

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sentenza del 2 luglio 2014, n. 6990

02/07/2014 [Giurisprudenza](#)

Concessione della cittadinanza italiana . L'accertamento del diritto dell'interdetto (ovvero della libertà di chiedere la concessione di una cittadinanza diversa da quella di origine), esercitabile tramite il suo legale rappresentante, costituisce non una questione pregiudiziale o incidentale relativa a diritti conoscibile, ex art.8 del C.p.a., da questo Giudice senza efficacia di giudicato, ma (costituisce) l'oggetto principale del giudizio che, per essere definito, richiede, principaliter, la definizione di una questione concernente la capacità di un soggetto privato (ved. art.8 della legge n.1034 del 1971, e, oggi, l'art.8 c. 2 del C.p.a.): e cioè (richiede) la definizione di una questione, ex lege, riservata all'A.g.o.

FATTO

Il sig. Lovato, cittadino italiano, è il tutore del giovane —, giunto in Italia poco dopo la nascita al seguito della madre (oggi deceduta) e dichiarato interdetto con sentenza del Tribunale per i minorenni di CT 38/07 pubblicata il 18.10.2007.

Nell'interesse del giovane, il tutore ha chiesto la concessione della cittadinanza italiana. Detta domanda è stata, però, respinta argomentando che un'istanza intesa al conseguimento di un nuovo status, quale quello di cittadino italiano, richiede una manifestazione consapevole della relativa volontà che (l'interdetto non è, ovviamente, in grado di rendere e) non può essere surrogata (nell'interesse del rappresentato) dal tutore. Avverso detto provvedimento il Lovato – che aveva già:

– inviato all'Amministrazione proprie osservazioni, ex art.10 bis della legge n.241 del 1990, ivi sostenendo: a): che, secondo l'indirizzo di pensiero assunto dal Cons. St. in sede consultiva (parere sez.I^a del 13.3.1987, nr.261/85), l'istanza di concessione della cittadinanza italiana è atto che ammette la rappresentanza; b): che la Convenzione Onu relativa ai diritti delle persone con disabilità, recepita in Italia con legge n.18/2009, accorda ai disabili, fra l'altro, il diritto alla scelta della residenza ed all'acquisto ed al mutamento della cittadinanza; c): che esiste norma (art.17 del d.lgs n.23 del 1948) che, nel nostro Ordinamento, consente all'interdetto di optare, tramite il tutore, per l'acquisto della cittadinanza;

– chiesto l'autorizzazione a presentare la domanda di naturalizzazione al Giudice tutelare competente (ved. all n.2 ricorrente) ;

(avverso detto provvedimento il Lovato) – si è gravato (una volta ottenutane l'autorizzazione) col ricorso in epigrafe affidato a due mezzi di gravame che ribadiscono sostanzialmente le argomentazioni già sviluppate in sede di replica ex art.10 bis citato.

L'intimata amministrazione si è costituita in giudizio per il tramite del Pubblico Patrocinio contestando la strategia difensiva di parte ricorrente.

Nell'udienza camerale del 28.8.2013, la Sezione ha respinto l'istanza di sospensione interinale degli effetti derivanti dal provvedimento gravato con propria Ordinanza (nr.3525/2013) che è stata ribaltata dal Cons. St. con provvedimento (ord. III^a sez. n.4976/2013) che, addebita al decreto ministeriale avversato, “un inammissibile automatismo” in quanto “assume 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” ulteriormente sostenendo “in particolare, che compete all'amministrazione sincerarsi con una

adeguata istruttoria e mediante anche una scrupolosa verifica della documentazione medica relativa allo stato dell'appellante, se il soggetto che richiede alla cittadinanza, per quanto interdetto, abbia espresso, tramite il suo tutore l'effettiva e consapevole volontà di acquisire lo status civitatis...". All'udienza del 10.4.2014 – assente il difensore del ricorrente – il Collegio ha verbalizzato, ai sensi dell'art.73 del C.p.a., che l'adito Tribunale appare difettare di giurisdizione. Quindi la causa è stata trattenuta e spedita in decisione.

