

Pietro Franzina

La protezione dei maggioresni nei casi internazionali

Le norme di diritto
internazionale privato
di fonte interna



Pietro Franzina

La protezione dei maggiorenni nei casi internazionali

Le norme di diritto
internazionale privato
di fonte interna



2024 – Scuola Superiore della Magistratura - Via Tronto, 2 - 00198 Roma
<http://www.scuolamagistratura.it>

ISBN 9791280600615 (ebook -pdf)

Opera realizzata in collaborazione con l'Istituto di Studi internazionali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano nel quadro del progetto "EJNita 2.0: Building Bridges and New Roadmaps" cofinanziato dall'Unione europea (Grant Agreement n. 101091857). Il progetto EJNita 2.0 è coordinato dal Ministero della Giustizia e coinvolge, in veste di *partners*, il Consiglio Nazionale del Notariato, il Consiglio Nazionale Forense, la Scuola Superiore della Magistratura, l'Università Cattolica del Sacro Cuore, l'Università degli Studi di Ferrara, l'Università degli Studi di Torino e l'Associazione Nazionale Ufficiali di Stato Civile e d'Anagrafe. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Associazione Ufficiali Giudiziari in Europa partecipano al progetto in qualità di *associate partners*.

Sommario

Di che cosa si occupa questa libroVII

Introduzione

La protezione internazionale degli adulti: questioni, fonti, valori

1.	Le questioni	1
1.1.	La giurisdizione	1
1.2.	La legge applicabile	2
1.3.	L'efficacia delle misure di protezione straniere.....	2
1.4.	Cooperazione fra autorità e circolazione di documenti pubblici ...	3
2.	Le fonti	4
2.1.	Il quadro attuale e gli sviluppi attesi.....	4
2.2.	La convenzione dell'Aja del 1905.....	6
3.	I valori	7
3.1.	La convenzione sui diritti delle persone con disabilità.....	7
3.2.	La convenzione europea dei diritti dell'uomo	8
3.3.	Il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, in pratica	9

Capitolo 1

La giurisdizione in materia di protezione degli adulti

1.	Le disposizioni pertinenti	11
2.	La struttura dell'art. 44 della legge n. 218/1995.....	13

3.	Il rinvio ai titoli generali degli articoli 3 e 9	13
3.1.	La distinzione fra procedimenti di cognizione e volontari	14
3.2.	I procedimenti contenziosi.	17
3.3.	I procedimenti di natura volontaria	21
4.	Modifiche o integrazioni di provvedimenti stranieri	24
5.	L'adozione di misure provvisorie e urgenti.	25
6.	Il momento determinante ai fini della giurisdizione	26
7.	Accettazione e deroga convenzionale della giurisdizione	27
8.	L'individuazione dello specifico giudice competente.	28
9.	Il trattamento processuale della <i>quaestio iurisdictionis</i>	29
10.	Il coordinamento di procedimenti pendenti in più Stati.	29
11.	La giurisdizione secondo la convenzione dell'Aja	31

Capitolo 2

La legge applicabile alla protezione dei maggiorenni

1.	Le disposizioni pertinenti	35
2.	Il richiamo della legge nazionale dell'interessato	36
2.1.	Nozione e prova della cittadinanza.	36
2.2.	Momento rilevante.	37
2.3.	Apolidi, rifugiati e pluricittadini	38
3.	Il problema del rinvio.	40
3.1.	Il rinvio di primo grado (c.d. rinvio indietro)	41
3.2.	Il rinvio di secondo grado (c.d. rinvio altrove)	42
3.3.	Alcuni scenari complessi	44
3.4.	Casi in cui l'ordinamento richiamato non dispone alcun rinvio.	48
4.	Il richiamo di ordinamenti plurilegislativi.	49
5.	L'applicazione della legge italiana in caso di urgenza.	51
6.	La legge applicabile alle procure c.d. protettive.	52
7.	Limiti al funzionamento dell'art. 43.	54
7.1.	L'eccezione di ordine pubblico	54
7.2.	Le norme di applicazione necessaria	57
8.	Il trattamento processuale della <i>quaestio de lege utenda</i>	60
9.	Le norme di conflitto e il notaio.	62
10.	I conflitti di leggi secondo la convenzione dell'Aja	63

Capitolo 3

L'efficacia in Italia delle misure di protezione straniera

1. Le disposizioni pertinenti	67
2. Rapporti fra gli articoli 64, 65 e 66 della legge n. 218/1995	69
3. Le misure espressive di una giurisdizione di cognizione.	70
4. Il regime speciale delle misure relative alla capacità.	74
5. I provvedimenti di giurisdizione volontaria	75
6. L'efficacia delle misure secondo la convenzione dell'Aja	77
Per saperne di più	79

Di che cosa si occupa questo libro

Questo libro tratta della protezione dei maggiorenni che non siano in grado di provvedere ai propri interessi a causa di una limitazione o di un'alterazione delle loro facoltà personali.

Il termine protezione è inteso in un'accezione ampia. Si riferisce, innanzitutto, alle misure con le quali l'interessato riceve il supporto di cui può avere bisogno per determinarsi circa la cura della sua persona o l'amministrazione dei suoi beni, e quelle con cui si attribuisce a un terzo il potere di decidere in merito a determinati affari all'interessato. Rispondono a questa descrizione, nell'ordinamento italiano, la nomina di un amministratore di sostegno e l'istituzione di una tutela.

Rientrano nel concetto di protezione anche gli atti con cui lo stesso interessato, quando sia in grado di compiere delle decisioni, disponga in anticipo in ordine alla cura di determinati interessi, conferendo a un fiduciario il potere di rappresentarlo con riguardo a determinate scelte ed eventualmente stabilendo le istruzioni a cui questi deve attenersi. È quanto accade, nel diritto italiano, con le disposizioni anticipate di trattamento. Altri ordinamenti conoscono forme più elaborate di pianificazione delle vicende successive a una perdita di autonomia, permettendo il rilascio di speciali procure per fini protettivi: i *lasting powers of attorney* del diritto inglese, i *mandats de protection future* francesi, i *poderes preventivos* spagnoli, etc.

Della protezione dei maggiorenni interessa, in questa sede, la sola dimensione internazionale. Ci si concentrerà sulle questioni suscettibili di insorgere davanti alle autorità italiane – giudici, notai, funzionari consolari, etc. – quando la protezione di un maggiorenne venga sollecitata, o debba svolgersi, in situazioni collegate a uno o più paesi diversi dall'Italia.

Vi rientra, ad esempio, la situazione che si verifica quando la persona da proteggere non possiede la cittadinanza italiana, o è un italiano residente all'estero; oppure quando il terzo incaricato di sostenere o rappresentare l'interessato debba compiere all'estero uno o più atti del suo ufficio; oppure, ancora, quando un'autorità straniera abbia adottato delle misure di protezione e sorga la necessità di stabilire se esse siano efficaci nell'ordinamento italiano.

Il libro si limita a proporre un primo inquadramento delle tematiche ora indicate, fornendo una sommaria illustrazione delle principali norme pertinenti alla luce della giurisprudenza e della prassi. Per eventuali approfondimenti vengono fornite, in chiusura, le coordinate bibliografiche di altri scritti, assieme agli indirizzi di risorse documentali utili, reperibili *on line*.

L'opera è aggiornata al 25 settembre 2024.

Introduzione

La protezione internazionale degli adulti: questioni, fonti, valori

1. Le questioni

Le autorità italiane chiamate a occuparsi della protezione di un maggiorenne possono dover affrontare, in presenza di elementi di estraneità, delle questioni che non sorgono nei casi puramente interni. A tali questioni rispondono le norme di diritto internazionale privato.

1.1. La giurisdizione

Il giudice italiano, al pari del notaio italiano, ove si discuta delle funzioni di volontaria giurisdizione affidategli dalla c.d. riforma Cartabia, deve innanzitutto verificare se in relazione al caso di cui è chiamato a occuparsi sussista la giurisdizione italiana. Deve stabilire, in altre parole, se la fattispecie, per i legami che presenta con l'Italia, rientri fra quelle su cui le autorità italiane, complessivamente intese, hanno il potere di emettere dei provvedimenti di merito.

La questione della giurisdizione, o competenza giurisdizionale, differisce dalla questione della competenza per territorio e funzionale. Solo una volta accertata la sussistenza della giurisdizione italiana ha senso chiedersi a quale particolare ufficio giudiziario italiano, o autorità, spetti esercitarla.

1.2. La legge applicabile

L'autorità italiana a cui spetti decidere il caso deve individuare la legge applicabile, cioè l'ordinamento statale da cui vanno ricavate le norme generali ed astratte che disciplinano la sostanza della situazione.

Può trattarsi dello stesso ordinamento italiano o dell'ordinamento di uno Stato straniero con cui il caso sia collegato, a seconda di quanto dispongono le norme che presiedono, in Italia, alla soluzione dei c.d. conflitti di leggi. Così, se si discute della nomina di una persona incaricata di assistere un maggiorenne in certe decisioni, e le norme di conflitto indicano come applicabile la legge albanese, il giudice italiano dovrà cercare nell'ordinamento albanese le norme che fissano i presupposti per la nomina, quelle che stabiliscono i poteri del nominato e le modalità di esercizio delle sue funzioni.

Giova precisare che solo le questioni relative alla sostanza della protezione di un maggiorenne possono dover essere decise in base a una legge straniera. I procedimenti che si svolgono in Italia sono invece sistematicamente soggetti, per gli aspetti procedurali, al solo diritto italiano.

1.3. L'efficacia delle misure di protezione straniere

Può talora essere necessario sapere se una misura di protezione adottata da un'autorità straniera sia efficace nell'ordinamento italiano.

Se a un giudice italiano viene chiesto di nominare a Tizio un amministratore di sostegno allorché Tizio, magari da poco stabilitosi in Italia, già beneficia di una misura di *protection judiciaire* disposta da un tribunale belga, la nomina di un amministratore di sostegno italiano rischia di rivelarsi non solo inutile, ma anche controproducente (per le incertezze e i conflitti che genererebbe). Così, a meno che non sia intervenuta qualche circostanza che richieda la revoca o la modifica di eventuali misure straniere efficaci in Italia, le autorità italiane dovranno limitarsi ad assicurare l'attuazione di tali misure.

La questione della circolazione internazionale delle misure di protezione sorge anche rispetto alle misure decise da un'autorità italiana, quando ci si chieda se i loro effetti possano essere spesi all'estero. In questa sede, tuttavia, non ci si occuperà di quest'ultimo interrogativo. Si farà questione delle sole norme di diritto internazionale privato operanti in Italia. Per sapere se una decisione italiana produca effetti in uno Stato straniero occorre consultare le norme di diritto internazionale privato in vigore in tale Stato.

1.4. Cooperazione fra autorità e circolazione di documenti pubblici

L'esercizio delle funzioni delle autorità di uno Stato implica in qualche caso il compimento di atti in uno Stato diverso. Le autorità del paese X potrebbero, ad esempio, dover notificare un atto nel paese Y, o dovervi raccogliere una prova (ad esempio, ascoltare il beneficiario di un regime di protezione, che magari si trova nel paese Y e non può viaggiare). Le prerogative sovrane delle autorità del primo paese non possono, per principio, essere esercitate oltre i confini di quello stesso Stato. Per superare questo limite è necessario che i due Stati cooperino fra loro.

Per sapere se le autorità di un dato Stato possono assistere quelle di un altro, e le condizioni alle quali tale assistenza può essere fornita, occorre interrogare le norme dello Stato richiesto. Non se ne parlerà in questo libro, perché i principali testi normativi pertinenti – come il [regolamento \(UE\) 2020/1783 del 25 novembre 2020](#) relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale – abbracciano, in linea di massima, l'intero spettro del diritto privato, operando allo stesso modo in ogni settore.

Esistono, è vero, delle norme riguardanti in modo specifico la cooperazione nell'ambito della protezione degli adulti, ma si tratta di norme che non vincolano attualmente l'Italia. Non se ne parlerà dunque in questa sede

Non si parlerà neppure di un'altra questione in cui le autorità italiane potrebbe imbattersi allorché trattino della protezione di un maggiorenne in un caso collegato a più Stati: la questione delle eventuali formalità a cui sia subordinata la produzione degli atti di un'autorità straniera, come un atto di nascita, ad esempio, o una procura notarile.

Anche le norme che rispondono a questa domanda si applicano perlopiù ad un'ampia gamma di materie (compresa la protezione degli adulti), senza distinzioni a seconda della natura o dell'oggetto del procedimento in cui gli atti e i documenti in questione vengono prodotti.

Sono di applicazione generale, ad esempio, le norme della [convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961](#) sull'apostille, e quelle del [regolamento \(UE\) 2016/1191 del 6 luglio 2016](#) volto a promuovere la libera circolazione dei cittadini, semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea.

Non manca, a dire il vero, qualche disposizione specificamente riferita alla protezione degli adulti, ma si tratta, ancora, di disposizioni che attualmente non si applicano in Italia.

2. Le fonti

La risposta alle questioni che formano l'oggetto di questo libro va attualmente cercata, in Italia, nella [legge 31 maggio 1995, n. 218](#), di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato.

L'assetto odierno potrebbe presto conoscere dei mutamenti profondi per effetto della prospettata ratifica italiana della [convenzione dell'Aja del 13 gennaio 2000](#) sulla protezione internazionale degli adulti. Dopo aver tratteggiato il quadro attuale si accennerà dunque agli sviluppi attesi, dedicando infine un cenno a un testo – la [convenzione dell'Aja del 17 luglio 1905](#) sull'interdizione e le misure analoghe – che, pur non essendo mai stato formalmente abrogato, sembra aver perso, oramai, ogni portata pratica.

2.1. Il quadro attuale e gli sviluppi attesi

Per verificare la sussistenza della giurisdizione in materia di protezione degli adulti, come per individuare la legge applicabile alla sostanza della protezione e accertare l'efficacia in Italia delle decisioni straniere, le autorità italiane devono servirsi in questo momento delle norme di diritto internazionale privato di fonte interna, contenute nella legge n. 218/1995.

Il ricorso a tali norme non è escluso né limitato da convenzioni internazionali né da misure legislative dell'Unione europea. La sola convenzione che l'Italia ha concluso specificamente in questo campo è la convenzione dell'Aja del 1905. Come anticipato, però, appare inapplicabile.

L'Unione europea, che pure ha il potere di adottare misure legislative volte a promuovere la «cooperazione giudiziaria in materia civile» con riguardo all'intero spettro del diritto privato, non ha sin qui emanato alcuna disposizione riguardante la competenza giurisdizionale, la legge applicabile o la circolazione delle decisioni in tema di protezione degli adulti. Gli atti legislativi già adottati dall'Unione non si occupano di questo tema. Il [regolamento \(UE\) n. 1215/2012 del 20 dicembre 2012](#) sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (*Bruxelles I bis*) esclude dalla propria sfera materiale lo stato e la capacità delle persone fisiche: una formula, questa, che comprende la protezione dei maggiorenni (semmai, sono soggetti al regolamento ora citato i procedimenti volti ad annullare un negozio concluso da una persona dichiarata incapace per effetto di un provvedimento relativo alla sua protezione: [Corte Giust., 16 novembre 2016, C-417/15, Schmidt](#)).

Si occupa di stato e capacità delle persone fisiche il [regolamento \(UE\) 2019/1111 del 25 giugno 2019](#), relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale (Bruxelles II *ter*), ma non con riferimento alla protezione di maggiorenni.

Gli sviluppi futuri che potrebbero interessare il quadro appena tratteggiato si vanno delineando tanto in Italia quanto nell'Unione europea.

Il 7 luglio 2023 è stato presentato al Senato un disegno di legge di iniziativa governativa che contempla la ratifica da parte dell'Italia della [convenzione dell'Aja del 13 gennaio 2000](#) sulla protezione internazionale degli adulti e la sua attuazione nell'ordinamento interno.

La convenzione, in vigore per Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lettonia, Malta, Monaco, Portogallo, Regno Unito (limitatamente alla Scozia), Repubblica Ceca e Svizzera, reca una disciplina organica della giurisdizione, della legge applicabile e dell'efficacia delle misure di protezione in materia di protezione dei maggiorenni.

Ove l'Italia ne divenisse parte, le previsioni della legge n. 218/1995 cesserebbero di operare in questo campo o si ridurrebbero a svolgere, a seconda dei casi, un ruolo residuale. Ne uscirebbe un quadro profondamente diverso da quello odierno, giacché i principi della convenzione e i metodi di cui si serve differiscono in modo netto da quelli in uso nella legge n. 218/1995.

Si aggiunga che, a differenza delle norme della legge n. 218/1995, che valgono solo per l'Italia, la convenzione detta norme applicabili in tutti gli Stati da essa vincolati e favorisce la cooperazione fra detti Stati.

Non solo: la convenzione contiene anche delle norme tese a facilitare la cooperazione fra le autorità degli Stati contraenti nel campo della protezione degli adulti, e lo scambio di informazioni. Prevede, inoltre, una generale esenzione della legalizzazione e da altre formalità analoghe per i documenti trasmessi o prodotti in forza della convenzione stessa.

La sostituzione delle attuali norme interne con la convenzione del 2000 comporterebbe molteplici vantaggi pratici. I principali saranno illustrati nel paragrafo conclusivo dei diversi capitoli di questo libro.

I benefici indotti dalla ratifica della convenzione da parte dell'Italia potrebbero, del resto, essere ulteriormente amplificati dall'adozione di due proposte presentate dalla Commissione europea nel 2023.

La Commissione ha innanzitutto chiesto al Consiglio dell'Unione di autorizzare gli Stati membri a divenire parti della convenzione dell'Aja del 2000

«nell'interesse dell'Unione» (o a restarne parti a questo titolo, se ne sono già vincolati). Gli Stati che non hanno ancora ratificato la convenzione sarebbero a quel punto tenuti a farlo in forza della decisione. La convenzione diverrebbe, in tal modo, la normativa di base della materia, comune a tutti gli Stati membri (esclusa la Danimarca, che non prende parte agli sviluppi dell'azione dell'Unione nel campo del diritto internazionale privato, e l'Irlanda, che però potrebbe decidere di seguire su questo gli altri Stati membri). Il numero degli Stati contraenti della convenzione raddoppierebbe, e questo sviluppo avrebbe verosimilmente l'effetto di indurre altri Stati, estranei all'Unione, a ratificare tale strumento, o accedervi.

Nel contempo, la Commissione ha sottoposto al Parlamento europeo e allo stesso Consiglio dell'Unione una proposta di regolamento che renderebbe ancora più funzionale, nei rapporti fra gli Stati membri dell'Unione europea, la cooperazione che la convenzione è già di per sé in grado di assicurare. Il futuro regolamento, che avrebbe per base giuridica l'art. 81 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), prevede a questo fine, per esempio, che le misure di protezione rese in uno Stato membro siano efficaci negli ordinamenti degli altri Stati membri a condizioni ancor più liberali di quelle previste dalla convenzione.

Non è facile fare un pronostico circa i tempi della possibile ratifica italiana della convenzione dell'Aja del 2000 e quelli occorrenti a completare l'iter della duplice iniziativa della Commissione europea. Al momento di licenziare questo volume, il Senato italiano non aveva ancora iniziato l'esame del disegno di legge governativo sopra riferito (né aveva intrapreso l'esame di una precedente proposta di iniziativa parlamentare di tenore analogo), e le proposte della Commissione erano state solo parzialmente discusse in seno alle istituzioni politiche dell'Unione.

In questo libro ci si concentrerà dunque sul quadro normativo esistente, salvo tratteggiare per sommi capi, alla fine di ciascun capitolo, le maggiori innovazioni che discenderebbero dalla ratifica della convenzione del 2000 e dall'adozione del regolamento, se approvato nei termini risultanti dalla proposta della Commissione.

2.2. La convenzione dell'Aja del 1905

Come si è detto, l'Italia è ancora parte, sulla carta, di una convenzione recante norme di diritto internazionale privato uniformi in materia di protezione dei maggiorenni: la convenzione del 1905 sull'interdizione e le misure analoghe, eseguita in Italia con la [legge 27 giugno 1909, n. 640](#).

Sono decenni, tuttavia, che la convenzione non viene di fatto applicata. Le sue disposizioni non risultano più invocate in Italia come negli altri Stati parti: la Polonia, il Portogallo e la Romania.

