che il rilevato primato assiologico della Costituzione, che non richiederebbe delle “integrazioni esterne” specialmente sui diritti civili e sociali, parrebbe scontrarsi con le insufficienze di cui l'ordinamento giuridico italiano soffre in tema di tutela dei disabili.

Ne dà conferma il fatto che c'è giurisprudenza sui diritti dei disabili, perché testimonia che le leggi vigenti non sono sempre attuate, con conseguente parziale compromissione dell'obiettivo primario di garantire l'inserimento sociale dei disabili. Inoltre, anche sul fronte istituzionale sono state sottolineate diverse lacune: l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità ha, più volte e rispetto a più ambiti, rimarcato la necessità di adottare misure legislative e politiche finalizzate alla promozione e alla tutela dei diritti delle persone disabili¹⁸.

Ma, soprattutto, le lacune della legislazione italiana emergono sul fronte internazionale, in particolare dal sistema di controllo sull'attuazione della CDPD, previsto dallo stesso trattato.

Infatti, l'appartenenza alla convenzione comporta l'obbligo di inviare dei *report* al Comitato dei diritti dei disabili, che ha sede a Ginevra, al fine di dar conto dello stato di attuazione dei diritti dei disabili nell'ordinamento interno, tenuto conto degli obblighi previsti dalla CDPD. Un primo *report* va rassegnato entro due anni dalla ratifica della convenzione e successivamente ogni quattro anni o su richiesta del Comitato¹⁹. I *report* sono esaminati dallo stesso organismo, che

formula delle *concluding observations* contenenti dei suggerimenti o delle raccomandazioni sull'attuazione della CDPD, cui lo Stato parte può replicare con dei *follow-up report*, a loro volta oggetto di analisi ed eventuale formulazione di suggerimenti o raccomandazioni²⁰. In sostanza, la ratifica della CDPD dà avvio a un'interlocuzione continua con il Comitato, che nel tempo dovrebbe portare all'attuazione più corretta possibile della convenzione.

Il nostro Paese ha prodotto il primo *report* nel 2013²¹, fornendo il quadro generale della tutela giuridica dei disabili nell'ordinamento italiano e riferendo dell'istituzione del citato Osservatorio, disposta con la legge di ratifica della CDPD²². Rispetto all'invocato art. 18 CDPD, l'Italia si è limitata a dar conto della libertà di circolazione garantita ai cittadini *ex art.* 16 Cost., dell'estensione agli stranieri dei servizi previsti dalla L. n. 104/1992, dell'attuazione della Dir. 2004/38/CE sulla libera circolazione e permanenza dei cittadini dell'UE e alle loro famiglie senza forma di discriminazione alcuna e, infine, dell'art. 31, 3° comma, del Testo Unico sull'immigrazione, che prevede l'ingresso nel Paese in deroga per “gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano”²³.

Nelle prime *concluding observations*²⁴, il Comitato ha formulato numerose raccomandazioni. Per fare alcuni esempi, in tema di minori disabili (art. 7 CDPD) che versano in condizione di povertà, ha raccomandato di colmare le lacune relative all'inadeguatezza delle politiche pubbliche e l'assenza di meccanismi di controllo²⁵ oppure, rispetto al principio di uguaglianza di fronte alla legge (art. 12 CDPD), l'Italia è stata invitata ad abrogare le leggi che permettono la sostituzione del disabile nella presa delle decisioni che lo riguardano, compresa l'amministrazione di sostegno. Peraltro, tale ultima raccomandazione ha occasionato un certo dibattito, poiché l'amministrazione di sostegno è ritenuta un'acquisizione di civiltà, in quanto alternativa a istituti anacronistici ed eccessivamente compressivi dei diritti della persona, quali l'interdizione e l'invalidazione²⁶. A tali *concluding observations*, l'Italia

¹⁸ Nel II Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità' (D.P.R. 12 ottobre 2017, n. 572) sono contenute delle affermazioni piuttosto eloquenti, quali, ad esempio, “Il Sistema Sanitario Nazionale deve fare ancora molta strada per garantire pieno accesso alle cure, qualità degli interventi e rispetto della natura e condizione specifica delle Persone con Disabilità” oppure (è necessario) “procedere ad una importante revisione delle normativa italiana in tema di accessibilità dell'ambiente fisico, urbano ed architettonico, che, sebbene a suo tempo innovativa e all'avanguardia, necessita oggi di essere aggiornata per consentire una piena adozione e diffusione dei principi della progettazione universale” (10 e segg.).

¹⁹ Art. 35 CDPD.

²⁰ Art. 36 CDPD.

²¹ Committee RPD, *Initial reports of State parties due in 2011. Italy* [Date received: 21 January 2013].

²² L. 3 marzo 2009, n. 18, Ratifica ed esecuzione della Conven-

zione 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.

²³ *Ibidem*, punti 53 e segg.

²⁴ Committee RPD, *Concluding observations on the initial report of Italy*, 6 October 2016.

²⁵ *Ibidem*, punto 18.

