

L'imposizione del giuramento all'aspirante cittadino disabile come forma di “emarginazione sociale”.

Fonte: **Diritto di Famiglia e delle Persone (II)**, fasc.3, 2018, pag. 793

Nota a: **Corte Costituzionale** , 07 dicembre 2017, n.258

Autori: **Linda Zullo**

Sommario: 1. Fatto e diritto — 2. Il rifiuto dell'interpretazione analogica — 3. Il contrasto con i parametri costituzionali e sovranazionali — 4. La linea dell'integrazione sociale — 5. Conclusioni.

1. Con la sentenza n. 258 del 2017, la Corte Costituzionale ha fornito la soluzione ad un quesito di non poco conto: qual è la risposta dell'ordinamento a fronte di una persona che, a causa dell'infermità mentale che l'affligge, non sia in grado di prestare il prescritto giuramento indispensabile per ottenere la cittadinanza?

In base al dato normativo, l'art. 9, comma 1, della legge 91 del 1992 (1), prevede che la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministero dell'interno, allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica. Al contempo l'art. 10 della medesima legge dispone che *“il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato”*, mentre l'art. 23, comma 1, della legge n. 91 del 1992, chiarisce che *“le dichiarazioni per l'acquisto della cittadinanza e la prestazione del giuramento previste dalla presente legge, sono rese all'ufficiale dello stato civile del comune dove il dichiarante risiede, o intende stabilire la propria residenza, ovvero in caso di residenza all'estero, davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza”* (2).

Dal contesto normativo delineato, emerge come il giuramento (3) sia impegno morale e dichiarazione di adesione consapevole alla comunità statale, quale luogo di esercizio di diritti e adempimento di doveri. È un atto personalissimo (4), cosicché la scelta del legislatore di riversare sul singolo individuo la responsabilità di fattispecie acquisitive della cittadinanza appare inopportuna, in quanto ignora le conseguenze che produce nei casi di fragilità psichica o mentale del soggetto vulnerabile interessato.

Nel caso di specie, il Giudice Tutelare del tribunale di Modena è stato chiamato a decidere sull'istanza di un amministratore di sostegno nonché padre di una ragazza che, pur soddisfacendo tutte le condizioni per essere cittadina italiana, non era in grado di prestare il giuramento in quanto affetta da *“epilessia parziale con secondaria generalizzazione e associato ritardo mentale grave in pachigiria focale”*. Il padre, dopo aver precisato che la ragazza non sa né leggere né scrivere, chiedeva di trascrivere comunque il decreto di concessione della cittadinanza nei registri di stato civile.

Il Giudice adito, ha sospeso il procedimento in corso e ha trasmesso gli atti alla Corte Costituzionale, affinché si pronunciasse sulla legittimità della legislazione in materia, ritenendola lesiva dei principi fondamentali di inviolabilità dei diritti dell'uomo (art. 2 Cost.) e di uguaglianza (art. 3 Cost.), a causa della disparità di trattamento ai danni dei cittadini affetti da disabilità e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo *status civitatis*.

2. Il giudice emiliano non si è conformato ai precedenti giurisprudenziali in materia: in un caso analogo il Tribunale di Bologna (5) ha affermato la legittimazione dell'amministratore di sostegno a proporre istanza per l'incapace applicando ai sensi dell'art. 411 c.c., l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato (6) in sede consultiva. L'anno successivo, il Tribunale di Mantova, disponeva che *“se l'istanza di naturalizzazione presentata dal tutore-genitore nell'interesse dell'interdetto verrà accolta, non si dovrà procedere a giuramento”* (7).

Ancora, il TAR Lazio (8) ha ritenuto ammissibile l'istanza di concessione della cittadinanza presentata dall'amministratrice di sostegno in nome e per conto della beneficiaria, constatando come il decreto di nomina dell'amministratrice di sostegno emesso dal giudice tutelare, la autorizzasse *“a gestire i rapporti con ogni amministrazione pubblica o privata, per promuovere la cura e i diritti della beneficiaria”*. Secondo il giudice amministrativo, *“considerato che le istanze di riconoscimento della cittadinanza non possono che essere presentate per iscritto, questo può essere considerato un adempimento formale inerente ai rapporti con una pubblica amministrazione”*.