DIRITTO

I)- Prima di procedere alla disamina della questione pregiudiziale di cui appresso si dirà, ritiene opportuno il Collegio soffermarsi sulla tematica dell'avviso dell'art.73 C.p.a. che, come in narrativa ricordato, è stato, una volta chiamata la causa e accertata la regolare spedizione dell'avviso d'udienza, reso e debitamente annotato nel relativo verbale.

Al riguardo, difatti, la Sezione ritiene che l'adozione della decisione nel senso della inammissibilità del gravame non sia preclusa dall'assenza in udienza dei difensori delle parti costituite; e ciò in quanto l'art. 73, comma 3, del codice del processo amministrativo, nello stabilire che "... se ritiene di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevata d'ufficio, il giudice la indica in udienza dandone atto a verbale", non prevede la necessaria presenza dei difensori nella sede dibattimentale. E ciò in quanto la ratio della disposizione è quella di offrire ai difensori delle parti, in piena attuazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost., la possibilità di contro dedurre: possibilità alla quale, non presenziando in udienza ovvero in camera di consiglio, il procuratore (che, peraltro, nessuna ragione giustificativa, nel caso di specie, ha addotto) di fatto, rinuncia.

II) – Per quanto riguarda la questione pregiudiziale, concernente l'individuazione del Giudice competente a conoscere della controversia, deve rammentarsi che la Sezione ha già affrontato tematica sia (sostanzialmente) identica (sent. n.4312 del 2013) che simile a quella oggetto del corrente scrutinio (sent. n. 5568 del 2013). Quest'ultima sentenza non è utilmente evocabile con riferimento al caso in trattazione: ivi, difatti, la persona nel cui interesse veniva (non dal tutore, ma) dall'amministratore di sostegno invocata la naturalizzazione italiana non era stata interdetta ma era "non capace"; tant'è che nella decisione è testualmente puntualizzato che" Occorre infatti precisare che la manifestazione di volontà di diventare cittadino italiano costituisce un atto personalissimo e pertanto non surrogabile; nel caso di specie tuttavia la beneficiaria non è stata privata della capacità di agire in quanto nel decreto di nomina dell'amministratore di sostegno non è stato menzionato questo profilo, e pertanto ella – giuridicamente – è in grado di manifestare tale volontà, anche se poi dovrà essere verificato se disponga della capacità naturale per farlo in concreto".

Nell'altra pronuncia – che tratta, ripetesi, questione tanto in fatto quanto in diritto (e cioè in relazione al petitum ed ai profili censori sollevati) – del tutto analoga alla presente, la Sezione ha ritenuto (con decisione che non risulta appellata) che la cognizione della controversia fosse di pertinenza del G.o. E tale indirizzo ritiene, anche alla luce di un approfondimento della tematica de qua, tutt'ora attuale e persuasivo.

Nella narrativa si è dato atto dell'iter argomentativo che è alla base della determinazione ministeriale assunta. L'amministrazione, sostanzialmente, ritiene che la dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana come ogni altra dichiarazione prevista dalla legge sulla cittadinanza, importa il possesso della capacità di agire e non può che essere resa se non dalla persona, trattandosi di cc.dd. diritti personalissimi che non ammettono rappresentanza neanche da parte del tutore: tesi questa che sottende il complementare, e pacifico, postulato secondo il quale al conferimento dello status civitatis italiano è collegata una capacità giuridica speciale propria del cittadino cui è riconosciuta la pienezza dei diritti civili e politici: una capacità alla quale si ricollegano anche doveri che non è territorialmente limitata e cui sono speculari determinati obblighi di fare gravanti sullo Stato comunità (cfr. su tale principio, Cons.St. nn.196 e 1148 del 2005; n.3676 del 2006, n. 2443 del 2010).

E se, per un attimo, ci si astraie, dalla peculiarità del caso di specie – (che merita ogni sensibilità in quanto concerne la situazione di un infelice che è "affetto sin dalla nascita da grave ritardo psicomotorio, crisi convulsive controllate da farmaci e controlli clinici, segni di sofferenza prenatale

con possibile componente genetica...”; ved. sentenza di interdizione sopra citata) – soffermandosi solo sul principio di diritto, 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, ecc.), come peraltro:

– riconosciuto in giurisprudenza (cfr. con riferimento alla cittadinanza Cass.civ. I[^], n.3707 del 2008; sul principio che gli atti personalissimi non siano ricompresi fra quelli di cui il tutore è investito per legge, ved. le sentenze della Sez. 1 della Corte di Cassazione n. 2350 del 21/3/1990, n. 9582/2000 del 21/7/2000, n. 20164 del 12/10/2004, n. 8291 del 20/4/2005, n. 21748 del 16/10/2007; quest'ultima famosa perché ha riguardato il noto caso Englaro);

– riconosciuto anche nella decisione – citata da parte ricorrente – del Trib. civ. di BO 09.1.2009. Ebbene in detta pronuncia (che, peraltro, riguardava il caso di una disabile psichica cui il Tribunale, con sentenza 3.7.2006, n. 1627, aveva respinto l'istanza di interdizione presentata dal P.M. e con separata ordinanza ex art. 418, 3° co., c.p.c. aveva attivato d'ufficio il procedimento per la nomina di amministratore di sostegno) si dà atto che, nel corso dell'esame diretto, condotto dal Tribunale, la ragazza era risultata, almeno in gran parte, incapace di attendere ai propri interessi di natura patrimoniale ed appariva in grado di comprendere le domande più semplici, ma mostrava grande difficoltà nell'eloquio. Più puntualmente la questione del contendere era data dal giuramento di fedeltà “alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato”, che la legge pone quale condizione di efficacia degli effetti del decreto concessorio della cittadinanza (in quel caso rilasciato a favore di quella disabile); ed il Giudice civile, avvalendosi prioritariamente dell'insegnamento di cui al parere della I[^] Sezione del Cons. St. del 13.3.1987 e rilevato che il giuramento non avrebbe avuto valore se prestato da persona neppure consapevole dell'impegno assunto (ossia quello di essere fedele alla Repubblica italiana, di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato) ha dispensato, attraverso un'interpretazione estensiva dell'art.411 cod.civ., l'interessata da tale attività [e non ha certamente autorizzato l'amministratore di sostegno (attesa la natura di atto personalissimo del giuramento di cui trattasi) a renderlo in luogo della persona incapace].

Dunque la tesi dell'amministrazione si traduce, concretamente, nell'affermazione della sussistenza di un'incapacità dell'interdetto (a chiedere la concessione della cittadinanza italiana) e nella sussistenza di analoga incapacità (ovvero nella carenza di legittimazione) del rappresentante a surrogarsi (nel senso sopra richiesto) al rappresentato. L'amministrazione, difatti, lungi dall'istruire l'istanza dell'infermo (accertando e ponderando ogni elemento utile al fine di valutare la sussistenza di un concreto interesse pubblico ad accogliere stabilmente all'interno dello Stato comunità un nuovo componente), l'ha, per le suindicate ragioni, respinta.

Ora, l'atto introduttivo dell'odierno giudizio è implementato in sintonia con i contenuti della determinazione avversata mirando, nell'articolazione di tutti i profili censori, non a confutare detta incapacità del rappresentato (basta leggere la sentenza di interdizione per escludere che detto status sia superabile) ma, a sostenere il diritto soggettivo del disabile a produrre una tal richiesta, a mente: – dell'art.18 della Convenzione recepita dalla legge n.18 del 2009, tramite il proprio tutore nonché: – del principio statuito dal Cons. Stato nel parere sopra richiamato.

Ora, e lo si dice col dovuto rispetto che è dovuto non solo nei confronti delle decisioni ma anche con riguardo ai pareri consultivi del Massimo Consesso, il convincimento manifestato in detto parere che i genitori dell'interdetto possono, quali legali rappresentanti di costui, instare per la concessione della cittadinanza italiana perché, in caso contrario si affermerebbe un'incapacità speciale del rappresentato che necessiterebbe di un “chiaro ed inequivocabile fondamento normativo di cui, per quanto concerne l'acquisto per concessione della cittadinanza italiana, è lungi dall'esserne dimostrata la sussistenza”, sinceramente lascia perplessi.