La sostanziale desuetudine che ha colpito la convenzione del 1905 non deve sorprendere. I valori che la ispirano sono assai distanti da quelli che sorreggono oggi il diritto della protezione degli adulti, come si dirà nelle prossime pagine. Le stesse soluzioni tecniche accolte da tale convenzione sono obsolete e talora di difficile attuazione.

In definitiva, senza che sia possibile illustrare compiutamente in questa sede le ragioni della posizione espressa, sembra corretto ritenere che la convenzione del 1905 non abbia oramai più titolo per applicarsi, senza che occorra attendere una formale denuncia da parte del governo italiano (che pure sarebbe auspicabile, per fugare ogni incertezza).

3. I valori

Nell'assicurare la protezione delle persone maggiorenni che non siano in grado di provvedere da sole alla cura dei propri interessi, le autorità italiane non possono ovviamente trascurare i valori, anche di rango costituzionale, che devono ispirare l'interpretazione e la concreta applicazione delle norme che operano in questo campo.

3.1. La convenzione sui diritti delle persone con disabilità

Viene in rilievo, a questo fine, la [convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#). Adottata il 13 dicembre 2006, la convenzione è in vigore per l'Italia dal 2009. Alla sua esecuzione nell'ordinamento interno ha provveduto la [legge 3 marzo 2009, n. 18](#).

L'art. 12 della convenzione riafferma che le persone con disabilità hanno diritto al riconoscimento della loro personalità giuridica. Esse godono della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri in tutti gli aspetti della vita.

Lo stesso art. 12 impone agli Stati contraenti di adottare misure adeguate per consentire l'accesso, da parte delle persone con disabilità, al sostegno di cui dovessero avere bisogno per esercitare la propria capacità. Gli Stati sono tenuti a sincerarsi che tutte le misure relative all'esercizio della capacità «forniscano adeguate ed efficaci garanzie per prevenire abusi in conformità alle norme internazionali sui diritti umani».

È necessario che dette misure «rispettino i diritti, la volontà e le preferenze della persona», siano «scevre da ogni conflitto di interesse e da ogni influenza indebita», siano «proporzionate e adatte alle condizioni della persona», e vengano «applicate per il più breve tempo possibile e siano soggette a periodica revisione da parte di una autorità competente, indipendente ed imparziale o di un organo giudiziario».

Sempre l'art. 12 della convenzione del 2006 afferma l'uguale diritto delle persone con disabilità alla proprietà e al controllo delle proprie finanze.

L'art. 19 della convenzione sancisce il diritto di tutte le persone con disabilità all'inclusione sociale, cioè il diritto a vivere nella società con la stessa libertà di scelta delle altre persone. Chiede, per questo, l'adozione di misure volte a facilitare il pieno godimento di tale diritto, affinché le persone interessate possano «scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione».

3.2. La convenzione europea dei diritti dell'uomo

La [convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#) non detta alcuna disposizione specificamente riferibile alle persone con disabilità o al sostegno di cui queste potrebbero aver bisogno per esercitare la loro capacità.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha peraltro chiarito che la condizione di chi non sia in grado di provvedere alla cura dei propri interessi comporta, per gli Stati contraenti, delle attenzioni particolari in sede di attuazione degli obblighi convenzionali.

Ciò vale, ad esempio, per l'art. 6 della convenzione, sul diritto al giusto processo. La norma, secondo la Corte, impone agli Stati uno speciale scrupolo di celerità allorché si tratti di procedimenti relativi alla protezione di un maggiorenne ([Corte eur. dir. uomo, 5 luglio 1999, *Matter c. Slovacchia*, ric. n. 31534/96](#), par. 70). La Corte ha fatto leva sull'art. 6 della convenzione anche per affermare il diritto dell'adulto ad essere ascoltato nei procedimenti aventi ad oggetto la sua protezione, nonché il dovere delle autorità statali di rivalutare periodicamente le circostanze che riguardano l'adulto in funzione della revoca o della modifica delle misure prese ([Corte eur. dir. uomo, 13 ottobre 2009, ric. n. 36500/05, *Salontaji-Drobnjak c. Serbia*](#)).

Riveste un rilievo centrale, sul terreno della protezione degli adulti, l'art. 8 della convenzione, sul diritto al rispetto della vita privata e familiare.

In una pronuncia recente (*Corte eur. dir. uomo*, 6 luglio 2023, *ric. n. 46412/21, Calvi e C.G. c. Italia*), la Corte ha ritenuto che le autorità italiane avessero violato tale disposizione per il modo in cui avevano provveduto alla protezione di una persona anziana, che il suo amministratore di sostegno aveva collocato in una residenza in ragione della fragilità in cui versava e di certe manifestazioni di prodigalità. La Corte ha riconosciuto che può talora essere legittimo collocare in un'istituzione una persona che soffre di disturbi psichici, ma ha rimarcato che la decisione di procedere in questo senso implica una scrupolosa valutazione delle alternative percorribili, avuto riguardo al diritto dell'interessato a mantenere e sviluppare delle relazioni sociali. Ha aggiunto che qualsiasi misura riguardante una persona che sia in grado di esprimere la sua volontà deve, per quanto possibile, rispecchiarne le preferenze. Uno scrupolo, questo, che le autorità italiane avevano omesso di adottare, tanto che l'interessato aveva finito col ritrovarsi in un stato di assoluta dipendenza dall'amministratore nominatogli.

3.3. Il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, in pratica

Le disposizioni che si sono appena passate in rassegna non sono delle semplici raccomandazioni. Sono la fonte di obblighi per gli Stati e di autentici diritti per le persone interessate.

Gli Stati contraenti della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità come della convenzione europea dei diritti dell'uomo non devono solo astenersi dal violare tramite i propri organi i diritti in questione. Devono altresì fare il necessario per assicurarne l'effettiva realizzazione, adeguando la propria legislazione e mettendo le rispettive autorità nella condizione di garantirne il godimento.

Ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, la potestà legislativa dello Stato si esercita nel rispetto degli «obblighi internazionali» dell'Italia. Le norme interne – comprese quelle del codice civile e della legge n. 218/1995 – possono dunque dirsi conformi alla Costituzione solo ove rispettino gli obblighi previsti delle convenzioni sui diritti umani.

Ove ravvisi un contrasto, l'interprete deve adottare una lettura delle disposizioni nazionali capace di accreditarne un significato coerente con le regole convenzionali. Qualora ciò risulti impossibile, spetterà alla Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità delle norme interne.

Capitolo 1

La giurisdizione in materia di protezione degli adulti

Aurelio, un cittadino italiano, risiede in Grecia da quando, qualche anno fa, è andato in pensione. I figli, che vivono e lavorano in Italia, notano un lento ma progressivo peggioramento delle sue capacità cognitive. Temendo che il quadro possa ulteriormente aggravarsi, decidono – con il consenso del padre – di compiere i passi necessari per la nomina di un amministratore di sostegno. Si chiedono, però, se un procedimento volto a questo scopo possa essere instaurato in Italia; cioè, se il giudice italiano eventualmente investito del loro ricorso si dichiarerebbe munito di giurisdizione.

1. Le disposizioni pertinenti

Investito di una domanda riguardante la protezione di un maggiorenne in un caso internazionale, il giudice italiano deve innanzitutto chiedersi se ha il potere decidere nel merito, cioè se sussiste la giurisdizione italiana.

Rispondono al quesito l'art. 44 della legge n. 218/1995 e le previsioni della medesima legge a cui tale disposizione fa riferimento: gli articoli 3 e 9. Può assumere rilievo, in particolari circostanze, anche l'art. 4 della legge citata, che disciplina l'ipotesi dell'accettazione e della deroga convenzionale della giurisdizione italiana.

L'art. 44, rubricato «Giurisdizione in materia di protezione dei maggiori d'età», parla, al comma 1, di «incapaci» maggiorenni. Questo linguaggio rispecchia la legislazione italiana dell'epoca in cui la disposizione ha visto la luce: la protezione dei maggiorenni comportava allora sistematicamente una compressione della loro capacità di agire. L'assunto ha nel frattempo perduto di attualità. Con l'introduzione dell'amministrazione di sostegno ad opera della legge 9 gennaio 2004, n. 6, è venuta meno l'idea che la risposta giuridica alla fragilità di una persona consista (per forza) nel privare tale persona della capacità d'agire. Alla luce di tale evoluzione, sembra oggi corretto vedere nell'art. 44 una norma riguardante ogni forma di protezione degli adulti, a prescindere dalla circostanza che esse presuppongano una valutazione della «capacità» dell'interessato, e senza che occorra chiedersi se, ed eventualmente in che termini, esse comportino una limitazione della capacità d'agire della persona di cui trattasi.

L'art. 44 e le disposizioni a cui esso rinvia contemplano più titoli di giurisdizione in concorso fra loro. Ciò si traduce in un ampliamento dell'ambito della giurisdizione italiana in questo settore. Il legislatore ha voluto, infatti, allontanare il pericolo di un diniego di giustizia, permettendo alle autorità italiane di pronunciarsi sulla protezione di un adulto in un'ampia gamma di casi, considerando rilevanti a questo fine molteplici collegamenti dell'interessato col paese.

Nella misura in cui si applica alla giurisdizione volontaria, l'art. 44 opera anche nell'ipotesi in cui venga chiesto a un notaio italiano di esercitare, nel campo della protezione dei maggiorenni, le funzioni di volontaria giurisdizione previste dall'art. 21 del [decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149](#), attuativo della riforma Cartabia. Al notaio a cui si chiedi la stipula di un atto in cui interviene un adulto protetto può infatti essere chiesto anche il rilascio dell'autorizzazione eventualmente prescritta a questo fine. Il legislatore ha infatti voluto che operassero due canali autorizzatori autonomi ed alternativi, con la precisazione che la competenza dei notai è sottoposta a particolari limitazioni, mentre quella dell'autorità giudiziaria è piena, e che le autorizzazioni notarili sono soggette al controllo del giudice. Pur con queste particolarità, i poteri che la legge affida ai notai in quest'ambito integrano i poteri spettanti, in generale, alle autorità italiane nel campo della protezione degli adulti: in presenza di elementi di internazionalità, il loro esercizio presuppone che la fattispecie rientri fra quelle su cui si estende la giurisdizione italiana ai sensi delle norme di diritto internazionale privato.

Non contrasta con l'affermazione appena svolta la circostanza che l'autorizzazione resa dal notaio, come si legge in una [circolare](#) del Ministero della Giustizia (*Attribuzione ai notai della competenza in materia di autoriz-*

zazioni relative agli affari di volontaria giurisdizione, del 2 maggio 2023) «non configura un provvedimento di natura giurisdizionale». La circolare in questione si preoccupa infatti solo di qualificare l'autorizzazione notarile agli effetti delle disposizioni del [decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115](#), recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. Il solo dato che conta, ai fini della disciplina internazionalprivatistica della giurisdizione, è che il notaio, quando rilascia l'autorizzazione in discorso, svolge, in quanto autorità, una funzione omologa, nei criteri e negli effetti, a quella demandata in casi analoghi al giudice. Se ne ha conferma nel fatto che l'autorizzazione del notaio è soggetta al medesimo regime di impugnazione prevista per l'autorizzazione concessa dal giudice, operando nei due casi il reclamo di cui all'art. 739 del [codice di procedura civile](#).

2. La struttura dell'art. 44 della legge n. 218/1995

L'art. 44 si compone di tre proposizioni. La prima corrisponde alla porzione del comma 1 in cui si stabilisce che, in materia di protezione degli adulti, la giurisdizione italiana sussiste «nei casi previsti dagli articoli 3 e 9», ossia le norme che definiscono, in generale, l'ambito della giurisdizione italiana nei procedimenti, rispettivamente, di cognizione e volontari.

La seconda proposizione coincide col comma 2: quando sia efficace in Italia «un provvedimento straniero in materia di capacità di uno straniero», sussiste la giurisdizione italiana «per pronunciare i provvedimenti modificativi o integrativi eventualmente necessari».

In base alla terza proposizione, che occupa la parte del comma 1 non coperta dalla prima, la giurisdizione italiana sussiste anche per adottare le misure «necessarie per proteggere in via provvisoria e urgente, la persona o i beni dell'incapace che si trovino in Italia».

3. Il rinvio ai titoli generali degli articoli 3 e 9

Il primo dei tre enunciati che compongono l'art. 44 non definisce, propriamente, dei criteri attributivi della giurisdizione. Si accontenta di rinviare ai criteri che delimitano, in generale, l'ambito della giurisdizione italiana nei procedimenti contenziosi e in quelli di natura volontaria.

Il senso del duplice rinvio, stando alla lettura che appare preferibile, è il seguente: se il provvedimento richiesto implica l'esercizio di un'attività

di cognizione, la sussistenza della giurisdizione italiana va accertata sulla base dell'art. 3 della legge n. 218/1995; se invece si discorre dell'adozione di provvedimenti di natura volontaria, viene in gioco l'art. 9.

3.1. La distinzione fra procedimenti di cognizione e volontari

Come stabilire, ai fini della legge n. 218/1995, se un procedimento è contenzioso o volontario? In base a criteri dell'ordinamento italiano, viene da dire, forti dell'orientamento generale per cui, nel diritto internazionale privato, la qualificazione segue, in linea di principio, le categorie del foro.

Vale, dunque, in prima battuta, la classificazione usata in Italia per i procedimenti in materia di interdizione, inabilitazione e amministrazione di sostegno, nella fisionomia risultante dagli articoli 404 e seguenti del codice civile e dagli articoli 473-*bis*.52 e seguenti del codice di procedura civile.

L'operazione non è comunque agevole, per il permanere di vedute non convergenti circa il discrimine fra giurisdizione contenziosa e volontaria.

La Suprema Corte ha chiarito che non rilevano le «forme di trattazione eventualmente scelte dal legislatore», quanto la «effettiva natura contenziosa o meno del procedimento» (così, Cass., 17 aprile 2019, n. 10750 e, per le norme di diritto internazionale privato, Cass., 12 aprile 2024, n. 3767).

L'insegnamento oramai diffuso in giurisprudenza è nel senso che i provvedimenti di volontaria giurisdizione, non essendo volti a dirimere in via definitiva un conflitto tra diritti soggettivi ma a provvedere alla cura di interessi, differiscono da quelli che rispecchiano un'attività giurisdizionale di cognizione perché non presentano i caratteri della definitività e della decisorietà: sono infatti provvedimenti sempre rivedibili, anche mediante una rivalutazione (se del caso *ab ovo*) dei suoi fondamenti di opportunità (v., fra le altre, Cass., 24 luglio 2023, n. 22048).

Se la distinzione si incentra sul carattere decisorio del provvedimento e sulla sua definitività, quanto meno *rebus sic stantibus*, allora si collocano nell'alveo della cognizione i procedimenti che sollecitano il giudice a statuire su diritti soggettivi o status, vuoi per accertarne l'esistenza e il contenuto, vuoi per provvedere alla loro costituzione, modificazione o estinzione.. Sono invece di natura volontaria i procedimenti in cui l'intervento del giudice soddisfa, semmai, un'esigenza meramente gestoria e ordinatoria.

Al giudice, in questo secondo caso, si chiede solo di compiere o di autorizzare degli atti che, se non fosse per la diversa scelta del legislatore, gli stessi interessati potrebbero, in linea di principio, porre in essere da soli.

Le indicazioni riferite si applicano anche ai procedimenti in tema di protezione degli adulti, sia pure con qualche precisazione.

La giurisprudenza è costante nel situare i procedimenti di interdizione e di inabilitazione nel campo della giurisdizione di cognizione, perlopiù in considerazione del fatto che il provvedimento richiesto al giudice ha efficacia costitutiva, giacché determina il venir meno, o la compressione, della capacità d'agire dell'interessato (Cass., 9 novembre 2005, n. 21718).

Del procedimento teso alla nomina di un amministratore di sostegno la giurisprudenza riconosce invece il carattere «atipico» (Cass., 20 marzo 2013, n. 6861), segnalando che esso possiede «una sua autonomia e peculiarità» (v. fra le altre Cass., 16 novembre 2007, n. 23743, e Cass., 25 luglio 2008, n. 20464). Proprio alla luce di queste specificità, qualche pronuncia ne ha affermato la natura volontaria (v. ad esempio Trib. Modena, 22 febbraio 2005, in *Famiglia e diritto*, 2005, p. 178 ss.).

Non è possibile ripercorrere in questa sede gli argomenti avanzati a favore dell'orientamento appena evocato, né dar conto del dibattito sviluppatosi sull'argomento. La giurisprudenza, del resto, si è quasi sempre occupata della natura dei procedimenti in materia di protezione degli adulti non per qualificarli agli effetti delle norme di diritto internazionale privato, ma per sciogliere dei dubbi legati alle norme processuali ad essi applicabili. La Cassazione, per esempio, ne ha trattato di recente per chiarire che i provvedimenti del giudice tutelare in materia di amministrazione di sostegno sono reclamabili ai sensi dell'art. 720-*bis*, comma 2, del codice di procedura civile unicamente dinanzi alla corte d'appello, a prescindere dal fatto che abbiano contenuto decisorio o gestorio (Cass., 30 luglio 2021, n. 21985).

Sembra convincente la posizione sostenuta in dottrina secondo cui l'ammissione all'amministrazione di sostegno è fonte di una forma speciale di incapacità legale del beneficiario, sia pure diversa da quella in cui si sostanziano l'interdizione e l'inabilitazione: da qui la necessità di distinguere fra i procedimenti concernenti l'apertura dell'amministrazione di sostegno, da ricondursi al campo della cognizione, e quelli diretti alla gestione della stessa, di sicura natura volontaria (F. TOMMASEO, *La disciplina processuale dell'amministrazione di sostegno; osservazioni introduttive*, in G. BONILINI, F. TOMMASEO, *Dell'amministrazione di sostegno*, 2ª ed., ne *Il codice civile – Commentario*, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2018, p. 130 ss.).

Seguendo la tesi appena esposta, sembra possibile affermare, almeno ai fini delle norme di diritto internazionale privato, che i procedimenti che instaurano o revocano un regime di protezione, anche se promossi dallo stesso interessato, prefigurano un'attività di cognizione. Rivestono invece

natura volontaria i procedimenti tesi a gestire un regime di protezione già instaurato, per controllare l'operato della persona incaricata di assistere ed eventualmente rappresentare l'interessato, per provvedere alla sostituzione di tale persona o per autorizzarla a compiere gli atti che non possa compiere senza una simile determinazione.

La linea di discriminazione ora suggerita si giustifica a più forte ragione quando la distinzione fra procedimenti contenziosi e volontari serve a identificare il regime applicabile alla verifica della competenza giurisdizionale.

In presenza di elementi di estraneità, l'intervento richiesto al giudice italiano, ove munito di giurisdizione, potrebbe infatti tradursi nell'adozione di misure regolate, a seconda dei casi, da norme sostanziali italiane o straniere, come si dirà nel Capitolo 2. La legge straniera eventualmente applicabile al caso di specie potrebbe configurare degli schemi di protezione molto diversi da quelli in uso in Italia, non riconducibili alle categorie italiane. Un impiego meccanico dei concetti giuridici del foro sarebbe allora fuori luogo e tutt'altro che agevole: non si vede perché il giudice dovrebbe far leva sulle particolarità della legge italiana per verificare di avere il potere di emettere dei provvedimenti che differiscono, nei presupposti e negli effetti, da quelli prefigurati dalla legge italiana. Sembra allora preferibile, in sede di qualificazione, riferirsi alle categorie italiane con una certa flessibilità, o – come si dice – con una certa apertura internazionalistica.

La soluzione suggerita risponde anche a questa preoccupazione. Il giudice italiano che si chieda se debba ancorare la verifica della giurisdizione all'art. 3 o all'art. 9 della legge n. 218/1995 deve solo verificare, in ultima analisi, se la domanda di cui è investito mira alla costituzione (o alla revoca) di un regime di protezione nuovo (nel qual caso si versa nel campo della cognizione e vale l'art. 3), o si inserisca piuttosto nell'amministrazione di un regime esistente (e implichi dunque il ricorso all'art. 9). Ove nell'ambito di un medesimo giudizio si prospetti l'esercizio dell'uno come dell'altro tipo di attività giurisdizionale, la giurisdizione andrà valutata separatamente per le domande che sollecitano l'esercizio di un'attività di cognizione e per quelle che prefigurano un'attività giurisdizionale di tipo volontario.