La decisione relativa alla legittimazione dell'amministratore di sostegno a proporre

istanza di concessione della cittadinanza in nome e per conto del beneficiario si iscrive in una serie di pronunce giurisprudenziali tese a definire l'estensione dei poteri della figura istituita ad opera della legge l. 9 gennaio 2004 n. 6 (9). Tale orientamento si fonda sul rilievo per il quale il potere- dovere di cura della persona del beneficiario in capo all'amministratore di sostegno, debba essere riconosciuto a mente di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 405 c.c. (che prevede, tra i provvedimenti urgenti da assumere nell'interesse della persona interessata, quelli relativi alla sua "cura"), al comma 5 n. 6, del medesimo articolo (ove si prescrive l'obbligo, per l'amministratore di sostegno, di riferire periodicamente al giudice tutelare circa le "condizioni di vita personale e sociale" del beneficiario), ed all'art. 408 c.c. (che stabilisce che la scelta dell'amministratore avvenga "con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi del beneficiario"). Inoltre, sin dalla sua introduzione, la giurisprudenza di legittimità ha evidenziato la "*capacità di tale strumento di adeguarsi alle esigenze del soggetto disabile in relazione alla sua flessibilità*" (10) potendosi definire come un istituto antropocentrico, che non implica l'amputazione indiscriminata delle facoltà del beneficiario, ma ne sacrifica nella minor misura possibile la capacità d'agire, è "un vestito su misura" per il disabile, che garantisce protezione personalizzata alla persona (11).

Tuttavia, le soluzioni interpretative proposte sia di tipo analogico che sistematico, sono state ritenute dal giudice modenese piuttosto fragili, poiché quando ci si trova di fronte ad un atto personalissimo, la legittimazione del tutore non può rinvenirsi — come sostenuto dal Consiglio di Stato — 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. Non solo, a parere del giudice *a quo*, l'art. 411 c.c. (12) ammette l'estensione all'amministrazione di sostegno di istituti disciplinati espressamente dalla legge, non di "*atti amministrativi, come i pareri espressi dal Consiglio di Stato*" (13).

3. Il giudice rimettente, ha sostenuto piuttosto l'esistenza di una "*lacuna normativa*" (14), o meglio "*un contrasto del tessuto normativo rispetto ai parametri costituzionali*", ipotizzando l'illegittimità costituzionale della normativa in materia (art. 10 l. 91/1992), nella parte in cui non prevede deroghe all'obbligo della prestazione del giuramento, quale condizione per l'acquisizione della cittadinanza italiana, in presenza di "*condizioni personali di infermità mentale in cui versò il futuro*

cittadino, impeditivo del compimento dell'atto formale in discorso" (15). In particolare secondo il giudice rimettente, la norma censurata contrasterebbe con l'art. 2 Cost., in quanto impedire al disabile psichico l'acquisizione di un diritto fondamentale, quale sarebbe lo *status* di cittadino, significherebbe non garantire tale diritto, escludendo l'infermo di mente dalla collettività in cui è nato e si è formato, "solo a causa dell'impedimento determinato dalla sua condizione psichica di natura personale".

La disposizione impugnata, violerebbe poi l'art. 3, comma 2 Cost.: l'impossibilità di prestare giuramento costituirebbe, infatti, un significativo "ostacolo" che impedirebbe, di fatto, la piena libertà ed uguaglianza del disabile affetto da infermità psichica: sussisterebbe, quindi, una disparità di trattamento tra individui sani, in grado di prestare giuramento, e quanti sani non siano affetti da disabilità e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo *status civitatis*.