O la dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana è un atto personalissimo (ed allora non può che valere il diritto vivente, elaborato dalla Suprema corte di cui sopra si è detto: cfr. ancora Cass. civ.I[^], 12.10.2004 n.20164 citata, secondo cui con l'interdizione «viene meno la capacità d'agire e l'interdetto – salvo che non si tratti dei diritti personalissimi – è in tutto rappresentato dal tutore»);

oppure non lo è. Ma se ci si trova di fronte ad un atto personalissimo allora la legittimazione del tutore (e/o del legale rappresentante dell'interdetto) non può rinvenirsi nell'assenza di una norma specifica che, nell'ambito della disciplina relativa alla naturalizzazione italiana, privi il tutore del potere di chiedere la naturalizzazione del rappresentato. Semmai, dovrebbe operare il principio opposto: id est, la naturalizzazione a favore dell'interdetto può essere richiesta in quanto apposita, e preesistente norma, lo consenta. E tanto è quanto accaduto nel periodo post bellico col d.lgs 2.2.1948 n.23 concernente la "Revisione delle opzioni degli alto atesini", dove, per ragioni storiche che è agevole intuire, si consentì ai cittadini italiani che in base alla legge 1241 del 1939 e agli accordi italo-tedeschi del 1939 e degli anni seguenti, avevano optato per la cittadinanza germanica, ma non avevano conseguito il rilascio del certificato di naturalizzazione previsto dalla legge medesima ovvero a coloro che, pur avendo conseguito detto certificato, non avevano trasferito la loro residenza all'estero, di dichiarare di revocare l'opzione per la cittadinanza tedesca e di voler conservare la cittadinanza italiana. Ed è logico che in detta, unica per quanto è dato sapere, circostanza sia stato previsto (art.17) che per l'interdetto la dichiarazione di revoca può essere esercitata dal tutore.

Per quanto riguarda, poi, le indicazioni fornite nell'ordinanza cautelare del Cons. Stato in narrativa richiamata (che compete all'amministrazione sincerarsi con una adeguata istruttoria e mediante anche una scrupolosa verifica della documentazione medica relativa allo stato dell'appellante, se il soggetto che richiede alla cittadinanza, per quanto interdetto, abbia espresso, tramite il suo tutore l'effettiva inconsapevole volontà di acquisire lo status civitatis..."), sia consentito – ancora una volta col dovuto garbo – dissentire quantomeno con riguardo al caso di specie.

L'art.419 cod. civ. prevede, addirittura, l'audizione diretta del Giudice nell'esame dell'interdicendo (consentendogli non di farsi sostituire ma, al più, di farsi assistere da un consulente tecnico); e lo stato di interdizione comporta l'accertamento dell'inesistenza di quello che, un tempo, la dottrina descriveva, con espressione inappuntabile, "mancanza di un lucido intervallo".

Rimane dunque non chiaro quale debba essere, secondo l'avviso del Giudice di appello, quell'amministrazione che attraverso "una adeguata istruttoria e mediante anche una scrupolosa verifica della documentazione medica relativa allo stato dell'appellante", debba, ed in che modo e con quali garanzie, "sincerarsi... se il soggetto che richiede la cittadinanza, per quanto interdetto, abbia espresso, tramite il suo tutore l'effettiva e consapevole volontà di acquisire lo status civitatis...; e cioè debba sincerarsi, nei confronti di una persona "affetta sin dalla nascita da grave ritardo psicomotorio, crisi convulsive controllate da farmaci e controlli clinici, segni di sofferenza prenatale con possibile componente genetica..." di ciò che un Giudice, quale Autorità deputata ex lege, ha già, con sentenza coperta da giudicato, escluso.

Da non confondere poi col caso in trattazione – e lo si precisa solo per ragioni di completezza della presente decisione – è il caso della E.Englaro, perché detto caso ha riguardato persona che, prima di essere ridotta allo stato vegetativo, era stata, per lungo periodo, perfettamente normale (esprimendo, quindi, idee, opinioni, concetti, valutazioni, ecc.).

