

COLLANA DI DIRITTO E MIGRAZIONI

diretta da

Marco Benvenuti - Federico Casolari - Madia D'Onghia - Paolo Morozzo della Rocca - Mario Savino - Massimo Starita

4

Paolo Morozzo della Rocca

PSICHE E IMMIGRAZIONE

Studi sulla capacità giuridica della persona straniera con disabilità



EDITORIALE SCIENTIFICA

COLLANA

Diritto e migrazioni

4

La Collana “Diritto e migrazioni” promuove la pubblicazione di opere monografiche e collettive in tema di diritto delle migrazioni, per favorire la circolazione delle idee e superare la frammentazione disciplinare e l’isolamento di chi studia la materia. La Collana trae origine da una collaborazione scientifica sorta nell’ambito dell’Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM) e intende promuovere un approccio scientifico rigoroso, aperto al contributo delle altre scienze sociali. È gestita da un Comitato di direzione, composto da accademici che studiano i fenomeni migratori da diverse prospettive giuridiche. Il Comitato di direzione è coadiuvato da un Comitato scientifico, del quale fanno parte molti autorevoli studiosi del tema. La Collana ospita monografie, sottoposte a un processo di revisione “a doppio cieco”, e opere collettive, sottoposte a procedure di revisione definite dal Comitato di direzione.

The Law and Migration Series promotes the publication of monographic and collective works on migration law in order to foster the circulation of ideas and overcome the disciplinary fragmentation and isolation of those who study the subject. The Series originates from a scientific collaboration within the Academy of Law and Migration (ADiM) and aims to promote a rigorous scientific approach, open to the contribution of other social sciences. It is managed by a Steering Committee, composed of academics who study migration phenomena from different legal perspectives. The Steering Committee is assisted by a Scientific Committee, which includes many authoritative scholars on the subject. The Series publishes both monographs, subjected to a “double-blind” review process, and collective volumes, subject to review procedures defined by the Steering Committee.

COMITATO DI DIREZIONE

Marco BENVENUTI, Federico CASOLARI, Madia D'ONGHIA
Paolo MOROZZO DELLA ROCCA, Mario SAVINO, Massimo STARITA

COMITATO SCIENTIFICO

Fabio ADDIS, Alessandra ALGOSTINO, Roberta ALUFFI, Giuliano AMATO
Gianluca BASCHERINI, Francesca BIONDI DAL MONTE
Paolo BONETTI, Roberta BONINI, Marco BORRACCETTI, Paola BOZZAO
Laura CALAFÀ, Ferran CAMAS RODA, Piera CAMPANELLA, Giuseppe CAMPESI
Gabriele CARAPEZZA FIGLIA, Marta CARTABIA, Donato CARUSI
Antonio CASSATELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe CATALDI, Raffaele CATERINA
Elisa CAVASINO, Roberto CHERCHI, Vincent CHETAIL, William CHIAROMONTE
Manuela CONSITO, Luisa CORAZZA, Alessandra CORDIANO, Pasquale DE SENA
Marcello DI FILIPPO, Paola GARCÍA ANDRADE, Marco GESTRI, Iris GOLDNER LANG
Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ, Elspeth GUILD, Costanza HONORATI
Fanny JACQUELOT, Donatella LOPRIENO, Maura MARCHEGIANI
Fabrizio MARONGIU BONAIUTI, Monica MCBRITTON, Valsamis MITSILEGAS
Giuseppe MORGESE, Elisa OLIVITO, Pina PALMERI, Claudio PANZERA
Luisa PASCUCCI, Emanuela PISTOIA, Sabrina RAGONE
Margherita RAMAJOLI, Maura RANIERI, Alessio RAUTI, Giuseppe Antonio RECCHIA
Sylvie SAROLEA, Lorenzo SCHIANO DI PEPE, Aldo SCHIAVELLO
Roberto SENIGAGLIA, Daniel THYM, Valeria TORRE, Michele TRIMARCHI
Giuseppe TROPEA, Lilian TSOURDI, Riccardo URSI, Maria Carmela VENUTI

Paolo Morozzo della Rocca

Psiche e Immigrazione

Studi sulla capacità giuridica
della persona straniera con disabilità

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Il volume è stato sottoposto a doppia valutazione esterna da parte di pari (external blind peer-review)

La pubblicazione è stata realizzata con il contributo dell'Università per stranieri di Perugia

Proprietà letteraria riservata

© Copyright settembre 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0435-2

INDICE

Introduzione

9

CAPITOLO I

SULLA DICHIARAZIONE E SUL RICONOSCIMENTO DELL'INCAPACITÀ DI AGIRE DELL'ADULTO STRANIERO IN ITALIA

1. Considerazioni introduttive	17
2. Le norme sul riconoscimento in Italia dei provvedimenti stranieri di protezione dell'incapace	20
3. La sfiducia come ostacolo al riconoscimento in via amministrativa	23
4. I rimedi, anche d'urgenza, contro il disconoscimento in via amministrativa	24
5. Sulla legge applicabile all'incapace straniero residente o soggiornante in Italia	27
6. Un "nuovo" che attende da tempo: la Convenzione de L'Aja del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti	31
7. Sugli attuali orientamenti della giurisprudenza, in attesa che il legislatore ratifichi la Convenzione de L'Aja	32

CAPITOLO II

CAPACITÀ DELLA PERSONA E DIRITTO DI ASILO

1. Premessa	37
2. Dalla concezione volontaristica a quella oggettivata del bisogno di protezione	45
3. I minori non accompagnati e la richiesta di asilo	46
4. Il minore accompagnato	50
5. Sull'efficacia oltre la maggiore età dello status di protezione riconosciuto al minore	51
6. L'adulto incapace di intendere e di volere	52
7. L'accesso alla procedura da parte della persona incapace di fatto	54
8. Non è solo possibile, ma doveroso, proteggere dal rischio di subire	

trattamenti disumani o degradanti la persona con disabilità che “non vuole” chiedere asilo	57
9. Doveri di protezione e protezione di fatto dell’adulto incapace di intendere e di volere	62
10. Il pericolo della frontiera	64
11. Persone con disabilità e procedure di asilo in frontiera	66
12. Su alcune opportune semplificazioni procedurali nel rito ordinario della procedura di asilo	68
13. Sull’obbligo di rendere possibile la formalizzazione della domanda anche al domicilio dell’interessato altrimenti impossibilitat	69
14. Sulle dichiarazioni di ritiro della domanda e di rinuncia allo status nell’interesse dell’incapace	71

CAPITOLO III

SVANTAGGIO SOCIALE E DISABILITÀ NELLE DISCIPLINE SUGLI OBBLIGHI D’INTEGRAZIONE LINGUISTICA

1. I requisiti legali di conoscenza della lingua nel diritto dell’immigrazione e della cittadinanza	85
2. Controproducente prima ancora che inutile: il requisito linguistico ai fini del ricongiungimento familiare	92
3. La lingua italiana nell’accordo di integrazione	97
4. La lingua italiana ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo	100
5. Analfabetismo e cittadinanza	102
6. La lingua italiana ai fini dell’acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio o nei casi di concessione di cui all’art. 9 della legge n. 91 del 1992	105
7. Sulle maggiori difficoltà di apprendimento del coniuge residente all’estero	105
8. Nessuna considerazione dal legislatore italiano della cittadinanza per le persone con difficoltà di apprendimento della lingua	106
9. Perché la dichiarazione di incostituzionalità ha prevalso sull’interpretazione costituzionalmente orientata della norma silente riguardo alle persone con disabilità	108
10. Alcune considerazioni sulla sentenza della Corte Costituzionale, n. 25 del 2025	116

CAPITOLO IV

CAPACITÀ DELLA PERSONA E ACCESSO ALLA CITTADINANZA

1. Nuovi cittadini solo se “pienamente” capaci?	121
2. Una rilettura del requisito della volontà come requisito di libertà	125
3. Sulla qualificazione o meno quali atti personalissimi da parte della legge delle dichiarazioni in materia di cittadinanza	132
4. Ancora sulle dichiarazioni in materia di cittadinanza nella teoria degli atti personalissimi	137
5. Se occorra o meno l'autorizzazione <i>ad hoc</i> del giudice tutelare all'acquisto della cittadinanza da parte dell'incapace	150
6. La giurisprudenza sulla legittimazione a presentare istanze nell'interesse dell'incapace fino alla sentenza della Consulta n. 258 del 2017	157
7. Gli orientamenti della giurisprudenza tra le due pronunce additive di incostituzionalità n. 258 del 2017 e n. 25 del 2025	164

CAPITOLO V

IL REQUISITO REDDITUALE E LE PERSONE CON DISABILITÀ NELLE PROCEDURE DI CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA

1. La specificità del dibattito riguardo alle ipotesi di acquisto della cittadinanza per concessione da parte della persona con disabilità	169
2. Requisito reddituale e condizione personale della persona con disabilità	174
3. Lavoro e reddito nella disciplina sull'acquisto della cittadinanza per residenza	176
4. Sulla cittadinanza delle persone con disabilità l'Italia è sempre più sola	180
5. L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9 riguardo al mancato raggiungimento della soglia reddituale	185
6. Itinerari giurisprudenziali riguardo alle risorse economiche diverse dal reddito da lavoro	188
7. Disabilità e reddito del nucleo familiare	191
8. La determinazione del requisito di reddito dello straniero affidatario di minori o di incapaci	195

<i>Considerazioni conclusive</i>	197
----------------------------------	-----

INTRODUZIONE

Di grande impatto sulle legislazioni e sulle politiche dei diversi Stati, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità sembra tuttavia soffrire nel nostro paese di una battuta d'arresto riguardo al trattamento giuridico dei cittadini stranieri con disabilità, le cui regole e prassi continuano a mostrarsi in larga parte indifferenti – e dunque discriminatorie – nei loro confronti. Discriminazioni che vengono evidentemente a moltiplicarsi in ragione dell'appartenenza simultanea dei discriminati a due diverse vulnerabilità (cittadino straniero / persona con disabilità) le quali richiedono dunque un approccio intersezionale attraverso il quale leggere entrambe le cornici disciplinari di riferimento, valutando come i due profili di vulnerabilità ne determinino in concreto gli effetti.

La Convenzione – che l'Italia ha ratificato nel 2009¹ – costituisce una fonte del diritto tanto rilevante in generale quanto dimenticata negli ambiti del diritto dell'immigrazione, dell'asilo e della cittadinanza. Ricondurla all'attenzione dell'interprete anche in tali ambiti è stato pertanto il primo, doveroso obiettivo di questo volume, nel quale il lettore troverà un più insistito riferimento ad alcune delle direttive della Convenzione, declinate nelle diverse situazioni giuridiche soggettive che più riguardano i cittadini stranieri.

Quella, in primo luogo, che impone, al fine di assicurare l'eguaglianza sostanziale delle persone con disabilità, l'approntamento di “accomodamenti ragionevoli” (art. 5, par. 3) e misure specifiche, anche dette “misure compensative” (art. 5, par. 4) riguardo alle quali il successivo art. 26, par. 1, ribadisce doversi trattare di “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”.

V'è poi la richiesta agli Stati aderenti alla Convenzione di assicurare che le persone con disabilità abbiano realmente “il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza” al pari degli altri (art. 18, par. 1).

La Convenzione chiede altresì di promuovere e sostenere la capacità giuridica delle persone con disabilità “su base di uguaglianza con gli altri in tutti gli aspetti della vita” (art. 12). Afferma poi all'art. 11 il dovere degli Stati parti di adottare “tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicu-

¹ Legge di ratifica, 3.3.2009 n. 18

rezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali” prescindendo del tutto dal carattere di tali disabilità e dal loro impatto sulla capacità di intendere e di volere della persona².

Infine, la Convenzione chiede all’art. 32, par. 1, che venga riconosciuta “l’importanza della cooperazione internazionale e della sua promozione, a sostegno degli sforzi dispiegati a livello nazionale per la realizzazione degli scopi e degli obiettivi della presente Convenzione”, e siano adottate a livello nazionale “adeguate ed efficaci misure in questo senso, nei rapporti reciproci e al proprio interno”.

Contrasta purtroppo con queste indicazioni l’annichilimento di fatto della regola generale del diritto internazionale privato italiano che prevede il riconoscimento di pieno diritto dei provvedimenti stranieri di protezione degli adulti. Effetti negativi derivano inoltre dal mantenimento, nell’individuazione della legge applicabile alla protezione delle persone adulte, della regola di conflitto fondata sulla cittadinanza, anziché sull’effettiva residenza della persona da proteggere, contrariamente a quanto invece stabilito dalla Convenzione de l’Aja sulla protezione degli adulti, cui l’Italia aderisce ma alla quale, da diversi anni, non riesce a dare esecuzione.

Ciò comporta, nel caso dello straniero già sottoposto nel paese di origine a un provvedimento di protezione a causa della sua vulnerabilità psichica, che una volta giunto in Italia egli si vedrà sospesa per mesi l’istanza di rilascio del permesso di soggiorno prima che la questura comunichi officiosamente (o, ben più raramente, notificchi) la richiesta di rivolgersi al giudice italiano perché quest’ultimo si pronunci “delibando” il provvedimento straniero – ciò che avverrà presso la Corte d’Appello, con un’attesa tra i due e i tre anni – oppure perché si pronunci *ex novo* aprendo un’amministrazione di sostegno o una tutela in via provvisoria.

Tali tempi di attesa incidono negativamente sulle possibilità di sostegno e di inclusione sociale della persona con disabilità psichica priva del ricono-

² Sul punto cfr. C. O’SULLIVAN, D. FERRI, *The Recast Reception Conditions Directive and the Rights of Asylum Seekers with Disabilities: Opportunities, Challenges and the Quest for Reform*, in *EJML*, vol. 22, n. 2, 2020, p. 283, ove è rimarcata la particolare utilità, a tutela dei richiedenti asilo con disabilità degli articoli 14 e 11 della Convenzione. Cfr. anche il *General comment* n. 5 del 27.10. 2017 alla Convenzione, del Committee on the Rights of Persons with Disabilities, che al par.23 sottolinea come i diritti dell’art. 19 della Convenzione stessa spettino alle “persone con disabilità appartenenti a qualsiasi gruppo di età, gruppo etnico, casta classificata o minoranza linguistica e/o religiosa, nonché alle persone migranti, richiedenti asilo e rifugiate”.

scimento dell'incapacità e soprattutto priva di permesso di soggiorno, comportando l'esclusione da provvidenze e da altre misure di sostegno che lo Stato riserva a chi è regolarmente soggiornante.

V'è dunque da attendersi in un prossimo futuro, principalmente a causa delle conseguenze dannose derivanti dalle lunghe attese prima presso le questure e poi davanti al giudice, inevitabili azioni contro l'Italia presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Eppure, l'atteggiarsi dei flussi migratori – e in particolare delle migrazioni forzate – suggerirebbero tutt'altre strategie e misure, fino certo all'acquisto della cittadinanza, ma già a cominciare dal momento dell'ingresso sul territorio nazionale. Ad esempio, mediante l'individuazione di figure di tutela immediata e provvisoria, sin dall'arrivo in frontiera, per le persone con gravi disabilità di cui si possa presumere il bisogno e dunque il diritto al riconoscimento della protezione internazionale, o almeno il diritto a non essere rimpatriate, benché esse non siano in grado di farne richiesta personalmente.

Il bisogno di una maggiore tutela e sostegno riguarda tutte le persone straniere con disabilità, ma in modo particolare quelle portatrici di una disabilità psichica grave.

Vero è, a questo riguardo, che, alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 si va affermando sempre più, giustamente, un orientamento mirante a spezzare l'equazione $\text{disabilità} = \text{incapacità}$.

In coerenza con tale orientamento – normativo ancor prima che di diritto vivente – la preoccupazione prioritaria deve dunque essere quella della inclusione sociale e giuridica, la quale comporta la promozione della partecipazione attiva da parte della persona con disabilità, mettendo in opera tutti gli strumenti a ciò necessari e quindi assicurando accomodamenti ragionevoli in relazione a ogni ambito e procedimento.

Solo in questo modo le distanze tra la capacità di fare e di agire dell'*homo faber fortunae suae* e la condizione (sia giuridica che fattuale) della persona con disabilità possono venirne accorciate e, ove possibile, annullate.

È questa la sfida principale, certamente attrattiva, ben espressa nel motto “niente su di noi senza di noi”, che ha caratterizzato l'ampia partecipazione alla stesura della Convenzione da parte dell'associazionismo; e tuttavia nel sostenerla, come merita, occorre evitare il rischio, molto concreto, che essa per un verso divenga l'alibi di una silenziosa oblitterazione di coloro che non possono oggettivamente esserne protagonisti attivi, a causa della gravità della disabilità, e per altro verso anche il rischio che vengano lasciati senza adeguata protezione quanti, pur legittimati ad agire, si trovino a non poter sostenere da soli il peso e le conseguenze giuridiche della loro attività giuridica.

Riguardo ai primi, in particolare, la domanda cui le pagine di questo volume tentano di rispondere è: come assicurare la piena inclusione delle persone con disabilità gravi o gravissime (tali da renderli non solo episodicamente incapaci di intendere e di volere) anche sotto il versante della piena capacità giuridica e dunque in ordine all'acquisizione dei diritti?

La tesi di questo libro è che l'incapacità di agire personalmente (anche in ordine ad atti di interesse personale, come l'acquisto della cittadinanza o la richiesta di protezione internazionale) possa e debba sempre essere compensata dall'agire di altri nell'interesse dell'incapace, sia pure nel rispetto della sua volontà residua o della sua volontà biografica, se adeguata all'attualità della decisione da prendere, e con il solo limite della riconoscibilità in via oggettiva del vantaggio che giustifichi l'agire nell'interesse dell'incapace.

Dunque, benché non sovrapponibili alla disabilità psichica, sia il concetto d'incapacità (in concreto) di intendere e di volere, sia le correlative misure di protezione (caratterizzate sempre meno, ma pur sempre dotate, di una qualche misura di limitazione della capacità di agire individualmente) rimangono, ad avviso di chi scrive, strumenti necessari nella lotta per l'affermazione dei diritti delle persone con disabilità psichica.

Strumenti, certo, da orientare nel senso di un ragionevole antipaternalismo giuridico³ che non pretenda, contro l'effettiva volontà dell'interessato, di decidere cosa sia meglio per lui ma, piuttosto, consentano di agire in assenza di una sua diversa volontà per tutelarne tutti gli interessi, garantendogli così piena eguaglianza di capacità giuridica.

Sono dunque almeno due le sfide da raccogliere: quella che mira a cancellare o compensare gli ostacoli che limitano ingiustamente i diritti di partecipazione e di autodeterminazione nelle relazioni sociali (e dunque giuridiche) ma anche quella volta ad affermare, anche nelle situazioni di più grave disabilità psichica, l'integrità e la pienezza della capacità giuridica riguardo a tutti gli atti che la persona non è in grado di compiere personalmente, promuovendo anche a questo riguardo una strategia di inclusione piena nella cittadinanza sociale, da operare in un contesto di fraternità civica che ponga comunque la persona al centro della comunità dei residenti.

La dignità sociale della persona (articoli 2 e 3 della Costituzione) è infatti, innanzitutto, un costrutto comunitario, costituzionalmente doveroso, e non necessariamente l'esito di un atto di prometeica volontà individuale che

³ In argomento, sin d'ora, P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, Costituzione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2021, 2, p. 393 ss.

si possa attendere o pretendere da chi non è in grado di esprimersi con qualche consapevolezza.

La lotta per l'eguaglianza nella diversità necessita di enfasi narrative e di azioni ben differenziate. Quelle, ad esempio, che si adattino alla persona con disabilità dotata di possibilità e capacità che devono ovviamente essere adeguatamente sostenute, creando occasioni, eliminando ostacoli e assicurando ragionevoli accomodamenti⁴; quelle quindi che, opportunamente, ancor più sottolineano la dimensione sociale della disabilità, nella prospettiva di costruire un eco-ambiente nel quale autonomia e partecipazione siano (quasi) sempre possibili, malgrado i rischi della responsabilità⁵.

Ma sfuggendo alla tentazione di ridurre il campo visivo, occorre tuttavia soffermarsi anche sull'anti-Prometeo, sull'Icaro che, precipitato a terra, tuttavia sopravviva alla caduta richiedendo dignità e pienezza di diritti a prescindere dalle proprie possibilità di autodeterminazione e di partecipazione, eventualmente compromesse da una grave disabilità psichica.

Su questi Icaro, nient'affatto mitologici ma molto reali, si sofferma una parte amplissima del volume, specie riguardo al diritto di acquisire la cittadinanza, non essendo accettabile che a ciò sia ancora oggi d'ostacolo la condizione di invalidità al lavoro o quella di persona riconosciuta come incapace di intendere e di volere.

⁴ Versioni particolarmente prometeiche di tale narrazione si incontrano in particolare nel mondo dello sport (si pensi alla vicenda umana e sportiva di Alex Zanardi). Al di là e ben prima di singole vicende mediatizzate, bisognerebbe ancora riflettere su quanto l'invenzione, nel 1948, delle paralimpiadi sia stata un modello di pensiero e di azione dotato di visione anticipatrice dei futuri sviluppi nella lotta per l'eguaglianza e l'inclusione sociale delle persone con disabilità. Esse nascono, a fini terapeutici, dalla contestazione del dott. Guttman (un neurochirurgo tedesco rifugiato nel Regno Unito per sfuggire ai nazisti) all'approccio rassegnato e segregante dei suoi colleghi nei riguardi dei soldati inglesi divenuti paraplegici a seguito del loro ferimento in guerra. Jonathan Sacks (*Moralità*, Firenze, 2020, Giuntina ed., p. 65 s.) chiedendosi perché un medico-rifugiato abbia saputo vedere ed agire in modo così innovativo rispetto ai suoi autoctoni colleghi, ha ipotizzato che ciò sia dipeso dalla particolare vicenda umana del dott. Guttman, trattato dal nazismo come un subumano ma consapevole di non esserlo. Ciò lo aveva reso, secondo Sacks, capace di capire il valore di quelli che altri vedevano come uomini senza più alcun futuro e dunque come "storpi-moribondi", sia pure dopo lunga attesa.

⁵ Si deve a Paolo Cendon, sin dagli anni '80, l'affermarsi di un approccio giuridico ai temi della responsabilità (soprattutto civile) consapevole dei diritti di partecipazione e di inclusione sociale delle persone con disabilità psichica. Cfr, tra gli altri, la raccolta antologica, a cura di P. CENDON, *Un altro diritto per i malati di mente*, Napoli, ESI, 1988, con particolare riguardo ai contributi ospitati nella sezione intitolata *La tutela risarcitoria della salute psichica e la responsabilità civile dell'infermo di mente*, p. 749 ss.

L'acquisto della cittadinanza costituisce in effetti un banco di prova privilegiato per saggiare il reale livello di rispetto della dignità sociale delle persone con disabilità grave.

Un livello davvero umiliante se si guarda all'attività legislativa italiana, anche a fronte di più consapevoli normative vigenti in altri paesi dell'Unione europea.

Purtroppo, alle lacune della legge – su cui ancora di recente è intervenuta la Corte costituzionale con due importanti sentenze⁶ – non hanno sin qui posto sufficiente rimedio né il potere regolamentare dell'amministrazione né il diritto vivente nella giurisprudenza, specie riguardo ai procedimenti di concessione ai residenti di lunga durata.

In particolare, manca, a tutt'oggi, un'indicazione legislativa limpida sulla legittimazione a richiedere la cittadinanza nell'interesse di chi sia impossibilitato a farlo personalmente. E, cosa forse ancor più grave, permane ancora, sia presso l'amministrazione che nella giurisprudenza amministrativa (sia pure con interessanti aperture in quella più recente) un orientamento volto a negare la naturalizzazione alle persone oggettivamente impossibilitate a produrre reddito mediante il lavoro a causa di una disabilità psichica o fisica.

Pare davvero fragile, a quest'ultimo riguardo, l'argomento con cui amministrazione e giurisprudenza difendono l'inesigibile onere della produzione di reddito a carico delle persone con disabilità tali da rendere particolarmente difficile o impossibile un'attività lavorativa: non vi sarebbe discriminazione nei loro confronti perché lo Stato non richiede loro necessariamente di lavorare, ma si accontenta di verificare che almeno i loro familiari guadagnino abbastanza per mantenere un adeguato livello di reddito dell'intero nucleo familiare, compensando la mancanza di reddito causata dall'inabilità al lavoro della persona con disabilità.

In tal modo però si realizzano non più una ma due discriminazioni: la prima verso la persona con disabilità priva di familiari produttori di un surplus di reddito tale da compensare la sua incapacità lavorativa, in tal modo discriminata nei riguardi delle persone con disabilità che invece, senza averne nessun merito individuale, appartengono a famiglie benestanti; la seconda verso i familiari di persone con disabilità, i quali, pur possedendo un reddito da lavoro per se stesso adeguato ai fini dell'ottenimento della cittadinanza, ne vengono esclusi a causa della loro scelta di convivere con una persona con una disabilità tale da non poter lavorare, in tal modo discriminati rispetto a

⁶ Corte cost. 7.12.2017, n. 258 e Corte cost., 7.3.2025, n. 25.

coloro che non convivano con nessun familiare portatore di una disabilità invalidante.

Si punisce così, anziché incoraggiarlo, chi accoglie, mantiene in casa e assiste un familiare con disabilità invece di delegare al welfare state il suo accudimento (ad esempio segregandolo in una residenza assistenziale pubblica a spese dell'erario). Per come oggi è interpretata, la legge sulla cittadinanza promuove quindi l'abbandono delle persone con grave disabilità e umilia la solidarietà familiare e parentale, in contraddizione con le direttive della Costituzione e con lo stesso interesse pubblico economico dell'Italia.

Speranza, o più spesso vaneggiamento, di ogni studioso è quello di scrivere, almeno una volta, un libro che non sia solo apprezzato da una cerchia di lettori suoi pari, ma di cui vengano considerate, sia nell'evoluzione del diritto legislativo che nel diritto vivente, idee, interrogativi e indicazioni, rendendolo al più presto meritatamente obsoleto. È questo anche il mio caso.

L'itinerario di ricerca, di cui in questa breve introduzione si è dato conto, è stato avviato dall'autore nel 2023 dando luogo ad alcuni contributi su riviste giuridiche che nella redazione di questo volume sono stati ripresi e ampiamente approfonditi in quattro dei cinque capitoli di cui si compone, ciò anche grazie al riscontro critico ricevuto presso amici e colleghi*.

* Sulla dichiarazione e sul riconoscimento dell'incapacità di agire dell'adulto straniero in Italia", in *Responsabilità civile e previdenza*, 2024, fasc. 2; "La clausola di inesigibilità della lingua nel diritto dell'immigrazione e della cittadinanza", in *Rivista AIC*, 2024, fasc. 3; "Fragili volontà, dignità sociale e accesso alla cittadinanza", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, fasc. 3; "Il requisito reddituale le persone con disabilità nelle procedure di concessione della cittadinanza", in *Responsabilità civile e previdenza*, 2025, fasc. 1.

CAPITOLO I

SULLA DICHIARAZIONE E SUL RICONOSCIMENTO DELL'INCAPACITÀ DI AGIRE DELL'ADULTO STRANIERO IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Le norme sul riconoscimento in Italia dei provvedimenti stranieri di protezione dell'incapace. – 3. La sfiducia come ostacolo al riconoscimento in via amministrativa. – 4. I rimedi, anche d'urgenza, contro il disconoscimento in via amministrativa. – 5. Sulla legge applicabile all'incapace straniero residente o soggiornante in Italia. – 6. Un “nuovo” che attende da tempo: la Convenzione de L'Aja del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti. – 7. Sugli attuali orientamenti della giurisprudenza, in attesa che il legislatore ratifichi la Convenzione de L'Aja.

1. *Considerazioni introduttive*

Gli istituti e i relativi procedimenti di “incapacitazione” sono stati sottoposti in molti ordinamenti giuridici nazionali a una radicale rivisitazione orientata al fine della conservazione e della promozione, per quanto possibile, della sfera di autodeterminazione del soggetto, pur entro limiti di ragionevolezza e senza pregiudizi significativi riguardo all'efficacia della protezione della sua persona e, sia pure in second'ordine, del suo patrimonio¹. Di qui

¹ Sul tema del bilanciamento tra diritto all'autodeterminazione e protezione oggettiva degli interessi del soggetto vulnerabile è autorevolmente intervenuto il Comitato per i diritti delle persone con disabilità, General Comment n.1 del 19.5.2014, par. 22 e par. 27 (quest'ultimo come modificato dal General Comment – a corrigendum del n. 1 – del 26.1.2018) richiamando la necessità di privilegiare le preferenze del soggetto sostenute anziché il suo migliore interesse in senso solo oggettivo. Personalmente ritengo però che la linea di confine non superabile dall'autodeterminazione del soggetto vulnerabile debba essere data dalla prevenzione in concreto di un pregiudizio personale oppure di un pregiudizio economico tale da prevalere sul benessere prodotto dalla libera autodeterminazione. Rimane dunque necessaria, per valutare tale limite, la presenza vigile di una figura di protezione. Sul punto cfr., tra molti, da C. PARRA RODRIGUEZ, *El cambio de paradigma de la discapacidad: el modelo inclusivo en las relaciones transfronterizas*, in *Anuario espanol derecho int. priv.*, 2021, vol. 65, p. 65 ss. Il tema è oggetto di vivace dibattito nella civilista italiana, su stimolo anche di recenti epifanie legislative straniere. Cfr., tra gli altri, G. CARAPEZZA FIGLIA, *Guarda de hecho e sostegno di fatto. Per un adeguamento interpretativo delle misure di protezione delle persone vulnerabili*, in *Fam.dir.*, 2024, p. 283 ss. ID., *Amministrazione di sostegno: una rilettura assiologica*, in *Rass. Dir. Civ.*,

muove un faticoso processo di riforma, semanticamente ben sintetizzato dalla definizione di “capacità vulnerabile” in luogo del concetto giuridico di “incapacità” per indicare il fenomeno delle attività giuridiche consentite o impedita a persone con disagio psichico o disabilità incidenti sulla capacità di gestire relazioni a rilevanza giuridica². Nelle successive pagine l’uso del termine incapacitazione verrà comunque talvolta utilizzato per sintetizzare l’effetto ad oggi obiettivamente prodotto dalla decisione del giudice relativamente alla limitazione della capacità giuridica di agire del soggetto, a prescindere dalla vastità o meno di tale limitazione, ferma restando la necessità che tale decisione preservi la partecipazione del soggetto alla vita sociale, o ne renda in altro modo possibile lo svolgimento. Trovo quindi corretta l’affermazione della dottrina internaziona-privatistica secondo cui “la protezione degli adulti non si definisce più per gli strumenti che impiega (la limitazione della capacità d’agire dell’interessato), ma per le esigenze che aspira a soddisfare: la realizzazione dell’interessato quale persona, nel vivo dei rapporti sociali”, traendone l’ulteriore convinzione che le norme di collegamento tra gli ordinamenti dovrebbero sempre avere a che fare, come con riguardo alla giurisdizione, con una norma di conflitto riferita alla protezione degli adulti e non alla capacità della persona in generale³.

È questo un orientamento di fondo condivisibile, ma non privo di contraddizioni sul piano operativo, in quanto condizionato nella sua concreta attuazione dalle risorse umane disponibili. Ciò riguarda in Italia gli uffici del giudice tutelare (in perenne difficoltà e ritardo) i titolari degli uffici di diritto civile previsti (tutela, curatela e soprattutto di amministrazione di sostegno) ed infine i servizi territoriali, inclusi quelli residenziali, della cui capacità e volontà di esercitare la loro doverosa funzione di promozione in sicurezza dell’autodeterminazione e dell’inclusione sociale dei soggetti affidati al loro ufficio è purtroppo inevitabile dubitare.

Malgrado tali difficoltà (cui in aggiunta occorrerebbe menzionarne altre, come ad esempio il claudicante e obliquamente etnico regime di pubblicità dei provvedimenti⁴) il sistema italiano di protezione degli adulti con difficol-

2024, p. 817 ss.; G. LISELLA, *L’amministrazione di sostegno. Itinerario di una esperienza di studio*, Pisa, 2024, p. 32 s.

² Cfr. M.G. BERNARDINI, *La capacità vulnerabile*, Napoli, 2021, spec. p. 45 ss.

³ Così P. FRANZINA, *L’amministrazione di sostegno nei casi internazionali: l’attesa più che ventennale di risposte coerenti all’attuale paradigma giuridico della fragilità*, in *Nuova giur.civ. comm.*, Supplemento, 2004, 6, p. 40.

⁴ Ai sensi dell’art. 405, co. 7, c.c., “il decreto di apertura dell’amministrazione di sostegno, il decreto di chiusura ed ogni altro provvedimento assunto dal giudice tutelare nel corso

tà nella gestione della propria autonomia offre tuttavia tutele che non sono invece presenti presso molti altri ordinamenti dove a una minore attenzione per la popolazione portatrice di disabilità corrispondono spesso gravi crisi sociali, politiche e istituzionali. In tali contesti non v'è da stupirsi che la stessa legislazione in materia di protezione degli adulti sia rimasta, in alcuni di quei paesi, quella dei codici adottati sulla falsariga di quelli vigenti il secolo scorso negli ordinamenti dei paesi europei già colonizzatori⁵.

Da molto tempo ormai una folta e stabile presenza di stranieri immigrati nel nostro Paese dà occasione ai giudici tutelari di provvedere riguardo alla protezione di adulti stranieri fragili, per malattia, per infortunio o comunque perché portatori di specifiche disabilità che incidono sulla loro capacità di autodeterminazione. Al riguardo non si pone un problema di giurisdizione⁶, quanto di individuazione della legge applicabile⁷. Problema questo su cui si è ormai formata una discreta giurisprudenza.

dell'amministrazione di sostegno devono essere immediatamente annotati a cura del cancelliere nell'apposito registro" Il successivo comma 8 dispone poi che "il decreto di apertura dell'amministrazione di sostegno e il decreto di chiusura devono essere comunicati, entro dieci giorni, all'ufficiale dello stato civile per le annotazioni in margine all'atto di nascita del beneficiario. Se la durata dell'incarico è a tempo determinato, le annotazioni devono essere cancellate alla scadenza del termine indicato nel decreto di apertura o in quello eventuale di proroga". Ma, come è noto, non vi sono nei registri dello stato civile gli atti di nascita dei cittadini stranieri, a meno che non siano nati in Italia o non si siano coniugati con un cittadino italiano. Di qui la necessità di trascrizione ad hoc al momento in cui ciò sia reso necessario ai fini della pubblicità del provvedimento del giudice tutelare.

⁵ Esemplicativamente, cfr. Il Code des personnes et de la famille del Burkina Faso, in vigore dal 1989, che, all'art. 552 introduce un ampio ventaglio di cause di possibile incapacitazione: "Sont considérées comme incapables protégés (...) 2° les majeurs dont les facultés mentales et corporelles sont altérées par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge et qui empêchent la libre expression de leur volonté; 3° les majeurs qui, par leur prodigalité, leur intempérance ou leur oisiveté s'exposent à tomber dans le besoin ou à compromettre l'exécution de leurs obligations familiales. Inoltre, in via provvisoria (due mesi, prorogabili per altri sei) un adulto burkinabè, nelle condizioni di cui all'art. 552 citato può essere sottoposto a un regime di «protection de la justice» su segnalazione del medico curante o del direttore della struttura che lo ospita. La decisione, inappellabile, è presa dal giudice tutelare. I due istituti di protezione non provvisori sono invece la tutela (che equipara l'adulto protetto al minore privo di capacità di agire) e la curatela.

⁶ Ormai generalmente riferita al paese di residenza o di domicilio dell'interessato. Al riguardo la dottrina è solita considerare la cittadinanza come un criterio di giurisdizione da evitare in quanto criterio esorbitante. Per una ricognizione bibliografica al riguardo cfr. S. TONOLO, *Luci e ombre: il diritto internazionale privato è strumento di contrasto allo sfruttamento della povertà o di legittimazione dell'ingiustizia?*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2024, p. 1096 e nt. 45.

⁷ Il criterio di collegamento è in ogni caso riferito alla posizione del destinatario degli ef-

Un secondo ordine di questioni si pone invece per quegli stranieri che, ormai residenti o comunque soggiornanti nel nostro Paese, sono già stati raggiunti (di solito ancor prima della partenza per l'Italia) da un provvedimento delle autorità nazionali competenti che li sottopone a una qualche forma di protezione.

Benché riguardo a questa seconda problematica la giurisprudenza abbia avuto minori occasioni di coinvolgimento, si registrano nella prassi non poche difficoltà riguardo al riconoscimento dell'efficacia in Italia di tali provvedimenti da parte delle autorità amministrative interpellate.

Quanto sin qui premesso dimostra l'utilità, ancora, di analizzare i molti aspetti critici della condizione giuridica dello straniero con disabilità nel diritto italiano⁸, approfondendo le due problematiche ora segnalate dell'accesso dello straniero alle misure di protezione degli adulti previste dalla legge e del riconoscimento nell'ordinamento italiano delle misure di protezione già adottate nel Paese di origine.

2. Le norme sul riconoscimento in Italia dei provvedimenti stranieri di protezione dell'incapace

Riguardo ai cittadini di paesi che non sono membri dell'Unione europea la disciplina del riconoscimento in Italia dei provvedimenti che incidono sulla capacità di agire del soggetto è principalmente e brevemente contenuta all'art. 65 della Legge n. 218 del 1995⁹, a termini del quale detti provvedimenti (si discute se anche non giurisdizionali¹⁰) hanno automaticamente ef-

fetti del provvedimento e non ad altre parti del procedimento, ponendosi questioni, al riguardo, solo quando il provvedimento incida su più soggetti con diversa cittadinanza e residenza. Sul punto, M. STELLA, *Volontaria giurisdizione: profili internazionale-processuali*, in *Giur.it*, 2021, p. 450 ss.

⁸ Su cui, sin d'ora, cfr. G. ARCONZO, *La condizione giuridica delle persone straniere con disabilità. Percorsi di ricerca nella prospettiva delle discriminazioni multiple*, in *www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it*, 2022, 3, p. 149 ss; V. ITRI e G. VANORE, *La tutela legale dei rifugiati con disabilità*, in G. GRIFFO, L. D'ERRICO (a cura di), *I rifugiati e i richiedenti asilo con disabilità*, Milano-Udine, Mimesis editore, 2019, p. 95 ss.

⁹ Vero è che oggi la legge n.218/1995 in tema di riconoscimento dei provvedimenti stranieri dovrebbe teoricamente trovare applicazione residuale, ma questo non si riscontra di fatto nell'ambito dei provvedimenti di incapacitazione provenienti da paesi non europei, a causa della scarsa rilevanza di convenzioni specifiche e di accordi bilaterali in materia.

¹⁰ Tassonomia in realtà aperta e capace di accogliere qualsiasi provvedimento autoritativo che produca effetti giuridici sullo stato della persona, quale quello emesso da un'autorità reli-

fetto quando essi sono stati pronunciati dalle autorità dello Stato la cui legge è richiamata dalle norme italiane di collegamento oppure quando essi producano effetti “nell’ordinamento di quello Stato, anche se pronunciati da autorità di altro Stato, purché non siano contrari all’ordine pubblico e siano stati rispettati i diritti essenziali della difesa”¹¹.

Peraltro, a fronte della varia natura dei provvedimenti riguardanti la protezione delle persone diminuite nella loro capacità, deve essere considerato altresì l’art. 66 della medesima legge, che si premura di estendere ai provvedimenti di volontaria giurisdizione i requisiti per il riconoscimento già previsti all’art. 65, in quanto compatibili¹².

Va peraltro sottolineato che la contrarietà all’ordine pubblico rileva all’atto del recepimento del provvedimento straniero come un’eccezione, sicché all’operatore giuridico è richiesto di non ostacolare l’effettività del provvedimento straniero ove non rilevi in concreto tale contrarietà, la quale non va riferita alla legge straniera in sé ma ai suoi concreti effetti sull’atto prodotto¹³. Si pensi ad esempio al caso, postosi effettivamente davanti a un giudice spagnolo, della legge marocchina sulla protezione dei figli, che privilegia co-

giosa cui siano riconosciuti poteri in materia civile.

¹¹ Cfr. G. CARELLA, *Sentenze civili e atti stranieri*, in *Enc. Dir., Annali*, IX, Giuffrè, Milano 2016, par. 8. L’apertura al riconoscimento automatico, ora a livello universale e non più solo convenzionale, riprende un’analoga opzione accolta nel codice di rito del 1865, la quale però era limitata dall’ambigua clausola della sua applicazione nel solo ambito degli Stati “civili”. Come nota F. SALERNO, *Il riconoscimento delle decisioni e degli atti pubblici (lato sensu) stranieri*, in C. CAMPIGLIO, *Un nuovo diritto internazionale privato*, Cedam, Padova, 2019, p. 10, “130 anni dopo, il legislatore del 1995 riprendeva lo stesso principio nella prospettiva contemporanea di una società aperta verso qualsivoglia autorità giudiziaria straniera perché comunque espressione di un ordinamento “sovrano”.

¹² Così T. BALLARINO, M.E. BALLARINO, I. PRETELLI, *Diritto internazionale privato italiano*, Cedam, Padova, 2016, p. 157, nonché 127: “La norma rafforza l’art. 65 estendendone la portata sino a coprire il territorio, dai confini spesso imprecisi, degli atti di volontaria giurisdizione”.

¹³ Riguardo all’agire della clausola della contrarietà all’ordine pubblico quale motivo di diniego del riconoscimento del provvedimento straniero permane il dissidio tra chi ritiene che tale clausola vada riferita al provvedimento in sé (cfr., A. BELLELLI, *La irriconoscibilità nell’ordinamento italiano del provvedimento straniero di scioglimento del matrimonio fondato sul ripudio*, in *Nuova giur.civ.comm.*, 2021, 2, p. 422 ss.) e chi invece, a mio avviso ragionevolmente, la riferisce agli effetti in concreto prodotti dal provvedimento o, quando siano in gioco diritti procedurali, dagli effetti svolti dalle norme processuali sul procedimento (così, tra gli altri, O. FERACI, *Una sentenza iraniana di divorzio unilaterale non è contraria, nei suoi effetti concreti, all’ordine pubblico internazionale*, in *Fam.dir.*, 2023, p. 1086 ss. In quest’ultimo senso cfr. altresì Cass. civ., 8 marzo 2023, n. 6920

me prima scelta quale tutore il padre e solo successivamente la madre¹⁴. Sicuramente contraria all'ordine pubblico internazionale spagnolo (e certamente anche a quello italiano) la nomina apriori del padre non potrebbe trovare effetto in Spagna a fronte della sua contestazione da parte della madre o in considerazione dell'eventuale inidoneità del padre. Ma non sarebbe stato ragionevole negare effetto a quello stesso provvedimento lasciando il figlio, ormai maggiorenne, senza tutela in Spagna, nonostante l'assenso della madre e in assenza di elementi che indicassero l'inidoneità del padre all'ufficio svolto¹⁵.

Poiché si tratta pur sempre di provvedimenti di natura giurisdizionale¹⁶, è stato ritenuto che sia altresì applicabile, in alternativa al citato art. 65, anche l'art. 64 della medesima legge n. 218/1995, a termini del quale "la sentenza straniera è riconosciuta in Italia senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento quando: a) il giudice che l'ha pronunciata poteva conoscere della causa secondo i principi sulla competenza giurisdizionale propri dell'ordinamento italiano; b) l'atto introduttivo del giudizio è stato portato a conoscenza del convenuto in conformità a quanto previsto dalla legge del luogo dove si è svolto il processo e non sono stati violati i diritti essenziali della difesa; c) le parti si sono costituite in giudizio secondo la legge del luogo dove si è svolto il processo o la contumacia è stata dichiarata in conformità a tale legge; d) essa è passata in giudicato secondo la legge del luogo in cui è stata pronunciata; e) essa non è contraria ad altra sentenza pronunciata da un giudice italiano passata in giudicato; f) non pende un processo davanti a un giudice italiano per il medesimo oggetto e fra le stesse parti, che abbia

¹⁴ Sul punto l'Audencia Provincial del 2 novembre 2016, n. 14068 riferita da C. PARRA RODRIGUEZ, *op. cit.*, p. 82.

¹⁵ Come nota G. CARELLA, *Sentenze civili*, cit. par. 8, per un verso "l'applicazione di una legge di per sé non contraria all'ordine pubblico può produrre, nella particolare ipotesi e alla luce degli elementi concreti del caso, effetti non compatibili con gli orientamenti etici, morali, economici, morali e sociali prevalenti" ma per altro verso può ben accadere che una legge teoricamente contraria all'ordine pubblico del foro possa, "nel caso specifico, essere applicata in modo tale da non ledere l'ordine pubblico".

¹⁶ Secondo A. DAVI, *Il riconoscimento delle situazioni giuridiche costituite all'estero nella prospettiva di una riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, in *Riv. dir. int.*, 2019, 2, nt. 34, "i «provvedimenti» in questione (che, sebbene genericamente definiti così dalla disposizione, hanno in realtà natura di sentenza, come emerge dal confronto con l'art. 66, che estende la riferita disciplina agli atti di volontaria giurisdizione relativi a qualsiasi materia) vengono infatti riconosciuti nel loro pieno valore di atti giurisdizionali e sono quindi ammessi ad esplicare anche in Italia l'efficacia di giudicato e la forza esecutiva di cui sono dotati nell'ordinamento di origine".

avuto inizio prima del processo straniero; g) le sue disposizioni non producono effetti contrari all'ordine pubblico.

La decisione su quale delle due norme invocare spetta però allo straniero interessato, il quale terrà probabilmente conto della maggiore fruibilità dell'art. 65 rispetto alla norma che lo precede¹⁷. Con l'art. 65 in effetti il riconoscimento automatico è consentito a condizioni semplificate sia riguardo all'efficacia sostanziale, sia riguardo all'effetto di reg giudicata. Il ricorso all'art. 64 potrebbe tuttavia essere reso necessario quando manchino i presupposti di operatività dell'art. 65 e, in particolare, il requisito (non previsto all'art. 64) per il quale i "provvedimenti" in questione devono essere stati assunti dalle autorità dello Stato la cui legge sia quella richiamata dalle norme di conflitto¹⁸.

Occorre infine avere riguardo al successivo art. 66 per il riconoscimento degli atti di volontaria giurisdizione, i quali pure possono riguardare misure di protezione dell'incapace, a ulteriore conferma che i criteri di collegamento avrebbero maggiore chiarezza se ne fosse adottato uno concernente l'intera sfera dei provvedimenti di protezione dell'adulto vulnerabile.

3. La sfiducia come ostacolo al riconoscimento in via amministrativa

Queste disposizioni (con le quali l'Italia ha abbandonato il precedente sistema di riconoscimento non automatico dietro valutazione giurisdizionale, con giudizio di delibazione presso la Corte d'Appello) hanno comunque l'obiettivo di civiltà giuridica di assicurare, nei limiti del possibile, la continuità spaziale delle misure di protezione, di modo che il soggetto dichiarato in qualche misura incapace non se ne trovi sguarnito, con conseguenze talvolta davvero gravi, nel momento in cui, trovandosi lontano dal proprio Paese di cittadinanza, ne avrebbe più bisogno¹⁹.

¹⁷ Cfr. O. LOPES PEGNA, *I procedimenti relativi all'efficacia delle decisioni straniere in materia civile*, Padova, 2009, p. 12 s.

¹⁸ Giurisprudenza in tal senso, a partire da Cass. civ., 28 maggio 2004, n.10378. In dottrina cfr. P. PICONE, *Sulla complementarità tra gli artt. 64 e 65 l. 218/95 di riforma del diritto internazionale privato, ai fini del riconoscimento in Italia di sentenze straniere*, in *Int'l Lis*, 2005, p. 124 ss.

¹⁹ Lo ricorda tra gli altri P. FRANZINA, *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, Cedam-wki, Milano, 2012, p. 63.

Detto obiettivo è senz'altro conforme a quanto stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, con particolare riguardo agli articoli 12, par. 3 (Gli Stati Parti adottano misure adeguate per consentire l'accesso da parte delle persone con disabilità al sostegno di cui dovessero necessitare per esercitare la propria capacità giuridica); 18 (Libertà di movimento transfrontaliero); 19 (Vita indipendente ed inclusione nella società) e soprattutto 32, par. 1, ove è disposto che gli Stati Parti riconoscano "l'importanza della cooperazione internazionale e della sua promozione, a sostegno degli sforzi dispiegati a livello nazionale per la realizzazione degli scopi e degli obiettivi della presente Convenzione", e adottino "adeguate ed efficaci misure in questo senso, nei rapporti reciproci e al proprio interno".

Talvolta il provvedimento straniero trova pratica attuazione in Italia mediante trascrizione in pubblici registri (ad esempio dello stato civile, come nel caso del matrimonio celebrato all'estero) ma così non è riguardo al provvedimento di incapacitazione del cittadino straniero deciso nel Paese di provenienza, il quale dovrebbe svolgere i suoi effetti direttamente (in mancanza dei motivi ostativi indicati dalla norma di riferimento) purché tradotto e legalizzato. In tal caso, quindi, il riconoscimento di effetti giuridici in Italia non avviene una volta per tutte da parte di un'unica autorità designata (cioè con una sorta di delibazione a effetti onnicomprensivi) ma deve essere attuato di volta in volta in relazione ai singoli effetti che interessano il richiedente.

Uno di questi effetti è dato dalla rilasciabilità dell'autorizzazione al soggiorno che possa essere giustificata, a termini di legge, dalla condizione giuridica di rappresentanza legale dell'incapace da parte di un soggetto di cittadinanza italiana oppure già regolarmente soggiornante in Italia.

Sembra però che presso le questure – o almeno presso alcune tra le più importanti per bacino di utenza – il provvedimento straniero, per quanto tradotto e apostillato, non venga comunque considerato efficace sicché – dopo inutile attesa – il rappresentante legale dell'adulto protetto viene invitato a ripresentarsi presso gli uffici solo dopo avere ottenuto dal giudice italiano un nuovo e diverso provvedimento (di solito declinato in un'amministrazione di sostegno dell'adulto o nel decreto di tutela).

4. I rimedi, anche d'urgenza, contro il disconoscimento in via amministrativa

Nella sua solo apparente banalità, tale prassi sovverte il sistema di diritto internazionale privato italiano riguardo ai meccanismi di riconoscimento del

provvedimento straniero, risultando essenziale per gli interessati esserne consapevoli, sin dall'inizio, malgrado la contro-evidenza costituita dagli enunciati del diritto legislativo.

Nella vigenza di tali prassi – illegittime ma comunque efficaci in via di fatto – all'interessato (dunque al rappresentante legale della persona affidata nel Paese d'origine alle sue cure) converrà agire in primo luogo davanti al giudice perché lo costituisca/confermi nel suo ufficio.

Vero è che, se desse credito a quanto scritto all'art. 67 l. 218/1995, il rappresentante legale della persona con grave disabilità dovrebbe prima ottenere un rifiuto della questura competente riguardo alla proposizione della domanda di permesso di soggiorno per il rappresentato (e passerebbero di media tra i sei mesi e un anno) e poi agire davanti alla corte d'appello, la quale oggi è raramente in grado di decidere in meno di due-tre anni²⁰.

In caso di esito positivo del ricorso alla corte d'appello egli avrebbe la legittimazione per richiedere l'autorizzazione al soggiorno per il rappresentato, ma giunto a quel punto sarebbero ormai passati tra i tre e i quattro anni dall'iniziale richiesta, cui aggiungere i tempi, anch'essi a volte dilatati, per il rilascio del titolo di soggiorno. Considerando i doveri gravanti sullo Stato di residenza nei riguardi della persona con grave disabilità ai sensi della Convenzione O.N.U. del 2006 e l'impossibilità procurata a quest'ultima di poter usufruire delle diverse prestazioni altrimenti dovutele durante i suoi primi anni di soggiorno (burocraticamente ancora irregolare, ma in realtà del tutto legale) non mancherebbero le ragioni per richiedere un ristoro sia riguardo ai lunghi tempi della procedura giurisdizionale sia riguardo all'illiceità (nel frattempo constatata dalla corte d'appello) del diniego opposto dalla questura al riconoscimento in automatico del provvedimento straniero, purché detto provvedimento avesse i requisiti formali per essere effettivamente riconosciuto.

Sono però in pochi a seguire il cammino ora tracciato. Accade infatti, comprensibilmente, che, pur davanti all'erronea richiesta da parte delle que-

²⁰ Le questure dovrebbero notificare il proprio rifiuto indicandone i motivi e segnalando la possibilità di impugnare tale diniego presso la Corte d'Appello a termini dell'art. 67 legge n. 218/1995. Sul punto G. SERVETTI, *Riconoscimento ed esecuzione delle decisioni giudiziarie*, in S. BARIATTI S. e A.G. DANOVÌ, *La famiglia senza frontiere*, Padova, 2008, p. 35. Nello stesso senso è l'indicazione fornita dagli ufficiali di stato civile. Si veda ad esempio la risposta al Quesito n. 1362, in *Lo stato civile italiano*, 2015, 2, p. 47, riguardo ad una ragazza romena affidata dalle autorità del suo Paese allo zio, nominato suo curatore e regolarmente residente in Italia, nei riguardi della quale su segnalazione dei servizi sociali era stata tuttavia avviata una procedura (inappropriata) di affidamento al medesimo zio.

sture dell'esibizione di un nuovo provvedimento giudiziale domestico di protezione gli interessati vi aderiscano prontamente, evitando di agire come invece indicato all'art. 67, legge n. 218/1995, senza che nemmeno dette questure debbano emettere un provvedimento formale di diniego, con onere di motivazione, lasciando cioè che il procedimento per il rilascio del permesso di soggiorno rimanga sospeso a tempo indeterminato, per poi essere archiviato o sostituito, talvolta, da un'autorizzazione al soggiorno provvisoria in considerazione dell'inespellibilità della persona con disabilità per mere ragioni di salute quando ve ne siano i requisiti di particolare gravità²¹.

Per quanto inappropriata alla luce degli enunciati normativi, questa seconda opzione si è rivelata sin qui vantaggiosa, se non altro perché i tempi del tribunale sono normalmente meno dilatati di quelli della corte d'appello e perché, non essendo un presupposto dell'azione, non occorre rappresentare al giudice di avere in precedenza inutilmente e lungamente insistito per l'ottenimento del permesso di soggiorno presso la questura (sulla base dell'efficacia in Italia del provvedimento di tutela o affidamento della persona con disabilità).