La tesi, avanzata in dottrina (P. FRANZINA, *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, Padova, 2012, p. 131 ss.), non incontra, per la verità, conferme sicure in giurisprudenza.

Una pronuncia risalente (Trib. Mantova, 20 marzo 2007, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 190 ss.) sembra seguire l'approccio, qui criticato, secondo cui, quando si discute della nomina di un amministratore di sostegno, si dovrebbe stabilire caso per caso se il pro-

cedimento abbia «natura di giurisdizione volontaria, secondo il modello legale tipico dell'istituto», o miri invece a un provvedimento che, «incidendo sui diritti inviolabili del beneficiario, costituisce atto di giurisdizione contenziosa in materia di stato e capacità delle persone».

Il tema è affrontato in una sola altra decisione pubblicata (Trib. Belluno, 1° agosto 2019, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2020, p. 637 ss.). Il giudicante ha allora ritenuto, però, di non dover sciogliere il dubbio, risultando dalle circostanze che la giurisdizione italiana poteva essere affermata, nella specie, tanto ai sensi dell'art. 3 quanto ai sensi dell'art. 9 della legge n. 218/1995.

3.2. I procedimenti contenziosi

Per i procedimenti che prefigurano un'attività di cognizione, l'art. 44 della legge n. 218/1995 rinvia, come detto, all'art. 3 della stessa legge. Di quest'ultima disposizione rilevano il comma 1 e la seconda parte del comma 2.

(a) Residenza e domicilio

L'art. 3, comma 1, stabilisce che sussiste la giurisdizione italiana «quando il convenuto è domiciliato o residente in Italia». Quando si discute dell'istituzione (o della revoca) di un regime di protezione, il termine «convenuto» deve intendersi riferito alla persona della cui protezione si discute: è nella sua sfera giuridica che sono destinati a prodursi gli effetti della pronuncia richiesta. Ciò vale anche quando il procedimento sia stato promosso dallo stesso interessato.

Le espressioni «domicilio» e «residenza» vanno intese nel senso loro attribuito dagli articoli 43 e seguenti del codice civile. Il domicilio è nel luogo in cui la persona di cui trattasi «ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi», mentre la residenza è dove la persona «ha la dimora abituale».

La Cassazione è solita ricordare che la residenza è determinata dall'abituale e volontaria dimora dell'interessato in un dato luogo, quale si evince dalla permanenza dell'interessato nel luogo in questione e dall'intenzione di abitarvi stabilmente, suffragata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali (così, di recente, Cass., 30 marzo 2023, n. 8982). La condizione della permanenza non viene meno per il solo fatto che l'interessato abbia trascorso un periodo di tempo, anche prolungato, in un luogo diverso; ciò, almeno, «in assenza di chiari ed univoci indici ulteriori» da cui emerga che la persona ha trasferito in quel luogo la sua dimora abituale (Cass., 9 settembre 2020, n. 18682).

Permanenza e volontarietà consentono di stabilire se la presenza dell'interessato in una struttura di cura e assistenza comporti lo spostamento in detto luogo della residenza o del domicilio. Per la giurisprudenza occorre a tal fine la prova della natura non transitoria del ricovero e della volontà della persona in questione di collocare nella struttura il centro dei propri interessi e delle proprie relazioni (Cass., 18 novembre 2016, n. 23571). Può, in questo senso, scorgersi un mutamento di residenza e domicilio nel collocamento in una casa di riposo in circostanze che configurino il collocamento come definitivo (Cass., 7 maggio 2012, n. 6880).

Rimarcando il dato della volontarietà, la Cassazione ha escluso che il soggiorno dell'interessato in una struttura detentiva basti sempre a segnalare la dimora abituale (Cass., 11 settembre 2020, n. 18943).

Anche nei procedimenti in tema di protezione degli adulti vale la generale presunzione secondo cui la residenza e il domicilio dell'interessato coincidono con la residenza anagrafica dell'interessato, salvo l'accertamento non solo del concreto spostamento della sua dimora abituale o del centro principale dei suoi rapporti economici, morali, sociali e familiari, ma anche della volontarietà di tale spostamento (Cass., 17 settembre 2020, n. 19431).

La giurisprudenza recente tende, in realtà, a svalutare, ai fini della competenza per territorio, il dato della residenza anagrafica dell'interessato, affermando che in questo campo deve aversi riguardo alla effettiva dimora abituale di quest'ultimo, data la «necessità che egli interloquisca con il giudice tutelare, il quale deve tener conto, nella maniera più efficace e diretta, dei suoi bisogni e richieste, anche successivamente alla nomina dell'amministratore» (così Cass., 11 agosto 2023, n. 24533).

Il rilievo riveste, ai fini della giurisdizione, una forza inferiore di quella che presenta agli effetti della competenza per territorio. La sussistenza della giurisdizione italiana, come si dirà meglio nel prosieguo dell'esposizione, può essere affermata anche in relazione a casi i cui collegamenti con l'Italia sono relativamente deboli, dal punto di vista sociale. La principale preoccupazione del legislatore, in quest'ambito, è quella di garantire un ampio accesso alla giustizia, in Italia. Sembra dunque lecito accontentarsi di legami socialmente tenui con l'Italia, se permettono all'interessato di beneficiare dell'ascolto e della protezione delle autorità italiane.

(b) Il rinvio ai criteri previsti per la competenza per territorio

L'art. 3, comma 2, della legge n. 218/1995 consta di due periodi. Il primo concerne i procedimenti riguardanti una delle materie comprese nella sfera applicativa della [convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968](#) sulla

competenza giurisdizionale e il riconoscimento delle decisioni in materia civile e commerciale. Questa parte della disposizione non interessa in questa sede, giacché la convenzione, al pari delle misure legislative dell'Unione che hanno via via preso il suo posto – da ultimo, il regolamento (UE) n. 1215/2012, già citato – non si applica alla protezione dei maggiorenni.

Il secondo periodo dell'art. 3, comma 2, riguarda tutte le altre materie, inclusa, dunque, la protezione degli adulti. Vi si prevede che la giurisdizione italiana sussiste «anche in base ai criteri stabiliti per la competenza per territorio». La norma dispone, in sostanza, che i criteri che presiedono all'allocazione della competenza fra i diversi uffici giudiziari italiani fungano anche da titoli di giurisdizione. In pratica, quando le circostanze a cui si riferiscono le regole sulla competenza per territorio si perfezionano in Italia, ciò basta ad affermare, in forza dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, che il caso si colloca, a monte, nell'ambito della giurisdizione italiana.

La previsione può ingenerare, sulle prime, un certo smarrimento. Il tema della giurisdizione, come detto, sorge logicamente prima di quello della competenza, e non ne è condizionato. A guardar bene, però, la confusione non si giustifica, poiché l'art. 3, comma 2, secondo periodo, si limita, per così dire, a prendere in prestito i criteri usati dalle norme sulla competenza, attribuendo loro una funzione diversa. In altri termini, i criteri relativi alla competenza per territorio non vengono in gioco in quanto tali ai fini della giurisdizione, ma sono impiegati ai fini della verifica della giurisdizione solo perché l'art. 3, comma 2, secondo periodo della legge n. 218/1995 dispone che essi debbano assolvere, qui, un compito diverso dal proprio.

Rispetto ai procedimenti volti all'instaurazione di un regime di protezione o alla sua revoca, i criteri rilevanti sono la residenza e il domicilio della persona di cui trattasi. Così dispongono l'art. 404 del codice civile per la nomina di un amministratore di sostegno, e l'art. 473-*bis*.52 del codice di procedura civile per l'interdizione e l'inabilitazione.

Il rinvio a tali criteri è però privo di portata pratica ai fini che qui interessano, poiché si tratta dei medesimi criteri che già valgono a fondare la giurisdizione a norma dell'art. 3, comma 1, della legge n. 218/1995, che ugualmente si riferisce al domicilio e alla residenza della persona interessata.

La previsione dell'art. 3, comma 2, secondo periodo della legge n. 218/1995 riveste invece un'effettiva utilità in altre due ipotesi. Da un lato, quando i criteri del domicilio e della residenza devono essere intesi in un senso estensivo, al punto da perfezionarsi in Italia in casi nei quali la persona interessata non potrebbe ritenersi domiciliata o residente in Italia agli effetti dell'art. 3, comma 1. Dall'altro, quando, per effetto del rinvio in discussione

vengano in gioco altre norme italiane sulla la competenza per territorio, che valorizzino criteri diversi dal domicilio e dalla residenza.

La prima ipotesi si verifica in uno scenario particolare, noto alla giurisprudenza di legittimità. Secondo la Cassazione, qualora non ricorra il requisito della volontarietà dello spostamento della dimora abituale o del domicilio del beneficiario di un'amministrazione di sostegno, la competenza a decidere della revoca e della nomina di un nuovo amministratore «spetta al giudice della circoscrizione nella quale l'amministrazione era stata aperta e la prima nomina effettuata, non rilevando il luogo ove il beneficiario sia stato di fatto trasferito» (Cass., 16 settembre 2011, n. 19017).

Agli effetti dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge n. 218/1995 sembra corretto ritenere che, qualora un regime di protezione sia stato instaurato in Italia, sussiste la giurisdizione italiana anche dopo che l'interessato sia stato trasferito altrove, ove il trasferimento non presenti la volontarietà normalmente richiesta per un mutamento di domicilio o di residenza.

La seconda delle ipotesi affacciate sopra si produce per effetto del richiamo all'art. 29, comma 2, del [decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71](#), sull'ordinamento e le funzioni degli uffici consolari.

Vi si legge che la competenza a statuire «sull'interdizione, sull'inabilitazione e sull'amministrazione di sostegno di cittadini residenti all'estero» spetta al «tribunale di ultima residenza in Italia». Se il soggetto non ha mai avuto residenza in Italia, la competenza, viene precisato, è del tribunale nel cui circondario si trova il comune di iscrizione all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), istituita con la [legge 27 ottobre 1988, n. 470](#).

Ai fini dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge n. 218/1995, il criterio ora riferito implica che nei procedimenti di cognizione sussiste la giurisdizione italiana ogniqualvolta si discuta della protezione di un italiano residente all'estero, alla sola condizione che questi abbia avuto una residenza (anagrafica) in Italia o sia comunque iscritto all'AIRE.

La previsione si applica al caso enunciato in apertura del capitolo, quello del pensionato italiano in Grecia. In forza dell'art. 3, comma 2, della legge n. 218/1995, assieme all'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 71/2011, sussiste la giurisdizione italiana per la nomina di un amministratore, ancorché l'interessato sia da tempo all'estero e magari conti di restarci.

Occorre dar conto, infine, di un altro criterio di competenza per territorio che, a prima vista, sembrerebbe poter fondare la giurisdizione *ex art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge n. 218/1995*: la residenza dell'attore nei casi di cui all'art. 18, comma 2, del codice di procedura civile.

L'art. 18, dopo aver sancito la regola generale della competenza del giudice del domicilio del convenuto, stabilisce che, se il convenuto «non ha residenza, né domicilio, né dimora nella Repubblica o se la dimora è sconosciuta», la competenza è del «giudice del luogo in cui risiede l'attore».

Vi sono opinioni diverse, in dottrina, circa l'inclusione del criterio in discorso fra quelli di cui l'art. 3 della legge n. 218/1995 dispone la conversione in titoli di giurisdizione. Ammetterne l'impiego ai fini della giurisdizione porterebbe, nei fatti, a svuotare di significato la soluzione di principio sancita dall'art. 3, comma 1, della stessa legge: quella per cui la giurisdizione italiana sussiste, per regola, quando il convenuto risiede o è domiciliato in Italia. La giurisprudenza, dal canto suo, non sembra essere solita servirsi dell'art. 18, comma 2, del codice di rito ai fini della giurisdizione.

L'attribuzione della giurisdizione al giudice della residenza dell'attore è ancor meno giustificata nel campo della protezione degli adulti, trattandosi di un settore in cui si impone un dialogo stretto ed effettivo fra il giudice e la persona della cui protezione si tratta, vale a dire il convenuto. L'impiego del criterio dell'art. 18, comma 2, quale titolo di giurisdizione solleverebbe seri dubbi di legittimità costituzionale ove consentisse di attrarre in giudizio in Italia una persona il cui orizzonte di vita sia altrove, solo perché chi ne sollecita la protezione risiede in Italia.

Se si tratti di una persona priva di legami con l'Italia (o di una persona i cui legami con l'Italia non possano essere determinati), la giurisdizione italiana può essere affermata, in forza della dell'art. 44 della legge n. 218/1995, solo per l'emissione di misure di protezione «in via provvisoria e urgente», e sempre che l'interessato sia presente in Italia, o vi abbia dei beni. Questa parte della disposizione è esaminata più sotto. Ove, nelle more del procedimento, quella presenza si trasformi in residenza o domicilio, il giudice italiano acquisirà una giurisdizione piena sul caso, alla luce di quanto dispone l'art. 8 della medesima legge (anch'esso illustrato in seguito) circa il rilievo da dare alle circostanze che determinano la giurisdizione quando si perfezionano solo nel corso del processo.

3.3. I procedimenti di natura volontaria

Per i procedimenti che non prefigurano una cognizione, l'art. 44 della legge n. 218/1995 rinvia ai titoli dell'art. 9 della medesima legge.

In base a quest'ultima disposizione, sussiste la giurisdizione italiana, in materia volontaria, nei casi in cui «è prevista la competenza per territorio di un giudice italiano, quando il provvedimento richiesto concerne un

cittadino italiano o una persona residente in Italia o quando esso riguarda situazioni o rapporti ai quali è applicabile la legge italiana».

(a) Il rinvio ai criteri previsti per la competenza per territorio

Il primo insieme di casi, quelli in cui le norme sulla competenza per territorio fissano dei criteri che si perfezionano in Italia, non esige commenti.

Si tratta di un meccanismo identico a quello già esaminato parlando dell'art. 3, comma 2, secondo periodo della legge. Anche qui, i criteri dettati per regolare la competenza territoriale vengono convertiti dal legislatore in titoli di giurisdizione, affinché assolvano, localizzando la fattispecie, una funzione di cui, di per sé, sarebbero incapaci.

(b) La cittadinanza italiana e la residenza in Italia dell'interessato

Sovvengono, poi, i tradizionali titoli di giurisdizione della residenza in Italia e della cittadinanza italiana della persona interessata. Anche qui non sembra necessario aggiungere molto a quanto si è già osservato con riferimento ai procedimenti contenziosi.

Basti aggiungere, per tornare all'esempio con cui si è aperto il capitolo, che a seguito dell'eventuale nomina di un amministratore di sostegno al pensionato italiano residente in Grecia, nulla impedirà al giudice italiano di pronunciarsi anche sulle domande relative all'amministrazione dell'interessato, dato che, trattandosi di provvedimenti di natura volontaria, l'art. 9 scorge nella cittadinanza italiana dell'interessato una base sufficiente per affermare, in generale, la giurisdizione italiana.

(c) L'applicabilità della legge italiana alla sostanza della situazione

Sussiste la giurisdizione italiana, per l'art. 9, quando si faccia questione di «situazioni o rapporti ai quali è applicabile la legge italiana». La questione della giurisdizione e quella della legge applicabile sono, ovviamente, distinte. Ciò non esclude, tuttavia, che gli esiti a cui conducono le norme sui conflitti di leggi (il richiamo della legge di un certo paese in funzione della regolamentazione sostanziale della situazione) possano essere fatti propri dalle norme sulla giurisdizione e utilizzati ai fini di queste ultime. L'art. 9 propone precisamente questo percorso. Al giudice italiano che si interroghi sulla propria competenza giurisdizionale si chiede di determinare, innanzitutto, la legge applicabile al caso, tramite le norme di conflitto italiane (dunque tramite l'art. 43, per quanto riguarda la protezione dei maggiorenni). Se queste designano la legge italiana, ciò basta ad affermare, per l'art. 9, che il giudice italiano è munito di giurisdizione.

La soluzione ora riferita si spiega alla luce della natura della giurisdizione volontaria. Se è vero che quest'ultima si concreta nella amministrazione di interessi che, se non fosse per una scelta del legislatore, lo stesso titolare della situazione potrebbe amministrare autonomamente, si comprende come, nel campo della giurisdizione volontaria, esista una relazione particolarmente stretta fra l'intervento del giudice e la sostanza della situazione di cui trattasi. La pronuncia del giudice, che in ambito contenzioso serve a produrre degli effetti che i privati non potrebbero raggiungere da soli (l'effetto di giudicato, tipicamente), si traduce qui nel mero sviluppo del rapporto sostanziale di cui trattasi.

Nei fatti, sono relativamente poche le situazioni in cui il giudice italiano può avere interesse a invocare la parte dell'art. 9 appena analizzata. L'art. 43 della legge n. 218/1995, come si vedrà a suo tempo, dispone l'applicazione della legge del paese di cui l'adulto è cittadino. È dunque la legge italiana che si applica se si discute della protezione di un cittadino italiano. La giurisdizione italiana, in un caso di questo genere, può essere affermata già sulla base delle porzione dell'art. 9 che eleva a titolo di giurisdizione la cittadinanza italiana della persona interessata.

L'utilità pratica della parte dell'art. 9 che richiama le norme sulla legge applicabile si apprezza, di fatto, solo nell'ipotesi in cui la legge italiana risulti applicabile per effetto del combinato disposto degli articoli 43 e 13 della legge n. 218/1995.

È quanto avviene nell'ipotesi, che si affronterà nel Capitolo 2, in cui si discute della protezione di uno straniero, allorché le norme di conflitto in vigore nello Stato di cui possiede la cittadinanza richiamino a loro volta la legge italiana. Si verifica, in tal caso, un rinvio di primo grado, o rinvio indietro, e la legge applicabile alla sostanza della protezione risulta essere, in ultima battuta, quella italiana. L'applicabilità della legge italiana comporta allora, in forza dell'ultima parte dell'art. 9, la sussistenza della giurisdizione italiana in materia volontaria.

(d) Applicazione dell'art. 9 alle funzioni di volontaria giurisdizione affidate ai notai

Come si è ricordato sopra, l'art. 21 del decreto legislativo n. 149/2022 prevede che le autorizzazioni per la stipula di atti pubblici e scritture private autenticate in cui interviene un interdetto, un inabilitato o il beneficiario di amministrazione di sostegno, ovvero aventi ad oggetto beni ereditari, possano essere rilasciate dal notaio rogante.

L'autorizzazione va comunicata «alla cancelleria del tribunale che sarebbe stato competente al rilascio della corrispondente autorizzazione giudiziale

e al pubblico ministero presso il medesimo tribunale». Può essere impugnata innanzi all'autorità giudiziaria secondo le norme applicabili al corrispondente provvedimento giudiziale. Le autorizzazioni del notaio sono efficaci decorsi venti giorni dalle notificazioni e comunicazioni ora indicate senza che sia stato proposto reclamo. Possono essere modificate o revocate in ogni tempo dal giudice tutelare.

Valgono, quanto alla verifica della giurisdizione, le regole applicabili alle autorizzazioni rilasciate dal giudice. I notai italiani possono dunque provvedere alle autorizzazioni contemplate dalla riforma Cartabia, nei modi e limiti ivi previsti, nei casi (e solo nei casi) in cui l'art. 9 della legge n. 218/1995 indichi come sussistente la giurisdizione italiana.

4. Modifiche o integrazioni di provvedimenti stranieri

Ai sensi dell'art. 44, comma 2, della legge n. 218/1995, la giurisdizione sussiste, oltre che nei casi discussi sin qui, anche quando, «in base all'articolo 66» della stessa legge (la norma che presiede al riconoscimento dei provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria) si producono nell'ordinamento italiano gli effetti di una decisione resa all'estero «in materia di capacità di uno straniero», nella misura in cui si tratti di «pronunciare i provvedimenti modificativi o integrativi eventualmente necessari».

Anche questa parte dell'art. 44 svela l'intento del legislatore di scongiurare, in questa materia, il pericolo di un diniego di giustizia. Lo scenario considerato è quello in cui siano state pronunciate all'estero delle misure di protezione, efficaci in Italia, quando tali misure richiedano di essere modificate o revocate per il sopravvenire di circostanze nuove.