²⁶ *Ibidem*, punto 28. A seguito di tale raccomandazione, nel nostro Paese si è sviluppato un dibattito, nel quale si è sostenuto che “ingiustamente l'ONU ha bacchettato l'Italia” e che “L'istituto ... a Ginevra, è stato mal interpretato” (così D. Ricciuti, *La posizione dell'Italia rispetto alla Raccomandazione ONU in tema di Amministrazione di Sostegno*, in *Persona & Danno*, 21 settembre 2016 (on line). Sull'amministrazione di sostegno, si rinvia a R. Rossi, P. Cendon, *Amministrazione di sostegno. Motivi ispiratori e applicazioni pratiche*, Torino, 2009.

ha di recente e succintamente replicato con un *report* che, invero, non appare del tutto soddisfacente²⁷.

Si segnala, infine, che il nostro Paese ha ratificato anche il Primo protocollo opzionale alla CDPD, che assegna al Comitato, oltre alle funzioni già previste dalla stessa convenzione, la competenza a ricevere reclami da individui soggetti alla giurisdizione degli Stati parti e, se del caso, decidere nel merito. Il protocollo vincola 91 parti della CDPD su 175 che l'hanno ratificata, dunque la "giustiziabilità" della convenzione *de qua* riguarda circa la metà degli Stati che vi si sono obbligati. Ad oggi, il Comitato si è espresso una sola volta con riguardo al nostro Paese, senza però accertare la violazione della CDPD²⁸. Inoltre, non risultano casi pendenti a carico dello Stato italiano.

Norme interposte e obbligo di riconoscere la cittadinanza agli stranieri disabili

Ciò detto, ci si domanda innanzitutto se l'art. 18 CDPD impegni effettivamente gli Stati parti a riconoscere la cittadinanza agli stranieri disabili. Conviene rammentare che il 1° comma della norma in esame prevede che le parti assicurino ai disabili, su base di eguaglianza, la libertà di movimento, la libertà di scelta della residenza e il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza, senza possibilità che ne siano privati arbitrariamente o a causa della loro disabilità.

La disposizione non è stata però interpretata, né dal Comitato né in dottrina, nel senso di imporre l'obbligo di riconoscere la cittadinanza ai disabili, né una tale interpretazione pare emergere dai lavori preparatori della CDPD.

Piuttosto, l'art. 18, 1° comma, sembra da una parte indirizzato a evitare che i disabili soffrano di un diverso trattamento, rispetto agli altri individui, in relazione alle vicende della cittadinanza. Sicché, in tale direzione, il Comitato ha avuto modo di censurare delle legislazioni nazionali palesemente discriminatorie ai fini dell'acquisto della cittadinanza, poiché

escludevano alcune categorie di disabili dall'acquisizione di tale *status civitatis*²⁹.

D'altra parte, la norma pare finalizzata a ridurre i casi di apolidia. Infatti, sebbene il diritto internazionale lasci liberi gli Stati di regolare l'acquisto della cittadinanza, sono state codificate alcune norme programmatiche tese ad arginare il fenomeno in questione. Peraltro, altre norme contenute in trattati sui diritti umani di ambito ONU, aventi ad oggetto il godimento dei diritti su base paritaria, anche con riguardo alle vicende relative alla cittadinanza, sono state interpretate nel senso di attribuire una cittadinanza a chi non la possieda³⁰.

A nostro avviso, dunque, l'art. 18 CDPD non afferma alcun obbligo di riconoscere la cittadinanza, mentre pare piuttosto corroborare il diritto del disabile apolide ad avere una cittadinanza e, nel caso in cui sia già cittadino di uno Stato (come nel caso in questione), ad avere accesso ad un'altra cittadinanza, se consentito dalle leggi nazionali, in condizioni di parità con gli altri individui.

Un obbligo di riconoscere la cittadinanza è, invece, contenuto nel 2° comma dell'art. 18 CDPD, secondo cui "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"³¹. Trattasi, però, di una disposizione diversa da quella prima considerata, poiché indirizzata a una categoria più circoscritta di disabili, che beneficiano di una maggior tutela poiché vulnerabili anche per via della minore età. Infatti, la norma trova ragione nella necessità di arginare il fenomeno della mancata registrazione dei bambini nati disabili, che non determina solo la mancata fruizione dei diritti, ma può condurre alla loro morte³².

Quanto agli obblighi sovranazionali, il rimettente affermava che i principi espressi dagli artt. 21 e 26 della Carta UE richiederebbero il riconoscimento della cittadinanza ai cittadini disabili di Paesi terzi³³. È

²⁷ Committee RPD, *Information received from Italy on follow-up to the concluding observations* [Date received: 16 October 2017].

²⁸ Committee RPD, Communication No. 9/2012, 27 March 2015, *A.F. v. Italy*. Il caso riguardava due concorsi pubblici nei quali, ad avviso dell'autore del reclamo, non era stata rispettata la percentuale del 50% dei posti riservati ai disabili, come previsto dalla L. n. 68/1999. Il Comitato ritiene, però, che l'autore del reclamo non aveva dimostrato in che modo la normativa nazionale, la sua attuazione in via amministrativa e le decisioni giudiziali intervenute, fino al Consiglio di Stato, avessero violato la CDPD, dovendo concludere che esso "cannot establish a violation of article 27 of the Convention" (§ 8.5).

²⁹ Cfr. ad esempio, Committee RPD, *Concluding Observations on the initial report of Ecuador*, CRPD/C/Ecuador/CO/1, 27 October 2014, para. 32.