È però opportuno che tale percorso sia vestito d'urgenza e dunque caratterizzato da un petitum circoscritto, limitando così il rischio di una dichiarazione di incompetenza del giudice tutelare a favore della Corte d'Appello, in ossequio all'art. 67, legge n. 218/2005²². A questo proposito può essere comunque richiamato l'art. 43 della legge n. 218/1995 che, nella sua ultima parte, prevede che “per proteggere in via provvisoria e urgente la persona o i beni dell'incapace, il giudice italiano può adottare le misure previste dalla legge italiana”, cui va abbinata la lettura dell'art. 405, co. 4, c.c., ove è disposto che, qualora ne sussista la necessità, il giudice tutelare adotti “anche d'ufficio i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata e per la conservazione e l'amministrazione del suo patrimonio”, potendo altresì

²¹ Così, nel caso di una curatela brasiliana di un'adulta con disabilità giunta in Italia con la zia-curatrice, la locale questura ha rilasciato, sin dal 2022, una serie di permessi di soggiorno per cure mediche di durata inferiore a un anno seguiti poi, dopo un'attesa di circa tre anni, da quello, quinquennale, per motivi familiari, essendo nel frattempo la curatrice divenuta cittadina italiana.

²² È quanto accaduto, ad esempio, nel caso sottoposto allo scrutinio di Trib. Mantova, Sez. I, decr. 10 maggio 2018, in *Fam. dir.*, 2019, p. 42 ss., con nota di R. GELLI, *Rappresentanza e cura del minore sottoposto a kafalah tra funzioni del kafil ed esclusione della tutela*. In quel caso i servizi sociali avevano richiesto al giudice un provvedimento di apertura della tutela e di affidamento di una minore algerina a una cittadina italiana che già ne risultava rappresentante e affidataria in forza di un provvedimento di kafala di diritto algerino.

“procedere alla nomina di un amministratore di sostegno provvisorio” con l’indicazione degli atti che è autorizzato a compiere.

Detto percorso, in primo luogo esperibile nei casi in cui, in assenza di una figura tutoria e di rappresentanza legale, occorra prevederla nell’immediato rispetto a una singola esigenza o a un momento difficile, è a mio parere proponibile al fine di dare soluzione in tempi più brevi alla impossibilità di fatto o di diritto di valersi del rappresentante legale designato dal provvedimento straniero che non abbia al momento ottenuto riconoscimento e dunque efficacia presso l’amministrazione competente al ricevimento di una determinata domanda.

Si pensi, ad esempio, al caso dello straniero che veda per tali motivi non ricevuta la propria richiesta di un permesso di soggiorno per motivo di affidamento al tutore, oppure la richiesta di accesso a una struttura di accoglienza. O, ancora, al caso dello straniero nel cui interesse occorra proporre opposizione al decreto di espulsione da cui sia stato attinto, risolto alcuni anni fa dal giudice tutelare proprio con la nomina di un amministratore di sostegno provvisorio²³.

L’attinenza degli esemplificati procedimenti alla sfera dei diritti e degli interessi fondamentali della persona pare ben motivare l’adozione di provvedimenti d’urgenza il cui carattere provvisorio può utilmente precedere o sostituire l’eventuale accertamento per via ordinaria dell’efficacia del provvedimento straniero sconosciuto dall’amministrazione compulsata.

5. Sulla legge applicabile all'incapace straniero residente o soggiornante in Italia

Riguardo allo straniero già soggiornante in Italia, ove sopravvenga una condizione di diminuita capacità di intendere e di volere, dovrà esserne sollecitato il giudice civile italiano, ai sensi dell’art. 44 (ove è però decisivo il rinvio agli articoli 3 e 9) legge n. 218/1995, che gli attribuisce la competenza giurisdizionale sulla base dell’effettiva residenza o domicilio.

Si prescinde quindi dall’ambiguo concetto di “residenza legale”, impropriamente identificato dall’art. 1, co. 2, lett. a) del D.P.R. n. 572/1993 (regolamento di esecuzione della legge n. 91/1992 sulla cittadinanza) nella resi-

²³ Trib. Modena, 20 luglio 2009, in *Giur. merito*, 2010, p. 1521, con commento di E. SERAO, *Persone con disabilità e vecchie discriminazioni: nuovi strumenti di protezione dall'amministrazione di sostegno*.

denza anagrafica dello straniero autorizzato al soggiorno. Ciò che unicamente conta è invece il fatto della dimora abituale dello straniero, così come emerge dall'art. 43 c.c., a prescindere dalla regolarità o meno della sua posizione amministrativa di soggiorno.

Assicurata la giurisdizione, occorre tuttavia individuare la legge applicabile²⁴. A questo riguardo occorrerebbe riferirsi alla norma di collegamento di cui all'art. 43, legge n. 218/1995, a termini della quale “i presupposti e gli effetti delle misure di protezione degli incapaci maggiori di età, nonché i rapporti fra l'incapace e chi ne ha la cura, sono regolati dalla legge nazionale dell'incapace”, o comunque dalla legge cui la legge nazionale faccia eventualmente rinvio (che potrebbe anche essere, nel caso di “rinvio indietro”, la stessa legge italiana)²⁵.

La portata applicativa della richiamata disposizione è limitata, molto utilmente, dalla possibilità di adottare comunque le misure previste dalla legge italiana per proteggere in via provvisoria e urgente la persona o i beni dell'incapace. Ciò anche al fine di evitare, data la situazione d'urgenza, che il provvedimento da adottare rimanga sospeso in attesa dell'accertamento della legge straniera²⁶.

In tali limiti, dunque, è possibile la nomina di un amministratore di so-

²⁴ Come nota, tra gli altri, G. CARELLA, *Incapaci (dir. internaz. priv. e proc.)*. Agg. VI, in *Enc. dir.*, 2002, la legge n. 218 del 1995 ha innovato rispetto al passato introducendo due diverse discipline riguardo, rispettivamente, alla protezione dei minori (oggi all'art. 42) e a quella dei maggiorenni incapaci. Ciò in ragione della rinnovata considerazione della posizione del minore (la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo è del 29 novembre 1989, mentre la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli è del 25 gennaio 1996) riguardo alla quale, in anticipo rispetto a percorsi in parte analoghi nell'ambito della protezione degli adulti, da maggior tempo è stato contestato il binomio età-incapacità. Di qui, poi, l'abbrivio per una più ampia rivisitazione e superamento della nozione di incapacità nella riflessione civilistica del periodo, su cui, per tutti, Cfr. A. VENCHIARUTTI, *Incapaci*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., IX, 1993, p. 371 ss.

²⁵ Cfr. Trib. Belluno, decr. 1 agosto 2019, in https://news.ilcaso.it/news_6810/12-11-19/Nomina_di_un_amministratore_di_sostegno_a_una_persona_di_cittadinanza_straniera_giurisdizione_e_legge_applicabile, ove il giudice, affermata l'applicabilità della legge nazionale, constata il rinvio indietro alla legge italiana ai sensi dell'art. 3 della legge macedone di diritto internazionale privato del 2007 (che invero pone un'eccezione all'applicazione della legge nazionale quando sussista, nell'interesse della persona, un più stretto legame con un altro ordinamento giuridico). Più risalente, nel medesimo senso, Trib. Pordenone 7 marzo 2002, in *Riv. Dir. Int. Priv. proc.* 2002, p. 1052.

²⁶ Così, tra gli altri, C. HONORATI, *Legge 31 maggio 1995, n. 218. Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato. Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1996, p. 1122.

stegno provvisorio le cui funzioni potranno però corrispondere a tutte le necessità di sostegno, assistenza e rappresentanza valutate dal giudice. Vertendosi in materia di diritti fondamentali della persona non è d'ostacolo alla nomina dell'amministratore provvisorio nemmeno la clausola di reciprocità di cui all'art. 16 disp. prel. cod. civ., la cui applicazione sarebbe comunque più ampiamente esclusa per gli stranieri regolarmente soggiornanti ai sensi dell'art. 2, d.lgs n. 286 del 1998²⁷.

Al di fuori di tale urgenza il giudice italiano dovrebbe però fare applicazione degli istituti di protezione previsti nell'ordinamento nazionale di cittadinanza del soggetto incapace o da dichiarare incapace ai fini della sua protezione (o quelli previsti nell'ordinamento cui la legge del paese di cittadinanza faccia rinvio)²⁸.

Tale opzione del legislatore parve a suo tempo giustificata dall'esigenza di eleggere quale criterio di collegamento il legame in assoluto più stabile che l'interessato possa avere con un ordinamento giuridico e dal quale, del resto, ancora oggi deriva altresì la legge applicabile più in generale alla disciplina sulla capacità di agire, come disposto all'art. 23 della legge n. 218/1995²⁹.

Ma il criterio della *lex patriae*, mentre valorizza il legame di cittadinanza ignora però il contesto sociale e relazionale nel quale è collocata la persona e che invece risulta fondamentale ai fini degli obiettivi di una maggiore integrazione e partecipazione della persona prescritti dalla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità³⁰.

²⁷ In combinato disposto con l'art. 1 del d.p.r. n. 394/1999. Così Trib. Reggio Emilia, decr. 7.1.2008, in https://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=documenti&id=500&l=it.html, disponendo nel caso di specie per l'amministrazione la durata di un anno.

²⁸ Cfr. G. SAVORANI, *Le mobili frontiere dell'amministrazione di sostegno: spunti per una revisione del sistema di protezione della persona*, in *Pol. dir.*, 2006 1, p. 140 s.

²⁹ Di recente tali argomenti, sono stati ripresi da R. MARINI, *Protezione degli adulti, tendenza espansiva dell'Unione Europea e diritto "delle persone e della famiglia". Riflessioni sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle misure e alla cooperazione in materia di protezione degli adulti*, in *Dir. fam. pers.*, 2024, p. 935 ss. Al riguardo è da chiedersi se l'eventuale riforma dell'art.43 non debba accompagnarsi a quella, in senso analogo, dell'art. 23. Sulla necessità di tale correlazione cfr. F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale*, Vol. II, *Statuto personale e diritti reali*, Utet, Torino, 2023, p. 53 s., ove si valorizza il nesso con l'art. 23 per quanto attiene alla capacità d'agire delle persone fisiche osservando che il richiamo della legge nazionale per l'accertamento dei presupposti delle misure di protezione previene difficoltà in ordine alla coerenza con le disposizioni nazionali riguardanti la capacità di agire.

³⁰ Ragioni già sufficienti per auspicarne il superamento, "anche indipendentemente

La dottrina non ha mancato di segnalare questa contraddittorietà del criterio di collegamento basato sulla cittadinanza dello straniero pur stabilmente residente in Italia (confermato dal legislatore nel 1995 quando già esso mostrava la sua inadeguatezza) anche rispetto alle direttive sostanziali della riforma della protezione degli adulti di cui alla legge n. 6/2024, benché questa non abbia per nulla affrontato la questione della sua applicabilità ai cittadini stranieri residenti in Italia. Se, infatti, l'idea di fondo della legge sull'amministrazione di sostegno è quella di limitare il meno possibile l'autonomia e la partecipazione sociale della persona con disabilità, le norme di collegamento dovrebbero coerentemente privilegiare criteri, come quello della residenza effettiva, che "agevolino l'inclusione dell'interessato e che rendano efficace il sostegno che le autorità statali devono potergli assicurare"³¹.

Una considerazione questa che coinvolge anche le espressioni di autodeterminazione per il futuro riguardo alla propria salute e alla propria (prevedibile o ipotizzabile) incapacità futura da parte della persona di cittadinanza straniera residente in Italia, fortemente ostacolata nell'esercizio di questa libertà dal richiamo legislativo all'applicazione di norme estranee all'ordinamento italiano e riguardo alle quali alla persona interessata non è data alcuna possibilità di preferire, se lo volesse, la legge italiana³².

Purtroppo il legislatore del 1995, pur ridimensionando in parte l'elemento della cittadinanza come criterio di individuazione della legge applicabile³³, lo mantenne tuttavia in materia di statuto personale, tenendosi in questo fedele alla tradizione manciniana del diritto internazionale privato. Reiterando l'atteggiamento di chiusura adottato nel 1992, quando per la stessa ragione aveva approvato una legge in materia di cittadinanza nata già vecchia, anche nel 1995 il legislatore non volle cogliere i pur previdenti inviti a considerare fattivamente le sfide della necessaria inclusione sociale e giuridica poste dal crescere del fenomeno migratorio. Una durezza d'orecchio dimostrata del resto anche, in quel medesimo frangente di riforma del diritto

dall'entrata in vigore della citata convenzione dell'Aja del 2000 nel nostro ordinamento, alla luce del principio dell'inclusione sociale e della tutela dei diritti fondamentali delle persone disabili". Così R. CLERICI, *Alcune considerazioni sull'eventuale ampliamento del ruolo della residenza abituale nel sistema italiano di diritto internazionale privato*, in C. CAMPIGLIO, *Un nuovo diritto*, cit., p. 55.

³¹ Così P. FRANZINA, *L'amministrazione di sostegno*, cit., p. 40.

³² Cfr. nuovamente, P. FRANZINA, *L'amministrazione di sostegno*, cit., p. 39.

³³ Sul complessivo ridimensionamento della cittadinanza quale criterio di base della nuova normativa Cfr. R. ADAM, *Commento alla normativa*, in *Giornale dir amm.*, 1996, 2, p. 116 ss.

internazionale privato, dalla decisione di mantenere intatta l'efficacia della clausola di reciprocità di cui all'art.16 prel. (successivamente limitata, ma non abrogata, dall'art. 2, d.lgs 286/1998)³⁴.

È in questo clima politico-culturale, tra l'inconsapevolezza e il pregiudizio nei riguardi del fenomeno migratorio, che può comprendersi perché non sia stata colta l'opportunità di sostituire o di accompagnare il criterio di collegamento alla *lex patriae* con quello della residenza.

6. Un "nuovo" che attende da tempo: la Convenzione de L'Aja del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti

Opposta a quella mantenuta come propria dal legislatore italiano degli anni '90 è quella accolta dalla Convenzione de L'Aja del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti. Come è stato osservato, la Convenzione de L'Aja, pur precedendola di diversi anni, appartiene al medesimo orizzonte di senso della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

All'art. 13, par. 1, la Convenzione de L'Aja dispone che, nell'esercizio della loro giurisdizione, basata sulla residenza effettiva dell'adulto (o della sua semplice presenza riguardo al richiedente asilo) gli Stati membri applichino la loro legge invece di quella del paese di cittadinanza della persona da proteggere, senza disinteressarsi al bisogno di protezione dell'adulto cui accada di mutare il paese di residenza o si trovi a dimorare all'estero nel momento in cui occorra provvedere alla sua protezione³⁵. Lo stesso art. 13, par. 2, consente al giudice, con clausola di salvaguardia, di applicare la legge di un altro Stato qualora sussista un criterio di utilità legittimato da un solido legame dell'ordinamento straniero con la persona da proteggere (ad esempio nel caso in cui occorra assicurare efficacia alla tutela del patrimonio della persona, collocato in quel paese terzo).

³⁴ Sul punto le considerazioni svolte da S. SCAGLIARINI, *Lavoro autonomo*, in C. PANZERA e A. RAUTI, *Dizionario dei Diritti degli Stranieri*, E.S., 2020, p. 365 ss.; F. MARRELLA, *Lo straniero e la condizione di reciprocità*, in F. PREITE, *TRATTATO notarile, Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale. Diritto internazionale privato*, Utet, 2011, p. 125 s. Sia altresì consentito il rinvio a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Investitori e mecenati: l'esonero dalla verifica della condizione di reciprocità*, in *Nuova giur.civ.comm.*, 2018, 6, II, p. 949 ss.

³⁵ Sull'impatto che questa convenzione avrebbe sui paesi membri dell'Unione europea, ove fosse recepita dal diritto unionale o fosse ratificata ed eseguita oltre l'attuale ristretto numero dei paesi aderenti, cfr. M. DRVENTIC, *The Protection of Adults in the European Union*, in *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2019, 3, p. 803 ss.

Una volta ratificata, la Convenzione sostituirebbe con efficacia universale il diverso criterio di collegamento basato sulla cittadinanza ed imporrebbe inoltre di non tenere mai conto del rinvio che la legge di residenza faccia ad altre leggi, rendendo così più certa la disciplina applicabile.

L'Italia ha sin qui tentato due volte di ratificare detta convenzione fallendo il primo tentativo a causa del termine della legislatura. Due disegni di legge, attualmente giacenti in Senato prevedono dunque la ratifica della Convenzione e la conseguente modifica dell'art. 43 della legge n. 218/1995, il quale nel nuovo testo proposto disporrebbe che "la protezione degli incapaci maggiori di età, compresa la loro rappresentanza, è in ogni caso regolata, quanto alla legge applicabile, dalla Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000", con un rinvio che affermerebbe dunque l'applicazione della legge italiana agli adulti stranieri residenti nel nostro Paese e ai richiedenti asilo ivi presenti³⁶.

7. Sugli attuali orientamenti della giurisprudenza, in attesa che il legislatore ratifichi la Convenzione de L'Aja

La regola, a tutt'oggi vigente, di applicazione della legge straniera purtroppo produce inconvenienti gravi, anche considerando la sempre relativa capacità di conoscenza del diritto straniero applicabile, mai coincidente, ai fini di una effettiva comprensione, con il solo diritto legislativo preso alla lettera. Inoltre, una volta nominato il titolare dell'ufficio di protezione in base alla normativa straniera applicabile occorrerà altresì intervenire sullo svolgimento di detto ufficio, pur sempre facendo riferimento all'ordinamento giuridico straniero, ad esempio ai fini di speciali autorizzazioni, incompatibilità e altro.

Si è già accennato all'utilizzo delle procedure di richiesta di provvedimenti in via d'urgenza quale canale di fuga dal diritto altrimenti applicabile, utilizzabili del resto anche nei riguardi di cittadini stranieri non residenti né abitualmente dimoranti in Italia, purché la misura da adottare sia necessaria per proteggere in via provvisoria ed urgente la persona pur solo temporaneamente presente o i beni dell'adulto bisognoso di protezione i quali siano a rischio sul territorio italiano³⁷. Provvedimenti ai quali più facilmente (ad

³⁶ Si tratta del d.d.l. S 789, di iniziativa del Governo, e del d.d.l. S 223, di iniziativa parlamentare.

³⁷ Cfr, tra molte, Trib. La Spezia, decr. 10 marzo 2011, in *Nuova giur.civ.comm.*, 2011, I,

esempio nel caso del successivo rimpatrio) potrebbe non seguire la conferma, o la diversa nomina, in via ordinaria dell'amministratore di sostegno o del tutore³⁸.

Da una pur approssimativa ricognizione della giurisprudenza emerge come l'applicazione della legge nazionale, presso la quale non di rado manca un istituto di protezione assimilabile all'amministrazione di sostegno, conduca talvolta il giudice civile a pronunciare l'interdizione dello straniero, specie ove l'incapacità dell'interessato risulti più evidente, senza porsi l'interrogativo sulla praticabilità o meno della diversa misura dell'amministrazione di sostegno, o ponendoselo con minore costrutto a causa della convinzione di essere vincolato all'applicazione del diverso istituto di protezione straniero³⁹; dando così luogo a una differenziazione sfavorevole rispetto ai residenti di cittadinanza italiana⁴⁰.

In altri casi il giudice ricorre, ex art. 14, l. n. 218/1995, alla clausola legale di esonero dall'applicazione della legge straniera perché non conoscibile; e ciò è accaduto persino nel caso di potenze regionali significative, come la Nigeria⁴¹, o di paesi dotati da un solido stato di diritto, anche nel senso della

815 ss. con il commento di G. DONADIO, *Amministrazione di sostegno e tutela dello straniero*.

³⁸ Come nel caso esaminato da Trib. Modena., sez. II civile, V.G. 1600/16 11 del 28 luglio 2016 (reperibile in www.osservatoriofamiglia.it) ove la nomina dell'amministratore era ordinata all'organizzazione del rimpatrio di un paziente ospedaliero psichiatrico nel suo paese di provenienza.

³⁹ L'adesione dell'Italia alla Convenzione de L'Aja del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti (cui il nostro Paese probabilmente non potrà esimersi nei riguardi della stessa Unione europea) quando avverrà dovrebbe ovviamente mutare questo stato di cose. Ciò in quanto l'art. 4 del d.d.l. presentato al Senato (Atto n. 789) prevede la modifica dell'art. 43 l. n. 218/1995 disponendo che "la protezione dei maggiori di età, compresa la loro rappresentanza, è, in ogni caso, regolata dalla legge individuata dalla convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta a L'Aja il 13 gennaio 2000", coinvolgendo dunque anche i cittadini di paesi non aderenti alla convenzione stessa. Al riguardo cfr. P. FRANZINA, *Un nuovo diritto internazionale privato della protezione degli adulti: le proposte della commissione europea agli sviluppi attesi in Italia*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2023, p. 534 s.; P. PASQUALIS, *L'amministrazione di sostegno e la Convenzione dell'Aja in materia di protezione internazionale degli adulti*, in S. PATTI, *La riforma dell'interdizione e dell'inabilitazione*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 97 ss.

⁴⁰ Appartengono a mio parere a questa modalità di valutazione Tribunale Torino sez. VII, 25/07/2022, n. 3334, in *DeJure*; Tribunale Cuneo sez. I, 22 febbraio 2017, n. 183, in *DeJure*; Tribunale Cuneo sez. I, 10/11/2016, n. 975; Tribunale Rimini sez. I, 05/04/2016, n. 476, in *DeJure*.

⁴¹ Trib. Torino sez. VII, 29/11/2021, n. 5245, in *DeJure*, ove si legge: "Preliminarmente occorre rilevare che, nel caso in esame di interdizione di cittadina straniera, si applica la legge

conoscibilità e pubblicità delle fonti, come il Marocco⁴². Potrebbe dunque sembrare, questo, un escamotage per trarsi d'impaccio più rapidamente dal problema dell'individuazione della legge applicabile ma forse la spiegazione risiede nell'esigenza, piuttosto comprensibile, di evitare, anche nel prosieguo della misura di protezione, che, non solo il giudice, ma anche gli interessati e i loro avvocati, debbano attenersi a istituti che, anche quando si dimostrano grosso modo conformi a quelli italiani, mantengono tuttavia differenze che dovrebbero in teoria essere rispettate ed applicate senza che se ne abbia la medesima padronanza, diversamente da quanto l'operatore sperimenta nell'applicazione della disciplina italiana, nel cui diritto vivente egli è immerso, appesantendo così le relazioni tra l'autorità giudiziaria, le figure tutorie e gli stessi beneficiari; nonché patendo una serie di incertezze interpretative supplementari.

Benché non ve ne sia adeguata evidenza nella giurisprudenza pubblicata, consequenziale a questo stato di cose pare talvolta essere anche la disapplicazione della legge straniera mediante il ricorso all'art. 16 della legge n. 218/1995, per incompatibilità con l'ordine pubblico internazionale, dato che in tema di protezione degli incapaci la legge italiana è connotata da uno standard irrinunciabile di rispetto dei diritti della persona che trova ampio ma mobile presidio in detta clausola generale⁴³.

italiana non essendovi possibilità di acquisire la legislazione nigeriana in materia ai sensi dell'art. 43 legge n. 218 del 1995. Si applica in questo caso il criterio residuale al quale si ispira il sistema di diritto internazionale privato (legge del domicilio)".

⁴² Cfr. Trib. Verona, 11 marzo 2011, in *Fam.dir.*, 2012, 191 ss., con nota di E. CALÒ, *Amministrazione di sostegno e interdizione: disciplina applicabile all'incapace straniero*, il quale nota: "era realmente improba l'acquisizione della legge marocchina? Sul *web* si trova il *Code de la Famille* che si applica a tutti i cittadini, eccetto agli ebrei, che sono regolati dalla *Halacha*".

⁴³ Peraltro, quello dei diritti delle persone sottoposte a provvedimenti di limitazione della capacità di agire è un tema non privo di ambiguità e complessità disciplinari sulle quali non è affatto sopito il dibattito nemmeno a livello domestico, ciò che rende ancor più mobili, al riguardo, i confini operazionali dell'ordine pubblico internazionale. Esemplificando, potrebbe essere considerata irrinunciabile la doverosità dell'ascolto diretto dell'adulto da parte del giudice, quando non palesemente superfluo; o la possibilità per il giudice di nominare rappresentanti legali dell'incapace anche al di fuori della cerchia parentale (art. 408, co.3, c.c.). Analoga qualità paiono avere anche le norme che consentono la designazione da parte dello stesso soggetto destinato in futuro a divenire incapace del suo eventuale rappresentante legale. Irrinunciabile pare essere, più in generale, il rispetto della volontà non pregiudizievole per sé stesso dell'incapace; l'integrità, nei limiti del possibile, della sua capacità giuridica; la preservazione di spazi di autonomia e di inclusione e di partecipazione sociale in rapporto alle sue condizioni personali; la ragionevole proporzione tra l'estensione della limitazione della capacità di agi-

Si caratterizza per il suo ampio respiro ermeneutico una decisione del tribunale ambrosiano attraverso la quale la richiamata Convenzione de L'Aja sembra trovare una sia pur liminare accoglienza nel nostro diritto vivente, pur in attesa della sua ratifica⁴⁴.

Nel caso di specie il tribunale ha ritenuto di non potere applicare la legge nazionale sulla protezione dell'adulto con disabilità a causa della "assenza nel panorama giuridico albanese di misura protettiva analoga a quella presente nell'ordinamento giuridico italiano" (il riferimento era ovviamente all'amministrazione di sostegno)⁴⁵. Il giudice ha di conseguenza ritenuto che ciò "imponga l'applicazione della normativa italiana e quindi legittimi il ricorso alla misura dell'amministrazione di sostegno essendoci la necessità di proteggere in via provvisoria e urgente la persona o i beni dell'incapace".

Il richiamo del tribunale, forse contraddittorio rispetto alle argomentazioni poste alla base del provvedimento, alla possibilità consentita dall'art.43 della Legge 218/1995 di applicare la legge italiana solo in via provvisoria e urgente non basta qui a oscurare l'affermazione di maggior rilievo, secondo cui in mancanza nella legge albanese di una misura di protezione volta ad assicurare un sostegno mirato e rispettoso, nei limiti del possibile, dell'autodeterminazione decisionale, deve concludersi tout court per l'inapplicabilità della norma di collegamento alla legge albanese, in quanto inesistente (o, se si preferisce, lacunosa sul punto). E ciò, sottolinea il tribunale, sia sulla scorta dei principi stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità ratificata in Italia con legge n. 18 del 3.3.2009, sia sulla base di quanto stabilito dalla Convenzione de L'Aja, la quale, per quanto non ancora ratificata, svolge pur sempre "una funzione ausiliaria sul piano interpretativo" cedendo a fronte di norme interne contrarie, ma certamente

re e l'effettiva compromissione della capacità di intendere e di volere dell'adulto; la sussistenza di un regime effettivo di responsabilità di chi amministri; i poteri di controllo di un'autorità terza, ecc. Al riguardo v'è chi ha proposto di ordinare lo scrutinio sull'applicabilità della normativa straniera su tre assi principali, riguardanti il rispetto: del principio di inclusione sociale, di quello di protezione attiva; e infine del principio di preservazione della massima autonomia ragionevolmente consentita. Così P. FRANZINA, *La protezione degli adulti*, cit., p. 213.

⁴⁴ Trib. Milano, Sez. VIII civ., 12.6.2019, r.g. n. 6344/2019

⁴⁵ Secondo l'unica norma albanese in astratto richiamabile " la persona maggiorenne che non ha, in tutto o in parte, la capacità di curare i propri affari a causa di una malattia fisica o mentale, può essere privata della capacità di effettuare transazioni legali con la decisione del tribunale"

utilizzabile “nell’interpretazione di norme interne al fine di dare a queste una lettura il più possibile conforme”⁴⁶.

⁴⁶ Viene al riguardo richiamata Cass. 16.10.2007, n. 21748, che riferisce il medesimo principio di diritto alla Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997.

CAPITOLO II

CAPACITÀ DELLA PERSONA E DIRITTO DI ASILO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dalla concezione volontaristica a quella oggettivata del bisogno di protezione. – 3. I minori non accompagnati e la richiesta di asilo. 4. – Il minore accompagnato. – 5. Sull'efficacia oltre la maggiore età dello status di protezione riconosciuto al minore. – 6. L'adulto incapace di intendere e di volere. – 7. L'accesso alla procedura da parte della persona incapace di fatto. – 8. Non è solo possibile, ma doveroso, proteggere dal rischio di subire trattamenti disumani o degradanti la persona con disabilità che “non vuole” chiedere asilo. – 9. Doveri di protezione e protezione di fatto dell'adulto incapace di intendere e di volere. – 10. Il pericolo della frontiera. – 11. Persone con disabilità e procedure di asilo in frontiera. – 12. Su alcune opportune semplificazioni procedurali nel rito ordinario della procedura di asilo. – 13. Sull'obbligo di rendere possibile la formalizzazione della domanda anche al domicilio dell'interessato altrimenti impossibilitato. – 14. Sulle dichiarazioni di ritiro della domanda e di rinuncia allo status nell'interesse dell'incapace.

1. Premessa

Lo statuto giuridico del richiedente asilo con disabilità, ancor più se tale disabilità incide sulla capacità di autodeterminazione, non si esaurisce nelle normative del sistema europeo dell'asilo e in quelle sull'asilo riconosciuto a livello nazionale in via complementare, ma comprende, nell'ambito del più articolato orizzonte del diritto convenzionale a tutela dei diritti umani fondamentali, anche la disciplina antidiscriminatoria contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, cui hanno aderito tutti i paesi membri dell'Unione europea, nonché la stessa Unione¹,

¹ A questo riguardo: C. CONTE, *What about Refugees with Disabilities? The Interplay between EU Asylum Law and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *European Journal of Migration and Law* 2016, n. 18, p. 227 ss.; M. ADDANEY, N. CHUMA UMEH, C.G. MOYO, *Legal Capacity of and Access to Justice for Refugees with Disabilities in Africa*, in *De Iure Law Journal*, 2019, 52, p. 340 ss.; C. SCISSA, *Quale protezione per le persone con disabilità in contesti di crisi? La prospettiva del diritto della disabilità e di asilo*, in L. ZANFRINI, C. FORMICHI (a cura di) *Immigrazione e disabilità: conoscenze, politiche e (buone) pratiche. A che punto siamo?*, Fondazione ISMU ETS, Milano, aprile 2023, p. 23 ss. disponibile in open access: <https://www.ismu.org/immigrazione-e-disabilita-conoscenze-politiche-e-buone->

nonché la Convenzione delle Nazioni Unite del 1984 contro la tortura, praticata purtroppo, in talune circostanze, proprio in ragione di particolari disabilità e in alcuni particolari contesti².

Non v'è dubbio che tale più ampio orizzonte di diritto sostanziale debba essere applicato nello scrutinare la domanda di protezione della persona con disabilità, prima ancora è tuttavia opportuno chiedersi se e quanto questa più ampia cornice normativa si debba applicare all'accesso alla procedura di asilo, con particolare riguardo (in relazione allo specifico oggetto di questa indagine) alle persone con grave o gravissima disabilità, tale da incidere sulla propria capacità di intendere e di volere.

A questo proposito, così come non v'è dubbio sulla priorità data dal diritto positivo all'obiettivo di rendere effettiva la capacità di agire delle persone con disabilità, anche con la doverosa predisposizione di "accomodamenti ragionevoli"³, pure non dovrebbe essere oggetto di dubbio nemmeno l'esigenza di assicurare l'effettivo godimento dei diritti anche nel caso in cui in concreto, malgrado l'utilizzo di tutti i possibili accomodamenti, non ne sia possibile l'esercizio personale da parte del titolare.

Sulla base di tali considerazioni, occorre quindi prevedere procedure di protezione dinamica (miranti cioè a consentire l'ampliamento della sfera giuridica e non alla sua mera conservazione) attivabili in sostituzione della persona che, a causa di patologie o disabilità particolarmente impattanti sulla

pratiche-a-che-punto-siamo/.

² Il richiamo a tale convenzione è forse maggiormente utile nei pochi paesi che non hanno (ancora) ratificato la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Tra questi, sino ad oggi, gli Stati Uniti. In tale contesto cfr. S. SMITH MATTHEW, M. ASHLEY STEIN, *When Does Mental Health Coercion Constitute Torture?: Implications of Unpublished U.S. Immigration Judge Decisions Denying Non-Refoulement Protection*, reperibile in <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol45/iss5/2>, Fordham Int'l L.J. 781 (2021-2022) secondo i quali "per una percentuale crescente di richiedenti asilo, la Convenzione contro la tortura rappresenta l'unica via per la protezione, ma soprattutto per gli stranieri con disabilità psicosociali, ai quali spesso è preclusa la possibilità di ottenere un'assistenza all'allontanamento. La protezione dipende in tali casi dalla possibilità di convincere i giudici interni che le pratiche coercitive in materia di salute mentale equivalgono alla tortura". Si tratta dunque di trovare la base giuridica del divieto di refoulement nel rischio di subire trattamenti inumani e degradanti.

³ Su cui, con specifico riguardo ai richiedenti asilo con disabilità, cfr. C. CONTE, *What about*, cit., spec. p. 334 ss. Il tema dei ragionevoli accomodamenti sarà approfondito nei successivi capitoli con riguardo alle discipline dei requisiti di lingua in materia di soggiorno legale e di cittadinanza.

sua sfera psichica e cognitiva, non sarebbe altrimenti in grado di compiere alcun atto di esercizio del diritto né, talvolta, di concepirne l'essenza.

Esigenza, questa, che si fa ancor più ineludibile, nell'ambito dei diritti della persona, in quelle situazioni nelle quali potrebbe essere a rischio la vita, la dignità, il benessere e la sicurezza della persona con disabilità psichica grave, come nel caso del cittadino straniero bisognoso del riconoscimento di una misura di protezione internazionale.

L'approccio del diritto positivo nel considerare queste due diverse ed entrambe ineludibili esigenze (di partecipazione personale, con l'ausilio di ragionevoli accomodamenti, o, viceversa, di sostituzione nell'esercizio del diritto) trova nitida ed indivisa espressione nell'art.12 della Convenzione delle nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ove è affermato che "gli Stati Parti riconoscono che le persone con disabilità godono della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri in tutti gli aspetti della vita" (par. 2) a prescindere dalla capacità o meno di esercizio personale dei singoli diritti (che deve comunque essere assicurato nei limiti del possibile mediante adeguate misure di sostegno, ai sensi del par.3) e assicurano anche "adeguate ed efficaci garanzie per prevenire abusi in conformità alle norme internazionali sui diritti umani" che dovessero palesarsi in riferimento all'esercizio della capacità giuridica da parte della persona con disabilità.

Detti abusi sono stati prevalentemente ipotizzati riguardo al mancato rispetto delle preferenze della persona da parte del suo rappresentante legale; e per tali ragioni se ne è sottolineata la funzione assistenziale di sostegno collaborativo al processo decisionale della persona sostenuta, in luogo di quella sostitutiva della volontà dell'assistito, considerata, ove non inevitabile, incompatibile con l'art. 12 della Convenzione⁴. Inoltre, abusi da parte del rappresentante legale avvengono purtroppo anche a causa di suoi conflitti di interesse con il rappresentato che non vengono però riconosciuti dal sistema: come nel caso in cui la gestione dei beni avvenga secondo criteri meramente conservativi, perché vantaggiosi per chi amministra, anche se a danno del benessere dell'amministrato e delle sue esigenze di socializzazione.

Non vanno tuttavia nemmeno sottovalutati altri rischi, quali il possibile abuso della fragilità del volere operato da terzi che entrino in relazione giuridica con la persona con disabilità, qualora le sue fragilità incidano significati-

⁴ Sul punto cfr. V. BARBA, *Persona con disabilità e capacità. Art. 12 della Convenzione sui diritti delle Persone con Disabilità e diritto civile italiano*, in *Rass. dir. civ.*, 2021, 2, p. 419 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Amministrazione di sostegno: una rilettura assiologica*, in *Rass. dir. civ.*, 2024, 3, p. 817 ss.

vamente sulla capacità di gestione dei propri interessi, rivali rispetto a quelli dei terzi.

A questo riguardo è stato osservato come il diritto a commettere errori sia consequenziale al diritto all'eguaglianza e alla non discriminazione nell'esercizio della capacità di agire, sicché il prezzo pagato errando troverebbe compensazione nella dignità di poter decidere⁵.

Il vero di questa affermazione va tuttavia perimetrato e limitato dall'esigenza di evitare troppo gravi pregiudizi, tali da non consentire la prosecuzione di una vita dignitosa per effetto di spoliazioni patrimoniali e di condizionamenti interessati anche nelle scelte non patrimoniali della persona, ove non opportunamente tutelata.

V'è, ad esempio, il rischio che la figura onerata del sostegno o della rappresentanza legale, per disinteresse o per un malinteso limite di competenza, non svolga adeguatamente l'incarico, mancando nella cura di interessi, anche vitali, della persona con disabilità, come quello a non essere esposto a persecuzioni o violenze.

Pare peraltro evidente che ad evitare tali gravi pericoli dovrebbero impegnarsi, oltre alla persona formalmente investita di un ufficio di protezione, anche coloro che pur solo di fatto curano gli interessi della persona con disabilità psichica, anche o soprattutto nel caso in cui la mancanza di una richiesta di protezione da violenze e persecuzioni da parte del diretto interessato sia dovuta al suo stato di diminuita capacità o di grave incapacità naturale.

L'art. 12 della Convenzione segue del resto l'art. 11, ove è affermato il dovere degli Stati Parti di adottare "tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali" prescindendo del tutto dal carattere di tali disabilità e dal loro impatto sulla capacità di intendere e di volere della persona⁶.

⁵ Particolarmente chiaro, al riguardo, V. BARBA, *Persona con disabilità*, cit., p. 437

⁶ C. O'SULLIVAN, D. FERRI, *The Recast Reception Conditions Directive and the Rights of Asylum Seekers with Disabilities: Opportunities, Challenges and the Quest for Reform*, in *EJML*, vol. 22, n. 2, 2020, p. 283, secondo i quali i richiedenti asilo condividono con tutte le persone con disabilità i diritti di accesso e alla facilitazione della partecipazione che sono sanciti dalla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, sottolineando la particolare utilità nei loro riguardi del richiamo agli articoli 14 e 11. Del resto lo stesso General comment alla Convenzione, n. 5 del 27.10.2017, al par. 23 sottolinea come i diritti dell'art.19 della Convenzione stessa spettino alle "persone con disabilità appartenenti a qualsiasi gruppo di età, gruppo etnico, casta classificata o minoranza linguistica e/o religiosa, nonché alle persone migranti,

Già da tempo, del resto, la dottrina ha sottolineato come i diritti della personalità umana richiedano generosa convivenza di tecniche di tutela riconducibili allo schema logico del diritto soggettivo (quello, per intendersi, della protezione accordata a una pretesa meritevole, una volta che questa sia stata espressa dal soggetto) con momenti di necessaria sopravvivenza di tecniche di tutela direttamente applicabili sulla sola base del diritto oggettivo, vale a dire sulla rilevanza del dovere giuridico di rispetto e di protezione della persona, a completamento dell'orizzonte di tutela altrimenti perimetrato dalla sola tecnica del potere di azione del privato titolare, e dunque disponente in modo anche idiosincratico, del diritto soggettivo⁷.

Il rischio da evitare è, per un verso, che la persona con disabilità rimanga esposta a gravissimi pericoli solo perché, non percependoli, non ne chiede protezione oppure perché, pur almeno in parte percependoli, non è in grado di chiederne protezione o se ne trattiene a causa dell'incapacità di gestire timori e sentimenti connessi a tale opzione⁸.

Per altro verso, va inoltre evitato il rischio che pericoli aggravati dalla particolare condizione personale del sofferente psichico non vengano sufficientemente apprezzati e dunque non conducano nemmeno allo scrutinio della possibile necessità di protezione internazionale (per mancanza di una richiesta dell'interessato o di terzi che lo accompagnino o se ne curino) oppure, una volta avviata la procedura, non portino alla loro corretta valutazione, che tale è solo se si tiene conto della particolare condizione personale dell'interessato⁹.

Non si tratta solo, riguardo a questo secondo risvolto problematico, di saper valutare gli effetti aumentati di una situazione di pericolo, di discriminazione o di persecuzione oggettivamente esistenti, che potrebbero riguardare la persona con disabilità sia come appartenente al gruppo sociale delle

richiedenti asilo e rifugiate”.

⁷ D. MESSINETTI, *Personalità (diritti della)* vol. XXXIII, Giuffrè, Milano-Varese, 1983, p. 355 ss. (ma spec. p. 360).

⁸ Diverso – e anch'esso rilevante – è il rischio che la persona vulnerabile si senta in pericolo sulla base di una percezione trasmessa da terzi (ad esempio persone della famiglia) ma non abbia gli elementi cognitivi per dimostrarlo, come sottolineato (sia pure riguardo alle audizioni di richiedenti asilo minori di età) da M. VEGLIO, *Procedimento amministrativo e giudizio civile in materia di protezione internazionale: formazione della prova, principio di oralità e ascolto del richiedente minorenne*, in *Minorigiustizia*, 2017, 3, p. 128 ss.

⁹ Si sofferma sui processi di disabilitazione del migrante richiedente asilo M.G. BERNARDINI, *Imprevisti. La lotta per i diritti delle persone migranti con disabilità*, in *MondiMigranti*, 2022, 3, p. 83 ss.

persone con disabilità¹⁰, sia come appartenente ad altri gruppi in pericolo o semplicemente alla comunità nazionale vittima di un conflitto armato, nel cui svolgersi le persone con disabilità, anche in contesti lontani dal fronte, sono maggiormente esposti all'appropriamento e alla violenza a causa se non altro dall'allentamento delle reti di protezione¹¹.

Andrebbe, infatti, pure considerata la possibilità che il timore nutrito dalla persona con disabilità, pur non corrispondendo a una situazione di effettivo pericolo posta in essere da agenti statali o da terzi, sia così intensamente vissuto da rendere ugualmente necessaria la sua protezione dal rimpatrio nel Paese di origine in forza di un diritto alla protezione della vita e della salute che è più ampio del diritto alla protezione internazionale in senso stretto¹².

Emblematico, al riguardo, è la questione dei suicidi posti in essere da

¹⁰ Anche in mancanza di una sua esplicita menzione nella Convenzione di Ginevra, la dottrina non dubita che le persone con disabilità possano costituire un gruppo sociale ai sensi della disciplina della protezione internazionale, giustificando in presenza di un fondato timore di persecuzione la domanda di asilo. Cfr. sul punto C. SCISSA, *Quale protezione*, cit., p. 26; nonché M.G. BERNARDINI, *Intersezioni critiche. Un'introduzione*, in M.G. Bernardini (a cura di) *Migranti con Disabilità e Vulnerabilità Rappresentazioni, Politiche, Diritti*, Napoli, Jovene editore, 2019, p. 27; D. FERRI, *La «vulnerabilità» come condizione giuridica dei migranti con disabilità nell'Unione europea*, in M.G. BERNARDINI, *Migranti con Disabilità*, cit., p. 57.

¹¹ Inoltre, nel caso di territori lontani dal fronte di guerra, ma sottoposti a bombardamenti dai quali è possibile per la generalità dei residenti proteggersi, limitando così fortemente i rischi, non è affatto detto che ciò sia possibile anche alle persone con disabilità. Quanto agli effetti di una crisi politica o di un conflitto interno, benché limitato territorialmente o di bassa intensità, tali eventi possono lasciare relativamente sicura la popolazione non direttamente implicata nel conflitto ma nel contempo rendere impossibili le cure e il reperimento di farmaci per determinate categorie di persone con disabilità, specie psichica. Per un'analisi più articolata cfr., F. MASCI, *Una guerra nella guerra: le persone con disabilità durante i conflitti bellici*, in *DPCE online*, 2024, 1, spec. p. 335 ss., il quale nota come le persone con disabilità "sono chiamate a difendersi non soltanto dalla violenza del nemico, ma anche dall'incapacità della società e dell'ordinamento giuridico di garantire sviluppo e partecipazione a chi, per qualsiasi motivo, presenta esigenze diverse e ulteriori rispetto alle altre persone. Quest'incapacità è brodo di coltura per discriminazioni, disuguaglianze e stati di dipendenza e rende ancora più vulnerabili"

¹² Il punto è trattato da M. ADDANEY, N. CHUMA UMEH, C.G. MOYO, *Legal Capacity*, cit., p. 341 s., ove gli autori riferiscono il dovere di accomodamento ragionevole (cui li obbliga la Convenzione delle nazioni Unite sui diritti della persona con disabilità) anche al modo di valutare i timori della persona con disabilità, evitando quindi di considerarli irragionevoli o ragionevoli sulla base di una valutazione parametrata su persone diverse dal richiedente sofferente psichico. Ove ciò accada, sottolineano ancora gli autori, si realizzerebbe una discriminazione diretta consistente nell'uguale trattamento di situazioni disomogenee.

soggetti rifiutati all'asilo e divenuti pertanto destinatari di un provvedimento di rimpatrio.

Vero è che la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo esclude che il fatto in sé di un rischio suicidario renda illegittima la procedura di espulsione di un richiedente asilo ormai denegato.

Tuttavia, lo Stato denegante non può limitarsi all'osservanza dell'obbligo di proteggere, sia pure con il massimo possibile della cura, la vita dello straniero a rischio di suicidio mentre è sottoposto alla procedura di espulsione¹³, ma prima che tale procedura venga decisa dovrebbe appurare se al pericolo di suicidio corrisponda una sofferenza o una disabilità psichica tali da giustificare il divieto di *refoulement* ai sensi dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In un recente caso, che ha visto la Svezia scagionata da ogni responsabilità per l'accusa di violazione del diritto alla vita di cui all'art. 2 della Convenzione EDU, l'evidenza e la gravità della patologia psichica dell'espellendo (già seguito in Svezia da minorenni per tale patologia) avrebbero dovuto essere adeguatamente considerati, ai sensi del successivo art. 3, nel valutare la responsabilità per la morte di un profugo afgano avviato alle procedure di rimpatrio forzato¹⁴.

Il tema della protezione internazionale della persona con disabilità psichica si articola in effetti sia su un versante sostanziale sia su quello procedimentale.

A quest'ultimo riguardo, benché nessuno forse abbia mai esplicitamente dubitato della possibilità di avviare la procedura di riconoscimento della protezione internazionale su domanda di un rappresentante legale della persona incapace di formularla per proprio conto, tuttavia il linguaggio e gli stessi passaggi disciplinari (sia a livello della legislazione nazionale che nelle fonti di diritto internazionale e del diritto euro-unionale) paiono sia pur infondatamente presupporre atti compiuti personalmente, non foss'altro per l'assordante assenza di riferimento, sino almeno all'approvazione del Regolamento UE 2024/1348, alla possibilità di una rappresentanza sostitutiva della persona incapace di intendere e di volere.

Tale fuorviante silenzio non è invero decisivo, in quanto corrisponde a un approccio legislativo – in modo particolare quello del diritto pubblico euro-unionale – che rifiuta con cura (e anche con talune buone ragioni) di inse-

¹³ Obbligo per il quale, comunque, si vedano Corte EDU, 22.06.2010, *Al-Zawatia c. Svezia*; 7.06.2006, *Karim c. Svezia*; 7.10.2004, *Dragan e altri c. Germania*

¹⁴ Corte eur. Diritti uomo, 6.3.2025, *Hasani c. Svezia*.

rire nelle sue discipline il tema della capacità/incapacità naturale del soggetto, pur non essendo ignaro della tematica che vi corrisponde, la quale viene però affrontata con stilemi più ampi, quali il riferimento a richiedenti con “esigenze particolari”, vulnerabili o “adulti dipendenti”. Concetti – specie, ovviamente, il secondo – cui ben si addice l’immaginario paragone di Hurst, di recente rievocato in dottrina¹⁵, secondo il quale lo sforzo teorico dell’interprete per tracciare i contorni del concetto di vulnerabilità equivarrebbe a quello di sei ciechi che tentino di descrivere un elefante”.

Si tratta in effetti di categorie che, per quanto possa apprezzarsene sotto altri aspetti l’ampiezza¹⁶, paiono inidonee a rassicurare il lettore riguardo alla performatività di una incontrovertibile base normativa che tuteli la persona incapace di intendere e di volere quando sia bisognosa di protezione internazionale.

Vero è che le discipline dell’asilo si occupano esplicitamente di una categoria particolare di richiedenti asilo, quella dei minori di età, che per le legislazioni dei diversi paesi sono, sia pure non completamente, legalmente incapaci di agire. Ma conviene osservare come, anche in tal caso, l’attenzione del legislatore, centrata esclusivamente sulla mancanza della capacità legale di agire, ignori il diverso tema della capacità di intendere e di volere del minore stesso, con il rischio di gravi conseguenze in termini di tutela in caso di bisogno di protezione da parte di un minore non richiedente (e per il quale nessuno chieda).

Un rischio particolarmente elevato quando il minore, così come l’adulto incapace di intendere e di volere, si trovi alla frontiera, esposto a procedure meno garantiste e poco verificabili da osservatori indipendenti.

¹⁵ Cfr. K. FIORENZA, *La protezione degli adulti vulnerabili. Modelli giuridici a confronto*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 1, citando SAMIA HURST, *Vulnerability in research and health: Describing the elephant in the room?* in *Bioethics* 2008, 22, p. 192.

¹⁶ M. GALLIONE, G. TRAPANI, *L’eliminazione delle barriere giuridiche per i soggetti vulnerabili ed il ruolo centrale del Notariato*, in *Notariato*, 2025, 1, p. 15, osservano che “se l’incapacità è una sorta di status del soggetto nel quale difetta la capacità negoziale, la vulnerabilità è una categoria ordinante del tutto nuova che pone al centro l’Uomo e ne declina le sue fragilità per offrire adeguati strumenti di tutela”. Pare tuttavia che una di queste fragilità da declinare e tutelare possa individuarsi proprio nell’incapacità di intendere e di volere rispetto all’atto di interesse. Incapacità che può essere ridotta, sostenuta, accompagnata e relativizzata, ma non ignorata.

2. Dalla concezione volontaristica a quella oggettivata del bisogno di protezione

Come è stato osservato, dovrebbe fare riflettere il fatto che, nonostante esse siano state le prime vittime destinate a sistematica soppressione da parte del nazismo, le persone con disabilità psichica, o comunque con disabilità, non abbiano ricevuto alcuna menzione nella Convenzione di Ginevra, pur nella consapevolezza e nell'orrore per gli abissi di disumanità raggiunti nei sistemi concentrazionari dove esse pure trovarono la morte a causa di questa loro condizione¹⁷.

Si può comprendere dunque la ragione per la quale, benché assente dalla normativa riferibile all'avvio su domanda della procedura di asilo, la caratterizzazione di tale richiesta come «atto personalissimo», sino all'approvazione del Regolamento UE 2024/1348, poteva di primo acchito sembrare legittimata dalla definizione stessa del rifugiato (narrativamente epurata dalla condizione umana di incapacità del volere) oggi traslata dalla Convenzione di Ginevra del 1951 all'attuale disciplina della protezione internazionale.

Tanto l'art.2, lett.c) della Direttiva 2004/83/CE quanto l'art. 3, n. 1, del Regolamento UE 2024/1348, che tale direttiva va ora a sostituire, considerano infatti «rifugiato» il «cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato (...) si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese (...)». Figura, quella del rifugiato, cui dunque la norma chiede di esprimere un timore fondato e circostanziato che ne giustifichi la protezione per sé e eventualmente per i propri familiari.

Ma il sistema euro-unionale della protezione internazionale comprende altresì la protezione sussidiaria, cui è ammissibile (secondo la definizione di cui al medesimo art. 2, lett.d, della direttiva procedure, integralmente ripresa dall'art. 3, n. 2, del citato regolamento) il «cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma

¹⁷ Lo ricorda S.A. MOTZ, *The Refugee Status of Persons with Disabilities*. Leiden, The Netherlands, Brill | Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004427303_008, 2020, p. 328. La mancata considerazione delle persone con disabilità nella Convenzione di Ginevra è certamente più grave fuori del sistema CEAS, là dove, appunto, le autorità statali non hanno ulteriori riferimenti normativi espressamente dedicati al tema dell'asilo. Al riguardo cfr. A.E. LORD, E. HEIDEMAN e M. ASHLEY STEIN, *Advancing Disability Rights-Based Refugee and Asylum Claims*, 62 VA. J. INT'L L. (Spring 2022) p. 501, secondo i quali per molti versi, la Convenzione sui rifugiati ostacola le richieste di asilo per le persone con disabilità, non prevedendo una serie di danni basati sull'identità che si estendono oltre le tradizionali categorie di persecuzione politica o religiosa.

nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno (...) e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese.

Libero, sul punto, dai suoi obblighi di adesione alla lettera della Convenzione di Ginevra (dato che in quest'ultima la qualifica di protezione sussidiaria non è contemplata) il legislatore europeo ha evitato in questo secondo caso di riferire il presupposto del fondato timore all'*animus* del soggetto eventualmente ammissibile alla protezione sussidiaria, esplicitandone saggiamente la sua oggettivazione. Sicché l'essenziale non è, almeno a livello definitorio, che la persona abbia timore, bensì che nei suoi confronti si diano "fondati motivi di ritenere che". Ciò rende evidente che tali fondati motivi potrebbero anche sfuggire alla percezione dell'interessato, in quanto non ne sia o non possa esserne consapevole a causa delle sue condizioni psichiche o mentali.

Evidentemente la differenza lessicale tra le due definizioni ora riportate dipende dalle due diverse epoche cui esse risalgono, benché attualmente collocate nel medesimo *corpus* normativo euro-unionale. Tuttavia l'abbandono lessicale dell'enfasi posta in passato sulla volontà del "richiedente asilo" in favore di una narrazione meno psicologica e più oggettivata riguardo al fondato pericolo di subire un grave danno non può che condurre a una interpretazione oggettivata anche della definizione di rifugiato risalente al 1951, alla luce tra l'altro del divieto di discriminazione delle persone con disabilità, di cui un'importante, anche se minoritaria, componente è costituita in effetti da persone incapaci di intendere e di volere.

3. I minori non accompagnati e la richiesta di asilo

In effetti nella sua disciplina procedimentale il sistema euro-unionale della protezione internazionale già da tempo comprendeva almeno un caso nel quale un soggetto (ancora) privo della capacità generale di agire può efficacemente manifestare la propria volontà di chiedere il riconoscimento di entrambe le qualifiche in esso previste: quello del minore non accompagnato.

Detta volontà deve in effetti essere recepita sin dal momento del suo rintraccio sul territorio nazionale o in frontiera, sicché, ai sensi dell'art. 5, l. n. 47 del 7 aprile 2017, una volta espressa è fatto divieto alle autorità italiane di contattare gli uffici consolari del Paese di origine ai fini della sua identificazione.