La sentenza che, dopo diverse e precedenti pronunce, definì il contenzioso fu quella, sopra citata, 16.10.2007, n.21748 che approdò ad una rivisitazione della tradizionale concezione degli atti personalissimi come atti che non possono essere compiuti da altri se non dal diretto interessato ed esorbitano dalla sfera dei poteri spettanti al rappresentante legale, ma nei termini appresso citati: << Assodato che i doveri di cura della persona in capo al tutore si sostanziano nel prestare il consenso informato al trattamento medico avente come destinatario la persona in stato di incapacità, si tratta di stabilire i limiti dell'intervento del rappresentante legale. Tali limiti sono connotati al fatto che la salute è un diritto personalissimo e che – come questa Corte ha precisato nell'ordinanza 20.4.2005, n. 8291 – la libertà di rifiutare le cure "presuppone il ricorso a valutazioni della vita e della morte, che trovano il loro fondamento in concezioni di natura etica o religiosa, e comunque (anche) extragiuridiche, quindi squisitamente soggettive". Ad avviso del Collegio, il carattere personalissimo del diritto alla salute dell'incapace comporta che il riferimento all'istituto della rappresentanza legale non trasferisce sul tutore, il quale è investito di una funzione di diritto privato,

un potere incondizionato di disporre della salute della persona in stato di totale e permanente incoscienza. Nel consentire al trattamento medico o nel dissentire dalla prosecuzione dello stesso sulla persona dell'incapace, la rappresentanza del tutore è sottoposta a un duplice ordine di vincoli: egli deve, innanzitutto, agire nell'esclusivo interesse dell'incapace; e, nella ricerca del best interest, deve decidere non "al posto" dell'incapace né "per" l'incapace, ma "con" l'incapace: quindi, ricostruendo la presunta volontà del paziente incosciente, già adulto prima di cadere in tale stato, tenendo conto dei desideri da lui espressi prima della perdita della coscienza, ovvero inferendo quella volontà dalla sua personalità, dal suo stile di vita, dalle sue inclinazioni, dai suoi valori di riferimento e dalle sue convinzioni etiche, religiose, culturali e filosofiche. L'uno e l'altro vincolo al potere rappresentativo del tutore hanno, come si è visto, un preciso referente normativo: il primo nell'art. 6 della Convenzione di Oviedo, che impone di correlare al benefice direct dell'interessato la scelta terapeutica effettuata dal rappresentante; l'altro nel d.lgs n.211 del 2003, art. 5, ai cui sensi il consenso del rappresentante legale alla sperimentazione clinica deve corrispondere alla, presunta, volontà dell'adulto incapace. Non v'è dubbio che la scelta del tutore deve essere a garanzia del soggetto incapace, e quindi rivolta, oggettivamente, a preservarne e a tutelarne la vita. Ma, al contempo, il tutore non può nemmeno trascurare l'idea di dignità della persona dallo stesso rappresentato manifestata, prima di cadere in stato di incapacità, dinanzi ai problemi della vita e della morte».

Dunque, e ferma restando l'imparagonabilità del caso E. a quello in trattazione, estremamente delicata è l'indagine sulla volontà cui si riferisce la Cassazione, trattandosi poi di stabilire se la soluzione al problema del consenso informato del paziente incapace sia la stessa nell'interdizione e nell'amministrazione di sostegno; se l'interdetto o il beneficiario affetto da disabilità psichica o grave compromissione della sfera cognitiva e volitiva possa esprimere una volontà residua; di quali margini di autonomia disponga il tutore o l'amministratore di sostegno; quale ruolo svolga il giudice tutelare (istruzione, autorizzazione, controllo); se un'autorizzazione sia sempre necessaria in caso di interdizione e a quale organo (g.t. o tribunale in composizione collegiale) il tutore, in ipotesi, debba chiederla.

Dunque, nel caso di specie, l'accertamento del diritto dell'interdetto (ovvero della libertà di chiedere la concessione di una cittadinanza diversa da quella di origine), esercitabile tramite il suo legale rappresentante, costituisce non una questione pregiudiziale o incidentale relativa a diritti conoscibile, ex art.8 del C.p.a., da questo Giudice senza efficacia di giudicato, ma (costituisce) l'oggetto principale del giudizio che, per essere definito, richiede, principaliter, la definizione di una questione concernente la capacità di un soggetto privato (ved. art.8 della legge n.1034 del 1971, e, oggi, l'art.8 c. 2 del C.p.a.): e cioè (richiede) la definizione di una questione, ex lege, riservata all'A.g.o.

Segue a tanto che il ricorso deve, per difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale, essere dichiarato inammissibile.

Le spese di lite, sussistendo le ragioni di cui agli artt. 26 C.p.a. e 92 c.2 del C.p.c, possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), come da motivazione, dichiara inammissibile, per difetto di giurisdizione, il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 02/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)