³⁰ Ad esempio, cfr. l'art. 5 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 e l'interpretazione datane dal relativo Comitato, nella *General Recommendation XXX on Discrimination Against Non Citizens*, 1 October 2002. Si considerino inoltre l'art. 15 della Dichia-

razione universale dei diritti dell'uomo del 1948 ("Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza") e alcune norme "settoriali", quale l'art. 1 della Convenzione ONU sull'apolidia, secondo cui "A Contracting State shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless".

³¹ Così la norma nella versione tradotta da Maria Rita Saulle, ultimata il 2 marzo 2007 (*on line* sul sito del Centro Regionale di Informazione dell'ONU, <https://www.unrc.org/it/>).

³² Cfr. A. Broderick, *Article 7 [Children with Disabilities]*, in V. Della Fina et al. (eds), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer, 2017, 199, nota 14. Cfr. altresì Committee RPD, General comment No. 1 (2014), *Article 12: Equal recognition before the law*, 19 May 2014, 11. Merita segnalare che vigono altre norme pattizie di contenuto analogo: ad esempio, l'art. 24 del Patto dei diritti civili e politici del 1966, l'art. 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e l'art. 29 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie del 1990.

³³ Sent. n. 258/2017, fatto, § 7.2.

bene ricordare che mentre l'art. 21 vieta le discriminazioni, fondate anche sulla disabilità³⁴, l'art. 26 riguarda l'inserimento sociale e professionale dei disabili, la loro autonomia e la partecipazione alla vita della comunità.

Riteniamo, però, che tali norme non determinino alcun obbligo per gli Stati membri dell'UE di riconoscere la cittadinanza agli stranieri disabili. L'art. 51 della Carta UE afferma, infatti, che essa si applica, secondo competenza, alle istituzioni e agli organi dell'UE e ai suoi Stati membri nell'attuazione del diritto dell'UE, essendo esclusa la possibilità di trovare applicazione nelle materie rimaste nel dominio nazionale. La Carta UE non è dunque sempre invocabile per censurare una norma nazionale asseritamente contraria ai diritti degli individui, poiché la sua operatività richiede un collegamento *ratione materiae* con le competenze dell'Unione, anche qualora si tratti di sindacare l'azione degli Stati membri in fase di attuazione del diritto UE³⁵.

Ebbene, la concessione della cittadinanza nazionale non è di competenza dell'UE³⁶, dunque ogni considerazione fondata su tali obblighi sovranazionali è destinata a risultare infruttuosa. La materia è rimasta nella competenza degli Stati membri, che la disciplinano autonomamente³⁷, fatte salve le citate norme internazionali tese a ridurre l'apolidia e, quanto all'UE, a un certo *pressing* delle istituzioni europee, di valore più che altro politico, teso a limitare la discrezionalità degli Stati membri nel concedere la propria cittadinanza, in alcuni casi (non riguardanti l'Italia) di "vendita" della stessa, con automatica e rilevante (per "l'acquirente") insorgenza della cittadinanza europea³⁸.

Ciò consente di ricordare che è ben vero che esiste la cittadinanza dell'UE, dalla quale discendono importanti diritti (ad es., la libertà di circolazione nel "territorio" dell'Unione), ma essa non dev'essere confusa con la cittadinanza nazionale, poiché la prima sorge in conseguenza della seconda ed è a essa è complementare. Lo afferma lo stesso Trattato sul funzionamento dell'UE, il cui l'art. 20 (1) recita: "È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione

chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

In definitiva, l'UE non conferisce alcuna cittadinanza, né impone obblighi riguardanti la sua concessione a livello nazionale, dunque la questione posta dal giudice modenese nemmeno può essere letta a partire da eventuali obblighi di natura sovranazionale che impongano di riconoscere la cittadinanza agli stranieri. Un varco per la valorizzazione degli obblighi sovranazionali si sarebbe aperto se si fosse discusso del mancato riconoscimento della cittadinanza di un altro Stato membro e, dunque, della cittadinanza UE³⁹ oppure della revoca della cittadinanza nazionale con conseguente decadenza della cittadinanza europea⁴⁰ o, infine, dell'eventuale suo recupero a fronte del rischio di perdere la cittadinanza UE⁴¹. In tali casi, infatti, le questioni poste sarebbero rientrate nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, poiché le vicende relative alla cittadinanza di uno Stato membro avrebbero inciso sulla cittadinanza UE e sull'esercizio dei diritti da essa derivanti. Non si tratta, però, dell'ipotesi considerata dalla Consulta.

Per concludere, quanto detto dovrebbe attestare l'irrelevanza degli invocati artt. 21 e 26 della Carta UE ai fini della concessione della cittadinanza degli Stati membri, dunque anche di quella italiana.

Quale rilievo per il diritto UE nella tutela dei disabili?

Invece, riteniamo che gli obblighi sovranazionali possano esprimere il loro potenziale sul fronte della difesa dei diritti dei disabili, anche stranieri. In tal senso ci appare pertinente il rilievo del rimettente, laddove ricorda che la Carta UE (come, peraltro, tutto il diritto dell'Unione) sottolinea la centralità della tutela dei diritti della persona⁴².

Ebbene, come anticipato, dai citati artt. 21 e 26 discendono degli obblighi in capo agli Stati membri ogni qual volta si applichi il diritto dell'UE, anche nei

³⁴ Come anche l'art. 10 TFUE, secondo cui l'Unione, nella definizione e attuazione delle sue politiche e azioni, mira a combattere le discriminazioni fondate anche sulla disabilità.