Sebbene sia auspicabile in termini generali la coincidenza, o almeno la maggiore prossimità possibile, tra i due momenti, la manifestazione della volontà di richiedere asilo si dimostra essere altro, anche nella più recente disciplina, rispetto all'avvio del procedimento di riconoscimento dello status di protezione internazionale, essendo richiesto solo in questa seconda fase l'accompagnamento del tutore (anche, eventualmente, nella persona del tutore provvisorio identificato per legge nel responsabile della struttura di prima accoglienza ove il minore si trovi)¹⁸.

Dispone in effetti l'art. 26, co. 5, d.lgs. n. 25 del 2008 che l'autorità che riceve la domanda di protezione di un m.s.n.a. sospenda il procedimento e dia immediata comunicazione al tribunale dei minorenni per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore. Quest'ultimo "prende immediato contatto con il minore per informarlo della propria nomina e con la questura per la conferma della domanda ai fini dell'ulteriore corso del procedimento di esame della domanda".

La normativa ora richiamata di primo acchito parrebbe non occuparsi del caso in cui un minore non accompagnato sia, oltre che non ancora capace di agire, altresì incapace di intendere e di volere.

Una tale lacuna, ove davvero la si dovesse riscontrare, non sarebbe però giustificata. Più degli altri, infatti, un minore incapace di intendere e di volere, per la tenera età o magari a causa di una disabilità, o per gli effetti dei maltrattamenti subiti, può avere necessità di protezione da persecuzioni motivate, ad esempio, dalla sua appartenenza a un'etnia, a un gruppo sociale o ad una particolare categoria di speciale vulnerabilità¹⁹.

Che però tale lacuna debba ritenersi solo apparente è forse intuibile già dal riferimento operato dal richiamato art. 5, l. n. 47/2017, al caso del

¹⁸ Il quale ai sensi dell'art. 6, co. 3, l. n. 47/2017 svolge, sino alla nomina di un tutore, i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno o di protezione internazionale nell'interesse del minore stesso.

¹⁹ Come osservato da UNHCR nelle Linee-guida sulla protezione internazionale riguardo alle richieste di asilo di minori, "il minore potrebbe non essere in grado di esprimere il proprio timore al momento opportuno o, al contrario, potrebbe descriverlo in termini esagerati. In tali circostanze, le autorità decisionali dovranno effettuare una valutazione oggettiva del rischio a cui il minore andrebbe incontro, a prescindere dal suo timore". Alla nota 26 del documento è richiamato il caso *Yusuf v. Canada* (Minister of Employment and Immigration), [1992] 1 F.C. 629; F.C.J. 1049, Canada, Corte Federale, 24 Ottobre 1991, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403e24e84.html>, nel quale la Federal Court canadese affermava l'impossibilità di respingere la richiesta di asilo "per il solo fatto che, poiché il richiedente è un bambino o una persona con un handicap mentale, sia incapace di provare paura, quando le ragioni per farlo chiaramente sussistono in termini oggettivi".

m.s.n.a. di cui non deve essere data notizia alle autorità consolari del suo Paese benché non abbia espresso la volontà di chiedere asilo, qualora comunque “emerga una possibile esigenza di protezione internazionale”.

Sarà allora il tutore a dover proporre, per il m.s.n.a. non in grado di esprimere un'autonoma volontà al riguardo, l'istanza di protezione internazionale.

Al netto delle integrazioni disciplinari che potrebbe ora apportarvi il legislatore domestico, la normativa interna sin qui richiamata parrebbe risultare compatibile con il già menzionato Regolamento UE 2024/1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

Infatti, anche l'art. 26 del regolamento comprende esplicitamente – né poteva essere diversamente – il minore non accompagnato tra gli stranieri ammessi a manifestare di persona presso l'autorità competente la volontà di ricevere protezione internazionale. Ma, differenziandosi dalla più lacunosa disciplina vigente con la Direttiva 2013/32/UE, il successivo art. 33 distingue due ipotesi: quella del minore non accompagnato in possesso della specifica capacità legale di agire ai sensi del diritto nazionale dello Stato membro interessato, al quale è riconosciuto il diritto di formalizzare la domanda per proprio conto; e quella del minore privo di tale capacità, nel nome del quale sarà un rappresentante o altro soggetto responsabile a formalizzare detta domanda.

Se la capacità di agire menzionata dalla norma fosse riferita alla capacità legale di agire generale, la quale non solo in Italia ma nella generalità dei paesi membri si acquista solo con la maggiore età, la disposizione non avrebbe alcun senso.

La norma si riferisce pertanto a una ipotetica disposizione di diritto interno degli stati membri che stabilisca una soglia anticipata di capacità di agire speciale, riferita specificamente alle procedure di protezione internazionale, tanto più che all'art. 23 è comunque previsto che al m.s.n.a. (incluso quindi quello capace di agire) sia tempestivamente designata, una persona dotata delle competenze e dell'esperienza necessarie per assistere provvisoriamente il minore al fine di tutelarne l'interesse superiore e il benessere generale, che consenta al minore di godere dei diritti previsti dal regolamento e, se del caso, che funga da rappresentante fino a quando non gliene sia stato nominato uno; quest'ultimo da nominare non oltre 15 giorni lavorativi dalla data in cui è fatta domanda.

Quella dell'attribuzione al m.s.n.a. della capacità di agire speciale è disposizione che, evidentemente, gli stati membri non sono tenuti a introdurre

nelle loro discipline, col risultato, allora, di far vivere negli ordinamenti interni la sola parte di questo articolo riferita ai minori privi di capacità di agire, per i quali la domanda di protezione andrà formalizzata, tenendo conto dell'interesse superiore del minore, non oltre 21 giorni dalla data in cui la volontà di chiedere asilo è stata manifestata dal minore (ad esempio al momento dello sbarco, del rintraccio sul territorio, o a seguito dei colloqui presso il centro di accoglienza).

La domanda, sempre ai sensi dell'art. 33 del regolamento n.1348/2024, potrà dunque ancora essere formalizzata, in Italia, dal tutore o, più probabilmente, dal tutore provvisorio (responsabile del centro di accoglienza dove si trova il m.s.n.a.) ferma restando la presenza del minore all'atto della formalizzazione, "salvo se sussistono giustificati motivi per cui è incapace o impossibilitato a essere presente o, laddove tale possibilità sia prevista dal diritto nazionale, se la domanda è formalizzata mediante un modulo"²⁰.

Viene dunque ribadito, anche in questa sede, che formalizzare la domanda di asilo, anche per il legislatore europeo, è cosa diversa e successiva rispetto al momento della manifestazione della volontà di chiedere asilo; volontà che, nella sua espressione ordinaria, è disciplinata dall'art.26 del regolamento, ai sensi del quale essa si considera fatta quando il cittadino di paese terzo o l'apolide, compreso un minore non accompagnato, manifesta di persona la volontà di ricevere protezione internazionale ad una delle autorità competenti, tra cui figurano, ai sensi dell'art. 4 del regolamento, la polizia, le autorità competenti per l'immigrazione, la polizia di frontiera e le autorità responsabili dei centri di trattenimento o di accoglienza.

Come è stato già accennato, le pubbliche autorità non possono però limitarsi a registrare e dare quindi efficacia alle manifestazioni di volontà di chiedere asilo provenienti da chiunque (pur se incapaci legalmente di agire) ma dovrebbero altresì assicurare l'accesso all'asilo delle persone con cui entrino in contatto (ad esempio alla frontiere oppure mediante un rintraccio sul territorio) le quali, benché prive, oltre che della capacità legale di agire, della stessa capacità naturale, possano obiettivamente avere necessità di protezione internazionale anche se non sono in grado di chiederla oppure di rendersi conto di tale loro esigenza.

Dette autorità dovranno quindi assicurarsi, ad esempio, che il minore in

²⁰ L'art. 23 del regolamento, letto nella prospettiva della disciplina interna sui tutori volontari, indica il deprimente limite di 50 m.s.n.a. affidabili allo stesso tutore. Si tratta ovviamente – e auspicabilmente – di una soglia massima che può essere assai più severamente regolata dai legislatori e dalle autorità amministrative nazionali.

tenera età, così come la persona con disabilità incidente sulla sua capacità di intendere e di volere, ricevano il necessario soccorso e che vengano attivate le necessarie figure di rappresentanza legale, le quali valuteranno poi, nell'esclusivo interesse dell'assistito, se formalizzare o meno una domanda di asilo.

Lo stesso art. 33 del regolamento lo conferma, sia pure indirettamente, dando atto dell'eventualità che la persona ammessa alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale sia non solo momentaneamente impossibilitato, bensì incapace di formalizzare la domanda che lo riguarda.

4. *Il minore accompagnato*

Anche i minori accompagnati possono trovarsi nella posizione di richiedenti asilo e non solo in quella di familiari del richiedente adulto. Al riguardo l'art. 13, d.lgs. n. 25 del 2008 dispone a tutt'oggi che l'audizione in commissione del minore si svolga "alla presenza del genitore che esercita la responsabilità genitoriale". Tuttavia, in presenza di giustificati motivi, la commissione potrà procedere "nuovamente all'ascolto del minore anche senza la presenza del genitore (...) se lo ritiene necessario" in relazione alla situazione personale del minore e al suo grado di maturità e di sviluppo, nell'esclusivo interesse del minore.

La partecipazione del genitore all'audizione del richiedente minorenni ha dunque lo scopo di supportare il minore, in relazione al suo grado di maturità e di sviluppo; e la sua assenza renderebbe per tale motivo illegittimo il colloquio con il solo minore. Tuttavia la norma prevede altresì l'ipotesi, per certi versi opposta, nella quale sia opportuno l'ascolto del minore in assenza del genitore al fine di consentirgli, con l'ausilio di personale specializzato, piena libertà di espressione.

Come è stato già osservato, l'art. 32 del regolamento n. 1348/2024 dispone che al minore accompagnato sia assicurato il diritto di formalizzare la domanda per proprio conto solo se "ha la capacità di agire ai sensi del diritto nazionale dello Stato membro interessato" (cosa questa al momento da escludere nel nostro ordinamento). Altrimenti – e dunque di norma – sarà il genitore o un altro adulto (ad esempio nel caso in cui sia in corso una verifica sulle capacità genitoriali o vi sia un dissidio al riguardo tra il minore e i genitori) a formalizzarla per conto del minore.

Ma a risultare più consueto nelle prassi continuerà ad essere il caso disci-

plinato al successivo paragrafo dell'art. 32, ai sensi del quale se il genitore del minore, o chi ne sia responsabile, fa o formalizza una domanda di protezione questa comprende di pieno diritto anche il minore di cui è responsabile, salvo che quest'ultimo non disponga "di altri mezzi legali per restare sul territorio dello stato membro". Regola questa che gli stati membri possono estendere anche al caso del minore accompagnato nato o presente durante la procedura amministrativa ma successivamente alla formalizzazione della domanda.

È inoltre previsto che il minore sia comunque presente all'atto della formalizzazione, salvo però che sussistano giustificati motivi che lo rendano incapace o impossibilitato a partecipare.

5. Sull'efficacia oltre la maggiore età dello status di protezione riconosciuto al minore

Altro tema è quello relativo all'efficacia dello status di protetto internazionale non richiesto personalmente dal minore (o dal soggetto incapace di intendere e di volere) una volta che questi abbia raggiunto la maggiore età (e con essa la presunzione legale della piena capacità di agire).

La questione forse non meriterebbe di essere trattata se, per un eccesso di scrupolo (concepito *in malam partem* nei riguardi dell'utente straniero) presso alcune questure non fosse invalsa la prassi di sospendere il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo o per protezione sussidiaria ai neomaggiorenni già titolari di protezione internazionale, retrocedendoli d'ufficio alla posizione di richiedenti asilo in attesa di essere ascoltati dalla commissione territoriale per l'asilo, affinché "nel loro stesso interesse all'autodeterminazione" confermino, da adulti pienamente capaci di agire, la propria volontà di mantenere lo status di protezione. E ciò senza potere escludere, almeno in linea teorica, che la commissione per il riconoscimento dello status decida di non riconoscerglielo, anche alla luce della nuova e diversa situazione sopravvenuta nel paese di origine.

Si tratta di prassi discriminatorie perché differenziano con effetti pregiudizievoli il protetto internazionale minorenni rispetto al maggiorenne, nonché il minorenni accompagnato rispetto al m.s.n.²¹.

²¹ Ove poi la ratio della norma dovesse essere coerentemente estesa anche agli incapaci adulti, tale prassi sarebbe discriminatoria anche a loro danno rispetto al richiedente non affetto *ab origine* da incapacità, nel momento in cui dovesse venir meno la loro condizione di per-

Il carattere discriminatorio di tali prassi è reso certo dalla mancanza di una base normativa (ma in tal caso, l'illiceità si sarebbe dovuta imputare al legislatore domestico).

Pare condivisibile, al riguardo, un parere molto puntuale della Commissione nazionale per il diritto di asilo, reso in risposta a una richiesta di chiarimento formulata da un'azienda locale dei servizi alla persona riguardo alla contestata permanenza dello status al raggiungimento della maggiore età²².

Ben chiarisce la Commissione nazionale che là dove sia stata già valutata dalla commissione territoriale la posizione del figlio minorenne di un richiedente asilo, con riconoscimento dello status di protezione, questo potrà cessare i suoi effetti solo nel caso in cui sopravvenga un provvedimento formale di cessazione o di revoca (entrambi di esclusiva competenza della Commissione nazionale) o un atto formale di rinuncia da parte del titolare dello status, la quale in ipotesi potrebbe intervenire solo se del tutto spontanea ed effettivamente voluta. E ciò a prescindere dalla circostanza che la protezione sia stata a suo tempo riconosciuta a seguito di estensione della protezione accordata al genitore o in risposta a una domanda direttamente presentata dal minorenne (di solito pur sempre per il tramite del genitore richiedente).

L'esigenza di non attribuire uno status di protezione internazionale a soggetti che non la desiderano, nel pieno rispetto della loro libertà di autodeterminazione, è già convenientemente assicurata dalla libertà di rinuncia allo status che il soggetto divenuto maggiorenne (o tornato nelle proprie facoltà di intendere e di volere) potrà esercitare in qualsiasi momento.

6. *L'adulto incapace di intendere e di volere*

Quello del minore di età è evidentemente un caso, ma non l'unico, nel quale può manifestarsi il bisogno di asilo da parte di un soggetto incapace di agire e talvolta incapace anche, in tutto o in parte, di intendere e di volere ma, fino all'approvazione del regolamento n.1348/2024, è stato anche l'unico per il quale la disciplina si preoccupasse di precisare, sia pure in modo scarso e lacunoso, le modalità dell'avvio della procedura²³, mentre di questa

sone dichiarate giudizialmente incapaci di agire e li si obbligasse a riformulare la domanda di asilo.

²² Parere del del 24/02/2025 in risposta ad un quesito di ASP Bologna, a firma del Presidente della Commissione

²³ Non poteva che suscitare perplessità la mancata previsione nella Direttiva procedure (2013/32/UE) della figura del rappresentante, menzionato all'art. 2 solo in riferimento alle

eventuale qualità soggettiva del richiedente asilo ormai maggiorenne v'era invece traccia solo riguardo alle successive fasi procedurali²⁴.

L'art. 31 del regolamento dispone ora che nel caso in cui un adulto necessiti di assistenza per esercitare la capacità di agire (in materia di protezione internazionale) la manifestazione della volontà di protezione e la sua formalizzazione potranno essere fatte da un altro adulto responsabile per lui in base alla legge o alle prassi dello Stato membro; ferma restando, ove non ostino giustificati motivi, la compresenza dell'assistito.

Queste scarse indicazioni procedurali – che troveranno le necessarie integrazioni nelle discipline nazionali di esecuzione – confermano anche sul piano sostanziale una iniziale ma non sufficiente consapevolezza riguardo al tema dell'incapacità da parte della normativa, la quale risulta a tutt'oggi centrata sulla figura ordinaria del profugo o dell'esiliato consapevole delle ragioni della propria richiesta, tanto da doverne dimostrare la sussistenza o almeno la verosimiglianza, manifestando il proprio fondato timore di dover subire persecuzioni o pericoli gravi in caso di rientro nel Paese di origine.

Tale timore deve essere valutato sia in senso soggettivo sia in senso oggettivo, quanto alla sua effettiva gravità e fondatezza, considerando però le interferenze tra i due profili. Ad esempio: una situazione di discriminazione di per sé non integrante un comportamento persecutorio, potrebbe essere vissuto come tale e divenire insostenibile per una persona traumatizzata o affetta da sofferenza psichica, così da spostare in avanti il perimetro della protezione internazionale. Dunque, le alterazioni percettive e la sofferenza psichica del richiedente, tali da metterne in dubbio la capacità di gestire in concreto una molteplicità di situazioni e di relazioni, dovrebbero influire sulla decisione di protezione²⁵.

Posto che le medesime fragilità che incidono sulla valutazione nel merito

necessità di assistenza e di rappresentanza del minore non accompagnato, mentre nulla si prevedeva riguardo all'adulto incapace di intendere e di volere. Costituiva un rimedio insufficiente a tale lacuna, benché comunque utile, il disposto dell'art. 24, par. 3, della direttiva, secondo cui gli Stati membri, nel caso di richiedenti necessitanti garanzie procedurali particolari, dovevano provvedere a che questi fossero forniti "di sostegno adeguato per consentire loro di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi della presente direttiva per tutta la durata della procedura d'asilo".

²⁴ Cfr. l'art. 17 del d.lgs. n. 25/2008, a termini del quale è garantito al legale rappresentante dello straniero (oltre che al suo avvocato) "l'accesso a tutte le informazioni relative alla procedura, alle fonti di prova utilizzate e agli elementi di valutazione adottati, che potrebbero formare oggetto di giudizio in sede di ricorso".

²⁵ Sul punto cfr. M.G. BERNARDINI, *Imprevisti*, cit., p. 86 s.

della domanda sussistono in capo alla stessa persona anche prima che lui stesso o altri per lui formuli la richiesta di asilo, occorre evitare, in fatto ancor prima che in diritto, che egli sia impedito almeno dal manifestare la propria volontà di protezione con effetti, per così dire, prenotativi della domanda, la cui formalizzazione potrà a quel momento essere debitamente assistita dal rappresentante legale²⁶.

7. L'accesso alla procedura da parte della persona incapace di fatto

Ancor più critica è però la condizione dello straniero che nemmeno sia in grado di esprimere la propria volontà di asilo oppure che, pur avendo necessità di protezione, non abbia capacità di intendere tale sua necessità o, addirittura, per effetto delle sue condizioni psichiche, rifiuti la stessa ipotesi di affidarsi alla protezione del paese dove potrebbe chiedere asilo, pur avendone oggettivamente la necessità.

In tali circostanze sia i profili di diritto sostanziale che quelli di diritto procedimentale si rivelano particolarmente delicati. Potrà osservarsi, sotto il primo profilo, l'applicabilità del divieto di sottoporre (o di lasciare che sia sottoposta) la persona con disabilità psichica a trattamenti inumani o degradanti. Divieto che ha come destinataria l'amministrazione, a prescindere dalla richiesta o meno del soggetto protetto dalla norma; e che può essere certamente declinato nel conseguente divieto di *refoulement*, il quale non trova in tal caso fondamento giuridico nella qualità soggettiva di richiedente asilo ma, almeno nel contesto europeo, nell'art. 3 della Convenzione dei diritti dell'uomo e dunque a prescindere dalla richiesta di asilo²⁷. Divieto sicuramente violato nel caso di un rimpatrio organizzato e attuato dalle autorità,

²⁶ Proprio in tali casi, peraltro, assume fondamentale importanza l'art. 34 del regolamento UE 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica il Sistema Dublino, abrogando il precedente regolamento UE n. 604/2013, ove si dispone che laddove a motivo di una malattia mentale o fisica grave, o di grave disabilità, "un richiedente sia dipendente dall'assistenza del figlio, del fratello o della sorella o del genitore legalmente residente in uno degli Stati membri (...) gli Stati membri di norma lasciano insieme o ricongiungono il richiedente" con tali suoi parenti che siano disposti a fornirgli assistenza.

²⁷ Ove, come nota E.K. BLONDAL, *Non-Refoulement in Strasbourg: Making Sense of the Assessment of Individual Circumstances*, in *Oslo Law Review*, Vol. 5, Issue 3 (2018), pp. 147 ss., occorrerà ben considerare quanto la salute e la disabilità minino la resilienza dello straniero in caso di rientro nel paese di origine e aumentino il rischio di maltrattamento, nonché le sue conseguenze. Tali pericoli sono resi più rilevanti in ragione di una sofferenza già in atto che rischia di essere, aggravata da un maltrattamento così come da altri eventi.

ferma restando la facoltà dell'adulto non incapacitato di organizzare da sé il proprio ritorno acquistando come un qualunque viaggiatore il relativo biglietto.

Occorre tuttavia rispondere a una facile obiezione: là dove l'interessato stesso dichiara di non volere protezione e non si opponga all'eventualità di un rimpatrio, introdurlo a una procedura di protezione internazionale (dunque con l'intervento necessario di un suo rappresentante legale) non sarebbe forse una misura contraria alla valorizzazione della sua residua volontà di autodeterminazione?

L'obiezione non può certo essere ignorata ma andrebbe bilanciata con l'esigenza di protezione basta su valutazioni oggettive, evitando che l'allontanamento dal territorio nazionale (conseguente alla mancata richiesta di protezione, quale effetto di solito non desiderato e nemmeno percepito da chi rifiuta di chiedere asilo) ponga l'interessato innanzi a un rischio irreparabile. Questione rilevantissima che verrà affrontata nel successivo paragrafo.

Riguardo al segnalato profilo procedimentale, invece, va nuovamente rammentato come le discipline nazionali (quella italiana non fa eccezione) prevedano, sul piano della formulazione letterale, che l'avvio del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale avvenga solo su domanda.

È questo un limite procedimentale, a veder bene, inammissibile, perché contrario all'art. 11 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità riguardo a quella frazione di soggetti che, pur essendo del tutto impossibilitati ad esprimere o anche solo a immaginare una domanda di protezione ne avrebbero oggettivamente titolo, mancando tuttavia di un rappresentante legale che proponga istanza nel loro interesse.

Un'esemplificazione tratta dalla realtà può ben descrivere la gravità delle conseguenze che ne derivano: a seguito di un'evacuazione giunge in Italia un gruppo di profughi tratti in salvo da una grave situazione di pericolo. Tutti chiedono asilo e ottengono il riconoscimento della protezione internazionale. Tutti meno un signore già anziano che al suo arrivo viene immediatamente ricoverato in ospedale, senza che a nessuno dei suoi compagni di viaggio, tra cui alcuni parenti, sia data la possibilità di chiedere asilo anche per lui. Destinato a un lungo ricovero e in uno stato confusionale, l'anziano profugo rimane privo di autorizzazione al soggiorno, privo di residenza anagrafica, nonché di adeguate terapie riabilitatorie (non previste dalla ASL di riferimento per gli stranieri privi del permesso di soggiorno).

Solo dopo alcuni mesi il servizio sociale della ASL segnala l'anziano al giudice tutelare perché sia avviato l'iter per la nomina di un amministratore

di sostegno che, una volta nominato, potrà richiedere alla Questura di formalizzare la domanda di protezione internazionale mutando la condizione di straniero irregolarmente soggiornante del sostenuto in quella di richiedente asilo.

Il vero è che non è agevole prevedere un meccanismo di ammissione all'asilo in mancanza di una domanda, o, ancor prima che questa possa essere formalizzata, di una manifestazione di volontà in tal senso. Così come, una volta formulata tale volontà, è difficile per la singola amministrazione soprascedere alla necessità che il richiedente si rechi presso gli uffici per formalizzare la domanda e sottoporsi, contemporaneamente, ai rilievi fotodattiloscopici, necessari per il caricamento della domanda nel sistema Eurodac.

Si tratta certamente di ostacoli superabili. Ma ciò che davvero difetta nell'ordinamento della protezione internazionale è probabilmente la presenza di un'entità di tutela, legittimata ad avviare le procedure di asilo in mancanza di una richiesta da parte del soggetto incapace, la quale però agisca nell'immediatezza (dunque ben prima della nomina del rappresentante legale da parte del tribunale civile territorialmente competente) e che operi in primo luogo sugli ingressi – legali o meno che siano – in frontiera²⁸.

Allo stato attuale invece, anche in Italia la protezione internazionale della persona incapace di formulare da sé la domanda (e prima ancora di manifestare la volontà di richiederla) è condizionata all'azione di un rappresentante legale; figura non di rado assente e la cui nomina richiede tempo²⁹.

²⁸ Come riportato da F. RONDINE, *Le zone di transito aeroportuali e la condizione giuridica dello straniero in stato di irregolarità nello spazio europeo e nel diritto italiano*, Napoli, Ed. Scientifica, 2025, p. 82, in mancanza di tale organismo a livello nazionale, i servizi di accoglienza ai varchi di frontiera già oggi previsti sarebbero potuti essere di “fondamentale importanza per garantire che lo straniero abbia una effettiva possibilità di presentare istanza di protezione internazionale” proteggendolo dal rischio di *refoulement*. In effetti tali servizi sono stati istituiti presso alcuni aeroporti italiani attraverso convenzioni sottoscritte tra le competenti prefetture e soggetti allo scopo selezionati. La loro operatività ad oggi è però compromessa, oltre che dalla troppo ristretta fascia oraria di funzionamento, dalla collocazione degli operatori addetti al servizio in locali collocati oltre il valico di frontiera, ovvero successivamente ai controlli della polizia di frontiera. Di fatto, si accede al servizio di assistenza solo su segnalazione delle autorità di frontiera e solo successivamente alla manifestazione della volontà di chiedere protezione. L'autrice citata riporta le osservazioni del personale medico incaricato presso l'aeroporto di Malpensa, secondo il quale, a fronte della previsione di una prima assistenza psicologica e psichiatrica, questa è di fatti impedita dall'assenza di criteri circa l'individuazione delle eventuali vulnerabilità e dunque dalla difficoltà di provvedere a tale compito.

²⁹ Vero è che tale figura, almeno secondo la giurisprudenza, può essere costituita anche

A questo riguardo merita di essere approfondita la distinzione tra la cosiddetta espressione della volontà di chiedere asilo e la formalizzazione della domanda di protezione.

La distinzione si è imposta nella prassi, costringendo così gli interpreti alla sua successiva teorizzazione, a causa del fatto che la registrazione della domanda nella banca dati Eurodac richiede la rilevazione dei dati dattiloscopici (e in futuro anche d'altro). Sicché non può normalmente evitarsi una scansione temporale, pur variabile nella sua durata, tra il momento della domanda (espressione della volontà di asilo) e il momento della sua formalizzazione/registrazione.

Se per un verso sarebbe difficile negare alla dichiarazione di volere protezione, fosse resa anche solo verbalmente alle autorità, la qualifica di “domanda”, per altro verso solo con la sua successiva formalizzazione il richiedente viene identificato dall'autorità come parte di un procedimento e come destinatario di provvedimenti, incluso quello finale riguardo all'eventuale riconoscimento dello status richiesto.

L'interrogativo sulla capacità di volere del richiedente asilo e sulla necessità o meno della partecipazione al procedimento di un rappresentante legale diviene quindi ineludibile solo con la formalizzazione della domanda. È questo, dunque, il momento in cui anche la figura dell'ente di tutela poc'anzi auspicata, eventualmente già intervenuta per rappresentare alle autorità (di frontiera o sul territorio) l'esigenza di protezione della persona incapace di intendere di volere, potrebbe altresì procedere alla formalizzazione della domanda, ove non sia nel frattempo comparso un altro soggetto titolare del potere di rappresentanza o di sostegno legale del “richiedente”.

8. Non è solo possibile, ma doveroso, proteggere dal rischio di subire trattamenti disumani o degradanti la persona con disabilità che “non vuole” chiedere asilo

A fronte della volontà negativa della persona con disabilità psichica che non intenda chiedere il riconoscimento della protezione internazionale, pur rientrando oggettivamente in una delle fattispecie ivi previste, occorre evitare

dal difensore cui l'assistito abbia dato mandato (in tal senso, Cass. Civ., 17.9.2020, n. 21920; Cass. Civ., 10.4.2022, n. 11859, nonché Trib. Roma, Sez. spec. imm., 17.5.2024, r.g. 477/2024 in *Dir. imm. citt.*) ma questo presupporrebbe, almeno in teoria, la capacità del mandante.

per un verso di negare l'esistenza di tale volontà³⁰, per altro verso di lasciarlo in una situazione di pericolo proprio a causa di questa sua volontà negativa, basata non di rado su suggestioni o timori derivanti dalla sofferenza psichica.

Quanto prima andrà nominato un rappresentante legale, il quale però, a fronte della rilevata volontà negativa (espressione, comunque, di un volere e quindi ben distinta dall'ipotesi in cui il soggetto non sia in grado di esprimere volere alcuno) non potrà avviare o proseguire la procedura di asilo, salvo intraprendere un percorso di accompagnamento che potrebbe condurre l'interessato a modificare il proprio volere.

Ove ciò non accada, il rappresentante legale dovrà comunque richiedere alle autorità le necessarie misure di protezione dei diritti fondamentali del rappresentato; protezione riguardo alla quale è ovviamente imprescindibile il rilascio di un titolo di soggiorno, sia pure diverso da quello per richiesta dell'asilo.

Prima di esaminare quali possano essere tali titoli di soggiorno nel diritto interno, occorre indicare la base giuridica in ragione della quale il loro rilascio costituisce un dovere per la pubblica amministrazione.

Va richiamato, al riguardo, l'art. 11 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, ove è affermato che "gli Stati Parti adottano, in conformità agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e le norme internazionali sui diritti umani, tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio (...)". Norma questa da leggere in combinazione disposto con il successivo art. 15, par. 2: "gli Stati Parti adottano tutte le misure legislative, amministrative, giudiziarie o di altra natura idonee ad impedire che persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, siano sottoposte a tortura, a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti".

I dubbi derivanti da un mancato esplicito e specifico riferimento nell'art.11 e nelle altre norme della Convenzione sia al diritto di accesso all'asilo sia alla più ampia protezione dal rischio di rimpatrio in uno Stato in cui esista il pericolo che la persona con disabilità, anche solo in ragione di questa sua condizione, venga sottoposto a torture o altre violazioni dei diritti umani fondamentali, sono stati entrambi superati dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, nel suo Commento n. 20 alla Convenzione, ove è stato sottolineato che "gli Stati parti non devono esporre gli individui al peri-

³⁰ La volontà negativa di chiedere asilo, al di là della convenienza o meno per l'interessato, può essere motivata da sentimenti identitari, ma anche dal desiderio di poter fare rientro nel paese di origine in un futuro incerto, non necessariamente lontano.

colo di tortura o di trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti al momento del loro ritorno in un altro Paese a causa della loro estradizione, espulsione o respingimento”³¹.

È poi di tutta evidenza come l’adesione dell’Italia alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e la sua conseguente sottoposizione alla giurisdizione della Corte di Strasburgo rendano applicabile a tali situazioni l’art. 3 della Convenzione EDU, dando così maggiore efficacia e certezza di giustiziabilità al divieto di *refoulement*.

Last but not least, la tutela dei diritti fondamentali delle persone con disabilità e la protezione da pratiche discriminatorie che determinino la negazione di diritti come quello alla salute e alla socialità sembra pienamente rientrare nell’ambito di applicazione dell’art. 10 Cost., il cui doppio registro nella giurisprudenza degli ultimi vent’anni (quello della protezione complementare in senso stretto, che guarda alla violazione delle libertà democratiche; e quello della protezione umanitaria, da intendersi come salvaguardia dei diritti fondamentali da gravi lesioni che attenderebbero la persona nel caso di rientro nel proprio paese) è stato ampiamente acquisito³².

L’attuale contesto normativo interno, benché sottostante all’art. 10 Cost., di cui è certa la precettività, non sembra però idoneo ad assicurare la protezione della persona con disabilità dal rischio dell’eventuale rimpatrio in un paese dove potrebbe essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti.

³¹ General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) 9 (Mar. 10, 1992).

³² In tema, tra gli altri, M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Quest. giust.*, 2018, 2, p. 99 ss.; M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, 1, p. 1 ss.; M. BETTI, *I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-complementare>; F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in *Dir. imm. citt.*, 2020, 3, p. 99 ss.; M. STARITA, *Le protezioni complementari nell’ordinamento italiano dopo il recente intervento normativo e i trattati in materia di diritti umani. Una questione d’interpretazione*, in *Dir. umani, dir. int.*, 2023, p. 351; P. BONETTI, *L’evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Jus Migrandi*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 751 ss.; C. PANZERA, *Il diritto all’asilo. Profili costituzionali*, Napoli, 2020, p. 97 ss.; ID., *Attuazione, tradimento e riscoperta del diritto d’asilo*, in *Quad. cost.* 2022, p. 809 nonché P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della ‘mutilazione’ della protezione speciale*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2023, 3, p. 1 ss.; ID., *Protezione umanitaria una e trina*, in *Quest. giust.*, 2018, 2, p. 108 ss.

Vero è che l'art. 19, co.1, d.lgs. n. 286 del 1998, non condiziona al fatto della richiesta di asilo il divieto di *refoulement*, in caso di pericolo “di persecuzione per motivi (...) di condizioni personali o sociali”; come pure vero è che il successivo co.11. aggiunge analogo divieto di respingimento e di espulsione o estradizione “di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6” (obblighi costituzionali o internazionali, inclusi quelli derivanti dalla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità)³³.

Tuttavia il legislatore ha posto in essere, con il d.l. 10 marzo 2023, n. 20, un'improvvida amputazione disciplinare della cosiddetta protezione speciale (in precedenza più correttamente definita “umanitaria”) mediante la quale alla persona protetta dal *refoulement*, dall'espulsione o dall'extradizione deve essere conferito un titolo di soggiorno, esso stesso da intendersi come primo e ineliminabile strumento di protezione³⁴.

A seguito di tale intervento demolitorio, anche nei riguardi della persona con disabilità la quale, pur se in grave pericolo nel caso di rimpatrio, non intenda chiedere asilo, è venuta meno la disponibilità della pubblica amministrazione a ricevere l'istanza (dal diretto interessato o dal suo rappresentante legale) volta direttamente e unicamente al rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, peraltro sottoposto oggi a una disciplina molto incerta riguardo al suo rinnovo³⁵.

Quanto alla giurisprudenza, pur consapevole della permanenza nell'ordinamento giuridico della protezione speciale, in quanto figura dell'asilo costituzionale non eliminabile a livello della legislazione ordinaria³⁶, pare maggioritariamente orientata a ritenere che detta protezione (e l'omonimo permesso di soggiorno) possa essere riconosciuta quale protezione complementare connessa alla domanda di asilo in via amministrativa e non possa quindi giustificare un ricorso non preceduto da un diniego da parte della commis-

³³ Per un'esegesi attenta di tali disposizioni, in relazione all'art. 10 Cost., cfr. M. ACIERNO, *Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioli ed. Santarcangelo di Romagna, 2024, p. 98 ss.

³⁴ Su cui A. ANNONI, *Protezione complementare e tutela del diritto alla vita privata e familiare prima e dopo il decreto-legge n. 20/2023*, in *Riv. dir. int.*, 2024, 2, p. 463 ss.

³⁵ Di qui i tentativi di ampliare in via interpretativa la rilasciabilità di altri titoli di soggiorno, su cui P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La protezione umanitaria*, cit., p. 545 ss.

³⁶ In tal senso Cass. Civ., 6.10.2023, n. 28162.

sione territoriale competente³⁷.

La prassi delle questure di non ricevere le domande di protezione speciale, invitando gli interessati a richiedere invece la protezione internazionale, benché coerente con il disegno legislativo di cui al citato d.l. n. 20 del 2023, si pone però in contrasto con gli articoli 10 e 117 Cost, dato che nessun'altra procedura è prevista per i soggetti protetti, oltre che dal diritto d'asilo costituzionale, dalle convenzioni internazionali sui diritti fondamentali delle persone, ai fini dell'ottenimento di un titolo di soggiorno senza dovere per forza chiedere il riconoscimento della protezione internazionale. Dunque delle due l'una: o tali prassi sono illegittime, per violazione della legge ove essa sia interpretabile in modo costituzionalmente orientato, oppure esse dimostrano l'illegittimità costituzionale della norma applicata.

Occorre al riguardo osservare che la novella disciplinare realizzata dal d.l. n. 20/2023, sebbene abbia cancellato la norma di natura procedimentale che indicava la possibilità di richiedere direttamente al Questore la protezione speciale, non ha esplicitamente escluso che tale richiesta possa ancora essere fatta, a fronte di una base giuridica di diritto sostanziale che non è a tutt'oggi del tutto venuta meno in quanto racchiusa nei richiamati divieti di *refoulement* di cui all'art. 19 e comunque non cancellabile senza violare gli articoli 10 e 117 Cost.

Va quindi condiviso il diverso orientamento giurisprudenziale favorevole a valutare nel merito il diritto alla protezione speciale dello straniero che ne abbia in precedenza chiesto il riconoscimento direttamente al Questore senza formulare una domanda di protezione internazionale³⁸.

Lo spettro dei diritti umani fondamentali della persona (e in particolare della persona con disabilità) necessitanti di protezione ai sensi degli obblighi costituzionali e, in questo caso, soprattutto internazionali, non è infatti interamente compreso nell'ambito semantico e dunque normativo della protezione internazionale e dell'asilo politico.

Purtroppo, in aggiunta all'incerto quadro disciplinare riconducibile al diritto di asilo e alla claudicante protezione speciale successivamente al d.l. n. 20/2003³⁹, ben poco d'altro sembra ancora emergere dalla disciplina legisla-

³⁷ Cfr. Trib. Milano, sez. spec. imm., 22.7.2025, r.g. 10227/2025. Ma vedi, in senso contrario, Trib. Catanzaro, sez. spec. imm., 10.3.2025, r.g. 290/2025.

³⁸ Cfr. Trib. Bari, sez. spec. imm., ord. 11.4.2025, r.g. 3826/2025; Trib. Catanzaro, sez. spec. imm., ord. 1.3.2025, r.g. 290/2025. Sul punto, in dottrina, R. DOTTA, *Protezione complementare di diritto nazionale – diritto vigente*, in F.A. GENOVESE, U.L. SCOTTI, *Manuale dell'immigrazione*, Dike giur., Napoli, 2024, p. 219.

³⁹ Sulle difficoltà applicative cfr. R. DAILA COSTA, C. COSTANZO, *La protezione comple-*

tiva del diritto dell'immigrazione, se non l'ulteriore possibilità della provvisoria protezione dall'allontanamento certificata dal rilascio del permesso di soggiorno per cure mediche di cui all'art. 19, co. 2, lett. d-bis, il quale è di breve durata (non superiore a un anno) e non consente uscita alcuna dal territorio nazionale, nemmeno per ragioni sanitarie.

9. Doveri di protezione e protezione di fatto dell'adulto incapace di intendere e di volere

Prima ancora dell'eventuale formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, con riferimento quindi al momento in cui dovrebbe essere espressa la volontà di chiedere asilo⁴⁰, ogniqualvolta l'interessato versi in una condizione di incapacità, dovrebbe poter essere surrogato (in mancanza di un soggetto formalmente legittimato alla rappresentanza⁴¹) da un terzo che ne curi l'interesse semplicemente perché facente parte della sua cerchia familiare, o perché se ne sia assunto di fatto la cura o il sostegno⁴².

È questo un set di figure che merita un ragionevole riconoscimento, specie in mancanza dell'auspicata figura istituzionale di cui si è detto poc'anzi, dato che per assicurare il diritto soggettivo alla protezione internazionale occorre poterne rilevare il bisogno sin dall'arrivo in frontiera e dal primo rintraccio sul territorio, e dunque ben prima che un legale rappresentante venga

mentare dopo il D.L. 20/2023. Uno studio su lavoro e soggiorno anche a partire dall'esperienza della clinica legale migrazioni e diritti dell'Università degli studi di Palermo, in *Dir. imm. citt.*, 2024, 3, p. 1 ss.

⁴⁰ Espressione già sufficiente a costituire il soggetto come richiedente asilo, benché non abbia ancora formalizzato la domanda e quindi a impedire il *refoulement* e a sospendere l'eventuale espulsione già ricevuta, anche quando formulata per il tramite di un terzo a ciò legittimato, come nel caso del difensore nell'ambito di un procedimento di espulsione. Cfr., al riguardo Cass. Civ. 30.4.2025, n. 11392.

⁴¹ Siamo qui su un terreno echeggiante la figura civilista della gestione di affari altrui o quella, nota all'ordinamento spagnolo, della *guarda de echo*, istituto peculiare "per certi versi somigliante al caregiver", assunto da chi "svolge i propri compiti di cura e di assistenza informalmente, nella spontaneità e autonomia, e che richiede l'intervento del giudice quando debba essere autorizzato ad agire in rappresentanza dell'interessato". Così A. CORDIANO, *Disabilità e intersezionalità, rileggendo la Convenzione di New York sui diritti delle persone disabili*, in *Fam. dir.*, 2024, 3, p. 294.

⁴² L. OLIVERO, *L'amministrazione di fatto degli interessi patrimoniali e non patrimoniali del familiare*, in L. Lenti, G. Manfredi, P. Morozzo della Rocca, F. Stradini, *Doveri di solidarietà e prestazioni di pubblica assistenza*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013, p. 164 ss.

nominato alla persona che ne ha necessità in forza di uno scrutinio giurisdizionale.

Per questa ragione il riferimento dell'art. 31 del regolamento n. 1348/2024 all'adulto che abbia la responsabilità sull'incapace, non necessariamente per legge ma anche solo per prassi, dovrebbe trovare più mirata declinazione, a livello normativo, valorizzando il riferimento alla prassi e dunque nel riconoscimento del potere di manifestare la volontà di asilo nell'interesse dell'assistito anche da parte degli adulti che accompagnino l'incapace, prendendosene probabilmente cura da tempo, al momento dell'attraversamento della frontiera; nonché di terzi qualificati presenti alla frontiera proprio al fine di tutelare i diritti dei richiedenti asilo; o dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari operanti sul territorio ove avvenga il rintraccio dello straniero; nonché degli enti di assistenza del terzo settore operanti sul campo; senza dimenticare la naturale legittimazione dei suoi familiari che lo stiano accompagnando o che siano già presenti sul territorio nazionale⁴³. La proposta non sarebbe del tutto nuova: già l'art. 14 della Direttiva Procedure prevedeva infatti la possibilità che quando un adulto fosse a carico di un altro familiare, quest'ultimo potesse presentare la domanda in suo nome, creando così un'evidente disparità di disciplina nei riguardi degli altri adulti incapaci che, non essendo a carico di nessun familiare che potessero agire per loro, rischiavano per ciò solo di essere esclusi dalla procedura di asilo.

Del resto, già oggi l'art. 31 del regolamento non pare richiedere che tale attività sia svolta sulla base di un potere di rappresentanza in senso stretto quanto, piuttosto, sulla base di una funzione assistenziale o di cura, almeno riguardo all'essenziale ma limitato effetto di porre l'interessato nella posizione di attesa della formalizzazione della domanda una volta che verrà individuato il rappresentante legale.

Rientrano chiaramente nel novero dei soggetti legittimati – ed anzi, nel loro caso, obbligati – alla segnalazione della volontà (*rectius*. bisogno) di protezione anche gli operatori presenti nelle procedure di frontiera, inclusi gli

⁴³ Si propone quindi una valorizzazione delle figure di protezione di fatto, affermandone la legittimazione a segnalare, con rilevanza giuridica, il bisogno di protezione internazionale del loro protetto di fatto. Una prospettiva questa diversa da quella che ha sin qui mosso la dottrina nel riflettere sul tema, inteso piuttosto (e peraltro molto opportunamente) come alternativa alla giuridificazione del bisogno di protezione del soggetto vulnerabile, su cui cfr., per tutti, M. PICCINI, *Principio di sussidiarietà e protezione di fatto*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 6, *Supplemento*, p. 104 ss.

agenti della pubblica sicurezza, e nel sistema cosiddetto degli hotspot, incluso il personale delle agenzie europee e dell'UNHCR⁴⁴.

10. *Il pericolo della frontiera*

Nel commentare l'art. 5 della citata Convenzione, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità osservava che “gli Stati parti che accolgono un numero elevato di richiedenti asilo, rifugiati o migranti dovrebbero mettere in atto procedure formali e giuridicamente definite per garantire l'accessibilità alle persone con disabilità”, con particolare riguardo, tra gli altri, alle “persone con disabilità psicosociali e intellettuali, nelle strutture di accoglienza e in altri contesti”, assicurandosi che esse ricevano “consulenza psicosociale e legale, sostegno e riabilitazione”⁴⁵.

Il riferimento al flusso elevato orienta la raccomandazione del Comitato innanzitutto verso le procedure di frontiera nei riguardi dei migranti e degli almeno potenziali richiedenti asilo nell'atto del loro attraversamento.

Va al riguardo altresì richiamato l'art. 11 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che impone un divieto di *refoulement* fondato non più solo sul diritto di asilo (del profugo, non necessariamente richiedente asilo) ma anche sul divieto di abbandono delle persone incapaci, peraltro penalmente sanzionabile⁴⁶. A tale divieto dovrebbe poi corrispondere, quanto prima, l'immediata segnalazione al giudice tutelare, imposta dall'art. 406 c.c.

È in effetti realistico dubitare che ciò che realmente accade alle frontiere corrisponda sempre alla piena legalità del diritto di asilo; e che gli Stati parti abbiano davvero attuato la raccomandazione del Comitato di formare e sensibilizzare i funzionari di polizia “e gli altri operatori di primo soccorso di modo da sapere riconoscere le persone con disabilità e comprenderne l'eventuale bisogno di protezione”⁴⁷.

⁴⁴ Sulle cui funzioni cfr. M. SAVINO, *Immigrazione*, in *Enc. Dir., I tematici*, 2022, p. 612.

⁴⁵ Così il General Comment n.6 del 26.4.2018 del Comitato per I diritti delle persone con disabilità, par.73, lett. p)

⁴⁶ Spunti di riflessione al riguardo da L. MASERA, *La Cassazione sul caso Asso 28: respingere verso la Libia i naufraghi soccorsi in alto mare configura una condotta penalmente rilevante. Qualche considerazione sulla qualificazione penalistica delle condotte di violazione del diritto al “non refoulement”* in *Foro it.*, 2024, 2, p. 407 ss.

⁴⁷ Cfr. General Comment n. 1 del 19.5.2014 del Comitato per I diritti delle persone con disabilità, par. 39.

Un'ipotesi questa che può essere meglio considerata alla luce delle discipline vigenti o in procinto di esserlo, sia riguardo ai controlli di frontiera, sia riguardo alle procedure di asilo in frontiera.

Rispetto ai primi, l'art. 12 del Regolamento Ue del 14 maggio 2024 (che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne) dispone che gli stranieri sottoposti ad accertamenti (anche nel caso di successivo rintraccio sul territorio nazionale) debbano comunque essere sottoposti altresì a “un controllo preliminare dello stato di salute effettuato da personale medico qualificato volto a individuare eventuali necessità di assistenza sanitaria (...)”. I medesimi soggetti sono altresì “oggetto di un controllo preliminare delle vulnerabilità da parte di personale specializzato delle autorità preposte agli accertamenti formato a tal fine con l'obiettivo di individuare se un cittadino di paese terzo possa essere un apolide vulnerabile”, oppure “una vittima di tortura o di altri trattamenti inumani o degradanti o avere esigenze particolari ai sensi della direttiva 2008/115/CE, dell'articolo 25 della direttiva (UE) 2024/1346 e dell'articolo 20 del regolamento (UE) 2024/1348⁴⁸. Ai fini di tale controllo delle vulnerabilità, le autorità preposte agli accertamenti possono essere assistite da organizzazioni non governative e, se del caso, dal personale medico qualificato”.

Dispone infine il par. 4 di tale articolo che “se vi sono indicazioni di vulnerabilità o di esigenze di accoglienza o procedurali particolari, il cittadino di paese terzo interessato riceve un sostegno tempestivo e adeguato, in strutture adeguate, a beneficio della sua salute fisica e mentale (...)”.

L'obbligo del controllo medico e l'esplicito riferimento alla salute mentale dello straniero sottoposto ad accertamento (preliminare alla sua espulsione o al suo respingimento) rendono in effetti colpevole l'allontanamento della persona incapace o sofferente di una patologia psichica riconoscibile dal personale sanitario che in tal modo venga a trovarsi in una condizione di pericolo (a causa della mancata protezione, sia pure da lui non richiesta) o di abbandono.

⁴⁸ Ma, come nota F. SCARANO, *Migrazioni e disabilità: lo scenario europeo*, in L. ZANFRINI, C. FORMICHI (a cura di), *Immigrazione*, cit., p. 12, “le verifiche di vulnerabilità effettuate al momento degli screening sanitari alla frontiera spesso non sono condotti in modo appropriato, impedendo l'identificazione precoce di particolari esigenze procedurali o di accoglienza. Inoltre, l'identificazione delle persone con disabilità si basa spesso (...) sulla presenza di una disabilità “visibile”. Per questo motivo (...) quelle intellettive e psicosociali passano spesso inosservate.

11. *Persone con disabilità e procedure di asilo in frontiera*

Quanto agli stranieri che esprimano la propria volontà di chiedere asilo alla frontiera dopo che sia stato loro negato l'ingresso sul territorio nazionale, occorrerà a breve riferirsi, una volta rese applicabili, alle norme poste dal Regolamento Ue 2024/1348 (che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE) e dunque a un contesto normativo inedito nel quale i diritti procedimentali dei richiedenti asilo provenienti da paesi considerati sicuri (quelli, in particolare, che risulteranno avere meno del 20% di domande di protezione accolte nel periodo di riferimento) saranno molto ridotti e i tempi per la valutazione della domanda, da svolgersi prevalentemente in frontiera, e per l'eventuale ricorso contro il diniego estremamente contratti.

Peraltro, riguardo alla disciplina dei paesi sicuri e alle relative liste nazionali e unionali, l'efficacia a partire dal giugno 2026 del regolamento n. 2024/1348/UE, e in particolare del suo art. 61, par. 2, dovrebbe condurre alla doverosa esclusione delle persone con disabilità dalla qualifica di richiedenti provenienti da paesi di origine sicuri ogni qual volta, ai sensi di detta norma, la qualifica di paese sicuro debba essere esclusa proprio riguardo alla categoria delle persone con disabilità. Ma è facile prevedere che, proprio riguardo alla doverosità di detta esclusione in base al trattamento di tale gruppo sociale nel paese di origine, la sua violazione da parte del legislatore darà luogo anche in futuro a un contenzioso giurisdizionale avente ad oggetto la disapplicazione o meno del regolamento nei riguardi delle persone con disabilità o appartenenti ad altre categorie non protette nel paese d'origine generalmente sicuro.

Del resto, la stessa cultura dei diritti umani europea, se per un verso registra decisivi avanzamenti riguardo al riconoscimento e alla promozione dei diritti delle persone con disabilità tali da consentirne, mediante ragionevoli accomodamenti, autonomia e partecipazione, risulta invece a tutt'oggi segregante e maltrattante nei riguardi delle persone con disabilità gravi e degli stessi anziani, in quanto destinati a soglie di invalidità via via più intense, sicché potrebbe accadere che gravi maltrattamenti subiti nei paesi di origine come conseguenza delle politiche pubbliche o ad opera di agenti sociali non siano però considerati come tali, smentendo nei fatti le più avanzate posizioni della dottrina⁴⁹.

⁴⁹ Cfr. al riguardo S. SMITH MATTHEW, M. ASHLEY STEIN, *When Does Mental Health*, cit., p. 533, secondo cui data la prevalenza degli abusi nelle strutture di internamento nei diversi

Tornando all'ipotesi riguardante persone con disabilità sottoposte alla procedura di frontiera, come nota lo stesso legislatore europeo, “possono verificarsi circostanze nelle quali, indipendentemente dalle strutture disponibili, la situazione specifica o le esigenze particolari dei richiedenti impedirebbero loro in ogni caso di essere immessi in una procedura di frontiera o di rimanervi” qualora non possa essere loro fornito il sostegno necessario⁵⁰.

Il caso dei richiedenti con disabilità psichica (richiedenti per loro dichiarazione personale oppure per il tramite della segnalazione di un terzo che si trovi assieme a loro) rientra certamente tra quelli per i quali si necessita ai fini dello svolgimento della procedura “di garanzie procedurali particolari” non assicurabili in zone di frontiera e riguardo ai quali comunque sussistono giustificati “motivi di salute, compresi motivi relativi alla salute mentale di una persona” che impongono una diversa e più rispettosa procedimentalizzazione della domanda, così come accade per i minori non accompagnati, essi pure, di norma, non sottoposti alla procedura di frontiera (così il considerando n. 62)

Il *punctum dolens* è però quello del passaggio dall'affermazione del principio alla sua concreta applicazione disciplinare⁵¹.

paesi, è plausibile che una persona con disabilità, per avere subito o nella concreta prospettiva di poter subire torture o trattamenti degradanti in una struttura psichiatrica possa ottenere con successo l'asilo sulla base della mancata protezione da parte del suo Stato nel monitorare la struttura e nel prevenire questo tipo di persecuzione.

⁵⁰ Sugli obblighi e relativi standard dell'accoglienza in frontiera, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *L'accoglienza dei richiedenti asilo nella Direttiva (UE) 2024/1346. Profili di continuità, qualche luce e persistenti ombre*, in *Dir. imm. citt.*, 2025, 2, p. 28.

⁵¹ Sino ad oggi, forse con la sola eccezione dell'Ungheria, gli stati membri dell'Unione hanno evitato sul piano legislativo di coinvolgere le persone vulnerabili in procedure di detenzione amministrativa incompatibili con la loro condizione personale. Il dato di realtà, tuttavia, è stato talvolta diverso. Quanto al caso ungherese cfr. Corte giust UE, Grande Sez., 17.12.2020, n. 808, che ha ritenuto le forme di trattenimento vigenti in quel paese incompatibili con i seguenti articoli della Direttiva n. 32 del 2013: gli articoli 2, lett.d), 21 e 22 che impongono particolari attenzioni nei riguardi dei richiedenti con disabilità, o con una grave malattia psichica, in particolare per quanto riguarda le condizioni in cui essi vengono accolti nel territorio dello Stato membro interessato nel corso di tale procedura; l'art.11, il quale precisa che seppure il trattenimento dei richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari non sia escluso per principio, il loro stato di salute, anche mentale, deve, quando sono tratti, costituire la preoccupazione principale degli Stati membri, i quali devono assicurare controlli periodici e «sostegno adeguato» tenendo conto della loro particolare situazione; infine l'articolo 24, par. 3, co. 2, il quale prevede che, qualora il sostegno adeguato di cui devono beneficiare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali speciali non possa essere loro fornito nell'ambito di una procedura di frontiera, ai sensi dell'articolo 43 di tale direttiva, gli

Dispone infatti l'art. 20 che la valutazione riguardo alla necessità o meno di garanzie procedurali particolari “non deve necessariamente assumere la forma di una procedura amministrativa” basandosi “su segni visibili, sulle dichiarazioni o sul comportamento del richiedente o su eventuali documenti pertinenti”, con la possibilità delle autorità procedenti “di indirizzare il richiedente, previo suo consenso, al professionista del settore medico o psicologo opportuno o a un altro professionista per una consulenza in merito alla necessità di garanzie procedurali particolari”.