La norma censurata si porrebbe in contrasto anche con la disciplina internazionale e sovranazionale ed, in particolare, con l'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone disabili (16), ratificata e resa esecutiva con la l. n. 18/2009, nonché con gli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

La Corte Costituzionale, superate rapidamente le questioni procedurali (17), dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 2,3 comma 2 Cost., rilevando come l'acquisizione dello *status* di cittadino risulti irragionevolmente interdetta nel caso in cui la persona, a causa di una grave disabilità psichica, non sia in grado di prestare il giuramento di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

Il giudice costituzionale muove dall'art. 54, comma 1 Cost., che imponendo al cittadino il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, trova concreta espressione, per lo straniero, nella prestazione del giuramento, manifestazione solenne di adesione ai valori repubblicani. Si ribadisce la natura del giuramento quale atto personale, che attiene direttamente al diritto costituzionale, in ragione dei valori incorporati nella sua prestazione. In quanto tale,

non può essere reso da un rappresentante legale in sostituzione dell'interessato, secondo le norme del codice civile. Pertanto, esclusa la possibilità di percorrere un'interpretazione costituzionalmente orientata (18), la Corte con la pronuncia in commento, fornisce una lettura congiunta dell'art. 2 Cost. (a norma del quale la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo) e dell'art. 3 Cost. che, a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di uguaglianza a prescindere dalle "condizioni personali", affidando altresì alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona (19). Fra le condizioni personali che limitano la "pari dignità sociale", si colloca indubbiamente la condizione di disabilità, tutelata dall'art. 38 Cost. che riconosce al primo comma il diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro, mentre al terzo comma riconosce agli "inabili" e ai "minorati" il diritto all'educazione e alla formazione professionale. Questi principi sono stati attuati dalla legge n.104/1992 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili) (20), che disegna il fondamentale quadro normativo in materia di disabilità, volto non solo a prestare assistenza, ma anche a favorire l'integrazione sociale del disabile. Tale disciplina, perseguendo l'obiettivo dell'inclusione, ha segnato un radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività: le condizioni invalidanti sono ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la "massima autonomia possibile" del disabile ed il pieno esercizio dei diritti fondamentali (21).

5. È nel solco di questa impostazione valoriale che il giudice costituzionale giunge a pronunciare una sentenza "additiva di regola", con la quale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non esonera dal giuramento il disabile incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave ed accertata disabilità (22). La Corte precisa che l'esonero dal giuramento non sarà automatico, ma richiederà un'indagine sul tipo di incapacità, rilevando a tal fine l'impossibilità materiale di compiere l'atto in ragione di una grave patologia, non rilevando la precipua condizione giuridica in cui versa il disabile (23).

La pronuncia si inserisce entro una parabola innovativa circa la considerazione della persona malata che trova il suo richiamo fondazionale nella Carta costituzionale in cui sono presenti valori e principi personalistici quali quello di

dignità, eguaglianza e tutela dei diritti inviolabili dell'uomo.

Emerge in particolare, come l'attenzione integrale della personalità, prevalga sui rigidi schemi codicistici e formali, per cui il giuramento "impossibile" per il disabile è una forma di emarginazione sociale che *"irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza ad una comunità nazionale"*.

Note:

(1) Per un commento approfondito alla legge 91/1992, v. D. Memmo, *Cittadini e stranieri nel diritto privato della modernità*, Torino, 2012.

(2) Contestualmente, l'art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 572 del 1993, prevede che "il giuramento di cui all'art. 10 della legge deve essere prestato entro sei mesi dalla notifica all'intestatario del decreto di cui agli artt. 7 e 9 della legge" e l'art. 25, comma 1, del d.P.R. n. 396/2000, stabilisce che "l'ufficiale dello stato civile non può trascrivere il decreto di concessione della cittadinanza se prima non è stato prestato il giuramento prescritto dall'articolo 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91". Infine, l'art. 27 del d.P.R. n. 396/2000, prevede che "l'acquisto della cittadinanza italiana ha effetto dal giorno successivo a quello in cui è stato prestato il giuramento, ai sensi di quanto disposto dagli articoli 10 e 15 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, anche quando la trascrizione del decreto di concessione avviene in data posteriore".

(3) P. Grossi, *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 154: "l'istituto si spiega storicamente come una misura di maggior cautela ispirata al tradizionale sospetto che l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione ha sempre suscitato", v. anche G. Lombardi, *Giuramento (dir. Pubbl.)*, in *Nss. dig. it.*, VII, Utet, Torino, 1961, 956 ss., secondo cui il giuramento "non è più che la forma rafforzata di una promessa, una solennità supplementare destinata indubbiamente a far riflettere il giurante sulla gravità dell'atto che sta compiendo, ma che giuridicamente non lo modifica e nulla vi aggiunge".