³⁵ La prassi giudiziaria riferisce addirittura, come osservato dallo stesso relatore della sent. n. 258/2017, di casi di disapplicazione di norme interne a favore di norme della Carta UE in situazioni esclusivamente interne, in luogo della sollevazione dell'incidente di legittimità costituzionale *ex art. 24 Cost.* Cfr. A. Barbera, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, Relazione all'incontro di studio fra i Tribunali e le Corti costituzionali di Spagna, Portogallo, Francia e Italia (Siviglia, 26-28 ottobre 2017), 4 e segg.

³⁶ Cfr. artt. 3-6 TFUE.

³⁷ In dottrina, cfr., tra i molti, U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, V ed., 119 e segg. Sul punto, l'a. ricorda sia la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, sia la dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro allegata al Trattato di Maastricht, secondo cui "La Conferenza dichiara che, ogniqualevolta nel trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato

membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato".

³⁸ Cfr. C. Morviducci, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, III ed., 2017, 141 e segg. Il riferimento è ai casi cipriota e maltese, invero non unici. Ad esempio, nel caso di Malta la legge inizialmente approvata è stata modificata nel senso di introdurre il *genuine link* quale requisito per i "candidati cittadini", praticamente consistente nella residenza nello Stato membro per un periodo determinato.

³⁹ In proposito, si rammenta il noto caso Micheletti (Corte giust. UE, C-369/90, 7 luglio 1992). In dottrina, cfr. M. Condanzi, *Articolo 20 TFUE*, in F. Pocar, M.C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., 216 e A. Lang, *Articolo 20 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., 496.

⁴⁰ Su tale ipotesi, si veda il caso Rottman (Corte giust. UE, C-135/08, 2 marzo 2010), per un commento del quale cfr. la dottrina richiamata in nota precedente.

⁴¹ Ancora il caso Rottman (*ibidem*), in particolare § 60 e segg.

⁴² Sent. n. 258/2017, fatto, § 7.2.

confronti dei cittadini disabili stranieri presenti stabilmente in uno Stato membro.

Certamente, in alcuni ambiti sorgono delle differenze a seconda che si tratti di uno “straniero UE” o di uno “straniero extra-UE”, ad esempio in termini di normativa applicabile all’ingresso, al soggiorno e al ricongiungimento familiare. In fondo, però, che si tratti degli uni o degli altri stranieri, il diritto dell’UE impone comunque che il riconoscimento dei diritti avvenga nel rispetto del divieto di discriminazione, anche in ragione della disabilità⁴³.

In altre materie, invece, agli stranieri dovranno essere applicate indifferenziatamente le stesse norme dell’UE, sempre nel rispetto dell’art. 21 e dell’art. 26 e della Carta UE. È il caso, ad esempio, della Dir. 2000/78/CE sulla parità di trattamento sul lavoro, il cui obiettivo è di stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni e, con riguardo specifico ai disabili, garantire loro la parità di trattamento attraverso “soluzioni ragionevoli” atte a garantirne l’accesso al lavoro⁴⁴. In tali casi, le norme protettive del disabile si applicano a chiunque risieda legalmente sul territorio di uno Stato membro, senza per forza esserne cittadino, e presti un’attività lavorativa.

Non è poi secondario ricordare che la stessa UE è tenuta al rispetto dei diritti dei disabili in quanto è parte della CDPD. Infatti, essa è l’unico ente internazionale che si è vincolato alla convenzione *de qua*⁴⁵, chiaramente nell’ambito delle sue competenze. Alla decisione del Consiglio relativa alla conclusione della convenzione⁴⁶ è, infatti, allegata una dichiarazione che specifica le materie attribuite all’UE e disciplinate dalla CDPD, distinguendole tra competenze esclusive (ad es., tariffa doganale comune), concorrenti (ad es., le misure di contrasto alla discriminazione fondata sulla disabilità) e di supporto agli Stati membri (ad es., la strategia coordinata a favore dell’occupazione). Negli ambiti materiali coperti dalle competenze dell’UE, spetta dunque a quest’ultima intervenire, mentre laddove tali competenze non sussistano, compete agli Stati membri agire nel rispetto della CDPD.

Tale aspetto è rilevante poiché la CDPD, come ha osservato la Corte di giustizia, forma “parte integrante ... dell’ordinamento giuridico dell’Unione”⁴⁷, dunque in sede di *policy-making*, cioè nell’adozione del diritto derivato, l’UE dovrà tenere conto, oltre che del suo diritto primario, compresa la Carta UE⁴⁸, degli obblighi internazionali cui si è vincolata. Lo stesso dicasi nel caso in cui sia la stessa Unione ad attuare il proprio diritto, ad esempio con riguardo alla disciplina applicabile al suo personale, cui si applica *in primis* il regolamento sullo Statuto dei funzionari e sul regime applicabile agli altri agenti⁴⁹.

In parte, l’osservanza, da parte dell’UE, della CDPD emerge dal sistema di controllo previsto della convenzione. Nel (lungo e dettagliato) *report* iniziale⁵⁰, l’Unione ha infatti dato conto delle azioni attuative della CDPD e dei contenuti della “Strategia europea sulla disabilità”, cioè della comunicazione della Commissione che illustra la politica europea sulla disabilità, indicando sia le azioni dirette dell’Unione, sia quelle degli Stati membri (sostenuti dalla stessa UE) possono realizzare per attuare la convenzione⁵¹.