È possibile che, in tali circostanze, la modifica o la revoca delle misure in questione sia preclusa dal fatto che la giurisdizione italiana non sussiste in forza delle norme esaminate nel paragrafo precedente, tipicamente perché l'interessato non è residente o domiciliato in Italia, e non possiede la cittadinanza italiana (si pensi al caso in cui il solo collegamento con l'Italia consista nella circostanza che la persona protetta abbia dei beni in Italia). Non sussistendo la giurisdizione italiana, le autorità italiane, al cospetto di misure straniere efficaci, non potrebbero far altro che attuarle (si badi: occorre che le misure in questione siano riconoscibili nell'ordinamento, il che presuppone, fra le altre cose, che esse non siano incompatibili con l'ordine pubblico italiano; se non fossero riconoscibili, non si porrebbe il problema di revocarle o modificarle, e la norma in discorso non avrebbe, in radice, vocazione ad applicarsi). La loro attuazione, tuttavia, potrebbe

rivelarsi impossibile o inopportuna. Da qui la necessità di un intervento correttivo o di una revoca.

L'art. 44, comma 2, attribuisce al giudice italiano una giurisdizione che potrebbe definirsi funzionale: non una giurisdizione piena, che legittima il giudice a statuire su ogni aspetto della protezione dell'interessato, ma una giurisdizione che si esaurisce negli interventi di modifica o di revoca che le circostanze indicano come necessarie. In questo senso, appare lecito ricondurre l'art. 44, comma 2, al modello del *forum necessitatis*, trattandosi di un'attribuzione di competenza che, analogamente a quelle previste dalle norme che istituiscono un foro di necessità, non obbedisce a considerazioni geografiche (cioè alla vicinanza della fattispecie al paese del foro), ma mira senz'altro a consentire al giudice di intervenire quando occorra.

Il richiamo fatto dall'art. 44, comma 2, al solo art. 66 della legge di riforma sembra restringere in modo ingiustificato la portata della norma. Non si può escludere, in effetti, che la necessità di modificare o revocare una misura straniera sorga in relazione a una misura espressiva di un'attività di cognizione, riconoscibile in Italia non già in forza dell'art. 66 ma in forza dell'art. 64 (o dell'art. 65) della legge n. 218/1995. Anche in questi casi, in effetti, può manifestarsi l'esigenza pratica a cui questa parte dell'art. 44 intende rispondere: quella di adeguare all'evolversi delle circostanze dell'adulto le disposizioni adottate dalle autorità straniere, se efficaci in Italia. Sembra dunque corretto accogliere una lettura ampia di questa particolare porzione dell'art. 44 e ritenere la norma applicabile in tutti i casi in cui si presenti la necessità di intervenire su una misura straniera riconosciuta in Italia, indipendentemente dalla natura della stessa.

5. L'adozione di misure provvisorie e urgenti

L'art. 44, comma 1, della legge n. 218/1995 permette al giudice italiano di dichiararsi provvisto di giurisdizione anche quando si tratti di proteggere «in via provvisoria e urgente» la persona o i beni dell'incapace che si trovi non in Italia. L'opportunità offerta da questa parte dell'art. 44 non è diversa, nella sostanza, da quella di cui il giudice italiano disporrebbe, anche senza un'apposita previsione, in forza della norma generale sulla giurisdizione cautelare contenuta nell'art. 10 della legge.

Di fatto, il giudice italiano può nominare un amministratore di sostegno provvisorio, o adottare altri provvedimenti provvisori, anche quando non ricorra alcuno dei titoli di giurisdizione esaminati sin qui, o quando la verifica della sussistenza della giurisdizione italiana sia in corso.

La sola verifica da compiere, agli effetti di questa parte dell'art. 44, è che i provvedimenti di cui trattasi siano urgenti (il requisito non sembra peraltro esigere un'interpretazione rigorosamente restrittiva) e riguardino una persona presente in Italia, o dei beni situati in Italia.

La giurisdizione conferita dalla disposizione in esame cessa col venir meno delle condizioni ora riferite. Trattandosi della presenza dell'interessato in Italia, sembra però corretto adottare, alla luce dell'intento protettivo della norma, una lettura funzionale e flessibile. Nulla sembra impedire al giudice italiano, competente in base al titolo in esame, di emettere nuovi provvedimenti, sempre provvisori, anche dopo che il maggiorenne abbia lasciato il territorio italiano, quando si tratti di preservare lo *status quo ante*, contro il pericolo di un danno irreparabile. L'amministratore provvisorio, per esempio, potrebbe essere autorizzato a curare il ritorno dell'interessato in Italia allorché il suo allontanamento si riveli non consapevole o non voluto, e lo stesso interessato appaia esposto a rischi non prevenibili in altro modo.

6. Il momento determinante ai fini della giurisdizione

La sussistenza della giurisdizione va apprezzata, per regola generale, avendo riguardo allo stato di fatto e di diritto esistenti al momento della proposizione della domanda. Così dispone l'art. 5 del codice di procedura civile, richiamato dall'art. 8 della legge n. 218/1995. Lo stesso art. 8 aggiunge però che, in deroga a tale principio, la giurisdizione italiana sussiste anche se i fatti e le norme che la determinano sopravvivono nel corso del processo.

Riferendosi alla disciplina della competenza per territorio, la Corte di cassazione ha espresso l'avviso secondo cui, nei procedimenti di natura volontaria, non opererebbe la regola della *perpetuatio iurisdictionis*: la competenza del giudice va accertata con riguardo al «momento in cui debbono essere adottati determinati provvedimenti sulla base di una serie di sopravvenienze» (Cass., 11 ottobre 2017, n. 23772).

Per quanto attiene alla giurisdizione, la preoccupazione appena riferita sembra trovare in qualche modo riscontro nella rimodulazione dell'art. 5 del codice di rito disposta dall'art. 8 della legge n. 218/1995. In definitiva, la giurisdizione, contenziosa o volontaria, va per regola verificata con riferimento all'instaurazione del giudizio ma può ugualmente ritenersi sussistente quando le circostanze da cui dipende si perfezionano solo in un momento successivo.

7. Accettazione e deroga convenzionale della giurisdizione

Nel presentare le disposizioni che regolano la giurisdizione si è segnalato che può talora venire in gioco, anche nel campo della protezione degli adulti, l'art. 4 della legge n. 218/1995.

La norma, di applicazione generale, contempla due scenari. Ricorre il primo quando la giurisdizione non sussiste a titolo obiettivo ma le parti l'abbiano «convenzionalmente accettata» o il convenuto sia comparso nel processo. La giurisdizione sussiste, allora, se l'accordo delle parti è provato per iscritto o se il convenuto compare «senza eccipere il difetto di giurisdizione nel primo atto difensivo» (art. 4, comma 1). Il secondo scenario, speculare al primo, si verifica quando la giurisdizione italiana, sussistente su basi obiettive, sia stata «convenzionalmente derogata» dalle parti a favore di un giudice straniero: per l'art. 4, comma 2, una simile deroga è ammessa se è «provata per iscritto e la causa verte su diritti disponibili».

Nel campo della protezione degli adulti può verificarsi, in realtà, solo un'ipotesi di accettazione. Se, infatti, come sembra, il requisito della disponibilità dei diritti va accertato in base al diritto italiano, la configurabilità di una deroga della giurisdizione parrebbe qui preclusa in radice.

L'eventualità che la giurisdizione italiana sussista in virtù della volontà delle parti o dell'inerzia del convenuto è ammessa dall'art. 4 solo con riguardo ai procedimenti a carattere contenzioso. Lo prova, senza bisogno di ulteriori conferme, l'esplicito richiamo fatto nella disposizione all'art. 3.

Si è posto in giurisprudenza il problema di sapere a chi si riferisca l'art. 4 là dove parla del «convenuto». La Cassazione, definendo un regolamento di giurisdizione relativo a un procedimento di interdizione, ha asserito che la qualifica di convenuto, agli effetti dell'art. 4 (e dell'art. 11, di cui si parlerà subito sotto), compete all'interdicendo, non agli altri soggetti ammessi a intervenire nel giudizio (Cass., 19 febbraio 2020, n. 4250).

La Suprema Corte ha ritenuto, nella specie, che la giurisdizione italiana sussistesse in forza dell'accettazione dell'interdicendo, avendo questi omissi di far valere il difetto di giurisdizione del giudice italiano in sede di costituzione. La Corte ha giudicato irrilevante che alcuni dei figli dello stesso interdicendo fossero in seguito intervenuti nel procedimento eccependo nel loro primo scritto difensivo la carenza della giurisdizione italiana: parenti e affini dell'interessato non hanno la veste di parti in senso tecnico-giuridico, né sono litisconsorti, svolgendo delle mere funzioni consultive, in quanto fonti di informazioni per il giudice.

8. L'individuazione dello specifico giudice competente

La questione relativa alla giurisdizione, si è osservato, differisce da quella relativa alla competenza. Se sussiste la giurisdizione, tutte le autorità italiane hanno, in astratto, il potere di esercitare le funzioni proprie del loro ufficio, salvo doversi stabilire – tramite le norme sulla competenza, per l'appunto – quale specifica autorità possa, in concreto, spendere quel potere.

L'articolazione dei rapporti fra le due questioni non suscita, di solito, problemi particolari. Come si è visto, le circostanze che fondano la giurisdizione sono spesso le stesse che permettono di identificare anche l'ufficio giudiziario territorialmente competente. Accade quando la giurisdizione italiana si fonda sul domicilio o la residenza dell'adulto in Italia, e – per definizione – quando, in forza dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, o dell'art. 9, della legge n. 218/1995, i criteri deputati a regolare la competenza per territorio siano elevati a titoli di giurisdizione.

Quando non vi sia coincidenza fra titoli di giurisdizione e criteri di competenza, è comunque agevole, il più delle volte, ricostruire i secondi, se del caso ricorrendo a un'interpretazione estensiva delle regole pertinenti. Per i provvedimenti provvisori di cui parla l'art. 44, comma 1, è possibile servirsi, ad esempio, dei criteri di cui all'art. 669-ter del codice di rito.

Si verificano, nondimeno, delle situazioni in cui, pur sussistendo la giurisdizione italiana, non risulta perfezionarsi in Italia nessuna delle circostanze delle quali si servono le norme sulla competenza per territorio. Si pensi al caso in cui, ai sensi dell'art. 44, comma 2, la sussistenza della giurisdizione italiana dipenda dalla necessità di modificare o revocare una misura di protezione straniera, efficace in Italia, allorché l'interessato non risieda in Italia, non vi abbia il domicilio e non sia un cittadino italiano.

Spetta all'interprete, in questi casi, colmare la lacuna. Senza un intervento correttivo, o suppletivo, l'effettività delle norme sulla giurisdizione verrebbe infatti messa in discussione. Sarebbe inammissibile, in effetti, non esercitare la giurisdizione italiana in un caso in cui le norme la indicano come sussistente, solo perché non si rinviene una norma che indichi in termini espressi a quale specifico giudice spetti la competenza per territorio.

Tre, in astratto, le vie percorribili.

La prima consiste nell'applicare altre regole di competenza in via analogica. La seconda postula la possibilità di ricavare dalla stessa norma sulla giurisdizione operante nel caso di specie un criterio di competenza per territorio coerente con essa. Per la modifica o la revoca di un provvedimento

straniero riguardante un immobile sito in Italia, ad esempio, pare ragionevole affermare la competenza per territorio del giudice del luogo in cui si trova l'immobile. La terza via consiste nel ritenere che la giurisdizione possa essere esercitata, indifferentemente, da qualsiasi ufficio giudiziario funzionalmente competente.

9. Il trattamento processuale della *quaestio iurisdictionis*

Spetta per regola al convenuto introdurre nel processo la questione della sussistenza della giurisdizione. Ai sensi dell'art. 11 della legge n. 218/1995, il difetto di giurisdizione «può essere rilevato, in qualunque stato e grado del processo, soltanto dal convenuto costituito che non abbia espressamente o tacitamente accettato la giurisdizione italiana», potendo essere rilevato dal giudice d'ufficio solo se «il convenuto è contumace», se si tratta di azioni reali su immobili siti all'estero o se la giurisdizione italiana «è esclusa per effetto di una norma internazionale».

La disposizione, per il fatto stesso di riferirsi al «convenuto» e alla accettazione della giurisdizione (a norma dell'art. 4, esaminato sopra), risulta applicabile ai soli procedimenti contenziosi. Nell'ambito di questi ultimi, escluso il caso della contumacia, non è dunque permesso al giudice di introdurre ufficiosamente la questione della propria giurisdizione. Il convenuto che compaia ma manchi di sollevare nel primo atto difensivo la *quaestio iurisdictionis* tiene un comportamento che, come visto, integra un'accettazione della giurisdizione agli effetti dell'art. 4 della legge.

Nei procedimenti di natura volontaria, invece, nulla sembra precludere al giudice di rilevare *ex officio* la carenza della giurisdizione.

Si rammenti che opera anche in rapporto ai procedimenti in materia di protezione degli adulti l'art. 41 del codice di procedura civile, in tema di regolamento preventivo di giurisdizione. Finché la causa non sia decisa nel merito in primo grado, ognuna delle parti può chiedere alle sezioni unite della Corte di cassazione di risolvere le questioni di giurisdizione che sorgano in relazione alla causa.

10. Il coordinamento di procedimenti pendenti in più Stati

Come si è visto, la legge n. 218/1995 attribuisce al giudice italiano il potere di pronunciarsi sulla protezione di un maggiorenne anche in assenza di legami sociali particolarmente forti fra l'interessato e l'Italia. Uno dei corol-

lari di questa scelta è la probabilità relativamente elevata che la protezione della medesima persona venga chiesta, al contempo, in Italia e all'estero.

Lo scenario può verificarsi, ad esempio, quando si discute della protezione di un cittadino italiano residente all'estero, allorché le autorità del paese di residenza si considerino munite di giurisdizione (come è assai probabile) e le autorità italiane si reputino anch'esse competenti, ma sul fondamento della cittadinanza dell'interessato, nei termini esaminati sopra. L'instaurazione di procedimenti paralleli può riflettere, ad esempio, una divergenza di vedute circa il da farsi fra i congiunti dell'adulto, onde alcuni decidano sollecitino l'adozione di misure di protezione in un paese e altri in un altro.

La legge n. 218/1995 non contempla mezzi efficaci per gestire situazioni di questo genere, cioè, per allontanare il pericolo che i procedimenti avviati in relazione alla stessa persona conducano a decisioni fra loro inconciliabili.

L'art. 7 della legge, relativo alla litispendenza internazionale, appare pensato per casi di *parallel litigation* assai diversi da quello in esame.

La disposizione contempla il caso cui, nel corso di un procedimento avviato in Italia, «sia eccepita la previa pendenza tra le stesse parti di domanda avente il medesimo oggetto e il medesimo titolo dinanzi a un giudice straniero». Il giudice italiano può allora sospendere il giudizio innanzi a sé, a condizione che il provvedimento destinato a sortire dal procedimento straniero appaia capace di produrre effetto in Italia.

Il ricorso all'art. 7 non sembra precluso in radice nei procedimenti (contenziosi) in materia di protezione degli adulti. La possibilità di servirsi di tale norma in quest'ambito presuppone, tuttavia, certi adattamenti. Il riferimento alle «stesse parti», per evocare un aspetto, sembrerebbe dover essere inteso come un riferimento allo stesso adulto.

Resta un problema di fondo legato all'impiego dell'art. 7 in rapporto ai procedimenti relativi alla protezione dei maggiorenni. La disposizione è incentrata sull'idea che i casi di concorso fra procedimenti vadano risolti privilegiando il giudizio preveniente. È lecito dubitare della pertinenza di una logica di pura prevenzione temporale in un contesto come quello in discussione, dominato, semmai, dalla preoccupazione di assicurare all'interessato una protezione efficace.

Appaiono preferibili altre soluzioni, caratterizzate da una certa flessibilità (orientata in senso materiale, cioè funzionale alla miglior protezione dell'interessato) e aperte al dialogo con le autorità dello Stato straniero in cui egualmente si discute della protezione dell'adulto in questione. Non è peraltro agevole dar vita a soluzioni di questo genere sul piano delle norme

interne. La cooperazione fra Stati, pur potendo essere favorita dalle iniziative unilaterali di uno di essi, sono assai più facilmente realizzabili tramite strumenti convenzionali, su base di reciprocità.

11. La giurisdizione secondo la convenzione dell'Aja

Quando la disciplina della giurisdizione contenuta nella legge n. 218/1995 lascerà il posto alla convenzione dell'Aja del 2000, eventualmente integrata dal regolamento proposto dalla Commissione europea evocato nell'Introduzione, il quadro descritto sin qui subirà una radicale trasformazione.

Non è il caso di soffermarsi sulle novità che potranno discendere dall'adozione del regolamento: il testo è ancora in discussione e le soluzioni affacciate nella proposta potrebbero essere modificate nel corso dell'iter legislativo. È bene, invece, tratteggiare il regime della convenzione.

Le disposizioni sulla giurisdizione si rinvergono nel capo II della convenzione. La norma di apertura, l'art. 5, attribuisce la competenza giurisdizionale alle autorità dello Stato contraente in cui si trova la residenza abituale dell'adulto.

L'espressione residenza abituale designa il luogo in cui la persona ha fissato, con voluto carattere di stabilità, il centro principale dei suoi interessi. Chiarisce l'art. 6 che, quando si tratta di rifugiati e sfollati, o di persone di cui non possa essere determinata la residenza abituale, la competenza di cui all'art. 5, par. 1, spetta alle autorità dello Stato contraente in cui l'interessato è presente. Se la residenza abituale dell'adulto si sposta da uno Stato contraente all'altro, anche nel corso del procedimento, la competenza viene a spettare, dal trasferimento, alle autorità dello Stato di nuova residenza abituale. Non vi è dunque *perpetuatio iurisdictionis*.

L'art. 5, pur con le deroghe e le specificazioni appena ricordate, rappresenta una delle norme chiave della convenzione. Il ruolo centrale accordato al criterio della residenza abituale svela lo scrupolo di assicurare all'adulto una protezione effettiva. I giudici dello Stato di residenza abituale si trovano infatti, per regola, nella posizione migliore per indagare le condizioni dell'interessato, ricostruirne le preferenze e valutarne i bisogni. Sono in grado di garantire la supervisione delle misure prese, intervenendo, se del caso, per modificarle, sostituirle o revocarle.

Il criterio della residenza abituale tende a produrre dei risultati coerenti con la necessità di favorire l'inclusione sociale dell'interessato. Se è vero che la residenza abituale di una persona si determina guardando all'ambiente

sociale di quest'ultima (a prescindere dal fatto che tale ambiente non sia quello in cui la persona è nata, o quello in cui ha prevalentemente vissuto sin lì), valorizzare la residenza abituale come titolo di giurisdizione significa assicurarsi che, per regola, i bisogni della persona siano esaminati e valutati nel contesto in cui questa è integrata e ambisce ad essere inclusa.

I giudici della residenza abituale, in quanto giudici dell'ambiente in cui si gioca l'inclusione dell'interessato, sono in questo senso quelli meglio piazzati per decidere il *come* dell'inclusione, e quelli che dispongono, in linea di principio, dei mezzi migliori per assicurarne la concreta realizzazione. La residenza abituale, d'altro canto, sottende una logica non discriminatoria: tutti gli adulti la cui residenza abituale si trovi in un dato Stato sono per ciò solo soggetti, in linea di principio, alla competenza dei giudici di quello Stato, a prescindere da qualsiasi distinzione collegata all'origine o alla cultura di ciascuno.

La convenzione attribuisce alle autorità dello Stato di residenza abituale dell'adulto una competenza «primaria». Le autorità di altri Stati contraenti possono invocare in determinati casi una competenza concorrente, ma quest'ultima è in vario modo subordinata alla competenza primaria dei giudici della residenza abituale.

Accanto alla regola di base dell'art. 5, operano i titoli di giurisdizione previsti agli articoli da 7 a 11. Quello che si delinea è – per usare le parole della relazione esplicativa della convenzione stessa – un sistema «completo e chiuso»: una formula, questa, che rimarca i nessi stretti che uniscono il foro della residenza abituale agli altri previsti dalla convenzione, alludendo ai meccanismi che, pur favorendo il dialogo fra le autorità dei vari Stati contraenti, collocano il primo in una posizione sovraordinata.