Spetta comunque all'amministrazione valutare se la patologia, anche psichica, o la diminuita capacità naturale del richiedente asilo siano incompatibili con la procedura di frontiera e con la correlativa detenzione amministrativa.

A quest'ultimo riguardo, la disciplina domestica – la quale parrebbe poter resistere all'entrata in vigore del regolamento 2024/1356 nella misura in cui, nei fatti, si dimostri con esso compatibile – pare relativamente più affidabile, disponendo l'art. 28, co. 6, d.lgs. n. 25/2008 che le procedure accelerate ivi previste (e a maggior ragione dunque, quelle in frontiera) non si applicano “agli stranieri portatori di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (tra cui: i disabili, gli anziani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali).

12. Su alcune opportune semplificazioni procedurali nel rito ordinario della procedura di asilo

Una volta avviata la procedura per l'accertamento del diritto alla protezione internazionale questa dovrà essere adattata alle caratteristiche soggettive del richiedente. È quanto già previsto nel diritto interno dall'art. 13, d.lgs. n. 25/2008 (in combinato disposto con l'art. 17, d.lgs. n. 142/2014) ove è disposto che al colloquio davanti alla commissione venga ammesso il personale di sostegno incaricato di prestare la necessaria assistenza all'audito quando si tratti di persona vulnerabile, come nel caso della persona con disabilità, della persona anziana, di quella affetta da grave malattia o da disturbi mentali.

Inoltre, ad oggi, in attuazione dell'art. 14 della Direttiva Procedure, l'audizione da parte della commissione non ha luogo, a termini dell'art. 12, co. 2, d.lgs. n. 25/2008, “in tutti i casi in cui risulti certificata dalla struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario na-

Stati membri non applicano o cessano di applicare tale procedura.

zionale l'incapacità o l'impossibilità di sostenere un colloquio personale"⁵². Ove è evidente che debba trattarsi di casi di incapacità o impossibilità non temporanee (e dunque nella maggior parte dei casi precedenti all'avvio stesso del procedimento) perché altrimenti sarebbe sufficiente rinviare l'audizione anziché escluderla del tutto⁵³.

Questa norma non dovrebbe subire modifiche, almeno riguardo alle procedure ordinarie, a causa dell'entrata in vigore del regolamento UE 2024/1348, il quale all'art. 13, par. 11 dispone ora, sia riguardo al colloquio sull'ammissibilità che riguardo a quello sul merito della domanda, che entrambi possano essere omessi se l'autorità accertante reputa che il richiedente sia incapace o impossibilitato a sostenere un colloquio a causa di circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo.

13. Sull'obbligo di rendere possibile la formalizzazione della domanda anche al domicilio dell'interessato altrimenti impossibilitato

Diversamente dai suoi compagni di viaggio in Italia, un giovane profugo non può recarsi a formalizzare la domanda di protezione internazionale perché ricoverato e trattenuto per svariati mesi in una condizione fisica di immobilità che rende impossibile il suo accompagnamento in questura per la formalizzazione della domanda (in uno, ovviamente, con le procedure di rilevamento dei dati fotodattiloscopici).

Segnalato il caso alla Questura, questa fa sapere che si dovrà attendere di poter richiedere un appuntamento presso gli uffici preposti, quando l'interessato sarà in grado di presentarsi.

Al termine di un anno di attesa, senza che tali condizioni vengano in essere, il futuro richiedente asilo ha già collazionato una significativa perdita di benefici assistenziali: privo dello status di protetto internazionale non può infatti chiedere alcun assegno di invalidità e di accompagnamento (cui certamente

⁵² All'esclusione dalla procedura di riconoscimento della qualifica di protezione internazionale dell'audizione corrisponderà presumibilmente la canalizzazione della domanda tra le procedure da condurre in via prioritaria ai sensi dell'art. 28, co. 2, lett.b), in attuazione della Direttiva Procedure.

⁵³ A riprova di ciò, l'art. 5, co. 4, D.P.R. 12 gennaio 2015, n. 21 (Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'art. 38, co. 1, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25) dispone che possa essere chiesta alla Commissione il rinvio del colloquio per motivi di salute, nel diverso e più ordinario caso di impedimento solo temporaneo.

avrebbe diritto una volta riconosciuto) né può essere organizzata, pur avendo a disposizione un alloggio idoneo, la necessaria assistenza domiciliare che ne consentirebbe il trasferimento in un'abitazione assieme ad alcuni parenti, suoi *care-giver* già prima della partenza per l'Italia.

La negazione del diritto di accedere al procedimento di riconoscimento della protezione internazionale alle persone con disabilità (in questo caso anche e soprattutto fisiche) può concretarsi già nell'affermazione dell'inderogabilità alla prassi secondo cui detta domanda può essere presentata unicamente presso la "sala profughi" della questura territorialmente competente. È dunque necessario chiedersi se tale negazione costituisca oppure no un ostacolo illegittimo all'esercizio del diritto di asilo da parte dell'amministrazione.

La risposta non può che essere affermativa, trovando solida base giuridica, nel caso di specie, nell'art. 11 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, a termini del quale gli Stati Parti sono obbligati ad adottare, "in conformità agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e le norme internazionali sui diritti umani, tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio", rafforzando dunque, in tali circostanze, il più ampio dovere di predisporre ragionevoli accomodamenti che consentano alla persona con disabilità di esercitare i propri diritti (su cui, in particolare, gli articoli 2; 5, par. 3; 13, par. 1).

Tuttavia, alle medesime conclusioni potrebbe altresì arriversi sulla base di un principio di diritto altrettanto universale secondo il quale qualunque disposizione o prassi che impedisca a chiunque sia oggettivamente impossibilitato (nel nostro caso: a recarsi presso gli uffici della questura) di presentare la propria domanda di protezione internazionale alle autorità competenti è da considerarsi illecita, come affermato, del resto, dalla stessa Corte di Giustizia UE⁵⁴.

Detto principio di diritto è stato di recente formulato anche dal giudice italiano dell'asilo, il quale ha affermato il diritto di un detenuto a presentare la domanda di protezione internazionale presso gli uffici dell'istituto di pena dove si trovava recluso e dunque ordinato ai funzionari della Questura di recarsi loro stessi presso il luogo di reclusione, avendo il giudice verificato

⁵⁴ La Corte di Giustizia UE, Evelyn Danqua, C-429/15, che ha affermato il dovere degli Stati membri di disciplinare le modalità di presentazione della domanda di asilo assicurando che dette modalità non rendano impossibile o eccessivamente difficile ad alcun soggetto potenzialmente titolare del diritto il suo esercizio.

l'impossibilità per gli agenti di polizia penitenziaria di predisporre, in alternativa, l'accompagnamento in questura del richiedente asilo, trattandosi di persona affetta da gravi problematiche psichiche e per questo motivo sottoposto ad amministrazione di sostegno⁵⁵.

Dopo avere richiamato la citata pronuncia della Corte di Giustizia, il tribunale romano ha altresì fondato la propria decisione sull'art. 6, par. 6 della direttiva 2013/33/UE, secondo cui gli Stati membri non esigono documenti inutili o sproporzionati né impongono altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale.

14. Sulle dichiarazioni di ritiro della domanda e di rinuncia allo status nell'interesse dell'incapace

Il legislatore domestico, così come quello europeo, non hanno sin qui mostrato grande attenzione riguardo alla regolamentazione delle vicende connesse all'eventuale atto di rinuncia, vuoi alla domanda di protezione internazionale, vuoi allo status di protezione ormai riconosciuto. È tuttavia evidente che, nella normalità dei casi, l'atto rinunciativo non sarà fine a sé stesso ma costituirà l'elemento necessario di un'attività amministrativa più complessa, come nel caso del protetto internazionale che intenda acquisire lo status giuridico di immigrato regolarmente soggiornante per motivi di lavoro oppure che - nel caso del richiedente asilo - intenda abbandonare la procedura al fine di dare compimento ad un diverso procedimento di regolarizzazione o di ricongiungimento familiare *sur place*.

Il non avere espressamente previsto e dunque regolamentato l'ipotesi della conversione del titolo di soggiorno dall'asilo ad altro suscita incertezze applicative e dunque rappresenta uno dei non pochi tratti problematici dell'attuale disciplina.

Benché, come rilevato, essa normalmente sia elemento interno a una più ampia operazione giuridica, la dichiarazione di ritiro della domanda nel corso della procedura⁵⁶, al pari della rinuncia allo status di protezione già rico-

⁵⁵ In tal senso Trib. Roma, Sez. dir. pers. imm., ord. 6.2.2025, r.g. 51554/2024 ad ora inedita.

⁵⁶ Art. 23, d.lgs. n. 25/2008, a termini del quale "nel caso in cui il richiedente decida di ritirare la domanda prima dell'audizione presso la competente Commissione territoriale, il ritiro è formalizzato per iscritto e comunicato alla Commissione territoriale che dichiara l'estinzione del procedimento".

nosciuto⁵⁷, è atto giuridico unilaterale la cui volontà è volta ai gravi effetti che direttamente ne conseguono e di cui pertanto l'autore dell'atto deve essere pienamente consapevole⁵⁸, con conseguente obbligo dell'amministrazione di fornirgli gli elementi di informazione necessari, specie nel caso in cui la rinuncia sia preordinata all'avvio di un diverso procedimento di autorizzazione al soggiorno presso la stessa amministrazione che riceve l'atto di rinuncia⁵⁹.

Non costituiscono quindi, a parere di chi scrive, veri atti di ritiro per fatti concludenti i comportamenti e le situazioni descritti all'art. 23-bis, d.lgs. n. 25/2008, bensì delle ipotesi piuttosto discutibili di decadenza dal diritto (procedimentale) per estinzione d'autorità del procedimento stesso, malfondate dal legislatore su una mera finzione della volontà di ritiro della domanda.

Ovviamente entrambi gli atti di ritiro e di rinuncia non sono meramente dichiarativi ma producono effetti giuridici astrattamente pregiudizievoli per l'autore, sicché pare necessaria, oltre alla forma scritta, sia la capacità naturale che la capacità di agire, o altrimenti l'assistenza del rappresentante legale dell'incapace, purché a ciò sia stato a sua volta autorizzato dal giudice tutelare⁶⁰.

Detta autorizzazione si rende necessaria, più che per il carattere di straordinaria amministrazione dell'atto rinunziativo, soprattutto a motivo del carattere astrattamente pregiudizievole per il suo autore, reso ancor più drammatico dall'impossibilità di condizionare la rinuncia al rilascio di altre

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 34, d.lgs. n. 25/2008, "la rinuncia espressa allo status di rifugiato o di soggetto ammesso alla protezione sussidiaria determina la decadenza dal medesimo status".

⁵⁸ Il tema cruciale della consapevolezza del volere si giustifica anche in ragione della complessità delle conseguenze giuridiche e in specie amministrative della perdita dello status, in particolare sotto due profili: a) la perdita di diritti riservati ai protetti internazionali e quindi non conservabili in capo all'ex protetto che pure mantenga il diritto di soggiorno in Italia (ad esempio per motivi familiari o di lavoro); b) il possibile venire meno, successivamente alla rinuncia allo status di protetto, dell'aspettativa, pur in apparenza ragionevole, di potere convertire il proprio permesso di soggiorno per asilo in un permesso di soggiorno di cui si riteneva di avere i requisiti, in seguito non riscontrati dall'amministrazione procedente. È dunque essenziale che il rinunciante abbia la possibilità di valutare con pienezza di informazione anche quali siano le effettive prospettive riguardo alla sua futura regolarità del soggiorno in Italia (e di conseguenza nell'Unione europea) nel caso di rinuncia allo status.

⁵⁹ In tal senso cfr. Trib.civ. Firenze, Sez. prot. int. imm., 18.11.2020, n.r.g. 4639/2020.

⁶⁰ L'intervento del giudice tutelare è ritenuto, più in generale, opportuno nei casi in cui vi sia contrasto tra la volontà autolesionista della persona rappresentata o sostenuta e quella del rappresentante. Sul punto, tra molti, A. CORDIANO, *L'esercizio delle situazioni esistenziali del beneficiario dell'amministrazione di sostegno*, in *Dir. Fam. pers.*, 2011, p. 1911 ss.

garanzie e forme di autorizzazione al soggiorno⁶¹, dato che essa determina con tutta probabilità, oltre alla perdita di una serie di posizioni di vantaggio non comuni agli altri stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, la perdita del diritto di soggiorno che vi è connesso, spettante in via provvisoria al richiedente asilo e in via definitiva al titolare di uno dei due status di protezione internazionale⁶².

Per le medesime ragioni, non parrebbe legittima nei riguardi della persona incapace di intendere e di volere l'applicazione di una delle ipotesi di "ritiro implicito" della domanda per effetto dei comportamenti indicati nell'art. 23-bis, d.lgs. n. 25/2008 (l'allontanamento dalle strutture di accoglienza o di trattenimento, la mancata presentazione al colloquio presso la Commissione territoriale).

Deve tuttavia essere verificata la compatibilità delle affermazioni ora svolte con le direttive riguardanti il rispetto e la valorizzazione della volontà della persona con disabilità psichica promananti dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità e dalle altre fonti del diritto rilevanti in materia.

Come è noto, uno dei corollari derivanti da tali direttive consiste nel ritenere che il paradigma della "volontà e delle preferenze" debba sostituirsi a

⁶¹ Afferma l'incondizionabilità degli effetti della rinuncia all'ottenimento di un diverso permesso di soggiorno Min. interno, Commissione Naz. Asilo, n.400/C/2020, s.d. In senso contrario Tar Piemonte, sez. I, sent. n. 552, 3.4.2014, secondo cui il permesso di soggiorno per protezione internazionale può invece essere convertito in altro permesso di soggiorno di cui si abbiano i requisiti, senza dover preventivamente rinunciare allo status.

⁶² Manca purtroppo – per imprevisione normativa – uno strumento di cui davvero sarebbe auspicabile l'introduzione nel nostro ordinamento: quello della rinuncia condizionata all'ottenimento di un diverso titolo di soggiorno. È infatti molto probabile che una parte dei titolari di protezione internazionale oggi farebbero a meno della protezione stessa, traendo da ciò sia alcuni importanti svantaggi che alcuni soggettivi vantaggi, se avessero però la certezza di ottenere in sostituzione del permesso di soggiorno per asilo un diverso titolo di soggiorno. La prassi mostra infatti che anche un'aspettativa non temeraria di poter convertire il permesso di soggiorno può poi incontrare ostacoli imprevisti, anche a fronte dell'ambiguità delle norme e di un qualche margine di discrezionalità esercitata dai singoli uffici-stranieri. Vero è (ma qui la decisione sul *modus procedendi* spetta alle singole questure, almeno in mancanza di indicazioni da parte della direzione ministeriale competente) che gli uffici potrebbero decidere di esigere l'atto di rinuncia alla protezione solo dopo avere previamente verificato l'accogliibilità in concreto della domanda di conversione del permesso di soggiorno, dandone contezza all'interessato attraverso la forma, solo apparentemente contraddittoria, di un preavviso di rigetto col quale, riconosciuta la sussistenza degli altri requisiti previsti per il rilascio del permesso di soggiorno richiesto, si sottolinei la necessità, ai fini dell'accoglimento della domanda di conversione, della dichiarazione di rinuncia allo status non ancora resa.

quello del “miglior interesse”; e ciò al fine di garantire che le persone con disabilità godano del diritto alla capacità di agire, autodeterminandosi, su base paritaria con gli altri soggetti. Tant’è che, nel caso in cui non sia possibile determinare le preferenze e la volontà attuale di un individuo, chi si trovi incaricato di rappresentarlo legalmente dovrebbe, secondo questa prospettiva, realizzare la “migliore interpretazione della volontà e delle preferenze” sulla base della sua biografia. Il che ovviamente non è sempre possibile fare⁶³.

La concezione sostanzialistica in senso dinamico della capacità giuridica non solo del soggetto vulnerabile bisognoso di sostegno ma dello stesso soggetto incapace conduce a un netto sfavore per la rappresentanza sostitutiva (cui viene attribuito il torto di perseguire il miglior interesse in senso oggettivo del soggetto sostituito anziché il suo interesse preferito) e all’opzione per una modalità della rappresentanza legale intesa piuttosto come sostegno all’autodeterminazione, per cui “la protezione deve rispettare i diritti, la volontà e le preferenze della persona, compreso il diritto di correre rischi e commettere errori”⁶⁴.

È questa l’interpretazione dell’art.12 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità affermata dal Comitato *ad hoc* delle Nazioni Unite, la quale ha trovato ampia eco nella dottrina giuridica italiana, impegnata nel promuovere opportuni mutamenti alla disciplina sull’amministrazione di sostegno e sulle due più rigide misure di protezione costituite dall’interdizione e dall’inabilitazione⁶⁵. Occorre tuttavia guardarsi da una recezione semplicistica che escluda in termini assoluti la possibilità di sostituire la volontà mancante o gravemente perturbata della persona con quella di terzi deputati a curarne gli interessi.

La direttiva volta a non limitare né tanto meno eliminare la capacità di agire della persona con disabilità psichiche, in favore di un’assistenza collaborativa anziché sostitutiva, costituisce infatti un paradigma convincente, ma nei limiti in cui questo sia compatibile con la tutela dei suoi diritti fondamentali, nonché con la conservazione dei beni materiali necessari al mantenimento del proprio tenore di vita, costituendo, ad esempio, l’impoverimento o

⁶³ Tutte le parole riportate nelle virgolette sono tratte dal General comment n. 1, cit. par. 21.

⁶⁴ General comment n. 1, cit. par. 22 e par.27 (quest’ultimo come modificato dal General comment a corrigendum del n.1 del 26.1.2018).

⁶⁵ Cfr., tra i contributi più recenti della dottrina, G. CARAPEZZA FIGLIA, *Guarda de becho e sostegno di fatto. Per un adeguamento interpretativo delle misure di protezione delle persone vulnerabili*, in *Fam. dir.*, 2024, p. 283 ss.; ID., *Amministrazione di sostegno: una rilettura assiologica*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2024, p. 817 ss.

addirittura la caduta nella miseria un effetto sicuramente negativo riguardo alla dignità personale e alla biografia stessa della persona che tale effetto debba subire a causa di decisioni proprie, benché eventualmente sconsigliate ma non impedita da una persona incaricata di sostenerne il processo deliberativo senza però poterlo giuridicamente limitare nelle sue pregiudizievoli determinazioni finali⁶⁶.

Pare dunque ragionevole interpretare la riferita direttiva a realizzare “l’interesse preferito” adottando il punto di vista di un anti-paternalismo moderato (come di recente definito in dottrina⁶⁷) intendendola quale vincolo assiologico (prima ancora che disciplinare) volto a limitare la capacità di agire dell’interessato nella misura minima necessaria (ovvero in base ai due criteri della necessità e della proporzionalità) e quindi solo ove non sia perseguibile, senza un significativo pregiudizio per il sostenuto, l’opzione dell’assistenza collaborativa, a sostegno di tale pur fragile capacità di agire⁶⁸.

Né conviene illudersi, infine, che i pericoli derivanti dall’autodeterminazione deliberativa della persona con disabilità psichiche provengano so-

⁶⁶ La protezione dalla miseria deve ovviamente rispettare la sfera spirituale dell’individuo, limitando le misure in essere a quanto strettamente necessario, diversamente da quanto accaduto nella vicenda di cui Corte EDU 6.7.2023, ric. 46412/21, c. Calvi e C.G. c. Italia. In particolare la Corte ha chiarito che, ove la prodigalità della persona non sia conseguenza di una patologia psichica e non conduca il soggetto in uno stato di privazione materiale in sé dannosa per la sua persona ma costituisca invece una scelta consapevole di vita, l’incapacitazione della persona non ha base giuridica, dovendo eventualmente trovare altre vie l’eventuale necessità di tutela dei terzi creditori. Sul punto cfr. G. CARAPEZZA FIGLIA, *Prodigalità e limitazioni della capacità di agire*, in *Fam. dir.*, 2024, p. 1120 ss.; G. LISELLA, *L’amministrazione di sostegno. Itinerario di una esperienza di studio*, Pisa, 2024, p. 32 s. e 133.

⁶⁷ P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, Costituzione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2021, 2, p. 407, il quale osserva che “un antipaternalismo generalizzato pone delle criticità difficilmente aggirabili, poiché molte persone con disabilità psichica hanno problemi nel momento di formazione delle preferenze, nonché nell’esprimerle e nel rimodularle. Per persone con gravi disabilità intellettive, poi, la formulazione di proprie preferenze e scelte potrebbe essere, nella pratica, impossibile (...). Un approccio paternalista è forse inevitabile nei casi in cui non sia possibile, per un soggetto titolare di una data situazione giuridica, disporre razionalmente di quest’ultima”. Conclude infine l’A: “da una prospettiva costituzionale, mi pare di poter osservare che l’impedire che conseguenze potenzialmente molto negative possano prodursi a carico di chi si trovi in situazioni come quelle appena citate possa rientrare all’interno di una sfera di protezione che ha a che fare con la dimensione della tutela del principio personalista e – in senso lato – di tutela della dignità umana”.

⁶⁸ Sulla funzione dei due criteri delimitativi dell’opportunità di un’assistenza non solo collaborativa ma eccezionalmente sostitutiva cfr. V. BARBA, *Persone con disabilità*, cit., spec. p. 445 s.

lo dall'esercizio autodeterminato in ambito patrimoniale⁶⁹, nel quale peraltro il legislatore ha previsto spazi eccezionali di attività giuridica consentita anche all'incapace proprio perché insuscettibili di essergli pregiudizievoli (come nel caso degli articoli 1190 e 1191 cod.civ.⁷⁰) come se nel diverso e amplissimo ambito dei diritti non patrimoniali ed in specie dei diritti fondamentali, l'esercizio dell'autodeterminazione non potesse condurre ad esiti drammatici, come nel caso, appunto, della decisione di disporre in senso rinunciativo allo status di rifugiato o di protezione sussidiaria.

Una cosa, in effetti, è osservare che l'esercizio della capacità di agire corrisponde in sé a un diritto di libertà e di partecipazione sociale – in contrapposizione al quadro di emarginazione anche in senso giuridico che caratterizzava la concezione medico-contenitiva della disabilità psichica⁷¹ – sicché ben vale la pena di sopportare gli effetti oggettivamente meno vantaggiosi di decisioni non corrispondenti al migliore interesse del decisore stesso⁷² – altro è consentire il prodursi di danni gravi, in conseguenza dei quali la persona rimarrà depauperata, perdendo irrimediabilmente il tenore di vita di cui altrimenti avrebbe potuto continuare a godere, o si esporrà a pericoli letali o comunque gravemente peggiorativi delle sue condizioni di vita, di salute o di libertà.

Alcune esemplificazioni possono aiutare a meglio comprendere, nella sua concretezza, la posta in gioco connessa a un troppo semplicistico primato dell'interesse preferito rispetto al migliore interesse: giunto alla fine degli an-

⁶⁹ Invero tale illusione non è frequente in dottrina, presso la quale invece prevale l'idea (anch'essa forse illusoria) che la dimensione non patrimoniale degli interessi richieda il massimo di autodeterminazione anche a fronte di un minimo di volizione o di cognizione. Prodotto di questa impostazione è forse la disciplina sulle d.a.t., per la cui validità il legislatore non ha ritenuto di prevedere l'assistenza obbligatoria di un medico, come auspicato da una parte della dottrina (per tutti: D. CARUSI, *Tentativi di legiferazione in materia di «testamento biologico»*. Contributo a un dibattito da rianimare, Giappichelli, Torino, 2016, p. 34 ss.) lasciando la competenza esclusivamente al non sempre consapevole autore.

⁷⁰ Come nota P. MANETTI, *Soggettività giuridiche: panorama critico*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 154, il quale nota come la legge abbia in tali circostanze reso giuridicamente efficace l'agire dell'incapace legittimandolo ad adempiere sul sicuro presupposto della mancanza di un ingiusto pregiudizio dell'incapace e della sicura utilità per entrambi i soggetti del rapporto dell'avvenuto adempimento dell'obbligazione.

⁷¹ Su cui le riflessioni del “padre” della riforma psichiatrica, F. BASAGLIA, *Le istituzioni della violenza*, in F. Basaglia, *L'istituzione negata*, Torino, Einaudi, 6° ed., 1973, p. 111 ss., ripubblicato in F. BASAGLIA, *Scritti (1953-1980)*, Milano, Il Saggiatore, 2017, pp. 459 ss.

⁷² Nel senso sottolineato, tra gli altri, da V. BARBA, *Persone con disabilità*, cit., spec. 434 ss.

ni '80 nel nostro paese grazie alla protezione offertagli dall'ambasciata italiana in Albania – all'epoca ancora succube di un regime totalitario – un rifugiato, sofferente psichico, in preda a manie di persecuzione ma mai sottoposto a un procedimento di protezione giudiziale, si rivolgeva due anni dopo il suo arrivo alla questura di residenza per dichiarare la propria volontà di rinuncia alla protezione internazionale riconosciutagli dallo Stato italiano.

In tal modo il rinunciante intendeva esprimere il proprio sdegno per il comportamento, a suo parere inqualificabile, dell'Italia nei confronti suoi e della sua famiglia, a suo dire volutamente discriminatorio e impietoso, lamentando in particolare l'ostilità preconcepita nei suoi confronti da parte degli uffici pubblici, nonché la mancanza di sostegni economici e di assistenza alloggiativa.

La dichiarazione di rinuncia allo status di rifugiato veniva prontamente (e forse lietamente) recepita dal Ministero dell'interno, con conseguente cessazione dello status di rifugiato e il ritiro del permesso di soggiorno, immettendo per un certo periodo l'autore della rinuncia nella condizione amministrativa di straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale.

La nuova e deteriore condizione giuridica dell'uomo non si ripercuoteva per fortuna sui suoi familiari, essendosi essi ben guardati dal seguirne l'esempio e dunque rimasti titolari non rinuncianti del permesso per asilo. Ciò avrebbe poi consentito al rinunciante medesimo di non essere allontanato dall'Italia, pur senza permettergli di riacquistare i diritti civili e sociali spettanti solo ai rifugiati in base alla disciplina privilegiata, rispetto agli altri stranieri regolarmente soggiornanti, che si applica loro.

È qui evidente l'eterogenesi dei fini subita dal rinunciante, del tutto incapace di considerare gli effetti inesorabilmente negativi della sua attività giuridica dispositiva dello status (incluso il rischio di essere rimpatriato) ed anzi convinto che l'atto di rinuncia avrebbe attirato finalmente l'attenzione del mondo (al cui centro egli forse credeva di essere) sui suoi diritti calpestati procurandogli finalmente la ricercata soddisfazione delle proprie pretese.

L'episodio ora narrato, tratto dalla limitatissima esperienza diretta dell'autore in materia di asilo, non dovrebbe stupire, considerando la frequenza con la quale il disagio psichico affligge la vita di persone traumatizzate da persecuzioni effettivamente subite, e non sempre capaci di ritrovare il benessere perduto una volta giunte nel Paese di asilo.

Questo ovviamente rende opportuno un esame particolarmente accurato della volizione con la quale un rifugiato compia atti giuridici non corrispondenti al proprio interesse in senso oggettivo, come nel caso, invero particolarmente emblematico, della rinuncia alla protezione internazionale, compor-

tante talvolta l'ingresso nella condizione amministrativa dell'illegalità del soggiorno.

Del resto, trattandosi di un atto unilaterale di rinuncia di un diritto soggettivo (tale è quello con cui l'autore disponga del proprio status di protezione internazionale) l'amministrazione nel riceverlo dovrà verificare sia la legittimazione alla dichiarazione (cioè la capacità dell'autore di disporre della propria sfera giuridica in via astratta, in quanto titolare della capacità legale di agire) sia la sua capacità in concreto, astenendosi dal ricevere l'atto ove il suo autore appaia in quel momento incapace di intendere e di volere.

Vero è che una volta ricevuto inavvedutamente l'atto della persona il diritto amministrativo, a differenza del diritto dei contratti e degli altri negozi giuridici unilaterali, non prevede una disciplina ad hoc della invalidità dell'atto dispositivo di interessi comprensiva dell'ipotesi in cui, malgrado la mancanza di volontà in merito all'effetto dell'atto, questo sia stato spontaneamente compiuto dal privato provvisto della legittimazione formale a compierlo (in quanto titolare della capacità di agire).

Non v'è dubbio, tuttavia, che l'atto compiuto dalla persona incapace in concreto di intendere e di volere debba rimanere (anche nell'ambito del diritto amministrativo) senza effetti ogni qual volta sia provata la situazione di incapacità in cui l'autore versava al momento del suo compimento, specie quando, come nel caso in esame, l'atto incida negativamente sul godimento o la titolarità di un diritto di rilievo costituzionale, come il diritto di asilo di cui all'art. 10, co. 3, Cost.⁷³.

A quest'ultimo riguardo, se in generale l'atto amministrativo, benché annullabile, si consolida con lo spirare dei termini per la sua impugnazione (salva restando la facoltà per l'amministrazione del suo annullamento in autotutela) vanno tuttavia rammentate quattro caratteristiche fondamentali dell'eventuale ricorso giurisdizionale avverso la perdita dello status di protetto internazionale, a seguito di rinuncia.

⁷³ Cfr. Cass. civ., sez. lav., 21.11.2018, n. 30126, in materia di dimissioni del lavoratore, secondo la quale "ai fini della sussistenza di una situazione di incapacità di intendere e di volere costituente causa di annullamento del negozio (cui è assimilabile l'atto unilaterale dispositivo dello status di rifugiato indirizzato all'autorità amministrativa competente) non occorre la totale privazione delle facoltà intellettive e volitive, essendo sufficiente un turbamento psichico tale da impedire la formazione di una volontà cosciente, facendo così venire meno la capacità di autodeterminazione del soggetto e la consapevolezza in ordine all'importanza dell'atto che sta per compiere".

La prima caratteristica è costituita dalla competenza giurisdizionale, appartenente al giudice civile anziché a quello amministrativo, vertendosi in materia di asilo.

La seconda caratteristica del giudizio è che esso non deve svolgere un accertamento in astratto rispetto alla capacità o meno di intendere e di volere del ricorrente ma deve verificare se possa o meno dirsi certa l'integrità del suo volere nel compiere l'atto di rinuncia, il che richiede un requisito psichico più elevato di quello normalmente riferito alle valutazioni sulla capacità naturale della persona, influendovi, ad esempio, stati depressivi anche temporanei e non necessariamente classificati come patologie psichiatriche. La certezza sull'integrità del volere è dunque esclusa in presenza di situazioni anche solo dubbie facilitando, come osservato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁷⁴, l'onere della prova a carico del ricorrente.

La terza caratteristica è che, su sollecitazione dell'interessato (e dunque in via subordinata) il giudizio potrebbe debordare dalla sola valutazione della validità o meno dell'atto di rinuncia. Il ricorrente potrebbe infatti richiedere al giudice di accertare, in via subordinata, l'*hic et nunc* del proprio diritto alla protezione internazionale, confidando sulla natura accertativa del giudizio.

L'oggetto dell'accertamento dovrà inoltre essere esteso anche alla valutazione del diritto del ricorrente alla tutela della sua vita privata e familiare, nonché al rispetto di quanto comunque previsto, oggi, dagli articoli 9 e 15, d.lgs. n. 151 del 2007 (che affermano il diritto del protetto internazionale di mantenere lo status, pur dopo il cessato pericolo, a causa di motivi imperativi derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di origine).

La quarta caratteristica è infine costituita dai diversi termini per l'azione in giudizio, non coincidenti con quelli per l'impugnazione dell'atto davanti al giudice amministrativo.

⁷⁴ Corte eur. diritti dell'uomo, *Tehrani e altri c. Turchia*, 13.7.2010, nn. 32940/08, 41626/08, 43616/08. Il caso riguardava l'allontanamento dei ricorrenti, cittadini iraniani ed ex membri del PMOI, già riconosciuti come rifugiati dall'UNHCR. Uno dei ricorrenti aveva scritto alla Corte che intendeva ritirare il suo ricorso, ma successivamente il suo rappresentante ha chiesto alla Corte di proseguire il ricorso segnalando che il ricorrente era in cattive condizioni di salute mentale e necessitava di cure. In presenza di una situazione dubbia riguardo alle effettive condizioni di salute mentale e alla loro incidenza sulla decisione di rinunciare al ricorso la Corte, in ragione dell'importanza dei beni giuridici in gioco (la vita stessa del ricorrente) ha concluso che il rispetto dei diritti umani come definiti nella Convenzione e nei suoi Protocolli richiedeva la prosecuzione dell'esame della domanda.

A questo riguardo, ove dovesse trovare applicazione a tale fattispecie l'art. 35-bis d.lgs. n. 25/2008 (la cui rubrica è genericamente riferita alle "controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale") detti termini sarebbero quelli, piuttosto brevi, di trenta giorni dalla notifica del provvedimento all'interessato (sessanta giorni se il ricorrente si trova in un paese terzo al momento della proposizione del ricorso).

Tuttavia, non pare che la contestazione da parte dell'autore (o del suo rappresentante legale) di una rinuncia all'asilo emessa senza i requisiti di capacità e di volontà rientri tra le materie disciplinate dall'art. 35-bis in forza del disposto di cui all'art. 35, che immediatamente lo precede e che si riferisce invece ai ricorsi "avverso i provvedimenti della Commissione territoriale di cui all'articolo 32 e avverso i provvedimenti della Commissione nazionale di cui all'articolo 33".

A differenza dei casi di revoca e di cessazione dello status, che sono tutti di competenza della Commissione nazionale per l'asilo e sottostanno certamente alla disciplina processuale di cui all'art. 35-bis, la decadenza dallo status conseguente a rinuncia dello stesso titolare è infatti configurata dalla stessa Commissione nazionale come un'ipotesi disciplinare "non assimilabile né alla revoca né alla cessazione, trattandosi di atto abdicativo del beneficio, rimesso all'esclusiva volontà dello straniero", ragione per cui la Commissione nazionale se ne ritiene incompetente, disponendo che vada invece "investita per la relativa presa d'atto, la Commissione Territoriale che ha disposto la protezione"⁷⁵.

La ricostruzione di tale fattispecie da parte della Commissione nazionale sembra trovare fondamento nel diritto euro-unionale, dato che l'art. 34, d.lgs. n. 25/2008, nel disporre riguardo all'atto di rinuncia, ha recepito l'art. 38 della Direttiva del 01/12/2005 – n. 85 (ora rifiuta, senza particolari conseguenze sul punto in esame per il diritto interno, nella Direttiva del 26/06/2013 – n. 32) che all'art. 45, par. 4, autorizza gli Stati membri, in caso di rinuncia espressa, a prevedere la decadenza in via automatica dallo status di protezione internazionale per effetto diretto della legge, senza cioè che per il costituirsi di tale effetto sia necessario l'avvio di un procedimento che abbia come presupposto l'atto di rinuncia.

Non inclusa tra le fattispecie cui si applica la disciplina e i termini di cui all'art. 35-bis, d.lgs. n. 25/2008, ma certamente compresa tra le materie di competenza del giudice civile, sezione specializzata per l'asilo e

⁷⁵ Così Min. interno, Commissione nazionale per il diritto d'asilo, Nota del Presidente del 25 luglio 2012 (Istruttoria revoche e cessazioni della protezione internazionale).

l'immigrazione, la rinuncia allo status dovrebbe quindi mutuare dalla teoria generale degli status almeno due caratteristiche: a) quella dell'eccezionalità della norma che ne prevede la rinunziabilità, da interpretare quindi con particolare cautela in ordine alla stessa capacità dell'autore; e quella della imprescrittibilità dell'azione volta a contestare la perdita dello status quale conseguenza della presa d'atto dell'intervenuta rinuncia da parte dell'amministrazione ai fini della perdita del correlativo permesso di soggiorno, ferma restando ovviamente la possibilità che, a seguito di tale rinuncia siano intervenute altre cause di revoca o di cessazione dello status (ad esempio il ritorno nel Paese di origine o il fatto che il rinunziante si sia nuovamente avvalso della protezione delle autorità del Paese di cittadinanza)⁷⁶.

Lo stesso modulo ministeriale predisposto per le dichiarazioni di rinuncia allo status di protezione internazionale pare avvalorare le considerazioni sin qui svolte, con particolare riguardo ai requisiti di capacità e di volontà

⁷⁶ L'art. 29 del d.lgs. n. 25/2008 considera tra i casi di "inammissibilità della domanda" quello del richiedente già riconosciuto, ma solo se al momento della domanda "egli possa ancora avvalersi di tale protezione", ciò che non è certo il caso del rinunziante. Ovviamente, nel caso di rinuncia valida (o nell'ipotesi qui non condivisa, che essa non sia più impugnabile) l'eventuale nuova domanda di protezione internazionale non andrà considerata come domanda reiterata ma come una nuova prima domanda. Si consideri al riguardo che la domanda di protezione è inammissibile ove il richiedente abbia "reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine". Ma tale norma, essendo implicitamente riferita alla reiterazione di una domanda già respinta, non riguarda il rinunziante, già beneficiario di una decisione a lui favorevole. Sulla scorta di queste brevi considerazioni, non può dunque che lasciare perplessi l'affermazione figurante nel modulo per la rinuncia all'asilo con la quale si avvisa il rinunziante che "l'eventuale riproposizione della domanda potrà comportare una preliminare valutazione di ammissibilità", in quanto priva di fondamento normativo, essendo i casi di inammissibilità solo quelli eccezionalmente previsti come tali dalla legge.

Last but not least, va piuttosto considerato che, in mancanza di un accertamento da parte della Commissione per il riconoscimento dello status dell'oggettivo venire meno del bisogno di protezione, il protetto internazionale (anche dopo la dichiarazione di rinuncia allo status amministrativamente riconosciutogli) permane, fino a dimostrazione contraria, in una condizione di pericolo. Egli dunque, benché privato degli effetti giuridici dello status e della sua stessa titolarità sul piano amministrativo, versa tuttavia in una sorta di stato di quiescenza della sua condizione di protetto internazionale che dovrà essere valutata, ad esempio, all'atto del diniego del successivo permesso di soggiorno per lavoro o per altri motivi, onde evitarne il rimpatrio, riavviando una procedura di asilo ai fini del rilascio di un nuovo permesso di soggiorno per protezione internazionale o almeno per protezione speciale. Sul punto cfr. M. BENVENUTI, *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, Napoli, Jovene ed., 2011, p. 593 ss.

dell'atto⁷⁷. In esso si chiede infatti di esplicitare le motivazioni della rinuncia, le quali sono sì insindacabili dalla commissione territoriale cui la dichiarazione è rivolta, ma consentono a quest'ultima di avvedersi almeno della loro eventuale illogicità, potendo fare intuire l'opportunità, anche in ragione degli obblighi di buona fede su di essa gravanti, di una più attenta verifica sulla effettiva capacità di autodeterminazione del dichiarante⁷⁸.

Nel modulo è inoltre esplicitata la possibilità che l'efficacia della dichiarazione venga subordinata a ulteriore convocazione e comunque a verifiche sul carattere informato e consapevole della dichiarazione, rinviando implicitamente per la qualificazione giuridica di tali condizioni soggettive personali alla disciplina generale del diritto civile in materia di capacità di agire della persona.

Va notato al riguardo come l'amministrazione si riservi – ma senza obbligarsi dal punto di vista procedimentale – di sottoporre la dichiarazione di rinuncia, prima di riconoscerle effettività giuridica, a una successiva e in effetti opportuna verifica riguardo alla piena libertà e consapevolezza della dichiarazione stessa.

Questa ipotetica intenzionalità dell'Amministrazione, mossa dalla consapevolezza della possibile fragilità del volere del rinunciante, costituisce una forma di protezione tutt'altro che paternalistica ma purtroppo insufficiente nei riguardi del protetto affetto da sofferenza psichica.

Come ben sanno gli operatori (a vario titolo coinvolti nelle procedure di asilo, nell'accoglienza dei richiedenti e dei protetti, nonché, infine, nel più

⁷⁷ Il modulo è reperibile al seguente indirizzo:
<https://questure.poliziadistato.it/statics/49/rinuncia-prot-internaz.pdf>.

⁷⁸ Indicare in positivo la ragione a fondamento della rinuncia può essere vantaggioso per il dichiarante nel caso in cui volesse dimostrare in seguito che alla base dell'atto di rinuncia vi era una falsa presupposizione, tale da fare risultare la dichiarazione di rinuncia effettivamente non voluta e quindi inefficace; o anche nel caso in cui la motivazione della rinuncia, costituita da esigenze esistenziali o familiari, non escluda di per sé la persistenza di un pericolo grave che il dichiarante è però disposto a affrontare pur di riacquistare, ad esempio, una libertà di circolazione e di rientro nel Paese di origine che lo status di protetto gli rende invece impossibile. La rinuncia allo status potrebbe ad esempio essere motivata dall'esigenza di ottenere un permesso di soggiorno per lavoro in luogo di quello per asilo al fine di non dovere esibire alle autorità di polizia di un paese terzo (incluso quello di origine del protetto) su loro eventuale richiesta un permesso di soggiorno (per rifugiati, o anche solo di protezione sussidiaria) che potrebbe dare luogo a una reazione pregiudizievole e a volte drammatica da parte di tali autorità. La motivazione della rinuncia può quindi avere un suo rilievo anche in futuro, ad esempio nel momento in cui il dichiarante si trovi a nuovamente rivendicare il riconoscimento dello status di protetto internazionale.

lungo percorso di inclusione sociale) dietro ogni storia personale c'è un vissuto caratterizzato da fortissimo stress che non di rado produce problematiche meritevoli di un accudimento psicologico, psicologico-clinico o anche psichiatrico.

Si verifica tuttavia un'ampia forbice tra i casi meritevoli di tale accudimento e le effettive prese in carico. Ciò avviene per molte ragioni, oltre a quelle costituite dalla eventuale mancanza di consapevolezza della propria fragilità da parte degli interessati e dalla loro insopprimibile libertà di cura a termini e nei limiti dell'art. 32 Cost.

A ciò si aggiunga, quale ultima considerazione al riguardo, che di rado al disagio psichico accertato e curato sul piano medico corrisponde una forma di etichettatura sul piano giuridico del sofferente, il quale rimane dunque pienamente capace di agire, sul piano generale, malgrado la fragilità del suo volere.

L'avventatezza, l'inconsapevolezza, l'ira, il vittimismo, la delusione, il bipolarismo, la depressione, l'illusione di potere fuggire altrove, la pena per affetti familiari recisi ... e ancora molto altro possono quindi motivare dichiarazioni di rinuncia solo apparentemente fredde, meditate e consapevoli.

Vero è che, se il dovere di protezione corrispondesse a un mero diritto soggettivo del richiedente, un esame rutinario della fragilità o meno del volere individuale costituirebbe una cautela forse eccessiva e financo paternalistica da parte dell'Amministrazione. Trattandosi però di un diritto umano fondamentale il pur corretto riconoscimento della signoria del volere individuale dovrebbe sempre (e non solo eventualmente) accompagnarsi a un successivo colloquio di verifica condotto con adeguata professionalità sì da verificare l'effettiva libertà e capacità di volere del rinunziante, fornendogli possibilmente più chiare prospettive riguardo ai possibili percorsi amministrativi necessitati dalla rinuncia che egli si proponga di confermare.

CAPITOLO III

SVANTAGGIO SOCIALE E DISABILITÀ NELLE DISCIPLINE SUGLI OBBLIGHI D'INTEGRAZIONE LINGUISTICA

SOMMARIO: 1. I requisiti legali di conoscenza della lingua nel diritto dell'immigrazione e della cittadinanza. – 2. Controproducente prima ancora che inutile: il requisito linguistico ai fini del ricongiungimento familiare. – 3. La lingua italiana nell'accordo di integrazione. – 4. La lingua italiana ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. – 5. Analfabetismo e cittadinanza. – 6. La lingua italiana ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio o nei casi di concessione di cui all'art. 9 della legge n. 91 del 1992. – 7. Sulle maggiori difficoltà di apprendimento del coniuge residente all'estero. – 8. Nessuna considerazione dal legislatore italiano della cittadinanza per le persone con difficoltà di apprendimento della lingua. – 9. Perché la dichiarazione di incostituzionalità ha prevalso sull'interpretazione costituzionalmente orientata della norma silente riguardo alle persone con disabilità. – 10. Alcune considerazioni sulla sentenza della Corte Costituzionale, n. 25 del 2025.

1. I requisiti legali di conoscenza della lingua nel diritto dell'immigrazione e della cittadinanza

Il diritto italiano dell'immigrazione e della cittadinanza – seguendo in questo l'esempio di altri paesi¹ – ha introdotto la conoscenza della lingua italiana quale requisito per l'adozione di un provvedimento positivo, quando non anche per la stessa ricevibilità della domanda, sia nella materia delle autorizzazioni al soggiorno che in quella dell'acquisto della cittadinanza². È quanto avvenuto, in particolare, con l'istituto dell'accordo di integrazione di

¹ Anche in Italia il tema dei diritti linguistici ha riguardato le lingue delle minoranze per poi estendersi al tema delle lingue degli immigrati. Cfr., ad esempio, G. MANCINI PALAMONI, *La lingua italiana come bene culturale in sé*, in *Dir. amm.*, 2020, 1, p. 193 ss.; P. BONETTI, *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Torino, Giappichelli, 2016, *passim*, ove alcuni approfondimenti sui diritti linguistici degli immigrati.

² Per un'analisi anche di diritto comparato sul punto cfr. G. MILANI, *Cittadini jure linguae. Testi linguistici e cittadinanza in Europa*, Giuffrè, Milano, 2017, *passim*; nonché EAD, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, 2, p. 95 ss.

cui all'art. 4-bis, d.lgs. n.286/1998, inserito nel testo unico sull'immigrazione dalla legge n. 94 del 2009, con effetti sul mantenimento della regolarità del soggiorno. Ma è anche quanto avviene riguardo all'ottenimento del diritto di soggiorno permanente, mediante il rilascio del permesso di soggiorno UE per stranieri soggiornanti di lungo periodo.

Queste misure si collocano, con una qualche originalità, nel quadro delle politiche europee sull'integrazione. In effetti, a livello delle enunciazioni programmatiche, il Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'Unione Europea, premettendo che "ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite", ha sottolineato come "mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione" la quale "è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti"³.

Si potrebbe forse dubitare della corrispondenza di queste enunciazioni, specie riguardo alla bilateralità dell'adeguamento reciproco, agli orientamenti profondi delle politiche dei diversi paesi europei di immigrazione⁴. Quel che è certo è che questa prospettiva è stata più volte contraddetta sul piano disciplinare dalla stessa Unione europea (si vedano al riguardo già la Direttiva n. 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e la Direttiva n. 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo) il cui attuale paradigma pare piuttosto essere quello di considerare l'integrazione culturale e la conoscenza della lingua come un onere a carico dello straniero immigrato o richiedente l'ingresso, lasciato sostanzialmente solo di fronte a tali sfide, funzionando dunque da criterio di selezione dei flussi migratori e da ostacolo all'acquisizione di status giuridici di residenza meno precari⁵.

³ La citazione è tratta da *I principi fondamentali comuni per la politica di integrazione degli immigrati nell'UE (Common Basic Principles on Immigrants Integration-CBPs)* adottati dal Consiglio Giustizia e affari interni nella riunione del 19.11. 2004, 2618^a sessione, doc. 14615/04.

⁴ Secondo V. CARBONE, E. GARGIULO e M. RUSSO SPENA, *Tra Piani, Accordi e discorsi morali e securitari: la via italiana alla civic integration*, in *ius migrandi*, Milano Franco Angeli, 2020, p. 394 (disponibile anche in open access) le politiche nazionali sono state guidate dalla preoccupazione di "preservare le comunità nazionali dagli effetti dell'immigrazione". Ciò ha fatto sì che queste misure, costituite da *test* di alfabetizzazione e di lingua, dettati e prove di conoscenza della costituzione, pensate inizialmente "come requisiti di accesso alla cittadinanza o al diritto di voto venissero estese poi al controllo degli ingressi.

⁵ È quanto notato, tra gli altri, da M. GNES, *I requisiti linguistici e l'integrazione degli stranieri extracomunitari*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, p. 226.

Un approccio, questo, che gli Stati membri talvolta tendono ad espandere, forse anche oltre i limiti consentiti, sia introducendo sanzioni sproporzionate rispetto agli inadempimenti o ai ritardi nello svolgimento degli obblighi di integrazione culturale e linguistica, sia, in particolare, ignorando le prerogative che il diritto dell'Unione Europea riserva ai protetti internazionali, sottoponendoli a discipline meno favorevoli di quelle che spetterebbero loro ove non diano sufficiente prova di una buona integrazione. Entrambi gli approcci sono stati di recente oggetto di una pronuncia della Corte di Giustizia.

Secondo la Corte non è incompatibile con l'obbligo degli Stati di garantirne l'accesso agli strumenti d'integrazione di cui all'art. 34 della Direttiva qualifiche la previsione nazionale che imponga anche ai titolari di protezione internazionale il superamento di un esame di integrazione civica e linguistica, purché però ciò avvenga nel rispetto di alcune fondamentali condizioni: a) che si tenga adeguatamente conto delle specifiche esigenze e della situazione dei beneficiari di protezione, nonché delle loro particolari difficoltà di integrazione, esentandone coloro che abbiano già svolto nei limiti delle loro possibilità un percorso di integrazione; b) che il livello di conoscenze richiesto non ecceda quanto ragionevolmente necessario per favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione nella società ospitante; c) infine, che l'eventuale esito negativo delle prove non sia sanzionato in modo sproporzionato, ad esempio con un'ammenda che costituisca "un onere finanziario irragionevole alla luce della specifica situazione personale e familiare del beneficiario di protezione".

La Corte ha altresì stabilito che l'obbligo degli Stati di garantire l'accesso dei beneficiari agli strumenti d'integrazione, sempre ai sensi dell'art. 34 della Direttiva qualifiche, impedisce di porre integralmente a carico dei beneficiari della protezione internazionale le spese dei corsi e degli esami d'integrazione civica; non bastando a giustificare tale imposizione la possibilità data loro di accedere a un prestito dalle pubbliche amministrazioni con remissione del debito in caso di successivo superamento dell'esame o esonero dallo stesso⁶. Quello della padronanza della lingua è peraltro un criterio di selezione sottratto al principio di universalità e di eguaglianza, dato che proprio la conoscenza della lingua non è invece richiesta dal diritto unionale ai lavoratori ritenuti più utili degli altri in base a discipline speciali, né ai fini dell'acquisizione da parte di questi ultimi del permesso di soggiorno per soggiornar-

⁶ Corte giust. UE, 4 febbraio 2025, causa C-158/23, Keren.

nanti di lungo periodo (art. 16.1 dir. 2009/50/CE) e nemmeno ai fini del ricongiungimento da parte dei loro familiari, ai quali eventuali condizioni e prescrizioni preordinate all'integrazione possono essere imposte solo dopo che sia stato concesso il ricongiungimento (art. 15.3 dir. 2009/50/CE)⁷.

Va peraltro ricordato come, saggiamente, l'Italia non esiga alcuna certificazione del livello di conoscenza della lingua italiana ai fini del rilascio del visto per ricongiungimento familiare, né in capo al chiamante-sponsor né riguardo al familiare da ricongiungere.

La previa conoscenza della lingua non è nemmeno richiesta ai fini dell'ingresso in Italia per lavoro, benché riguardo ai casi di ingresso fuori quota la formazione civico-linguistica sia menzionata tra i necessari contenuti dei corsi di formazione da svolgersi in loco ai sensi dell'art. 23, t.u.i.⁸; e potrebbe ragionevolmente figurare tra gli elementi utili alla formazione di graduatorie a punteggio ove mai il legislatore dovesse introdurre delle quote di ingresso in Italia per ricerca-lavoro⁹.

I diversi Stati membri – e in modo esemplare il diritto italiano – paiono orientati nella direzione di un inasprimento dei requisiti culturali e linguistici anche riguardo al diverso tema, gelosamente mantenuto nell'ambito delle singole sovranità, dell'acquisizione della cittadinanza. Il favore per un percorso di naturalizzazione fondato essenzialmente sul “duro lavoro” esercitato nella lunghezza degli anni, espresso a suo tempo in forma poetica da Brecht, pare oggi in declino assieme alla stessa dignità sociale del lavoro non qualificato¹⁰.

⁷ Sottolinea criticamente tale differenziazione V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, III, Padova, 2015, p. 1966.

⁸ Una previsione quest'ultima senza dubbio opportuna, ferma restando l'opportunità di assegnare ai corsi svolti in loco una funzione di selezione sulla base delle attitudini dimostrate nello svolgimento del corso stesso, e lasciando quindi al prosieguo della formazione da svolgersi in Italia l'obiettivo dell'acquisizione delle competenze linguistico-culturali e professionali richieste.

⁹ La conoscenza della lingua era anche prevista in passato quale criterio di preferenza nell'ambito delle chiamate numeriche per i flussi di ingresso. Sul punto insiste anche la proposta di legge popolare sull'immigrazione di “Nessuno è straniero” che, all'art. 23-ter propone il ripristino del sistema dello sponsor (Prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro) in passato previsto dall'articolo 22 t.u.i., agevolando in primo luogo “quantı abbiano già avuto precedenti esperienze lavorative in Italia o abbiano frequentato corsi di lingua italiana o di formazione professionale”.

¹⁰ B. BRECHT, *L'esame per ottenere la cittadinanza o il giudice democratico*, in B. Brecht, *Poesie*, II, Torino, Einaudi, 2005, p. 1062: Si era preparato seriamente, ma, a disagio per la sua

In particolare, in Italia il requisito della conoscenza della lingua italiana almeno a livello B1 è stato introdotto nell'ottobre del 2018 ai fini dell'acquisto della cittadinanza per concessione e per matrimonio dall'art. 9.1, della legge n.91/1992.

Su tale scia ci si potrebbe attendere un'estensione del medesimo requisito anche nell'ambito del riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis. E in tal senso, sia pure con eccesso di zelo, si orientavano alcuni disegni di legge, anche con riguardo ai casi di riacquisto¹¹, probabilmente destinati all'oblio perché superati dalla decretazione d'urgenza che nella primavera del 2025 ha fortemente limitato l'operatività del ius sanguinis, rigidamente condizionandolo a requisiti di residenza in Italia da parte dell'interessato e/o dei suoi più prossimi ascendenti¹².