Quanto alle singole disposizioni della CDPD, il *report* dà conto delle misure adottate dall’UE nell’esercizio delle competenze attribuite. Si cita, ad esempio, la citata Dir. 2000/78/CE in relazione alla rimozione delle discriminazioni, anche con riguardo alla disabilità⁵², della Dir. 2012/29/UE sugli *standard* minimi sui diritti, l’assistenza e la protezione delle vittime di reato, che indica la disabilità tra i fattori che determinano la vulnerabilità della vittima⁵³, o del quadro di direttive in materia di trasporti, che comprendono disposizioni sulla mobilità dei passeggeri disabili⁵⁴. Il documento riferisce, inoltre, di un aspetto collegato all’azione esterna dell’UE e connesso con la CDPD, cioè la promozione della cooperazione internazionale, conseguita includendo il tema della promozione dei diritti dei disabili nel dialogo politico intessuto con numerosi Stati terzi, con l’Autorità nazionale palestinese e con l’Unione africana.

L’esame del *report* ha portato il Comitato a formu-

⁴³ Cfr. considerando 27 della Dir. 2004/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e considerando 5 e 20 della Dir. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

⁴⁴ Artt. 1 e 5 della Dir. 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

⁴⁵ Infatti, l’art. 43 CDPD consente alle “organizzazioni d’integrazione regionale”, a cui gli Stati membri hanno trasferito competenze nelle materie ivi disciplinate, sia di firmare (qualora abbiano partecipato ai negoziati, come l’UE), sia di aderire successivamente alla stessa convenzione.

⁴⁶ Cfr. la Decisione del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2010/48/CE).

⁴⁷ Corte giust. UE, cause riunite C335/11 e C337/11, 11 aprile 2013, para 30.

⁴⁸ Sulla Carta UE come parametro di legittimità degli atti dell’Unione, cfr. F. Bestagno, *I rapporti tra la Carta e le fonti secondarie di diritto dell’UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, 259 e segg.

⁴⁹ Regolamento 1080/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010.

⁵⁰ Committee RPD, *Initial reports of State parties due in 2012. European Union* [Date received: 5 June 2014].

⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un’Europa senza barriere*, Bruxelles, 15 novembre 2010, COM(2010) 636 definitivo, 4. Per un commento del documento, cfr. A. Lawson, *The European Union and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Complexities, Challenges and Opportunities*, in V. Della Fina et al. (eds), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer, 2017, 70 e segg.

⁵² Committee RPD, *Initial reports*, 10.

⁵³ *Ibidem*, 23.

⁵⁴ *Ibidem*, 33.

lare alcune raccomandazioni. Non senza aver prima espresso apprezzamento per la ratifica dell'UE, quale "positive precedent in public international law" e aver preso atto del presupposto favorevole alla tutela dei disabili offerto dagli (evocati dal giudice modenese) artt. 21 e 26 della Carta UE⁵⁵. Ciò detto, le raccomandazioni sostanzialmente esortano a rafforzare una normativa soddisfacente, ma incompleta. Così, ad esempio, si invita l'UE ad adottare misure per assicurare la piena libertà circolazione dei disabili e dei loro familiari, compreso l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale⁵⁶, o a monitorare attentamente l'attuazione degli atti nazionali di trasposizione delle direttive sui trasporti, non sempre correttamente applicate dai vettori⁵⁷.

Inoltre, poiché, contrariamente al nostro Paese, l'UE non ha ratificato il Primo protocollo opzionale, il Comitato raccomanda di vincolarsi⁵⁸, così consentendo l'esame dei reclami degli individui sulla asserita violazione, da parte dell'Unione, della CDPD.

Sul punto, però, una precisazione è doverosa. Se, in generale, la mancata adesione al protocollo rappresenta un *vulnus* nella giustiziabilità della CDPD, nel caso dell'UE riteniamo di trovarci di fronte a un non facile sviluppo. Infatti, l'inserimento di un "foro" di valutazione della legittimità degli atti dell'UE asseritamente contrari a un obbligo internazionale riecheggia alcuni argomenti del recente (e secondo) parere contrario della Corte di giustizia dell'Unione all'adesione alla CEDU, nel quale sono stati evidenziati dei problemi di compatibilità tra l'obbligo internazionale cui vincolarsi e il diritto dell'UE. Tra questi, le caratteristiche specifiche dell'ordinamento dell'Unione, l'autonomia del diritto UE e l'interferenza tra l'attività di un eventuale organo di controllo esterno e le competenze conferite dai trattati sull'Unione alla stessa Corte di giustizia⁵⁹. Rispetto a quest'ultimo rilievo, è bene sottolineare che la evidenziata interferenza potrebbe riguardare anche il Comitato, il quale è un *quasi-judicial body* privo di poteri vincolanti – come anche gli altri comitati istituiti dalle convenzioni ONU sui diritti umani – alle cui decisioni è però necessario adeguarsi al fine di rispettare gli obblighi internazionali previsti dal relativo trattato⁶⁰.

Ciò precisato, al netto di tale ultimo profilo, lo stato

di attuazione della convenzione *de qua* da parte dell'UE, nelle materie di sua competenza, appare soddisfacente, tanto da averle consentito di replicare con un brevissimo *follow-up report*, che dà peraltro conto di ulteriori risultati, *medio tempore* conseguiti, in tema di tutela dei disabili⁶¹.

