

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2024

FRAGILI VOLONTÀ, DIGNITÀ SOCIALE E ACCESSO ALLA CITTADINANZA

di Paolo Morozzo della Rocca

Abstract: *La legge italiana sulla cittadinanza non include nessuna norma dedicata all'acquisto della cittadinanza italiana da parte di cittadini stranieri incapaci di intendere e di volere, diversamente da altre discipline europee che hanno esplicitamente recepito al riguardo le direttive della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. L'autore esamina gli istituti di diritto civile riguardanti la protezione degli incapaci, ormai orientati alla valorizzazione della residua capacità e alla realizzazione del migliore interesse del soggetto rappresentato, incluso il suo interesse alla piena inclusione sociale nella società di residenza. Esaminata criticamente la categoria degli "atti personalissimi", l'autore ritiene che la domanda di acquisto della cittadinanza non faccia parte di tale categoria, intesa in senso stretto. E ritiene quindi che tale domanda possa essere presentata dal rappresentante legale nell'interesse del rappresentato. Tale conclusione corrisponde a una lettura costituzionalmente orientata della disciplina sulla cittadinanza, esclusa la quale gli articoli 9.1 e 9-bis della legge n. 91 del 1992 dovrebbero essere dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

Abstract: *The Italian law on citizenship does not include any rules dedicated to the acquisition of Italian citizenship by incapacitated foreign citizens, unlike other European disciplines that have explicitly transposed the directives of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The essay examines the institutes of civil law concerning the protection of incapacitated persons, now oriented towards the valorisation of residual capacity and the realisation of the best interests of the represented subject, including his interest in full social inclusion in the society of residence. Having critically examined the category of "diritti personalissimi", the author considers that the application to acquire citizenship does not belong to this category, understood in the strict sense. He therefore considers that the application to acquire citizenship may be made by the legal representative in the interest of the represented party. This conclusion corresponds to a constitutionally oriented interpretation of the rules on nationality. If this were not the case, Articles 9.1 and 9-bis of Law n. 91 of 1992 would have to be declared contrary to the Constitution.*

FRAGILI VOLONTÀ, DIGNITÀ SOCIALE E ACCESSO ALLA CITTADINANZA

di Paolo Morozzo della Rocca*

SOMMARIO: 1. Nuovi cittadini solo se “pienamente” capaci? – 2. Una rilettura del requisito della volontà come requisito di libertà. – 3. Sulla mancata qualificazione quali atti personalissimi da parte della legge delle dichiarazioni in materia di cittadinanza. – 4. Le dichiarazioni in materia di cittadinanza nella teoria degli atti personalissimi. – 5. Se occorra o meno l’autorizzazione *ad hoc* del giudice tutelare all’acquisto della cittadinanza da parte dell’incapace. – 6. La giurisprudenza sulla legittimazione a presentare istanze nell’interesse dell’incapace fino alla sentenza della Consulta n. 258 del 2017. – 7. La giurisprudenza successiva alla sentenza della Consulta n. 258 del 2017. – 8. Ancora incerto, tuttavia, lo stato dell’arte nell’applicazione della legge. – 9. Sulla ragion pratica di altri rinvii al Giudice delle leggi.

1. Nuovi cittadini solo se “pienamente” capaci?

È un’opinione tralatizia, talvolta ancora presente in dottrina – e stimata presso alcuni uffici – che le dichiarazioni di volontà in materia di cittadinanza presuppongano nel diritto italiano la piena capacità legale di agire dell’autore¹.

Tale affermazione corrisponde in effetti alla regola generale enunciata in primo luogo dall’art. 2, co. 1, c.c.²; che non tiene però conto delle acquisizioni interpretative progressivamente avallate dalle più recenti discipline di settore, secondo cui la capacità necessaria per il compimento di atti a contenuto non patrimoniale è invece quella della capacità di intendere e di volere il singolo atto³, mentre per gli atti esclusivamente acquisitivi di vantaggi per l’incapace che li compie il diritto non dovrebbe nemmeno porsi un problema di capacità in quanto mancante della necessità di protezione che motiva l’istituto dell’incapacità nelle sue diverse espressioni della capacità legale di agire e della capacità di intendere e di volere⁴.

* Professore ordinario di Diritto privato nell’Università per stranieri di Perugia.

1. Così M. Lepri Gallerano, *La nuova legge sulla cittadinanza italiana*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1994, p. 19, che attribuisce alla lettera della legge n. 91 del 1992 la conferma della regola generale di cui all’art. 2 c.c., osservando che, anche nel caso dell’acquisto della cittadinanza durante la minore età, la dichiarazione di volontà dell’interessato è consentita solo dopo il compimento della maggiore età legale.

2. Per una ricognizione delle ragioni poste alla base della tesi tradizionale, accolta in effetti dall’art. 2 c.c. P. Rescigno, *Atto giuridico I*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988, p. 3.

3. Sul punto, anticipando l’opinione oggi prevalente, cfr. P. Stanzone, *Capacità e minore età nella problematica della persona umana*, Camerino-Napoli, Esi, 1975, spec. p. 249 ss. e 370 ss.; L. Bigliazzi Geri, F.D. Busnelli, U. Breccia, U. Natoli, *Diritto civile. I. Norme, soggetti e rapporto giuridico*, Torino, Utet, 1987, p. 97. Tema affrontato altresì da R. Pescara, *Tecniche privatistiche e istituti di salvaguardia dei disabili psichici*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Rescigno, 4, tomo terzo, Torino, 1997, p. 851 ss.

4. Al riguardo vedi già così A. Falzea, *Capacità (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Milano-Varese, VI, 1960, p. 19: «non può dubitarsi che la scoperta del tesoro – fattispecie che costituisce certamente un fatto di coscienza – non può essere pregiudicata dalla incapacità di intendere dello scopritore, giacché dalla stessa scaturiscono unicamente effetti favorevoli al soggetto». Il ragionamento è riferito, come di consueto, ai soli atti attuosi (o reali) ma nella medesima logica non vi sarebbe motivo di escludere dal sicuro vantaggio il soggetto incapace di emettere l’atto dichiarativo che gli consentirebbe di acquisirlo, consentendo la sua sostituzione nella dichiarazione.

Ad ogni modo, limitatamente al tema della capacità di agire, l'affermazione della sua necessità per il compimento di dichiarazioni in materia di cittadinanza pare contraddetta già dalle ipotesi nelle quali la legge prevede (sotto condizione del giuramento di fedeltà e dunque in modo non automatico) l'acquisto della cittadinanza anche in capo a cittadini stranieri minorenni⁵, ad esempio perché autori di atti particolarmente meritevoli⁶.

Quanto alla condizione della capacità di intendere e di volere l'atto con cui si richiede la cittadinanza da parte del suo autore, si tratta di condizione data, condivisibilmente, per scontata⁷. Non è affatto pacifica invece (e non può a mio parere essere condivisa) l'affermazione relativa all'insostituibilità dell'interessato con il suo rappresentante legale nel caso di sua incapacità di intendere e di volere, a causa del presunto carattere personalissimo dell'atto⁸.

Una qualifica, quello di atto personalissimo, per lungo tempo presentata come funzionale all'esigenza di autenticità del patto di cittadinanza, in un ambito particolarmente attinente alla personalità dell'individuo; e ciò con riguardo sia all'acquisizione (o al riconoscimento) che alla perdita dello *status civitatis*⁹.

Pare esemplare in tal senso il ragionamento svolto a suo tempo riguardo all'acquisizione *ipso iure* della cittadinanza italiana in capo ai nativi residenti nei territori annessi all'Italia nel periodo precedente alla prima guerra mondiale, alla quale gli interessati potevano però sottrarsi, optando invece per la loro "cittadinanza primigenia" entro un termine tassativo

5. Possibilità ribadita in dottrina da A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020, p. 157.

6. Ipotesi più diffusa in altri ordinamenti nazionali ma presente anche nel nostro, con riguardo, in particolare all'art. 9, co. 2 della legge n. 91/1992 (concessione per eminenti servizi resi all'Italia, o in forza di un eccezionale interesse dello Stato). Confrontatosi con tale fattispecie l'ufficiale dello stato civile ha ritenuto, alcuni anni fa, di esonerare il minore dal giuramento pur trattandosi di persona in grado di intendere e di volere in quanto «un minore di 18 anni è da considerarsi incapace assoluto» in merito al giuramento di cui all'art.10 della legge sulla cittadinanza (così la risposta dell'esperto al quesito n. 684593 del 24 giugno 2019, pubblicato sul sito www.sepel.it). In dissenso con tale opinione ritengo invece che l'atto del giuramento richieda, in questo caso (privo peraltro di conseguenze giuridiche sfavorevoli promananti dalla dichiarazione) la sola capacità di intendere e di volere che è connaturata all'atto dichiarativo in questione. L'incertezza degli operatori è riprova della mancata ricezione nella prassi di quell'assunto di teoria generale che, come poc'anzi ricordato, indica nella capacità naturale e non nella capacità di agire il requisito di imputabilità degli atti a contenuto personale tra vivi, in quanto espressioni della personalità del soggetto.

7. Pertanto non verrà ricevuta l'istanza di cittadinanza presentata dal soggetto incapace di intendere e di volere ma non incapacitato giudizialmente, della cui dichiarazione l'ufficio ha comunque l'obbligo di dare riscontro; e che dovrebbe comunque valere a interrompere i termini di legge ad essa pertinenti (ad esempio l'anno considerato a partire dal diciottesimo compleanno di cui all'art. 4, co. 2, legge n. 91/1992) dovendo comunque l'istanza essere ripetuta dal rappresentante legale ai fini dell'avvio del procedimento amministrativo.

8. Come invece comunemente sostenuto. Si veda, tra gli altri, E. Pagano, *Legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza italiana*, in *La legislazione civile annotata con la dottrina e la giurisprudenza*, diretto da P. Perlingieri, Napoli, Esi, 1985, p. 14. La riconduzione di tali dichiarazioni, per la natura dell'interesse sotteso, alla categoria degli atti personalissimi è talvolta condivisa dagli stessi fautori di una diversa disciplina più inclusiva nei riguardi dei soggetti incapaci. Vedi tra gli altri T. Guarnier, *Migrazioni e diritto alla cittadinanza*, in *Con-vivere nel (dis)ordine. Conflitto e sicurezza nella società della globalizzazione*, a cura di R. Evangelista e A. Latino, Napoli, Ed. Scientifica 2018, p. 27. Nei medesimi termini C. Domenicali, *La "doppia inclusione" dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *Forum quad cost*, 27 marzo 2018, secondo cui, anche dopo l'annotata sentenza «rimane, però, il problema dell'esercizio degli altri atti finalizzati all'ottenimento della cittadinanza, inclusa la dichiarazione di volontà in ordine all'acquisto della stessa, anch'essa di carattere evidentemente personalissimo».

9. Per questa ragione, ad esempio, M. Lepri Gallerano, *La nuova legge*, cit., p.21, ritiene che coloro i quali, nella previgente legge, si siano naturalizzati all'estero rinunciando alla cittadinanza italiana, essendone capaci per la legge del Paese di naturalizzazione ma non ai sensi della legge italiana, sono in realtà rimasti italiani.

previsto dal legislatore¹⁰. Ebbene, si ritenne che i genitori dei minori di età residenti in quei territori non potessero optare in nome dei figli entro il termine perentorio previsto dalla legge, ma si affermò altresì che nemmeno fosse accettabile che, scaduto detto termine, questi ultimi si ritrovassero cittadini italiani senza averlo voluto.

Di qui la tesi secondo cui, pur in assenza di una norma *ad hoc*, l'incapacità di agire del minore infra-ventunenne, altrimenti impossibilitato ad esercitare il diritto di opzione previsto dalla legge a favore degli abitanti dei territori annessi, comportasse la sospensione del termine perentorio di esercizio di tale opzione sino al compimento della maggiore età. E ciò poiché «una patria libera vuole figli liberi»¹¹. Possibilità, peraltro, successivamente più volte smentita dal legislatore italiano, ad esempio in occasione dell'acquisizione di nuovi territori al Regno d'Italia all'esito vittorioso della prima guerra mondiale¹²; e poi, nuovamente, riguardo alla revisione delle opzioni degli alto-atesini nel 1948, consentendo le relative dichiarazioni anche al tutore¹³.

L'autore citato non mancava poi di ribadire che, salvo l'intervento di una norma singolare, in deroga al principio generale, la «facoltà di scegliersi una patria deve sempre essere una scelta libera che corrisponde a un diritto individuale e personale che non può essere esercitato da altri che dalla persona stessa».

Tali le affermazioni di una dottrina, figlia del suo tempo, nel quale le figure dell'incapace naturale e lo statuto giuridico dell'incapace di agire scontavano l'insensibilità per ciò che non riguardasse la gestione dei patrimoni e nel quale dunque anche il tema della cittadinanza non si mostrava affatto interessato alla tutela dei diritti della persona con disabilità mentali o patologie psichiche, destinata normalmente a non essere individuata come tale oppure, se individuata, ad essere internata, uscendo così dal mondo.

2. Una rilettura del requisito della volontà come requisito di libertà

Nell'attuale contesto normativo, pur radicalmente mutato riguardo allo statuto giuridico dei soggetti portatori di fragilità psichiche anche gravi, il diritto italiano sulla cittadinanza per un primo verso ha rafforzato, rispetto al passato, il ruolo della volontà individuale nell'acquisto, nella perdita e persino nel riconoscimento della cittadinanza (talvolta già posseduta ma non ancora risultante allo stato civile); per altro verso ha però intrapreso un itinerario interpretativo, con particolare riguardo alle dichiarazioni di volontà, che non può non tenere conto dell'attuale statuto del soggetto psichicamente disabile quale titolare di diritti fondamentali di autonomia e di inclusione.

Vero è, dunque, che l'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero, o il suo riacquisto, o il suo riconoscimento, necessitano normalmente – ma con alcune eccezioni che a breve esamineremo – di un atto di volontà che avvii il procedimento, senza il quale dunque l'autorità a nulla può provvedere. E pare emblematico, a questo riguardo, il caso dello straniero che già risulti allo stato civile fratello per filiazione dai medesimi o medesimo genitore italiano di colui che abbia ottenuto il riconoscimento della cittadinanza *iure*

10. Si tratta di problematica antica, successivamente affrontata dal diritto internazionale e ampiamente trattata dalla dottrina contemporanea con le principali preoccupazioni di evitare casi di apolidia e di sudditanza senza cittadinanza. Al riguardo cfr. L. Panella, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2008, p. 177 ss.

11. Così P. Fiore, *Il diritto civile italiano*, vol. I, *Delle persone*, Napoli, Marghieri ed., 1893, p. 68 ss.

12. Così l'art. 13, r.d. 30.12.1920, n. 1890, che prevede l'acquisto immediato anche per i minori di età residenti nei territori successivamente acquisiti.

13. Così l'art. 17, d.lgs. 2.2.1948, n. 23.

sanguinis: è infatti escluso, pure in tale circostanza, che l'amministrazione possa procedere d'ufficio, pur avendo già piena e perfetta contezza documentale della sua italianità, a riconoscergli la cittadinanza già rivendicata dal fratello, dipendendo non solo l'acquisto ma anche il mero riconoscimento dello *status* dalla sua volontà espressa nelle dovute forme dichiarative.

Ciò di cui è invece senz'altro opportuno dubitare è l'affermazione che, trattandosi di atto personalissimo, la volontà del soggetto, ove questi sia incapace, non possa essere surrogata dalla dichiarazione di interesse alla cittadinanza espressa in suo nome e nel suo interesse dal rappresentante legale tenuto a prendersene cura.

Invero, se così fosse, ne deriverebbe l'incapacità giuridica di accedere alla cittadinanza da parte del soggetto incapace in fatto o in diritto di volerla e dunque di chiederla, specie se tale incapacità sia legalmente o giudizialmente stabilita. Il che renderebbe ancor più attuale di quando fu formulata la critica riguardo alla scelta (forse erroneamente) attribuita al legislatore di esaltare eccessivamente il ruolo della volontà individuale riguardo a fattispecie acquisitive che troverebbero già adeguata ragion d'essere in elementi oggettivi facilmente rilevabili¹⁴, in tal modo ignorando le conseguenze che tale sopravvalutazione produce nei casi di fragilità psichica o mentale del soggetto chiamato a volere.