Si prenda l'art. 7 della convenzione. Vi si prevede che anche i giudici dello Stato di cittadinanza dell'adulto possano prendere delle misure volte alla protezione della persona e dei beni dell'adulto. Tale competenza, tuttavia, può essere esercitata solo se i giudici in questione ritengano di essere in una posizione qualificata per valutare l'interesse dell'adulto, ed esige, comunque, che le autorità del paese di residenza abituale ne vengano avvisate. Se queste ultime informano di aver preso tutte le misure imposte dalla situazione, di aver deciso che non occorre prenderne alcuna, o anche solo se comunicano che un procedimento è pendente dinanzi a esse, la competenza delle autorità dello Stato di cittadinanza viene meno e le misure eventualmente già adottate da queste ultime cessano di avere effetto.

L'art. 8, ispirato anch'esso da uno scrupolo di flessibilità, prevede che le autorità competenti in via ordinaria possano chiedere alle autorità di un

diverso Stato contraente di disporre delle misure di protezione, ove ritengono che ciò sia nell'interesse dell'adulto. Un simile trasferimento della competenza può anche essere sollecitato dalle stesse autorità che ne beneficerebbero e può essere circoscritto a specifici aspetti della protezione dell'interessato. Un trasferimento può essere disposto solo a favore delle autorità degli Stati contraenti con cui sussistano i nessi indicati dall'art. 8, par. 2. Fra questi, lo Stato di cittadinanza dell'adulto, quello della sua precedente residenza abituale, e quello in cui risiede abitualmente una persona vicina all'adulto disposta a farsi carico della sua protezione.

L'art. 9 della convenzione dell'Aja assegna alle autorità dello Stato contraente in cui si trovano beni dell'adulto una competenza concorrente. Possono disporre solo in ordine a tali beni, e con misure compatibili con quelle delle autorità competenti ai sensi degli articoli da 5 a 8.

In caso di urgenza, la competenza ad emettere le misure necessarie a fronteggiare la situazione spetta, ai sensi dell'art. 10, alle autorità dello Stato in cui l'adulto è presente o si trovano i suoi beni. Le misure adottate a questo titolo, ove interessino un adulto che abbia la residenza abituale in uno Stato contraente, cessano di avere effetto non appena le autorità competenti ai sensi degli articoli da 5 a 9 si pronunciano sulla situazione.

Infine, l'art. 11 stabilisce che – in via eccezionale, quando pure non vi sia una situazione di urgenza – le autorità dello Stato contraente sul cui territorio si trova l'adulto sono competenti a disporre misure di protezione della sua persona aventi un carattere provvisorio e un'efficacia limitata a tale Stato, a condizione, comunque, che si tratti di misure compatibili con quelle già disposte dalle autorità competenti ai sensi degli articoli da 5 a 8 e che le autorità dello Stato di residenza abituale siano state avvisate.

Anche qui, se l'adulto risiede abitualmente in uno Stato contraente, le misure cessano di avere effetto non appena le autorità competenti ai sensi degli articoli da 5 a 8 si sono pronunciate sulle misure imposte dalla situazione.

Confrontando la legge n. 218/1995 con la convenzione dell'Aja del 2000, emerge che quest'ultima si candida a realizzare, sul terreno della giurisdizione, almeno tre innovazioni di fondo.

Per cominciare, la convenzione esenta l'interprete dalla necessità di qualificare il procedimento come contenzioso o volontario: il regime uniforme semplicemente non si serve di tali categorie, e sottopone tutti i procedimenti in materia di protezione dei maggiorenni alla medesima disciplina.

In secondo luogo, la convenzione, pur volendo anch'essa scongiurare il pericolo di un diniego di giustizia tramite la previsione di una pluralità di

titoli di giurisdizione concorrenti, stabilisce un ordine fra i vari criteri, che non si riscontra, invece, nella disciplina di fonte interna: il criterio della residenza abituale occupa una posizione preminente, e gli altri criteri (perlomeno quando si faccia questione di un adulto avente la residenza abituale in uno Stato contraente) hanno fundamentalmente la funzione di completare il primo, o di conferirgli un giusto grado di flessibilità.

Infine, come del resto è lecito aspettarsi da un regime della giurisdizione di fonte internazionale, la convenzione predispone sofisticati meccanismi di coordinamento fra procedimenti concernenti la protezione del medesimo adulto eventualmente instaurati in più Stati (purché si tratti di Stati contraenti della convenzione). I limiti segnalati nelle pagine precedenti con riguardo alla norma italiana sulla litispendenza internazionale verrebbero in questo modo agevolmente separati, quanto meno nei rapporti fra gli Stati vincolati dalla convenzione.

Capitolo 2

La legge applicabile alla protezione dei maggiorenni

Carmen è un'uruguaiana che vive da molti anni in Italia. Vittima di un trauma cerebrale provocato da un incidente automobilistico, sperimenta delle difficoltà cognitive che le impediscono di determinarsi da sola circa la cura dei propri interessi. Il marito instaura un procedimento in Italia affinché riceva il sostegno di cui ha bisogno. Dall'ordinamento di quale paese vanno tratte le norme sostanziali generali ed astratte deputate a definire i presupposti e gli effetti della protezione?

1. Le disposizioni pertinenti

Ai sensi dell'art. 43 della legge n. 218/1995, i presupposti e gli effetti delle misure di protezione «degli incapaci maggiori di età», come i rapporti «fra l'incapace e chi ne ha la cura», soggiacciono alla «legge nazionale dell'incapace». Il secondo periodo dell'art. 43 permette peraltro al giudice italiano di «adottare le misure previste dalla legge italiana» quando ciò serva a proteggere «in via provvisoria e urgente la persona o i beni dell'interessato».

Valgono per il termine «incapace» i rilievi fatti nel Capitolo 1 con riferimento alle norme sulla giurisdizione. Come l'art. 44, anche l'art. 43 viene in gioco in tutte le situazioni in cui si discuta della protezione di un maggiorenne che non sia in grado di provvedere da solo ai propri interessi, a pre-

scindere dalla circostanza che le misure di protezione richieste o accordate incidano sulla capacità d'agire dell'interessato.

L'art. 43 individua la legge a cui le autorità italiane – giudici, notai, autorità amministrative, uffici consolari, etc. – devono conformarsi, quanto alla sostanza, nell'esercizio delle funzioni loro attribuite nel campo della protezione degli adulti. L'esigenza pratica di identificare tale legge può sorgere, in presenza di elementi di estraneità, in scenari assai diversi: per definire le condizioni per l'istituzione di un regime di protezione e il contenuto dello stesso; per disporre in ordine alla revoca o alla modifica di detto regime; per stabilire se certi atti del rappresentante siano soggetti ad autorizzazione e, se del caso, in base a quali criteri ne vada valutata la concessione.

Come si dirà meglio in seguito, si applica la legge designata dall'art. 43 anche per verificare, in Italia, anche per verificare l'ammissibilità e gli effetti degli eventuali negozi posti in essere dall'interessato in vista di una futura perdita di autonomia, tipicamente secondo il modello, già evocato, delle procure c.d. protettive, o mandati in previsione di incapacità.

2. Il richiamo della legge nazionale dell'interessato

L'art. 43 della legge n. 218/1995 assoggetta la protezione degli adulti alla «legge nazionale» dell'interessato, ossia alla legge dello Stato di cui questi possiede la cittadinanza.

2.1. Nozione e prova della cittadinanza

Per sapere se una persona è cittadina di un certo Stato occorre guardare alle norme di quello Stato ed eventualmente ai provvedimenti (di concessione della cittadinanza, ad esempio) delle relative autorità.

Per la prova della cittadinanza italiana è necessaria, per regola, l'esibizione di un documento di identità italiano o di un certificato di cittadinanza emesso da un'autorità italiana. Può trattarsi di un'attestazione delle risultanze degli archivi di cui all'art. 10 del [decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396](#), sullo stato civile (alla luce di quanto precisa l'art. 23 del medesimo decreto), o di una certificazione dell'autorità consolare italiana a norma dell'art. 10 del decreto legislativo n. 71/2011. L'efficacia probatoria di questi atti è definita dall'art. 451 del codice civile.

Per la prova di una cittadinanza straniera, il passaporto del paese in questione riveste valore di presunzione (Cass., 18 febbraio 1985, n. 1361).

Le autorità italiane preposte all'identificazione degli stranieri che facciano ingresso illegalmente in Italia provvedono a registrarne la cittadinanza, in assenza di attestazioni del paese d'origine, sulla base delle dichiarazioni degli interessati. Le registrazioni fondate su tali dichiarazioni non valgono da sole a provare il possesso della cittadinanza dichiarata (cfr. [Trib. Brescia, 26 ottobre 2021](#), in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2022).

2.2. Momento rilevante

Lo *status civitatis* di una persona può cambiare nel corso del tempo. Alla cittadinanza acquisita alla nascita, per esempio, può aggiungersene in seguito un'altra per naturalizzazione o matrimonio. Specularmente, l'interessato può perdere la cittadinanza che possiede se così dispongono le norme del paese che gliel'ha attribuita o i provvedimenti delle relative autorità.

Ai fini dell'art. 43 della legge n. 218/1995, ha rilievo, per principio, la cittadinanza posseduta dall'interessato al momento in cui si pone la questione della legge applicabile. Se si tratta di istituire un regime di protezione, rileva lo *status civitatis* che l'interessato possedeva, al più tardi, quando, nell'ambito del procedimento, matura il termine per l'allegazione e la prova di eventuali fatti nuovi.

Non è chiaro quale peso debba darsi a un mutamento di cittadinanza intervenuto dopo la decisione istitutiva di un tale regime, nel tempo in cui detto regime rimane operante. Sembra corretto affermare che il giudice, a cui si chieda di modificare o revocare le misure che ha preso, debba statuire sul merito di tali richieste in base alla legge che in quel momento risulti applicabile alla protezione. Ove nel frattempo lo status fosse cambiato, la decisione andrà presa in base alla diversa legge oramai richiamata dall'art. 43.

La necessità di dare continuità alle misure di protezione già decise induce a credere che le misure adottate da un giudice italiano in forza della legge allora ritenuta applicabile conservino la loro efficacia, malgrado un cambio di cittadinanza, fino a quando non siano sostituite da eventuali decisioni nuove.

Considerazioni diverse valgono per la protezione c.d. negoziale. La pianificazione fatta dall'adulto secondo la legge richiamata dall'art. 43, ossia la legge del paese di cui possedeva la cittadinanza all'epoca del negozio, non può essere messa in discussione solo perché nel frattempo lo stesso adulto abbia perduto quella cittadinanza e la legge del paese di nuova cittadinanza reputi il negozio invalido o inefficace. Si permetterebbe, altrimenti, un'innammissibile compressione dell'autodeterminazione dell'interessato.

2.3. Apolidi, rifugiati e pluricittadini

Quid se il maggiorenne non possiede alcuna cittadinanza (cioè, se è apolide), se ha lo status di rifugiato o è cittadino di più Stati? La risposta va cercata nell'art. 19 della legge n. 218/1995. Il comma 1 prevede che nei casi in cui le disposizioni della legge richiamino la legge nazionale di una persona, e questa sia apolide o rifugiata, «si applica la legge dello Stato del domicilio o, in mancanza, la legge dello Stato di residenza».

La norma opera con riguardo alle persone di cui sia stato accertato lo status di apolide, vuoi all'esito della procedura amministrativa di cui all'art. 17 del [decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572](#), recante il regolamento di esecuzione della legge sulla cittadinanza, vuoi in forza di un apposito provvedimento giudiziale.

Il previo accertamento dello status si impone, ai fini dell'art. 19, comma 1, della legge n. 218/1995, anche per i rifugiati. Il riferimento, qui, è alle procedure di cui al [decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251](#).

Qui, peraltro, sorge il problema di stabilire se l'art. 19, comma 1, che si riferisce testualmente ai soli rifugiati, possa essere invocato solo da chi rivesta propriamente tale status o anche di altri beneficiari di protezione internazionale, ossia dai titolari di protezione sussidiaria. Una lettura ampia sembra preferibile. L'art. 19, comma 1, appare infatti riferibile, per la sua *ratio*, anche a chi gode di protezione sussidiaria. Si tratta, anche in questo caso, di soggetti per i quali il legame di cittadinanza, pur rimanendo formalmente intatto, non segnala più un'effettiva appartenenza dell'interessato alla comunità politica dello Stato d'origine, non potendo l'interessato ricevere la protezione che quest'ultimo assicura ai suoi cittadini.

La qualifica di rifugiato, come si legge all'art. 1 della [convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951](#), spetta a chi, nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, non si trova nello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o non vuole domandarne la protezione. Ha diritto alla protezione sussidiaria, dal canto suo, chi non rivesta lo status di rifugiato, quando nei suoi confronti sussistano comunque fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese d'origine, rischierebbe di subire un grave danno e non possa o non voglia avvalersi della protezione di detto paese. Così l'art. 2, lett. e), della [direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004](#) in tema di protezione internazionale.

Per i pluricittadini viene in gioco l'art. 19, comma 2. Quando una norma di conflitto richiama la legge nazionale di una persona e tale persona ha più

cittadinanze, «si applica la legge di quello tra gli Stati di appartenenza con il quale essa ha il collegamento più stretto», con la precisazione che, se tra le diverse cittadinanze vi è quella italiana, «questa prevale».

La prima parte della disposizione chiede all'interprete di individuare, fra le varie cittadinanze dell'interessato, quella più effettiva. Rilevano a questo fine, secondo una ponderazione che l'interprete deve condurre alla luce delle circostanze del caso di specie, l'ampiezza e l'intensità dei legami sociali, economici e culturali dell'interessato con i paesi di cui sia cittadino. Si considerano, fra gli altri fattori, il tempo che l'interessato è solito trascorrere in ognuno degli Stati in questione, l'intensità delle relazioni che vi intrattiene, il fatto che egli si serva abitualmente della lingua di uno solo di quei paesi, etc.

Come detto, la seconda parte dell'art. 19, comma 2, sancisce il primato della cittadinanza italiana, onde deve ritenersi italiano, ai fini delle norme sui conflitti di leggi, come l'art. 43, il pluricittadino che possieda anche la cittadinanza italiana, a nulla rilevando che la vita dell'interessato sia più strettamente collegata a un diverso Stato di cui egli sia ugualmente cittadino.

La previsione è inapplicabile ogniqualvolta si tradurrebbe in una discriminazione fondata sulla cittadinanza vietata dall'art. 18 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La disposizione ricordata da ultimo si applica alle discriminazioni che si verificano «nel campo di applicazione dei trattati». È vero che l'Unione non ha ancora elaborato delle norme uniformi sui conflitti di leggi in materia di protezione degli adulti. È anche vero, però, che l'Unione ha sin d'ora il potere di adottare tali norme, in forza dell'art. 81 del trattato sul funzionamento dell'Unione. Secondo l'opinione che appare preferibile, ciò basta ad affermare che, quando si fa questione della legge regolatrice della protezione dei maggiorenni si versa, anche in assenza di regole sovranazionali, nella sfera di applicazione dei trattati.

Di fatto, significa che se si discute della protezione di una persona che possiede, per esempio, la cittadinanza italiana e quella finlandese, non potrà assegnarsi alla cittadinanza italiana il primato «astratto» previsto dall'art. 19, ma occorrerà stabilire se tale persona abbia un legame più significativo con l'Italia o la Finlandia. Analogamente dicasi per il caso in cui l'adulto possieda, oltre alla cittadinanza italiana, la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione e quella di uno Stato terzo (quella rumena e quella moldava, per evocare uno scenario non infrequente): la preferenza non potrà essere attribuita alla cittadinanza italiana su quella di un diverso Stato membro dell'Unione se non quando i legami dell'interessato con l'Italia

appaiano più significativi. Diverso il caso di chi abbia la cittadinanza italiana e (solo) quella di uno o più Stati estranei all'Unione europea. In questa ipotesi si avrà riguardo alla cittadinanza italiana anche quando le relazioni dell'interessato con gli Stati terzi in questione si rivelino più effettive delle relazioni con l'Italia.

3. Il problema del rinvio

L'art. 43 della legge n. 218/1995 detta una norma di conflitto a carattere bilaterale. A seconda delle circostanze, cioè della cittadinanza dell'interessato, esso richiama ora la legge italiana, ora la legge di uno Stato diverso.

Quando designa un ordinamento straniero, occorre stabilire se si debba, o meno, tener conto del rinvio, cioè del richiamo eventualmente disposto dalle norme di conflitto ivi in vigore.

Ogni ordinamento ha le sue regole di diritto internazionale privato, e quelle dell'ordinamento richiamato, ove si servano di criteri differenti da quello della cittadinanza (usato in Italia), potrebbero assoggettare la fattispecie, dal loro punto di vista, a una legge diversa dalla propria: potrebbero, per l'appunto, «rinviare» a tale legge.

Tener conto del rinvio vuol dire, per il giudice italiano, applicare la legge individuata dalle norme di diritto internazionale privato dell'ordinamento richiamato (una legge diversa, dunque, da quella designata dall'art. 43). La fattispecie risulterebbe allora soggetta, in Italia, alla stessa legge che la regolerebbe se ad occuparsene fossero le autorità dello Stato di cittadinanza della persona in questione.

Ignorare il rinvio, invece, significa applicare direttamente le norme materiali dell'ordinamento richiamato, a nulla rilevando che tale ordinamento, stando alle sue norme di conflitto, «voglia» disciplinare la fattispecie, o meno.

L'art. 13, comma 1, della legge n. 218/1995 stabilisce che si tiene conto del rinvio operato dal diritto internazionale privato straniero alla legge di un altro Stato in due casi: quando il diritto di tale altro Stato «accetta il rinvio» e «se si tratta di rinvio alla legge italiana». Ci si riferisce all'ipotesi indicata da ultimo parlando di rinvio di primo grado, o rinvio indietro; nell'altro scenario si ha un rinvio di secondo grado, o rinvio altrove.

Prima di esaminare le soluzioni ora riferite giova spendere qualche parola sui vantaggi che la duplice regola dell'art. 13 aspira a propiziare. Conviene

qui limitarsi a riassumere un ragionamento che meriterebbe un'esposizione assai più articolata.

Il rinvio indietro obbedisce perlopiù al desiderio di ampliare lo spazio di operatività della *lex fori*. Tenendo conto di un rinvio di primo grado si finisce, infatti, con l'assoggettare alla disciplina materiale del foro una situazione che le norme di conflitto dello stesso ordinamento del foro (l'art. 43 della legge n. 218/1995, nel contesto in discussione) sottoporrebbero a una legge straniera. L'ordinamento richiamato non pretende di regolare la fattispecie, rimettendola all'ordinamento del foro: quest'ultimo, a quel punto, se ne appropria, per così dire.

Il rinvio altrove, invece, risponde essenzialmente a uno scrupolo di armonia internazionale delle soluzioni. Dando seguito al rinvio disposto dalle norme di conflitto dell'ordinamento richiamato, si giunge ad assoggettare la fattispecie, nel foro, alla medesima legge da cui la stessa risulterebbe regolata ove venisse osservata dall'angolatura dell'ordinamento richiamato. In questo modo, la situazione produce gli stessi effetti quale che sia il punto di vista da cui ci si accosti ad essa: quello del foro o quello dell'ordinamento richiamato.

Esula da questa trattazione sapere a quali condizioni e in che misura l'art. 13 della legge n. 218/1995 riesca effettivamente a soddisfare le aspirazioni ora ricordate.

3.1. Il rinvio di primo grado (c.d. rinvio indietro)

Si prenda la vicenda proposta in apertura di questo capitolo, quella relativa alla protezione di Carmen, cittadina dell'Uruguay residente in Italia. L'ordinamento richiamato dall'art. 43 della legge n. 218/1995 è, in questo caso, quello dell'Uruguay.

Gli interrogativi a cui il giudice italiano deve rispondere sono due. Le norme di diritto internazionale privato uruguayano richiamano nella specie una legge diversa da quella uruguayana? Se sì, bisogna tener conto, in Italia, di tale richiamo, cioè del rinvio da esse disposto a favore di tale altra legge?

La risposta al primo quesito è affermativa.

La legge uruguayana di diritto internazionale privato del 2020 contiene una disposizione, l'art. 21, in forza della quale la protezione degli adulti soggiace alla legge del loro domicilio. In pratica, l'ordinamento uruguayano non «vuole» regolare il caso di Carmen con le proprie norme materiali. Ritiene piuttosto che convenga assoggettarlo alla legge italiana, in quanto legge del

paese in cui l'interessata ha il domicilio. Le norme uruguaiane di diritto internazionale privato contemplano, nella specie, un rinvio di primo grado.