“Oltre” l'art. 18 CDPD

Se gli obblighi internazionali e sovranazionali non soccorrono nell'affermare il diritto alla cittadinanza per lo straniero disabile, ci sembra che, nelle circostanze del caso deciso dalla Consulta, possano rilevare altre norme della CDPD.

Occorre premettere che, ai sensi dell'art. 4 CDPD, è obbligo degli Stati parti di assicurare e promuovere la realizzazione dei diritti e delle libertà per i disabili, dovendo a tal fine anche "prendere tutte le misure appropriate, compresa la legislazione, per modificare o abrogare qualsiasi legge esistente, regolamento, uso e pratica che costituisca discriminazione nei confronti di persone con disabilità"⁶². La norma va tenuta in primaria considerazione ogni qual volta vengano in rilievo i diritti e le libertà protetti dalla convenzione, poiché l'obbligo generale in essa contenuto, di carattere positivo, e dunque richiedente l'intrapresa di misure nazionali, è funzionale allo scopo generale *ex art.* 1 CDPD di "proteggere e assicurare il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro inerente dignità"⁶³.

Ciò detto, ci pare invocabile l'art. 5 CDPD, il cui 3° comma prevede che, al fine di promuovere il principio di eguaglianza e non discriminazione, le Parti prenderanno i provvedimenti appropriati per assicurare che siano fornite delle *reasonable accommodation* ai disabili, con ciò intendendo, come afferma l'art. 2 sulle definizioni, "le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali"⁶⁴.

Né l'art. 2, né l'art. 5 CDPD sono stati finora oggetto di interpretazione da parte del Comitato⁶⁵, ma la no-

⁵⁵ Committee RPD, *Concluding observations on the initial report of the European Union*, 2 October 2015, 1.

⁵⁶ *Ibidem*, 6.

⁵⁷ *Ibidem*, 7.

⁵⁸ *Ibidem*, 2.

⁵⁹ Parere 2/13 della Corte di giustizia (seduta plenaria) del 18 dicembre 2014. In dottrina, tra i molti contributi, cfr. L.S. Rossi, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: scontro fra Corti?*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2014, 157 e segg. e altresì J.-P. Jacqué, *CJUE-CEDH: 2-0*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, 823 e segg. e C. Zanghì, *La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 33 e segg.

⁶⁰ Sostengono tale autorevolezza fattori quali, ad esempio, l'indipendenza dei membri, il *judicial spirit* delle procedure di esame

dei reclami e la natura para-giurisdizionale delle "giurisprudenze" dei comitati. Su tali organismi, cfr. la sintesi contenuta in UN High Commissioner for Human Rights, *The United Nations Human Rights Treaty System*, Fact Sheet No. 30, New York-Geneva, 2012, 19 e segg.

⁶¹ Committee RPD, *Information received from the European Union on follow-up to the concluding observations* [Date received: 13 January 2017].

⁶² Così la traduzione curata da M.R. Saulle (*supra*, nota 31).

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ L'art. 5 sarà, però, oggetto di interpretazione: nella sua XVII sessione (marzo-aprile 2017), il Comitato ha dato avvio al *drafting process* del suo *general comment* n. 6, riguardante proprio tale norma, invitando gli *stakeholders* interessati a formulare i propri contributi.

zione di *reasonable accommodation* è stata in parte chiarita da alcune decisioni relative a reclami presentati da individui. Per quanto di nostro interesse, in due recenti casi contro l'Australia, il Comitato ha accertato che lo Stato parte non ha garantito ad alcuni sordomuti il diritto di partecipare, su base paritaria, all'esercizio della giustizia, poiché non ha adottato le *reasonable accommodation* atte a consentire loro di far parte di giurie popolari, attraverso l'introduzione di forme speciali di giuramento applicabili nei casi di specie⁶⁶.

Ebbene, a nostro avviso, nel caso deciso dalla Consulta l'esenzione dal giuramento rappresenta la *reasonable accommodation* adatta alla situazione specifica del disabile grave impossibilitato a prestarlo, in quanto è funzionale all'acquisto della cittadinanza su base paritaria agli altri stranieri aventi i requisiti per diventare cittadini italiani (ad esempio, i familiari non disabili, come ricorda la stessa Corte)⁶⁷. In tal senso, non è secondario ricordare che altri ordinamenti nazionali, in Europa e oltre, qualificano come *accommodation* proprio l'esenzione dal giuramento per l'acquisto della cittadinanza a favore di coloro che non siano in grado di prestarlo.

Pertinente ci sembra anche l'art. 29 CDPD, riguardante la partecipazione dei disabili alla vita politica e pubblica su base paritaria con gli altri individui, la cui garanzia è richiamata tra le premesse della convenzione⁶⁸ e come suo principio generale⁶⁹. La norma, il cui contenuto è incentrato sull'elettorato attivo e passivo e sulla partecipazione agli affari pubblici, è intimamente legata all'art. 18 CDPD, poiché la partecipazione agli affari pubblici è una componente principale della cittadinanza⁷⁰.