Pare invece ragionevole sostenere che il ruolo attribuito alla volontà, prevedendo come atto di avvio necessario al procedimento di acquisto la dichiarazione di volontà dell'interessato, non sia quello esaltato dalla teoria della sua inclusione tra gli atti personalissimi ma che, al contrario, la dichiarazione di cittadinanza possa invece essere compilata, nell'interesse dell'incapace, dal suo rappresentante legale.

Si consideri, al riguardo, che nel diritto pubblico la coincidenza piena tra capacità giuridica e capacità di agire si ha come necessaria solo nei casi in cui il soggetto debba esercitare un *munus*, o quando si tratti di abilitarlo a particolari attività da svolgersi personalmente, le quali richiedano inderogabilmente la capacità di intendere e di volere, oltre che una maturità presuntivamente raggiunta alla maggiore età, come nel caso di provvedimenti di autorizzazione allo svolgimento di attività potenzialmente impattanti su beni pubblici e in particolare sulla salute e la sicurezza dei cittadini¹⁵. Non è questo però il caso dell'acquisto della cittadinanza.

Certamente riguardo ai criteri di acquisto della cittadinanza da parte dello straniero il legislatore ha a sua disposizione un campo particolarmente vasto in cui operare, ma nei limiti tracciati dalla Costituzione¹⁶, la quale, benché non ne faccia esplicita menzione, si ritiene che presupponga la volontà dello straniero di acquisire la cittadinanza quale limite non superabile dall'autorità nel provvedere alla naturalizzazione dello straniero. Costui deve quindi almeno potere esprimere la sua eventuale contrarietà al riguardo.

L'estraneità di un'ipotesi di naturalizzazione nonostante la contraria volontà dell'interessato all'ordinamento giuridico costituzionale è stata in effetti affermata anche con la pronuncia di incostituzionalità della previgente disciplina sulla perdita della cittadinanza italiana da parte della donna in sposa allo straniero e sulla sua automatica acquisizione in

14. È questa la critica già espressa alla previgente disciplina da R. Quadri, *Cittadinanza*, in *Noviss. Dig. it.*, III, Torino, Utet, 1959, p. 330.

15. Sul punto cfr. C. Lavagna, *Capacità di diritto pubblico*, Enc. Dir., VI, Milano-Varese, Giuffrè, 1960, p. 96.

16. Sui limiti costituzionali alla legislazione ordinaria in materia di cittadinanza cfr. E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 1997, spec. 75 ss.

caso di matrimonio col cittadino italiano, motivata sia dalla difesa della libertà di volere sia dall'affermazione della parità di genere¹⁷.

Con la legge n. 91 del 1992 l'Italia ha maggiormente enfatizzato, rispetto alla legge n. 555 del 1912, la libertà dello straniero di divenire o non divenire cittadino italiano, rafforzando altresì il requisito di volontarietà, a parte talune tassative ipotesi, per i casi di perdita della cittadinanza.

Lo si constata in particolare, oltre che nella disciplina della cittadinanza per matrimonio, in quella riferibile agli acquisti per previsione di legge di cui all'art. 4 nonché nella disciplina del riacquisto di cui all'art. 13 rispetto ai corrispondenti casi di cui all'art. 9 della legge previgente, dove tra l'altro figurava, al comma 1, n. 3, un'ipotesi di riacquisto *ipso iure* della cittadinanza da parte dell'ex emigrante o suo discendente naturalizzatosi all'estero che avesse ristabilito la propria residenza in Italia per due anni¹⁸. È interessante osservare al riguardo che l'art. 13 dell'attuale legge prevede per la medesima fattispecie (anche se solo dopo un anno, anziché due, di residenza in Italia) il riacquisto di pieno diritto, senza quindi necessità di un'istanza, ma facendo salva "l'espressa rinuncia" entro un anno dal riacquisto.

L'opzione del legislatore italiano per il meccanismo di riacquisto della cittadinanza in assenza di volontà contraria coinvolge in effetti solo il particolare caso ora richiamato, richiedendosi per gli altri casi di riacquisto l'espressione di una volontà acquisitiva quale condizione per avviare il procedimento; regola questa assai meno scontata nei diversi casi di acquisto, tra i quali quello, *iure communicatio*, dal padre divenuto italiano, ai sensi del successivo art. 14, esso pure sottoposto alla successiva caducazione per volontà contraria del neo-maggiorenne.

Va inoltre dato conto della condivisibile diffidenza dell'interprete sull'autenticità della volontà acquisitiva della cittadinanza straniera attribuita in mancanza di una esplicita e libera richiesta formulata dal cittadino italiano emigrato all'estero¹⁹.

In tal senso si è espresso il Supremo Collegio, chiamato ad accertare l'intervenuta rinuncia alla cittadinanza italiana da parte degli italiani a suo tempo emigrati in Brasile e ivi *ipso iure* naturalizzati, ove non avessero presentato alle autorità locali, entro un determinato termine di decadenza, una dichiarazione di rifiuto della cittadinanza altrimenti attribuita. Al riguardo, l'assenza di una dichiarazione di volontà negativa in merito alla grande naturalizzazione non è stata però ritenuta sufficiente dalla Cassazione a configurare una valida fattispecie di rinuncia alla cittadinanza italiana in mancanza di una ulteriore conferma della volontà di naturalizzazione, anche implicitamente manifestata per fatti concludenti, ad esempio mediante l'esercizio del diritto di voto nelle elezioni politiche di quel Paese²⁰.

Le fattispecie sin qui esaminate non sono evidentemente omogenee, tendendo tra l'altro lo Stato a incoraggiare il riacquisto della cittadinanza e a diffidare dell'avvenuta rinuncia alla cittadinanza italiana originariamente posseduta dai suoi migranti.

17. In tal senso Corte cost. 31.12.1982, n. 258, ove è osservato che l'art. 22 della Costituzione «esclude automatismi nell'acquisto a titolo non originario della cittadinanza italiana». Al riguardo le osservazioni di B. Nascimbene, *Nuove norme e recenti pronunce in tema di cittadinanza*, in *Foro it.*, 1983, I, 1537.

18. Al riguardo cfr. R. Clerici, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, Cedam, 1993, spec. p. 175, 179 e 325.

19. Sul punto già M. Cuniberti, *La cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, p. 483. Il tema, significativamente condizionato dalla coesistenza della cittadinanza nazionale con la cittadinanza europea, è trattato anche da S. Marinai, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, Giuffrè, 2017, spec. p. 33 ss.

20. Così Cass., SU, 24.8.2022, n.25317, nonché Cass., sez. I, 16.5.2024, n. 13585. Tra i commenti alle sezioni unite: A. Iermano, *La grande naturalizzazione brasiliana degli emigrati italiani di fine ottocento e il diritto alla cittadinanza iure sanguinis*, in *Fam. dir.*, 2023, p. 248 ss.

Non di meno, la loro coesistenza dimostra come, a seconda delle fattispecie, il requisito della volontà possa essere convenientemente modulato in diverse modalità, più o meno rilevanti nel correlativo procedimento. Il che pone un primo indizio contrario a una eccessiva enfattizzazione del requisito di volontà che l'interprete deve evitare di espandere oltre la sua autentica funzione, costituita dal rispetto di un diritto di libertà del pensiero (per cui nessuno può essere obbligato ad acquisire una cittadinanza non originaria contro la propria volontà²¹) per farne un irragionevole motivo di esclusione dalla cittadinanza italiana delle persone che non sono in grado di esprimere quella stessa libertà di pensiero a causa di una disabilità psichica che li abbia resi incapaci di intendere e di volere.

A tale conclusione pare di dovere giungere, nella piena consapevolezza del rispetto dovuto al richiamato diritto fondamentale di libertà del pensiero, sapendo che il presupposto per l'acquisto della cittadinanza non è e non potrebbe essere nella idiosincratia volontà di divenire cittadini sciolta dalla compresenza di un legame effettivo con lo Stato di cui si acquisterà la cittadinanza. Tale compresenza, oltre a essere imprescindibile (o almeno proclamata tale²²) nel diritto pubblico dei diversi Stati, è anche richiesta nel diritto internazionale, che considera sussistere un obbligo di riconoscimento dello *status civitatis* da parte di uno Stato terzo a condizione che esso sia fondato su di un *genuine link*²³.

Dunque, il presupposto della volontà dello straniero capace di intendere e di volere riguardo al divenire cittadino, declinata a volte nell'assenza di una volontà contraria²⁴, non può essere contraddetto dal legislatore, pur in presenza degli elementi oggettivi della fattispecie, ma il suo ruolo resta quello di integrare e non certo di costituire da se stesso la giustificazione dell'acquisto, nemmeno dietro corresponsione da parte dello straniero di importanti garanzie o prestazioni a contenuto patrimoniale, come dimostra il contenzioso

21. In tal senso A. Pizzorusso, *Lezioni di diritto costituzionale*, 3° ed., Roma, ed. *Il Foro it.*, 1984, p. 101. Il punto è stato oggetto di contese nel diritto internazionale, in particolare tra gli Stati europei originari di migranti residenti in America latina e alcuni Stati latino-americani. Si noti come a seguito di tali dispute sono state modificate le Costituzioni o le normative interne di alcuni degli Stati coinvolti, abolendovi le previsioni di acquisto a prescindere dalla volontà (contraria) dell'interessato. Approfondisce il tema la tesi di dottorato di A. Sironi, *La nazionalità delle persone fisiche nel diritto internazionale pubblico. Sviluppo e prospettive*, disponibile su <http://www.fedoa.unina.it/view/subjects/IUS=5F13.type.html>.

22. Da rimeditare, alla luce dell'attuale cornice normativa, le parole di A. Pizzorusso, *Art-1-4*, in *Delle persone fisiche*, in *Commentario Scialoja-Branca*, a cura di A. Pizzorusso, R. Romboli, U. Breccia, A. De Vita, Bologna-Roma, Zanichelli, 1988, p.176, secondo il quale, per un verso, «i mutamenti di cittadinanza non possono essere ostacolati mediante l'imposizione di condizioni esose, dovendosi tendenzialmente rispettare la libera e immotivata scelta dell'individuo» mentre, per altro verso, avverte che questo orientamento deve trovare un limite nel divieto agli Stati di «attribuire la propria cittadinanza a persone che siano prive di legami effettivi con essi» e ritiene che la normativa italiana non rispetti tale limite rendendo possibili cittadinanze di comodo, ove forse il riferimento è ai varchi lasciati aperti dalle regole sul riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* ai discendenti degli italiani emigrati all'estero.

23. A partire, almeno, dal noto caso *Nottebohm*, Corte int. giust., 6.4.1955, *Liechtenstein c. Guatemala*. Sui successivi sviluppi in materia di *genuine link*, cfr. tra gli altri, A. Rauti, *La decisione*, cit., p. 217 ss.

24. L'art. 21-7 code civil, senza prevedere al riguardo alcuna istanza dell'interessato, attribuisce la cittadinanza francese allo straniero nato in Francia da genitori stranieri al compimento della maggiore età a condizione che a quella data egli abbia la residenza in Francia e che abbia avuto la residenza abituale in Francia per un periodo, continuo o discontinuo di almeno cinque anni dopo il compimento degli undici anni di età. È tuttavia previsto dal successivo art. 21-8 che l'interessato possa dichiarare di rifiutare la qualità di cittadino francese nei sei mesi precedenti la maggiore età oppure nei dodici mesi successivi.

euro-unionale sulle cittadinanze messe in vendita presso alcuni dei Paesi membri dell'Unione²⁵.

Dalla critica a modalità di acquisto contrattualistiche, oggi in via di camuffamento ma non saprei se di vero ripensamento, alla valorizzazione della teoria del genuine link resa famosa dal caso *Nottebohm* (ma da aggiornare ai nostri giorni), trova conferma la necessità di un percorso che, muovendo dall'affermazione ormai pacifica del diritto di ogni individuo di avere almeno una cittadinanza²⁶, giunga all'affermazione del suo diritto ad avere almeno una cittadinanza effettiva, cioè connessa alla sua esperienza esistenziale; diritto universale e dunque non rifiutabile alla persona sofferente psichicamente, per la quale anzi il genuine link assume ancor maggiore importanza rispetto ad altri.

Va dunque ridimensionata l'affermazione secondo cui ai criteri per stabilire l'effettività del rapporto di cittadinanza originaria costituiti dal *ius sanguinis* o dallo *ius soli* può essere aggiunto quello della manifestazione della «volontà di entrare a fare parte della società statale»²⁷. Piuttosto pare vero che a una serie di elementi che attestino un rapporto significativo tra una persona e uno Stato (ad esempio la nascita sul territorio da genitori che non abbiano trasmesso la loro cittadinanza al figlio, la residenza stabile nel Paese, la sottoposizione alla responsabilità genitoriale di un cittadino ecc.²⁸) possa corrispondere – se voluta dal diretto interessato o da chi è legittimato a deciderne con o per lui – una modalità di acquisto dello *status civitatis*.

Se dunque per un verso va riconosciuta la funzione che la volontà svolge nelle diverse fattispecie di acquisto della cittadinanza (e ancor più nelle ipotesi di rinuncia ad essa) non pare invece, per altro verso, che abbia ragion d'essere, alla luce sia della lettera che dello spirito della legge, l'insurrogabilità dell'espressione personale di volontà da parte dell'interessato nei casi in cui egli non sia in grado di esprimerla in ragione della sua incapacità; e ciò vale anche, se non soprattutto, là dove detta volontà debba essere espressa mediante l'eventuale dichiarazione di rifiuto eliminativo della cittadinanza altrimenti già acquisita. Si pensi, ad esempio, al caso del figlio minorenni convivente con il neo-cittadino italiano, il quale si troverebbe altrimenti a non potere rinunciare alla cittadinanza italiana ai sensi dell'art.14 della legge n. 91 del 1992 ove, essendo dichiarato incapace di intendere e di volere alla maggiore età, il tutore ritenga essenziale nel suo interesse il rientro presso i familiari nel Paese di origine, ove viga il divieto di cittadinanza plurima, destinandolo a rimanervi da straniero.

Anche in tali casi dunque la legge dovrebbe consentire, in caso di incapacità di intendere e di volere del neo-cittadino, che tale rifiuto o rinuncia sia enunciabile, nel suo interesse, dal suo legale rappresentante.

25. Contenzioso avviato dall'ottobre 2020 con l'apertura di procedure di infrazione contro Cipro e Malta. Sulla cittadinanza mercatoria cfr., tra gli altri, A. Rauti, *La decisione*, cit., p. 332; S. Barbou des Places, *La nationalité et la Citoyenneté de l'Union pour le prix d'une porche? L'union européenne aux prises avec le ius pecuniae*, in *Annuaire français dr. int.*, v. 64, 2018, p. 492 ss.; P. Mindus, E. Prats, *La cittadinanza a pagamento nell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 246 ss.

26. Su cui, tra gli altri, L. Panella, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2008, p. 49 ss.

27. Così G. Biscottini, *Cittadinanza (dir. vig.)*, in *Enc. Dir.*, VII, Milano-Varese, Giuffrè, 1960, p. 141.

28. Nella prospettiva italiana cfr. S. Forlati, *"Ius soli", "ius culturae" e diritto internazionale*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2019, 1, p. 69 ss. Utili e purtroppo ancora attuali spunti anche da M. Savino, *Quale cittadinanza per l'Italia?*, in *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino.

Quanto all'interesse collettivo espresso di volta in volta dalla norma sull'acquisto, sul rifiuto o sulla rinuncia, questo sarà sufficientemente tutelato dal riempimento dei requisiti oggettivi previsti dalla norma stessa.