Non v'è dubbio che l'integrazione linguistica debba essere un obiettivo strategico delle politiche dell'immigrazione e della naturalizzazione. Un obiettivo da perseguire riguardo a tutti i flussi di immigrazione, sia essa per lavoro, per ricongiungimento familiare o per motivi di asilo¹³. Si può dubita-

ignoranza della nuova lingua, durante l'esame alla domanda: che cosa dice l'ottavo emendamento? Rispose esitando: 1492. Poiché la legge prescrive al richiedente la conoscenza della lingua nazionale, fu respinto. Ritornato dopo tre mesi trascorsi in ulteriori studi, ma ancora a disagio per l'ignoranza della nuova lingua, gli posero la domanda: chi fu il generale che vinse nella guerra civile? La sua risposta fu: 1492. (con voce alta e cordiale). Mandato via di nuovo e ritornato una terza volta, alla terza domanda: quanti anni dura in carica il Presidente? Rispose di nuovo: 1492. Orbene il giudice, che aveva simpatia per l'uomo, capì che non poteva imparare la nuova lingua, si informò sul modo come viveva e venne a sapere: con un duro lavoro. E allora alla quarta seduta il giudice gli pose la domanda: quando fu scoperta l'America? E in base alla risposta esatta, 1492, l'uomo ottenne la cittadinanza.

¹¹ In tal senso le proposte di riforma della legge n. 91 del 1992 S. 98, S. 752, S. 295, S.919 e C.1439.

¹² D.l. 28 marzo 2025, n 36 (disposizioni urgenti in materia di cittadinanza).

¹³ Con sue evidenti peculiarità si prospetta ovviamente l'immigrazione per motivi di studio, riguardo alla quale un'adeguata conoscenza della lingua italiana, attualmente indicata almeno nel possesso del livello B2, è richiesta ai fini del rilascio del visto a coloro che intendano frequentare un corso universitario impartito in lingua italiana. Il che per un verso corrisponde oggettivamente all'esigenza di assicurare allo studente la possibilità di comprendere, mediante un ragionevole supplemento di impegno, l'italiano accademico, ma per altro verso costituisce un ostacolo alle politiche di internazionalizzazione universitaria riguardo ai paesi nei quali l'Italia ha interesse e possibilità di attrarre studenti internazionali ma nei quali è irrealistico ipotizzare possibilità di apprendimento a tale livello. Ostacolo superabile probabilmente solo mediante l'istituzione di *welcome courses* propedeutici all'iscrizione ai corsi ma già legittimanti un visto di ingresso. Al riguardo cfr. B. SAMU e C. SCAGLIONE, *Il requisito della conoscenza della lingua italiana e la sua certificazione*, in M. BENVENUTI e P. MOROZZO DELLA ROCCA,

re, invece, che tale obiettivo venga perseguito con il dovuto equilibrio, secondo le diversità delle situazioni, e con le necessarie risorse e coerenza, limitandosi in effetti le politiche pubbliche, particolarmente in Italia, a fare della padronanza della lingua un dovere individuale o comunque un onere lasciato alla capacità dei singoli di adempierlo, a prescindere dalla loro posizione di partenza e dalle singole capacità di apprendimento¹⁴. “Una obbligazione (di mezzi o di risultato) da adempiere” da parte del migrante, indipendentemente da un sostegno all’apprendimento che, anche qualora sopraggiunga, non costituisce mai un diritto¹⁵.

Emblematica, in tal senso, la progressiva riduzione dei servizi di insegnamento della lingua nei capitolati per l’appalto dei servizi di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati; e più in generale nelle politiche per l’accoglienza. Il contrario di ciò che è previsto dall’attuale *Action plan on Integration and Inclusion* della Commissione, ove si auspica un’azione pubblica perseverante, dall’arrivo nel Paese di immigrazione sino al raggiungimento, negli anni, di un livello alto di integrazione linguistica sostenuta mediante attività di formazione¹⁶.

Se quello che emerge dalla lettura congiunta delle norme e dall’azione dei pubblici poteri nell’attuarle è il paradigma dell’integrazione linguistica come obbligazione individuale di risultato, diviene allora decisivo, per un primo verso, comprendere in quale misura l’ordinamento giuridico riconosca l’esistenza di cause di inesigibilità della prestazione di conoscenza della lingua altrimenti richiesta, consentendo ugualmente allo straniero che si trovi in quella condizione soggettiva di inesigibilità di consolidare giuridicamente il

Università e studenti stranieri, Napoli, Ed. Scient., 2024, p. 159 ss.

¹⁴ È questa, in effetti, una delle critiche più ricorrenti alla disciplina dell’accordo d’integrazione, su cui, tra gli altri, cfr. L. COZZOLINO, *La conoscenza della lingua del paese di accoglienza nella disciplina dell’integrazione degli immigrati*, in G. DI COSIMO, *Il fattore linguistico nel settore giustizia : profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2016, p.180

¹⁵ Così V. PIERGIGLI, *Integrazione*, cit., p. 1962.

¹⁶ Brussels, 24.11.2020 COM(2020) 758 *final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, ove, in particolare al par. 4 è affermato, riguardo all’apprendimento della lingua del paese di immigrazione, che “however, this should not stop a few months after arrival. Language classes should be supported also for intermediate and advanced courses and tailored to the needs of different groups. Combining language training with the development of other skills or work experience and with accompanying measures like childcare has proven to be particularly effective in improving access to and the outcome of language training”.

proprio soggiorno legale in Italia realizzandovi il massimo di integrazione possibile e, infine, acquisendone la cittadinanza.

Per altro verso, tuttavia, va anche sottolineata l'esigenza di un ripensamento radicale delle politiche riguardanti l'integrazione linguistica, considerando che l'interesse prioritario (oltre che della società di immigrazione) del cittadino straniero residente non è quello in sé di potersi avvalere di clausole legali di inesigibilità, bensì quello di essere sostenuto nell'apprendimento della lingua e, più in generale, nel processo di integrazione sociale secondo, e non oltre, le sue potenzialità.

Dunque la corretta reazione dell'ordinamento al fatto della mancata padronanza della lingua italiana da parte del migrante e del residente straniero non sta nella rinuncia a una pretesa di integrazione, o addirittura nella configurazione di un diritto, tipico delle minoranze territoriali, al mantenimento della lingua di origine, ma nella protezione contro la discriminazione, la quale consiste sia nel diritto di essere messi in grado di conoscere la lingua italiana, in ossequio all'art. 3, co. 2 Cost., sia, in ottemperanza al medesimo art. 3, co. 1 Cost., nel diritto di non patire pregiudizi nei casi in cui la conoscenza a un determinato livello della lingua italiana non sia nella propria ragionevole sfera di possibilità.¹⁷

Condivisibili in termini generali, queste due auspicabili linee di sviluppo nelle politiche per l'inclusione lo sono più specificamente riguardo ai cittadini stranieri portatori di disabilità, dovendo valere anche nel diritto dell'immigrazione quel mutamento copernicano di prospettiva, sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 e ampiamente recepito nell'ordinamento costituzionale italiano¹⁸, secondo cui la disabilità non è la mera condizione individuale di menomazione di capacità e abilità ma una relazione tra individuo e società nella quale la società crea l'incapacità oppure la riduce attraverso la sua attitudine all'inclusione delle diversità umane che la compongono¹⁹.

¹⁷ Così E. PALICI DI SUNI, *Immigrati come nuove minoranze? Le ragioni del no*, in *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di P. BONETTI, Torino, Giappichelli, 2016, p. 647.

¹⁸ Al riguardo le indagini svolte da G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 59 ss.; C. COLAPIETRO e F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020, *passim*.

¹⁹ Significativi, tra gli altri, la lett.e) del Preambolo della Convenzione, secondo cui "la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri", che anticipa l'art.1, par.2, a termini del quale "per persone con di-

2. Controproducente prima ancora che inutile: il requisito linguistico ai fini del ricongiungimento familiare

Come è stato poc'anzi ricordato, l'Italia saggiamente non esige la certificazione di un determinato livello di conoscenza della lingua italiana ai fini del rilascio del visto per ricongiungimento familiare. Ed è questa, a mio parere, l'unica opzione normativa possibile per il legislatore che intenda rimanere del tutto coerente con l'art. 19, par. 6 della Carta sociale europea, ove si impegnano gli Stati firmatari "ad agevolare per quanto possibile il ricongiungimento familiare del lavoratore migrante autorizzato a stabilirsi sul territorio"²⁰.

Tuttavia, la trama a maglie larghe della Direttiva 2003/86/CE ha reso possibile una diversa opzione presso i Paesi membri dell'Unione europea, sulla base in particolare dell'art. 7, par. 2, il quale consente agli Stati di richiedere ai familiari da ricongiungere (purché non siano familiari di un rifugiato) "di soddisfare le misure di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale" prima ancora che ne venga autorizzato l'ingresso.

Diversi Stati membri hanno adottato misure in tal senso. In particolare la Germania²¹, l'Austria e i Paesi Bassi²², hanno deciso di richiedere ai familiari

sabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri". Per la Convenzione, dunque, gli ostacoli alla socializzazione non sono costituiti dal fatto della disabilità ma dagli ostacoli frapposti dalla società di appartenenza. Al riguardo si è parlato di un modello bio-psico-sociale, anziché medico, di definizione della disabilità (cfr. G. ARCONZO, *I diritti*, cit., 52 ss.; E. LONGO, *Unitarietà del bisogno di cura. Riflessioni sugli effetti giuridici conseguenti al passaggio dal modello medico al modello sociale di disabilità*, in *Non Profit.*, 2011, 2, p. 35 ss.). E di qui, infine, l'enucleazione in dottrina del "meta-diritto alla socializzazione, su cui C. Colapietro, in C. COLAPIETRO e F. GIRELLI, *Persone*, cit., p. 115 ss., Tra i commenti alla Convenzione cfr. P. FRANZINA, *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, Padova, Cedam, 2012, p. 29 ss.; N. CURTO e C.M. MARCHISIO, *I diritti delle persone con disabilità. Percorsi di attuazione della Convenzione ONU*, Roma, Carocci, 2020, p.11 ss.

²⁰ Come nota giustamente P. BONETTI, *L'uso della lingua negli atti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri e nell'accesso al diritto di asilo*, in *L'uso della lingua*, cit, p. 573.

²¹ Con diverse eccezioni, tra le quali quelle basate sulla nazionalità in base alla clausola di standstill su cui è dovuta peraltro intervenire CGUE, 10.7.2014, C-138/13, caso Dogan.

²² Sono questi, in effetti, gli stessi paesi che hanno richiesto e ottenuto l'introduzione nella Direttiva del requisito di integrazione quale facoltà degli Stati membri nel disciplinare il ricongiungimento.

da ricongiungere la previa conoscenza della lingua nazionale al livello base (livello A1)²³. Su tale previsione si è pronunciata la Corte di Giustizia, secondo la quale gli adempimenti imposti al familiare da ricongiungere sono compatibili con il diritto dell'Unione solo se, rispettando il principio di proporzionalità, non rendono "impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare"²⁴.

L'orientamento della Corte consiste dunque nel porre un criterio generale di interpretazione e di valutazione delle singole misure e condizioni imposte ai familiari ricongiungibili prima del loro ingresso le quali, costituendo un'eccezione alla regola generale dell'autorizzazione al ricongiungimento familiare, non devono essere tali da pregiudicare l'effetto utile della direttiva stessa.

Può al riguardo osservarsi che condizionare il rilascio del visto per motivi familiari alla dimostrazione di un determinato livello di conoscenza della lingua del paese di immigrazione costituisce per taluni un onere facilmente eseguibile, mentre per altri il medesimo adempimento è molto arduo, se non addirittura in concreto impossibile. E l'ampia divaricazione tra le diverse possibilità di apprendimento non dipendono solo dai diversi profili individuali (l'età, il livello di alfabetizzazione, le condizioni di salute, ecc.) ma anche da altri fattori del tutto casuali o addirittura di censo, come la presenza di centri per l'insegnamento della lingua L2 richiesta che siano raggiungibili dal luogo dove l'interessato è residente, nonché (ed è sempre la Corte di Giustizia ad osservarlo) la loro fruibilità a prezzi ragionevolmente contenuti²⁵, sicché tale

²³ Dal 20 novembre 2007 al 7 marzo 2016 la Francia prevedeva, all'art. L. 411-8 del Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (d'ora in poi CESEDA) che il familiare di età tra i sedici e i sessantacinque anni da ricongiungere dovesse sottoporsi a una valutazione "de son degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République. Si cette évaluation en établit le besoin, l'autorité administrative organise à l'intention de l'étranger, dans son pays de résidence, une formation dont la durée ne peut excéder deux mois, au terme de laquelle il fait l'objet d'une nouvelle évaluation de sa connaissance de la langue et des valeurs de la République. La délivrance du visa est subordonnée à la production d'une attestation de suivi de cette formation. Cette attestation est délivrée immédiatement à l'issue de la formation (...)". Dispensabile per giustificati motivi, la formazione costituiva comunque un'obbligazione di mezzi e non di risultato.

²⁴ Corte giust. UE, sez. II, 9.7.2015, C-153/14, Corte giust. UE, 4.3.2010, C-578/08.

²⁵ In tal senso Corte giust. UE, 10.7.2014, C-138/13, la quale considera illegittimo il requisito della conoscenza elementare della lingua tedesca imposto alla moglie di un residente turco. Vero è che la sentenza ha base giuridica negli specifici accordi con la Turchia, prevalenti sulla disciplina derivante dalla Direttiva, ma al par. 38 la Corte pare escludere la compatibilità della contestata misura anche riguardo alla Direttiva sul ricongiungimento sulla base di

condizione rischia seriamente di divenire, anziché uno strumento di integrazione, un fattore di discriminazione²⁶.

Sul punto va peraltro riferita anche la cautela, se non l'ambivalenza, espressa dalla Commissione Europea, la quale per un verso ha giustificato l'eventuale richiesta da parte degli Stati membri della partecipazione a corsi di lingua o di integrazione anche prima dell'ingresso nel paese, ma per altro verso l'ha sottoposta a molteplici condizioni d'uso²⁷.

La Commissione ritiene infatti che i corsi di lingua e integrazione dovrebbero essere "offerta in modo accessibile (cioè disponibile in diverse località), essere gratuiti o almeno abbordabili, e adattati alle esigenze individuali, comprese le esigenze specifiche di genere" (ad esempio adattarsi alla minore età dei discenti)". La Commissione ha inoltre osservato che tali misure, avendo lo scopo di facilitare il processo di integrazione e non di impedire l'esercizio del diritto al ricongiungimento, non possono essere eccessive, ma devono limitarsi alla "possibilità di chiedere a un immigrato di compiere gli sforzi necessari per poter vivere la sua vita quotidiana nella società in cui deve integrarsi".

Il tentativo di subordinare la richiesta preventiva di conoscenze ed abilità all'obiettivo di ottenere solo un adeguato sforzo di volontà, privo di una funzione selettiva basata sulle condizioni economiche o di censo e sulle abilità individuali (finalità selettiva che la stessa Corte di Giustizia ha ribadito essere illecita²⁸) sembra tuttavia difficile da realizzare. Al riguardo la Commissione ritiene, ad esempio, che la verifica della volontà di integrazione possa assumere la forma di un esame delle competenze di base ritenute necessarie a tale scopo, per poi osservare che tale test dovrebbe mostrarsi "sensibile al genere per tener conto della situazione specifica di alcune donne che potrebbero, ad

una valutazione di non proporzionalità e di irragionevolezza. Vi è infatti affermato che "anche supponendo che i motivi esposti dal governo tedesco, ossia, l'obiettivo di contrastare i matrimoni forzati e quello di favorire l'integrazione, possano costituire motivi imperativi di interesse generale, nondimeno una disposizione nazionale come quella controversa nel procedimento principale va al di là di quanto necessario per ottenere l'obiettivo perseguito, dal momento che la mancata prova dell'acquisizione di conoscenze linguistiche sufficienti comporta automaticamente il rigetto della domanda di ricongiungimento familiare, senza tenere conto delle circostanze proprie di ciascun caso di specie".

²⁶ Come ben argomenta M. GNES, *Requisiti linguistici ed integrazione degli stranieri extracomunitari*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, p. 221 ss.

²⁷ Cfr. Commissione Europea, Comunicazione, cit., 2014, al numero 4.5.

²⁸ Corte giust. UE, 9.7.2015, cit.

esempio, avere scarso livello di istruzione”, nonché dei minori non scolarizzati, ecc.²⁹

Tali pur meritorie categorizzazioni sembrano però del tutto insufficienti a fronte sia delle condizioni socio-economiche e culturali delle società di provenienza nel loro complesso sia del dato di esperienza, secondo cui l'integrazione, a iniziare dall'apprendimento della lingua, si fa sul territorio e non da un lontano punto dell'orizzonte, sia pure frequentando un corso di lingua e cultura³⁰. È quanto confermato, tra l'altro, anche da ricerche svolte mediante *follow-up*, le quali hanno dimostrato che i test linguistici (nonché quelli di integrazione civica) effettuati prima della partenza per lo Stato europeo di destinazione sono poco efficaci perché spesso svolti alcuni mesi prima dell'effettivo ingresso del migrante nel territorio dello Stato membro, di modo che le conoscenze acquisite per il test siano andate perse nel frattempo. Soprattutto è stato osservato che detti test contrastano con il primo dei già citati principi fondamentali comuni per la politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea (CBPs), il quale “riconosce come l'integrazione sia un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco, che vede da un lato l'immigrante e, dall'altro, lo Stato di accoglienza ed i suoi residenti”³¹.

²⁹ La Commissione indica altresì agli Stati membri la necessità che “il livello di difficoltà dell'esame, i costi di partecipazione, l'accessibilità del materiale didattico necessario per preparare tale esame o l'accessibilità dell'esame stesso” non siano tali da divenire un ostacolo eccessivo, auspicando misure proporzionate da applicare con la flessibilità necessaria “per garantire che, caso per caso e alla luce di circostanze specifiche, il ricongiungimento familiare possa essere concesso anche quando i requisiti di integrazione non sono soddisfatti”. Peccato che il metodo del “caso per caso” si sia dimostrato nei fatti in contraddizione con la necessaria fluidità dei procedimenti amministrativi in materia di ricongiungimento familiare nei quali il fattore tempo assume un'importanza decisiva.

³⁰ M. GNES, op. cit., p. 421, cita alcuni studi (cfr., in particolare, S. CARRERA, *In Search of the Perfect Citizen?*, in S. CARRERA, *Illiberal liberal States. Immigration, citizenship, and integration in the EU*, Farnham, 2009, p. 84 ss.

³¹ Cfr. T. HUDDLESTON, A. Pedersen, *Impact of new family reunion tests and requirements on the integration process*, Migration Policy Group, postato il 9 novembre 2011 sul sito https://emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/impact_of_new_family_reunion_tests_and_requirements_on_the_integration_process_mpg_briefing_3.pdf. In senso diverso, tuttavia, cfr. il punto n. 35 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, presentate il 19 marzo 2015 nella causa C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K e A*: “È pur vero che corsi di lingua e di integrazione offerti nello Stato membro ospitante potrebbero produrre effetti maggiori rispetto a corsi di formazione frequentati all'estero. Ciò non compromette però la necessità della misura di integrazione scelta dai Paesi Bassi e attuata prima del ricongiungi-

Il vero è che, più complessivamente, il giusto equilibrio tra i parametri che si vorrebbero predittivi di una migliore integrazione e le esigenze di governo dei flussi migratori familiari (tra le quali dovrebbe essere un obiettivo primario assicurare adeguata tutela al diritto all'unità familiare, evitando che essa si realizzi con eccessiva lentezza o illegalmente) non sembra essere stato raggiunto; e ciò vale, prima ancora che per le discipline nazionali, per la prospettiva adottata sin qui dallo stesso legislatore europeo.

Di ciò è buona dimostrazione anche il considerando n. 12 della Direttiva 2003/86/CE, ove è prevista "la possibilità di limitare il diritto al ricongiungimento familiare dei minori che abbiano superato i dodici anni e che non risiedono in via principale con il soggiornante", in quanto la capacità di integrazione è maggiore nei primi anni di vita ed è considerato necessario "assicurare che essi acquisiscano a scuola l'istruzione e le competenze linguistiche necessarie". A tale considerando corrisponde l'art. 4, par.1, della Direttiva che consente ai paesi membri di derogare alla disciplina sul ricongiungimento del figlio minore di età quando egli abbia ormai superato i dodici anni e giunga indipendentemente dal resto della sua famiglia. In tali casi, infatti, lo Stato membro, "prima di autorizzarne l'ingresso ed il soggiorno ai sensi della presente direttiva, può esaminare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla sua legislazione in vigore al momento dell'attuazione della presente direttiva".

Tradotto in termini procedurali ciò potrebbe significare che il minore che abbia da poco superato i dodici anni invece di potersi ricongiungere ai familiari e intraprendere subito un percorso di inclusione anche linguistica nel paese di arrivo debba prima svolgere un corso di lingua L2 nel suo paese di origine che gli consentirà, magari dopo un anno o due, di raggiungere un livello di conoscenza elementare della lingua europea richiestagli. Un livello quest'ultimo che avrebbe potuto più velocemente acquisire in uno o due mesi di soggiorno nel paese di ricongiungimento, con l'evidente svantaggio, ai fini del futuro processo di integrazione, di giungervi uno o due anni dopo, e dunque a un'età più elevata, con problematiche di inserimento sociale e culturale più complesse.

Inoltre, anche ipotizzando il raggiungimento pieno di un tale obiettivo di apprendimento, il minore avrà vissuto prima del suo ingresso un maggiore

mento familiare. I Paesi Bassi cercano, infatti, proprio di contribuire a migliorare la situazione di partenza dei soggetti che si avvalgano del ricongiungimento familiare. Corsi di formazione offerti solo successivamente all'ingresso nel paese non sarebbero efficaci a tal fine".

periodo di lontananza dai genitori in una condizione di fragilità, di assenza di riferimenti genitoriali e dunque di disorientamento educativo.

È dunque chiara l'eterogenesi dei fini cui va incontro l'attuazione, nei Paesi che intendano valersene, dell'art.4, par.1, della Direttiva: se per un verso non v'è dubbio, infatti, che la conoscenza della lingua sia indispensabile nel percorso di integrazione, è invece non solo inutile, ma tendenzialmente dannoso, pretenderla dai familiari che ancora si trovino nel paese di origine³².

3. La lingua italiana nell'accordo di integrazione

Ai sensi dell'art. 4-bis t.u.i., contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del primo permesso di soggiorno, è richiesta allo straniero la sottoscrizione di un accordo di integrazione, articolato per crediti, con l'impegno a raggiungere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. "La stipula dell'Accordo di integrazione rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno. La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato".

Il regolamento di attuazione dell'accordo di integrazione all'art. 1, c. 2 indica quale destinatario dell'obbligo di stipula lo straniero di età superiore ai sedici anni che fa ingresso per la prima volta nel territorio nazionale e presenta istanza di rilascio del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno³³. Inoltre, rallentata dalle incombenze correlate alla gestione amministrativa di questo improduttivo ma burocraticamente oneroso istituto³⁴, l'Amministrazione ha ottenuto in questi anni di ridurre il più possibile l'ambito soggettivo di applicazione dell'accordo di integrazione³⁵, dimo-

³² Così C. COUNIL e Y. DEPIGNY, *Contractualisation et externalisation de la politique migratoire: analyse et critique de la loi Hortefeux*, in *Revue du droit public*, 2008, p. 1070

³³ D.p.r. 14 settembre 2011, n. 179

³⁴ Su cui le considerazioni critiche di N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Dir. imm. citt.*, 2011, 4, p. 58; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in *Gli Stranieri*, 2011, 3, p. 7 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, Bologna, il Mulino, 2013, p. 253 ss.

³⁵ Sono stati in effetti esonerati dalla stipula dell'accordo, oltre ai richiedenti la protezione internazionale e a coloro che l'abbiano ottenuta, i richiedenti il permesso di soggiorno per

strandò così quanto sia in realtà scarsa la rilevanza attribuita a questo istituto nell'ambito delle politiche per l'integrazione³⁶.

A termini del successivo art. 2, co. 3 del regolamento di attuazione, all'atto della sottoscrizione dell'accordo sono assegnati allo straniero sedici crediti, presupponendo da parte sua già la conoscenza al livello A1 della lingua italiana parlata. Lo straniero si impegna però ad acquisire, tra l'altro, un livello di conoscenza della lingua italiana equivalente almeno al livello A2 (limitatamente alla lingua parlata). Il termine massimo di adempimento per tale obiettivo è fissato in due anni, prorogabili ancora di uno.

La disciplina di attuazione dell'accordo di integrazione pare orientata, più che a favorire l'integrazione, a scongiurare il rischio che a causa del suo inadempimento possa intervenire la sanzione amministrativa prevista dal legislatore, in sé sproporzionata, dell'espulsione³⁷.

motivi familiari (a qualunque titolo questo spetti loro) e quello per soggiornanti di lungo periodo, nonché, sia pure limitatamente ai primi cinque anni dal rilascio, i possessori del permesso di soggiorno per investitore (art. 26-bis, co. 5-bis, t.u.i.); . Ne sono stati inoltre esonerati anche i richiedenti la cosiddetta carta blu e altri titoli di soggiorno per lavoro o per ricerca non contemplati dall'art. 5 t.u.i., gli stranieri in ingresso per lavoro stagionale o per soggiorni brevi, i minori non accompagnati, anche se ultra-sedicenni, e le vittime della tratta di persone, di violenza o di grave sfruttamento, "per le quali l'accordo è sostituito dal completamento del programma di assistenza ed integrazione sociale di cui all'articolo 18 del testo unico". In via interpretativa, la prassi esonera inoltre coloro che abbiano titolo al rilascio del permesso di soggiorno per casi speciali o per protezione sociale. Sono stati da ultimo esentati anche i cittadini stranieri già presenti sul territorio nazionale che lo abbiano volontariamente lasciato prima della scadenza del loro precedente permesso di soggiorno per poi farvi ritorno in un momento successivo con un nuovo visto d'ingresso (a questo riguardo la Circolare del Dip. libertà civili e imm. n. 5218 del 30 settembre 2015 specifica che non solo non dovranno prevedersi sottoscrizioni dell'accordo di integrazione ma che quest'ultimo, ove non sia stato chiuso per altri motivi, dovrà essere archiviato).

³⁶ Al riguardo cfr. V. CARBONE, E. GARGIULO e M. RUSSO SPENA, *Tra Piani*, cit., p. 401, secondo i quali proprio le necessità di semplificazione burocratica, in soccorso di un'amministrazione in fortissima difficoltà, hanno portato alla "edulcorazione" dell'istituto, evidenziando "la sostanziale inefficacia dello strumento, poiché le politiche integrazioniste si realizzano con l'impiego di altri dispositivi di governo, controllo, selezione".

³⁷ È stata criticata la scelta di prevedere sanzioni connesse alla perdita o alla precarizzazione del soggiorno, invece di agire su leve economiche. Oltre che inopportuna sul piano sanzionatorio, la disciplina dell'accordo è inoltre del tutto inefficace su quello dell'incentivazione, "largamente inficiata dalla caratterizzazione vaga ed indefinita che si è deciso di conferire ad essa, descrivendola come «agevolazione per la fruizione di specifiche attività culturali e formative», peraltro «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente». Così L. COZZOLINO, *op. cit.*, p. 182.

Forse perché volta a confermare un diritto di soggiorno ancora temporaneo in capo a persone appena giunte in Italia, cui tale diritto è già stato riconosciuto in via preliminare con l'autorizzazione all'ingresso per lavoro, detta disciplina tiene conto delle diverse difficoltà di apprendimento derivanti dal profilo soggettivo degli immigrati.

Degno di nota è, in particolare, che non si richieda la certificazione di abilità nella lingua scritta ma solo in quella orale. È questa una scelta condivisibile che, tra l'altro, consente anche alle persone analfabete di certificare la conoscenza della lingua italiana.

Inoltre, non si fa luogo alla stipula dell'accordo (ma se già stipulato questo si intende comunque adempiuto anche senza il raggiungimento degli obiettivi linguistici e culturali prefissati) qualora lo straniero sia affetto da patologie o da disabilità tali da limitare gravemente l'autosufficienza o da determinare gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale, attestati mediante una certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale³⁸.

Il risultato che in tal modo si raggiunge non è però quello di realizzare comunque, nella misura in cui ciò sia consentito dalle particolari caratteristiche dei soggetti, un percorso di integrazione linguistica, anche ponendo in essere misure di sostegno all'apprendimento, ma quello di estromettere dall'ambito di applicazione della norma quei soggetti la cui inclusione necessiterebbe di risorse dedicate.

Tale assenza di ambizione quanto all'effettiva integrazione linguistica e culturale è stata colta dalla dottrina anche in ragione della comparazione con l'analogo istituto del *contrat d'accueil*, cui probabilmente il legislatore italiano si è più da vicino ispirato ma di certo non conformato. In Francia infatti l'istituto è caratterizzato dalla determinazione "contrattuale" di percorsi individualizzati definiti sulla base della posizione di partenza dell'interessato, dall'obbligo di seguire la formazione gratuitamente predisposta dallo Stato a livello locale e dall'offerta di servizi di orientamento al lavoro³⁹.

³⁸ Disposizione da contemperare con la previsione della mera sospensione dei tempi di attuazione dell'accordo in presenza di una causa di forza maggiore o un legittimo impedimento al rispetto dell'accordo, attestato attraverso idonea documentazione, derivante da gravi motivi di salute, pur sempre attestati attraverso la presentazione di una certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

³⁹ L'art. L413-2 CESEDA dispone infatti che lo straniero "s'engage dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine. L'impegno è "à suivre les formations et dispositifs

4. La lingua italiana ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo

Tranne che per i casi riguardanti ricercatori e impieghi particolarmente qualificati di cui all'art. 27, co. 1, lett. *a*), *c*), *d*), e *q*), t.u.i., nonché i titolari di protezione internazionale⁴⁰, il legislatore prevede, all'art. 9, co. 2-bis., t.u.i., che il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia subordinato “al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana”.

Il grado di abilità richiesto nell'uso della lingua, non essendo stato stabilito dal legislatore, è attualmente individuato dal Ministero dell'interno in corrispondenza al livello A2 del Quadro comune di riferimento europeo per la conoscenza delle lingue approvato dal Consiglio d'Europa, certificabile sia mediante il superamento di un test amministrato dalle prefetture sia mediante le certificazioni tassativamente indicate a livello regolamentare⁴¹.

Per la disciplina di tale adempimento lo stesso legislatore rinvia alla decretazione ministeriale, la quale ha in effetti disposto che l'onere della prova della conoscenza della lingua italiana non riguardi né i figli minori degli anni quattordici (del richiedente o del coniuge) né “lo straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da *handicap*, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica”⁴².

d'accompagnement qui lui sont prescrits”, ma viene corrispettivamente fornito anche “un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser son insertion professionnelle, en association avec les structures du service public de l'emploi” ((art. L413-3). Ancora, a differenza del modello italiano, viene assicurata una formazione linguistica a carico dello Stato comprendente “un nombre d'heures d'enseignement de la langue française suffisant pour permettre à l'étranger primo-arrivant d'occuper un emploi et de s'intégrer dans la société française”. In dottrina cfr. A. CANEPA, *Il contrat d'accueil et d'integration nell'ordinamento francese*, in *Gli stranieri*, 2011, 3, p. 25 ss.; L. COZZOLINO, *op.cit.*, p. 168 ss.

⁴⁰ L'esclusione dall'onere di idoneità linguistica di queste categorie di stranieri potrebbe porre, in astratto, un problema di legalità costituzionale. Tuttavia riguardo ai protetti internazionali l'apparente irragionevolezza della differenziazione potrebbe trovare spiegazione nell'esigenza di favorirne la mobilità per lavoro nell'Unione europea, superando il regime di residenza coatta nel paese (non scelto) di esame della domanda di protezione previsto dal “Sistema Dublino”.

⁴¹ Così l' art. 2, co. 1, del citato decreto del 7 dicembre 2021.

⁴² Il Decreto del Ministro dell'interno, 7 dicembre 2021, recante Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, prevede all'art. 1, co. 3, che lo straniero alleggi la certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica alla documentazione richiesta per la

A parte il caso dei minori degli anni quattordici, la formulazione dei casi di esonero lascia interamente alla discrezionalità tecnica la loro individuazione. Ciò vale, in particolare, riguardo al fattore di debolezza costituito dalla “terza età”, il quale non rileva di per sé quale clausola di esonero, come è previsto, ad esempio, in Francia dall’art. L413-7 CESEDA⁴³, ma deve associarsi a una effettiva difficoltà di apprendimento certificata di volta in volta.

Ciò che conta non è la patologia sofferta ma il suo effetto ai fini dell’apprendimento ed è dunque necessario che tale effetto sia espressamente accertato mediante certificazione medica proveniente da un presidio sanitario pubblico⁴⁴.

Quanto invece alle difficoltà fisiche di qualunque natura, che potrebbero impedire lo svolgimento dell’esame di conoscenza della lingua (quali ad esempio limitazioni agli arti o alla vista) la giurisprudenza ritiene che esse, per quanto non siano prese in considerazione ai fini dell’esonero dall’obbligo di dimostrazione della conoscenza della lingua italiana, obbligano comunque l’Amministrazione a porre in essere le misure che consentano all’interessato di affrontare la prova di certificazione⁴⁵.

Questo orientamento giurisprudenziale, se si mantenesse capace di performare l’azione amministrativa, risponderebbe alle preoccupazioni giustamente sollevate in dottrina, secondo cui, nel considerare le sole limitazioni

presentazione della domanda. Sull’attività del medico legale al riguardo cfr., G. GUALTIERI, V.S. BRASACCHIO, G. SPIGARELLI, A. BRASACCHIO, C. GAMBELUNGHE, M. LANCIA, E. SCLAFANI, *L’accertamento delle gravi limitazioni psico-fisiche che permettono l’esonero dal test obbligatorio di conoscenza della lingua italiana per l’ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo a tempo indeterminato. Una proposta di criteriologia medico-legale*, in *Riv. it. med. leg.*, 2017, 3, p. 1245 ss.

⁴³ Àl.3: “Les étrangers âgés de plus de soixante-cinq ans ne sont pas soumis à la condition relative à la connaissance de la langue française”. Il livello soglia di conoscenza richiesto è A2

⁴⁴ Senza possibilità di presentare una diversa documentazione (così Tar Lazio, Sez. I-Ter, sent. 30.11.2018 n. 11633). Applicando la norma estensivamente, ma fedelmente allo spirito e all’obiettivo della legge, il giudice amministrativo ha compreso tra i casi di esonero anche la dislessia, consistendo questa in un disturbo dell’apprendimento tale da comportare difficoltà nel decifrare i segni linguistici e nella lettura, e dunque limitativo della capacità di apprendimento (così Tar Sicilia, Sez. II, sent., 23.12.2022, n. 3738).

⁴⁵ Cfr. Tar. Liguria, Sez. II, Sent., 2.5.2018, n. 409, secondo cui in caso di altra infermità fisica estranea alla possibilità di un normale sviluppo cognitivo, l’amministrazione avrebbe comunque dovuto predisporre “modalità di assistenza tali da consentire lo svolgimento del test, non potendosi risolvere la condizione fisica del ricorrente in una preclusione assoluta allo svolgimento del test e conseguentemente all’ottenimento del permesso di soggiorno”.

derivanti da una patologia, il legislatore avrebbe ignorato le altre difficoltà fisiche che pure possono impedire lo svolgimento delle prove di certificazione, nonché quelle derivanti da dislessia o disgrafia, ove le stesse non vengano certificate come “deficit di apprendimento linguistico”⁴⁶.

Una lacuna normativa (ove non si sia trattato piuttosto di una omissione consapevole) è poi costituita dalla mancata considerazione della condizione di analfabetismo, la quale non costituisce né un impedimento fisico, né tanto meno una patologia, bensì un formidabile svantaggio culturale, superabile solo in una parte dei casi – ove si possa contare su di un adeguato sostegno – solo a seguito di un lungo e costante impegno.

In effetti è esperienza comune presso i centri di istruzione per adulti che, anche dopo anni di scuola e di assiduo impegno, alcuni adulti analfabeti raggiungono a malapena (e dunque non sempre) un livello di competenze pari al livello A1.

L'impossibilità per l'analfabeta di cimentarsi nella scrittura ha portato l'Amministrazione solo di recente ed in via sperimentale a predisporre un percorso di certificazione della lingua italiana al livello A2 solo orale presso i c.p.a. validandolo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per residenti di lungo periodo⁴⁷. Purtroppo un analogo percorso non è stato ancora predisposto riguardo alla certificazione del livello B1, ai fini dell'acquisto della cittadinanza.

6. *Analfabetismo e cittadinanza*

Pare opportuno osservare come l'analfabetismo riguardi gli immigrati appartenenti alle fasce più povere dei Paesi di provenienza col minore indice di sviluppo umano; e come colpisca, a conferma della intersezionalità del tema, in due casi su tre le donne.

Benché l'analfabetismo impedisca di accedere alla lettura e alla comunicazione scritta, ciò non significa che gli interessati non abbiano svolto un percorso di integrazione civica e culturale nel Paese di cui vorrebbero divenire cittadini, sicché escluderli a causa di questa loro caratteristica costituisce

⁴⁶ Così F. Di Pietro, *La condizione dei soggiornanti di lungo periodo*, in M. GIOVANNETTI e N. ZORZELLA, *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco angeli, 2023, p. 354, disponibile in open access.

⁴⁷ Per verificare i passaggi di tale percorso: <https://www.associazionecliq.it/wp-content/uploads/2021/04/3-Test-DM-Procedure-indicazioni-per-esonero.pdf>.

una forma di selezione illegittima, specialmente là dove non si tenga conto dell'età del richiedente, come fanno invece ordinamenti a noi prossimi, come quello portoghese⁴⁸ e quello tedesco (almeno riguardo ai cosiddetti *gastarbeiter*) e come del resto, sia pure in via solo sperimentale, va facendo il nostro Paese riguardo alle sole procedure di rilascio del permesso di soggiorno permanente per stranieri residenti di lungo periodo.

L'illegittimità della selezione nell'acquisto della cittadinanza basata, anche solo di fatto, sull'alfabetizzazione in caratteri latini è stata talvolta rilevata dai giudici nazionali ed è stata di recente rilevata dalla *Cour constitutionnelle* belga, che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme del *Code de la nationalité belge* nelle parti in cui non vi si prevedevano eccezioni al requisito della conoscenza minima di una delle lingue nazionali per i cittadini stranieri analfabeti⁴⁹.

La decisione del giudice costituzionale belga non dissente dal legittimo obiettivo del legislatore di richiedere ai richiedenti la naturalizzazione un adeguato processo di integrazione dimostrato, in primo luogo, dalla conoscenza di almeno una delle due lingue nazionali. Ma ritiene che tale obiettivo debba essere perseguito rispettando il criterio costituzionale di proporzionalità che invece risultava violato, nel caso di specie, perché il legislatore non aveva differenziato la posizione delle persone analfabete rispetto agli altri interessati, in violazione del principio di eguaglianza sostanziale⁵⁰.

⁴⁸ Cfr. l'art. 25, par. 6, del Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, Decreto-Lei n. 237-A/2006 ove è disposto che nel caso (...) di persone di 60 anni o più che non sanno leggere o scrivere, la prova della conoscenza della lingua portoghese deve essere adeguata alla loro capacità di dimostrare la conoscenza di questa lingua.

⁴⁹ Cour cost. Arrêt 23.3.2023, n. 53, disponibile al link <https://www.const-court.be/public/f/2023/2023-053f.pdf>, su cui cfr. H. OUHNAOUI e L. BREYER, *Analphabetisme et nationalité : le frein de l'exigence linguistique comme incompatibilité avec la citoyenneté belge?*, disponibile sul sito del Centre Perelman, https://centreperelman.be/analphabetisme-et-nationalite-le-frein-de-lexigence-linguistique-comme-incompatibilite-avec-la-citoyennete-belge/#_ftn2. Il caso riguardava due immigrati analfabeti, i quali non erano riusciti a raggiungere la conoscenza nella produzione e comprensione scritta del livello A2 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue, nonostante avessero seguito una formazione di alfabetizzazione e avessero certificato la loro integrazione civica.

⁵⁰ Come notano O. FIORE e S. REGGIO, *L'accertamento dei fatti rilevanti nelle richieste di protezione internazionale avanzate da minori*, in G. GRASSO, M. BETTI, L. SANGIOVANNI, *Il diritto dell'immigrazione*, Scuola superiore della magistratura, quaderno 22, Poligrafico dello Stato, 2022, p.86, Diversi studi hanno dimostrato un sostanziale divario di potenziale mnemonico e cognitivo fra persone alfabetizzate ed analfabeti, per i quali i processi di memorizzazione e apprendimento risultano significativamente compromessi.

La soluzione costituzionalmente corretta, secondo la Corte, non è però quella dell'esenzione *tout court* dalla dimostrazione di avere realizzato un percorso di integrazione linguistica. Ed infatti il dispositivo della sentenza ha dato mandato al legislatore di prevedere una disciplina che consenta allo straniero di dimostrare che il mancato raggiungimento del livello di conoscenza certificata della lingua altrimenti richiesto sia intervenuto all'esito di sforzi ragionevoli miranti a tale obiettivo, avendo riguardo alla gamma di corsi di formazione in concreto disponibili⁵¹.

Il Belgio non ha mancato di ottemperare al mandato ricevuto dalla Corte, modificando in particolare l'art. 1, par. 2, n. 5 del *Code de la nationalité*, il quale dispone ora che la prova della conoscenza almeno al livello A2 della lingua (una almeno delle tre lingue nazionali) abbia luogo per gli analfabeti esclusivamente in forma orale⁵².

In generale tuttavia i legislatori europei, tra cui quello italiano, mantengono almeno formalmente discipline discriminatorie nei confronti degli analfabeti nell'accertamento dell'integrazione linguistica, ai fini dell'acquisto della cittadinanza. Fa al momento eccezione, oltre al Belgio, la Spagna, dove la prova del possesso del requisito di conoscenza della lingua spagnola – corrispondente, come in Belgio, almeno al livello A2 – è gestita dall'Istituto di diritto pubblico Cervantes mediante lo svolgimento di esami in modalità esclusivamente parlata per le persone non alfabetizzate, solo però se residenti in Spagna ed esclusivamente per le domande di cittadinanza per residenza⁵³.

⁵¹ Si apprezza maggiormente la decisione del giudice costituzionale belga considerando le maggiori difficoltà che il medesimo tema ha incontrato nella giurisprudenza costituzionale tedesca. Riferisce al riguardo F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2005-2006*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 3973, nt. 32, che il Tribunale amministrativo federale, nell'accogliere il ricorso di due stranieri ai quali era stata negata la cittadinanza per la mancanza del requisito della competenza linguistica che vivevano in Germania rispettivamente da 20 e 27 anni, ha ritenuto che bastasse a tal fine la capacità di comunicare in tedesco nell'ambito familiare e professionale e, per iscritto, con le autorità, anche attraverso atti non scritti in proprio. Sulla base di questo stesso criterio è stato invece rigettato un secondo ricorso, presentato da un analfabeta non in grado di sostenere alcuna interloquazione scritta (BVerwG 5 C 8.05 e 5 C 17.05).

⁵² Questo particolare impedimento all'apprendimento e dunque alla certificabilità delle competenze linguistiche pare invece essere ignorato dalla Francia, dove l'art. 14.1. del Décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 si limita a prevedere l'esonero dalla prova del possesso almeno del livello B1 delle "personnes dont le handicap ou l'état de santé déficient chronique rend impossible leur évaluation linguistique".

⁵³ Si veda, in attuazione dell'art. 22, co. 4, codice civil, l'art. 10.5, Orden JUS/1625/2016, 30.09.2016.

6. *La lingua italiana ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio o nei casi di concessione di cui all'art. 9 della legge n. 91 del 1992*

Il nuovo art. 9.1 della Legge n. 91 del 1992 dispone, tanto per il caso dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio con cittadino italiano (fatti-specie questa definita erroneamente dalla norma in esame come concessione) quanto per i casi di vera e propria concessione di cui all'art. 9 della medesima legge, che la ricevibilità delle domande presentate a partire dal 4 dicembre 2018 sia subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adequata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1⁵⁴.

L'introduzione in sé del requisito sopraggiunge rispetto a orientamenti amministrativi e giurisprudenziali che, almeno riguardo alle istanze di concessione per residenza di cui all'art. 9 della legge, già valutavano, ai fini della verifica sul grado di integrazione raggiunto, il possesso di un sufficiente livello di conoscenza della lingua italiana⁵⁵.

L'intervento legislativo però precisa e tipizza tale indice di integrazione, indicando espressamente la soglia di apprendimento richiesta e ponendolo quale requisito non solo per l'accoglimento ma per la stessa ricevibilità della domanda⁵⁶. In tal modo lo spazio per una valutazione dell'integrazione linguistica in relazione al complessivo profilo personale del richiedente, viene sostituita da un parametro legale che non permette eccezioni e non consente adattamenti al caso concreto, se non nei casi che verranno in ultimo esaminati.

7. *Sulle maggiori difficoltà di apprendimento del coniuge residente all'estero*

Invero, dalla comparazione con gli altri ordinamenti nazionali a noi più

⁵⁴ Va segnalata, per completezza di informazione, la fantasiosa proposta, anni orsono, di sottoporre il richiedente la cittadinanza ad un esame sia della lingua italiana che della lingua locale, intesa come lingua regionale. Così il d.d.l. AC n. 1593, presentato il 31 luglio 2008. Cfr. al riguardo C. FIORAVANTI, *La nuova disciplina dell'acquisto della cittadinanza italiana jure matrimonii*, in *Nuove leggi civ. comm.* 2009, p. 1137, nt. 19.

⁵⁵ Cfr., ad esempio, Tar Lazio, Sez. Seconda-quater, 20.3.2015, n.4384, ampiamente commentata da M. PIAZZA, *Cittadinanza con conoscenza della lingua italiana e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per essere o esserlo per diventare italiani?*, in *Giur.cost.*, 2016, p. 1703 ss.

⁵⁶ Il panorama di diritto comparato, anche a livello europeo, al riguardo, pare comunque fortemente ambivalente, come osservato da G. MILANI, *Ius linguae*, cit. p. 103.

vicini, emerge “una sicura tendenza a prevedere la dimostrazione della conoscenza della lingua anche per ottenere la cittadinanza per matrimonio”. Il legislatore italiano, in fin dei conti, si è adeguato a un modello prevalente tra gli Stati. Lo ha fatto però, come è stato notato in dottrina, imponendo “un ostacolo eccessivo alla realizzazione dell’obiettivo sotteso a questa forma di acquisto della cittadinanza, quello dell’unità della famiglia e della cittadinanza al suo interno”⁵⁷.

La rigidità del requisito introdotto con l’art. 9.1 della legge sulla cittadinanza in effetti suscita dubbi, tra i quali quello derivante dal non avere differenziato la posizione del coniuge straniero ancora residente all’estero assieme al coniuge italiano rispetto al coniuge residente in Italia, essendo evidente la maggiore difficoltà del primo nel raggiungere il livello di apprendimento richiesto, date le minori possibilità di praticare e studiare la nostra lingua⁵⁸.

8. Nessuna considerazione dal legislatore italiano della cittadinanza per le persone con difficoltà di apprendimento della lingua

Vero è che in alcuni paesi il livello di conoscenza della lingua nazionale richiesto, sia al coniuge straniero che allo straniero residente di lungo periodo richiedente la naturalizzazione è a tutt’oggi attestato su un più elementare A2, come nei casi già esaminati del Belgio e della Spagna. L’orientamento prevalente è però di altro segno e ciò si spiega forse con la tendenza dei diversi governi in favore di una programmazione degli ingressi limitata a professionalità considerate particolarmente utili o comunque a un’immigrazione “scelta”, sì da rendere più scontata una maggiore severità sul livello di integrazione linguistica che si può esigere dagli immigrati desiderosi di naturalizzazione in quanto immaginati come soggetti non privi di una buona capacità di apprendimento.

Sempre più, dunque, il rispetto da parte delle legislazioni in materia di

⁵⁷ G. MILANI, *Ius linguae*, cit., p. 106 s., Cfr. altresì, con particolare riguardo alle discipline dei “test linguistici” in Europa, EAD, *Cittadini.it*, spec. p. 61 ss. In senso opposto la proposta *de iure condendo* proveniente dalla Fondazione ISMU, favorevole ad introdurre quale livello soglia il B2, sulla base dell’auspicio di un maggiore sostegno all’apprendimento che purtroppo pare tuttavia poco realistica. Ne riferisce adesivamente E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell’immigrazione*, Torino, 2017, p. 161 s.

⁵⁸ Un cenno critico in tal senso da B. BAREL, *Cittadinanza*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, VI ed., 2024, p. 465 s.

naturalizzazione del canone di ragionevolezza e del divieto di discriminazione dovrà essere valutato verificando l'eshaustività e l'efficacia delle clausole di esonero o di facilitazione capaci di temperare gli obiettivi generali di una maggiore integrazione linguistica con una ragionevole attenzione alla molteplicità delle condizioni personali e sociali, da sussumere in un adeguato quadro disciplinare.

Un'esigenza questa che non è stata a suo tempo colta dal legislatore, né dall'esecutivo nell'esercizio del suo potere regolamentare, pur entrambi abituati a dosare, nell'esercizio delle funzioni normative loro assegnate in materia di immigrazione e di cittadinanza, rigidità e facilitazioni. Queste ultime, in particolare, paiono però dipendere piuttosto dall'esigenza dell'amministrazione di contenere presso gli uffici le incombenze derivanti dalle scelte legislative che non dalle caratteristiche personali davvero rilevanti degli interessati.

Sono infatti esonerati dall'attestazione del raggiungimento del livello B1 coloro che abbiano in precedenza adempiuto all'accordo di integrazione (certificando il livello A2 parlato) o che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (dimostrando di avere raggiunto il livello A2)⁵⁹. Ma potrebbe sembrare contraddittorio il fatto che la normativa, nella sua concreta messa a terra, consenta una più scarsa conoscenza della lingua italiana da parte di stranieri ormai da tempo stabilmente residenti nel nostro Paese, inclusi quelli che sono divenuti nel frattempo coniugi di cittadini italiani, mentre pretende una ben più elevata conoscenza linguistica dal coniuge straniero che svolga la sua vita coniugale con il cittadino italiano residente all'estero.

Va poi osservato come non siano pochi gli immigrati da lungo periodo residenti in Italia che non abbiano la fortuna di essere stati in precedenza obbligati a sottoscrivere l'accordo di integrazione e che nemmeno abbiano dovuto certificare il livello A2 di conoscenza della lingua italiana non avendo richiesto il permesso di soggiorno per residenti di lungo periodo. E tra questi ultimi sono numerosi gli stranieri rassicurati riguardo alla stabilità dei loro

⁵⁹ Così nella Circolare del Ministero dell'interno 25.1.2019, prot. 666. La direttiva ministeriale, in sé accolta positivamente, ha però suscitato dubbi riguardo al fatto che "mentre per i cittadini UE si applica quanto previsto dalla legge n. 91/1992, che richiede la dimostrazione di un livello di conoscenza pari a B1 (...) il livello verificato in relazione alla sottoscrizione dell'accordo di integrazione o al rilascio del permesso di soggiorno UE di lungo periodo è più basso, pari ad A2" e possono però usufruirne solo gli stranieri non europei. Così G. MILANI, *Ius linguae*, cit., p. 107.

diritti di residenza e di cittadinanza sociale dall'essere già divenuti coniugi o genitori di cittadini italiani.

Esiste dunque un bacino non trascurabile di residenti di lunghissimo periodo ma privi dello status di lungo-soggiornanti, una parte dei quali con bassa o bassissima scolarizzazione di origine, che non può usufruire al momento in cui chiede la cittadinanza italiana dell'esenzione dalla certificazione del B1 comprensivo delle prove scritte sulla base delle due cause di esclusione in precedenza richiamate.

Punta dell'iceberg di questa più ampia realtà è costituita dal fenomeno, noto agli operatori, dei coniugi anziani di cittadini italiani la cui la domanda di acquisto della cittadinanza è attualmente resa irricevibile in mancanza della certificazione di conoscenza dell'italiano al livello B1.

La tarda età, purtroppo, così come l'analfabetismo e – assenza ancor più inspiegabile – la disabilità, non sono situazioni previste dal legislatore ai fini dell'esclusione o dell'attenuazione dell'onere di conoscenza dell'italiano

Riguardo in particolare alla condizione delle persone anziane, non parrebbe affatto irragionevole prevedere, come accade presso altri ordinamenti, una facilitazione riguardo al requisito linguistico, specie se in connessione a un periodo di residenza legale particolarmente lungo, il quale corrisponde tendenzialmente a una età sempre più elevata. È questo, in parte, il caso della recente legge tedesca sulla cittadinanza del 19 gennaio 2024, che ora consente agli appartenenti alla c.d. “generazione *Gastarbeiter*” di sottrarsi al test di conoscenza della lingua tedesca di livello B1 nella sua completezza, sostituendolo con un colloquio, mentre un'applicazione molto più limitata del medesimo criterio di favore è data in Francia dall'art. 21-24-1 code civil, ai sensi del quale “la condition de connaissance de la langue française ne s'applique pas aux réfugiés politiques et apatrides résidant régulièrement et habituellement en France depuis quinze années au moins et âgés de plus de soixante-dix ans”.

9. Perché la dichiarazione di incostituzionalità ha prevalso sull'interpretazione costituzionalmente orientata della norma silente riguardo alle persone con disabilità

Diversamente da quanto accaduto riguardo all'accordo di integrazione e alla richiesta di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, nel caso del requisito di conoscenza della lingua italiana introdotto dal legi-

slatore nel 2018 non sono stati previsti, nemmeno a livello regolamentare o sub-regolamentare, esoneri o adattamenti motivati dalle condizioni di salute o dalla disabilità del richiedente⁶⁰.

A questa mancanza di previsione – sino alla sentenza della Corte Costituzionale del 7 marzo 2025, n. 25 – avevano invero parzialmente posto rimedio sia la prassi amministrativa prevalente presso le prefetture⁶¹, sia una pur rarefatta giurisprudenza⁶².

Ciò pareva dovuto alla consapevolezza da parte dell'Amministrazione di dovere integrare l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 dentro il più complessivo quadro normativo nel quale tale norma si inserisce e nel quale già avevano un peso decisivo sia la sentenza della Corte costituzionale, 7 dicembre 2017, n.