Si consideri, ora il secondo interrogativo: si tiene conto, in Italia, di tale rinvio? Sì, perché ai sensi dell'art. 13 della legge n. 218/1995, come osservato, si segue il rinvio quando si tratta di rinvio all'ordinamento italiano.

In definitiva, il giudice italiano chiamato a pronunciarsi sulla protezione di Carmen dovrà applicare le norme materiali italiane, in forza del combinato disposto dell'art. 43 e dell'art. 13 della legge n. 218/1995.

Si perviene a conclusioni analoghe, ove si tratti di persone stabilite in Italia, tutte le volte in cui le norme di diritto internazionale privato dello Stato di cittadinanza del maggiorenni si servano, in materia di protezione, del criterio del domicilio o della residenza, o comunque valorizzino i rapporti dell'interessato con l'ambiente sociale in cui si trova, più che le sue radici, la sua identità culturale o la sua appartenenza a una data comunità politica.

Non sono solo le regole di conflitto uruguaiane a seguire l'approccio descritto. Le norme di vari paesi dell'America latina fanno altrettanto. Lo prova, fra gli altri, l'art. 52 della legge di diritto internazionale privato della Repubblica Dominicana del 2014. In quell'area geografica non mancano peraltro paesi che preferiscono l'orientamento opposto: ai sensi dell'art. 53 del codice panamense di diritto internazionale privato, ad esempio, la protezione di un adulto è retta dalla sua legge nazionale.

Capita del resto di incontrare anche in altri sistemi internazionalprivatistici nazionali, non legati a questi ultimi, delle soluzioni analoghe a quelle ora ricordate. In base all'art. 77 della legge israeliana sulla capacità e la tutela del 1962, per esempio, la protezione degli adulti è retta dalla legge del paese di domicilio dell'interessato.

3.2. Il rinvio di secondo grado (c.d. rinvio altrove)

Si verifica un rinvio di secondo grado quando la legge richiamata dalla norma di conflitto del foro rinvia (non già alla legge del foro, ma) alla legge di un terzo Stato.

Per l'art. 13, come detto, si tiene conto in Italia di questo particolare rinvio quando il rinvio risulti «accettato», cioè quando la legge del terzo Stato «voglia» regolare la fattispecie. Per verificarlo, occorre interrogare le norme di conflitto del terzo Stato in questione e accertare se queste designino la legge di quel medesimo Stato (nel qual caso il rinvio è, appunto, «accettato»), o la legge di uno Stato diverso.

Si consideri, a titolo d'esempio, la seguente vicenda. Un giudice italiano viene sollecitato a pronunciarsi sulla protezione di Yael, una cittadina israeliana residente in Argentina. Si immagini che la sussistenza della giurisdizione italiana non sia in discussione.

Qual è la legge applicabile? L'art. 43 richiama la legge israeliana, in quanto legge nazionale della persona da proteggere. L'ordinamento israeliano, però, come si è osservato poco sopra, si serve in questo campo di un criterio di collegamento che differisce da quello scelto dal legislatore italiano: le norme di conflitto israeliane assoggettano la protezione dei maggiorenni alla legge del paese in cui l'interessato risiede. Yael, come detto, risiede in Argentina. Si ha dunque, dopo il richiamo della legge israeliana, un rinvio alla legge argentina. In base all'art. 13 della legge n. 218/1995, si tiene conto di questo rinvio se il diritto argentino lo «accetta».

Per saperlo, occorre interrogare le norme di conflitto argentine. Se esse designano la legge argentina, il rinvio risulta accettato e il giudice italiano deve tenerne conto, cioè applicare al caso le norme materiali argentine. Se designano una legge diversa, il rinvio, non risultando accettato, andrà ignorato: il giudice italiano dovrà dunque arrestarsi al richiamo disposto dall'art. 43 della legge n. 218/1995 e regolare il caso di Yael secondo le norme materiali israeliane.

Ebbene, le norme di conflitto argentine, analogamente a quelle uruguaiane e alle stesse norme israeliane, assoggettano la protezione degli adulti alla legge del paese del domicilio: così l'art. 2616 del codice civile argentino del 2014. Il rinvio disposto dall'ordinamento israeliano a quello argentino risulta accettato: il giudice italiano, che deve tenerne conto, finirà pertanto con l'applicare alla protezione di Yael il regime materiale argentino.

Si esamini, ora, una variante del caso appena analizzato. Si supponga che Yael non abiti in Argentina, ma in

Tunisia. A seguito del richiamo della legge israeliana ai sensi dell'art. 43 si avrebbe un rinvio alla legge tunisina, e si dovrebbe dunque verificare se quest'ultima accetti il rinvio. Ora, il codice tunisino di diritto internazionale privato del 1998 stabilisce, all'art. 41, che la protezione degli adulti dipende dalla legge di cui l'interessato ha la cittadinanza. Il rinvio operato alla legge tunisina, in questo caso, non può dirsi accettato, perché la legge tunisina, stando alle sue norme di conflitto, non si considera applicabile alla specie. Il giudice italiano, in base all'art. 13 della legge n. 218/1995, non deve dunque tener conto del rinvio.

3.3. Alcuni scenari complessi

I casi che si sono appena passati in rassegna sono relativamente semplici. Non mancano tuttavia situazioni in cui l'applicazione dell'art. 13 della legge suscita interrogativi non banali.

Le difficoltà rispecchiano, in genere, il particolare modo di operare delle norme di diritto internazionale privato che l'ordinamento richiamato dedica alla protezione degli adulti. Capita, infatti, di imbattersi in regole che, discostandosi dal c.d. metodo tradizionale dei conflitti di leggi, utilizzato nello stesso art. 43 della legge n. 218/1995, chiedano al giudice italiano delle indagini complesse o un approccio di cui questi non è solito servirsi.

(a) Norme di conflitto modellate secondo il metodo delle considerazioni materiali

Si prenda, ad esempio, l'ordinamento della Repubblica Popolare Cinese. La legge cinese sulla legge applicabile alle relazioni civili con elementi di estraneità, del 2010, dedica alla protezione dei maggiorenni il suo art. 30. La norma contempla non uno ma due criteri di collegamento. Viene richiamata in via ordinaria la legge del paese in cui l'adulto ha la residenza abituale ma si permette al giudice di servirsi della legge del paese di cittadinanza, ove ciò conduca ad esiti più favorevoli all'interessato.

In pratica, se si discute in Italia della protezione di un cittadino cinese, ci si imbatte, a valle del richiamo della legge cinese, in una norma di conflitto – l'art. 30 della legge cinese – che pur prefigurando per regola un rinvio indietro, non esclude in radice la possibilità di conclusioni diverse (l'applicazione della legge cinese, e quindi nessun rinvio), se funzionali agli interessi dell'adulto.

Sono note, in dottrina, le difficoltà pratiche a cui è confrontato l'interprete quando, nell'ordinamento richiamato, la fattispecie formi l'oggetto di regole di conflitto che prevedano un concorso di criteri di collegamento (come nel caso ora considerato), oppure siano condizionate nel loro operare da considerazioni di tipo materiale, oppure, ancora, siano corredate da clausole c.d. di eccezione o di salvaguardia (A. DAVÌ, *Le renvoi en droit international privé contemporain*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. 352, 2012, p. 358 ss.). Le soluzioni prospettate in letteratura, tuttavia, trovano limitati riscontri nella giurisprudenza, specie in Italia. Non è agevole, in queste circostanze, affermare con sicurezza quale linea convenga adottare.

A rigore, il giudice italiano chiamato a pronunciarsi sulla protezione del cittadino cinese di cui all'esempio precedente non può meccanicamente

concludere che il diritto internazionale privato cinese rinvii alla legge italiana. Egli dovrà chiedersi piuttosto se nella specie non gioverebbe maggiormente all'interessato l'applicazione della normativa materiale cinese. Verifica, questa, non facile, perché la stessa disposizione cinese non dice quali parametri debbano guidare l'individuazione in concreto della legge più favorevole. Non è chiaro, in particolare, se la comparazione debba essere sintetica, cioè basarsi su una considerazione di insieme e ponderata dei vantaggi e degli svantaggi offerti dall'una e l'altra legge, o possa invece svolgersi analiticamente, per punti, e dunque tradursi nel richiamo della legge di cittadinanza per i soli aspetti in relazione ai quali tale legge realizzerrebbe meglio le ragioni della persona da proteggere, salva l'applicazione per il resto della legge del paese di residenza abituale.

Un problema in fondo non dissimile è stato affrontato in una delle pochissime pronunce rese in Italia con riguardo all'art. 13 della legge n. 218/1995 (Trib. Belluno, 1° agosto 2019, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2020, p. 637 ss.). Si trattava, nella specie, della protezione di una cittadina macedone da tempo residente in Italia. Il giudice ha cominciato col rilevare che le norme di diritto internazionale privato macedoni assoggettano la protezione degli adulti alla legge nazionale della persona di cui trattasi. Ha poi osservato che la legge macedone di diritto internazionale privato detta una clausola di eccezione di applicazione generale, onde la fattispecie, se più intensamente collegata con un paese diverso da quello richiamato, deve ritenersi soggetta alla legge di tale diverso paese. Su questa base, ritenendo preminenti i nessi della situazione con l'Italia, ha ritenuto che le norme macedoni, considerate nel loro complesso, richiamassero la legge italiana e ha concluso che il caso dovesse essere deciso, in forza degli articoli 43 e 13 della legge n. 218/1995, conformemente alla legge italiana.

Il precedente ora riferito ha il pregio di rammentare che il giudice italiano, posto davanti alle norme di un altro Stato (siano esse delle norme materiali o, come in questo caso, delle norme di diritto internazionale privato), deve in linea di principio interpretarle e applicarle nello stesso modo in cui esse verrebbero interpretate e applicate dalle autorità dello Stato in questione. Se prevedono delle facoltà, anche il giudice italiano può avvalersene, alle condizioni ivi previste.

(b) Norme ispirate al metodo dell'applicazione generalizzata della *lex fori*

In alcuni ordinamenti, la legge applicabile alla protezione dei maggiorenni è per principio (e talora senza eccezione) la legge del foro. A stabilire questo approccio sono, in qualche paese, le norme di diritto internazionale privato di fonte interna. In altri paesi, invece, si tratta di un metodo san-

cito da regole convenzionali. La stessa convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti si serve del metodo ora riferito per determinare la legge applicabile alle misure di protezione (per i mandati in previsione di incapacità, come si dirà in seguito, operano invece delle norme di conflitto bilaterali di tipo tradizionale). Ai sensi dell'art. 13 della convenzione, le autorità degli Stati vincolati della convenzione, quando siano competenti in forza della convenzione per adottare delle misure volte alla protezione della persona o dei beni di un adulto, decidono, per regola, la sostanza della protezione in base alla propria legge.

Si immagini, allora, che si discuta in Italia della protezione di un maggiorenne tedesco. L'art. 43 della legge n. 218/1995 richiama la legge tedesca, e l'art. 13, come si è visto, chiede al giudice di verificare cosa dispongano, in relazione alla fattispecie, le norme di diritto internazionale privato tedesche. Occorre consultare a questo fine la convenzione dell'Aja, essendo questa in vigore per la Germania e avendovi ricevuto attuazione.

La convenzione, però, fa dipendere la soluzione della questione della legge applicabile alle misure di protezione dalla soluzione data alla questione della competenza giurisdizionale. Ai fini del rinvio, il giudice investito della domanda dovrebbe compiere la medesima verifica (cfr. P. PICONE, *Les méthodes de coordination entre ordres juridiques en droit international privé*, in in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. 276, 1999, p. 234 s.). Dovrebbe accertare, in altre parole, se le autorità dello Stato la cui legge è richiamata si dichiarerebbero competenti a conoscere del caso in base alle norme in vigore (le norme della convenzione dell'Aja relative alla giurisdizione, nel caso di in esame). Ove risulti che si dichiarerebbero competenti, non si avrebbe alcun rinvio, giacché le autorità in questione, per il fatto stesso di dichiararsi competenti, si disporrebbero ad applicare, nel merito, la loro stessa legge. Qualora, invece, declinassero la giurisdizione, si verificherebbe una situazione comparabile a un rinvio indietro, giacché l'ordinamento richiamato, non attribuendo la competenze alle autorità locali, mostrerebbe, in sostanza, di non voler applicare alla fattispecie le proprie regole materiali.

L'accertamento demandato all'interprete, già di per sé complesso, si rivela ancora più arduo se si considera che la convenzione dell'Aja del 2000, come si è visto nel Capitolo 1, detta un articolato ventaglio di regole attributive della giurisdizione. Le autorità di uno Stato contraente sono legittimate ad occuparsi di un caso che non si esaurisca nell'orizzonte del foro quando l'interessato abbia la residenza abituale in tale Stato (è questo il titolo di giurisdizione di base, quello operate in via ordinaria), ma anche quando sussistano fra la fattispecie e il foro altre connessioni che, magari col

concorso di certe condizioni, la convenzione reputi sufficienti. In queste circostanze, il giudice italiano, se volesse assumere, ai fini del rinvio, la prospettiva delle autorità dello Stato richiamato (lo Stato di cittadinanza dell'adulto, ai sensi dell'art. 43 della legge n. 218/1995), dovrebbe essere pronto a compiere una elaborata disamina della situazione, talora spingendosi fino a valutare se l'esercizio della giurisdizione da parte delle autorità dello Stato indicato da ultimo sia conforme, nel caso di specie, all'interesse del maggiorenne in questione.

È ragionevole ritenere che, agli effetti del combinato disposto degli articoli 43 e 13 della legge n. 218/1995, basti un'unica verifica.

Visto che la convenzione eleva la residenza abituale dell'adulto a titolo di giurisdizione principale, il giudice italiano, chiamato a pronunciarsi sulla protezione di un cittadino di uno Stato contraente della convenzione dovrebbe limitarsi ad accertare se in quel paese l'interessato abbia fissato anche la propria residenza abituale. Se sì, al richiamo della legge nazionale dell'interessato non fa seguito alcun rinvio, onde l'art. 13 della legge n. 218/1995 non ha alcun ruolo da giocare. Se no, la designazione della legge nazionale dell'adulto innesca, nei fatti, un meccanismo analogo a un rinvio indietro.

Per tornare all'esempio fatto sopra, relativo alla protezione di un adulto di cittadinanza tedesca, i casi sono due: se l'interessato non ha solo la cittadinanza tedesca, ma ha anche la residenza abituale in Germania, allora il giudice italiano applica, in forza dell'art. 43, la legge tedesca, non verificandosi alcun rinvio; se invece la persona di cui trattasi risiede altrove (in Italia, ad esempio), si verifica una situazione analoga a quella di un rinvio indietro, con la conseguenza che il giudice italiano deve, in ultima analisi, ai sensi dell'art. 13, applicare alla fattispecie la legge italiana.

(c) Norme di conflitto implicanti una «analisi degli interessi»

Vi sono sistemi di diritto internazionale privato che, rigettando in radice, il metodo tradizionale dei conflitti di leggi, fanno dipendere l'individuazione della legge regolatrice della protezione degli adulti da un'analisi comparativa delle politiche perseguite dai diversi paesi con cui la fattispecie appare collegata. A disciplinare il caso è la legge del paese maggiormente interessato a farlo.

La soluzione, impiegata soprattutto negli Stati Uniti (con diverse varianti e declinazioni), è codificata nell'art. 3519 del codice civile della Louisiana. La disposizione detta la regola di principio che permette di individuare la legge applicabile nel campo del diritto delle persone fisiche. Si applica «the

law of the state whose policies would be most seriously impaired if its law were not applied to the particular issue». A tal fine, l'interprete è chiamato a misurare la forza e la pertinenza delle politiche legislative perseguite dagli Stati a cui il caso è collegato. Nel farlo, l'interprete deve farsi guidare, fra le altre cose, dai nessi intercorrenti fra ciascuno di tali Stati e la situazione di cui trattasi (cioè dall'intensità dei legami geografici fra la fattispecie e gli Stati a cui è connessa), e dalla preoccupazione (non più geografica, ma materiale) di garantire la protezione effettiva dei soggetti deboli, i valori familiari e la stabilità delle relazioni giuridiche.

In linea di principio, il giudice italiano che debba verificare sulla base di una regola siffatta se l'ordinamento richiamato operi, o meno, un rinvio (e, se sì, a quale ordinamento), dovrebbe ricostruire il tenore materiale delle normative in materia di protezione degli adulti in vigore nei diversi Stati con cui la fattispecie è collegata, delinearne le politiche sottostanti, compararne la forza e la pertinenza in rapporto al caso concreto e giungere, così, a identificare la legge maggiormente interessata a vedere applicate le sue norme materiali.

Non serve dire che si tratta di un'operazione non semplice, che presuppone una corposa attività istruttoria e una certa familiarità con le tecniche della «interest analysis». Una distanza notevole separa questo modo di procedere con quello che il giudice italiano è abituato a seguire per la soluzione dei conflitti di leggi.

3.4. Casi in cui l'ordinamento richiamato non dispone alcun rinvio

Le difficoltà legate al meccanismo del rinvio, peraltro destinate a sparire con l'avvento della convenzione dell'Aja del 2000, come si dirà oltre, non sembrano, comunque, destinate a presentarsi con grande frequenza. Sono numerosi, infatti, gli Stati le cui regole di conflitto assoggettano la protezione degli adulti alla legge nazionale della persona di cui trattasi, come fa l'art. 43 della legge n. 218/995. Quando l'art. 43 richiama la legge di uno di questi Stati, non si prospetta dunque alcun rinvio, e il giudice italiano può dunque applicare direttamente le norme materiali dello Stato di cittadinanza dell'interessato.

Si faccia il caso, per esempio, della protezione di un cittadino albanese. La legge albanese, richiamata dall'art. 43, non rinvia ad alcuna altra legge: anche secondo l'art. 32 della legge albanese di diritto internazionale privato del 2011, infatti, la protezione degli adulti è retta dalla legge del paese di cittadinanza dell'adulto da proteggere.

Soluzioni simili si incontrano, per citare solo qualche altro esempio, nell'art. 15 del legge serba sui conflitti di leggi del 1982, nell'art. 10, par. 1, del codice turco di diritto internazionale privato del 2007, nell'art. 1592 del codice civile moldavo del 2002, e nell'art. 54, par. 1, della legge georgiana di diritto internazionale privato del 1998.

4. Il richiamo di ordinamenti plurilegislativi

Il richiamo disposto dalle norme sui conflitti di leggi designa, per principio, l'ordinamento di uno «Stato», unitariamente inteso.

Capita, però, che le norme materiali relative alla protezione degli adulti facciano capo, in qualche Stato, a due o più sistemi giuridici distinti.

È quanto avviene, ad esempio, nel Regno Unito: le regole in vigore in Inghilterra e Galles (racchiuse nel *Mental Capacity Act* del 2005) non sono identiche a quelle scozzesi (dettate dall'*Adults with Incapacity Act* del 2000) né a quelle dell'Irlanda del Nord (oggetto di un apposito *Mental Capacity Act* del 2016). Differenze simili si incontrano in altri ordinamenti c.d. plurilegislativi a base territoriale, come l'ordinamento degli Stati Uniti e quello del Canada, dato che ogni unità della federazione (ogni Stato, nel primo caso, ogni Provincia, nel secondo), segue in linea di principio le proprie regole, più o meno simili a quelle delle altre unità.

Non mancano, del resto, ordinamenti plurilegislativi organizzati su base personale, ossia ordinamenti in cui coesistono regole diverse, applicabili a diverse comunità etniche o religiose. L'ordinamento indiano, ad esempio, presenta questa caratteristica, ma una differenziazione delle norme applicabili su basi etniche o confessionali si incontra solo in certe aree del diritto privato. Oggi, per esempio, le principali regole concernenti la protezione degli adulti sono contenute in un testo legislativo, il *Mental Healthcare Act* del 2017, che non conosce, nella sua portata applicativa, distinzioni di carattere geografico o personale.

Tutte le volte in cui l'ordinamento richiamato si componga di più sistemi distinti sorge il problema di individuare, fra questi, il singolo sistema dal quale si debbano trarre le norme materiali applicabili al caso di specie.