3. Sulla mancata qualificazione quali atti personalissimi da parte della legge delle dichiarazioni in materia di cittadinanza

Prima di soffermarsi sull'erroneità di ragionamenti che ancora oggi volessero in termini generali derivare il carattere personalissimo di un atto dalla natura (anche) esistenziale degli interessi che per suo tramite trovano realizzazione, va innanzi tutto constatato il silenzio del legislatore riguardo alla natura personalissima o meno dell'atto di volontà di acquisire la cittadinanza. Una constatazione questa che, se esatta, toglie un primo argomento alla tesi della non sostituibilità nel compimento dell'atto da parte del rappresentante legale dell'incapace, dato che l'unica riprova certa del carattere personalissimo di un atto è la sua qualificazione in tal senso da parte della legge²⁹.

Non che tale silenzio debba per forza condurre ad escludere detto carattere personalissimo. Manca però sul punto una parola chiarificatrice, avendo il legislatore perso più volte l'utile occasione di un chiarimento, in specie al sopravvenire di importanti mutamenti normativi che avrebbero reso più urgente definire tale questione. Ad esempio quando, a partire dal 1983, venne meno l'automaticità dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio, rendendo anche per il coniuge straniero necessaria la presentazione di un'istanza di naturalizzazione.

Proprio in quell'occasione, tuttavia, perseguendo un obiettivo eminentemente pratico, l'art. 3, co. 2, della legge n.123/1983, prevede che l'istanza di acquisto della cittadinanza potesse essere presentata, anziché dall'interessato, anche dal coniuge cittadino italiano; e solo successivamente comunicata al coniuge straniero od apolide, il quale, entro trenta giorni, poteva manifestare volontà contraria (a condizione, nei fatti, che fosse in grado di esprimerla) precludendo così l'emanazione del decreto di conferimento. Una procedura evidentemente non coerente con la supposta ma indimostrata volontà legislativa di qualifica quale atto personalissimo della dichiarazione di cittadinanza³⁰.

Constatata l'assenza di una clausola legislativa di insostituibilità dell'incapace nelle dichiarazioni di volontà in materia di cittadinanza, per dedurre il contrario principio della sostituibilità è però necessario potere escludere anche l'ipotesi che detta insostituibilità corrisponda a una necessità logica, dando luogo, se così fosse, a una regola non scritta solo in ragione della sua scontatezza, confermata dall'assenza di norme che prevedano la sostituzione disciplinando l'attività del rappresentante dell'incapace nei correlati procedimenti.

29. L'affermazione del carattere personalissimo del diritto o dell'atto di esercizio del diritto medesimo da parte del legislatore avviene mediante il divieto legale di agire in sostituzione del diretto interessato rivolto a terzi, incluso il rappresentante legale. Ne sono esempi l'art. 85 c.c. per il matrimonio; l'art. 266 c.c. per il riconoscimento del figlio; l'art. 591 c.c. per il testamento; l'art. 774 c.c. per la donazione; nonché l'art. 2731 c.c. per la confessione e l'art. 2737 c.c. per il giuramento.

30. Possibilità venuta meno con la legge n. 91 del 1992, al fine di evitare possibili mancanze di rispetto della volontà della persona del coniuge straniero, come rileva B. Nascimbene, *Note introduttive*, in Aa.Vv. Legge 5 febbraio 1992, n. 91. *Nuove norme sulla cittadinanza, Nuove leggi civ. comm.*, 1993, p. 9.

Un'ipotesi questa pure, che risulta indimostrata e che potrebbe trovare debole avallo, al più, nell'assenza di spazi, nella modulistica ministeriale di riferimento, per la firma o per le dichiarazioni del rappresentante legale.

Quella del principio inespresso perché scontato è però un'ipotesi obiettivamente indebolita – oltre che, sia pure indirettamente, dal già richiamato precedente normativo di cui all'art. 3, co. 2, della legge n.123/1983 – dalla lettura di normative nazionali particolarmente prossime al nostro ordinamento nelle quali la sostituzione da parte del rappresentante legale è esplicitamente regolata.

È disciplinata, ad esempio, nel Code de la nationalité belga, ove l'art.7 dispone che «les personnes qui sont incapables en raison d'une déficience mentale sont représentées, pour accomplir des actes juridiques en matière de nationalité, par leur représentant légal. Les personnes pourvues d'un administrateur peuvent être représentées par ce dernier»³¹.

Anche la legge tedesca, recentemente novellata, prevede che lo straniero incapace possa divenire cittadino, al pari degli altri, se dispone di un rappresentante legale³².

Quanto alla Francia, il code civil, all'art. 17-3, disciplina la richiesta di acquisto della cittadinanza formulata dal minore infra-sedicenne, oppure dal minore almeno sedicenne il quale presenti un'alterazione delle facoltà mentali o corporali tale da impedire "l'expression de la volonté".

In tali casi «l'empêchement est constaté par un certificat délivré par un médecin spécialiste choisi sur une liste établie par le procureur de la République. Ce certificat est joint à la demande»; e nel caso in cui l'interessato sia già posto sotto tutela, ai fini della domanda della cittadinanza «sa représentation est assurée par le tuteur autorisé à cet effet par le conseil de famille».

Riferendosi espressamente al minore almeno sedicenne, solo in apparenza il code civil dimentica la questione della rappresentanza legale dello straniero già adulto. Di certo avrebbe potuto mostrare maggiore attenzione, ma a tale dimenticanza testuale non corrisponde affatto una volontà di esclusione, essendo anche l'incapace adulto un soggetto "almeno sedicenne".

È quanto confermato senza esitazioni dalla disciplina di attuazione delle norme sulle naturalizzazioni, sul riacquisto e sulla rinuncia alla cittadinanza, ove viene data istruzione ai funzionari addetti, nel caso in cui la domanda sia formulata da un incapace, di non riceverla se non vi sia il suo rappresentante legale, essendo obbligo dell'ufficio di pretendere dal rappresentante che firma la domanda che produca «le jugement l'autorisant à agir en lieu et place de l'incapable»³³.

Quanto al Portogallo, la figura del figlio già adulto ma incapace è esplicitamente considerata nell'attuale testo dell'art. 2 della legge sulla cittadinanza³⁴, a termini del quale «os filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa

31. Nel testo comprensivo delle ultime modifiche al codice, risalenti al 29 marzo 2024.

32. Si vedano, per un quadro d'insieme, art. 5.4; sez. 8.1.1; art.10.1; e art.15.4 della legge sulla cittadinanza del 22 luglio 1913, come modificata dall'articolo 1 della legge del 22 marzo 2024 (Gazzetta ufficiale federale I n. 104).

33. Le direttive ministeriali si assicurano anche che i funzionari francesi segnalino i casi in cui l'invalidità dell'interessato, sia egli capace di intendere o di volere oppure no, sia stata riconosciuta dalle forze armate (al fine evidentemente di dare rilievo al trascorso contributo del richiedente alla difesa armata del Paese) o sia derivata dall'esercizio di un'attività professionale svolta in Francia. Così Min. de l'emploi et de la solidarité e Min. de l'intérieur, circulaire DPM n 2000-254, 12.5. 2000 relative aux naturalisations, réintégrations dans la nationalité française et perte de la nationalité française, Sez B, n. 1 e n. 3.

34. La Lei da nacionalidade, n. 37 del 1981, su cui già il commento di M. Ramos, *Portogallo*, in *Nationality Laws in the European Union*, a cura di B. Nascimbene, Milano, Giuffrè, 1996, p. 613.

podem também adquirir-la, mediante declaração», ove è chiaro, pur senza che venga precisato, che l'incapace non potrebbe formulare alcuna dichiarazione se non mediante la sua sostituzione con il rappresentante legale.

La norma lusitana potrebbe forse suggerire al legislatore italiano una modifica equivalente, mettendo fine all'esclusione dal disposto dell'art. 14 dei figli con disabilità conviventi di cui sia stata dichiarata l'incapacità, o che siano comunque beneficiari dell'amministrazione di sostegno da parte dei genitori, a fronte peraltro dell'equiparazione, ad opera dell'art. 337-*septies* c.c., dei figli portatori di disabilità con quelli ancora minorenni ai fini del diritto al mantenimento.

Last but not least, la disciplina spagnola ci fornisce un quadro disciplinare ben articolato riguardo all'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero incapace di intendere e di volere (dopo la modifica, con la Ley 8/2021 del 2 giugno 2021, agli articoli del codice civile che trattano la materia).

Si dispone infatti, all'art. 20 codice civile, che la dichiarazione di opzione possa essere formulata «por el propio interesado, asistido por su representante legal, cuando aquél sea mayor de catorce años»³⁵, mentre riguardo all'acquisto della cittadinanza per residenza, la domanda potrà essere presentata, ai sensi del successivo art. 21, dal rappresentante legale dell'incapace, a condizione di averne previamente ottenuto autorizzazione all'esito di un procedimento di volontaria giurisdizione.

Sul piano sostanziale è poi interessante osservare il particolare favore del legislatore spagnolo nei riguardi dei soggetti incapaci autorizzati, ai sensi dell'art. 22, a richiedere la cittadinanza dopo due anni di residenza legale in Spagna, contro i dieci anni previsti nell'ipotesi ordinaria. I due anni sono inoltre ridotti a uno solo nel caso in cui l'interessato sia stato sottoposto a tutela, curatela con potere di rappresentanza, custodia o affidamento da parte di un cittadino o di un'istituzione spagnoli per almeno due anni consecutivi, «incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud». Quanto al giuramento, ai sensi dell'art. 23 questo deve essere obbligatoriamente reso dallo straniero almeno quattordicenne ma solo se capace rispetto a tale adempimento³⁶.

Diversi legislatori nazionali (e tra essi i Paesi a noi più prossimi culturalmente) riconoscono dunque il diritto a richiedere la cittadinanza dei soggetti incapaci; anche se non sempre, come nel caso del Portogallo, tale diritto è esplicitamente affermato riguardo a qualsiasi ipotesi di acquisto³⁷.

Si tratta peraltro di epifanie normative che, particolarmente in Spagna, hanno contraddetto solo di recente l'opinione, in passato ben diffusa, del carattere personalissimo della volontà di acquisto della cittadinanza, riguardo alla quale prima di tali modifiche

35. La norma va letta considerando l'abbandono nel lessico del legislatore del concetto di incapace e di incapacitazione, in favore di uno sbilanciamento lessicale sulle misure legali di sostegno alla persona con disabilità, sicché anche la norma in commento va intesa considerando la possibilità che l'assistenza del rappresentante legale si declini in una sua sostituzione nell'atto dichiarativo, per via della totale assenza di capacità di volere del rappresentato, analogamente a quanto consentito in Italia dall'art. 404 c.c., ove peraltro si parla di persona genericamente assistita – e non più specificamente rappresentata – dall'amministratore di sostegno.

36. Per un commento alla disciplina spagnola attualmente vigente cfr. A. Moreno Sanchez-Moraleda, *El derecho de adquirir y cambiar de nacionalidad Española por las personas extranjeras con discapacidad*, in *Cuadernos de derecho transnacional*, 2022, 2, p. 643 ss.

37. È anche il caso della Grecia, il cui codice della cittadinanza all'art. 1-*ter* dispone che «in caso di minore straniero con invalidità certificata da un ente pubblico competente pari o superiore all'80% la cittadinanza per *ius scholae* può essere acquisita anche in assenza del percorso scolastico altrimenti richiesto, accettando in sua vece «certificati per l'erogazione di servizi di assistenza specialistica e interventi di riabilitazione psicosociale o terapeutica da almeno nove anni».

legislative gli incapaci di intendere e di volere si ritenevano sempre esclusi dalla presentazione della relativa istanza senza possibilità di sostituzione da parte del rappresentante legale, soprattutto dopo la soppressione, nel 1954, della possibilità per l'esercente la potestà sul minore di formulare nei casi previsti l'opzione per la cittadinanza spagnola nel suo interesse³⁸.

In Spagna quindi la riferita riforma del 2021 è stata approvata con la consapevolezza del cambiamento che avrebbe prodotto e con l'obiettivo dichiarato di adeguare la disciplina spagnola dell'acquisto della cittadinanza da parte delle persone con disabilità alle norme del diritto internazionale e in particolare a quelle sui diritti delle persone con disabilità, nella presupposizione che senza tale adeguamento non vi fosse altrimenti modo di rispettare lo standard fissato dalla Comunità internazionale a questo riguardo.

4. Le dichiarazioni in materia di cittadinanza nella teoria degli atti personalissimi

Non pare, anche sulla base della comparazione, che il silenzio del nostro legislatore possa essere spiegato con la convinzione di un assetto del diritto oggettivo così scontato da non avere bisogno di essere esplicitato. Sembra piuttosto verosimile l'ipotesi di una lacuna, da colmare in via interpretativa mediante il rinvio alla disciplina riguardante l'attività giuridica del (o in nome del) soggetto incapace, in merito alla quale si pone principalmente la questione dell'afferenza o meno delle dichiarazioni sulla cittadinanza alla controversa categoria degli atti personalissimi³⁹.

Detta disciplina è stata oggetto, negli ultimi anni, di nuove e notevoli acquisizioni sia sul piano disciplinare che su quello, ugualmente rilevante, dell'interpretazione delle norme alla luce della legalità costituzionale, con particolare riguardo, ai nostri fini, agli articoli 2 e 3 Cost., ma anche data, per effetto degli articoli 10, 11 e 117 della Carta, altresì dalle fonti del diritto internazionale e dell'Unione europea⁴⁰.

L'indagine del civilista al riguardo è dunque essenziale anche al fine di valutare l'appartenenza o meno delle dichiarazioni volte a mutare lo *status civitatis* del dichiarante alla categoria degli atti personalissimi, nella consapevolezza che, riguardo alla questione in oggetto, il tema riguarda la "capacità civile" del soggetto "nel" diritto pubblico e non invece quello della capacità "di" diritto pubblico⁴¹.

Anticipando le conclusioni cui si arriverà alla fine del paragrafo, può osservarsi come riguardo alla gestione da parte di altri degli interessi delle persone ritenute incapaci di compiere da se stesse i relativi atti possano distinguersi tre diverse categorie di atti: a) quelli a contenuto patrimoniale, riguardo ai quali la sostituibilità della volontà del rappresentante legale a quella, "non pervenibile", dell'incapace nel compimento dell'atto conosce la sua massima estensione pure in relazione alla massima incapacitazione del rappresentato, trovando però un limite funzionale nell'ascolto dell'incapace stesso e dunque nella sua

38. In tal senso la Resolucìon de la Direccìon de Registros y del Notariado, 18.9.1986, in Boletìn de informaciòn del Ministerio de justicia, n. 31, 1986, p. 70 ss.

39. Così come si pone, una volta esclusa o relativizzata tale afferenza, la natura dell'attività svolta da altri in sostituzione oppure con il soggetto incapace di intendere e di volere o comunque caratterizzato da una più fragile capacità. Su cui M.G. Bernardini, *La capacità vulnerabile*, Napoli, 2021, *passim*; Id, *L'ambigua capacità. Riflessioni minime sulla rinnovata attualità di un dibattito*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2020, 1, p. 43 ss.

40. Secondo la nota formulazione di metodo insegnata da Perlingieri. Tra i molti suoi scritti per la formazione del giurista cfr. P. Perlingieri, *L'interpretazione giuridica e i suoi canoni. Una lezione agli studenti della Statale di Milano*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, p. 432 ss.

41. Secondo la classica differenziazione, su cui, tra gli altri, C. Lavagna, *Capacità di diritto pubblico*, cit., p. 85.

residua capacità di volere; b) gli atti a contenuto esistenziale, nei quali la sostituibilità dell'incapace è da ammettere solo se funzionale allo scopo di consentirgli il godimento di diritti personali e di usufruire quindi di effetti per lui vantaggiosi⁴², pur sempre tenendo conto della residua o fragile volontà dell'incapace⁴³ o della sua cosiddetta volontà biografica⁴⁴; c) attività per le quali è richiesta un'autorizzazione o una legittimazione basata sull'esame delle qualità personali del richiedente, per le quali non è in generale prevista la possibilità di sostituzione nel compimento degli atti propedeutici a tali autorizzazioni o concessioni.