⁶⁰ Al riguardo deve nuovamente osservarsi come persone con difficoltà di varia natura nell'apprendimento della lingua italiana a livello B1 possano trovarsi nella fortunata possibilità di giovare almeno dell'esenzione riservata a coloro che abbiano in precedenza dato prova della conoscenza della lingua italiana nel richiedere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o che abbiano in precedenza stipulato l'accordo di integrazione adempimento gli oneri di apprendimento della lingua (decisamente parametrati su un livello inferiore al B1). Da ricordare altresì che i titolari di protezione internazionale possono ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo senza dovere certificare il possesso del livello A2. Al riguardo si pone di conseguenza la questione se nei loro confronti l'art. 9.1 della legge n.91 del 1992 debba essere interpretato in senso letterale (particolarmente favorevole per i protetti internazionali) oppure no.

⁶¹ In effetti nelle prassi delle prefetture (verosimilmente condivise dal Ministero dell'interno) in genere era ed è 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 sentenza della Consulta 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 già 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 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 adeguati criteri d'interpretazione le norme.

⁶² A conoscenza dell'autore: Trib. Milano, 9.8.2024, r.g. n. 3284/2021, inedito; e Trib. Torino, 10.9.2020, in Banca dati *DeJure*, che ha ritenuto ammissibile l'utilizzo di una certificazione di conoscenza della lingua italiana a livello B1 non proveniente da un ente certificatore accreditato, in quanto nessuno di tali enti organizza corsi di lingua per sordi, probabilmente anche in considerazione della troppo scarsa domanda.

258, sia la sua pronta recezione e messa a sistema da parte della sentenza del Consiglio di Stato, 11 aprile 2018, n. 309⁶³.

Come è noto, infatti, la Consulta nel 2017 aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 10, l. n. 91/1992 ravvisandone la portata discriminatoria per i portatori di disabilità che non siano in grado di prestare il giuramento ivi prescritto, escludendoli così dalla possibilità di acquistare la cittadinanza italiana al pari degli altri stranieri residenti o coniugati con un cittadino italiano⁶⁴.

Vero è che la sentenza della Consulta si era in quel caso pronunciata solo riguardo al giuramento, ma è evidente che se la ragione della dichiarata incostituzionalità dell'art. 10 risiede nel divieto di escludere la persona con disabilità dalla cittadinanza a causa di questa sua condizione, (ribadendo così l'applicabilità anche allo straniero degli articoli 2 e 3, co. 1, Cost, su cui è fondato il principio di eguaglianza a prescindere dalle condizioni personali) la pronuncia del Giudice delle leggi non poteva non estendere il suo monito all'intera disciplina sull'acquisto della cittadinanza affinché in nessun modo la disabilità sia più causa da sé sufficiente di esclusione da tale acquisto.

Da ciò molti avevano tratto la necessità di interpretare in modo costituzionalmente orientato le norme che potrebbero altrimenti realizzare l'effetto discriminatorio stigmatizzato dalla Corte, incluso l'art. 9.1. della legge n. 91 del 1992.

L'alternativa a tale approccio per il giudice era ed evidentemente è (come vedremo successivamente, anche riguardo al tema del requisito reddituale) una sola: rimettere nuovamente allo scrutinio della Consulta le norme che

⁶³ L'art. 9.1 non è certo l'unica norma del D.L. n. 113 del 2018 ad avere avuto necessità di un'interpretazione integrativa. Un problema per certi versi analogo si riscontra, ad esempio, riguardo all'applicazione del nuovo art. 10-bis, con riferimento a quei cittadini che dovessero trovarsi nell'ipotetica revocabilità della cittadinanza italiana a causa di una delle condanne ivi previste. Lo stesso Ministero ha però assicurato, rispondendo alle numerose accuse di incostituzionalità, che tale revoca, malgrado il silenzio della norma, non avrà luogo nel caso in cui essi non dispongano di un'altra cittadinanza.

⁶⁴ Tra i molti commenti alla sentenza cfr. 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 *Dir. imm. citt.*, 2022, 3, p. 151 ss.; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020, p. 392,

non si prestino ad una lettura illuminata dal principio di legalità costituzionale.

La prima delle due opzioni era parsa a molti, riguardo all'applicazione dell'art. 9.1 della legge sulla cittadinanza, la più convincente⁶⁵, anche alla luce dell'art. 1 della legge quadro sulla disabilità, n. 104 del 1992⁶⁶, ben valorizzato dalla Consulta, che vi vede l'espressione legislativa di un principio generale dell'ordinamento, ove la condizione di invalidità della persona è vista come un ostacolo "che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la massima autonomia possibile della persona con disabilità e il pieno esercizio dei diritti fondamentali".

E in tal senso si era infatti pronunciato lo stesso Consiglio di Stato, annullando l'illegittimo diniego di un'istanza di concessione della cittadinanza motivato con il fatto che la disabilità del richiedente, nel caso di specie già dichiarato incapace di intendere e di volere e quindi sostituito da un rappresentante legale nell'inoltro dell'istanza, "comporta l'inidoneità dello stesso a formulare una consapevole manifestazione di volontà diretta all'acquisto della cittadinanza italiana"⁶⁷.

Va anche sottolineata come la scarsità delle pronunce giurisdizionali, a seguito della sentenza della Consulta n. 258 del 2017, si potesse spiegare con l'attitudine presso le prefetture ad ammettere – nonostante l'assenza di norme che lo prevedessero espressamente – sia la possibilità per il rappresentante legale di presentare istanza in nome del rappresentato incapace di agire riguardo a tale atto sia di esentare il richiedente dalla presentazione della certificazione del livello B1 allegando 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 attestasse l'impossibilità di sostenere l'esame o di raggiungere tale livello di padronanza della lingua a causa della patologia in essere.

Sarebbe stato del resto illogico, dopo la sentenza della Consulta n. 258

⁶⁵ Avendo il giudice ordinario, e più in generale l'interprete, l'onere di ricercare una interpretazione costituzionalmente adeguata prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale alla Consulta, come chiarito dalla Corte Costituzionale sino almeno dalla sentenza n. 456 del 1989. Di qui il cambiamento di prospettiva riguardo alla sottoposizione del giudice solo alla legge, ormai da intendere come sistema multilivello della legalità costituzionale, su cui, tra molti, L. FERRAJOLI, *Contro la giustizia creativa*, in *Quest. Giust.*, 2016, 4, p.14 ss.; e G. PINO, *Poteri interpretativi e principio di legalità*, in *Enc. Dir., I tematici*, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. CARTABIA e M. RUOTOLO, Milano, Giuffrè, 2023, p. 960 ss.

⁶⁶ Su cui, ancora, G. ARCONZO, *I diritti*, cit., p. 153 ss.

⁶⁷ Cons. Stato, Sez. I, 11.4.2018, n. 309.

del 2017, che alle persone con disabilità per un verso si consentisse di acquisire la cittadinanza esonerandole dal giuramento e per altro verso si impedisse loro di presentare la domanda di cittadinanza perché non in grado di apprendere la lingua italiana a un livello ben più elevato di quello che serve per pronunciare il giuramento leggendone ad alta voce il testo.

L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9.1, pur adottata dalla maggior parte delle prefetture, non è stata però seguita da alcune di esse, né sostenuta da una qualche direttiva del Ministero dell'Interno che assicurasse l'uniformità degli orientamenti amministrativi.

È così accaduto che, nel corso di un processo inevitabilmente seguito a uno di tali dinieghi, il giudice amministrativo ponesse alla Corte Costituzionale la questione di legittimità dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in relazione agli articoli 2, 3, 10 e 38 della Costituzione, nella parte in cui l'impossibilità di acquisire la conoscenza della lingua italiana (e il relativo certificato linguistico) in ragione di una grave ed accertata disabilità precludeva il conseguimento della cittadinanza italiana⁶⁸.

La questione di legittimità costituzionale, poi accolta dalla Consulta, merita un duplice ordine di considerazioni perché per un verso parrebbe esemplificare un caso nel quale il giudice rimettente, pur avendone gli elementi, ha preferito scartare il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata considerandola, piuttosto affrettatamente, priva di base giuridica⁶⁹; e tuttavia, per altro verso, conduce a riflettere sulla crescente inefficacia, o se si preferisce inefficienza, di tale canone in un contesto di crescente tensione tra i formanti giuridici. Sicché, ove la seconda constatazione si confermi verace, la questione di costituzionalità sollevata dal giudice emiliano, oltre che essersi dimostrata vincente, e dunque nel singolo caso non inopportuna, sarebbe altresì sintomatica di un'evoluzione in atto nel ruolo in concreto esercitato dalla Consulta nel diritto vivente.

Muovendo dal primo ordine delle accennate considerazioni, va sottolineato come la questione sollevata dal giudice emiliano si collocasse in un pa-

⁶⁸ Tar. Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 30.5.2024, ord. n. 145/2024.

⁶⁹ Questo il passo di riferimento nell'ordinanza: "(...) nel caso di specie, l'impossibilità di operare un'interpretazione conforme a Costituzione della anzidetta disposizione normativa discende dal suo chiaro tenore letterale, che non prevede alcuna deroga all'obbligo del richiedente la cittadinanza italiana (...) neanche nei casi in cui la mancata acquisizione delle competenze linguistiche sia dovuta a condizioni personali di grave disabilità". Il giudice amministrativo opera qui sulla base di un'interpretazione letterale evitando però di verificare se a un'interpretazione sistematica potesse corrispondere un diverso esito.

norama giurisprudenziale certamente rarefatto ma decisamente più favorevole a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9.1 della legge sulla cittadinanza che non nel senso della valutazione di incostituzionalità di tale disposizione, specie nel riferito contesto, nel quale l'azione amministrativa era prevalentemente di diverso avviso rispetto al provvedimento prefettizio giustamente impugnato davanti al tribunale amministrativo.

Va al riguardo dato conto, in particolare, di una decisione del Tribunale di Milano, di poco successiva all'ordinanza di rimessione alla Corte, riguardante un diniego di cittadinanza opposto a un sordomuto dalla nascita a causa della mancata esibizione della certificazione della lingua prescritta dall'art. 9.1. della legge⁷⁰.

Il giudice ambrosiano aveva in quel caso ritenuto di non dovere porre al riguardo alcuna questione di legittimità costituzionale, reputando che l'effettiva volontà del legislatore fosse quella di introdurre l'onere di apprendimento certificato della lingua italiana almeno al livello B1 solo nei riguardi di coloro che si trovino nell'effettiva possibilità di adempiervi. L'art. 9.1 andava dunque letto, secondo il giudice, alla luce del brocardo *minus dixit quam voluit*, essendosi il legislatore espressosi con una formulazione letterale che nulla dispone per i casi straordinari⁷¹.

Va forse sottolineato come il tribunale milanese non avesse desunto l'effettiva volontà del legislatore dalla soggettiva sensibilità per i temi della disabilità e dell'accesso alla cittadinanza per naturalizzazione nutrita dal legislatore del 2018, bensì dal canone ermeneutico di cui all'art. 12, co. 2, ultima parte, disp. prel. cod. civ., il quale, se opportunamente valorizzato, non può che essere letto alla luce del dettato costituzionale e delle norme di diritto internazionale che in esso sono da intendersi richiamate e incorporate.

Può dunque davvero segnalarsi quello ambrosiano come un approccio maggiormente condivisibile rispetto a quello, pur risultato poi efficace, del giudice amministrativo emiliano? La risposta a questo interrogativo trascen-

⁷⁰ Trib. Milano, 9.8.2024, r.g. n. 3284/2021.

⁷¹ Il riferimento ai "casi straordinari" stride con il lessico e con la concezione attuali della disabilità – riconosciuta come una diversità tra le altre, tutte da comporre nel comune diritto di socializzazione e di partecipazione. Vero è, tuttavia, che la condizione di disabilità, in tutte le sue possibili espressioni, è stata ampiamente dimenticata dal legislatore della cittadinanza. Del resto, come notano N. CURTO e C.M. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 27, l'attitudine generale a considerare la disabilità come una fragilità in sé emarginante, da trattare esclusivamente in termini di cura e di riabilitazione, impediva che essa potesse essere affiancata al diritto di cittadinanza e ai diritti di libertà universalmente riconosciuti.

de il tema specifico e impone di soffermarsi sul secondo ordine di considerazioni poc' anzi preannunciato, posto che entrambi gli orientamenti giurisprudenziali qui a confronto erano pienamente concordi, alla luce del principio di eguaglianza e del divieto di discriminazione delle persone con disabilità, nel ritenere che alla disabilità del richiedente la cittadinanza dovesse corrispondere una misura di opportuno accomodamento da parte dell'Amministrazione, dando eventualmente luogo all'esonero dalla certificazione di conoscenza dell'italiano oppure a modalità adeguate di certificazione.

Ma mentre l'orientamento ben rappresentato dal giudice ambrosiano non si impone alla generalità delle amministrazioni prefettizie (per quanto in gran parte già d'accordo) e tanto meno ad altri giudici, l'obiettivo perseguito e infine raggiunto dal giudice amministrativo parmense è quello di eliminare ogni possibilità di disallineamento rispetto al principio di diritto affermato; e ciò mediante l'esplicito rimodellamento della norma da parte della Consulta.

Ciò che questa vicenda mostra, riguardo al più ampio tema della giustizia costituzionale, è in effetti l'attuale crisi di quel "principio di carità", che si declina nell'interpretazione costituzionalmente orientata⁷², consistente nell'attribuire alla norma il suo significato "migliore", perché costituzionalmente compatibile, anziché gli altri pur possibili, ma costituzionalmente dubbi⁷³.

Accade infatti sovente che la carità esercitata dal giudice verso la norma delegittimi l'interpretazione, spesso più letterale, preferita dal potere politico-amministrativo del momento, suscitandone la resistenza e talvolta persino l'inottemperanza, magari nella speranza che in futuro i dadi della giurisdizione forniscano risposte diverse.

Cosicché il principio di carità, non potendo imporsi oltre il singolo giudicato, non riesce a divenire un diritto vivente per tutti, ma al più un diritto vivente qui e là, mentre altrove rimane come morto, necessitando di essere nuovamente rimesso in sesto dal giudice del caso singolo. Un diritto che per essere reso vitale deve di volta in volta ricorrere al giudice e sopravvivere alla

⁷² In prima approssimazione possiamo definire il principio di carità come l'opzione volta ad attribuire al parlante l'accezione del suo enunciato più ragionevole e più rispettosa del sistema di valori entro cui si collocano il parlante e l'interprete. Tra molti, cfr. D. HENDERSON, *Winch and the Constraints of Interpretation: Versions of the Principle of Charity*, in *The Southern journal of philosophy*, 25 (2), 2010, p. 153 ss.

⁷³ P. TORRETTA, *Cittadinanza e disabilità: è incostituzionale l'obbligo di provare la conoscenza della lingua italiana*, in *Consulta online*, postato il 28.4.2025, p. 443, a fronte dell'articolato disposto dell'art. 9.1. della legge, ritiene che l'omissione non fosse rimediabile e l'intervento della Consulta senz'altro necessario.

lungodegenza del processo può però servire solo a coloro che hanno tempo (molto) e denaro (abbastanza) per accedere utilmente alla giustizia.

Dietro la crisi del principio di carità c'è dunque in primo luogo una questione pratica di giustizia suscitata dalla incapacità della giurisdizione di consolidare le proprie linee interpretative, oltre che all'interno della giurisdizione stessa, presso l'amministrazione.

Questa è la (buona) ragione per la quale sempre più spesso assistiamo a questioni di legittimità costituzionale sollevate anche quando una buona parte della giurisprudenza ha già realizzato una lettura costituzionalmente orientata della norma; e dunque al fine di realizzare una volta per tutte e senza possibilità di future oscillazioni un'effettiva nomofilachia nell'interpretazione della norma.

L'obiettivo, in altre parole, specie a fronte di una norma dal testo mediocre e lacunoso, non è dunque quello di ottenerne la cancellazione perché incostituzionale, ma quello di imporre ai giudici di opposta opinione o a un'amministrazione dotata di forza e di (ir)responsabilità una linea interpretativa trasformata in sentenza additiva di accoglimento, o almeno in una sentenza interpretativa di rigetto che rafforzi l'opinione del giudice autore dell'istanza alla Consulta⁷⁴.

Che ciò non sia conforme agli insegnamenti della stessa Consulta è evidente, ma alla fine anche poco rilevante⁷⁵.

Conta invece che la rimessione degli atti alla Consulta raggiunga l'obiettivo, indubbiamente espressivo di una crisi del sistema, di uniformare la giurisprudenza a un principio di diritto sia pure già (relativamente) prevalente o anche di ottenere, per questa via astrattamente inopportuna ma necessitata, l'allineamento da parte dell'Amministrazione all'orientamento già pacificamente o maggioritariamente assunto dalla giurisprudenza.

⁷⁴ Benché in tal caso la pronuncia della Consulta non sia considerata in senso stretto vincolante se non limitatamente al caso concreto esaminato dalla Consulta. Così Cass. Pen. S.U., 17.5.2004, n. 23016.

⁷⁵ Avendo il giudice ordinario, e più in generale l'interprete, l'onere di ricercare una interpretazione costituzionalmente adeguata prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale alla Consulta, come chiarito da quest'ultima sin dalla sentenza n. 456 del 1989. Sul punto, tra molti, G. PINO, *Poteri interpretativi e principio di legalità*, in *Enc. Dir., I tematici*, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. CARTABIA e M. RUOTOLO, Milano, Giuffrè, 2023, p. 960 ss; P. CARNEVALE e T. GUARNIER, *Dove alberga il diritto vivente? L'applicazione delle leggi per via amministrativa al cospetto della Corte-interprete. Considerazioni preliminari*, in *Giur. Cost.*, 2024, p. 345 ss.

10. *Alcune considerazioni sulla sentenza della Corte Costituzionale, n. 25 del 2025*

Oltre all'esito in sé della questione di legittimità costituzionale, dà senz'altro ragione alla scelta operata dal giudice amministrativo parmense la linea difensiva della Presidenza del Consiglio. Questa avrebbe potuto centrarsi, sulla base delle stesse prassi interpretative già invalse presso le prefetture, su quella medesima necessità di leggere in modo costituzionalmente orientato la norma che era stata nel frattempo affermata in altra giurisprudenza.

Invece è stato affermato, con pochezza di argomenti, che una pronuncia di incostituzionalità avrebbe invaso il campo del legislatore, introducendo con una pronuncia additiva una norma di eccezione nella disposizione che subordina il riconoscimento della cittadinanza alla conoscenza della lingua italiana. Così facendo, osserva l'avvocatura dello Stato, "si riconoscerebbe in via innovativa la cittadinanza a taluni soggetti, a prescindere dal requisito linguistico che il legislatore ha configurato come elemento costitutivo della fattispecie acquisitiva dello status civitatis", da intendersi come elemento costitutivo interno, "elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare in quanto è mezzo primario di trasmissione dei valori culturali che essa esprime".

Accogliere tali prospettazioni avrebbe significato per la Consulta porsi in netto contrasto con i valori costituzionali che essa è deputata a difendere. Essa invece sottolinea la generalità dell'imperativo costituzionale delle garanzie riservate alle persone con disabilità, richiamando in tal senso una sua pronuncia immediatamente precedente⁷⁶; garanzie che, riguardo alle procedure

⁷⁶ Con sentenza 29.1.2025, n. 3, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 9, comma 3, della legge n. 108 del 1968 e dell'art. 2, comma 6, del Codice dell'amministrazione digitale, nella parte in cui non prevedevano alcuna alternativa alla firma autografa nella sottoscrizione delle liste elettorali, per l'elettore che abbia una certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico. Nel caso che ha dato origine alla pronuncia, una persona con disabilità fisica aveva fatto ricorso al giudice perché, in occasione delle elezioni per la Regione Lazio del 2023, non aveva potuto sottoscrivere una delle liste elettorali, in quanto impossibilitato fisicamente ad apporre la firma autografa richiesta dalla legge, che non consentiva in questi casi la sottoscrizione con firma digitale. La decisione è commentata da M. GIANNELLI, *L'inclusione attraverso l'innovazione digitale. Dalla Corte costituzionale una "spinta gentile" verso un ripensamento delle regole del procedimento elettorale preparatorio?*, in *Le Costituzionaliste*, post del 16.4.2025, nonché da F. VIVALDELLI, *Disabilità, diritti politici e democrazia digitale. Considerazioni a margine della sent. N.3/2025 della Corte costituzionale*, in

di acquisizione della cittadinanza sono previste nella maggior parte degli ordinamenti europei.

Invece di favorire l'adozione di una sentenza interpretativa di rigetto, l'intervento del Governo ha dunque spianato la strada alla dichiarazione di incostituzionalità, fondata in primo luogo sulla violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.: la norma sottoposta a scrutinio, così come intesa dall'avvocatura dello Stato, tratta infatti, "ingiustificatamente e irragionevolmente, in modo uguale situazioni diverse" omettendo di predisporre per le persone con disabilità "requisiti commisurati, e quindi proporzionati, alle relative capacità".

È dunque almeno la terza volta, dal 2017 ad oggi, che la Consulta censura il legislatore per non avere previsto una disciplina rispettosa del principio di eguaglianza nei riguardi delle persone con disabilità; e di queste, non per caso, due sono decisioni riguardanti l'accesso dello straniero alla cittadinanza italiana⁷⁷.

È questo un dato che non deve stupire e che probabilmente non rimarrà definitivo. Infatti, come è stato osservato, l'acquisto della cittadinanza costituisce la formalizzazione del processo d'inclusione dello straniero; inclusione che per le persone con disabilità avviene necessariamente mediante la predisposizione dei ragionevoli accomodamenti, anche normativi, imposti dal diritto anti-discriminatorio, a partire dalle direttive della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

Questi ragionevoli accomodamenti sono a tutt'oggi ancora inadeguati. Si pensi, ad esempio, al requisito reddituale, ancora imposto nelle procedure di concessione di cui all'art. 9 della legge n. 91/1992, senza operare alcuna differenziazione nei riguardi delle persone con disabilità invalidanti⁷⁸. La Corte Costituzionale ha dunque ridotto, ma non ancora risolto la contraddizione insita nella negazione dell'accesso alla cittadinanza, che è accesso formale "pieno a un sistema di principi e valori" a causa di una disabilità grave, benché quello stesso sistema si proclami contrario a "qualsiasi discriminazione (anche) dovuta alla disabilità"⁷⁹.

In entrambe le decisioni della Consulta l'illegittimità delle norme sotto-

GdP, *Riv. Gruppo di Pisa*, 2025, 1, p. 157 ss.

⁷⁷ Il riferimento è, ovviamente, alla sentenza della Corte n. 258 del 2017.

⁷⁸ Tema cui è dedicato il Capitolo V, cui si rinvia.

⁷⁹ Così P. ADDIS, *Disabilità*, cit p. 439. Negli stessi termini, da ultimo, L. MARIANTONI, *Limitate capacità di apprendimento linguistico e ottenimento della cittadinanza. La sentenza Corte Cost. n. 25/2025*, in *Diritti Comparati*, 2025, post del 2.4.2025.

poste allo scrutinio della Corte viene individuata nell'inesigibilità della condizione imposta (il giuramento, prima; l'acquisizione del livello B1 di conoscenza della lingua, poi) a chi senza sua colpa non può riempirla, essendo corollario del principio di ragionevolezza quello secondo cui *ad impossibilia nemo tenetur*⁸⁰.

Ove la legge non consideri rilevante tale impossibilità, traendone conseguenze non discriminatorie, essa si dimostra inevitabilmente incostituzionale. Ma anche le norme regolamentari devono tenere conto del richiamato principio di ragionevolezza, il cui mancato rispetto rende la disposizione regolamentare, alternativamente, o illegittima per violazione della legge costituzionalmente interpretata, oppure destinata a cadere con la pronuncia di incostituzionalità della norma legislativa di cui pretenda essere coerente attuazione. Ed è questo, in effetti, il dilemma che si pone nel caso poc'anzi richiamato del requisito della capacità reddituale richiesta alla persona con disabilità, inabile al lavoro; requisito determinato in via regolamentare quale pretesa attuazione del disposto di cui all'art. 9, co. 1, della Legge sulla cittadinanza.

Quanto, infine, alle politiche legislative sull'integrazione linguistica degli immigrati, il bilancio, pur provvisorio, sembra restituire una tendenza di lungo periodo caratterizzata da scarsa progettualità e interesse. Invero, l'Italia ha sempre più privilegiato l'utilizzo del requisito di conoscenza della lingua come criterio di selezione degli immigrati, investendo invece molto poco sulla loro formazione e inclusione culturale. L'illusione sottesa a tali politiche è quella di poterne ottenere un'immigrazione di qualità che tale sia in natura, invece di dovere investire adeguate risorse per valorizzare ed elevare le potenzialità di integrazione linguistica dell'immigrazione reale⁸¹.

Un diverso e più ambizioso approccio, al riguardo, sarebbe molto opportuno, ma anche poco probabile. Ciò nonostante, è invece ipotizzabile che i requisiti linguistici e culturali verranno ancor più a consolidarsi, in futuro, nelle discipline dell'immigrazione e della cittadinanza.

Se e quando ciò avverrà, sarebbe saggio valorizzare chi, bruciando le tappe, acquisisca una più rapida e buona integrazione abbreviandone i tempi della naturalizzazione. Ma in ogni caso il legislatore non può più esimersi

⁸⁰ Su cui P. TORRETTA, *Cittadinanza*, cit., spec. p. 434 s.

⁸¹ Il tema è dunque quello, non ignoto alla riflessione pubblicistica, di accudire e in tal modo valorizzare le vulnerabilità, anziché negare diritti a coloro che a tali vulnerabilità sono ascritti, non esistendo davvero una società non vulnerabile. Sul punto, cfr. S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2017, 2, spec. p.4 ss.

dall'introdurre a livello legislativo, prima ancora che con le dovute specifiche regolamentari, le clausole di differenziazione idonee ad evitare effetti discriminatori nei riguardi delle persone portatrici di disabilità o comunque di speciali bisogni o difficoltà nell'apprendimento, squarciando anche in questo ambito ordinamentale quella congiura dell'invisibilità che ne ha caratterizzato più ampiamente l'esclusione dalla società⁸².

⁸² Sui fondamenti di tale invisibilità cfr. G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, Giappichelli, 2016, in particolare p.XI s., nonché p.167 ss.

CAPITOLO IV

CAPACITÀ DELLA PERSONA E ACCESSO ALLA CITTADINANZA

SOMMARIO: 1. Nuovi cittadini solo se “pienamente” capaci?. – 2. Una rilettura del requisito della volontà come requisito di libertà. – 3. Sulla qualificazione o meno quali atti personalissimi da parte della legge delle dichiarazioni in materia di cittadinanza. – 4. Ancora sulle 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. Gli orientamenti della giurisprudenza tra le due pronunce additive di incostituzionalità n. 258 del 2017 e n. 25 del 2025.

1. Nuovi cittadini solo se “pienamente” capaci?

È un’opinione tralatizia, talvolta ancora presente in dottrina – e tutt’ora condivisa presso alcuni uffici dello stato civile – 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, secondo cui la capacità di compiere atti giuridici si acquista alla maggiore età, ove la legge non disponga diversamente; norma che però andrebbe letta tenendo conto delle acquisizioni interpretative progressivamente avallate dalle diverse discipline di settore, secondo cui, ormai per la maggior parte, la capacità necessaria per il compimento di atti a contenuto non patrimoniale è invece quella della capacità in concreto di intendere e di volere il singolo atto³, mentre per gli atti esclusivamente ac-

¹ Così M. LEPRI GALLERANO, *La nuova legge sulla cittadinanza italiana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 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.

Per una ricognizione delle ragioni poste alla base della tesi tradizionale, in effetti formalmente accolta 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. STANZIONE, *Capacità e minore*

quisitivi 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.

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 rispetto all'atto con cui si richiede la cittadinanza da parte del suo autore, la sua ne-

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.

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 non patrimoniale tra vivi, in quanto espressioni della personalità del soggetto.

cessità viene data, questa volta condivisibilmente, per scontata⁷. Ma non è invece affatto pacifica (e non può a mio parere essere condivisa) l'affermazione, spesso ad essa correlata, 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, quella di atto personalissimo, per lungo tempo presentata, nel caso della naturalizzazione dello straniero, come funzionale all'esigenza di autenticità del patto di cittadinanza, in un ambito particolarmente attinente alla personalità dell'individuo; motivazione, questa, invero estesa, oltre che ai casi di acquisizione (o di riconoscimento) anche al tema della dismissione 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 previsto dal legislatore¹⁰. Ebbene, si ritenne che i genitori dei minori di età residenti in quei ter-

Pertanto, non potrà essere accolta l'istanza di cittadinanza presentata dal soggetto incapace di intendere e di volere, anche se non incapacitato giudizialmente, della cui dichiarazione l'ufficio ha però 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 da altri sostenuto. Si veda, ad esempio, 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 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.

¹⁰ Si tratta di problematica antica, successivamente affrontata dal diritto internazionale e

ritori 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 («una patria libera vuole figli liberi», si disse¹¹). 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.

Il Fiore, in particolare, non mancò 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 riguardato dalle problematiche relative alla condizione giuridica della persona con disabilità mentali o patologie psichiche¹⁴, destinata normalmente a non

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.

¹⁴ Quanto alla donna, come è noto, acquistava o perdeva la cittadinanza sulla sola base del matrimonio, modalità questa che relativizzava notevolmente il tema della capacità di volere e della sua capacità di agire, del resto ab initio limitata. Di conseguenza l'uomo sposato, una volta divenuto incapace, non potendo essere in alcun modo rappresentato dalla moglie, veniva sottoposto ad un tutore appartenente, se possibile, alla sua cerchia parentale, e spariva dal mondo senza che ciò comportasse emancipazione della moglie. Cfr. F. D'ALTO, *La capaci-*

essere individuata come tale oppure, se individuata, ad essere internata, uscendo così dal mondo¹⁵.

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

Nell'attuale contesto normativo, pur radicalmente evolutosi 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 e nella perdita della cittadinanza; 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 sofferente quale titolare dei diritti fondamentali di autonomia e di inclusione, secondo i dettami della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Vero è, dunque, che l'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero, così come 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 – ovviamente precedente all'entrata in vigore del d.l. 28 marzo 2025, n. 36¹⁶ – dello straniero che già risultava allo stato civile fratello, per filiazione dal medesimo genitore italiano di colui che aveva ottenuto il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*: benché l'iter amministrativo si concretasse, sino appunto al 28

tà negata : forme giuridiche e complessità della persona nella giurisprudenza tra Otto e Novecento, Torino, Giappichelli, 2017, p. 33.

¹⁵ Ai sensi dell'art.1 della legge 14 febbraio 1904, n. 36, *Disposizioni sui manicomi e sugli alienati*, le persone affette per qualunque causa da alienazione mentale, non solo quando fossero pericolose a sé o agli altri, ma anche nei casi in cui potessero dare pubblico scandalo venivano custodite e curate nei manicomi anche su richiesta dei parenti, dei tutori o dei protutori o di chiunque altro, nell'interesse degli infermi e della società. L'iter di internamento – tranne nei casi di urgenza, amministrati dalle locali autorità di polizia, prevedeva un'autorizzazione del pretore su certificazione di un medico e successivamente una conferma del tribunale su relazione del direttore del manicomio. Sulla legge n.36 (e sulla successiva evoluzione della psichiatria italiana) cfr. V.P. BABINI, *Liberi tutti. Manicomi e psichiatri in Italia: una storia del novecento*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 13 ss.

¹⁶ Il quale ha radicalmente e improvvisamente ridimensionato la regola di trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*, tra l'altro trasformandola, in molti dei casi riguardanti i discendenti degli italiani emigrati all'estero, in una modalità di acquisto per beneficio di legge, su richiesta dello straniero discendente di italiani.

marzo 2025, nel mero riconoscimento di una situazione giuridica soggettiva già sussistente, si riteneva – e tuttora a maggior ragione si ritiene – che ciò non potesse intervenire d'ufficio, pur avendo l'amministrazione già piena e perfetta contezza documentale della sua italianità, 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.

Invero, se così fosse, ne deriverebbe l'incapacità giuridica di accedere alla cittadinanza (o, secondo altra ricostruzione, l'impossibilità di attuazione del diritto all'acquisto della cittadinanza¹⁷) da parte del soggetto incapace di volerla e dunque di chiederla. Il che renderebbe ben più attuale di quando essa fu inizialmente formulata la critica riguardo alla scelta 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 rilevabili¹⁸, in tal modo ignorando, tra le altre, le conseguenze che tale sopravvalutazione produce nei casi di fragilità psichica o mentale.

Pare invece ragionevole sostenere che il ruolo attribuito alla volontà, prevedendo come atto di avvio necessario al procedimento di acquisto della cittadinanza la dichiarazione di volontà dell'interessato, non sia quello esaltato dalla teoria della sua inclusione tra gli atti personalissimi. Collocata invece tale dichiarazione tra gli atti di interesse personale, di certo non patrimoniale ma nemmeno personalissimo, non v'è impedimento, a parere di chi scrive, a che la dichiarazione di cittadinanza possa essere formulata, nell'interesse dell'incapace, dal suo rappresentante legale.

¹⁷ Secondo la ricostruzione proposta da P. RESCIGNO, *Manuale di diritto privato*, Milano, IPSOA, 2000, p. 110, e ancor prima da A. FALZEA, *Capacità, (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, p. 28, in opposizione a F. SANTORO-PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, 9ª ed., Napoli, 1981, p. 25 e 275. Le due rivali ricostruzioni hanno maggior peso riguardo all'autonomia privata, ove è necessario qualificare l'atto invalido per causa di incapacità ai fini della sua nullità o annullabilità. In rapporto alla richiesta di cittadinanza rivolta all'amministrazione invece il tema pare piuttosto quello di stabilire, ai fini della sua ricevibilità, se una richiesta nell'interesse dell'incapace possa o meno essere formulata da altri nel suo interesse oppure no.

¹⁸ È questa la critica già espressa alla previgente disciplina da R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Noviss. Dig. it.*, III, Torino, Utet, 1959, p. 330.

Si consideri, al riguardo, che nel diritto pubblico la coincidenza necessaria nel soggetto agente della capacità giuridica e della capacità di agire (per cui egli deve essere il titolare della situazione giuridica soggettiva vantata e nel contempo essere capace di agire riguardo ad essa) si ha solo nei casi in cui il soggetto debba esercitare un *munus*, oppure 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 cittadini¹⁹. 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 Costituzione²⁰, 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 sua naturalizzazione. Costui deve quindi almeno potere esprimere la sua eventuale contrarietà al riguardo, fermo restando che non v'è una volontà contraria quando non vi sia né capacità alcuna di volere né indizi o segnali significativi di una volontà contraria almeno presumibile.

L'estraneità di un'ipotesi di naturalizzazione, nonostante la contraria volontà dell'interessato, all'ordinamento giuridico costituzionale è stata in effetti affermata anche in occasione della pronuncia di incostituzionalità della previgente disciplina sulla perdita della cittadinanza italiana da parte della donna in sposa allo straniero (nonché sulla sua automatica acquisizione in caso di matrimonio col cittadino italiano) motivata sia dalla difesa della libertà di volere sia dall'affermazione della parità di genere²¹.

Con la legge n. 91 del 1992 l'Italia ha dunque giustamente 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, de-

¹⁹ Sul punto cfr. C. LAVAGNA, *Capacità di diritto pubblico*, Enc. Dir., VI, Milano-Varese, Giuffrè, 1960, p. 96.

²⁰ Sui limiti costituzionali alla legislazione ordinaria in materia di cittadinanza cfr. E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 1997, spec. 75 ss.

²¹ 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. NASCIBENE, *Nuove norme e recenti pronunce in tema di cittadinanza*, in *Foro it.*, 1983, I, 1537

rogandovi invece riguardo a talune, tassative, ipotesi di perdita della cittadinanza.

È quanto 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 anni²².

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 invece 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'estero²³.

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 configu-

²² Al riguardo cfr. R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, Cedam, 1993, spec. p. 175, 179 e 325.

²³ 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.

rare 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 Paese²⁴.

Le fattispecie sin qui esaminate non sono evidentemente omogenee, avendo sin qui teso l'Italia a incoraggiare, almeno sino all'attuale sorprendente crinale della sua storia²⁵, il riacquisto della cittadinanza e a diffidare invece dell'avvenuta rinuncia alla cittadinanza italiana originariamente posseduta dai suoi migranti.

Tuttavia, sembra a chi scrive che dalle diverse pieghe del complesso ordito legislativo emerga, a seconda delle fattispecie regolate, l'attenzione del legislatore a modulare convenientemente il requisito della volontà secondo diverse modalità – inclusa quella del mancato dissenso – 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 di coscienza (per cui nessuno può essere obbligato ad acquisire una cittadinanza non originaria contro la propria volontà²⁶) per farne un irragionevole motivo di esclusione dalla cittadinanza italiana delle persone che non sono in grado di esprimere quella stessa libertà di coscienza 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 di coscienza

²⁴ 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.

²⁵ Il riferimento è nuovamente al d.l. 28 marzo 2025, n. 36, che ha capovolto lo storico (e in effetti eccessivo) favore per il mantenimento della cittadinanza italiana da parte dei discendenti dei migranti in un improvviso disfavore. In tema di riacquisto tuttavia detta normativa interviene solo mediante l'aggiunta di una possibilità di riacquisto della cittadinanza (ulteriore rispetto ai casi già previsti) limitata al 31 dicembre 2027, a favore di coloro che l'avevano persa per avere acquistato quella del paese di immigrazione.

²⁶ 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>.

(*rectius*: di pensiero) sapendo che il presupposto per l'acquisto della cittadinanza non è e non potrebbe essere nella idiosincratica volontà di divenire cittadini, a prescindere cioè dalla compresenza di un legame effettivo con lo Stato di cui si acquisterà la cittadinanza.

Tale compresenza, oltre a essere imprescindibile (o almeno sempre proclamata tale²⁷) nel diritto pubblico dei diversi Stati, è anche richiesta nel diritto internazionale, che considera sussistere un obbligo di riconoscimento da parte di uno Stato terzo dello *status civitatis* formalmente già posseduto a condizione che esso sia fondato su di un *genuine link*²⁸.

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 contraria²⁹, 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 euro-unionale sulle cittadinanze messe in vendita presso alcuni dei Paesi membri dell'Unione, conclusosi nel 2025 con la condanna di Malta da parte della Corte di Giustizia³⁰.

²⁷ 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 sino alle improvvise chiusure operate dal d.l. n. 36 del 2025.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ Contenzioso avviato dall'ottobre 2020 con l'apertura di procedure di infrazione contro

Dalla critica a modalità di acquisto contrattualistiche, contrastate, come si è visto poc' anzi, dalla Corte di Giustizia, alla valorizzazione della teoria del genuine link iconizzata nel noto caso *Nottebohm* (ma da aggiornare ai nostri giorni), trova conferma la necessità di un percorso ricostruttivo dell'intera disciplina che, muovendo dall'affermazione ormai pacifica del diritto di ogni individuo di avere almeno una cittadinanza³¹, 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 soggetti.

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»³². 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.³³) possa corrispondere – se voluta dal diretto interessato o da chi è legittimato a decidere con o per lui – una modalità di acquisto dello *status civitatis* rispettosa della sua volontà.

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 del diretto interessato nei casi

Cipro e Malta. Quest'ultima condannata da Corte giust. UE, 29.4.2025, C-181/23, *Commissione c. 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.

³¹ Su cui, tra gli altri, L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2008, p. 49 ss.

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

³³ 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, Napoli, Ed. Scientifica, 2014, p. 3 ss.

in cui egli non sia in grado di esprimerla in ragione della sua incapacità; e ciò vale anche 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, già minorenne e 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 nemmeno nel caso in cui, 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 così a trasferirvisi rimanendovi 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 siano dichiarabili, nel suo interesse, dal suo legale rappresentante.

3. Sulla qualificazione o meno 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 legge mediante una clausola che escluda la legittimazione di altri in sua sostituzione³⁴.

Non è detto, forse, che tale silenzio debba per forza condurre ad escludere detto carattere personalissimo. Manca però sul punto un indice normativo che contraddica quanto è stato qui affermato, o che invece lo confermi con nitore, avendo il legislatore perso più volte l'utile occasione di un chiarimento, in specie al sopravvenire di importanti mutamenti normativi che

³⁴ 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.

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, almeno da alcuni, ma indimostrata volontà legislativa di considerare quale atto personalissimo la dichiarazione di cittadinanza³⁵.

Constatata l'assenza di una clausola legislativa di insostituibilità dell'incapace nelle dichiarazioni di volontà in materia di cittadinanza, per dedurne il contrario principio della sostituibilità è però necessario dimostrare che detta insostituibilità non corrisponda affatto a una necessità logica. Potrebbe ipotizzarsi altrimenti che l'insostituibilità, benché non espressamente imposta dalla legge, corrisponda tuttavia a una regola non scritta solo in ragione della sua scontatezza; ipotesi questa che potrebbe trarre un pur esile argomento anche dall'assenza di norme che prevedano l'ipotesi contraria, cioè l'esplicita sostituibilità dell'incapace da parte del suo 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 vigenti in ordinamenti particolarmente prossimi al nostro, nelle quali la sostituzione da parte del rappresentante legale è invece esplicitamente regolata, rendendo così insostenibile l'ipotesi della scontatezza riguardo all'eventuale opzione contraria.

Detta sostituibilità 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 juridi-

³⁵ 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. NASCIBENE, *Note introduttive*, in Aa.Vv., *Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1993, p. 9.

ques en matière de nationalité, par leur représentant légal. Les personnes pourvues d'un administrateur peuvent être représentées par ce dernier»³⁶.

Anche la legge tedesca, recentemente novellata, prevede che lo straniero incapace possa divenire cittadino, al pari degli altri, se dispone di un rappresentante legale³⁷.

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»³⁸.

Quanto al Portogallo, la figura del figlio già adulto ma incapace è esplici-

³⁶ Nel testo comprensivo delle ultime modifiche al codice, risalenti al 29 marzo 2024.

³⁷ 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).

³⁸ 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 della Francia) o sia derivata dall'esercizio di un'attività professionale svolta nel paese. 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.

tamente considerata nell'attuale testo dell'art. 2 della legge sulla cittadinanza³⁹, a termini del quale «os filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa podem também adquiri-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, ormai già maggiorenni ma 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»⁴⁰, 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 tu-

³⁹ 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.

⁴⁰ Va considerato 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.

tela, 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 adempimento⁴¹.

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 acquisto⁴².

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 legislative gli incapaci di intendere e di volere venivano sovente esclusi dalla presentazione della relativa istanza senza possibilità di sostituzione da parte del rappresentate 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 interesse⁴³.

In Spagna quindi la riferita riforma del 2021 è stata approvata con la consapevolezza del cambiamento culturale 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 convenzionale 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.

⁴¹ Per un commento alla disciplina spagnola attualmente vigente cfr. A. MORENO SANCHEZ-MORALED, *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.

⁴² 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».

⁴³ In tal senso la Resolución de la Dirección de Registros y del Notariado, 18.9.1986, in *Boletín de información del Ministerio de justicia*, n. 31, 1986, p. 70 ss.

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

Non pare dunque, sulla base della comparazione sin qui svolta, 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, riguardo alla normativa italiana sulla cittadinanza, 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, nella cornice della quale si deve quindi nuovamente porre la questione dell'afferenza o meno delle dichiarazioni sulla cittadinanza alla controversa categoria degli atti personalissimi⁴⁴.

Particolarmente nell'ambito del diritto civile delle persone, detta disciplina è stata oggetto, negli ultimi anni, di nuove e notevoli acquisizioni sia sul piano disciplinare che su quello, ugualmente rilevante, dell'interpretazione da parte della dottrina e della giurisprudenza delle norme alla luce della legalità costituzionale, con particolare riguardo, ai nostri fini, agli articoli 2 e 3, 10, 11 e 117 della Carta, nonché alle fonti del diritto internazionale e dell'Unione europea⁴⁵.

L'indagine del civilista al riguardo è dunque essenziale 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 pubblico⁴⁶.

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 distin-

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Secondo la nota formulazione di metodo insegnata da Perlingieri. Tra i molti suoi scritti orientati alla 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.

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

guersi tre diverse categorie di atti: a) quelli a contenuto patrimoniale, riguardo ai quali, tradizionalmente, la sostituibilità della volontà del rappresentante legale a quella, “non pervenibile”, dell’incapace nel compimento dell’atto conosce la sua massima estensione, specie in relazione alle ipotesi di più grave incapacità del rappresentato, trovando però un limite funzionale nell’ascolto del rappresentato e dunque nella sua residua capacità di volere; b) gli atti a contenuto esistenziale, nei quali la sostituibilità dell’incapace di agire è da ammettere solo se funzionale allo scopo di consentirgli il godimento di diritti personali e di usufruire quindi di effetti per lui vantaggiosi⁴⁷, pur sempre tenendo conto della residua o fragile volontà dell’incapace⁴⁸ o della sua cosiddetta volontà biografica⁴⁹; c) attività per le quali è richiesta un’autorizzazione o una legittimazione basata sull’esame delle qualità personali dell’agente, per le quali di conseguenza non è in generale prevista la possibilità di sostituzione.

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, eventualmente, a consentire di riconoscere l’appartenenza o meno alla categoria dei diritti esercitabili solo dall’interessato di fattispecie per le quali invece il legislatore non abbia espressamente posto detto divieto di sostituibilità; divieto senza il quale al compimento dell’atto in questione può generalmente ritenersi legittimato il rappresentante legale dell’incapace nel suo interesse e/o nel rispetto della sua volontà residua o biografica.

Ebbene, muovendo dai casi tipizzati dal legislatore al fine di individuare i tratti comuni eventualmente riferibili anche a casi non tipizzati, troviamo tra

⁴⁷ 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».

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

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 cittadini⁵⁰, 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 moralmente⁵¹.

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 responsabilità genitoriale⁵², che è infatti impedito all'interdetto, principalmente sulla base del rischio che tale responsabilità non sia opportuna o non sia dovuta⁵³. 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 ricono-

⁵⁰ 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 «maggior 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.

⁵¹ Come a suo tempo ben chiarito da G. LOMBARDI, *Giuramento (dir. pubbl.)*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, Torino, Utet, 1961, p. 956 ss.

⁵² Così, per tutti, A. FALZEA, *Capacità*, cit., p. 28.

⁵³ 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, sul sito <https://humanhall.unimi.it/i-progetti/inclusione-delle-persone-con-disabilita/>.

scimento da lui fatto nonostante l'interdizione⁵⁴; 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*⁵⁵.

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 disciplinare⁵⁶, 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 e dunque contraddittoria, la cui possibilità di 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 giudiziale⁵⁷, mentre si ritiene validamente prestato l'assenso o il dissenso del figlio pure se inabilitato, e quello del figlio sottoposto ad amministrazione di sostegno senza il sussistere di prescrizioni che lo rendano incapace rispetto a tale specifico at-

⁵⁴ 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.

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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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».

to⁵⁸. Quanto all'assenso eventualmente espresso dall'incapace di fatto, lo si ritiene annullabile secondo le regole comuni⁵⁹. Fattispecie quest'ultima che potrebbe configurarsi anche nel caso in cui al figlio sottoposto all'amministrazione di sostegno sia stata lasciata tale specifica capacità di agire pur non essendone in fatto capace⁶⁰.

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 riconoscere 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 donazione⁶¹, in quanto atti al tempo stesso necessariamente idiosincratici ma anche attributivi ad altri, senza alcun vantaggio economico per l'autore dell'atto, delle pro-

⁵⁸ In tal senso M. DOGLIOTTI, *La nuova filiazione fuori del matrimonio: molte luci e qualche ombra*, in *Fam. dir.*, 2014, p. 485.

⁵⁹ Cfr. G. FERRANDO *La filiazione naturale e la legittimazione*, in *Trattato Rescigno*, 4, III, Torino, Utet, 1997, p. 150.

⁶⁰ Il "vestito su misura" dell'amministrazione di sostegno potrebbe in realtà essere un modello standardizzato, oppure la misura giusta potrebbe essere nel frattempo mutata, determinandosi nell'uno come nell'altro caso l'inadeguatezza dell'amministrazione di sostegno; ed è questo del resto uno dei problemi attuali dell'istituto, su cui l'approfondita indagine di R. S. BONINI, *Amministrazione di sostegno e decisioni di cura. Problemi e prospettive di tutela delle persone vulnerabili*, ESI, Napoli, 2025, p.235, la quale delinea alcune interessanti proposte di riforma disciplinare che possa consentirne un recupero delle funzionalità pensate alle origini ma poi perdute, o non realizzate.

⁶¹ 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.

prie 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 incostituzionalità⁶² e pare altresì in contrasto con l'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo⁶³, 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 interdizione⁶⁴, 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 spazi di capacità di agire, sia, come di norma, di non impedirlo, pur limitando ove occorra la capacità di agire dell'amministrato in altri ambiti⁶⁵.

⁶² L'inaccessibilità al matrimonio dell'interdetto fu anzi uno dei luoghi di prima elaborazione della critica all'incapacitazione generalizzata nell'ambito degli atti esenziali. Critica che si esprime 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 esenziali*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, p. 773 ss. Ritieni invece legittimo l'art. 85 c.c. A. DE CUPIS, *Anco- ra sul matrimonio dell'interdetto per infermità di mentale*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, II, p. 529 ss.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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*, cit., p. 63 ss., 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.

⁶⁵ 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*

Sembrano avere perso, invece, il carattere necessario di atti personalissimi sia la domanda di separazione personale⁶⁶ sia quella di divorzio⁶⁷; 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.⁶⁸.

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 legalmente incapaci di agire per ragioni legate all'età o alla disabilità, riguardo ai quali la funzione del rappresentante legale non è prevista oppure, quando richiesta, ha come contenuto quello di sostenere la volontà pur fragile del diretto interessato, come nei casi delle scelte di cura⁶⁹, 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 religiosa⁷⁰.

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,

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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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 ss.; 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*.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Su cui cfr. R.S. BONINI *Amministrazione di sostegno e decisioni di cura*, cit., p. 141 ss.

⁷⁰ Così M. PICCINNI, *La persona fisica*, in *Trattato Iudica-Zatti*, a cura di C.M. MAZZONI e M. PICCINNI, Milano, Giuffrè, 2016, p. 403.

nonché del suo diritto di inclusione nella società. Emblematica, infine, è la disciplina del diritto di voto delle persone incapaci di agire⁷¹, introdotta con la c.d. riforma Basaglia⁷², anche perché attinente alla sfera pubblicistica dell'attività della persona, al pari dell'acquisto della cittadinanza, di cui il voto costituisce un atto di esercizio fondamentale⁷³.

Emerge da questa prima ricognizione sul diritto positivo italiano una più recente tendenza dell'ordinamento a valorizzare e nel contempo accudire la "volontà fragile" delle persone con disabilità psichica, cui spettano sempre diritti di ascolto e di partecipazione, nonché, ove e come possibile, di autodeterminazione. La prospettiva è opposta a quella che un tempo conduceva alla segregazione e alla privazione dei diritti. Ma è bene sottolineare come questa direttiva ordinamentale volta a promuovere la dignità sociale, e dunque relazionale, della persona con disabilità psichica non può limitarsi all'inclusione di una parte sola della platea interessata, ma deve operare anche nei riguardi di chi non è in grado di esprimere alcuna autonoma volontà o consapevolezza, prescindendo dunque dalle capacità di relazione e di autodeterminazione individuali, altrimenti si realizzerebbe una politica del diritto discriminatoria, tale da assicurare pienezza di diritti solo in capo a chi, magari mediante accomodamenti ragionevoli, sia in grado di gestirli personalmente, negandoli invece, in nome del divieto di decidere per loro, a chi invece ciò non possa fare.

In questa prospettiva così brevemente sintetizzata, si collocano le ragioni del complessivo ridimensionamento della categoria degli atti personalissimi, almeno nell'accezione più rigorosa (e più appropriata) che comporta

⁷¹ 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.

⁷² 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. Per un esame approfondito della questione nella prospettiva del diritto internazionale, alla luce anche della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, cfr. M. CADONNA, *Il diritto di voto nell'interpretazione del Comitato per i diritti delle persone con disabilità: oltre la prassi del Comitato per i diritti umani e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La Comunità int.*, 2020, 4, p. 625.

⁷³ 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.

l'insostituibilità nel compimento dell'atto da parte di un soggetto a ciò legittimato, rinvenendo un primo spunto interpretativo che ci avvicina alla 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 convincente necessità pur non espressamente considerata dal legislatore; c) e comunque in assenza di un interesse oggettivamente percepibile dell'incapace al compimento dell'atto stesso, fosse pure 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 già solo 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 legge⁷⁴.

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 l'esigenza di non compromettere né gli interessi della persona non in grado di intendere e di volere, purché oggettivamente percepibili da parte del rappresentante legale, né, per quanto possibile, la sua dignità personale e sociale, in spregio alla regola – questa sì davvero generale – dell'eguaglianza nell'idoneità ad essere titolari di situazioni giuridiche soggettive, esercitandone i relativi atti o in prima persona oppure, quando ciò non sia possibile, con l'assistenza di un terzo o per il tramite di un rappresentante legale.

Il vero è che a rafforzamento dell'opinione citata – e qui non accolta – milita una pregressa esperienza di prevaricazione da parte del rappresentante legale della volontà (attuale o anche solo biografica) del rappresentato (nel caso dell'interdizione) o del sostenuto (nell'amministrazione di sostegno); prevaricazione avente ad oggetto, soprattutto, le decisioni in materia di cure medi-

⁷⁴ 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*.

che e quelle relative alla libertà personale, e in particolare di residenza, del rappresentato⁷⁵.

È soprattutto il rischio di facilitare tali prevaricazioni che conduce la dottrina a sottolineare come l'ampliamento delle possibilità deliberative dell'amministratore sia distonico rispetto alla ratio originaria dell'amministrazione di sostegno, volta, appunto, a sostenere persone fragili nell'attività a contenuto patrimoniale, sostituendole o limitandone la personale attività nella misura e negli ambiti in cui ciò sia strettamente necessario, mentre riguardo agli interessi personali dovrebbe prevalere la regola generale dell'insostituibilità da parte dell'amministratore nell'ambito della categoria concettuale degli atti personalissimi⁷⁶.

Pare tuttavia interessante un recente tentativo di sottrarre la categoria degli atti personalissimi al corollario dell'inderogabile insostituibilità dell'incapace, sostenendo anche per tale categoria di atti che, a fronte di una valutazione in senso oggettivo dell'interesse dell'incapace (e pur sempre nel rispetto della sua residua volontà e delle aspirazioni ricostruibili biograficamente⁷⁷) l'amministratore di sostegno non solo possa ma abbia in realtà il dovere⁷⁸ di agire in conformità dell'interesse del sostenuto, così individuato⁷⁹.

⁷⁵ Preoccupazione evidente anche nei contributi della più recente dottrina. Cfr., ad esempio, R. BONINI, *op. cit. passim*, ampiamente dedicato al diritto alle cure mediche del soggetto posto in amministrazione di sostegno; K. FIORENZA, *La protezione degli adulti vulnerabili, Modelli giuridici a confronto*, Torino, Giappichelli, 2025, in particolare p. 26 ss. e p. 64 ss.; S. VICIANI, *Le tutele civilistiche dei soggetti vulnerabili per disabilità psico-fisica*, Napoli, ESI, 2024, p. 64 ss., ove pure è sottolineato quale criterio principe l'eccezionalità dell'attività sostitutiva da parte dell'amministratore di sostegno.