(4) P. Vercellone, *Personalità (diritti della)*, in *Nss. dig. it.*, XII, Utet, Torino, 1965, 1087, secondo cui i caratteri comuni alla categoria dei diritti personalissimi sarebbero l'immediata e diretta inerenza alla persona dell'interesse tutelato, tale che la violazione del diritto si risolve in un'aggressione alla persona diretta ed immediata, e l'assolutezza del diritto. L'ordinamento a tal proposito, prevede espressi divieti di compimento da parte di terzi in tema di atti personalissimi con

esclusivo riferimento a taluni atti giuridici quali il matrimonio (art. 85 c.c.), il testamento (art. 591 c.c.), la donazione (art. 774 c.c.), la confessione (art. 2731 c.c.), il giuramento (art. 2737 c.c.).

(5) Trib. Bologna decr. 9 gennaio 2009, in Fam. pers. succ., 2009, 664 ss. Per un commento approfondito, P. Morozzo della Rocca, Disabilità e capacità di volere nelle procedure di acquisto della cittadinanza, in Fam. dir., 2014, 11, 1056 ss.

(6) Cons. St., sez. I, parere 13 marzo 1987, n. 261/85, “quando si verte in materia di rappresentanza necessaria, negare la legittimazione del rappresentante significa affermare la sussistenza di un'incapacità giuridica speciale in capo al rappresentato”, la quale, considerata ex se, per meritare accoglimento, dovrebbe necessariamente ancorarsi ad un “chiaro ed inequivocabile fondamento normativo”, di cui nel caso in questione non si rinveniva l'esistenza.

(7) Trib. Mantova 2 febbraio 2010.

(8) Tar Lazio, Sez. II-quater, sentenza 4 giugno 2013 n 5568; v. I. Sforza, Cittadinanza e disabilità: giurisprudenza e dottrina a confronto, in Cultura giuridica e diritto vivente, 1, 2014.

(9) Cfr. Trib. Modena sent. 26 ottobre 2007, con cui si è riconosciuta la legittimità della domanda di divorzio presentata dall'amministratore di sostegno in nome e per conto del beneficiario, Trib. Modena decreto del 5 novembre 2008, ha conferito potere all'ads al rifiuto di prestare consenso a trattamenti sanitari cui l'interessato avesse preventivamente dichiarato di non voler essere sottoposto, v. R. Masoni, Il contributo di Guido Stanzani all'amministrazione di sostegno, in questa Rivista, 1, 2013.

(10) Cfr. Cass., sez. I, 12 giugno 2006 n. 13584; v. A.M. Pedron, La Cassazione si pronuncia: actio finium regundorum tra amministrazione di sostegno, interdizione, inabilitazione e necessità di difesa tecnica, in Riv. notariato, 2, 2007, 502.

(11) R. Masoni, Un decennio di amministrazione di sostegno: nuove esigenze, nuove risposte”, in questa Rivista, 3/ 2014, 1127.

(12) L'art. 411 c.c., “Norme applicabili all'amministrazione di sostegno”, stabilisce al comma 4 che: “Il giudice tutelare, nel provvedimento con il quale nomina l'amministratore di sostegno, o successivamente, può disporre che determinati effetti, limitazioni o decadenze, previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato, si estendano al beneficiario dell'amministrazione di sostegno, avuto riguardo all'interesse del medesimo ed a quello tutelato dalle predette disposizioni. Il provvedimento è assunto con decreto motivato a seguito di ricorso che può essere presentato anche da beneficiario direttamente”. Sul tema delle norme

applicabili all'amministrazione di sostegno, v. R. Masoni, *Il giudice tutelare, le competenze su minori e disabili*, Milano, 2018, 555 ss.

(13) Trib. Modena ord. 6 dicembre 2016.