Ciò premesso, è ora opportuno che l'indagine sul carattere personalissimo o meno delle dichiarazioni in materia di cittadinanza muova dalle fattispecie disciplinate dallo stesso legislatore come atti personalissimi, per poi considerare l'esistenza di elementi comuni idonei a consentire di riconoscere l'appartenenza o meno alla categoria dei diritti esercitabili solo dall'interessato, senza possibilità di sostituzione, di fattispecie per le quali il legislatore non abbia espressamente posto il divieto di sostituibilità; divieto senza il quale al compimento dell'atto in questione, incluso quello normalmente non delegabile, può generalmente ritenersi legittimato il rappresentante legale dell'incapace nel suo interesse.

Ebbene, muovendo dai casi tipizzati dal legislatore al fine di individuare i tratti comuni eventualmente riferibili anche a casi non tipizzati, troviamo tra i più emblematici quello della confessione e del giuramento, entrambi caratterizzati intrinsecamente dall'impossibilità della sostituzione, l'uno, la confessione, perché riguardanti verità di cui è esclusivamente depositario il dichiarante riguardo a propri comportamenti e a fatti personali, il cui disvelamento è un atto sfavorevole al suo autore; l'altro, *ex art. 2737 c.c.*, riguardante dichiarazioni di scienza comunque produttive di gravi responsabilità, la cui assunzione non è ovviamente delegabile ad altra persona.

Diverso, benché omonimo, è poi l'altro giuramento, quello cosiddetto di fedeltà, ad esempio nel momento in cui si assumono talune cariche o pubblici uffici, o, appunto, si diviene cittadini⁴⁵, dal quale, come è noto, l'incapace è esonerato, non potendo ovviamente esserne sostituito nel compimento. Si tratta dunque di atti certamente personalissimi che riguardano nel loro oggetto il sentimento e l'impegno individuale della persona chiamata a renderlo al fine di vincolarla moralmente⁴⁶.

Collocato a spiovere tra le dichiarazioni di scienza e il negozio giuridico, il riconoscimento del figlio è anch'esso un atto personalissimo di assunzione della

42. Cfr. già G. Lisella, *Persona fisica*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, Napoli, Esi, 2012, p. 300 s. il quale traccia il confine tra gli atti personalissimi (per i quali non possono venire in evidenza motivi di opportunità apprezzabili da altri e dunque non consentono per questa ragione la sostituzione dell'interessato) e atti a contenuto esistenziale i quali, pur essendo di natura non patrimoniale, comunque si prestano ad essere oggettivamente valutati «sotto il profilo della convenienza in relazione agli interessi del beneficiario».

43. Tra i molti suoi contributi al riguardo, cfr. P. Cendon, *La tutela civilistica dell'infermo di mente*, in *La riforma dell'interdizione e dell'inabilitazione*, a cura di S. Patti, Milano, Giuffrè, 2002, p. 35 ss.

44. Si noti, al riguardo, che l'art.12.4 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità valorizza esplicitamente le preferenze della persona precedenti al successivo stato di incapacità. Sul punto cfr. P. Franzina, *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, Padova, Cedam, 2012, p. 53 ss.

45. Come osservato da P. Grossi, *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 154, la più fondata ragione, in prospettiva storica, del giuramento richiesto allo straniero per l'acquisto della cittadinanza risiede certamente nella «maggiore cautela ispirata al tradizionale sospetto che l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione ha sempre suscitato» e trova dunque la sua implicita premessa nella maggiore capacità di infedeltà di cui il cittadino di origine straniera è sospettabile.

46. Come a suo tempo ben chiarito da G. Lombardi, *Giuramento (dir. pubbl.)*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, Torino, Utet, 1961, p. 956 ss.

responsabilità genitoriale, che è infatti impedito all'interdetto, principalmente sulla base del rischio che tale responsabilità non sia opportuna o non sia dovuta⁴⁷. Ma il carattere personalissimo dell'atto di riconoscimento ha un suo pur indiretto limite di efficacia nella disciplina delle azioni di stato, mediante le quali non è solo possibile accertare la filiazione in mancanza di riconoscimento ma anche impugnare nell'interesse dell'incapace il riconoscimento da lui fatto nonostante l'interdizione⁴⁸; o fatto anche prima di divenire incapace, o essere incapacitato, in quanto non veritiero, in ragione del preminente interesse di quest'ultimo e dell'ordinamentale *favor veritatis*⁴⁹.

Diverso, ancora, è il caso dell'assenso/dissenso al riconoscimento da parte del figlio ultraquattordicenne, signore indiscusso, mediante la sua insindacabile dichiarazione, dell'efficacia del riconoscimento già compiuto dal suo autore, senza però condividere con esso il carattere di atto personalissimo.

Non esente da contraddizioni nella sua attuazione disciplinare⁵⁰, la *ratio legis* del potere di assenso/dissenso del figlio almeno quattordicenne di cui all'art. 250, co. 2 (così come, nel previgente testo, l'assenso del figlio almeno sedicenne di cui al co. 4) sta, per un verso nella necessità di non dare efficacia a riconoscimenti pregiudizievoli al figlio, o comunque incompatibili con il suo sentimento identitario, e per altro verso nella valorizzazione della sua capacità di autodeterminazione, in passato legalmente presunta alla soglia dei sedici anni, oggi a quella di quattordici. Si tratta, come è evidente, di una *ratio* potenzialmente ambivalente la cui sintesi dipende dalla capacità di valutazione dell'autore dell'atto di autorizzazione o di diniego.

In assenza di una espressa volontà legislativa al riguardo, e in considerazione della duplice *ratio* ora brevemente richiamata, deve condividersi l'opinione espressa in dottrina riguardo alla necessità dell'intervento sostitutivo del tutore nel caso di incapacità del figlio interdetto giudiziale⁵¹, mentre si ritiene validamente prestato l'assenso o il dissenso del figlio inabilitato, e quello del figlio sottoposto ad amministrazione di sostegno senza prescrizioni che lo rendano incapace rispetto a tale specifico atto⁵². Quanto all'assenso

47. Emblematica la motivazione con cui il giudice del merito, sostituendo la misura dell'interdizione in atto con quella dell'amministrazione di sostegno, ha precisato che ciò avrebbe altresì consentito l'impugnazione del riconoscimento del figlio nato fuori dal matrimonio da parte dell'amministrato, trattandosi di atto personalissimo che «può legittimamente essere compiuto dal beneficiario di amministrazione di sostegno senza la necessità di assistenza da parte dell'amministratore». Uno stralcio della decisione (Trib. di Pavia, sez. II, n. 1078 del 2023) è richiamata dal *Primo rapporto annuale* di Human Hall, *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità*, Anno 2023, a cura di G. Arconzo e S. Bissaro, p. 63, di imminente pubblicazione sul sito <https://humanhall.unimi.it/i-progetti/inclusione-delle-persone-con-disabilita/>.

48. Cfr. A. Gorgoni, *Il rapporto di filiazione*, in *Diritto civile minorile*, a cura di A. Cordiano e R. Senigaglia, Napoli, Esi, 2024, p. 122 ss.

49. Cfr. F. Anelli, *Il nuovo sistema di protezione delle persone prive di autonomia*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 4241.

50. Il riferimento è alla ritenuta insostituibilità del genitore dell'infraquattordicenne (sconosciuto, venuto meno o privato della responsabilità genitoriale) con il tutore di quest'ultimo nella legittimazione a negare il consenso nell'interesse del minore, oltre che alla opportuna ma purtroppo ignorata precisazione da parte del legislatore riguardo al caso dell'incapacità del figlio di esprimere un consapevole assenso o dissenso.

51. Apparentemente in senso contrario l'*obiter dictum* espresso in motivazione da Cass. civ., sez. I, 30.7.2014, n.17277, secondo la quale «Il figlio tutela in via esclusiva e vincolante il proprio *status*, sul presupposto che superato il quattordicesimo anno di età, egli sia in grado di valutare i vantaggi o i pregiudizi dell'acquisto dello stato di filiazione: il potere di assentire al riconoscimento è esso stesso proiezione della personalità del titolare, ed il relativo atto è da considerare atto personalissimo, che non richiede conferme o verifiche».

52. In tal senso M. Dogliotti, *La nuova filiazione fuori del matrimonio: molte luci e qualche ombra*, in *Fam. dir.*, 2014, p. 485.

eventualmente espresso dall'incapace di fatto, lo si ritiene annullabile secondo le regole comuni⁵³.

Sarebbe infatti del tutto irragionevole costringere il tutore o l'amministratore di sostegno del soggetto incapace di intendere e di volere, cui effettivamente quel riconoscimento convenga ma che non abbia la capacità di assentirlo personalmente, ad agire per la dichiarazione giudiziale di paternità pur a fronte, paradossalmente, della volontà di riconoscimento già palesata dall'autore del riconoscimento. Così come sarebbe irragionevole lasciare il figlio incapace di intendere e di volere e dunque altresì incapace di dissentire alla mercè di un atto di riconoscimento opportunisticamente motivato e a lui pregiudizievole, senza la possibilità che alcuno possa dissentire o opporsi in sua vece.

Altre due figure di atto personalissimo nell'ambito del diritto patrimoniale resistono, pur se talvolta criticate per questa loro caratterizzazione, almeno finché puntualmente presidiate dalla legge: il testamento e la donazione⁵⁴, in quanto atti al tempo stesso necessariamente idiosincratici ma anche attributivi ad altri, senza alcun vantaggio economico per l'autore dell'atto, delle proprie ricchezze (producendo il primo il mancato arricchimento degli eredi legittimi e la seconda l'impoverimento del donante).

Quanto al versante dei negozi familiari, è certamente considerato atto personalissimo il matrimonio, per il quale la generalizzata incapacità di agire derivante dall'interdizione, a prescindere dalla situazione esaminata in concreto, è stata in passato oggetto di dubbi di incostituzionalità⁵⁵ e pare altresì in contrasto con l'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo⁵⁶, nonché con l'art. 23 della Convenzione del 2006 sui diritti delle persone con disabilità.

Ma il vero è che, con il prevalere del ricorso alle amministrazioni di sostegno rispetto ai casi di interdizione⁵⁷, il tema oggi ha prevalentemente mutato terreno, divenendo oggetto della valutazione del giudice tutelare nel dare contenuto al decreto di apertura o di modifica dell'amministrazione di sostegno, in applicazione dell'art. 411 c.c., e dunque consentendo al giudice sia di impedire eccezionalmente il matrimonio, salvaguardando nel contempo ampi

53. Cfr. G. Ferrando *La filiazione naturale e la legittimazione*, in *Trattato Rescigno*, 4, III, Torino, Utet, 1997, p. 150.

54. Almeno nel caso della donazione pura; e fatta salva la capacità di donare del beneficiario dell'amministrazione di sostegno nel caso in cui non sia a ciò impedito dal decreto di amministrazione, come definitivamente ribadito anche da Corte cost. 10.5.2019, n. 114. Sul punto le osservazioni di G. Bonilini, *Il beneficiario di amministrazione di sostegno ha, come regola, la capacità di donare*, in *Fam. dir.*, 2019, p. 745 ss.; M.N. Bugetti, *La Corte costituzionale conferma la sussistenza della capacità di donare del beneficiario dell'amministrazione di sostegno*, in *Corr. Giur.*, 2019, p. 885 ss.; A. Venchiarutti, *Il dono del beneficiario di amministrazione di sostegno*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, p. 978 ss.; F. Proietti, *Amministrazione di sostegno e capacità di donare: un intervento "cauto", ma efficace?* in *Giur. cost.*, 2019, p. 1385 ss.

55. L'inaccessibilità al matrimonio dell'interdetto fu anzi uno dei luoghi di prima elaborazione della critica all'incapacitazione generalizzata nell'ambito degli atti esistenziali. Critica che si espresse anche nel rilievo di incostituzionalità della norma. Si veda al riguardo P. Perlingieri, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino-Napoli, Esi, 1972, p. 412; C.M. Bianca, *La protezione giuridica del sofferente psichico*, in *Riv. dir. civ.*, 1985, I, p. 31 ss.; P. Zatti, *Oltre la capacità*, in *Follia e diritto*, a cura di G. Ferrando e G. Visintini, Torino, 2003, p. 129; G. Lisella, *Interdizione per infermità mentale e situazioni giuridiche esistenziali*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, p. 773 ss. Ritiene invece legittimo l'art. 85 c.c. A. De Cupis, *Ancora sul matrimonio dell'interdetto per infermità di mentale*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, II, p. 529 ss.

56. Cfr., infatti, Corte EDU, sez V, 25.10.2018, n. 37646/13, *Delecolle c. Francia*, ove il richiamo alla necessità che l'eventuale impedimento al matrimonio costituisca una limitazione non arbitraria e proporzionata al caso concreto.

57. Benché da molti se ne auspicasse l'abolizione, l'interdizione è a tutt'oggi vigente e, secondo il *Primo rapporto annuale* di Human Hall, *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità*, Anno 2023, a cura di G. Arconzo e S. Bissaro, p. 63 ss. (di prossima pubblicazione sul sito dell'Osservatorio) essa riguarda ancora una quota non irrilevante delle pronunce di incapacitazione, sia riguardo ai procedimenti promossi dai familiari che riguardo a quelli promossi dal Pubblico ministero, anche in connessione a procedimenti penali che rilevino la non imputabilità dell'autore del reato.

spazi di capacità di agire, sia, come di norma, di non impedirlo, pur limitando ove occorra la capacità di agire dell'amministrato in altri ambiti⁵⁸.

Sembrano avere perso, invece, il carattere necessario di atti personalissimi sia la domanda di separazione personale⁵⁹ sia quella di divorzio⁶⁰; e ciò al fine di preservare gli interessi sia esistenziali che patrimoniali del coniuge divenuto incapace, potendo gli atti introduttivi di tali procedimenti rivelarsi necessari al fine di proteggerne la dignità e i beni dal persistere di un legame coniugale asimmetrico e iniquo. È dunque condivisibile la riconduzione di tali atti tra quelli che il rappresentante legale può svolgere per la cura della persona di cui all'art. 357 c.c.⁶¹.

Come già emerge dalle precedenti considerazioni riguardo al matrimonio, parallelamente al contenimento, se non all'erosione, dell'area degli atti personalissimi nel diritto patrimoniale osserviamo nel diverso ambito degli atti giuridici a contenuto non patrimoniale una tendenza alla valorizzazione della volontà fragile di soggetti incapaci legalmente di agire per ragioni legate all'età o alla disabilità, riguardo ai quali la valutazione del rappresentante legale non è prevista oppure, quando richiesta, ha come funzione quella di sostenere, o di vigilare senza contraddire, la volontà pur fragile del diretto interessato, come nei casi delle scelte di cura, dell'assenso del minore all'adozione, delle pratiche di contraccezione e di interruzione della gravidanza, della sperimentazione dei farmaci, delle scelte del minore in materia di libertà religiosa⁶².

Ciò accade in forza del riconoscimento normativo oppure giudiziario del diritto del minore o dell'adulto vulnerabile a decidere o almeno a prendere parte alle decisioni riguardanti la sua sfera esistenziale e il proprio benessere, nonché del suo diritto di inclusione nella società. Emblematica è la disciplina del diritto di voto delle persone incapaci di agire⁶³, introdotta con la c.d. riforma Basaglia⁶⁴, anche perché attinente alla sfera

58. Proprio sul tema della capacità di volere il matrimonio permane una rilevante differenziazione tra l'ordinamento canonico, applicabile al matrimonio concordatario, e quello civile. Ne sono recente dimostrazione Cass. civ., sez. I, ord. 11.10.2023, n. 28307 e n. 28409. Va più in generale osservato che, anche ove impedito dal giudice tutelare, il matrimonio dell'amministrato non è comunque impugnabile da chiunque vi abbia interesse ma solo a tutela dell'amministrato. Al riguardo cfr. L. Olivero, *Incapacità e libertà matrimoniale tra dignità della persona e interessi familiari*, nota a Cass., 11.5.2017, n. 11536, in *Giur. it.*, 2018, p. 310 ss.; nonché L. Balestra, *Gli atti personalissimi del beneficiario dell'amministrazione di sostegno*, in *Famiglia*, 2005, p. 668.