⁷⁶ Sul punto, tra molti, A. CORDIANO, *L'esercizio delle situazioni esistenziali del beneficiario dell'amministrazione di sostegno*, in *Dir. fam. pers.*, 2011, p. 1911 ss., che segnala però altresì le criticità di questa impostazione ove essa porti a una lesione del principio di eguaglianza nella titolarità di diritti non esercitabili né dal beneficiario dell'amministrazione né dall'amministratore di sostegno.

⁷⁷ Non è questa la sede per approfondire criticamente la categoria concettuale di volontà biografica, consolidatasi soprattutto dal "caso Englaro" in poi, e quindi modellatasi sul tema del diritto a morire riferito a una persona impossibilitata ad esprimere (e pensare) nell'attualità un tale volere. Sulle ambiguità e limiti di tale categoria, cfr. L. NIVARRA, *Autonomia (bio)giuridica e tutela della persona, Europa e diritto privato*, 2009, 3, 727 s., in serrata dialettica, tra gli altri, con S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, spec. 209 s. e 275 ss. e P. ZATTI, *Spunti in tema di limitata capacità di fatto*, *Nuova giur.civ.comm.*, 2003, II, 319

⁷⁸ E non una mera facoltà. Il potere di agire del rappresentante legale ha infatti "carattere strumentale alla realizzazione di un fine per interesse alieno e quindi si coniuga con un dovere di agire". Così S. PUGLIATTI, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Milano, 1935, p. 24.

⁷⁹ Cfr., ancora, R. S. BONINI, p. 240 ove: "Per gli atti personalissimi senza effetti patrimo-

Queste ultime considerazioni paiono utili a meglio collocare il tema della legittimazione del rappresentante legale a richiedere la cittadinanza per il rappresentato nell'ambito del sistema di protezione degli adulti con disabilità incidenti sulla loro capacità di intendere e di volere.

Già prima della sentenza n. 258 del 2017 della Consulta⁸⁰, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 91/1992 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 per questo impedirgli di acquisire gli effetti favorevoli derivanti da un'attività giuridica vantaggiosa⁸¹.

Oggi a quelle ancor valide considerazioni si aggiunge certamente una maggiore consapevolezza che tra le funzioni degli istituti di sostegno alle per-

niali il giudice dell'amministrazione di sostegno non avrebbe nulla da decidere: in caso di beneficiario in persistente condizione d'incapacità di fatto, o in stato d'incoscienza, l'amministratore non potrebbe compierli in suo nome e per suo conto essendo appunto atti personalissimi. Una norma di legge potrebbe espressamente fare salvi casi particolari, in cui le circostanze consentano di valutare oggettivamente la convenienza, opportunità e utilità dell'atto in favore del beneficiario". Ma saggiamente l'A. chiarisce subito di non ritenere necessaria, bensì solo auspicabile, la clausola legale speciale in favore dell'agire del rappresentante legale, ponendo porsi casi nei quali potrebbe invece "presumersi utile per il beneficiario" che "l'amministratore di sostegno, in quanto investito della cura della persona", sia, in linea di principio tenuto ad agire anche a tutela di interessi personali, compiendo dunque atti personalissimi.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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.

sone 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 realizzare, nel limite del possibile, 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 fiduciario⁸², 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 persona⁸³. 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 volere⁸⁴.

La tutela del soggetto incapace, o la cui capacità sia particolarmente vulnerabile, si è però arricchita anche di un'altra funzione, fondamentale riguardo al tema in esame (e non del tutto coincidente con la precedente) la quale consiste nell'assicurarne, nei limiti e con le modalità del possibile, la partecipazione piena alla società in cui vive.

Finalità questa cui, 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 radicato⁸⁵.

⁸² Al riguardo cfr. G. DI ROSA, *La rete di prossimità e il ruolo del fiduciario*, in *Resp. medica*, 2019, 1, p. 49 ss.

⁸³ 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.

⁸⁴ Su cui cfr. R. LENZI, *Disposizioni anticipate di trattamento ed effettività del consenso*, in *Notariato*, 2020, 2, p. 136 ss.

⁸⁵ Come nota, a commento della sentenza della Consulta n. 258 del 2017, L. PALADINI,

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 riferimento⁸⁶, sicché non è diritto che possa irragionevolmente discriminare le persone sulla base delle loro capacità individuali e proattive di interazione, in quanto inerente in sé alla dignità umana, come ha avuto occasione di osservare il Giudice delle leggi⁸⁷; e come del resto affermato nelle Carte dei diritti cui l'Italia aderisce⁸⁸.

Dall'esigenza di non separare, a tutto danno del primo, il destino di Icaro, troppo gravemente ferito, ma non perito, a seguito della sua caduta in terra, dal destino di Prometeo, persona con disabilità, capace di volere e di modellare la sua vita anche grazie alla predisposizione di ragionevoli accomodamenti, trova giustificazione una lettura del sistema giuridico di protezione degli adulti secondo cui la rappresentanza legale dell'incapace, diversamente da quanto si riteneva in passato, può ricomprendere qualsiasi atto sottostante a qualunque suo interesse, purché ragionevolmente apprezzabile in termini oggettivi dal rappresentante legale e, ove sia il caso, dal giudice tutelare (salvo i casi espressamente esclusi dalla legge, purché ciò sia conforme a Costituzione)⁸⁹ con il limite della contraria volontà residua del rappresentato.

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.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.).

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

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 rappresentata⁹⁰, 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 coesione familiare o 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 soggetto vulnerabile residente in Italia, specie se si profilasse un suo rientro nel paese di origine,

⁹⁰ 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 invece 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 allora giustificare l'affermazione della pertinenza ai diritti fondamentali del diritto (della persona con disabilità) a divenire cittadino del paese di residenza 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).

dove potrebbe allora ritrovarsi come straniero senza la possibilità di ridiventare agevolmente e per tempo cittadino⁹¹.

È questa un'eventualità di cui tenere conto nel rispondere all'interrogativo sulla necessità o meno di una specifica autorizzazione giudiziale.

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 materia⁹², 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 preferenze⁹³.

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 esistenza⁹⁴. 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 rappresentato⁹⁵.

Questa è in effetti la corretta postura della dottrina, recepita in linea di

⁹¹ 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.

⁹² Come nota tra gli altri C. MURGO, *Gli atti di disposizione non patrimoniali*, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 125.

⁹³ 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.

⁹⁴ Cfr. I. SFORZA, *op. cit.*, p. 2.

⁹⁵ 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.

principio dallo stesso legislatore malgrado le distorsioni che la disciplina procedimentale, con particolare riguardo all'amministrazione di sostegno, non pare purtroppo in grado di impedire⁹⁶.

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 provvedimenti sono permanenti e irrevocabili, perché questo possa essere compiuto dal rappresentante legale occorra una specifica autorizzazione del giudice tutelare, pur in assenza di un dissenso con il "fragile volere" dell'incapace (il quale del resto potrebbe non essere in grado di esprimersi né in un senso né nell'altro)⁹⁷.

⁹⁶ 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, oltre che per eventuali familiari interessati alla gestione dei beni, per imprese alberghiere del settore socio-sanitarie o per professionisti amministratori di sostegno confidenti, soprattutto, nella liquidazione dell'indennità di cui all'art. 379 c.c. (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 ss.; G. SAVORANI, *Flessibilità dell'amministrazione di sostegno e limiti alla discrezionalità del giudice nel conformare il provvedimento*, in *Fam. dir.*, 2024, p. 613 ss.; C. BONA, *L'amministrazione di sostegno, la Corte europea dei diritti dell'uomo e il modello della disabilità*, in *Foro it.*, 2024, I, c. 1 ss. e M. SABINO, *Abuso dell'amministrazione di sostegno e autodeterminazione dei soggetti vulnerabili*, in *Giur. it.*, 2023, p. 2018 ss.

⁹⁷ In tal senso B. BAREL, *Cittadinanza*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, p. 464 ss., secondo il quale si renderebbe necessario un ulteriore intervento della Consulta 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». Invero anche nel 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 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'am-

Va al riguardo preliminarmente distinta la situazione del soggetto sottoposto a interdizione a motivo della sua incapacità 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 dell'interesse senza comprometterne il patrimonio, 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 medico⁹⁸.

Quanto invece alle dichiarazioni in materia di cittadinanza, queste po-

ministratore 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".

⁹⁸ CFR. 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.

trebbero rientrare nell'amplessimo 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 sembrano esservi, infatti, gli elementi di rassomiglianza della fattispecie tali da consentire 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 donazione⁹⁹.

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 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.

Sarebbe dunque ragionevole prevedere, *de iure condendo*, che, limitatamente ai casi in cui l'acquisto della cittadinanza comporti la perdita della cittadinanza di origine, l'amministrazione possa, con un onere rafforzato di motivazione esclusivamente centrata sull'interesse del tutelato, sospendere il procedimento di concessione o attribuzione della cittadinanza richiedendo al riguardo la valutazione del medesimo interesse da parte del giudice tutelare. L'introduzione di tale onere rinforzato di motivazione inciderebbe non poco sull'attuale prassi degli ufficiali dello stato civile, i quali attualmente rifiutano le richieste di elezione della cittadinanza presentate loro dal tutore nella convinzione che solo l'autorizzazione del giudice tutelare conferisca al rappresentante legale la legittimazione a proporre l'istanza nell'interesse dell'incapace¹⁰⁰.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Dalla lettura dei quesiti rivolti all'editore professionale Sepel dagli ufficiali dello stato civile operanti presso i comuni italiani, il ventaglio delle risposte date 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-mag-

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 capacità di agire non comporta di per sé l'incapacità di intendere e di volere¹⁰¹, 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 tutelare¹⁰², 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.

Non può quindi essere messa in dubbio la facoltà per il sostenuto di formulare personalmente dichiarazioni o istanze in materia di cittadinanza qualora egli non risulti incapace di intenderle e di volerle, o 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, in ordine alla gestione del patrimonio, senza tuttavia eliminare la loro capacità di autodeterminazione nella sfera esistenziale¹⁰³.

giorenne) e dell'art. 2, co. 2 (elezione della cittadinanza da parte dello straniero maggiorenne riconosciuto o dichiarato figlio di cittadino italiano) non potrà considerarsi, ai fini di un eventuale accoglimento della dichiarazione, 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, restando solo salva la possibilità, a seguito del diniego, di una specifica autorizzazione da parte del giudice tutelare a seguito di ricorso contro il diniego stesso. 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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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*.

¹⁰³ 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

Ove invece, anche a tale riguardo, venga limitata la capacità di agire del sostenuto, in ragione di una disabilità psichica grave, il decreto di apertura dell'amministrazione dovrebbe incaricare il suo amministratore di sostegno di formulare tali dichiarazioni o istanze in sua sostituzione o assieme a lui.

Il giudice tutelare, tuttavia, potrebbe non avere adottato alcuna determinazione avente specificamente ad oggetto la competenza dell'amministratore in materia di acquisto o di perdita della cittadinanza, tanto più che, in fatto, "il vestito su misura" voluto dalla legge sull'amministrazione di sostegno si è purtroppo involuto nella prassi in un vestito mancante di attenzione "sartoriale" e di solito standardizzato¹⁰⁴.

Non è d'altra parte agevole - né forse sarebbe ragionevole pretenderlo - che il giudice tutelare, a fronte di una situazione di grave invalidità psichica, enumeri analiticamente tutti gli atti ordinati all'esercizio di interessi personali che l'amministratore di sostegno potrà compiere.

Si configura così, ove l'interprete stesso non vi ponga rimedio, il rischio più in generale segnalato in dottrina che "l'omessa previsione o l'esclusione nel decreto di atti lasciati alla disponibilità del beneficiario, di là dalla conservazione della capacità, comporti, di fatto, la mancata realizzazione degli interessi propri di quello, per la concreta impossibilità a porre in essere attività a carattere personale o personalissimo", con l'effetto di "svilire, più che di garantire, le istanze di promozione e garanzia della persona" e di produrre, in pregiudizio del sostenuto, "l'esito infausto della violazione del principio d'eguaglianza sostanziale, prima ancora che formale"¹⁰⁵.

Salvo i casi in cui l'incapacità di intendere e di volere del sostenuto sia l'esito di un aggravamento delle sue condizioni non previsto al momento dell'apertura dell'amministrazione e richieda pertanto un più complessivo intervento sul contenuto dell'amministrazione stessa, non può essere condivisa l'idea che per qualsiasi attività giuridica riguardante interessi personali

«elementi indiziari, quali la permanenza in Italia, la comprensione della lingua e della cultura italiana, lo stile di vita».

¹⁰⁴ Efficace la ricognizione svolta al riguardo da A. GENOVA, *Responsabilità delegata: l'amministratore di sostegno tra mutamento giuridico e flessibilità del diritto*, in *Sociologia del diritto*, 2020, 2, p.153 s. ove viene osservato che, sebbene il senso dell'istituto fosse quello di passare dalla costrizione alla flessibilità, nella pratica ciò ha portato a una moltiplicazione da 10 a 1000 delle richieste di misure di protezione al giudice tutelare, con decreti tutti uguali, dai quali è completamente assente l'attenzione alla persona, "non per dolo ma per l'impossibilità di gestirla e di organizzarla".

¹⁰⁵ Così A. CORDIANO, *L'esercizio delle situazioni esistenziali del beneficiario dell'amministrazione di sostegno*, in *Dir.fam.pers.*, 2011, p. 1923 s.

del sostenuto l'amministratore debba previamente ottenere una specifica autorizzazione dal giudice tutelare, potendone derivare un'ingessatura eccessiva dell'attività stessa.

Formule ampie che prevedano, tra le indicazioni previste dall'art. 405 c.c., anche la clausola di sostituzione del beneficiario negli atti indirizzati alla pubblica amministrazione, o riguardo agli atti di stato civile¹⁰⁶, o altra clausola riassuntiva che comprenda in sé la dichiarazione volta ad acquisire la cittadinanza, potrebbero certamente già costituire una sufficiente legittimazione a maglie larghe nella cura dell'interesse alla cittadinanza della persona incapace, purché si tratti di un'attività giuridica esclusivamente ampliativa della sfera giuridica soggettiva del sostenuto.

Di qui la necessità di condizionare l'attività di rappresentanza dell'amministratore escludendola, in via interpretativa, nel caso in cui tale attività conduca all'effetto non ampliativo costituito dalla perdita della cittadinanza di origine della persona incapace di intendere e di volere; effetto del quale potrà allora essere interessato il giudice tutelare, perché valuti quale decisione corrisponda al migliore interesse del sostenuto incapace.

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, la giurisprudenza si è mostrata da tempo consapevole che al silenzio del legislatore della cittadinanza non corrisponda 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 nelle sue due sentenze riguardanti il diritto delle persone con disabilità ad acquisire la cittadinanza, prima nel 2017 con la sentenza n. 258 e, da ultima, la sentenza n. 25 del 2025, richiamando sia il legislatore che lo stesso interprete al rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione¹⁰⁷. Ma ancor pri-

¹⁰⁶ Tra i quali sono incluse le dichiarazioni di cittadinanza, come sottolinea, tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Art-1-4*, cit., p. 166.

¹⁰⁷ 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*, Mi-

ma, la medesima prospettiva era stata autorevolmente avallata, e poi ribadita, dal Consiglio di Stato, sin da un suo primo parere risalente al 1987¹⁰⁸.

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'incapace¹⁰⁹. 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, rinunciare) 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, rappresentato 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, accolta poi in seguito anche dal giudice civile¹¹⁰, la quale poggia sulla constatazione, già evocata nelle precedenti pagine di questo volume, 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 mancante¹¹¹.

lano, FrancoAngeli, 2020, p. 105 ss.; C. COLAPIETRO e F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020, p. 21 ss.

¹⁰⁸ Cons. St., sez. I, 13.3.1987, n. 261/85.

¹⁰⁹ Presso le prefetture, non essendovi a tutt'oggi 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.

¹¹⁰ 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 ribadisce 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.

¹¹¹ L'affermazione del Consiglio di Stato si riferisce alla sfera del diritto pubblico, dove

Il Consiglio di Stato ha inoltre ritenuto che costituisse espressione di un principio generale ancora attuale in materia di cittadinanza 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 anni¹¹², parte delle considerazioni svolte da quel parere del Consiglio di Stato sono state poi messe in disparte con breve e forse tattica motivazione¹¹³, 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 giudice¹¹⁴, amplificato mediaticamente e aval-

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. STANZIONE, *Capacità e minore età nella problematica della persona umana*, Napoli, 1975, p. 250 ss.

¹¹² 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).

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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 naturalizza-

lato 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, l'utile ma ancora parziale risultato della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 10 della legge n. 91 del 1992 in materia di giuramento, nella parte in cui non ne esonerava esplicitamente il soggetto incapace di renderlo¹¹⁵.

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"¹¹⁶. 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 poter 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 discriminazione¹¹⁷.

zione 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».

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Coglie ancora il punto P. ADDIS, *op. cit.*, p. 439 nell'osservare come sarebbe paradossa-

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 giuramento¹¹⁸; e per altro verso nella lesione in sé alla dignità sociale della persona con disabilità la quale, esclusivamente a causa di tale sua condizione, venga 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 potuto 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 ammessa 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 alle istanze in materia di cittadinanza dello straniero incapace di intendere e di volere, dovendosi quindi 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 dell'art. 3 Cost.

le 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».

¹¹⁸ Sul punto A. RAUTI, *La decisione*, cit., p. 392.

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 legge in tal modo a espressione di un principio generale dell'ordinamento¹¹⁹.

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'incapacità giudiziale di agire 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 con disabilità, invero già oggetto di applicazione in anni precedenti da parte del giudice amministrativo¹²⁰, ai sensi del quale gli Stati che ne sono parte, tra cui l'Italia¹²¹, devono assicurare che le persone con disabilità «abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza»¹²²; e

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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.

¹²¹ Legge di ratifica, 3.3.2009 n. 18

¹²² 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 sen-

non siano private della cittadinanza «arbitrariamente o a causa della loro disabilità», dove l'avverbio arbitrariamente costituisce la cifra di un principio d'ordine pubblico antidiscriminatorio estensibile certamente anche all'imposizione del giuramento al soggetto che, pur possedendo i requisiti oggettivi corrispondenti alla norma sull'acquisto della cittadinanza, non sia in grado di compierlo¹²³.

Sulla base di tale principio, diverse altre norme della Convenzione devono essere considerate, proprio per la loro valenza antidiscriminatoria, del tutto 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»¹²⁴.

Quello della Convenzione è dunque a un plesso normativo, espressione di un più complessivo principio di inclusione e di contrasto alla discriminazione, cui occorre rifarsi, aparendo 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».

so 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.

¹²³ Per quanto si tratti di un'annotazione a lato della presente ricerca, merita di essere riportato un interessante spunto offerto da A. RAUTI, *La decisione*, cit., p. 230, il quale, nel leggere l'art. 18, par. 2, riguardante l'acquisto della cittadinanza *iure soli* da parte dei soggetti con disabilità. Nota Rauti come l'avere 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 obbligo – senz'altro condivisibile riguardo, beninteso, alla nascita non casuale ma abbinata alla stabilità della presenza sul territorio.

¹²⁴ 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.

7. Gli orientamenti della giurisprudenza tra le due pronunce additive di incostituzionalità n. 258 del 2017 e n. 25 del 2025

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 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)¹²⁵.

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»¹²⁶.

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, più nello specifico, il caso oggetto del ricorso straordinario, il Consiglio di Stato osserva poi 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» al pari degli altri.

Il Collegio rinviene dunque un difetto di adeguata motivazione del prov-

¹²⁵ 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.

¹²⁶ Cons. St., sez. I, 11.4.2018, n. 309.

vedimento 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».

È questo un passaggio particolarmente efficace, 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 svolta dall'amministrazione nel dare risposta all'istanza ricevuta dal rappresentante legale.

Rendendo centrale ed ineludibile la valutazione di tale interesse, il Consiglio di Stato fornisce la prospettiva da cui guardare e quindi ammettere, più in generale, la legittimazione del rappresentante legale in tutti i casi nei quali deve essere formulata una dichiarazione di volontà in materia di cittadinanza, ponendo 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 consti dalle decisioni pubblicate, non ha più atteso successive soccombenze, disponendo anche, in pendenza di un più recente procedimento davanti al giudice amministrativo, il riesame in autotutela del provvedimento di diniego opposto in un analogo caso¹²⁷, e mutando poi le sue precedenti prassi amministrative al riguardo sino a qualche recente ma ancora minoritario disallineamento prefettizio.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, nella lunghezza di vari decenni, ha dunque continuato a percorrere 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 legale¹²⁸.

¹²⁷ Cfr. Tar Lazio, sez. I-ter, 18.3.2021, sent. n. 3342.

¹²⁸ 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 espres-

Sembra infatti piuttosto ardito, 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.

Gli orientamenti giurisprudenziali di cui si è ora dato conto sembrano trovare un'importante conferma nella già richiamata sentenza n. 25/2025 della Corte Costituzionale, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'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, perché in contrasto con l'art. 3 della Costituzione¹²⁹.

Purtroppo, poiché il giudice rimettente non aveva riferito all'art. 117, bensì all'art. 10 Cost. il dubbio di costituzionalità per contrasto con il disposto dell'art. 18 della Convenzione delle nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, la Consulta ha dichiarato tale questione inammissibile, sottraendosi così alla sua valutazione nel merito. Nel dichiarare il contrasto della norma con l'art. 3 Cost ha però affermato la portata discriminatoria del requisito di conoscenza certificata della lingua nei riguardi di tutte le persone affette da una patologia o una disabilità psichica (oltre che a quelle impedita per ragioni di età o per altre patologie) delegittimando eventuali interpretazioni restrittive che intendessero distinguere la posizione di chi, pur essendo "affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità" conservi comunque un sufficiente grado di capacità di intendere e di volere tale da consentirgli di esercitare da solo i propri diritti da coloro che invece, a causa di una più grave disabilità cognitiva, non abbiano tale capacità e debbano dunque agire per il tramite di un rappresentante che ne amministri gli interessi anche non strettamente patrimoniali.

Un ragionamento che, per la seconda volta, il Giudice delle leggi offre

so, 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».

¹²⁹ Questione sollevata dal Tar Emilia Romagna, Parma, sez. I, 30.5.2024, n. 145.

all'interprete perché lo applichi a tutta la disciplina sull'acquisto della cittadinanza, senza dovere attendere che per ogni frammento di essa che l'amministrazione si ostini a interpretare in contrasto con gli articoli 3 e 117 Cost. sia necessario attendere una pronuncia della Consulta.

CAPITOLO V

IL REQUISITO REDDITUALE E LE PERSONE CON DISABILITÀ NELLE PROCEDURE DI CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA

SOMMARIO: 1. La specificità del dibattito riguardo alle ipotesi di acquisto della cittadinanza per concessione da parte della persona con disabilità. – 2. Requisito reddituale e condizione personale della persona con disabilità. – 3. Lavoro e reddito nella disciplina sull'acquisto della cittadinanza per residenza. – 4. Sulla cittadinanza delle persone con disabilità l'Italia è sempre più sola. – 5. L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9 riguardo al mancato raggiungimento della soglia reddituale. – 6. Itinerari giurisprudenziali riguardo alle risorse economiche diverse dal reddito da lavoro. – 7. Disabilità e reddito del nucleo familiare. – 8. La determinazione del requisito di reddito dello straniero affidatario di minori o di incapaci.

1. La specificità del dibattito riguardo alle ipotesi di acquisto della cittadinanza per concessione da parte della persona con disabilità

Privo di alcun riferimento a qualsivoglia requisito di integrazione culturale, l'art. 9 della legge italiana sulla cittadinanza, differenziandosi rispetto ad altre legislazioni europee, si limita a stabilire che “la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno”.

A tale concisa affermazione segue l'elencazione delle sei ipotesi tassativamente previste di naturalizzazione, prive anch'esse di riferimenti al percorso di integrazione dello straniero, al quale si chiede formalmente solo di avere risieduto per un periodo almeno pari a quello di volta in volta previsto.

Del requisito di integrazione non si fa menzione nemmeno in altre norme, ad eccezione dell'integrazione linguistica, requisito quest'ultimo introdotto ad opera del d.l. n. 113/2018 che l'ha inserito nella legge n. 91 del 1992 dell'art. 9.1.

Quello della naturalizzazione è dunque un procedimento basato, quanto ai criteri di valutazione della domanda, su un dispositivo molto simile a una norma in bianco, come era consueto, in tempi passati, ritrovare nelle leggi sulla cittadinanza dei paesi europei, cui l'effettivo contenuto rimane quindi,

ad oggi, affidato all'amministrazione e alla successiva verifica giurisdizionale¹.

Ed infatti l'assenza di indicazioni normative riguardo al requisito d'integrazione non vuol dire affatto che questa non debba essere valutata ai fini del provvedimento amministrativo di conferimento della cittadinanza, quanto piuttosto che i criteri posti alla base di tale scrutinio sono quelli autonomamente stabiliti dall'Amministrazione ed eventualmente riesaminati dal giudice amministrativo, sia pure limitatamente alla verifica riguardo alla logica e ragionevolezza della motivazione, nell'ambito di un controllo di natura estrinseca e formale, a seguito dell'impugnazione del decreto di diniego².

Ad oggi lo scrutinio in via amministrativa sul grado d'integrazione del richiedente la naturalizzazione trova concreta declinazione, oltre che nella certificazione della conoscenza della lingua italiana almeno al livello B1, nelle seguenti verifiche: il possesso di un'adeguata e stabile soglia di reddito; il sussistere di uno *status illesae dignitatis* morale e civile; nonché l'assenza di preoccupazioni per la sicurezza collettiva derivanti eventualmente anche dall'ambiente familiare e dalle relazioni sociali che caratterizzano il richiedente³.

Il pur lungo risiedere dello straniero in Italia non è quindi considerato dal legislatore alla stregua di un processo temporale usucapivo, tale da collocare l'interesse dell'istante ad ottenere la cittadinanza nella sfera del diritto soggettivo.

¹ In tali termini A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, III, 2017, p. 816 s.: «Il contenuto della disposizione di legge – formulato in termini privi di reale capacità descrittiva e precettiva – viene quindi integrato attraverso la selezione delle condotte, qualità o condizioni individuali che permettono di giustificare la decisione. La fattispecie che descrive i presupposti della decisione non è quindi stabilita esclusivamente dal legislatore, ma viene rielaborata dall'interprete (sia esso funzionario amministrativo o giudice) attraverso un'attività integrativa che attribuisce una determinata portata precettiva della disposizione legale».

² Così Cons. Stato, Sez. VI, sent. 9.11.2011, n.5913. Sul punto cfr. C. PANZERA, *Cittadinanza*, in C. PANZERA e A. RAUTI, *Dizionario degli stranieri*, Napoli, Ed Scientifica, 2020, p. 141

³ Sul punto cfr. B. BAREL, *Cittadinanza*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, p. 460.

Esso si configura invece quale interesse legittimo, dovendo coniugarsi con l'interesse pubblico ad inserire a pieno titolo lo straniero nella comunità nazionale⁴.

Diversamente dalle ipotesi configurabili come diritto soggettivo all'acquisto della cittadinanza (quale ad esempio quella dell'elezione della cittadinanza di cui all'art. 4, co. 2, della legge medesima) ove i requisiti dell'acquisto sono interamente predeterminati dal legislatore, nei casi di acquisto per concessione le caratteristiche personali e "ambientali" del richiedente possono dunque orientare negativamente l'esito della valutazione della domanda a prescindere da una previsione di legge che le stigmatizzi, fermo restando che il discrezionale apprezzamento dell'Amministrazione deve comunque trovare adeguato supporto motivazionale sulla base dei principi ordinamentali.

Proprio a questo riguardo, non v'è dubbio che la condizione personale di disabilità del richiedente o di uno dei suoi familiari, non possa costituire la ragione del diniego della cittadinanza in via concessoria. Ove ciò accada si avrebbe infatti una gravissima violazione del divieto di discriminazione⁵.

Invero, il limite costituito dal divieto di discriminazione diretta delle persone con disabilità è stato ampiamente (e talvolta, forse, retoricamente) ribadito dalla dottrina, senza indurla ad accusarne il legislatore italiano, né a rimproverarne la violazione da parte dell'amministrazione, come se l'assenza nella legge, e nella sua discrezionale attuazione da parte dell'ammini-

⁴Su cui, non senza spunti critici, F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in *Studi sulla questione criminale*, 2014, 1, p. 99 ss. Se questo è lo stato dell'arte nella prospettiva del diritto statuale, va tuttavia dato conto del dibattito, specie tra gli internazionalisti, riguardo all'enucleazione del diritto ad una cittadinanza effettiva, anche muovendo dalla valorizzazione delle situazioni di apolidia di fatto e dall'obbligazione degli stati di favorire l'acquisto della cittadinanza da parte degli apolidi. Sul punto cfr. A. DIONISI-PEYRUSSE, *Essai sur une nouvelle conception de la nationalité*, Paris, De-frénois, 2008, passim. Perplessa al riguardo anche l'analisi di P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in *Federalismi.it*, XX, 2018, p. 1 ss.

⁵Al riguardo cfr. S. MARINAI, B. NASCIBENE, *Naturalizzazione: un problema di definizione*, in *La comunità int.*, 2022, 4, p. 565 ss., i quali, dopo aver ribadito che "i criteri e le procedure stabilite per la naturalizzazione non possono essere tali da comportare discriminazioni, per esempio quelle basate (...) sulla disabilità" osservano come tale divieto trovi ancora palese violazione nelle legislazioni di alcuni paesi non europei, tra cui il Camerun, il cui Codice sulla cittadinanza richiede, "tra i vari requisiti, che il richiedente sia una persona di corpo e mente sani" e Panama, la cui legge consente di "rifiutare la richiesta di naturalizzazione per vari motivi tra i quali anche la «incapacidad física o mental».

strazione, di affermazioni esplicitamente contrarie alla naturalizzazione delle persone con disabilità assicurasse davvero, con parità di *chances*, il loro accesso alla cittadinanza senza che la loro condizione costituisca un ostacolo effettivo, talvolta insormontabile, quale conseguenza dell'applicazione indifferenziata di criteri valutativi dell'integrazione socio-economica cui esse non sono in grado, per cause di forza maggiore, di corrispondere.

In realtà, l'enfasi sul divieto della discriminazione diretta delle persone con disabilità si è accompagnata, sino a tempi recentissimi, ad un consenso di fatto, o almeno alla loro sottovalutazione, riguardo a diverse forme di discriminazione indiretta, le quali, se non fanno esplicitamente della disabilità del richiedente la ragione del diniego, tuttavia pongono ai fini dell'accoglimento della richiesta requisiti che la persona con disabilità, a differenza degli altri richiedenti, non è in grado, senza sua colpa, di possedere in tutto o in parte⁶.

Si collocano in questo alveo pretese in parte già censurate a causa del loro effetto discriminatorio, come nel caso della richiesta del giuramento alla persona incapace di pronunciarlo o di comprenderlo e dell'imposizione di requisiti di lingua e cultura a chi sia impedito nell'apprendimento di essi; ma anche di pretese la cui valenza discriminatoria non è stata ancora del tutto chiarita, come la richiesta di un adeguato reddito da lavoro a chi è inabile all'impiego.

In effetti è solo grazie all'apporto della giurisprudenza e all'intervento della Corte Costituzionale⁷ – non certo alla disponibilità del legislatore, né a

⁶ Un caso già segnalato di discriminazione indiretta per il tramite di un requisito apparentemente neutro è quello del requisito di “buon carattere” presente nella disciplina irlandese sulla naturalizzazione, come segnala C. MURPHY, *Reconciling Sovereignty Claims with Individual Rights? Access to Citizenship after Mallak and Sulaimona*, in *Irish Jurist*, 2013, *New Series*, Vol. 49 p 193 ss.

⁷ Da prima con 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 *Consultaonline*, 2018, II, 439. S. ROSSI, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; G. ARCONZO, *La condizione giuridica delle persone straniere con disabilità. Percorsi di ricerca nella prospettiva delle discriminazioni multiple*, in *Dir.Imm.Citt.*, 2022, 3, 151 ss. Da ultimo con Corte cost., 7.3.2025, n.25, commentata P. TORRETTA, *Cittadinanza e disabilità: è incostituzionale l'obbligo di provare la conoscenza della lingua italiana*, in *Consultaonline*, 28.4.2025, p. 430 ss., nonché L. MARIANTONI, *Limitate capacità di apprendimento linguistico e ottenimento della cittadinanza. La sentenza Corte Cost. n.25/2025*, in *Diritti Comparati*, 2025, post del 2.4.2025.

quella dei vertici amministrativi – se finalmente alcuni decisivi ostacoli alla naturalizzazione delle persone con disabilità sono stati rimossi dal diritto italiano, mentre altri (come ci accingiamo a verificare) sono stati posti in discussione ma non ancora eliminati.

In particolare, pur nell'assenza di norme davvero chiarificatrici, sembra ormai essere ammessa dalla giurisprudenza la legittimazione del rappresentante legale della persona dichiarata incapace a richiedere nell'interesse del rappresentato la concessione della cittadinanza⁸, mentre la Consulta, dopo avere esonerato dal prestare il giuramento di fedeltà altrimenti prescritto dall'art. 10 della legge n. 91 del 1992 le persone non in grado di renderlo⁹, ha di recente imposto, con una sentenza "additiva di garanzia in risposta all'omissione del legislatore"¹⁰, l'esonero dal requisito di conoscenza della lingua italiana, o almeno la facilitazione nello svolgimento dei test di conoscenza, al pari di quanto già previsto nelle discipline sul contratto di soggiorno e sul rilascio del permesso di lungo periodo, a favore delle persone con disabilità, inclusa la disabilità psichica.

Rimane però ancora fortemente ostacolato (benché alcune interessanti decisioni segnalino al riguardo un mutamento in atto negli orientamenti della giurisprudenza¹¹) l'acquisto da parte delle persone con disabilità della cittadinanza per concessione, a causa della loro maggiore difficoltà a riempire il requisito di reddito a tutt'oggi imposto, senza alcuna espressa deroga nei loro riguardi, dalle direttive ministeriali interpretative dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992¹².

⁸ Cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Fragili volontà, dignità sociale e accesso alla cittadinanza*, in *Dir. imm. citt.*, 2024, 4, 1 ss.

⁹ Cfr., ancora, Corte cost., 7.12. 2017, n. 258.

¹⁰ Così P. TORRETTA, *op. cit.*, p. 441 s.

¹¹ Alle decisioni che verranno esaminate a seguire, si aggiunge da ultima Tar Lazio, Roma, Sez. V bis, Sent. 17.7.2025, n. 14091

¹² La ragione invocata a fondamento della centralità, nella prassi, del requisito reddituale risiede nell'esigenza che il nuovo cittadino possieda le risorse per "adempiere ai doveri di solidarietà economica e sociale connessi al rapporto di cittadinanza", espressione questa ricorrente nella giurisprudenza (vedi, ad esempio, Tar Lazio, Sez. II- Quater, sent. 22.11. 2010, n. 33738). Si teme, più esattamente, l'ingresso nello *status civitatis* di persone e famiglie "che non risultano in grado di garantire il sostentamento proprio e della propria famiglia" e che dunque in futuro potrebbero avere necessità di sostegni economici. In tal senso, tra molti altri, Cons. Stato, Sez. I, 27.5.2024, (Adunanza di Sezione 13.12.2023) n. 679. Si potrebbe tuttavia osservare, in senso critico, che, dopo un periodo di residenza spesso ben superiore ai dieci anni gli interessati difficilmente torneranno a vivere nel loro paese d'origine (essendo nel frattempo

2. *Requisito reddituale e condizione personale della persona con disabilità*

Per determinazione ministeriale¹³, il parametro utilizzato in via interpretativa dall'Amministrazione per valutare l'autosufficienza reddituale del soggetto richiedente la cittadinanza è quello indicato dall'art. 3 D.L. 382/1989 (con riferimento alla legislazione vigente in materia di esenzione totale dalla partecipazione alla spesa sanitaria in favore del cittadino italiano titolare di pensione di vecchiaia)¹⁴.

Benché detto parametro non introduca una soglia reddituale particolarmente alta – consentendo tra l'altro una valutazione oggettiva ed uniforme senz'altro preferibile all'arbitrio valutativo¹⁵ – esso risulta tuttavia iniquo non solo nei confronti dei soggetti con disabilità, ma anche nei riguardi di altre categorie svantaggiate, tra cui ad esempio gli anziani e, secondo alcuni, anche i giovani adulti, spesso ancora nell'età della formazione, impossibilitati o comunque seriamente ostacolati nel loro inserimento lavorativo¹⁶.

Va tuttavia dato conto di un orientamento giurisprudenziale, sia pure oggi non più univoco, che non ravvisa alcun carattere discriminatorio nell'applicazione anche nei riguardi delle persone con disabilità dei parametri di adeguatezza del reddito fissati dalla direttiva ministeriale. Così, a fronte della eccezione di illegittimità costituzionale (sollevata in via subordinata da un ricorrente con disabilità) degli artt. 9, co. 2, lett. f), legge 91/1992 e 1, comma 2, lett. a) DPR 572/1993, nella parte in cui impongono al cittadino di paese terzo disabile di dimostrare di disporre individualmente di un reddito da lavoro, il Tar del Lazio ha invece affermato che sulle previsioni da cui si ricava la necessità di un reddito minimo, non sono ravvisabili dubbi, “in vir-

divenuti inespellibili, se non per gravi motivi di sicurezza) pertanto l'eventuale loro stato di bisogno non potrebbe comunque essere ignorato dal welfare pubblico.

¹³ Min. Interno, circ. prot. n. K.60.1 del 5.2. 2007

¹⁴ Parametro corrispondente, al momento, a € 8.263,31 euro, incrementati fino a € 11.362,05 in presenza di coniuge a carico e di ulteriori € 516,00 per ogni figlio a carico.

¹⁵ Per tali ragioni il parametro prescelto ha trovato favore unanime nella giurisprudenza, divisa invece riguardo alle rigidità che caratterizzano la sua concreta applicazione. Si veda, ancora, Cons. Stato, 27.5.2024, n. 679, cit., secondo il quale detto parametro costituisce “una logica e legittima applicazione del superiore principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.”

¹⁶ Sul punto F. BIONDI DAL MONTE, *Cittadinanza e minori stranieri*, in F. MARCELLI (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Napoli, 2013, 251 sottolinea come l'ipotesi di concessione ex art.9, co.1, lett. f) “è ragionevolmente più utilizzabile da persone di una certa età”. Un esito questo meno irragionevole se il legislatore avesse previsto altrove nella legge una fattispecie di acquisto specificamente dedicata ai giovani adulti già legalmente residenti in Italia da minorenni.

tù dei principi di solidarietà che informano la Carta costituzionale” nonché “alla luce del fatto che, in base alla disciplina vigente, il reddito rilevante è quello del nucleo familiare e non necessariamente del singolo”¹⁷. L’effetto discriminatorio del requisito reddituale nei riguardi della persona con disabilità sarebbe dunque scongiurato, secondo tale pronuncia, dalla possibilità che i familiari suppliscano alla sua inidoneità economica con i loro redditi. Affermazioni, queste, accompagnate dall’asserzione riguardo alla inderogabilità del requisito reddituale richiesto dalle determinazioni ministeriali, nemmeno in presenza di un quadro di integrazione del tutto positivo sotto tutti gli altri aspetti.

A rafforzamento di una chiusura netta da parte dell’amministrazione, permane dunque a tutt’oggi un orientamento giurisprudenziale diffuso, anche se non più unanime, esso pure contrario a qualsiasi deroga al requisito reddituale, persino nei riguardi delle persone con disabilità. Il che si può in effetti spiegare con la sopravvalutazione dell’autosufficienza economica quale unico indice rilevante di integrazione nella società¹⁸; e con la contestuale indifferenza riguardo all’eventuale impegno culturale o civico dimostrato dallo straniero nella società.

Un indice, peraltro, non di rado reso ancora più angusto restringendolo al solo reddito da lavoro, raramente ammettendone l’integrazione (ma non la sostituzione) con diritti proprietari o con la titolarità di posizioni di rendita stabile, purché di natura privatistica e dunque non gravante sul welfare pubblico.

Altri indici di inclusione sociale o di responsabilità civica in effetti non vengono valutati dall’Amministrazione se non in negativo, qualora cioè il comportamento o lo stile di vita del richiedente risultino in contrasto con i doveri di solidarietà sociale o con le regole della convivenza civile. Di conseguenza, la circostanza che uno straniero svolga da molti anni un’attività di volontariato oppure diriga la banda musicale del paese di residenza non verrà presumibilmente considerata al fine di compensare l’insufficienza del reddito anche solo per uno dei tre anni precedenti all’istanza o per uno degli anni durante i quali l’interessato sia ancora in attesa della decisione dell’Amministrazione.

¹⁷ Tar Lazio, Sez. I-ter, sent. 28.11.2018, n.11251. L’eccezione di incostituzionalità era stata sollevata dal ricorrente in relazione agli articoli 3 e 32 Cost.

¹⁸ Considerato, con non poca esagerazione, alla stregua di “un principio comune ai diversi ordinamenti giuridici Così, tra le altre, TAR Lazio, sez. V-bis, sent. 4.8.2022, n. 11028; nonché Sez. V-bis, sent. 26.6.2023, n. 10747.

3. Lavoro e reddito nella disciplina sull'acquisto della cittadinanza per residenza

A dover essere criticato non è, a ben vedere, il rilievo attribuito alla capacità reddituale derivante dall'attività lavorativa svolta dal residente straniero, bensì la sua assolutezza e inderogabilità a fronte di situazioni meritevoli di differenziazione.

Detto requisito, in sé considerato, risulta infatti del tutto ragionevole e pienamente sintonico con la Costituzione, il cui primo articolo definisce non a caso l'Italia come una "Repubblica democratica fondata sul lavoro". Così come, su un opposto versante, pare certamente condivisibile la chiusura mantenuta a tutt'oggi dal nostro ordinamento riguardo a modalità di accesso alla cittadinanza fondate *tout court* sul potere economico di investitori o possidenti stranieri, quasi che la cittadinanza possa essere legittimamente comprata mediante lasciti od operazioni finanziarie¹⁹.

Del resto la mancanza delle risorse per mantenersi sul territorio nazionale è prevista dalla legge come possibile causa di revoca del diritto di soggiorno tanto del cittadino di un paese terzo, ancorché regolarmente impiegato (qualora, però, non dimostri di avere acquisito lo status di soggiornante-residente di lungo periodo ai sensi dell'art. 9, d.lgs. n. 286 del 1998²⁰) quanto dello

¹⁹Cfr. Corte giust. UE, 29.4.2025, causa C-181/23, *Commissione c. Malta, che ha dichiarato contraria al diritto dell'Unione europea la legge maltese in materia di concessione della cittadinanza, in quanto corrisposta a seguito di pagamenti o investimenti predeterminati, pur in assenza di un legame effettivo con Malta*, su cui U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla "cittadinanza (di Malta) in vendita"*, in *Riv. contenzioso eur.*, 2025, 2, p.1 ss. Per una serrata critica alla cosiddetta cittadinanza mercatoria cfr., tra gli altri, A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, Ed. scientifica, 2020, 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.*, vol. 64, 2018, 492 ss.; P. MINDUS, E. PRATS, *La cittadinanza a pagamento nell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2018, 246 ss.

²⁰Ai sensi dell'art. 5, co.5, d.lgs. n.286 del 1998 non basta che lo straniero dimostri la sua qualità di lavoratore, occorrendo la sussistenza o la ragionevole certezza di un reddito sufficiente. Sul punto cfr. *Cons. Stato*, sez. III, sent. 22.6.2016, n. 2730. *Non sempre il giudice amministrativo è consapevole degli effetti di consolidamento del soggiorno legale del residente di lungo periodo*. Cfr. infatti Tar Lazio, Sez. V-bis, sent. 14.6. 2022, n. 7888, ove è erroneamente affermato, anche riguardo alla carta di soggiorno (rectius: permesso di soggiorno Ue per residente di lungo periodo) che "si tratta di titoli che possono essere rilasciati e rinnovati solo previa dimostrazione del possesso dei requisiti reddituali espressamente prescritti ex art. 9 e 29 d.lgs n. 286/1996 (sicché il requisito reddituale risulta implicitamente incluso nel requisito della residenza legale)".

stesso cittadino di un altro paese membro dell'Unione Europea, a meno che non dimostri, in quest'ultimo caso, di possedere lo status di lavoratore²¹, o quello di soggiornante permanente²².

Non parrebbe dunque ragionevole, di primo acchito, che a uno straniero abile al lavoro ma privo, o privabile, del diritto di soggiorno in ragione della sua scarsa integrazione possa essere concessa la naturalizzazione per residenza. Tuttavia, va anche precisato che non sempre la mancanza di adeguate risorse determina la perdita del diritto di soggiorno o la mancanza di un titolo per ottenere lo status di regolarità²³. Là dove la pochezza del reddito non comporta la perdita del diritto di soggiorno non si vede, dunque, perché dovrebbe comportare, senza un'adeguata considerazione della fattispecie (in concreto o per classe) l'esclusione sempre e comunque dalla cittadinanza per residenza.

La differenziazione tra situazioni diverse, che indubbiamente caratterizza, nonostante incoerenze e rigidità, la disciplina del soggiorno regolare, dovrebbe quindi trovare adeguato riconoscimento pure in materia di cittadinanza, portando all'introduzione di ragionevoli deroghe al requisito reddituale indicato dalla citata circolare K.60.1.

In particolare, la valutazione degli anni – necessariamente non pochi – vissuti in Italia dal richiedente dovrebbe fare premio sulla sopravvenuta incapacità di lavoro del richiedente, dando opportuno rilievo a fattori come il comportamento tenuto nella lunghezza degli anni precedenti, il contesto familiare, nonché la complessiva situazione patrimoniale dell'interessato e della sua cerchia familiare, ancorché non espressa dal reddito da lavoro.

Non solo il reddito da lavoro, infatti, ma qualsiasi fonte lecita di risorse economiche e beni da cui derivino un tenore di vita adeguato, sebbene non arricchiscano l'erario al pari del prelievo sui redditi da lavoro, nemmeno lo impoveriscono; e contribuiscono comunque a disincentivare l'interessato dal

²¹ Ai sensi del combinato disposto tra l'art.9 e l'art.13 del d.lgs. n. 30 del 2007.

²² Ai sensi dell'art.10 del medesimo d.lgs. n. 30 del 2007.

²³ Si devono considerare in particolare, tra le ragioni del possibile mantenimento del diritto di residenza, il lungo tempo già trascorso nel paese e la possibile prevalenza del diritto alla vita privata o familiare dello straniero. Inoltre il titolare dello status di lungo-soggiornante (cittadino extraUE) o di residente permanente (cittadino europeo) mantiene, a termini di legge, il diritto di residenza ormai acquisito a prescindere dall'esercizio o meno di un'attività lavorativa e dalla disponibilità di un reddito o di capacità patrimoniale.

dedicarsi ad attività illecite che potrebbero altrimenti essere motivate dalla necessità di sostenersi²⁴.

È questo un tema che impatta in termini decisivi sulle aspettative di cittadinanza delle persone straniere con disabilità, ma anche che le trascende, come dimostra il caso, tra molti, della signora Miranda, un'anziana cittadina dominicana sposatasi all'età di ventotto anni con un italiano, da cui avrebbe poi avuto due figli. All'età di sessantaquattro anni, dopo trentasei anni di residenza in Italia assieme al marito e ai figli, la signora Miranda rimane vedova e solo a quel momento decide di chiedere la cittadinanza italiana (che nei primi anni di matrimonio aveva evitato di chiedere come affettuosa prova di disinteressato amore verso il coniuge). Ma la sua richiesta non viene esaminata sul merito dell'effettiva integrazione, in quanto priva di propri redditi da lavoro e dunque non legittimata, secondo la prefettura, a proporre l'istanza.

Il caso ora iconizzato contribuisce a evidenziare come lo stridore delle attuali direttive ministeriali sul requisito di reddito, rispetto a una lettura costituzionalmente orientata dell'art.9 della legge sulla cittadinanza, non provenga dal requisito in sé ma dal modo in cui tale requisito è valutato, oltre che dalla sua irragionevole inderogabilità affermata in via amministrativa.

Non si vede, cioè, perché l'autosufficienza economica, "da elemento rilevante ai fini della valutazione, debba addirittura considerarsi uno dei presupposti fondamentali richiesti al cittadino straniero per ottenere la cittadinanza italiana (...) assumendo un peso così determinante rispetto ad altri possibili indici di integrazione"²⁵.

Dovrebbero inoltre considerarsi le gravi ed estese contraddizioni nelle attuali dinamiche del mercato del lavoro rispetto al dettato dell'art.36 Cost., sicché, a fronte di vite lavorative consistenti, benché non di rado mal retribuite, il diniego motivato dal mancato raggiungimento della soglia reddituale astrattamente richiesta per la naturalizzazione riguardo ai tre anni precedenti alla domanda e alle prospettive di futuro guadagno rischia di apparire come un disconoscimento della dignità stessa del lavoratore, in contraddizione con il primo articolo della Costituzione²⁶.

²⁴Il nesso tra povertà economica e criminalità è anch'esso ricorrente nella giurisprudenza in materia di cittadinanza. Cfr. tra molti Cons. Stato, sez. II, sent. 24.5. 2021, n. 4026; Cons. Stato, Sez. III, sent. 18.5. 2020, n. 3140.

²⁵ Così C. PANZERA, *op. cit.*, 141

²⁶ Rileva l'Osservatorio sugli stranieri dell'Inps (<https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/1059/o/462>, verificato al 2 dicembre 2024) che lo stipendio medio per anno dei lavoratori stranieri impiegati in agricoltura è di circa 9.500 euro, mentre quello dei lavoratori domestici si attesta sui 9.300 euro. A tali medie (che

Andrebbe quindi valorizzato, al fine di un adeguamento della disciplina alla legalità costituzionale, il fortissimo nesso sussistente tra l'art. 1 e l'art. 4, co. 2, della Costituzione, nella parte in cui quest'ultimo richiede al cittadino – dunque non solo al lavoratore – di svolgere, secondo le proprie possibilità, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società²⁷.

La formula “secondo le proprie possibilità” è clausola generale che consentirebbe, se attuata nelle pieghe dell'ordinamento e in particolare nell'ambito della disciplina per l'acquisto della cittadinanza, di valutare non solo l'apporto dato alla società italiana dal lavoratore ma anche quello espresso dalla persona con disabilità, dall'anziano non più in età da lavoro, ecc.

Proprio riguardo a tali soggetti va perciò ribadita sia la necessità di derogare al requisito reddituale sia quella di valutare come essi possano contribuire o abbiano (o non abbiano) contribuito, in relazione alle loro concrete possibilità, al progresso materiale o spirituale della società.

Si inserisce in questa cornice costituzionale, in guisa di specificazione, il riconoscimento di quegli accomodamenti ragionevoli che l'art. 5 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità impone agli Stati che l'hanno ratificata, tra cui l'Italia.

Ma volendo ancor più radicalmente mettere in dubbio la concezione utilitaristica della cittadinanza per concessione (peraltro ristretta ai soli profili contributivi) a partire dalla condizione-limite della persona del tutto non autosufficiente, nonché incapace di discernimento, dovrebbe piuttosto essere affermato il valore sociale in sé costituito dalla fragilità socialmente accudita. Una valorizzazione non del tutto assente, come a breve vedremo, nella giurisprudenza amministrativa più consapevole che postula non l'abbandono ma il ripensamento del concetto dell'interesse pubblico che sta alla base del procedimento di concessione della cittadinanza²⁸.

non consentirebbero comunque la naturalizzazione in presenza anche solo di un familiare a carico) corrispondono ovviamente fasce di reddito più basse egualmente diffuse nei due settori di riferimento.

²⁷Cfr. sul punto A. RAUTI, *La decisione*, cit., 357 ss., il quale sottolinea come il riferimento al lavoro di cui all'art.1 Cost. debba intendersi quale mera sineddoche riassuntiva di un ambito più vasto che include non solo i lavoratori ma le persone; per poi riferire l'art.4, co.2 Cost. a una nozione lata di lavoro opposta all'attitudine anticostituzionale dei *rentiers* (coloro che si adagiano passivamente sulle proprie rendite).

²⁸ Detto interesse pubblico è di frequente rappresentato in modo didascalico, opponendo i fini della società nazionale al “semplice riconoscimento dell'interesse privato di chi si risolve

4. Sulla cittadinanza delle persone con disabilità l'Italia è sempre più sola

Colpisce tra le tralatticie affermazioni della giurisprudenza ad oggi forse ancora maggioritaria, quella secondo cui la scelta del parametro reddituale “da parte dell'amministrazione e della giurisprudenza non ha la finalità di individuare una soglia reddituale che lo straniero deve raggiungere per dimostrare il proprio grado di integrazione nel tessuto socio-economico” e dunque non tiene conto di un comportamento o di una capacità personale, essendo centrato sull'unica preoccupazione “di stabilire il limite minimo entro cui si può ritenere possibile la conduzione di una esistenza dignitosa, tenuto anche conto del numero dei componenti del nucleo familiare. Ciò a prescindere dalla circostanza che il soggetto sia in buona salute, ovvero invalido civile”²⁹.

Emerge da queste motivazioni l'inconsapevole confessione di un criterio in sé discriminatorio poiché, secondo i giudici amministrativi, non si deve tenere in alcun conto la disabilità del richiedente la cittadinanza, dato che la norma non valuta le sue capacità individuali, né i suoi personali sforzi d'integrazione; e nemmeno la circostanza che egli disponga personalmente oppure no di un proprio reddito da lavoro, risultando invece premiata la possidenza di risorse economiche della famiglia cui egli abbia in sorte di appartenere.

Non basta infatti, come invece ritiene la giurisprudenza da ultimo ri-

a chiedere la cittadinanza per comodità di carriera, di professione o di vita”, come di recente rammentato in dottrina attraverso efficaci frammenti della giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. F. MUZZI, *Brevi riflessioni sulla discrezionalità nel procedimento di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e sul ruolo del Giudice Amministrativo quale presidio rispetto ad un corretto esercizio del potere*, in *amministrativ@mente*, 2023, 2, p. 1010 ss.). Ma se è vero che, nel procedimento concessorio, l'amministrazione ha il potere-dovere di esprimere “un giudizio di gradimento, basato su una valutazione della persona dello straniero nelle sue più varie manifestazioni”. Tuttavia è anche vero che tale apprezzamento deve avvenire alla luce di un'assiologia costituzionale. L'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro, ma non sul denaro e sulla selezione biologica.