(14) Secondo R. Guastini, *Defettibilità, lacune assiologiche, e interpretazione*, in *Revus*, 2010, è la situazione in cui una certa fattispecie è sì disciplinata da una norma, ma — secondo l'opinione dell'interprete — è disciplinata in modo “assiologicamente inadeguato poiché il legislatore non ha tenuto conto di una distinzione di cui avrebbe dovuto tener conto”. Si suppone che il legislatore così abbia deciso poiché non ha preso in considerazione la distinzione in questione: ma “se l'avesse presa in considerazione, avrebbe dettato una disciplina differente” per la fattispecie di cui si tratta, ciò che manca è una norma differenziatrice.

(15) Trib. Modena ord. 6 dicembre 2016.

(16) L'art. 18 della Convenzione ONU per i diritti delle persone disabili, dispone che: “Il diritto alla cittadinanza non può essere negato e, dunque, i disabili hanno il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non possono essere privati della stessa arbitrariamente o a causa della loro disabilità”. Lo scopo della Convenzione è quello di indurre gli stati firmatari a rimuovere qualunque tipo di barriera che possa ostacolare la piena partecipazione dei disabili alla società, in condizioni di eguaglianza con gli altri.

(17) Si ribadisce la legittimazione del giudice tutelare, nei procedimenti di volontaria giurisdizione, concernenti l'amministrazione di sostegno, a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (Corte cost. n. 440/2005), dall'altro, si dichiara l'inammissibilità della questione concernente gli artt. 7, comma 2, del d.P.R. n. 572 del 1993 e 25, comma 2, del d.P.R. n. 396/2000, avendo ad oggetto disposizioni di rango regolamentare, prive di forza di legge, sottratte, quindi, al sindacato di legittimità di questa Corte.

(18) Corte cost. n. 36/2016, laddove tale interpretazione sia incompatibile con il tenore letterale della disposizione, ovvero quando non sia in grado di “trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale”.

(19) Corte cost. n. 120/1967; Corte cost. n. 432/2005, Sul concetto di “persona” in riferimento all'art. 3 Cost., la Corte Costituzionale ha chiarito già in passato, che sebbene esso si riferisca espressamente ai soli cittadini, la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero quando si tratta di rispettare diritti fondamentali, ancor più quando, come nel caso di specie, si tratta di uno straniero al quale sia stata concessa la cittadinanza e che deve solo adempiere una

condizione per l'acquisto della stessa. Si è in particolare sostenuto che: “Il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo: così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza — o, all'inverso ne sia privo — purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti.” V. T. Groppi, I diritti fondamentali non hanno confini, in *Dir. giust.*, 4, 2006, 90.

(20) Sul tema, I diritti delle persone disabili, in *Trattato di Biodiritto, Il governo del corpo*, 170 ss, diretto da S. Rodotà, P. Zatti, Giuffrè, 2011; G. Arconzo, La normativa a tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in M. D'Amico, G. Arconzo (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104/1992*, Milano, 2013, 17 ss.

(21) R. Masoni, La protezione giuridica dell'infermo di mente, in questa *Rivista*, 1, 2016, 399, rispetto all'evoluzione della condizione giuridica dell'infermo di mente afferma che: “Negli ultimi trent'anni si sarebbe attuata una rivoluzione culturale, per effetto della quale il disabile psichico da soggetto bandito dalla società in quanto tenuto custodito in struttura, è divenuto protagonista del mondo del diritto e delle aule di giustizia, divenendo soggetto di diritto ad ogni effetto”.

(22) Trib. Modena 12 gennaio 2018, primo provvedimento applicativo della pronuncia in commento, col quale si dispone che: “T. F., è esonerata dalla prestazione del giuramento di cittadinanza in ragione della grave ed accertata condizione di disabilità che l'affligge in attuazione alla pronuncia costituzionale in oggetto (Corte cost. 7 dicembre 2017 n. 258)”. Nel caso di specie, il Giudice tutelare, ha ritenuto elementi di indagine sufficienti ad accertare l'impossibilità materiale di giurare, i documenti medici allegati al provvedimento di nomina dell'ads, senza necessità di ulteriore audizione della beneficiaria.

(23) Fermo restando il potere del Procuratore della Repubblica di impugnare gli atti, le omissioni e i rifiuti dell'ufficiale di stato civile, ai sensi dell'art. 95, comma 2, del d.P.R. n. 396/2000, in caso di distorta applicazione della disciplina sull'esonero dal giuramento.