59. Un tempo senz'altro collocato dalla dottrina tra gli atti personalissimi (così A. Falzea, *Capacità (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VI, Milano-Varese, Giuffrè, 1960, p. 17). Sulle ragioni del superamento di questo precedente orientamento cfr. F. Anelli, *La separazione e il divorzio dell'infermo di mente*, in *Fam. dir.*, 2008, p. 280 ss.; G.F. Basini, *Sulla separazione e sul divorzio della persona priva della capacità di agire*, in *Fam. dir.*, 2020, p. 71 ss.

60. Così Cass., 6.3.2019, n. 6512; nonché già Cass., sez. I, 21.7.2000, n. 9582, in *Giust. Civ.*, 2001, p. 2751, con nota di G. Cicchitelli, *La capacità dell'interdetto di esercitare le azioni relative allo status coniugale*; in *Fam. dir.*, 2000, p. 622; nonché in *Dir. fam.*, 2001, p. 1404 ss., con nota di G. Grazioso, *Sulla legittimazione attiva e la rappresentanza processuale dell'interdetto infermo di mente in relazione all'azione di divorzio*.

61. P. Zatti, *I diritti e i doveri che nascono dal matrimonio e la separazione dei coniugi*, in *Trattato Rescigno*, III, Torino, Utet, 1982, p. 92.

62. Così M. Piccinni, *La persona fisica*, in *Trattato Iudica-Zatti*, a cura di C.M. Mazzoni e M. Piccinni, Milano, Giuffrè, 2016, p. 403.

63. Tradizionalmente nelle società democratiche del secolo scorso il diritto di voto recava in sé come ostacolo legale al suo esercizio l'incapacità di agire, definita dalla correlativa disciplina e dalla dottrina pubblicistica come l'incapacità civile, distinta dall'incapacità di fatto. Cfr., ad esempio, C. Lavagna, *Capacità di diritto pubblico*, cit., p. 85.

64. Si veda l'art. 11, l. n. 180 del 1978, il quale, abrogando l'art. 2 n. 1 e l'art. 3 del d.p.r. 20 marzo 1967, n. 233, attribuì agli interdetti e agli inabilitati la capacità elettorale, purché, secondo l'opinione ad oggi prevalente, in grado di comprendere il significato in sé dell'atto, a prescindere però dall'esame sulla capacità di discernimento nell'indirizzo del voto. Cfr. Tar Campania, Salerno, sez. I, 23.9.2015, n. 2057, nonché Tar Molise, 28.12.1990, n. 346.

pubblicistica dell'attività della persona, al pari dell'acquisto della cittadinanza, di cui il voto costituisce un atto di esercizio fondamentale⁶⁵.

Nel ripercorrere le ragioni del complessivo ridimensionamento della categoria degli atti personalissimi troviamo un primo spunto interpretativo su di essi che ci è certamente utile per affrontare la più specifica questione riguardante le dichiarazioni di volontà in materia di cittadinanza: quello secondo cui gli atti personalissimi, in quanto deroganti al principio generale della capacità giuridica della persona fisica, non possono essere riconosciuti come tali se non in forza: a) o di una chiara indicazione della legge in tal senso o b) almeno, di una indiscutibile necessità logica pur non espressa dal legislatore; e comunque in assenza di un interesse oggettivamente percepibile dell'incapace al compimento dell'atto stesso da parte del suo rappresentante legale.

Una conclusione questa che si pone in termini antitetici rispetto all'idea di una categoria concettuale i cui tipi, anche quando non ricompresi tra i casi espressamente previsti dalla legge, sarebbero riconoscibili in ragione del carattere personale dell'interesse sotteso all'atto, sicché riguardo ad essi la possibilità di sostituzione del diretto interessato nel compimento dell'atto qualora egli ne risulti incapace, costituirebbe un'eccezione alla regola che dovrebbe sempre essere specificamente prevista dalla legge⁶⁶.

Sono diverse le ragioni di diffidenza verso questa seconda opzione interpretativa, tra le quali (oltre alla constatabile ampiezza e varietà dei casi espressamente previsti che si vorrebbe individuare come eccezionali rispetto alla normale insostituibilità del soggetto incapace di compiere atti personalissimi) v'è pure l'esigenza di individuare, per dare senso alla ristretta area dei pochi casi davvero riconducibili alla categoria unificante degli atti personalissimi, una ragione di protezione del soggetto incapace che non ne mortifichi né gli interessi oggettivamente percepibili né, per quanto possibile, la dignità personale e sociale, in spregio alla regola – questa sì davvero generale – della legittimazione del rappresentante legale a curare gli interessi del rappresentato.

Già prima della sentenza n. 258 del 2017 della Consulta⁶⁷, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 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, parte della dottrina aveva osservato la contraddizione che sarebbe derivata dall'impedire al rappresentante legale di cooperare con il soggetto protetto o di sostituirlo nelle dichiarazioni inerenti l'acquisto della cittadinanza rispetto alla funzione stessa da riconoscere agli istituti della rappresentanza necessaria e in particolare all'amministrazione di sostegno, da rinvenirsi nella protezione del beneficiario da effetti pregiudizievoli, senza

65. Sulla volontarietà e consapevolezza del voto politico cfr. R. Caterina, *Una città nella città. Il Cottolengo di Italo Calvino*, in [Politica.eu](#), 2015, 1, p. 2 ss.

66. In tal senso Cass. civ., sez. I, 21.7.2000, n. 9582, cit., che tuttavia, come s'è appena visto, individua la norma di autorizzazione dell'agire del sostituto, altrimenti mancante, attraverso l'*analogia legis*.

67. Corte cost., 7.12.2017, n. 258, su cui, tra gli altri, C. Domenicali, *La "doppia inclusione" dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *Forum quad. cost.*, (27 marzo 2018); P. Addis, *Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza (osservazioni a Corte cost., sent. 258/2017)*, in [Consulta online.it](#) 2018, II, p. 440. S. Rossi, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; G. Arconzo, *La condizione giuridica delle persone straniere con disabilità. Percorsi di ricerca nella prospettiva delle discriminazioni multiple*, in questa *Rivista*, n. 3.2022, p. 151 ss.

per questo impedirgli di acquisire gli effetti favorevoli derivanti da un'attività giuridica vantaggiosa⁶⁸.

Oggi a quelle ancor valide considerazioni si aggiunge certamente una maggiore consapevolezza che tra le funzioni degli istituti di sostegno alle persone incapaci, o caratterizzate da una capacità particolarmente vulnerabile, in dialettica con l'esigenza non eludibile (anche se non unica e quindi bilanciabile) della protezione da effetti giuridici e in particolare giuridico-patrimoniali svantaggiosi, v'è quella di valorizzarne, specialmente nell'ambito dei diritti della personalità, le aspirazioni che essi siano in grado di esprimere, o che abbiano avuto modo di esprimere precedentemente al loro successivo stato di incapacità, il che per un verso limita la sfera di azione del rappresentante legale, funzionalizzandola rispetto agli interessi esistenziali del soggetto tutelato, ma per altro verso l'allarga rendendolo competente a proteggere e quindi nel limite del possibile a realizzare quegli interessi personali che altrimenti sarebbero rimasti destinati al nulla, a causa dell'incapacità del diretto interessato di dare loro espressione giuridicamente rilevante.

Particolarmente emblematica di questa duplice funzione della rappresentanza legale dell'adulto (in varia misura) incapace di un'autonoma affermazione del proprio interesse è la disciplina delle decisioni in materia di cura, per le quali proprio l'accentuazione del carattere personalissimo dell'esercizio del diritto ha portato per un verso ad affinare, ma non ad escludere, il ruolo svolto dal rappresentante legale, nonché a introdurre legislativamente l'utile figura del fiduciario⁶⁹, in aggiunta alla già prevista possibilità di designare, in previsione della propria futura incapacità, un amministratore di sostegno di propria fiducia dotandolo di indicazioni sulla cura della propria persona⁷⁰. A ciò si aggiunge, assieme oppure in alternativa, la possibilità di rafforzare, attraverso le d.a.t., la medesima tutela della volontà espressa dal soggetto anticipatamente alla propria incapacità di intendere e di volere⁷¹.

La tutela del soggetto incapace, o la cui capacità sia particolarmente vulnerabile, si è inoltre arricchita di un'altra funzione fondamentale riguardo al tema in esame (e diversa dalla precedente) la quale si incarica di assicurarne, nei limiti del possibile, la partecipazione piena alla società in cui vive.

Finalità questa cui certamente, in linea di principio, risulta coerente l'acquisizione della cittadinanza del Paese in cui il soggetto abbia stabilito la propria residenza e nel quale si è ormai radicato⁷².

Va al riguardo sottolineato che il diritto di partecipazione, lungi dall'esaurirsi nell'attivismo del soggetto, è da intendersi come diritto di "essere parte", cioè di essere incluso nella propria comunità di riferimento⁷³, sicché non è diritto che possa irragionevolmente discriminare le persone sulla base delle loro capacità individuale e proattiva di interazione, in quanto inerente in sé alla dignità umana, come ha avuto occasione

68. In tal senso, tra gli altri, I. Sforza, *Cittadinanza e disabilità. Giurisprudenza e dottrina a confronto*, in *Cult. Giur. e dir. vivente*, 2014, 1, p. 2, nonché P. Morozzo della Rocca, *Disabilità e capacità di volere nelle procedure di acquisto della cittadinanza*, in *Fam. dir.*, 2014, p. 47 ss.

69. Al riguardo cfr. G. Di Rosa, *La rete di prossimità e il ruolo del fiduciario*, in *Resp. medica*, 2019, 1, p. 49 ss.

70. Si veda Cass. civ., sez. I, 21.11. 2023, ord. n. 32219, commentata da G. Bonilini, *Amministrazione di sostegno e direttive impartite dal beneficiario*, in *Fam. dir.*, 2024, p. 802 ss.

71. Su cui cfr. R. Lenzi, *Disposizioni anticipate di trattamento ed effettività del consenso*, in *Notariato*, 2020, 2, p. 136 ss.

72. Come nota, a commento della sentenza della Consulta n. 258 del 2017, L. Paladini, *Disabilità e acquisto della cittadinanza - Diritto alla cittadinanza e tutela dei disabili, tra diritto interno e norme interposte*, in *Giur. it.*, 2018, p. 2614 ss.

73. Quali siano i criteri per definire la comunità di appartenenza è ovviamente questione preliminare rispetto al diritto di parteciparvi. Ma la disabilità del soggetto non può legittimamente costituire, né direttamente né indirettamente, una ragione di esclusione da tale appartenenza.

di osservare il Giudice delle leggi⁷⁴; e come del resto affermato nelle Carte dei diritti cui l'Italia aderisce⁷⁵.

Dai diversi formanti giuridici, incluso lo stesso legislatore, emerge dunque un percorso evolutivo alla cui stregua può oggi osservarsi che la rappresentanza legale dell'incapace, diversamente da quanto si riteneva in passato, può oggi ricomprendere qualsiasi atto sottostante a qualunque suo interesse, purché ragionevolmente apprezzabile dal rappresentante legale e, ove sia il caso, dal giudice tutelare (salvo i casi espressamente esclusi dalla legge, purché conforme a Costituzione)⁷⁶.

Poiché ciò che legittima (in quanto conveniente) l'agire del rappresentante legale è la sua corrispondenza al migliore interesse dell'incapace, valutabile sulla base di elementi oggettivi e non contraddetta dalla contraria volontà dell'interessato, è da ritenere che il caso dell'acquisto o meno della cittadinanza rientri pienamente in tale ambito di attività.

Va infatti osservato come l'acquisto della cittadinanza del Paese di residenza, oltre a corrispondere, di norma, a un bisogno esistenziale fondamentale di appartenenza della persona rappresentata⁷⁷, consenta il realizzarsi di notevoli effetti anche sul piano della sicurezza sociale e del welfare, nonché altri importanti effetti di carattere amministrativo (attribuendo tra l'altro il diritto di incolato e rendendo così impossibile nel futuro il venire meno del diritto di soggiorno) o riferibili al consequenziale *status* di cittadino europeo (*in primis* la libertà di circolazione e di stabilimento, magari per motivi di cura, nei diversi Paesi dell'Unione europea).

5. Se occorra o meno l'autorizzazione *ad hoc* del giudice tutelare all'acquisto della cittadinanza da parte dell'incapace

È stato osservato che gli importantissimi vantaggi sin qui sommariamente indicati potrebbero talvolta costare al neo-cittadino la perdita della cittadinanza originaria. Vi sono infatti Stati che non ammettono il possesso di più cittadinanze, sicché non può escludersi che in alcuni pur rari casi l'acquisto della cittadinanza italiana potrebbe non convenire al

74. Corte cost. 31.7.2020, n. 186, ha basato sul riconoscimento della pari dignità sociale di chiunque sia legittimamente membro della comunità dei residenti la dichiarazione di incostituzionalità della norma che impediva l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. La dignità sociale si radica dunque nell'essere parte della comunità, a prescindere da ogni altra valutazione sulle qualità caratterizzanti la persona (le condizioni personali e sociali di cui all'art. 3, co.1, Cost.).

75. L'art. 18, par.1 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è specificamente indirizzato a evitare che esse soffrano di un diverso trattamento, rispetto agli altri individui, in relazione alle vicende della cittadinanza, in armonia con il divieto antidiscriminatorio più generalmente contenuto nel precedente art. 4. Ma anche il diritto sovranazionale antidiscriminatorio conduce a tali conclusioni. Sul punto L. Paladini, *op. cit.*, p. 2617 ss.

76. Al riguardo, oltre agli autori già menzionati, F. Anelli, *Il nuovo*, cit., p. 4336, ove pure si individuava il limite della sostituibilità nella presenza o assenza di criteri di decisione fondati su razionalità e obiettiva convenienza, al fine di evitare che la privazione del potere di disporre si risolvesse in una parziale lesione della soggettività giuridica dell'individuo.

77. Come è noto, il Giudice delle leggi ha escluso che l'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero costituisca, pur in presenza di un rapporto effettivo con lo Stato, un diritto fondamentale (Corte cost., n. 490 del 1988). V'è tuttavia da chiedersi se detta qualificazione non debba più specificamente attribuirsi al più specifico caso dell'acquisto della cittadinanza del Paese di residenza da parte dello straniero che non abbia alcun rapporto vitale ragionevolmente recuperabile con lo Stato di cittadinanza formalmente posseduto, come nel caso del nato in Italia che non parli la lingua del Paese di origine e viva da molti anni nel Paese di cui vorrebbe essere cittadino. È questa la situazione, assai spesso, delle persone con disabilità nate o cresciute in Italia, il che pare ulteriormente giustificare l'affermazione della pertinenza ai diritti fondamentali del diritto (della persona con disabilità) a divenire cittadino pur non essendo in grado di espletare il giuramento, su cui S. Rossi, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017*, in *Forum quad. cost.* (10 dicembre 2017).

soggetto vulnerabile residente in Italia, specie se si profilasse un suo rientro nel Paese di origine, dove potrebbe allora ritrovarsi come straniero senza la possibilità di ridiventare agevolmente e per tempo cittadino⁷⁸.

Va inoltre ricordato come l'avvio di un procedimento di acquisizione della cittadinanza per iniziativa del rappresentante legale risulterebbe abusivo qualora contrastasse con la volontà espressa al riguardo dal soggetto tutelato o amministrato, ove questi sia in grado di esprimersi consapevolmente al riguardo. La direttiva inequivocabile del legislatore, al riguardo, è contenuta all'art. 410 c.c., espressione certamente di un principio generale nella materia⁷⁹, a termini del quale l'amministratore di sostegno deve informare il giudice tutelare in caso di dissenso con il beneficiario stesso e in caso di contrasto il giudice tutelare, interpellabile da una pluralità di soggetti, adotterà con decreto motivato gli opportuni provvedimenti verificando non solo il migliore interesse dell'amministrato in senso oggettivo ma il suo migliore interesse in ragione delle sue preferenze⁸⁰.