Risponde a tale interrogativo l'art. 18 della legge n. 218/1995. Le soluzioni sono due. In prima battuta, la legge applicabile si determina secondo i criteri utilizzati dall'ordinamento richiamato (cioè, se si tratta della protezione di un cittadino statunitense, si guarda ai criteri che negli Stati Uniti presiedono alla soluzione dei conflitti di leggi c.d. interlocali, ossia quelli che

sorgono, per intendersi, quando un giudice di Miami si domandi se la legge regoaltrice della fattispecie sia quella della Florida, quella del Nebraska o quella del Texas). Se però tali criteri non possono essere individuati, «si applica il sistema normativo con il quale il caso di specie presenta il collegamento più stretto», vale a dire, quello con cui la fattispecie presenta, in concreto, i legami più intensi e significativi.

La prima delle soluzioni illustrate comporta delle difficoltà pratiche non troppo diverse da quelle che si sono esaminate sopra in rapporto al rinvio.

Si faccia il caso della protezione, in Italia, di un cittadino britannico. Richiamato, ai sensi dell'art. 43 della legge n. 218/1995, l'ordinamento del Regno Unito, si rende necessario stabilire, attraverso l'art. 18, se la fattispecie vada trattata secondo la legge inglese, scozzese o dell'Irlanda del Nord.

Ci si deve chiedere, per cominciare, se nel sistema giuridico del Regno Unito esistano norme preposte alla soluzione di questo genere di conflitti.

Non si rinvergono delle previsioni generali rivolte a questo scopo. Si trovano, semmai, delle norme che ripartiscono, nei casi interlocali, la *competenza giurisdizionale* fra le autorità inglesi, scozzesi e nord irlandesi.

Tali norme assumono rilievo in Italia ai fini dell'art. 18 della legge n. 218/1995 perché, nel Regno Unito, l'attribuzione della competenza alle autorità delle diverse *jurisdictions* del paese (l'Inghilterra e il Galles, la Scozia e l'Irlanda del Nord), si riflette sulla individuazione della legge applicabile: le autorità di ogni jurisdiction, investite di un caso per cui siano competenti, ne decidono la sostanza secondo la legge del foro. Norme di questo genere si incontrano nella Schedule 3 del *Mental Capacity Act* inglese, citato sopra, dove si stabilisce, a questo riguardo, che le autorità inglesi possono pronunciarsi sulla protezione di un cittadino britannico quando la situazione di quest'ultimo appaia principalmente collegata all'Inghilterra. Agli effetti dell'art. 18 della legge n. 218/1995, il giudice italiano dovrà dunque seguire questo medesimo criterio (che coincide, incidentalmente, con quello di cui dovrebbe servirsi, in base allo stesso art. 18, se l'ordinamento britannico non stabilisse alcun criterio per sciogliere il conflitto interlocale in questione) e, se si tratta di una persona la cui vita sia essenzialmente collegata all'Inghilterra, applicherà la legge inglese, anziché quella scozzese o nord irlandese.

Un cenno va fatto ai rapporti fra la questione discussa in questo paragrafo e la questione del rinvio.

Se nell'ordinamento plurilegislativo richiamato opera un solo corpo di regole sui conflitti di leggi, la questione del rinvio va affrontata e risolta prima

di passare, eventualmente, alla questione della individuazione del singolo sistema deputato a fornire la disciplina materiale della specie. Se invece nell'ordinamento richiamato coesistono più normative sui conflitti di leggi, allora occorre prima identificare (tramite l'art. 18) la normativa di conflitto applicabile alla specie per poi accertare, sulla base di quella, se nella specie si verifichi un rinvio, o meno. Non è peraltro sempre agevole stabilire con certezza se si versi nella prima o nella seconda delle situazioni descritte.

Anche su questo, peraltro, l'ipotizzata ratifica della convenzione dell'Aja del 2000 è destinata a semplificare drasticamente il quadro esistente. La convenzione, infatti, adotta per l'ipotesi in cui sia richiamato un ordinamento plurilegislativo delle soluzioni che differiscono del tutto da quelle della legge n. 218/1995, e che esentano l'interprete da un'indagine sulle norme dell'ordinamento richiamato.

5. L'applicazione della legge italiana in caso di urgenza

L'art. 43 della legge n. 218/1995, come osservato, non si limita ad assoggettare la protezione dei maggiorenni alla legge nazionale dell'interessato. Il secondo periodo, introdotto dalla congiunzione «tuttavia», aggiunge 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».

Il legislatore ha qui inteso prendere posizione sulle difficoltà pratiche alle quali potrebbe essere confrontato il giudice nell'applicare la legge straniera eventualmente richiamata dal primo periodo dell'art. 43.

La protezione che si tratta di garantire all'adulto potrebbe rivelarsi meno pronta o meno efficace del necessario ove il superamento di tali difficoltà si imponesse come un'esigenza da soddisfare sempre e immediatamente.

Sotto questo aspetto, la norma può essere accostata a quella contenuta nell'art. 14, comma 2, della stessa legge n. 218/1995, e di cui si dirà meglio più sotto. Si tratta della norma secondo cui, ove non possa essere determinato il contenuto della legge straniera, si applica la legge richiamata mediante un diverso criterio di collegamento eventualmente previsto per la medesima ipotesi normativa, o – in mancanza – la legge italiana.

I presupposti applicativi del secondo periodo dell'art. 43 sembrano peraltro essere più ampi di quelli dell'art. 14, comma 2, giacché il ricorso alla legge italiana parrebbe giustificarsi, in base al secondo periodo dell'art. 43, prima ancora che sia chiaro quale sia la legge applicabile in forza del primo periodo dell'art. 43, ad esempio perché l'accertamento della cittadinanza, o

della cittadinanza «più effettiva», dell'interessato sia in corso, o perché non si siano ancora raccolte tutte le informazioni richieste ai fini degli articoli 13 e 18. L'art. 14, comma 2, per parte sua, viene in gioco solo a valle del richiamo.

Il secondo periodo dell'art. 43 contempla una deroga alla regola sancita nel primo periodo. Esige, a questo titolo, un'applicazione prudente. Il ricorso alla legge italiana si giustifica, in questo senso, solo quando vi sia urgenza di provvedere (un'urgenza incompatibile con le verifiche normalmente necessarie ai fini dell'applicazione ordinaria dell'art. 43 e della legge da esso designata), e sempre che si tratti di misure a carattere provvisorio.

6. La legge applicabile alle procure c.d. protettive

Nulla si dice nell'art. 43 della legge n. 218/1995 circa la legge applicabile alla protezione negoziale degli adulti, cioè alle forme di protezione di cui l'adulto stesso può configurare la fisionomia e il modo di operare, quando è ancora capace di determinarsi.

Si è già detto che vari ordinamenti statali disciplinano con specifiche regole dei particolari negozi con finalità protettive. In breve, l'interessato identifica uno o più fiduciari e li investe, preventivamente, del potere di rappresentarlo o di assisterlo circa la cura dei suoi interessi personali e/o patrimoniali, determinando, se del caso, le direttive a cui devono attenersi.

Il diritto tedesco contempla a questo proposito il rilascio di una *Vorsorgevollmacht*, il diritto inglese parla di *lasting powers of attorney*, quello spagnolo di *poderes preventivos*, quello svizzero di mandati precauzionali, etc.

Questi negozi, quando sono validi ed efficaci, hanno l'effetto di riconfigurare la funzione del giudice nel campo della protezione degli adulti. Al giudice, ove non si chieda di compiere le verifiche a cui è eventualmente subordinata l'esercizio dei poteri di rappresentanza attribuiti al fiduciario, spetta solo il compito di vigilare sull'operato di quest'ultimo. Si procede all'adozione di misure giudiziali di protezione solo se e nella misura in cui le volontà dell'interessato non possano avere seguito, ad esempio a causa dell'indisponibilità del fiduciario o a seguito della revoca dei poteri di quest'ultimo per negligenza o malversazione.

Le procure c.d. protettive prefigurano delle forme di protezione negoziale ad ampio spettro. Le legislazioni di vari paesi conoscono, peraltro, anche dei negozi di portata più circoscritta, pensati per permettere all'interessato di far constare in anticipo le proprie preferenze, tipicamente in campo me-

dico, assicurandosene il rispetto quando non potrà più esprimersi da solo. L'ordinamento italiano, che non conosce il genere di procure delineato sopra, ammette invece la stipulazione di direttive anticipate di trattamento, ai sensi della [legge 22 dicembre 2017, n. 219](#).

Secondo l'opinione che appare preferibile, l'art. 43 della legge n. 218/1995, pur parlando testualmente di «misure di protezione», deve ritenersi applicabile a tutte le forme di protezione degli adulti, compresa quella negoziale (P. FRANZINA, *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, Padova, 2012, p. 187 ss.).

Non è qui possibile illustrare le ragioni che inducono ad accogliere questa lettura dell'art. 43. Basti dire che l'impiego esteso di quest'ultima disposizione è principalmente suggerito dalla circostanza che i negozi con cui un adulto programmi la propria protezione condividono la funzione delle misure (giudiziali) alle quali si riferisce l'art. 43. Le ovvie differenze di struttura fra le due forme di protezione non impediscono, alla luce di questa analogia funzionale (e dunque di valori in gioco), di assoggettare i negozi protettivi alla medesima disciplina di conflitto che vale per le misure di protezione. Non sarebbe appropriato, mettendo in secondo piano il dato funzionale e assiologico ora riferito, accostare le procure c.d. protettive alle procure ordinarie e ricavare la disciplina delle prime dalla norma di conflitto dettata per le seconde, ossia l'art. 60 della legge n. 218/1995.

In definitiva, se si segue la lettura qui proposta, si ottiene che l'*enduring power of attorney* posto in essere da un cittadino neozelandese deve ritenersi soggetto, in Italia, alla legge richiamata dall'art. 43 della legge n. 218/1995, ossia la legge neozelandese.

Pertanto, se il negozio è valido ed efficace secondo il diritto neozelandese, lo stesso deve ritenersi valido ed efficace in Italia (salvo il limite dell'ordine pubblico e l'intervento di eventuali norme di applicazione necessaria, di cui sarà questione più sotto). Il fiduciario del disponente potrà dunque esercitare in Italia i poteri che gli spettano secondo il diritto neozelandese.

La ricostruzione suggerita ha il vantaggio di colmare una lacuna lasciata dal legislatore del 1995. La soluzione, però, è lungi dall'essere soddisfacente. Se il disponente, cittadino dello Stato X, ma residente nello Stato Y, ha pianificato la sua futura protezione conformandosi alla legge dello Stato Y (come è ragionevole che accada), le sue volontà rischiano di non ricevere attuazione in Italia, attraverso l'art. 43, ogniquale volta non risultino riunite, nei fatti, anche le condizioni prescritte dalla legge dello Stato X, cioè la legge nazionale dell'interessato (o, per effetto del rinvio, la legge ulteriormente designata a norma dell'art. 13).

Le volontà dell'interessato potrebbero addirittura restare lettera morta là dove la legge dello Stato di cittadinanza non contempli questo genere di negozi, ed anzi ricollegli alla sopravvenuta incapacità del *dominus* il venir meno degli effetti delle procure da questi a suo tempo rilasciate.

Lo scenario prospettato da ultimo è quello contro il quale rischia di scontrarsi, in particolare, la pianificazione posta in essere da un cittadino italiano residente in uno Stato che ammetta il genere di negozi in discorso, in base alle norme in vigore in tale Stato.

Ove si imponesse una simile conclusione, resterebbe da verificare, per preservare nella più ampia misura possibile la volontà del disponente, se il negozio compiuto non possa produrre gli effetti di una designazione ai sensi dell'art. 408 dello stesso codice. Si tratterebbe, comunque, di una consistente rimodulazione del negozio, perché un conto è investire della propria protezione un fiduciario, definendo in ogni aspetto la cornice del suo operare, e un altro è formulare delle preferenze suscettibili di guidare la designazione giudiziale di un amministratore di sostegno.

7. Limiti al funzionamento dell'art. 43

Il funzionamento dell'art. 43, come di ogni altra norma di conflitto bilaterale contenuta nella legge n. 218/1995, è soggetto a due limiti generali.

7.1. L'eccezione di ordine pubblico

Il primo dei due limiti corrisponde alla c.d. eccezione di ordine pubblico.

Ai sensi dell'art. 16, comma 1, della legge n. 218/1995, la legge straniera, pur richiamata da una norma di conflitto, «non è applicata se i suoi effetti sono contrari all'ordine pubblico». L'ordine pubblico di cui si ragiona qui è l'ordine pubblico c.d. internazionale. La formula designa, sinteticamente, i valori che l'ordinamento giuridico del foro considera come irrinunciabili in un dato momento storico. L'apertura ai valori giuridici stranieri, anche quando sia prescritta in linea generale da una regola del foro (l'art. 43, per quanto qui interessa), non può tradursi in una lesione di quei valori.

La Cassazione ha rammentato in più occasioni che l'impiego del meccanismo in discorso ha carattere eccezionale. Va limitato ai casi in cui l'applicazione della legge straniera impedirebbe di soddisfare delle esigenze la cui attuazione sia invece considerata dall'ordinamento italiano come assolutamente imprescindibile, o si traduca nella tutela di interessi che l'or-

dinamento, invece, qualifica come riprovevoli. Il contrasto fra i valori del foro e quelli incarnati nelle norme straniere dev'essere grave e manifesto. Deve trattarsi di una contraddizione intollerabile: una contraddizione tale da mettere in discussione le basi assiologiche dell'ordine giuridico del foro, la sua coerenza interna, la sua identità. Insomma, la soglia è alta, e non stupisce che i giudici, anche se spesso sollecitati ad accogliere l'eccezione, se ne servano, in realtà, assai di rado.

La verifica della compatibilità con l'ordine pubblico va condotta in concreto. La legge straniera dev'essere considerata, ai fini dell'art. 16, non nei suoi caratteri di insieme e nella formulazione astratta delle sue disposizioni, ma per le conseguenze a cui darebbe luogo la sua applicazione nel caso di specie. L'eccezione di ordine pubblico, come indica l'art. 16, opera quando le specifiche norme straniere deputate a regolare le fattispecie produrrebbero, se applicate al caso, degli «effetti» incompatibili con i principi cardine dell'ordinamento italiano. Per escludere l'applicazione della legge straniera non basta, dunque, che questa prefiguri delle soluzioni magari molto distanti da quelle seguite nell'ordinamento italiano, o che si serva di categorie che quest'ultimo non usa, o addirittura respinge. Occorre semmai che le soluzioni straniere, per come pretendono di modellare la fattispecie, si pongano irrimediabilmente in contrasto con i valori che l'ordinamento italiano esige di vedere preservati nel caso considerato.

I principi che formano l'ordine pubblico italiano vanno tratti primariamente dalla Costituzione. Non meno rilevanti sono i trattati internazionali in vigore per l'Italia, nella misura in cui definiscano la fisionomia di valori che l'Italia si è impegnata a difendere: il riferimento, nel contesto della protezione degli adulti, alla già citata convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Anche l'esame della legislazione contribuisce a definire i contorni dell'ordine pubblico, ma le indicazioni che si traggono da questa fonte esigono di essere trattate con cautela. Le norme di rango sub-costituzionale, anche quando siano imperative, non rispecchiano sempre e in ogni caso dei valori che l'ordinamento italiano reputa irrinunciabili: le norme italiane potrebbero qualificare come nullo un certo negozio, ma questo non basta di per sé ad escludere l'applicazione di una legge straniera che veda in quel negozio una valida espressione di autonomia. L'ordinamento straniero richiamato potrebbe riconoscersi in valori analoghi a quelli italiani, ma approntare per essi dei meccanismi di tutela o dei mezzi di attuazione diversi da quelli italiani.

Nel campo della protezione degli adulti, il ricorso all'eccezione di ordine pubblico si giustifica, in particolare, tutte le volte in cui l'applicazione della legge straniera si tradurrebbe nella violazione dei diritti garantiti dalla ci-

tata convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Produrrebbe effetti irrimediabilmente incompatibili con l'ordine pubblico italiano l'applicazione di una legge straniera che, in spregio all'art. 12 della convenzione, impedisse nella specie all'interessato di ottenere il sostegno di cui lo stesso potrebbe avere bisogno per determinarsi in ordine ai suoi interessi. Non può dunque essere applicata una legge che, di fronte a una fragilità cognitiva, contempra solo lo strumento della privazione integrale della incapacità della persona, quale che sia la natura e la serietà dei fattori che le impediscano di provvedere da sola i propri interessi. Va esclusa, per le stesse ragioni, l'applicazione di una legge straniera che esenti l'amministratore o il rappresentante dell'adulto da qualsiasi dovere volto a proteggere l'adulto in questione dal rischio di influenze indebite o conflitti di interessi.

Per analoghe ragioni, ma specularmente, i principi sanciti nell'art. 12 della convenzione del 2006 sui diritti delle persone con disabilità inducono a escludere che possa ritenersi contraria all'ordine pubblico l'applicazione di una legge che offra all'interessato delle opportunità di regolazione anticipata della propria protezione più generose di quelle oggi disponibili in base al diritto italiano.

Si supponga che la protezione dell'interessato sia soggetta a una legge che conosca il genere di procure protettive di cui si è parlato in precedenza, e che l'interessato ne abbia stipulata una, in conformità a quella legge. La circostanza che la legge richiamata ammetta un negozio che non trova un esatto corrispondente nel diritto italiano, e che tale negozio precluda, per regola, l'instaurazione di un regime di protezione, non prefigura, di per sé, un contrasto con l'ordine pubblico italiano. Non può essere negato, per motivi di ordine pubblico, l'impiego di una legge straniera che si discosti da quella italiana per il fatto di dare a un valore condiviso dall'ordinamento italiano – l'autonomia della persona interessata – un'attuazione più piena di quella risultante, nella fattispecie, dalle norme italiane.

In pratica, ciò significa che il giudice italiano a cui sia chiesto di nominare un amministratore di sostegno a un adulto che abbia stipulato un mandato di previsione di incapacità, una volta verificata la validità e l'efficacia del mandato secondo la legge straniera designata nella specie dall'art. 43 della legge n. 218/1995, dovrà riconnettere al negozio gli effetti previsti dalla legge straniera deputata a regolarlo. Dovrà quindi ritenere non riunite le condizioni per procedere alla nomina se le disposizioni a suo tempo lasciate dall'interessato siano tali da assicurarne un'adeguata protezione. Il fatto che questo *modus operandi* differisca da quello previsto dal diritto italiano non basta a giustificare l'invocazione del limite dell'ordine pubblico.

Deve, per contro, reputarsi incompatibile con l'ordine pubblico l'applicazione di una legge straniera che, nel determinare la forma e il contenuto della protezione da accordare all'interessato, si affidi a criteri discriminatori, nella misura in cui l'applicazione di tali criteri al caso di specie produca effettivamente una discriminazione. In questo senso, l'applicazione di una legge straniera che imponesse di scegliere il rappresentante dell'adulto fra i parenti maschi dello stesso comporterebbe una discriminazione, e andrebbe esclusa per ragioni di ordine pubblico ove si tradurrebbe, in concreto, nella discriminazione di una parente donna. Una tale discriminazione, ovviamente repressibile in astratto, non giustificerebbe il ricorso all'eccezione di ordine pubblico ove il maggiorenne in questione non avesse parenti di sesso femminile, non materializzandosi nella specie il disvalore che la legge straniera è pronta a tutelare.

Alla non applicazione della legge designata in prima battuta segue la necessità di individuare la legge da applicare alla specie in sostituzione di quella. Vale a questo fine l'art. 16, comma 2, della legge n. 218/1995, a norma del quale «si applica la legge richiamata mediante altri criteri di collegamento eventualmente previsti per la medesima ipotesi normativa» con la precisazione che, in mancanza, «si applica la legge italiana». L'art. 43 contempla, come si è visto, un solo criterio di collegamento, ossia la cittadinanza dell'adulto. La non applicazione della legge nazionale è dunque destinata a tradursi sistematicamente nell'applicazione della legge italiana. Potrebbe venire in gioco la prima parte dell'art. 16, comma 2, solo per effetto del rinvio di cui all'art. 13, quando le norme di diritto internazionale privato dell'ordinamento richiamato prevedano più criteri in concorso fra loro, e il ricorso ad uno di essi (che però conduca nella specie a un esito incompatibile con l'ordine pubblico italiano) lasci aperta la possibilità di ricorrere, in seconda battuta, ad un criterio diverso.