Beninteso, non che agli stranieri, anche disabili, sia inibito di partecipare alla vita politica e pubblica del Paese in cui risiedono. È però chiaro che si tratta di una partecipazione spesso parziale. Ad esempio, in molti ordinamenti nazionali il diritto di voto è esteso agli stranieri residenti legalmente ai fini delle elezioni amministrative, così come i cittadini dell'UE che risiedono in uno Stato membro diverso da quello d'origine possono partecipare alle elezioni comunali e parlamentari europee. Ciò detto, sovente gli stranieri residenti non possono votare per le consultazioni politiche nazionali. Dunque la cittadinanza è il presupposto per la completa fruizione del diritto a parteci-

pare alla vita politica e pubblica e, per tale motivo, è un chiaro indicatore del grado di integrazione sociale che uno Stato intende promuovere nella propria comunità⁷¹.

Beninteso, non si intende sostenere che l'art. 29 CDPD affermi il diritto di acquistare la cittadinanza di uno Stato, poiché la partecipazione dei disabili alla vita politica e pubblica su base paritaria può comunque realizzarsi con varie modalità. Ad esempio, lo straniero disabile che non possenga i requisiti previsti dalla legge per l'acquisto della cittadinanza beneficerà delle forme di partecipazione alla vita pubblica che la legge riserva a tutti gli stranieri posti nella stessa condizione giuridica.

Piuttosto, si ritiene che l'art. 29 CDPD possa corroborare la censura di una norma interna che impedisca allo straniero disabile grave di acquistare la cittadinanza, possedendo i requisiti previsti *ex lege* ma nel difetto di un ultimo adempimento, quale è il giuramento, poiché tale ostacolo comprime sproporzionalmente il suo diritto a partecipare alla vita della comunità e ne impedisce l'integrazione sociale. A nostro avviso, al fine di valorizzare il potenziale censorio di tale norma interposta, si renderebbe necessario richiamarla in relazione all'art. 4 CDPD e all'obbligo ivi previsto di rimuovere gli ostacoli alla realizzazione dei diritti e delle libertà per i disabili e, altresì, all'art. 5 CDPD e alla previsione, in esso contenuta, di porre in essere le *reasonable accommodation* necessarie a garantire il principio di eguaglianza e non discriminazione.

Tutela dei disabili e altre norme interposte

La sentenza in epigrafe rimedia a un *vulnus* legislativo che aveva già dato luogo ad alcuni casi, cui la stampa aveva dato un'eco e che non erano sfuggiti al Legislatore. Il 13 ottobre 2015, la Camera dei Deputati aveva, infatti, licenziato un disegno di legge di ampio consenso, risultante dall'unificazione di proposte d'iniziativa popolare e di numerosi deputati, recante proprio modifiche alla L. n. 91/1992, anche nella direzione di consentire che, in alcuni casi, il giuramento presupposto all'acquisto della cittadinanza potesse non essere prestato⁷². La modifica a tale legge ordinaria non è stata approvata, ma la sentenza

⁶⁶ Committee RPD, Committee RPD, Communication No. 11/2013, 25 May 2016, *Gemma Beasley v. Australia*; Communication No. 13/2013, 30 May 2016, *Michael Lockrey v. Australia*.

⁶⁷ Sent. n. 258/2017, diritto, § 9.

⁶⁸ Preambolo, lett. e, CDPD.

⁶⁹ Art. 3, lett. c, CDPD.

⁷⁰ Cfr. R. Cera, *Article 29 [Participation in Political and Public Life]*, in V. Della Fina et al. (eds), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer, 2017, 527. In senso analogo, cfr. Committee ED AW, *General Recommendation 21, Equality in marriage and family relations*, para 6: "Nationality is critical to full participation in society. In general, States confer nationality on those who are born in that country. Nationality can also be acquired by reason of settlement or granted for humanitarian reasons such as statelessness. Wi-

thout status as nationals or citizens, women are deprived of the right to vote or to stand for public office and may be denied access to public benefits and a choice of residence. Nationality should be capable of change by an adult woman and should not be arbitrarily removed because of marriage or dissolution of marriage or because her husband or father changes his nationality".

⁷¹ L. Waddington, *Access to and Accessibility of Citizenship and Political Participation of People with Disabilities in Europe: Introduction to Two Related 2013 ANED Reports Synthesis Report for the Academic Network of European Disability Experts*, Maastricht University, December 2013, 15.

⁷² Senato della Repubblica, XVII Legislatura, N. 2092, Disegno di Legge approvato dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015, trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 13 ottobre 2015, Modifiche alla L. 5 febbraio 1992, n. 91, e

qui considerata impone al Parlamento di provvedere, in via legislativa, al fine di prevedere l'esenzione dal giuramento nei casi in cui si rilevi "l'impossibilità materiale di compiere l'atto in ragione di una grave patologia"⁷³.

Si è visto che, nel caso di specie, gli obblighi internazionali e sovranazionali non hanno svolto alcun ruolo, restando il dubbio che l'invocazione di altre norme interposte avrebbe potuto corroborare la declaratoria di incostituzionalità della legge impugnata anche per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost.

Non solo, però, di quelle contenute nella CDPD, di cui abbiamo appena riferito, poiché anche altre norme internazionali possono assumere un ruolo censorio nei confronti di leggi nazionali che violano i diritti dei disabili.