Di più, è stato sottolineato come il quesito sull'opportunità o meno di sostituire il diretto interessato incapace di intendere e di volere nella manifestazione di una dichiarazione di volontà dovrebbe essere giustificata dall'obiettivo di consentire alla volontà del soggetto vulnerabile (ove tale volontà sia percepibile) «di svelarsi al cospetto dell'ordinamento in termini di legittimità e di fedeltà», specie riguardo a scelte che coinvolgono profili rilevanti della sua esistenza⁸¹. E si è al riguardo sottolineata la peculiarità dell'attività del rappresentante legale nell'esercizio di diritti mediante atti che incidono sulla sua dimensione esistenziale, attività più vicina a quella di un assistente che deve ricostruire l'identità personale del rappresentato compiendo la medesima scelta che questi avrebbe compiuto se ne fosse capace che non una attività di rappresentanza libera da vincoli derivanti dalla sfera identitaria del rappresentato⁸².

Questa è in effetti la corretta postura della dottrina, recepita in linea di principio dallo stesso legislatore malgrado le distorsioni che la disciplina procedimentale, con particolare riguardo all'amministrazione di sostegno, non pare purtroppo in grado di impedire⁸³.

In questo ordine di considerazioni si colloca l'interrogativo se, data l'importanza in sé dell'atto col quale si avvia un procedimento in materia di cittadinanza, i cui effetti

78. Come nota, tra gli altri, R. Calvigioni, *L'illegittimità costituzionale del giuramento per la cittadinanza dello straniero incapace*, in *Fam. dir.*, 2018, p. 238, nt. 18.

79. Come nota tra gli altri C. Murgo, *Gli atti di disposizione non patrimoniali*, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 125.

80. Torna sul tema F. Viglione, *Mai più incapaci. Suggestioni spagnole per un nuovo diritto della disabilità*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2023, II, spec. p. 1168 ss.

81. I. Sforza, *op. cit.*, p. 2.

82. In tal senso, tra gli altri, A. Venchiarutti, *Assistenza psichiatrica e protezione civilistica della persona disabile. Ricorrenze e ipotesi di riforma*, in *Mat. storia cult. giur.*, 2020, I, p. 168.

83. L'esperienza sul piano applicativo va purtroppo mostrando le difficoltà del sistema e in particolare del controllo giurisdizionale, di contrastare le frequenti distorsioni della prassi tendenti all'obliterazione della personalità dell'amministrato e a pratiche di vera e propria privazione della libertà personale, in favore di una gestione patrimoniale semplificata, conveniente solo per imprese alberghiere del settore socio-sanitarie e per professionisti amministratori di sostegno confidenti soprattutto nella liquidazione dell'indennità di cui all'art. 379 c.c. reiterata per molti assistiti (sul punto sia consentito il rinvio a P. Morozzo della Rocca, *L'attività dell'amministratore di sostegno tra gratuità e onerosità*, nota a Trib. Ancona 14.6.2005, in *Fam. dir.*, 2006, p. 536 ss.). Emblematica, al riguardo, la vicenda che ha portato alla recente condanna dell'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU a causa di un internamento in una RSA di un anziano contro la sua volontà e con prescrizione di misure limitative delle sue relazioni personali con amici e parenti. Così Corte EDU, 6.7.2023, n. 46412/21, *Calvi e C.G. contro Italia*, nel commento di I. Giugni, *Ricovero coatto in RSA e rilevanza delle garanzie procedurali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1668 e di G. Savorani, *Flessibilità dell'amministrazione di sostegno e limiti alla discrezionalità del giudice nel conformare il provvedimento*, in *Fam. dir.*, 2024, p. 613 ss.

provvedimentali sono permanenti e irrevocabili, perché questo possa essere compiuto dal rappresentante legale occorra, pur in assenza di un dissenso con il “fragile volere” dell’incapace, una specifica autorizzazione del giudice tutelare.

Va al riguardo preliminarmente distinta la situazione del soggetto sottoposto a interdizione a motivo della sua capacità di intendere e di volere da quella del beneficiario dell’amministrazione di sostegno; nonché da quella dell’inabilitato, la cui parziale incapacità, secondo l’opinione largamente maggioritaria, non impedisce di compiere solitariamente atti giuridici nei quali prevalga il carattere personale, salva comunque la possibilità di compiere qualsiasi altro atto con l’assistenza assenziente del curatore.

Quanto all’interdizione, come è noto la sua disciplina, nonostante la vastità dei poteri e dei compiti del tutore, non si sofferma particolarmente su quella parte della sua attività che riguarda il compimento di atti non aventi direttamente un contenuto patrimoniale, tra i quali, pur essendo potenzialmente forieri di importanti effetti anche sul piano economico, rientrano certamente anche l’acquisto o la rinuncia alla cittadinanza.

Nessuno tra gli atti di questa categoria è dunque incluso nella lista di quelli sottoposti all’autorizzazione del giudice tutelare o del Tribunale ai sensi degli art. 374 c.c., tra i quali, può essere utile ricordarlo, figura anche l’autorizzazione ad accettare una donazione, atto in sé patrimonialmente vantaggioso ma dal quale possono sorgere oneri economici e responsabilità nella conservazione e nella gestione del bene acquisito.

L’indifferenza del legislatore per i profili non patrimoniali della tutela trova eccezione solo in materia di “consenso informato” alle cure, prevedendo l’art. 3, co. 5, della legge n. 219 del 2017 che «nel caso in cui il rappresentante legale della persona interdetta o inabilitata oppure l’amministratore di sostegno (...) rifiuti le cure proposte e il medico ritenga invece che queste siano appropriate e necessarie, la decisione è rimessa al giudice tutelare su ricorso del rappresentante legale della persona interessata o dei soggetti di cui agli artt. 406 ss., c.c. o del medico o del rappresentante legale della struttura sanitaria». L’autorizzazione giudiziale è dunque necessaria solo in presenza di un conflitto tra le opposte volontà del rappresentante legale e del medico⁸⁴.

Quanto invece alle dichiarazioni in materia di cittadinanza, queste potrebbero rientrare nell’amplissimo potere di sostituzione da parte del tutore sulla base dell’art. 357 c.c. Ne conseguirebbe che, una volta ammesso tale potere sostitutivo, non sarebbe certo agevole argomentare, in via di eccezione, la necessità di una specifica autorizzazione da parte del giudice, benché certamente si tratti di un’attività giuridica con effetti rilevanti. Non si ravvisano infatti i requisiti per l’interpretazione analogica, ai sensi dell’art. 12 disp. prel. c.c., con nessuna delle ipotesi di cui al citato art. 374 c.c., inclusa quella dell’accettazione della donazione⁸⁵.

Solo nel caso in cui all’acquisto della cittadinanza italiana si connetta l’effetto della perdita della cittadinanza originaria dell’incapace straniero si potrebbe porre l’interrogativo circa l’applicabilità a questa fattispecie dell’art. 371 c.c. (stante il suo richiamo da parte

84. C. Perlingieri, *Amministrazione di sostegno e neuroscienze*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, p. 341 ss. ritiene (ma lo scritto è precedente alla legge n. 219 del 2017 ed è centrato sulle prestazioni di cura) che gli atti cosiddetti personalissimi potrebbero essere agiti dal rappresentante legale dell’incapace, ma solo in regime di autorizzazione giudiziale. Potrebbe essere questa una prospettiva alternativa a quella qui sostenuta, ove si ritenesse, diversamente da me, che l’istanza di acquisto della cittadinanza rientrasse tra gli atti personalissimi.

85. Sicché, ove si aderisse all’idea che l’istanza per l’acquisto della cittadinanza necessiti dell’autorizzazione *ad hoc* del giudice tutelare si dovrebbe, o forzare la lettera dell’art. 374 c.c. (invocandone comunque un’interpretazione costituzionalmente orientata) o proporre la dichiarazione di illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede la necessità dell’autorizzazione del giudice tutelare, confidando nella sentenza additiva della Consulta.

dell'art. 424 c.c.) a termini del quale il giudice tutelare delibera, su proposta del tutore e del protutore, «sul luogo dove il minore deve essere cresciuto», poiché la perdita della cittadinanza ha effetti di rilievo sul diritto di risiedere nel Paese nel quale si è divenuti stranieri, rendendo difficile l'eventuale rimpatrio dell'incapace.

La stessa utilità – oltre che la fondatezza – di tale interrogativo è piuttosto incerta, essendovi connesso il rischio di suscitare ulteriori incertezze sulla ricevibilità di tutte le istanze presentate dal tutore riguardo alla residenza e alla cittadinanza dell'incapace. Pare del resto inopportuno condizionare in via preventiva l'accesso alla cittadinanza, i cui procedimenti amministrativi corrispondenti sono gravati da severi termini decadenziali (almeno riguardo ai casi di elezione od opzione) a una decisione del giudice tutelare lenta ad arrivare e destinata di fatto a porsi come consequenziale alla già positiva valutazione del rappresentante legale.

Diverso e più ragionevole sarebbe invece prevedere, *de iure condendo*, che l'amministrazione possa specificamente motivare le ragioni per cui, nell'interesse dell'incapace, ritiene che l'istanza debba essere sospesa, in attesa della valutazione del medesimo interesse da parte del giudice tutelare, introducendo così un obbligo rinforzato di motivazione riguardo a un tipo di provvedimento ad oggi non infrequente, ma motivato dalla mera convinzione che solo l'autorizzazione del giudice tutelare conferisca al rappresentante legale la legittimazione a proporre l'istanza nell'interesse dell'incapace.

Diversa da quella dell'incapace per il quale sia stata aperta la tutela è la situazione del beneficiario dell'amministrazione di sostegno, ove la limitazione giudiziale della sua capacità di agire non comporti di per sé l'incapacità di intendere e di volere⁸⁶, né l'incapacità di agire, in ordine alla dichiarazione di cittadinanza.

Come è noto, il beneficiario conserva infatti la capacità di agire riguardo a tutti gli atti per i quali non ne venga limitato dal decreto di nomina dell'amministratore di sostegno o da successive determinazioni del giudice tutelare⁸⁷, mentre ai sensi dell'art. 405, co. 5, c.c., detto decreto deve indicare gli atti che l'amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario e degli atti che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno.

Deve dunque ammettersi la possibilità per l'amministrato di formulare personalmente dichiarazioni o istanze in materia di cittadinanza qualora egli non risulti incapace di intenderle e di volerle e non sussista a tale riguardo una sottrazione della capacità di agire in conseguenza dell'apertura dell'amministrazione di sostegno. Sottrazione che non dovrebbe riguardare persone affette da una disabilità che affievolisca la loro capacità negoziale, specie in ordine alla gestione del patrimonio, senza tuttavia diminuire in modo apprezzabile la loro capacità di autodeterminazione nella sfera esistenziale⁸⁸.

Ove invece al riguardo sia stata limitata la sua capacità di agire sarà il suo amministratore di sostegno a formulare tali dichiarazioni o istanze in sua sostituzione o

86. Teoricamente non esclusa, rispetto al singolo atto, nemmeno in capo all'interdetto, come nota Cons. St., sez. III, 12.12.2013 ord. n. 4976, proprio riguardo a una richiesta di cittadinanza presentata a nome di un interdetto.

87. Come sottolineato dalla stessa Consulta, l'amministrazione di sostegno non immette l'amministrato in una condizione di generale incapacità di agire. Così Corte cost., 9.12.2005, n. 440, in *Fam. pers. succ.*, 2006, p. 136 ss., con nota di S. Patti, *Amministrazione di sostegno: la sentenza della Corte costituzionale*.

88. Sul punto cfr. già Tar Lazio, n. 5568/2013, secondo il quale la disabilità del dichiarante ingenera nella Pubblica amministrazione l'obbligo di avviare un'istruttoria al fine di verificare, tramite «accertamento approfondito e condotto con l'ausilio di personale specializzato», se sussista effettivamente la sua incapacità di manifestare la volontà di acquistare la cittadinanza italiana; accertamento nell'ambito del quale possono essere presi in considerazione anche «elementi indiziari, quali la permanenza in Italia, la comprensione della lingua e della cultura italiana, lo stile di vita».

assieme a lui, assistendolo come eventualmente indicato dal decreto di apertura dell'amministrazione.

Il giudice tutelare tuttavia potrebbe non avere adottato alcuna determinazione avente quale oggetto la competenza dell'amministratore in materia di acquisto o di perdita della cittadinanza, inserendo però tra le indicazioni previste dall'art. 405 c.c. la clausola di sostituzione del beneficiario negli atti indirizzati alla pubblica amministrazione, o riguardo agli atti di stato civile⁸⁹, o altra clausola riassuntiva che comprenda in sé la dichiarazione volta a mutare o acquisire la cittadinanza.

6. La giurisprudenza sulla legittimazione a presentare istanze nell'interesse dell'incapace fino alla sentenza della Consulta n. 258 del 2017

Nonostante il disallineamento di alcuni interpreti e lo stato di incertezza in cui versano tanti uffici di stato civile e prefettizi (sintomo in realtà di un più diffusa crisi di coerenza interna alle amministrazioni dello Stato) la giurisprudenza si è mostrata da tempo consapevole che al silenzio del legislatore non corrisponde affatto, a causa della supposta ma indimostrata natura personalissima dell'atto, una regola non scritta di insostituibilità dell'incapace con il suo rappresentante legale.

È questa del resto l'unica prospettiva interpretativa compatibile con il rispetto della legalità costituzionale, ben configurata al riguardo dalla stessa Consulta nella sentenza n. 258 del 2017 mediante il richiamo al rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione⁹⁰, ma ancor prima autorevolmente avallata e poi ribadita dal Consiglio di Stato, sin da un primo parere risalente al 1987⁹¹.

Il Supremo Collegio amministrativo giunse in quell'occasione a due conclusioni molto nette, affermando in primo luogo la possibilità per il tutore (cui oggi occorre aggiungere la figura dell'amministratore di sostegno) di proporre istanza di naturalizzazione nell'interesse dell'incapace. Nel motivare tale affermazione il Consiglio di Stato osservava tra l'altro come la volontà individuale non potesse ritenersi un requisito sempre necessario ed indefettibile della naturalizzazione, portando ad esempio il caso – oggi considerato dall'art. 14 della legge n. 91/1992 – dell'attribuzione dello *status civitatis* al figlio minorenni convivente con il genitore che abbia acquistato o riacquisito la cittadinanza italiana.

Se in quel caso l'acquisto automatico della cittadinanza non richiede la volontà dell'interessato (che potrà però in un secondo momento, divenuto maggiorenne, rinunciarvi) ciò vuol dire che anche in altre situazioni potrebbe prescindersi dalla volontà dell'interessato, sostituendola con quella della legge oppure del suo rappresentante legale.

Il limite di questa argomentazione, costituito dalla disomogeneità dei casi di acquisto *ipso iure* rispetto ai casi di acquisto sulla base di una istanza, è superato in quello stesso primo intervento del Consiglio di Stato con una seconda e più convincente argomentazione,

89. Tra i quali sono incluse le dichiarazioni di cittadinanza, come sottolinea, tra gli altri, A. Pizzorusso, *Art-1-4*, cit., p. 166.

90. Sul rapporto tra gli articoli 2 e 3 della Costituzione, con specifico riguardo alle persone con disabilità, cfr. G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 105 ss.; C. Colapietro e F. Girelli, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020, p. 21 ss.

91. Cons. St., sez. I, 13.3.1987, n. 261/85.

accolta poi anche dal giudice civile⁹², la quale poggia sulla constatazione, già evocata nelle precedenti pagine di questo contributo, che là dove vi sia un soggetto bisognoso di rappresentanza necessaria negare legittimazione al rappresentante, anche ai fini della presentazione dell'istanza di acquisto, significa affermare un'incapacità giuridica speciale in capo al rappresentato che come tale necessiterebbe di un espresso fondamento normativo invero mancante⁹³.

Il Consiglio di Stato ha inoltre ritenuto che costituisse espressione di un principio generale in materia di cittadinanza ancora del tutto attuale la regola, pur risalente, di cui all'art. 13, r.d. 30.12.1920, n. 1890, a termini del quale, ai fini della opzione di cittadinanza nei territori acquisiti all'Italia con la prima guerra mondiale, le persone «che per qualsiasi motivo sono incapaci od assenti, sono rappresentati in ogni atto relativo al presente decreto dalla tutela o dal curatore secondo le leggi locali».