²⁹Così Tar. Lazio Roma, Sez. V bis, Sent. 24.3.2025, n. 5944 ove si osserva pure a riprova di quanto affermato, che “la costante giurisprudenza della Sezione ammette che la soglia (di reddito) così individuata possa essere raggiunta anche non direttamente dal soggetto richiedente, bensì con l'integrazione dei redditi percepiti dai familiari con esso conviventi (cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. III, n. 8020/2022). In altri termini, dunque, il parametro assunto dall'amministrazione in ordine alla sufficienza reddituale prescinde dalle condizioni personali e soggettive del richiedente la cittadinanza, finanche dalla sua personale ed effettiva capacità di produrre reddito.

chiamata, il riferimento al reddito familiare, anziché a quello personalmente prodotto dalla persona con disabilità (come, tra l'altro, se il reddito familiare non fosse composto anche e in primo luogo dal reddito della persona adulta con disabilità) a eludere il carattere discriminatorio di una disciplina che, per come interpretata, nega ogni rilievo alla condizione di disabilità, sottraendosi al dovere di porre in essere le opportune compensazioni imposte, prima ancora che dalla Convenzione delle Nazioni sui diritti delle persone con disabilità, dall'art. 3 della Costituzione.

Piuttosto, il richiamo al reddito familiare, in mancanza di quello prodotto dal diretto interessato, se per un verso consente l'accesso alla cittadinanza di alcuni tra quelli ai quali altrimenti verrebbe negato, per altro verso introduce un'ulteriore discriminazione a danno delle persone con disabilità prive, non certo per loro colpa, di familiari benestanti.

Il vero è che, a fronte di un'interpretazione consolidatasi nel tempo, i giudici amministrativi dovrebbero (e di ciò in qualche occasione sembrano esserne stati consapevoli) due questioni non più eludibili:

A) Se rifiutando di differenziare la posizione delle persone incolpevolmente inidonee a produrre reddito rispetto alle altre l'amministrazione violi oppure no la "norma in bianco" di cui all'art. 9, della legge n. 91 del 1992, il cui "bianco" non può essere letto senza tenere conto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e, in particolare, degli orientamenti già espressi dalla Corte costituzionale in materia di cittadinanza con le due sentenze n. 258/2017 e n. 25/2025³⁰.

B) Se non disponendo alcuna misura differenziale riguardo alle persone oggettivamente impossibilitate a produrre reddito l'art. 9 della legge n. 91 del 1992 non sia in contrasto con l'art. 3 e con l'art. 117 della Costituzione; contrasto che la Consulta potrebbe risolvere con un'ulteriore pronuncia additiva di garanzia che inserisca nel corpo della norma in bianco una clausola di salvaguardia sul modello di analoghe norme presenti in ordinamenti giuridici a noi particolarmente prossimi.

³⁰ È questa, a mio parere, la conclusione cui già è giunto, sia pure con diversa formulazione, Tar Lazio, n. 14091 del 2025, cit. ove si osserva che "l'utilità e la legittimità del criterio reddituale vengono meno se, come nel caso di specie, l'amministrazione pretende di applicarlo in relazione a soggetti che non versano nelle medesime condizioni (ndr.: della generalità dei lavoratori) e che pertanto non sono equiparabili", ravvisando in ciò il venir meno della conformità dell'azione amministrativa all'art. 97 Cost per contrasto ai valori costituzionali espressi, dagli articoli 2, 3 e 38 Cost. Importante pare anche la sottolineatura dell'obliterazione degli altri elementi dimostrativi dell'integrazione nella società italiana, da valutare con riguardo ad ogni concreta vicenda umana.

In effetti, nella convinzione di interpretare un diritto nazionale pienamente ed unicamente sovrano, nella materia di più gelosa sovranità che uno Stato nazionale possa avere, i giudici non sembrano essersi avveduti della profondità del fossato che tali affermazioni scavano tra l'Italia e l'insieme dei paesi che hanno recepito le direttive della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Convenzione cui non solo la stessa Unione europea – tendenzialmente priva di competenze in materia di cittadinanza nazionale dei paesi membri – ha aderito, ma che ha prodotto nelle legislazioni nazionali dei singoli Stati parti quelle clausole di salvaguardia che l'Italia invece non ha prodotto né al livello delle norme legislative, né a livello regolamentare³¹.

Una pur breve ricognizione di diritto comparato mostra, in effetti, come anche paesi caratterizzati da un approccio severo riguardo ai requisiti richiesti per la naturalizzazione, si siano comunque dotati di tale clausola di salvaguardia.

La Francia, ad esempio, pone come requisito per la naturalizzazione dei residenti di lungo periodo il possesso di risorse stabili e sufficienti, con un'unica ma significativa deroga, a livello legislativo, che non riguarda specificamente le persone con disabilità ma una particolare categoria di persone anziane, essendo previsto dall'art. 21.25 code civil, che allo straniero almeno sessantacinquenne regolarmente residente da almeno venticinque anni, il quale abbia discendenti residenti in Francia, possa essere concessa la cittadinanza anche in assenza dei requisiti di reddito.

Ma, su impulso del Conseil d'Etat³², il divieto di discriminazione nei ri-

³¹ E per la quale, in via ipotetica, potrebbe essere oggetto di una segnalazione al Comitato o.n.u. sui diritti delle persone con disabilità da parte delle persone escluse dalla cittadinanza a causa delle inadempienze alla Convenzione. Si veda, al riguardo, V. BARBA, M.E. TORRES COSTAS, *La funzione del Comitato sui diritti delle persone con disabilità e il suo ruolo nel monitoraggio degli stati parti. Note sul caso italiano*, in *Dir.fam.pers.*, 2025, 1, p. 146 ss. Tuttavia, l'efficacia dei pareri del Comitato rimane limitata nell'ordinamento italiano, già dimostratosi disattento riguardo a pareri che prescrivevano obbligazioni a carico del nostro paese. Pertanto, in mancanza di concreta vincolatività di tali pareri, non vale forse la pena di correre il rischio, insito in ogni azione, di un riscontro eccessivamente cauto.

³² Mediante il progressivo formarsi di una giurisprudenza consapevole dei diritti delle persone con disabilità, le Conseil d'Etat è giunto ad affermare che spetta all'autorità statale determinare se il basso reddito del richiedente la cittadinanza sia "direttamente" collegato alla sua disabilità. Il diniego per insufficienza del reddito non è legittimo, per violazione di legge, se il basso reddito risulta direttamente legato alla disabilità o alla malattia del richiedente. Spetta però al richiedente la dimostrazione che il suo basso reddito è legato al suo stato di sa-

guardi delle persone con disabilità trova più ampia applicazione a livello amministrativo, sia pure interpretando l'impossibilità incolpevole di produrre reddito in modo piuttosto rigoroso. Di qui il formarsi di una giurisprudenza incentrata sulla valutazione dell'adempimento o meno da parte dell'autorità amministrativa dell'obbligo di valutare il nesso tra la disabilità del ricorrente e l'insufficienza delle sue risorse³³. Obbligo che la giurisprudenza ha esteso anche a favore del care-giver familiare il cui adeguato inserimento lavorativo sia stato reso soggettivamente impossibile dalle necessità di accudimento dei familiari con grave disabilità³⁴.

Diversamente dalla Francia, la Germania sin dal 2013 aveva introdotto nella sua legge sulla cittadinanza una clausola di salvaguardia a favore delle persone con disabilità, prevedendo l'esonero, a tutt'oggi vigente, di coloro che ne siano impossibilitati a causa di malattia, d'invalidità o di altre gravi circostanze dall'onere di provvedere al sostentamento proprio e delle persone a loro carico.

Questa disciplina antidiscriminatoria, tutt'ora in vigore, è stata però ristretta dalla novella del 26 marzo 2024, prevedendo che chiunque usufruisca, anche incolpevolmente, di prestazioni sociali non possa accedere alla cosiddetta naturalizzazione ordinaria (a meno di non appartenere alle tre categorie degli stranieri giunti in Germania prima del 1990 e dei loro coniugi; degli occupati full-time per almeno 20 mesi sugli ultimi 24; e dei genitori di almeno un figlio minorenni quando almeno uno dei due lavori full-time).

Permane comunque per le persone con disabilità che usufruiscano di prestazioni sociali l'accesso alle procedure di naturalizzazione per concessione, di cui al § 8 della legge, previste in caso di eccezionale interesse pubblico o situazione di grave pregiudizio personale.

In Spagna la legge n.12 del 24 giugno 2015 ha modificato il Real Decreto Legislativo 1/2013 (Legge sui diritti delle persone con disabilità) disponendo che le persone con disabilità abbiano "pari accesso alla nazionalità spagnola. È nulla qualsiasi norma che provochi discriminazione, diretta o indiretta, nell'accesso delle persone alla cittadinanza per residenza sulla base della loro disabilità. Nelle procedure di acquisizione della cittadinanza spagnola, le persone con disabilità che ne fanno richiesta devono beneficiare del sostegno

lute. Così Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 29/11/2019, 421050, reperibile su <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039434387/>.

³³ Cfr. da ultimo Appel Nantes, 15 aprile 2025, n° 25NT00159, reperibile, assieme a numerosi precedenti in termini, su <https://www.gisti.org/spip.php?article2763>

³⁴ Cfr. Appel Nantes, 16.7.2024 (nel caso di specie si trattava dei due figli della ricorrente, madre single)

e di adeguamenti ragionevoli che consentano l'esercizio effettivo di tale garanzia di uguaglianza". La norma ha così reso illegittimo il diniego della cittadinanza per residenza a causa della mancanza di risorse economiche se adottato senza un'adeguata valutazione del singolo caso in ragione dello sforzo di integrazione proporzionato alle condizioni soggettive del richiedente³⁵.

Al di fuori dell'Unione Europea, ma pienamente inserita nel suo spazio geo-politico e culturale, la Svizzera, pur molto esigente riguardo ai requisiti d'integrazione, prevede tuttavia, all'art. 12 della legge sulla cittadinanza che "Le esigenze relative all'integrazione devono essere valutate tenendo conto della situazione della persona interessata", includendo in tale clausola di salvaguardia sia le persone con disabilità che gli anziani e altre possibili casistiche ai fini di una maggiore modulazione dei requisiti rispetto al singolo caso. La clausola è infatti riferita a tutti gli ambiti dell'integrazione, sintetizzati dal legislatore svizzero nell'adeguata conoscenza di una lingua nazionale (al livello almeno B1 parlato e A2 scritto) nell'integrazione sociale e nella partecipazione alla vita economica o, nel caso degli studenti, scolastica³⁶.

Al riguardo le autorità amministrative competenti – e in particolare la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) – hanno emanato direttive per i Cantoni, in cui si afferma che in caso di disabilità certificata, le autorità devono adottare un approccio flessibile e proporzionato basandosi nel caso di persone con invalidità sulla documentazione da loro esibita.

La prassi dell'amministrazione ha poi dato luogo ad alcuni interventi del Tribunale Federale (DTF) che ha ritenuto discriminatorio un rifiuto della naturalizzazione motivato dalla dipendenza anche economica dall'assistenza sociale di una candidata disabile in quanto confliggente con il divieto di discriminazione³⁷. In altra decisione il Tribunale federale ha anche ritenuto discriminatorio il rifiuto di naturalizzare persone con disabilità mentale a causa della mancanza della capacità di volere la cittadinanza da parte del richiedente³⁸.

³⁵ Disposición final segunda. Modificación del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. Reperibile su <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7045>.

³⁶ Per un commento alle politiche normative sull'integrazione e la cittadinanza in Svizzera cfr. S. KURT, *La gestione dell'integrazione da parte dello Stato: panoramica del modello d'integrazione graduale*, in *Terra Cognita*, 2018, 32: p. 64 ss.

³⁷ DTF 135 I 49 del 16.12. 2008.

³⁸ DTF 139 I 169, del 13.5.2013, reperibile sul sito <https://search.bger.ch>.

5. L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9 riguardo al mancato raggiungimento della soglia reddituale

Pur a fronte di un ben diverso orientamento, ancora prevalente presso le sue corti³⁹, va dato conto di almeno due itinerari interpretativi percorsi dalla giurisprudenza amministrativa, spesso compresenti nelle medesime pronunce ed entrambi collocati nella scia della più volte richiamata sentenza n. 258/2017 della Consulta, cui più di recente è seguita la sentenza n. 25/2025.

Un primo itinerario consiste nell'apprezzare la situazione economica e l'attitudine a produrre reddito della persona con disabilità in modo diverso da come tali elementi sono invece considerati riguardo a soggetti del tutto abili al lavoro⁴⁰.

Un secondo itinerario giunge più radicalmente ad affermare che il requisito reddituale non può essere considerato come imprescindibile, nell'ambito di una valutazione sull'integrazione dello straniero che deve muovere dalla sua concreta condizione personale e dalla multiformità delle diverse modalità di positivo radicamento nella società italiana⁴¹.

³⁹ Tar Lazio, Roma, Sez. V bis, Sent. 21.5.2025, n. 9778, ove si ribadisce il rifiuto di computare nel requisito di reddito la pensione di invalidità perché non deve essere indicata nella dichiarazione dei redditi ed è esente dalle ritenute previdenziali e fiscali. Tar. Lazio Roma, Sez. V bis, Sent. 3.4.2025, n. 6759, secondo cui “la mancanza del requisito minimo indefettibile riguardante il reddito costituisce causa idonea “ex se” a giustificare il diniego, in relazione, non solo al triennio precedente alla richiesta di concessione ma anche riguardo al periodo successivo, sino all'intervenuto acquisto con la prestazione del giuramento (nel caso di specie il richiedente aveva redditi di lavoro di poco al di sotto della soglia e aveva inutilmente chiesto di integrarne il calcolo con l'indennità di accompagnamento per l'invalidità di entrambi i figli. Viene quindi ribadita la massima di diritto secondo cui “a pensione d'invalidità e l'indennità di accompagnamento esulano dalla nozione di “reddito”, in quanto non costituiscono incrementi di ricchezza, ma vanno considerati come emolumenti riconosciuti a titolo meramente compensativo o risarcitorio delle situazioni di disabilità” come affermato da Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 7850/2020. Tar. Lazio Roma, Sez. V bis, Sent. 31.12. 2024, n. 23882, afferma che, anche riguardo alla persona con disabilità, la concessione della cittadinanza non può prescindere dalla produzione di un reddito, che accresca le risorse del Paese stesso sotto il profilo sia produttivo che contributivo.

⁴⁰ Ben riassume entrambi gli itinerari interpretativi Tar Lazio, Sez. I-Ter, sent. 7.7.2020, n. 7846, riguardo al caso di uno straniero affetto da grave disabilità, beneficiario di provvidenze pubbliche e da lungo tempo residente in una casa-famiglia e inserito nell'ambiente sociale e associativo di riferimento di tale struttura.

⁴¹ Particolarmente efficace a questo riguardo Tar Lazio, 14091 del 2025, cit., ove è affermato “che quello reddituale non è l'unico parametro che l'amministrazione deve considerare nel procedimento di concessione della cittadinanza (...) atto ampiamente discrezionale, che

Tra questi due itinerari si colloca, caratterizzandosi per l'approfondita analisi del complessivo ordito normativo, un parere reso nel 2023 dal Consiglio di Stato proprio riguardo alla valutazione delle capacità reddituali della persona disabile, ove ad essere valorizzato non è solo il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, co. 1, Cost. risultando ancor più centrale il successivo comma 2 dell'art. 3, in forza del quale la Repubblica deve porre in essere misure idonee a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà, l'eguaglianza e la partecipazione del soggetto a causa della sua condizione personale o sociale⁴². Su tale direttiva si innesta con efficace valore di specificazione, per il tramite dell'art. 117 Cost. la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità la quale, come abbiamo già osservato, non solo chiede ai Paesi firmatari di assicurare che le persone con disabilità «abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza» al pari degli altri (art. 18) ma impone loro di adottare, in chiave antidiscriminatoria, “provvedimenti appropriati, per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli” (art. 5) nonché «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» (art. 26)⁴³.

L'art. 3, co. 2 Cost. – sottolinea il Consiglio di Stato – si connette inoltre al principio di progressività della tassazione di cui all'art. 53 Cost., sicché l'adempimento dei doveri di solidarietà economica, sociale e civile da richiedere a una persona invalida che chieda di divenire cittadino dovrà essere commisurato alle sue effettive capacità.

Se è vero, dunque, che lo scopo del requisito reddituale nella disciplina della concessione della cittadinanza è quello di assicurarsi, nei limiti del possibile, che il richiedente abbia le risorse per potere un domani adempiere ai

implica accurati apprezzamenti da parte dell'amministrazione sulla personalità e sulla condotta di vita dell'interessato e si esplica in un potere valutativo circa l'avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale sotto i molteplici profili “ Ed è questa complessità di profili che consente al Collegio di superare la mancanza di reddito da lavoro riguardo “alla situazione del ricorrente, che già è stato riconosciuto invalido con totale e permanente inabilità lavorativa al 100%”

⁴²Cons. Stato, Sez. I, parere, 14.11.2023 (adunanza di sezione del 11.10.2023) n. 1443

⁴³ Sulla Convenzione e sulla sua attuazione in Italia cfr. tra gli altri, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020, 47 ss.; M. G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016, in particolare 189 ss.; nonché P. FRANZINA, *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, Padova, 2012, 37 ss.

suoi doveri di contribuzione al welfare e in particolare alla spesa sanitaria nazionale, se ne deduce che al soggetto disabile tale requisito non potrà essere legittimamente richiesto proprio perché esentato, a causa della disabilità, dalla partecipazione alla spesa pubblica ai sensi dell'art. 3, co. 3 del D.L. 382/1989.

Si tratta dunque, secondo il Consiglio di Stato, di prendere atto degli ostacoli all'integrazione sociale associati alle disabilità della persona⁴⁴; ostacoli che i principi costituzionali, le norme internazionali e la stessa legislazione ordinaria impongono infatti di rimuovere mediante l'intervento attivo dello Stato, realizzando in tal modo il principio di eguaglianza e ottemperando al divieto di discriminazione a causa della disabilità, presidiato anche dalla giurisprudenza CEDU⁴⁵.

Particolarmente interessante, nel citato parere, è il rilievo che il Consiglio di Stato attribuisce all'impegno dimostrato dal richiedente nell'acquisire un certo grado di autonomia e di inclusione sociale nei limiti delle sue possibilità, secondo un criterio di esigibilità in concreto.

Ad impossibilia nemo tenetur è, in effetti, il principio di diritto declinato in materia di naturalizzazione anche in altre pronunce, che peraltro rispecchia il precetto di cui all'art. 4 Cost, a termini del quale ogni cittadino deve contribuire al progresso della società "secondo le proprie possibilità".

In una di queste decisioni è nuovamente il Consiglio di Stato a ribadire che "il carattere indicativo (e non rigidamente tassativo)" dei parametri introdotti dalla circolare K.60.1, "impone di attribuire rilievo, nel quadro della natura discrezionale del potere concessorio in discorso, alle circostanze che abbiano potuto ragionevolmente incidere sul raggiungimento della suddetta soglia minima oltre che all'entità del divario tra il reddito percepito e quello necessario".

Nel caso di specie l'appellante aveva documentato un infortunio che ne aveva compromesso la capacità lavorativa determinando una flessione (in quel caso temporanea) nel reddito da lavoro, tale da collocarlo al di sotto della soglia di reddito richiesta, sia pure con uno scarto di non significativa entità⁴⁶.

Ben diversa e sicuramente più emblematica è la fattispecie sapientemente

⁴⁴ Si veda anche l'art.3, co.5, D.lgs. n.286 del 1998, a termini del quale "le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato".

⁴⁵ Corte eur. dir. uomo Sez. I, Sent., 14.2.2019, n. 57433/15, *Narjis c. Italia*.

⁴⁶ Cons. Stato, Sez. III, sent. 24.5.2023, n. 5133.

esaminata dal Tar del Lazio riguardo al diniego, per il mancato raggiungimento della soglia reddituale richiesta, opposto a un soggetto interdetto, del tutto incapace di intendere e di volere a causa di una grave patologia.

Il giudice amministrativo riconosce che il requisito reddituale, non previsto dal legislatore ma determinato dall'amministrazione, ha almeno "il pregio di consentire l'utilizzo di un metro di giudizio uniforme per tutti i richiedenti i quali, è appena il caso di specificarlo, versino nelle medesime condizioni"; ritiene tuttavia che l'utilità e la legittimità del criterio vengano meno se, "come nel caso di specie, l'amministrazione pretende di applicarlo in relazione a soggetti che non versano nelle medesime condizioni e che pertanto non sono equiparabili. Pretendere che un soggetto invalido sottoposto a tutela, con totale e permanente inabilità lavorativa e con necessità di assistenza continua possa e debba esprimere, ai fini della concessione della cittadinanza, una capacità reddituale identica rispetto a quella richiesta allo straniero abile al lavoro e nel pieno delle proprie facoltà fisiche e mentali, si porrebbe in insuperabile contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione, oltre che con la normativa unionale e sovranazionale"⁴⁷.

Pare evidente la piena coincidenza dei ragionamenti svolti nelle richiamate decisioni del giudice amministrativo con quanto verrà di lì a breve affermato, proprio in base al principio *ad impossibilia nemo tenetur*, dalla Corte costituzionale nella più volte richiamata sentenza n. 25 del 2025.

6. *Itinerari giurisprudenziali riguardo alle risorse economiche diverse dal reddito da lavoro*

Come affermato dal Consiglio di Stato, in particolare nel citato parere n. 1443 del 2023, anche la pensione di invalidità andrebbe computata nel calcolo del reddito richiesto ai fini della naturalizzazione⁴⁸. Ciò ad evitare, come pure si è già osservato, che la ridotta capacità lavorativa dell'invalido costituisca fonte di discriminazione, in violazione del principio di eguaglianza, rispetto a coloro che possono produrre senza alcun impedimento fisiopsichico un reddito da lavoro ai fini della concessione della cittadinanza.

⁴⁷ Tar Lazio, Sez.I-Ter, sent. 7.7. 2020, n. 7846.

⁴⁸ In tal senso, sia pure mediante un obiter dictum, anche Tar Lazio, Sez. V-bis, sent. 14.6. 2022, n. 7888, che però ritiene decisivo l'inadempimento dell'onere di allegazione dell'assegno di invalidità nell'ambito del procedimento amministrativo.

Quanto al sopravvenire di un infortunio sul lavoro, questo oltre che costituire una possibile causa di flessione del reddito da lavoro, può dare luogo al riconoscimento di una rendita INAIL, collocando il titolare di tale rendita, ai fini del raggiungimento del requisito di reddito, in una situazione simile ma diversa rispetto al caso del titolare di una pensione di invalidità, dato che tale rendita trova necessariamente titolo in un incidente sul lavoro o in una malattia professionale, significando il prezzo pagato con la propria salute al progresso della società dallo straniero che richiede la cittadinanza.

Pertanto, qualora la soglia di reddito raggiunta risultasse ancora inferiore a quella prevista, nonostante l'assegno INAIL percepito dal richiedente, dovrebbe comunque rilevare a suo favore il contributo di lavoro da lui prestato precedentemente all'infortunio, quale elemento biografico attestante la sua capacità e volontà d'integrazione⁴⁹.

Prescindendo da tali considerazioni – in un caso riguardo al quale il ricorrente aveva comunque dimostrato di raggiungere la soglia reddituale richiesta, cumulando alla rendita INAIL il reddito da lavoro del coniuge – il Tar del Lazio si è però potuto limitare a ritenere illegittima la mancata considerazione delle somme percepite dall'INAIL atteso che non può assumere rilievo “la circostanza che gli importi percepiti siano privi del carattere retributivo, in quanto ciò che appare necessario, ai fini della concessione della cittadinanza, è che il richiedente dimostri di essere in possesso, in modo continuativo, di mezzi di sussistenza idonei ad assicurare a sé medesimo e al proprio nucleo familiare l'autosufficienza economica, anche tenuto conto

⁴⁹ Una non condivisibile applicazione in *malam partem* del principio di rilevanza della biografia del richiedente con disabilità è costituita, nella giurisprudenza elvetica, da Trib. Fed., 1D_3/2017, 7.4. 2017, in *Actualité du droit des étrangers* 2017 I, p. 113 (consultabile su <https://droitpourlapratique.ch/subtheme/loi-federale-sur-lacquisition-et-la-perde-de-la-nationalite-suisse>) che conferma la legittimità del diniego della naturalizzazione a un'immigrata iraniana ormai ottantaquattrenne (quando nel 2013 aveva formulato la propria richiesta) essendo ormai residente in Svizzera dal 2001, quando ne aveva settantadue. Il diniego è motivato dalla insufficiente integrazione della richiedente le cui condizioni di salute, già problematiche, si erano gravemente degradate a seguito di una ospedalizzazione intervenuta nel 2009, con la sostanziale compromissione delle sue capacità di discernimento. Il Tribunale Federale considera però che lo stato di salute dell'interessata, benché già fragile al momento del suo arrivo in Svizzera, non era a quel momento così grave da impedirle un maggiore sforzo di integrazione prima del 2009, ad esempio apprendendo il tedesco, tessendo legami sociali con persone esterne alla sua cerchia familiare e dei concittadini, tanto più che la sua fuga dall'Iran quando già aveva più di settant'anni dimostra di per sé che all'epoca era ancora dotata di un'apprezzabile energia fisica e mentale.

della naturale propensione a deviare del soggetto privo di risorse adeguate per il proprio sostentamento”⁵⁰.

L'ammissibilità delle prestazioni economiche aventi titolo nell'invalidità o nell'incapacità al lavoro del beneficiario, ai fini del computo del reddito, non costituiscono certo il punto di arrivo definitivo del dibattito riguardante il requisito dell'integrazione socio-economica richiesto per la concessione della cittadinanza.

La sicurezza economica del richiedente – soprattutto se si tratta di una persona con disabilità – potrebbe in effetti provenire anche da ulteriori fonti di sostentamento, inclusi i propri risparmi, i quali potrebbero provenire da attività svolte prima dell'infortunio o di altro evento invalidante, ma potrebbero anche provenire dalla stessa pensione percepita e non interamente utilizzata nei suoi ratei mensili, come può accadere, ad esempio, nel caso in cui l'interessato non debba affrontare spese significative per il vitto e l'alloggio.

La soglia di reddito prevista dalle direttive ministeriali dovrebbe dunque essere intesa come un parametro non sempre inderogabile e comunque al quale riferirsi tenendo in conto, a suo favore, la situazione socio-economica più complessiva dell'interessato: il valore di eventuali proprietà; il valore d'uso dell'abitazione di cui l'interessato disponga stabilmente; l'importo di rendite di cui sia creditore nei confronti di operatori economici, incluse quelle di carattere assicurativo; ecc.

Nel considerare l'apporto oppure il peso sul reddito familiare determinati dalla convivenza con un figlio con disabilità – ma lo spunto vale ovviamente in pari modo per qualsiasi altro figlio convivente con il richiedente la cittadinanza – andrebbe inoltre computata la contribuzione periodica al mantenimento assicurata dall'altro genitore non convivente a titolo di contribuzione al suo mantenimento; contribuzione di cui il figlio è un creditore assistito da tutele rafforzate in ragione della particolare funzione assolta dalle obbligazioni alimentari, specie nei casi della separazione della coppia genitoriale o di divorzio.

Riguardo a uno dei casi già richiamati, il giudice amministrativo, premesso che “quello reddituale non è l'unico parametro che l'amministrazione deve considerare nel procedimento di concessione della cittadinanza”, ha ritenuto che ad integrare il requisito in senso lato reddituale allegato dal ricorrente (costituito dai ratei della pensione di invalidità, inferiori all'importo annuale previsto dalla circolare K.60.1) potessero considerarsi sia la consistenza dei risparmi presenti sul conto corrente intestato allo straniero (pari in quel caso a una giacenza di 45.000 euro) sia la “fornitura di vitto e alloggio da parte della comunità di affi-

⁵⁰ Tar Lazio, Sez. V-bis, sent. 26.4.2023, n. 7160.

damento”, elementi questi idonei a dimostrare la buona “integrazione del ricorrente nella realtà sociale di riferimento”⁵¹.

Di particolare interesse, in questa decisione, è poi la valorizzazione da parte del giudice dell’apporto assicurato dall’ente di volontariato, gestore della casa-famiglia presso la quale il ricorrente risultava accolto “vita natural durante”, che i giudici amministrativi parificano implicitamente al mantenimento assicurato dai genitori al figlio maggiorenne con grave disabilità ai sensi dell’art. 337 septies, co. 2, c.c.

Infine, a fronte della specifica condizione personale del ricorrente (sottoposto a tutela perché del tutto incapace di intendere e di volere) la constatazione del collegio riguardo alla buona integrazione di quest’ultimo nella realtà sociale di riferimento si riferisce all’idea, senz’altro da condividere, che l’integrazione delle persone con disabilità non sia data necessariamente dall’esercizio di abilità individuali di socializzazione del singolo, ma possa piuttosto essere determinata dalla capacità di socializzazione della comunità di accoglienza solidale con lui.

7. Disabilità e reddito del nucleo familiare

Non di rado si verifica il caso dello straniero abile al lavoro che abbia a suo carico un familiare con disabilità del quale deve occuparsi, con due problematiche conseguenze: a) che a causa di tale impegno familiare i suoi orari di lavoro e dunque la sua capacità reddituale conoscono una limitazione incolpevole; b) che il reddito da lavoro, per se stesso più che sufficiente in relazione alla persona del solo lavoratore-richiedente, non risulta però adeguato in relazione alla composizione del nucleo familiare, i cui membri, per consolidata giurisprudenza (e sulla base anche degli orientamenti della stessa Amministrazione⁵²) vanno pure computati nel calcolare l’adeguatezza del reddito del richiedente, il quale dovrà risultare altresì adeguato a sostenerne il mantenimento senza potersi attendere contribuzioni reddituali adeguate.

È evidente che se si potessero computare nel reddito familiare anche gli assegni per l’invalidità percepiti dal familiare con disabilità la posizione del richiedente muterebbe significativamente, come pure egli si avvantaggerebbe, sia pure in minor misura, se potesse espungere dal calcolo del reddito

⁵¹ Così, di nuovo, Tar Lazio, Sez. Prima-Ter, 7.7.2020, n. 7846.

⁵² Cfr. Ministero dell’interno, Circ. 5 gennaio 2007, n.prot. K.60.1.

familiare la persona del familiare con disabilità in quanto percettore di rendita o di pensione.

Divenuta l'Italia una società dell'immigrazione ormai matura, non sono pochi tra coloro che chiedono la cittadinanza, quelli che hanno in casa almeno un genitore anziano, titolare di pensione. La pensione di vecchiaia, conseguente ad almeno vent'anni di contributi pagati da e per il lavoratore, deve quindi essere computata quale estensione del reddito da lavoro prodotto dal suo titolare.

Quanto all'assegno sociale, valgono le medesime considerazioni svolte sin qui riguardo alla pensione di invalidità. Ma si tenga comunque in conto che l'obbligazione alimentare a carico del figlio non comporta necessariamente l'accoglienza in casa, sicché quest'ultimo potrebbe, se a ciò disincentivato, optare per il ricorso all'assistenza pubblica residenziale, sia di tipo meramente assistenziale che socio-sanitaria (il cui costo graverebbe in buona parte sul welfare locale oppure, nel secondo caso, totalmente sul servizio sanitario nazionale e dunque sulla sanità regionale⁵³) riuscendo tramite l'istituzionalizzazione del genitore a raggiungere la soglia di reddito utile per l'acquisto della cittadinanza.

La ratio posta a fondamento del meccanismo di cumulo dei redditi complessivamente prodotti all'interno della famiglia, da suddividere poi per ciascuno dei componenti, è riferita dalla menzionata circolare al vincolo di solidarietà che astringe i familiari tra loro conviventi⁵⁴. Occorre tuttavia precisare il significato da attribuire al termine "vincolo" e al termine "familiare".

Se infatti il vincolo di solidarietà viene inteso come mero precipitato del fatto della convivenza potranno essere considerati all'interno del perimetro di applicazione della circolare anche parenti e affini che non sono menzionati

⁵³ Senza oneri di contribuzione per l'assistito e i suoi familiari. Cfr. Cass. 9.11.2016, n. 2276, nonché, più di recente, App. Lecce, Sez. lav, Sent. 1.8.2025, n. 464, in <https://www.osservatoriofamiglia.it>.

⁵⁴ La citata circolare K.60.1 fa in effetti espresso riferimento al "rispetto del concetto di solidarietà familiare cui sono tenuti i membri della famiglia". Il giudice amministrativo ha avuto modo di precisare che qualora la convivenza tra i parenti dia luogo alla coabitazione tra più nuclei familiari, la posizione reddituale del familiare del richiedente la naturalizzazione non può essere scissa da quella dei componenti del suo distinto nucleo familiare, il quale pure va considerato nel calcolo del reddito familiare di cui complessivamente il naturalizzando deve disporre. Così Tar Lazio, Sez. V-bis, sent. 25.10. 2024, n. 18693, riguardo al caso di un ricorrente convivente con moglie, due figli a carico e un terzo figlio a sua volta coniugato e con figlio a carico.

dall'art. 433 c.c. tra coloro che sono reciprocamente tenuti agli alimenti nel caso di bisogno; includendo altri parenti, nonché i familiari di fatto⁵⁵.

Se invece il vincolo di solidarietà è riferito alla sola esistenza di una posizione debitoria potenzialmente esigibile dal creditore, l'elencazione tassativa di cui all'art. 433 c.c. torna ad essere rilevante, derivandone l'esclusione di tutti quei familiari che non vi sono menzionati, ancorché conviventi, dall'ambito di applicazione della riferita circolare, a meno che non si individuino altri titoli giuridicamente efficaci di solidarietà familiare al di fuori dell'art. 433 c.c.⁵⁶

Sembra a chi scrive che questa seconda ipotesi interpretativa sia da preferire ove applicata *in bonam partem*⁵⁷, purché intesa nella sua effettiva ampiezza e, anzi, ipotizzando che la direttiva ministeriale abbia detto *minus quam voluit* con riguardo in particolare alla solidarietà familiare intercorrente in concreto tra genitori e figli, anche se non più conviventi, mediante un sostegno economico stabile. Viceversa, non parrebbe ragionevole onerare il richiedente del raggiungimento di una soglia di reddito misurata sul mantenimento di familiari con lui non più conviventi.

In tal senso si è del resto espresso lo stesso Consiglio di Stato, in favore del ricorrente contro il diniego della naturalizzazione, nonostante la capacità economica dei figli, idonea ad integrare la situazione reddituale del genitore. Il fatto che essi non fossero più conviventi con il padre non costituisce secondo il Consiglio di Stato un ostacolo all'applicazione del meccanismo del cumulo dei redditi ai fini della valutazione del requisito reddituale richiesto

⁵⁵ Essi pure rientranti nella definizione di famiglia anagrafica di cui all'art. 4 del D.P.R. n. 223 del 1989, ove vengono considerati tutti i conviventi "per motivi affettivi o di parentela".

⁵⁶ In tal senso Tar Lazio, Sez. V-bis, sent. 26.4.2023, n. 7160 sottolinea "come il principio di solidarietà costituisca la base dell'obbligo alimentare sancito dall'art. 433 c.c. che è applicabile, ai sensi dell'art. 45, l. 2 gennaio 1995, n. 218, del Reg. CE n. 4/2009 e del richiamato protocollo dell'Aia del 23 novembre 2007 relativo alla legge applicabile alle obbligazioni alimentari, anche agli stranieri residenti in Italia sulla base del criterio della residenza ove non abbiano optato per l'applicazione di una legge diversa".

⁵⁷ Vero è che ad altri fini, come quello dell'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello stato, si fa riferimento per il calcolo del requisito di reddito a qualsiasi familiare risultante convivente all'anagrafe della popolazione residente. Ma in tale caso il legislatore ha ritenuto di dovere considerare la mera realtà fattuale delle risorse cui l'interessato ha la possibilità di fare materialmente ricorso nel momento in cui chiede l'accesso al beneficio (come ribadito da Cass. Pen., Sez. IV, Sent., 8.10.2021, n. 36559). Diversa però è la ratio del requisito reddituale richiesto dalle prassi amministrative ai fini della concessione della cittadinanza, ove non si tratta di fotografare una situazione reddituale contingente bensì una capacità reddituale tanto presente quanto volta al futuro.

per la concessione della cittadinanza, “in quanto il concetto di solidarietà familiare, che qui viene in rilievo, prescinde dal mero ancoraggio del nucleo familiare alla residenza anagrafica”, non senza rilevare che il ricorrente aveva comunque dedotto “di vivere per buona parte dell’anno insieme con i figli” come ospite all’interno dei rispettivi nuclei familiari.

Ma ciò che conta in tal caso, secondo il collegio, è che risulti accertato che il vincolo di solidarietà familiare tra padre e figli si sostanzia “in un effettivo e idoneo contributo di questi alla capacità reddituale del padre, dotato di autonomo, per quanto discontinuo, reddito, in modo da aiutarlo ad attingere la soglia reddituale orientativa di riferimento”⁵⁸.

Altre fattispecie che, senza contraddire la vigenza del criterio determinato dalla circolare per la normalità dei casi, possono essere ascritte a una casistica particolare, non espressamente prevista ma non per questo esclusa, riguardano i conviventi di fatto e i “figli sociali”, intendendo con tale sintagma i figli del coniuge o del partner i quali convivano stabilmente all’indirizzo di residenza della coppia.

Pare senz’altro ragionevole includere nel perimetro della riferita direttiva ministeriale, nonostante la non menzione all’art. 433 c.c., la convivenza di fatto debitamente registrata all’anagrafe che sia riconducibile al tipo legale di cui alla legge n. 76 del 2016, escludendo dunque solo i partner dei quali non risulti la comune residenza con il richiedente la naturalizzazione⁵⁹, comunque essi pure ammissibili al cumulo se la coppia, pur non registrata, ha figli ancora a carico del richiedente⁶⁰.

Quanto ai figli sociali, se non più conviventi con la coppia di fatto essi non sono giuridicamente vincolati a prestazioni di solidarietà familiare nei confronti dello straniero richiedente la naturalizzazione, rimanendo quindi

⁵⁸ Cons. St., III, sent. 25.6.2019, n. 4372.

⁵⁹ In tal senso, T.ar. Lazio Roma, Sez. stralcio, sent. 27.8.2024, n. 15939, ove però il computo nel reddito familiare del convivente di fatto non è stato ammesso a causa dell’omessa iscrizione anagrafica al medesimo indirizzo e della mancanza del contratto scritto di convivenza depositato presso l’anagrafe di comune residenza contenente la regolamentazione dei doveri di reciproca assistenza. Ritiene infatti il giudice amministrativo che non possano essere cumulati i redditi “di un soggetto diverso dal percettore che sia legato a quest’ultimo non già da un rapporto comportante l’obbligo alimentare, ai sensi dell’art.433 c.c., bensì da un legame in ogni momento liberamente disponibile” (e in tal senso, del resto, già il Cons. Stato, sez. I, parere 30.12.2020, n. 2152). Ciò al fine di evitare “facili elusioni della normativa sul reddito minimo per il tramite di strumentali e momentanee costituzioni di nuclei familiari non idonei a giustificare, in caso di legittima separazione, alcun reciproco obbligo giuridico”.

⁶⁰ Tar Liguria, Sez. I, sent. 17.7.2025, n. 864 ha ammesso al cumulo dei redditi quelli di un convivente non registrato, ma padre di due dei tre figli della ricorrente.

fuori dall'indagato perimetro. Diverso è però il caso del figlio sociale convivente con la coppia di fatto, al quale l'art. 315-bis, co. 4, c.c., impone il dovere di "contribuire, in relazione alle proprie capacità, alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia finché convive con essa"⁶¹.

La norma non può infatti, a mio parere, essere interpretata dall'amministrazione discriminando irragionevolmente il figlio convivente con i suoi genitori (tenuto a sostenere la famiglia) rispetto al figlio convivente con il genitore-partner di un nuovo compagno/a, ove si ipotizzasse che detta coppia con lui convivente non costituisca la sua famiglia, sciogliendolo così dal dovere di contribuire alla sostenibilità economica della vita in comune.

La questione, comunque, meriterebbe certamente di essere meglio indagata dalle direttive ministeriali, se non addirittura chiarita a livello normativo, data la polisemia dei termini e la molteplicità delle situazioni, con le conseguenti attuali incertezze sul piano applicativo.

8. La determinazione del requisito di reddito dello straniero affidatario di minori o di incapaci

La prassi amministrativa – e in particolare la citata circolare K.60.1 – non distingue dagli altri membri della famiglia conviventi con il richiedente la cittadinanza la posizione dei familiari originariamente estranei al nucleo familiare che vengano però accolti e assistiti dal richiedente su mandato o su sollecitazione delle autorità competenti per la loro protezione, minori o adulti che siano.

Si pensi, ad esempio, all'affidamento, con conseguente accoglienza in casa, di fratelli minori o di nipoti in stato di bisogno su sollecitazione dei servizi sociali o dell'autorità giudiziaria ai quali il naturalizzando abbia risposto positivamente. Oppure si pensi al caso in cui lo straniero richiedente la naturalizzazione sia stato onerato dell'ufficio di tutore o di amministratore di sostegno di un suo parente dichiarato incapace o sottoposto ad amministrazione di sostegno e lo abbia accolto in casa per poterlo assistere adeguatamente in mancanza di valide alternative.

⁶¹ Come già osservato, tra gli altri, da A. FALZEA, *Il dovere di contribuzione nel regime patrimoniale della famiglia*, in *Riv. dir.civ.*, 1977, I, p. 630 ss., beneficiari dell'obbligo di contribuzione del figlio non sono i soli genitori ma tutti i componenti della famiglia nella quale il figlio-debitore si trova a vivere e finché vi conviva. Sul punto cfr. altresì, M. DOGLIOTTI, *Doveri familiari e obbligazione alimentare*, in *Trattato Cicu-Messineo*, Milano, 1994, p. 77.

Benché le persone in tal modo affidate e accolte non sempre siano tra i familiari inclusi nell'elenco di cui all'art. 433 c.c. (lo sono ad esempio, i fratelli e i nipoti in linea discendente, mentre non lo sono i nipoti in linea collaterale) essi risulteranno comunque iscritti all'anagrafe nel medesimo stato di famiglia, in quanto parenti dell'ospitante.

Sembra però ragionevole ritenere che, a fronte del provvedimento amministrativo o giudiziario con il quale il richiedente è stato incaricato dell'accoglienza di un suo parente in difficoltà, quest'ultimo non debba essere computato nel calcolare la sussistenza del requisito reddituale ai fini della naturalizzazione.

Ciò anche al fine di evitare che, a fronte di un impegno non dovuto per legge⁶², quale l'accoglienza in casa di un parente non facente parte del proprio nucleo familiare, le persone potenzialmente eleggibili dall'autorità competente, evitino di rendersi disponibili per evitare gli effetti pregiudizievoli che da tale disponibilità scaturirebbero nell'ambito del procedimento di naturalizzazione.

Purtroppo, in mancanza di una specifica previsione in tal senso nella citata circolare ministeriale e in conseguenza delle modalità della portalizzazione della procedura di concessione della cittadinanza, l'interessato non avrà modo di rappresentare a suo favore le considerazioni ora svolte se non nel momento in cui dovrà rispondere all'eventuale notifica del preavviso di rigetto della sua domanda, sperando di trovare ascolto.

⁶² Si consideri che anche qualora l'accolto estraneo al nucleo familiare sia un parente compreso nell'elenco dell'art. 433 c.c. (come nel caso dei fratelli) l'obbligo degli alimenti sarebbe subordinato alla previa richiesta a familiari tenuti a provvedervi con precedenza; e dovrebbe in ogni caso essere proporzionato alle possibilità patrimoniali del debitore, senza potere obbligare quest'ultimo all'accoglienza in casa propria. L'assegno periodico eventualmente versato al fratello in stato di bisogno non verrebbe inoltre escluso dall'ammontare del reddito percepito dal debitore-richiedente la cittadinanza, trattandosi comunque di un impiego che presuppone la disponibilità di tale denaro nel suo bilancio familiare.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'indagine sin qui condotta merita forse di essere sottoposta ad alcune valutazioni di sintesi (per quanto, alcune di esse siano state in realtà già anticipate nell'introduzione alla lettura del volume)

Prima fra tutte, la difficoltà, se non la chiusura, del nostro ordinamento (inteso nel suo concreto atteggiarsi per il tramite di tutti i suoi formanti) nei riguardi delle persone con gravi disabilità o sofferenze psichiche, tali da renderle incapaci di gestire o di rivendicare da sé stessi diritti e interessi che pure spetterebbero loro.

È quanto emerge, in particolare, dall'impossibilità (non teorica ma reale) di vedere riconosciuti automaticamente, o almeno celermente, i provvedimenti di protezione adottati all'estero; dalla parziale irrilevanza, non solo teorica, della loro posizione di residenti in Italia nell'applicazione delle norme sulla protezione dei loro interessi; dalla tradizionale, ma non ancora superata, indifferenza, nell'ambito della protezione internazionale, per coloro che non sono in grado di esprimere il proprio bisogno di protezione, o anche solo di rendersene conto.

La condizione di persona con disabilità mal si concilia del resto – ed è questa una seconda valutazione di sintesi – con le politiche d'integrazione a ostacoli (sia pure, questi ultimi, ordinariamente non insuperabili) attuata, con diversa intensità, riguardo alla stabilizzazione dei diritti di soggiorno e, soprattutto, riguardo all'acquisto della cittadinanza.

Qui la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità resta *vox clamantis in deserto*, dando luogo a discriminazioni e alla mancanza, comunque, di quegli accomodamenti ragionevoli che la Convenzione impone allo Stato che vi aderisca.

Addirittura – differenziandosi dai paesi europei a noi più vicini – né il legislatore né gli esecutivi succedutesi sotto ogni colore, hanno mai dedicato un cenno alla questione, preliminare rispetto a ogni altra, della legittimazione a richiedere la cittadinanza in nome e per conto dello straniero che non abbia al riguardo capacità di volere.

Un silenzio, ancor meno giustificato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 258 del 2017, che viene insufficientemente compensato dall'incerto e costoso rimedio giurisprudenziale. Un silenzio che, dati i tempi e le culture più vocianti, non è il peggior male possibile, nel persistere del

quale è stato opportuno, a mio parere, approfondire alcuni presupposti di teoria generale sulla capacità giuridica della persona incapace di intendere e di volere.

Forse alle lacune disciplinari corrisponde una mancanza di consapevolezza sulle implicazioni e sul significato della cittadinanza in senso giuridico nell'oggi. Del resto l'arretratezza delle discipline, in questa materia, sembra potersi spiegare con l'impossibilità di sviluppare e rendere fattiva una riflessione condivisa che a tale consapevolezza porti beneficio, a causa forse dall'ingessatura semplificatoria e appiattente del confronto politico bipolare.

Chi non si conosce, non sa nemmeno riconoscere; e non si cura quindi di distinguere. nella varietà delle soggettività, quelle che meritano regolamentazione ad esse confacenti.

Come è giusto che sia, nei diversi ordinamenti nazionali la naturalizzazione dello straniero residente nel paese presuppone un buon livello di integrazione. Ma la particolarità italiana, a questo riguardo, è consistita nella declinazione di tale presupposto sul solo piano della capacità reddituale, accompagnata al prelievo fiscale e dunque alla contribuzione del naturalizzando al welfare pubblico (con l'unica, recente, eccezione di qualche benestante il cui radicamento temporale in Italia sia accompagnato dalla disponibilità di ricchezze prodotte o possedute all'estero¹).

Solo nel 2018 si è aggiunto (nell'ordinarietà dei casi, opportunamente, e quindi per alcuni inopportuno) l'esplicito riferimento legislativo alla padronanza sia scritta che orale della lingua italiana almeno al livello B1.

Riguardo a entrambi i requisiti ora ricordati l'Italia ha però omesso di considerare le non poche situazioni nelle quali la mancanza o l'insufficienza di tali indici di integrazione siano dovute a cause di forza maggiore.

Benché solo riguardo al più recente requisito di conoscenza della lingua, il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 25 del 2025, sia già intervenuto imponendo l'addizione al testo di legge di una clausola di garanzia a tutela delle persone con disabilità, sulla base del principio secondo cui *ad impossibilia nemo tenetur*, sarebbe illogico non estendere il medesimo principio al requisito del reddito, riguardo al quale il mancato raggiungimento della soglia ri-

¹ Va segnalato che, di recente, TAR Veneto, Sez. III, sent. 27.6.2025, ha ritenuto illegittimo il diniego di concessione della cittadinanza italiana opposto allo straniero soggiornante da più di dieci anni in Italia, motivato dalla mancanza di redditi prodotti e/o tassati nel nostro paese, in quanto il richiedente, titolare del permesso di soggiorno per residenza elettiva, aveva dimostrato di possedere adeguate risorse economiche lecite e documentate, ancorché di provenienza estera. Osserva il collegio che la normativa vigente non richiede che i redditi siano imponibili IRPEF in Italia, ma solo che assicurino l'autosufficienza economica.

chiesta non può essere considerato sintomatico di un difetto di integrazione qualora l'interessato non sia oggettivamente idoneo al lavoro o lo sia in misura significativamente ridotta a causa di una disabilità o di una patologia invalidante.

La sentenza n. 25 ha certamente rafforzato, destinandola ben presto a prevalere, quella giurisprudenza, pur non ancora maggioritaria, che fa propria una nozione meno angusta del requisito di integrazione, il quale non può prescindere, senza divenire discriminatorio, dalle effettive possibilità della persona.

Non solo la disciplina dell'acquisto della cittadinanza, ma più nel complesso le norme dedicate al radicamento dello straniero nel nostro paese, dovrebbero essere improntate e comunque interpretate (nei limiti consentiti dall'art. 12 disp.prel., come inderogabili dal canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata) nel senso della inesigibilità di requisiti o qualità che una persona, nelle condizioni individualmente date, non può possedere, senza che questo sia dovuto ad una scarsa e dunque rimproverabile volontà di integrarsi nella società italiana.

Sottoporre le norme al vaglio del divieto di discriminazione, a tutela delle persone con gravi disabilità, significa sostituire al criterio ispiratore secondo cui "vanno concesse stabilità e cittadinanza solo dopo che si sia dimostrato di volerle e meritarle per mezzo delle proprie performances conformi ai risultati prescritti" un criterio, assiologicamente diverso, secondo il quale vanno rifiutate stabilità e cittadinanza solo a chi, potendo, riguardo alle proprie possibilità, riempire i requisiti prefissati dalla legge, non si è sforzato di farlo.

Obiettivi, o risultati, che peraltro occorrerebbe togliere all'angustia economicista che oggi ne mortifica il senso, valorizzando maggiormente la partecipazione alla comunità.

Se è vero, infatti, che l'Italia è Repubblica fondata sul lavoro (e non sugli interessi, piuttosto volatili, dei proprietari-investitori) pure è vero che l'art.4 della Costituzione non limita ai soli lavoratori la funzione di contribuire al progresso della società, la quale si avvale in modo decisivo della solidarietà espressa al di fuori delle regole del mercato (e dei connessi conflitti di interesse con il bene di tutti) dai suoi cittadini.

Una solidarietà individualmente e collettivamente doverosa, ma secondo, e non oltre, le proprie capacità e dunque nel rispetto del principio, qui più volte evocato, secondo cui *ad impossibilia nemo tenetur*. Basare l'accesso alla cittadinanza esclusivamente e necessariamente sul corrispettivo monetario del lavoro invece che sulla coesione sociale avvicina dunque l'Italia a forme di Stato ben lontane dal disegno costituzionale.

Collana "Diritto e migrazioni"

1. Paolo Benvenuti, Paolo Morozzo della Rocca (a cura di), *Università e studenti stranieri. Un'analisi giuridica dell'accesso all'istruzione superiore in Italia da parte dei cittadini di Paesi terzi*, 2024
2. Daniele Amoroso, Luca Ancis (a cura di), *La gestione del fenomeno migratorio fra mare e terraferma. Una prospettiva multidisciplinare*, 2024
3. Francesca Rondine, *La condizione giuridica dello straniero nelle zone di transito aeroportuali*, 2025

Finito di stampare presso la *Grafica Elettronica* Napoli
nel mese di settembre 2025

Gli istituti di protezione dell'adulto tradirebbero la propria funzione se ne determinassero l'esclusione dalla possibilità di acquisire status oggettivamente vantaggiosi e diritti, in ragione della natura personale degli interessi coinvolti.

Ciò può avvenire sia negando a terzi la legittimazione a compiere attività giuridica nel loro interesse (e pur sempre nel rispetto del loro concreto volere) sia sovrapponendo acriticamente i concetti di incapacità e di disabilità. In tal modo la capacità di autodeterminazione del soggetto, invece di essere sostenuta e valorizzata nella sua fragilità o residualità, viene invece negata nella sua dignità.

Le vulnerabilità delle persone straniere con disabilità psichica o affette da patologie psichiche vengono aggravate dal loro status migratorio ma nel contempo aggravano la loro condizione, giuridica e sociale, di stranieri sin dal loro arrivo alla frontiera, con effetti moltiplicatori dello svantaggio e della discriminazione.

L'indagine ospitata in questo volume si interroga, con approccio intersezionale, sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in alcune delle discipline maggiormente impattanti sulla condizione giuridica dei migranti e dei residenti con cittadinanza straniera, contestualizzandone le direttive nel quadro del diritto civile italiano in materia di protezione degli adulti.

Ne emerge, complessivamente, un profilo assai critico, ma in evoluzione, della normativa e delle prassi nazionali riguardo al riconoscimento dei diritti delle persone straniere con disabilità affermati dalla Convenzione, con particolare riferimento alle procedure riguardanti i permessi di soggiorno; alle norme e alle procedure di riconoscimento, conferma o nomina del rappresentante legale; all'accesso al diritto all'asilo e alla ponderata valutazione del loro diritto al *non refoulement*; alla stabilizzazione dei diritti di residenza legale; nonché, *last but not least*, all'accesso alla cittadinanza.

Paolo Morozzo della Rocca è ordinario di Diritto privato nell'Università per stranieri di Perugia, presso cui dirige il Dipartimento di Scienze Umane e Sociali Internazionali. È autore di diverse monografie e di numerosi saggi scientifici inerenti prevalentemente ai temi del diritto civile, della cittadinanza, delle discipline demografiche (con particolare riguardo al loro impatto sui diritti civili) e del diritto dell'immigrazione. Presso questa collana ha curato, con Marco Benvenuti, il volume "Università e studenti stranieri".

È componente del Comitato editoriale della Rivista "Diritto Immigrazione e Cittadinanza" e socio dell'Accademia Diritto e Migrazioni (ADiM).

in copertina: Raffaello Gambogi, Gli immigranti, 1894

euro 16,00

ISBN 979-12-235-0435-2