Con riguardo alle norme pattizie, ad esempio, nel sistema CEDU la tutela della disabilità è stata ampiamente garantita accertando la violazione di diverse disposizioni della stessa convenzione, spesso in combinato con l'art. 14 CEDU sul divieto di discriminazione⁷⁴. Per fare un esempio, peraltro molto recente, la Corte di Strasburgo ha accertato la violazione dell'art. 14 CEDU in combinato con l'art. 2 (diritto all'istruzione) del Primo Protocollo alla CEDU, in un caso relativo all'impossibilità, per uno studente disabile, di raggiungere gli spazi universitari per mancata rimozione delle barriere architettoniche⁷⁵.

Inoltre, sempre in ambito CEDU, si segnala l'art. 15 della Carta sociale europea, che ha ispirato il contenuto dell'art. 26 della Carta UE⁷⁶ e che tutela speci-

ficamente il diritto dei disabili all'autonomia, all'integrazione sociale e alla partecipazione alla vita della comunità, imponendo agli Stati parti degli obblighi positivi, dunque l'adozione di provvedimenti di carattere interno⁷⁷. Tale disposizione è, forse, di difficile applicazione nel caso di specie, riguardando la materia del lavoro e della formazione professionale, ma trattasi comunque di una norma interposta che può essere valorizzata qualora, ai fini della protezione dei diritti sociali, si intenda sindacare la legittimità costituzionale di una legge.

A livello universale, si segnalano invece i trattati sui diritti umani, ad esempio il Patto sui diritti civili e politici del 1966 o la Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, le cui disposizioni sono state invocate, spesso fruttuosamente, ai fini della tutela dei disabili⁷⁸.

Mutando, invece, parametro costituzionale di legittimità delle leggi italiane, dunque richiamando l'art. 10 Cost., si potrebbero ricordare le norme internazionali di natura consuetudinaria aventi ad oggetto la protezione dei diritti umani, tra cui lo stesso divieto di discriminazione⁷⁹.

In definitiva, che si tratti di norme pattizie o non scritte, anche tali obblighi internazionali, pur privi della specificità che connota la CDPD⁸⁰, possono essere invocati come norme interposte e costituire dei grimaldelli utili a scardinare le normative interne irrispettose dei diritti dei disabili, poiché tutelano gli individui a prescindere dalla loro condizione personale.

altre disposizioni in materia di cittadinanza.

⁷³ Sent. n. 258/2017, diritto, § 10.

⁷⁴ Per un *excursus*, cfr. R. Forastiero, *Article 44 [Regional Integration Organizations]*, in V. Della Fina et al. (eds), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer, 2017, 685 e segg.

⁷⁵ Corte EDU, *Sabin c. Turquie*, n. 23065/12, 30 Janvier 2018. Sulla precedente giurisprudenza, cfr. S. Favalli, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza di Strasburgo: considerazioni a margine della sentenza Guberina c. Croazia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, 623 e segg.

⁷⁶ Cfr. le *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali* (2007/C 303/02), Spiegazione relativa all'art. 26.

⁷⁷ Con riguardo alla nota questione della limitazione del campo di applicazione della CSE, secondo cui gli Stati si impegnano a garantire i diritti in essa previsti ai propri cittadini e ai cittadini di altri Stati parti che siano legalmente soggiornanti sul proprio territorio, va segnalato che è stata oggetto di erosioni da parte del Comitato europeo dei diritti sociali, organo che ne controlla il rispetto. Per la prima volta, ciò è avvenuto nel caso *International Federation of Human Rights Leagues v. France* (complaint n. 14/2003, 8 September 2004), in cui il Comitato ha affermato che la CSE deve essere letta nel contesto del rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, di cui titolari tutti gli esseri umani, così stabilendo che il mancato rispetto del diritto alla piena assistenza sanitaria a minori stranieri irregolari non era conforme all'art. 17 (in dottrina, cfr. A. Zanobetti, *Diritto internazionale del lavoro. Norme universali, regionali e dell'Unione europea*, Milano, 2011, 167 e

segg.). A tale caso ne sono seguiti altri, decisi facendo parimenti leva sul concetto di dignità umana quale valore fondamentale del sistema CEDU (ad esempio, *Defence for Children International v. Belgium*, complaint n. 69/2011, 23 October 2012; *Conference of European Churches v. the Netherlands*, complaint n. 90/2013, 1 July 2014; *European Federation of National Organisations working with the Homeless v. the Netherlands*, complaint n. 86/2012, 2 July 2014; *European Roma Rights Centre v. Italy*, complaint n. 27/2004, 7 December 2005). A nostro avviso, tale "giurisprudenza" può costituire il presupposto per la protezione di altre categorie di individui soggetti a forme di vulnerabilità, ad esempio gli stranieri disabili, qualora non garantiti dal campo di applicazione *ratione personae* della CSE.

⁷⁸ Cfr. G. Quinn, T. Degener, *Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York-Geneva, 2002, Part 2.

⁷⁹ Sul diritto consuetudinario avente ad oggetto alcuni diritti umani, cfr. C. Focarelli, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, 106 e segg. Sui diritti umani quali possibile contenuto di norme di *jus cogens*, cfr. invece A. Cassese, *Diritto internazionale*, Bologna, III ed. (a cura di M. Frulli), 2013, 261 e segg.

⁸⁰ Sul punto, cfr. L.A. Silecchia, *The Convention on the Rights of Persons With Disabilities: Reflection on Four Flaws that Tarnish its Promise*, in *Journal of Contemporary Health Law & Policy*, 2013, 30-1, 118 e segg.