Benché tenute in conto ancora per diversi anni⁹⁴, parte delle considerazioni svolte da quel parere del Consiglio di Stato sono state poi messe in disparte con breve e forse tattica motivazione⁹⁵, sia pure per il perseguimento di un fine utile e comunque non recessivo.

A fronte infatti del preoccupante, anche se minoritario, disallineamento di alcuni operatori e di qualche giudice⁹⁶, amplificato mediaticamente e avallato da una tradizione dottrinale rimasta sul campo per inerzia ma pur sempre influente presso le amministrazioni, si è infatti preferito lasciare sotto traccia la condivisibile ma da alcuni avversata interpretazione sistematica già enucleata dal Consiglio di Stato per ottenere in cambio, nel 2017, il già utile risultato della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 10 della legge n.

92. Cfr. Trib. Mantova 2.12.2010, in www.ilcaso.it, e Trib. Bologna 9.1.2009, in *Fam. pers. succ.*, 2009, p. 664, con il commento da A. Costanzo, *L'osservatorio di merito*, che ribadiscono la legittimazione del rappresentante legale a proporre istanza per l'incapace includendovi la figura dell'amministratore di sostegno e esonerando preventivamente dal giuramento il beneficiario dell'amministrazione.

93. L'affermazione del Consiglio di Stato è a mio parere esatta nella sfera del diritto pubblico, dove l'atto carente del requisito di capacità di agire è irricevibile e dunque, se malgrado ciò ricevuto e approvato esso è annullabile anche di ufficio. Nel diritto civile l'atto compiuto dall'incapace in difetto della capacità di agire sarebbe invece annullabile ma convalidabile nell'interesse dell'incapace stesso, mentre l'atto in carenza di capacità giuridica è senza dubbio nullo. Di qui la critica all'affermazione che negli atti personalissimi si creerebbe sovrapposizione tra incapacità di agire e incapacità giuridica. Così, tra gli altri, A. Falzea, *Capacità*, cit., p. 28 e P. Stanzone, *Capacità e minore età nella problematica della persona umana*, Napoli, 1975, p. 250 ss.

94. Cfr., ad esempio, L. Tria, *Stranieri extracomunitari e apolidi. La tutela dei diritti civili e politici*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 721 ss., in accordo con l'interpretazione data dal Consiglio di Stato, ma non senza rimarcare l'opportunità di un intervento chiarificatore (da parte del Ministero dell'interno o del legislatore).

95. Trib. Modena sez. II, 7.2.2017, nel trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, riteneva non applicabile al caso dell'amministrazione di sostegno l'interpretazione proposta dal Consiglio di Stato riguardo all'interdetto, non potendosi dare luogo all'analogia suggerita dall'art. 411 c.c., che estende all'amministrazione di sostegno determinati effetti, limitazioni o decadenze, previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato. «Nella specie, è trasparente che la norma codicistica richiamata ammette l'estensione all'amministrazione di sostegno di disposizioni di legge; non il contenuto di atti amministrativi, quali sono i pareri espressi dal C.d.S. in sede consultiva». Merita tuttavia osservare che la questione interpretativa non riguardava certo l'applicazione di un parere amministrativo ma le norme riguardo alle quali quello stesso parere aveva formulato autorevole interpretazione.

96. Tra cui Tar Lazio, sez. II-*quater*, sent. 2.7.2014, n. 6990, che non si mostra affatto convinto che il tutore possa presentare dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana: «non potrà non convenirsi che i doveri e gli obblighi di *facere* richiesti al neo cittadino, rendano la dichiarazione di elezione della cittadinanza, per l'appunto, un diritto personalissimo (al pari di quello di sottoporsi a date cure mediche ovvero di rinunciare alle stesse)» e «se ci si trova di fronte ad un atto personalissimo allora la legittimazione del tutore non può rinvenirsi nell'assenza di una norma specifica che, nell'ambito della disciplina relativa alla naturalizzazione italiana, privi il tutore del potere di chiedere la naturalizzazione del rappresentato. Semmai, dovrebbe operare il principio opposto: *id est*, la naturalizzazione a favore dell'interdetto può essere richiesta in quanto apposita, e preesistente norma, lo consenta».

91 del 1992 in materia di giuramento, nella parte in cui non ne esonerava esplicitamente il soggetto incapace di renderlo⁹⁷.

La conformità alla Costituzione del giuramento previsto dall'art. 10 della legge n. 91 del 1992, nella condivisibile lettura del Giudice delle leggi, dipende dunque dal significato che l'interprete gli attribuisca e dal suo ambito soggettivo di applicazione, risiedendone la funzione nella valorizzazione simbolica e dunque nella formalizzazione solenne del "patto di cittadinanza"⁹⁸. Proprio in ragione di tale sua funzione, il giuramento si configura come atto personalissimo, esigibile solo da chi sia in effetti capace di compierlo, senza assurgere a condizione legale di efficacia dell'acquisto della cittadinanza che estrometta i soggetti incapaci, in violazione dunque del divieto di discriminazione nei loro riguardi. Tanto più che l'art. 54 Cost., pur prevedendo per tutti i cittadini il dovere di fedeltà alla Repubblica, impone di giurare detta fedeltà solo a quelli ai quali siano affidate funzioni pubbliche; ed è evidente che il nuovo cittadino, se incapace almeno in parte di intendere e di volere, e per questa ragione sottoposto alle cure di un tutore o di un amministratore di sostegno, non eserciterà altra funzione pubblica se non quella, fondamentale, di rendere l'Italia migliore favorendone la piena inclusione e impedendone la discriminazione⁹⁹.

L'incostituzionalità dell'art. 10, l. n. 91/1992 in materia di giuramento non sta dunque nell'imposizione in sé di tale atto allo straniero, ma, per un verso, nell'irragionevole discriminazione rispetto agli altri stranieri di coloro che, essendo portatori di una disabilità, sono impossibilitati per questa ragione a formulare il giuramento¹⁰⁰; e per altro verso nella lesione in sé alla dignità sociale della persona con disabilità la quale, esclusivamente a causa di tale sua condizione, viene esclusa dalla cittadinanza; e non perché l'acquisto della cittadinanza sia in sé un diritto senza la cui acquisizione si perda la dignità sociale ma perché è incompatibile con la dignità sociale della persona che questa sua condizione personale sia causa di esclusione da tale diritto.

La sentenza n. 258 della Consulta non si è però pronunciata sulle dichiarazioni che avviano i procedimenti in materia di cittadinanza, non essendo stata chiamata a farlo. Non ha quindi dovuto chiarire che queste ultime, a differenza del giuramento, non sono atti personalissimi da cui si possa chiedere l'esonero, bensì istanze per le quali, come già chiarito dal Consiglio di Stato, è da ritenersi la sostituibilità dell'interessato con il suo rappresentante legale.

Come dimostra la stessa giurisprudenza amministrativa e civile ad essa successiva, non v'è tuttavia ragione di mutilare l'impatto della sentenza n. 258 del 2017 della Consulta – pur se resa solo in merito all'atto del giuramento – ignorando le sue chiare ripercussioni riguardo

97. Fermo restando il dovere legale di rendere possibile il giuramento, con misure di ragionevole accomodamento, al soggetto con disabilità che abbia la capacità di intenderne le parole. In particolare l'art. 13, d.p.r. 396/2000 (regolamento dello stato civile) prevede che nel caso del non vedente, come pure per la persona sorda e/o muta, o comunque impedita a comunicare oralmente e per iscritto, le dichiarazioni vengono ricevute con l'ausilio di un interprete. In alternativa si devono comunque utilizzare forme e mezzi che garantiscano la piena conformità tra dichiarazione e volontà dell'interessato. Analoghe misure sono previste all'art. 3, l. n. 18/1975 per i ciechi.

98. In tal senso, come è stato notato anche da altri, il giuramento è un momento legislativamente valorizzato presso i diversi ordinamenti, che ne esonerano tuttavia i soggetti incapaci di prestarlo. Cfr. sul punto P. Addis, *Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza, (osservazioni a Corte cost., sent. 258/2017)*, in [Consultaonline](#), 2018, 2, p. 439.

99. Coglie ancora il punto P. Addis, *op. cit.*, p.439 nell'osservare come sarebbe paradossale che si negasse «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».

100. Sul punto A. Rauti, *La decisione*, cit., p. 392.

alle istanze in materia di cittadinanza dello straniero incapace di intendere e di volere¹⁰¹, dovendosi senz'altro consentire che la richiesta di diventare cittadino sia presentata dal rappresentante legale nell'interesse della persona sottoposta al suo ufficio.

Infatti, nell'assenza di un'affermazione legislativa in senso contrario, la legittimazione del rappresentante legale a proporre la domanda di acquisto della cittadinanza costituisce un esito obbligato dal canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata della legge, anche alla luce di passaggi cruciali della sentenza della Consulta la quale colloca la condizione di disabilità tra quelle condizioni personali che, ai sensi dell'art. 3, co. 1 Cost., non possono essere di impedimento all'acquisto della cittadinanza, tanto più – e quindi non solo – riguardo al tema del giuramento.

La Consulta qualifica poi come necessaria attuazione di tali norme l'art. 1 della legge quadro n. 104 del 1992, ove 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 diritti fondamentali»; e lo elegge in tal modo a espressione di un principio generale dell'ordinamento¹⁰².

Benché interrogata sul solo ostacolo costituito dal giuramento, la Corte è dunque chiara nell'affermare che l'esclusione dalla cittadinanza di una persona, «in ragione di patologie psichiche di particolare gravità (...) può determinare 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. Può inoltre determinare una ulteriore e possibile forma di emarginazione, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza».

Quantunque nella sentenza della Consulta siano rimasti in ombra – perché assorbiti dal già rilevato contrasto dell'art. 10 della legge n. 91 del 1992 con gli articoli 2 e 3 Cost. – vi sono altri parametri d'incostituzionalità di tale norma, ex art. 117 Cost. per l'incompatibilità con diverse disposizioni del diritto internazionale e sovranazionale che si prestano efficacemente a rafforzare l'interpretazione costituzionalmente orientata affermativa della legittimazione del rappresentante legale a presentare la domanda di acquisto della cittadinanza (nonché, naturalmente, della possibilità che il medesimo soggetto sottoposto a una forma d'incapacitazione giudiziale possa rappresentare la propria volontà al riguardo se in concreto capace di intenderne il significato).

Si tratta in primo luogo dell'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone disabili, invero già oggetto di applicazione in anni precedenti da parte del

101. Tra gli effetti "lunghi" di tale decisione dovrebbe esservi anche la definitiva delegittimazione di quel più rigido orientamento amministrativo per il quale ai fini della concessione della cittadinanza ex art.9 della legge n. 91 del 1992 non potrebbero essere considerate le entrate costituite dalla cosiddetta pensione di invalidità e dall'accompagnamento. L'idea dell'immeritevolezza ai fini dell'acquisto della cittadinanza della persona con disabilità improduttiva e non autosufficiente può in effetti ben accompagnarsi all'idea dell'incapacità giuridica speciale in materia di concessione della cittadinanza dell'adulto sottoposto a protezione, come in effetti previsto in alcuni ordinamenti (vedi ad esempio l'art. 6 della già citata legge portoghese, a termini del quale «o Governo pode conceder a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que ... possuírem capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência»). Entrambe queste idee in Italia non reggerebbero però, a mio parere, il vaglio di costituzionalità.

102. Sulla funzione esercitata all'interno dell'ordinamento da questa norma e più in generale della legge n. 104 del 1992 cfr. C. Colapietro e F. Girelli, *op. cit.*, p. 82 ss.

giudice amministrativo¹⁰³, ai sensi del quale gli Stati che ne sono parte, tra cui l'Italia¹⁰⁴, devono assicurare che le persone con disabilità «abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza»¹⁰⁵; e non siano private della cittadinanza «arbitrariamente o a causa della loro disabilità», dove l'avverbio arbitrariamente richiama forse la vera posta in gioco, costituita dal carattere discriminatorio dell'imposizione del giuramento al soggetto che, pur possedendo i requisiti oggettivi corrispondenti alla norma sull'acquisto della cittadinanza, non sia in grado di compierlo. Per questa ragione, benché l'art. 18 sia l'unico dedicato espressamente al tema della cittadinanza, altre norme della Convenzione pure meriterebbero di essere utilmente valorizzate per la loro valenza antidiscriminatoria pertinente al tema. Tra queste gli articoli 3, 4 e 5, ma anche l'art. 12, par. 3, in quanto affermativo del diritto a un sistema di protezione che sviluppi l'obiettivo del massimo possibile di diritti e opportunità; ed infine l'art. 26 della Convenzione, il quale impone agli Stati di adottare «misure efficaci e adeguate (...) al fine di permettere alle persone con disabilità di ottenere e conservare la massima autonomia (...) ed il pieno inserimento e partecipazione in tutti gli ambiti della vita»¹⁰⁶.

È dunque a un plesso normativo, espressione di un più complessivo principio di inclusione e di contrasto alla discriminazione, che occorre rifarsi, apparendo in tal senso significative le considerazioni svolte nell'ordinanza modenese di rimessione degli atti alla Consulta, secondo cui con «la privazione *tout court* della capacità di agire nell'esercizio dell'acquisto della cittadinanza (...) si affaccerebbe il rischio, di lasciare lo straniero isolato da quella trama di relazioni di cui, ai fini dello *status civitatis*, costituisce il principale centro di imputazione di interessi».

Merita poi di essere riportato un interessante spunto della dottrina, nel leggere l'art. 18, par. 2, riguardante l'acquisto della cittadinanza *iure soli* da parte dei soggetti disabili (incluso il nostro sbiaditissimo *ius soli* differito di cui all'art. 4, co. 2, l. n. 91/1992). È stato infatti notato come l'aver abbinato il diritto ad essere immediatamente registrati alla nascita e quello ad acquistare una cittadinanza suggerisca di riferire detta cittadinanza al Paese di nascita.

Si tratta di una possibile declinazione interpretativa – che l'autore richiamato vede in realtà come un obbligo¹⁰⁷ – senz'altro condivisibile riguardo, beninteso, alla nascita non casuale ma abbinata alla stabilità della presenza sul territorio.

7. La giurisprudenza successiva alla sentenza della Consulta n. 258 del 2017

La sentenza n. 258 della Consulta fu depositata il 7 dicembre 2017. Già una settimana dopo, rifacendosi ampiamente a tale arresto, probabilmente atteso dal Collegio giudicante, il

103. Così Tar Lazio, sez. II-*quater*, 4.6.2013, n.5568, che ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento d'irricevibilità della domanda di cittadinanza presentata dall'amministratore di sostegno di una giovane donna con disabilità ritenendo applicabile alla fattispecie l'art. 18 della Convenzione ONU come già all'epoca suggerito dalla dottrina. Cfr., infatti, L. Tria, *Stranieri extracomunitari e apolidi*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 721 ss.

104. Legge di ratifica, 3.3.2009 n. 18.

105. La disposizione in commento si rivolge allo Stato con cui la persona con disabilità abbia una relazione effettiva e quindi non solo allo Stato della sua cittadinanza originaria. In senso diverso cfr. tuttavia E. Decaux, *Le droit à une nationalité en tant que droit de l'homme*, in *Rev.trim. dr.homme*, 2011, 86, p. 246 ss.

106. Sugli obiettivi di autonomia, indipendenza e socializzazione cfr. G. Bernardini, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, Giappichelli, 2016, in particolare p. 242 ss., nonché P. Franzina, *op. cit.*, p. 37 ss.

107. Così A. Rauti, *La decisione*, cit., p. 230.

giudice civile affermava la sussistenza del diritto soggettivo procedimentale dell'incapace di formulare istanza di acquisto della cittadinanza per il tramite del suo rappresentante legale (con riguardo, nel caso specifico, ad una istanza di concessione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91/1992)¹⁰⁸.

Pochi mesi dopo, come già anticipato, sull'importante questione della legittimazione a presentare istanze nell'interesse dell'incapace è poi nuovamente intervenuto il Consiglio di Stato su ricorso straordinario al Capo dello Stato presentato dall'amministratrice di sostegno cui il Ministero dell'interno aveva respinto la domanda di cittadinanza in quanto «la condizione di incapacità di intendere e di volere di un soggetto comporta l'inidoneità dello stesso a formulare una consapevole manifestazione di volontà diretta all'acquisto della cittadinanza italiana, che non è suscettibile di essere surrogata dal rappresentante legale o dal tutore»¹⁰⁹.

Richiamandosi alla sentenza della Corte costituzionale n. 258 del 2017 e riportandone ampi stralci in motivazione, il Consiglio di Stato rileva come il provvedimento di diniego, così motivato, si ponga senz'altro in contrasto con l'arresto della Consulta, «i cui principi, sia pure espressi con riguardo alla prestazione del giuramento da parte della persona con disabilità, si devono ritenere applicabili, per le stesse ragioni, all'istanza di concessione della cittadinanza», ma anche in contrasto con il più antico orientamento dello stesso Consiglio di Stato.

Considerando nello specifico il caso oggetto del ricorso straordinario, il Consiglio di Stato osserva che tutti i familiari dell'incapace, come lui da lungo tempo residenti in Italia, erano già divenuti italiani, inclusa la madre convivente che lo aveva a carico, sicché la sua sola esclusione avrebbe concretizzato «una forma di emarginazione, anche rispetto agli altri familiari, che irragionevolmente escluderebbe il portatore di gravi disabilità dalla possibilità di accesso alla cittadinanza».

Il Collegio rinviene dunque un difetto di adeguata motivazione del provvedimento di diniego «nella parte in cui non considera, in relazione alla richiesta formulata dal tutore le specifiche circostanze di fatto, pur evidenti in atti, che fanno propendere per la potenziale coincidenza della valutazione del tutore con quella che avrebbe espresso l'interdetto, se in grado di farlo».

Questo un passaggio dal quale si evince, con esclusivo riguardo alle istanze di naturalizzazione per concessione, che l'interesse all'acquisto della cittadinanza da parte dell'incapace deve rientrare nella valutazione discrezionale svolta dall'amministrazione nel dare risposta all'istanza ricevuta.

Ma è riguardo alla più generale legittimazione del rappresentante legale in tutti i casi nei quali deve essere formulata una dichiarazione di volontà in materia di cittadinanza che il Consiglio di Stato pone un punto fermo non più superato né contraddetto dalla successiva giurisprudenza amministrativa. Ed è forse per l'effetto di tale pronuncia che, successivamente, il Ministero dell'interno, almeno a quanto consta dalle decisioni sin qui pubblicate, non ha più atteso successive soccombenze, disponendo, in pendenza di un più recente procedimento davanti al giudice amministrativo, il riesame in autotutela del provvedimento di diniego opposto in un analogo caso e mutando poi le sue precedenti prassi amministrative al riguardo¹¹⁰.

108. Così Trib. civ. Roma, sez. I, 14.2.2018, n. 3308, ma decisa dal Collegio già in data 15.12.2017, gentilmente trasmessa dall'avv. Daniele Romiti.

109. Cons. St., sez. I, 11.4.2018, n. 309.

110. Cfr. Tar Lazio, sez. I-ter, 18.3.2021, sent. n. 3342.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, nella lunghezza di vari decenni, continua dunque a suggerire una via alternativa alla lettura non costituzionalmente orientata della disciplina sull'accesso alla cittadinanza delle persone prive della capacità di intendere e di volere, in assenza, tra l'altro, di una norma che stabilisca invece la non sostituibilità nella presentazione dell'istanza da parte del rappresentante legale¹¹¹.

Sembra infatti piuttosto arduo, alla luce delle considerazioni già svolte, ipotizzare che detta insostituibilità sia implicitamente presupposta dall'art. 9-*bis* della legge n. 91/1992 per il solo fatto di non avere esplicitamente considerato il contrario. Sarebbe questa un'operazione ermeneutica erroneamente fondata sulla convinzione che le istanze volte a chiedere o fare riconoscere la cittadinanza siano atti personalissimi recanti (per sola virtù di una dogmatica giuridica sulla cittadinanza del tutto estranea ai valori costituzionali) il divieto di sostituzione da parte del rappresentante legale.

8. Ancora incerto, tuttavia, lo stato dell'arte nell'applicazione della legge

Le acquisizioni della richiamata giurisprudenza risultano ad oggi dominanti solo nell'ambito della giurisdizione e in un numero di pronunce ancora insufficiente a rassicurare l'interprete. Esse inoltre non sono né concordemente recepite dalla dottrina né sufficientemente condivise dagli uffici delle pubbliche amministrazioni coinvolte – ed in specie dagli ufficiali dello stato civile – dalle quali negli ultimi tempi giungono preoccupanti segnali, pur con significative variazioni nelle prassi interpretative adottate.

Sul versante della dottrina, in particolare, è stato di recente affermato che, «mentre il giuramento è atto successivo alla presentazione della domanda di naturalizzazione, e quindi l'esonero dalla sua prestazione ha comunque alle spalle una manifestazione di volontà della parte interessata», nella diversa ipotesi della presentazione di un'istanza di avvio del procedimento di acquisto non sarebbe l'incapacità sopravvenuta a dover essere supplita con misure di compensazione ma si tratterebbe di sostituirsi completamente, sin dall'inizio, alla volontà dell'interessato in atti che la stessa Consulta con la sentenza n.258 dà argomenti per ritenere che siano personalissimi, sicché si renderebbe necessario un ulteriore intervento col quale «il giudice delle leggi estenda la protezione della persona incapace fino ad ammettere la surroga della sua volontà, da parte dell'organo di tutela e sotto il controllo del giudice tutelare, ove ciò appaia sicuramente vantaggioso per la persona incapace»¹¹².

111. Fa in parte eccezione, benché volto comunque a dichiarare l'illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione al rappresentante legale dell'incapace di agire (perché interdetto) Cons. St., sez. III, 12.12.2013 ord. n. 4976. Indotti a ciò dalla stessa linea difensiva del ricorrente, i giudici hanno in quel caso ritenuto non corretta la motivazione del provvedimento impugnato laddove esso assumeva «che la mera condizione di incapacità di intendere dell'interdetto comporti, *ipso facto*, la inidoneità del medesimo a formulare una consapevole manifestazione di volontà diretta all'acquisto della cittadinanza italiana»; e hanno inoltre ritenuto obbligo dell'amministrazione, in quel caso violato, «sincerarsi, con un'adeguata istruttoria e mediante anche una scrupolosa verifica della documentazione medica relativa allo stato dell'appellante, se il soggetto che richieda la cittadinanza, per quanto interdetto, abbia espresso, tramite il suo tutore, l'effettiva e consapevole volontà di acquisire lo *status civitatis*, apparendo contrario ai principi costituzionali e, in particolare, al principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma secondo, Cost.) negare la cittadinanza al richiedente proprio e solo in ragione della sua infermità, senza verificare se essa gli impedisca davvero di esprimere la volontà di divenire cittadino».

112. Così B. Barel, *Cittadinanza*, in P. Morozzo della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, p. 464 ss., la cui proposta riprende in realtà il d.d.l. in materia di «Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza» che era stato approvato dalla Camera nell'ottobre 2015 ove,

Dunque non solo il riportato orientamento giurisprudenziale non viene condiviso dall'autore citato, ma l'eventuale nuovo intervento della Consulta dovrebbe, a suo parere, porre dei limiti al potere sostitutivo del rappresentante legale che andrebbe specificamente autorizzato in tal senso dal giudice tutelare, il che, come abbiamo visto, non appare coerente con la disciplina e la funzionalità degli istituti di protezione dell'adulto incapace o vulnerabile.

Il più preoccupante disallineamento proviene tuttavia dalle amministrazioni competenti a ricevere le dichiarazioni e le istanze in materia di cittadinanza.

In quelle di competenza delle prefetture, non essendovi alcuno spazio nel modulo portalizzato nel quale in nome dell'interessato il rappresentante legale possa figurare, quest'ultimo si limita di solito a caricare sul portale il decreto di nomina in base al quale ritiene di dover presentare l'istanza. E, come abbiamo visto poc'anzi, la risposta delle prefetture non è stata sempre univoca, dando luogo alla già riportata sentenza del Consiglio di Stato n. 309 del 2018.

Quanto ai procedimenti davanti all'ufficiale dello stato civile, si assiste a una diversificazione importante delle prassi, governata più dall'autoformazione professionale che da chiare indicazioni ministeriali. Ciò fa sì che anche le risposte date dagli esperti ai quesiti degli ufficiali di stato civile loro colleghi non siano tra loro uniformi.

Si va dall'indicazione incolore di consultare caso per caso la prefettura di riferimento, adeguandosi alle indicazioni che verranno ricevute, fino all'affermazione che nei casi di acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 4, co. 2, della legge n. 91/92 (elezione della cittadinanza da parte del neo-maggiorenne) e dell'art. 2, co. 2 (elezione della cittadinanza da parte dello straniero maggiorenne riconosciuto o dichiarato figlio di cittadino italiano) non potrà considerarsi la declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 258 del 2017, sicché l'ufficiale dello stato civile dovrà rifiutare la dichiarazione sia dell'incapace sia del suo rappresentante legale, ove nominato, trattandosi di atti personalissimi, e restando solo salva la possibilità, a seguito del diniego, di una specifica autorizzazione, ottenuta a seguito di ricorso giurisdizionale dal rappresentante legale¹¹³.

La prassi invalsa presso gli uffici di stato civile non esprime dunque adesione o dissenso all'idea che il rappresentante legale possa formulare istanze di cittadinanza in nome e per conto dell'incapace, ma, al più, un contegno amministrativo meramente difensivo, secondo il quale, una volta che al rappresentante legale dell'incapace sia stato notificato il rifiuto di ricevimento della dichiarazione, in quanto atto personalissimo che non ammette rappresentanza, il rifiuto potrà essere impugnato, ai sensi dell'art. 95 del d.p.r. n. 396/2000, con ricorso al giudice civile, che potrà adottare una decisione favorevole al ricorrente cui l'ufficiale di stato civile potrà a quel punto serenamente dare seguito.

Solo il giudice, quindi, potrebbe, se del caso, procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata autorizzando il tutore o il legale rappresentante a presentare

all'art. 1, co. 6, si leggeva: «Nel caso di persona interdetta in via giudiziale, gli atti finalizzati all'esercizio dei diritti previsti dalla presente legge, inclusa la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza, sono compiuti, nell'interesse della persona, dal tutore, previa autorizzazione del giudice tutelare. Nel caso di persona beneficiaria di amministrazione di sostegno, il giudice tutelare dispone se tali atti possano essere compiuti dall'amministratore di sostegno ovvero dal beneficiario con l'assistenza dell'amministratore di sostegno ovvero se il beneficiario conservi per tali atti la capacità di agire. Ove gli atti siano compiuti dal tutore o dall'amministratore di sostegno, non si richiede il giuramento di cui all'articolo 10».

113. Così la risposta al quesito n. 683754, dell'1.3.2019, al quesito n. 686615 del 9.3.2020, nonché al quesito n. 686305 del 7.2.2020 Tutte in www.sepel.it archivio quesiti.

istanza o a rendere la dichiarazione di voler acquistare la cittadinanza italiana in luogo e per conto della persona con disabilità.

Non sappiamo peraltro (non risultando al riguardo esperienze che lo confermino) se in presenza di una decisione del giudice tutelare che, in via preventiva rispetto all'istanza di cittadinanza, ne abbia specificamente reso competente il rappresentante dell'incapace si dia altresì luogo, nella prassi, al ricevimento di tale atto.

9. Sulla ragion pratica di altri rinvii al Giudice delle leggi

In questo incerto e contraddittorio contesto di diritto vivente un utile contributo potrebbe presto venire anche dagli esiti della recente questione di legittimità costituzionale rimessa alla Consulta dal giudice amministrativo emiliano, riguardo all'art. 9.1 della legge n. 91/1992, nella parte in cui non consente l'acquisizione della cittadinanza italiana ai soggetti che, a causa di un *deficit* cognitivo e di una grave invalidità, non sono in grado di apprendere la lingua italiana, con riguardo al possibile contrasto di tale norma con gli articoli 2, 3, 10 e 38 della Costituzione¹¹⁴.

Benché la futura decisione della Consulta non riguardi un soggetto dichiarato incapace di agire, né, necessariamente, incapace di intendere il significato dell'istanza di naturalizzazione, la Corte costituzionale potrà pronunciarsi nuovamente, secondo la prospettazione della questione da parte del giudice emiliano, sul diritto di «acquisire, mantenere e cambiare la cittadinanza di cui all'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità (...) che, per effetto del c.d. “rinvio mobile” effettuato dall'art. 10 della Costituzione, assume rango costituzionale».

Tale diritto, osserva il giudice emiliano, «può chiaramente essere garantito solo ove la legislazione degli Stati aderenti alla Convenzione impedisca che la disabilità, in qualsiasi forma essa si declini, possa costituire elemento impeditivo all'acquisto, al mantenimento e al cambiamento della cittadinanza». Un'affermazione questa sicuramente condivisa dal Tribunale di Milano, che ha però ritenuto, riguardo ad una simile fattispecie, di interpretare l'art. 9.1 della legge sulla cittadinanza in modo costituzionalmente orientato (e perciò esonerato dal requisito linguistico una persona con disabilità), ipotizzando che più semplicemente il legislatore – omettendo di precisare che il raggiungimento del B1 di conoscenza della lingua italiana può essere preteso solo da chi sia oggettivamente in grado di raggiungerlo – *minus dixit quam voluit*¹¹⁵.

Ove la questione dovesse essere accolta – o rigettata in via interpretativa richiamando però l'amministrazione al rispetto dell'art. 18 della richiamata Convenzione nel ricevimento delle istanze in materia di cittadinanza¹¹⁶ – sarebbe ancor più difficile di oggi non estendere,

114. Tar Emilia Romagna, Parma, sez. I, 30.5.2024, n. 145.

115. Trib. Milano, 9.8.2024, r.g. n. 3284/2021, ad oggi inedita.

116. In effetti nelle prassi delle prefetture (verosimilmente condivise dal Ministero dell'interno) è in genere riconosciuta la possibilità di esentare il richiedente dalla presentazione della certificazione del livello B1 quando costui alleggi alla domanda di acquisto della cittadinanza una certificazione medica, preferibilmente specialistica, proveniente da una struttura di cura pubblica o convenzionata, o una certificazione del medico di base che attesti l'impossibilità di sostenere l'esame o di raggiungere tale livello di padronanza della lingua a causa della patologia in essere. Verosimilmente, dunque, il diniego della prefettura di Reggio Emilia, che ha poi dato luogo alla rimessione degli atti alla Corte costituzionale, è l'esito di un disallineamento (non sappiamo se per un'anomalia di quella singola dinamica procedimentale oppure per più consapevoli motivi ideologici) rispetto alla prassi largamente dominante. Pare tuttavia evidente come non si possa rimettere la garanzia del rispetto dei diritti delle persone (in un Paese nel quale l'attività amministrativa è così fortemente

pur sempre in via interpretativa, il medesimo principio di diritto al caso dell'istanza presentata nell'interesse dell'incapace dal suo rappresentante legale.

Non resta che confidare nel fatto che ciò accada, mentre ancora non compare all'orizzonte alcuna questione di legittimità costituzionale nei riguardi, in particolare, dell'art. 9-*bis* della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui, secondo una lettura che ci auguriamo di avere motivatamente confutato, non consente che le istanze o dichiarazioni ivi previste possano essere presentate anche dal rappresentante legale dell'incapace.

condizionata da qualsiasi vento che, soffiando nei suoi palazzi, suggerisca di mutare postura e di collocarsi nella stessa direzione) alla capacità dell'amministrazione stessa di leggere con i criteri dell'interpretazione integrativa le norme che, scritte affrettatamente, manchino nella lettera di regolamentare tutti gli aspetti che ne consentano una ragionevole applicazione.