7.2. Le norme di applicazione necessaria

L'art. 17 della legge n. 218/1995 fa salva la «prevalenza» sulle regole di conflitto della medesima legge «delle norme italiane che, in considerazione del loro oggetto e del loro scopo, debbono essere applicate nonostante il richiamo alla legge straniera», vale a dire delle norme italiane «di applicazione necessaria».

Anche il limite in esame risponde alla preoccupazione del legislatore che certi valori e certe politiche del foro possano subire una compressione per effetto del richiamo di una legge straniera. Le regole materiali del foro che assicurano la realizzazione di quei valori e di quelle politiche godono, in

base all'art. 17, di una sorta di primato sulle norme di conflitto: l'operare di queste ultime non esclude l'applicabilità delle prime.

Spetta in generale all'interprete stabilire se una certa regola materiale dell'ordinamento italiano presenti i caratteri che la qualificano come norma di applicazione necessaria. Come indica lo stesso art. 17, sono tali le norme che, «in considerazione del loro oggetto e del loro scopo», ambiscono ad alterare il funzionamento delle norme di conflitto.

Il riferimento allo scopo segnala che possono ritenersi di applicazione necessaria solo le norme volte alla tutela di interessi particolarmente importanti, di natura collettiva. Quanto all'oggetto, sono di applicazione necessaria le norme materiali di cui il legislatore ha provveduto a determinare la sfera di efficacia spaziale, ossia le norme che, esplicitamente o meno, definiscono esse stesse il proprio campo di applicazione geografico, dichiarando, in tal modo, di voler regolare tutte le fattispecie rientranti in quel campo, quale ne sia, secondo le norme di conflitto, la legge regolatrice.

I due parametri evocati dall'art. 17 vanno considerati congiuntamente. La loro verifica esige una certa prudenza. Se tutte le norme materiali italiane dovessero reputarsi di applicazione necessaria, le norme di conflitto bilaterali come l'art. 43 si vedrebbero private in radice di qualsiasi portata pratica.

L'approccio cauto che deve presiedere alla ricostruzione dei principi di ordine pubblico si impone anche qui, *mutatis mutandis*. Si tratta, d'altronde, di deroghe a quella che il legislatore indica essere la soluzione di principio: quella che consiste nell'assoggettare la fattispecie alle norme materiali dell'ordinamento richiamato dalle pertinenti regole di conflitto, anche quando sia un ordinamento straniero.

Al di là di queste somiglianze, le norme di applicazione necessaria differiscono dai principi di ordine pubblico sotto vari profili.

Le prime, per cominciare, sono singole disposizioni, non di rado dettagliate: preservarne l'operatività significa garantirne l'applicazione in quanto tali. L'ordine pubblico, essendo fatto di principi, presenta da questo punto di vista una consistenza assai diversa: è un insieme di valori e di sensibilità, da cui l'interprete deve ricavare, volta per volta, delle soglie insuperabili.

Le norme di applicazione necessaria, in secondo luogo, sono generalmente concepite per interferire *ex ante* con le regole di conflitto, laddove l'eccezione di ordine pubblico entra in gioco, per definizione, dopo che le regole di conflitto, esaurendo il loro compito, abbiano individuato la legge (straniera) chiamata a disciplinare la fattispecie. In pratica, stando almeno a

ciò che accade di solito, le norme che si qualificano come di applicazione necessaria hanno vocazione a disciplinare le fattispecie rientranti nella loro sfera di operatività a prescindere dalla circostanza che la fattispecie sia interna o internazionale, e – se sono internazionali – indipendentemente da cosa dispongano in relazione ad essa le regole di conflitto pertinenti. Così, mentre l'eccezione di ordine pubblico scatta a valle della norma di conflitto e implica un raffronto fra la legge straniera richiamata (o meglio, i suoi effetti) e i valori del foro, le norme di applicazione necessaria si candidano a regolare la fattispecie, per gli aspetti (di solito molto circoscritti) da esse coperti, prima ancora che l'interprete debba chiedersi se il caso suscita un conflitto di leggi e in che modo tale conflitto debba essere risolto.

Per quanto riguarda la protezione degli adulti, i caratteri prefigurati dall'art. 17 della legge n. 218/1995 si rinvencono, ad esempio, nell'art. 1, comma 7, della legge n. 219/2017, sul consenso informato e le disposizioni anticipate di trattamento. Si tratta della disposizione in forza della quale, «[n]elle situazioni di emergenza o di urgenza il medico e i componenti dell'equipe sanitaria assicurano le cure necessarie, nel rispetto della volontà del paziente ove le sue condizioni cliniche e le circostanze consentano di recepirla».

Classificare questa previsione come norma di applicazione necessaria equivale a dire, in pratica, che, quando è in discussione un intervento medico urgente che interessi un maggiorenne beneficiario di un regime di protezione, in circostanze in cui l'interessato non sia in grado di esprimere da solo il consenso alle cure, il personale medico è autorizzato a somministrare all'interessato le cure necessarie senza dover prima acquisire l'assenso della persona autorizzata ad esprimere il consenso del paziente; e ciò a prescindere da cosa possano disporre, sul punto, le norme, eventualmente straniere, che regolano nella specie il contenuto e le modalità di esercizio dei poteri di rappresentanza del fiduciario.

In altri termini, anche se spetta alla legge richiamata dall'art. 43 della legge n. 218/1995 il compito di determinare se e in che termini il rappresentante dell'adulto sia legittimato a (e abbia dunque il diritto di) consentire ai trattamenti medici di cui sia oggetto l'adulto, il potere dei medici di procedere anche senza tale consenso in «situazioni di emergenza o di urgenza» va comunque apprezzato conformemente all'art. 1, comma 7, della legge n. 219/2017, in quanto norma di applicazione necessaria.

La qualificazione della previsione come norma di applicazione necessaria poggia sulle seguenti considerazioni.

L'art. 1, comma 7, rispecchia un valore particolarmente importante per l'ordinamento italiano: la tutela della vita, e della salute. Lo fa prevenendo

uno scrupolo che potrebbe compromettere l'efficacia dell'azione dei medici: lo scrupolo di non violare, nell'esercizio della professione, il diritto del paziente a esprimere un consenso informato ai trattamenti che lo riguardano, se del caso tramite un fiduciario o un rappresentante. In un'emergenza i sanitari potrebbero non essere nelle condizioni di determinare in maniera attendibile chi sia abilitato a pronunciarsi per il paziente, e che modo debba farlo. Le difficoltà, su questo, sarebbero ovviamente ancora più acute se la verifica implicasse l'apprezzamento di norme straniere (quelle della legge designata ai sensi dell'art. 43 della legge n. 218/1995).

Evitand l'insorgere di preoccupazioni a questo proposito, il legislatore italiano mira ad accrescere l'efficacia dell'azione dei sanitari. L'art. 1, comma 7, della legge n. 219/2017 ha, in questo senso, una sfera di efficacia geograficamente limitata: vuole applicarsi al personale medico operante in Italia.

8. Il trattamento processuale della *quaestio de lege utenda*

L'art. 43 della legge n. 218/1995 trova tipicamente applicazione nel contesto di procedimenti giudiziali (un impiego stragiudiziale della norma si prospetta in relazione alle procure c.d. preventive, ma si tratta, allo stato, di un'evenienza piuttosto rara). Ha dunque senso chiedersi quali relazioni intercorrano fra tale disposizione (e le altre che in vario modo entrano in gioco assieme ad essa) e le regole che disciplinano i procedimenti in parola.

Il tema, troppo articolato per essere esaurito in questa sede, solleva, ai fini che qui interessano, tre questioni principali.

La prima riguarda l'introduzione della questione relativa alla legge applicabile nel dibattito processuale. La giurisprudenza sul punto può essere riassunta con le parole di un ormai risalente pronuncia di legittimità: «attiene all'ufficio del giudice di compiere, alla stregua delle norme di diritto internazionale privato, che sono norme di diritto interno, e rispetto alle quali la posizione del giudice è la stessa di quella in cui egli si trova rispetto a qualsiasi altra norma dell'ordinamento, l'indagine necessaria al fine di stabilire quale sia la legge applicabile» (Cass., 7 febbraio 1975, n. 458).

In pratica, quando consti un elemento di estraneità, spetta al giudice sollevare il problema della legge regolatrice della sostanza della protezione, ove il tema non sia fra quelli affrontati dalle parti nelle relative difese.

Il rilievo officioso della *quaestio de lege utenda* presuppone, come detto, che sia acquisita al processo la prova degli elementi di internazionalità che ne rappresentano il presupposto (Cass., 6 novembre 2014, n. 27547). La

deduzione e la prova di quegli elementi segue le regole che valgono, in generale, per la deduzione e la prova dei fatti nel processo.

La seconda questione su cui conviene brevemente attardarsi riguarda l'accertamento del contenuto della legge straniera a cui spetti, eventualmente, disciplinare la fattispecie. Ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge n. 218/1995, l'accertamento della legge straniera «è compiuto d'ufficio dal giudice». Questi «può avvalersi, oltre che degli strumenti indicati dalle convenzioni internazionali, di informazioni acquisite per il tramite del Ministero [della] giustizia», e può altresì interpellare «esperti o istituzioni specializzate» (un'illustrazione in chiave pratica della previsione ora riferita si trova in P. FRANZINA, O. VANIN, *L'accertamento del diritto straniero*, Torino, 2022; l'opera è gratuitamente scaricabile a [questo indirizzo](#)).

Aggiunge l'art. 14, comma 2, che il giudice, qualora non riesca ad accertare la legge straniera, «applica la legge richiamata mediante altri criteri di collegamento eventualmente previsti per la medesima ipotesi normativa. In mancanza si applica la legge italiana». La previsione riecheggia quella esaminata poco sopra parlando della individuazione del diritto applicabile a seguito dell'evizione, per ragioni di ordine pubblico, della legge richiamata in prima battuta. Valgono dunque, con li adattamenti del caso, le osservazioni fatte nel paragrafo precedente.

La terza e ultima questione che preme qui segnalare riguarda l'applicazione della legge straniera richiamata. Come osservato all'inizio del capitolo, è dalla legge designata dalle norme di conflitto che il giudice deve trarre i parametri per decidere nel merito le domande di cui è investito. Una decisione che ignorasse quei parametri, o ne facesse un uso errato, sarebbe dunque una decisione riformabile in appello o suscettibile di cassazione per violazione o falsa applicazione di norme di diritto.

L'art. 15 della legge n. 218/1995 esige che il diritto straniero venga applicato, in Italia, «secondo i propri criteri di interpretazione e di applicazione nel tempo». Le due direttive stabilite dalla norma – il ricorso ai criteri ermeneutici stranieri e l'impiego delle norme straniere sulla successione delle leggi nel tempo – sono, a guardar bene, le specificazioni di un medesimo imperativo: il diritto straniero va usato in Italia per quel che è, cioè senza contaminazioni o ibridazioni.

Per usare una formula coniata dalla giurisprudenza di legittimità e più volte ripetuta in quell'ambito, il diritto straniero va interpretato ed applicato «in quanto sistema giuridico», cioè «nella sua globalità e nella dimensione in cui esso si fa diritto vivente» (Cass., 26 febbraio 2002, n. 2791).

Significa che nel diritto straniero va visto non già un insieme di precetti isolati, ma un sistema, con la sua architettura (il suo sistema delle fonti, i suoi principi fondamentali) e le sue dinamiche. Il giudice deve dunque calarsi in quel sistema e fare un'applicazione «genuina» delle sue norme: il diritto straniero rileva, nel procedimento italiano nella sua fisionomia originaria, e il giudice è chiamato a farne uso assumendo gli abiti argomentativi e la sensibilità degli operatori «nativi» dell'ordinamento di cui trattasi.

Ciò può comportare la necessità di indagare la giurisprudenza del paese in questione (vuoi come ausilio interpretativo, vuoi come fonte di veri e propri vincoli giuridici, se la legge applicabile è quella di un ordinamento in cui vale la regola dello *stare decisis*, tipica dei paesi di *common law*), o di dare ingresso a regole (consuetudinarie, ad esempio, o di matrice religiosa) nelle quali non capita di imbattersi rispetto a situazioni puramente interne.

9. Le norme di conflitto e il notaio

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti valgono, con gli adattamenti del caso, anche per l'ipotesi in cui la questione della legge applicabile sorga di fronte a un notaio, quando quest'ultimo sia sollecitato ad esercitare le funzioni di volontaria giurisdizione che la legge ora gli assegna nel campo della protezione dei maggiorenni, evocate nel Capitolo 1.

La circostanza che la fattispecie sia soggetta a una legge straniera, perché così dispone l'art. 43 della legge n. 218/1995 (col concorso, se del caso, degli articoli 13, 18 e 19), non costituisce di per sé un impedimento all'esercizio di dette funzioni.

Se la giurisdizione italiana sussiste, e viene chiesto a un notaio di esercitarla, i parametri a cui il notaio deve ancorare le sue valutazioni circa l'autorizzazione richiestagli non possono che essere gli stessi a cui si atterrebbe il giudice. La circostanza che l'autorizzazione notariale sia reclamabile davanti all'autorità giudiziaria conferma, se occorre, tale soluzione: non avrebbe senso ancorare il reclamo a parametri normativi diversi da quelli seguiti per l'emanazione del provvedimento reclamato.

Nei casi in cui le norme di conflitto italiane richiamano a questo fine una legge straniera, è da quella legge che tanto il giudice quanto il notaio debbono trarre le regole sostanziali applicabili alla specie.

Innanzitutto le regole che indicano se l'atto di cui si prospetta la stipula sia soggetto ad autorizzazione, quindi, in caso affermativo, le regole che stabiliscono chi può domandarne il rilascio e a quali condizioni, oltre che

le regole che fissano i criteri sulla base dei quali l'autorizzazione dev'essere concessa o negata.

L'individuazione della legge applicabile, come l'accertamento e l'applicazione della legge straniera eventualmente richiamata obbediscono, per il notaio, alle regole illustrate in precedenza. Anche il notaio, dunque, deve investirsi d'ufficio della questione della legge applicabile, accertarne d'ufficio il contenuto qualora si tratti di una legge straniera, e darne un'interpretazione genuina. Deve astenersi dall'applicare le norme straniere quando ciò produrrebbe effetti incompatibili con l'ordine pubblico italiano.

Si deve ritenere che il notaio, quando si accosti al diritto straniero nell'esercizio di funzioni giurisdizionali, possa servirsi dei mezzi elencati all'art. 14 della legge n. 218/1995, sopra ricordati, per l'accertamento del contenuto delle norme pertinenti. L'affermazione non trova, per adesso, sicuri riscontri nella prassi ma non si vede su che base possa essere negata al notaio, quando esercita una funzione giurisdizionale (oltretutto attribuitagli direttamente dalla legge), la possibilità di accedere a delle risorse che l'ordinamento italiano (l'art. 14 della legge n. 218/1995, nello specifico) indica, per l'appunto, come strumentali all'esercizio della funzione giurisdizionale.

10. I conflitti di leggi secondo la convenzione dell'Aja

La prospettata ratifica italiana della convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione degli adulti determinerebbe, anche con riguardo alla legge applicabile, un radicale rinnovamento dell'assetto normativo illustrato sin qui.

Con riguardo ai conflitti di leggi, la convenzione distingue due scenari. Il primo si ha quando le autorità di uno Stato contraente debbano adottare una misura di protezione; ricorre invece il secondo quando si fa questione, in uno Stato contraente, di una procura preventiva dell'interessato.

Quanto alla prima situazione, la regola di base è dettata all'art. 13, par. 1. Come si è anticipato, il giudice adito, ove eserciti una competenza attribuitagli dalla convenzione, applica per principio la *lex fori*. Solo qualora la protezione della persona o dei beni dell'adulto lo richieda, il giudice può, eccezionalmente, applicare o prendere in considerazione la legge di un altro Stato con cui la situazione presenti uno stretto legame (art. 13, par. 2).

La clausola di salvaguardia ora riferita obbedisce a una preoccupazione materiale, più che a uno scrupolo di prossimità geografica. Viene in gioco, ad esempio, quando l'autorità competente debba emettere una decisione destinata a produrre primariamente i suoi effetti in uno Stato diverso dal

proprio (si supponga, lo Stato in cui si trovano i beni dell'adulto), ma tale decisione, se modellata sulla *lex fori*, risulterebbe inidonea a produrre in tale Stato i benefici di cui è astrattamente capace: pur di rendere una decisione utile, cioè funzionale alla efficace protezione dell'interessato, il giudice potrà pronunciarsi secondo la legge di quest'ultimo Stato o prendere a presupposto della propria decisione le relative regole, intese come dati di fatto.

Precisa l'art. 14 che, quando una misura disposta da uno Stato contraente viene attuata in un altro Stato contraente, spetta alla legge di quest'ultimo Stato definirne le condizioni di applicazione: così, ad esempio, l'amministratore di sostegno nominato nello Stato A in forza della legge dello Stato A, dovrà procurarsi, per spendere i suoi poteri nello Stato B, le autorizzazioni eventualmente prescritte dalla legge dello Stato B.

Per il secondo scenario, quello che ruota attorno alle procure preventive, vale l'art. 15. Vi si rinviene una norma di conflitto a carattere bilaterale che individua l'ordinamento deputato a definire, con le sue regole generali ed astratte, le condizioni per l'esistenza, la modifica e l'estinzione dei poteri di rappresentanza conferiti da un adulto, mediante accordo o atto unilaterale, perché siano esercitati qualora egli non sia in grado di curare i propri interessi, nonché la possibile portata degli stessi.

A norma dell'art. 15, si applica in via obiettiva la legge dello Stato di residenza abituale dell'adulto alla data dell'accordo o dell'atto unilaterale, ma tale richiamo cede il passo alla legge eventualmente scelta (espressamente per iscritto) fra quelle indicate di seguito: la legge di uno Stato di cui l'adulto sia cittadino; quella di uno Stato di precedente residenza abituale dell'adulto; quella di uno Stato in cui si trovino beni dell'adulto, per quanto attiene a detti beni.

Anche qui, come per le misure disposte da un'autorità, le condizioni di esercizio dei poteri di rappresentanza di fonte negoziale sono rette dalla legge dello Stato in cui i poteri in questione sono esercitati.

Come indicato all'art. 16, spetta all'autorità competente in forza della convenzione il potere di revocare o modificare il genere di poteri a cui si riferisce l'art. 15, quando questi non siano esercitati in modo tale da garantire un'adeguata protezione della persona o dei beni dell'adulto.

L'art. 17 si occupa dei rapporti che rappresenta un maggiorenne protetto intrattiene con i terzi con cui entra in contatto in questa sua veste.

Viene in gioco allorché vi sia una discordanza fra la legge richiamata dalla convenzione e la *lex loci actus* circa la sussistenza e la portata dei poteri del

rappresentante. Si applica se l'atto sia stato concluso fra persone presenti in un medesimo Stato. Non può essere contestata la validità di un atto stipulato fra un terzo e una persona che avrebbe la qualità di rappresentante dell'adulto secondo la legge dello Stato in cui l'atto è stato concluso per il solo motivo che l'altra persona non aveva la qualità di rappresentante secondo la legge designata dalla convenzione, salvo che il terzo sapesse o dovesse sapere che tale qualità era retta da questa legge. Detto altrimenti, il terzo che ha confidato in buona fede, sulla base della *lex loci actus*, nel fatto che l'altra parte avesse titolo per rappresentare l'adulto è posta al riparo dall'applicazione della legge designata dalla convenzione, ove questa avrebbe per effetto di rendere invalido l'atto (oppure, aggiunge la norma, di porre a carico del terzo una responsabilità).

La legge richiamata dalle norme della convenzione, come chiarisce l'art. 18, si applica a prescindere dal fatto che si tratti della legge di uno Stato da essa vincolato, o meno. Quella della convenzione, in altre parole, è una disciplina di conflitto a carattere universale. L'art. 19 aggiunge che non si tiene mai conto del rinvio.

Per il caso in cui la legge richiamata dalla convenzione sia quella di un ordinamento plurilegislativo, operano le soluzioni dettate dall'art. 45 della convenzione stessa. L'approccio si discosta da quello esaminato sopra in relazione all'art. 18 della legge n. 218/1995. Mentre quest'ultima disposizione chiede di servirsi in prima battuta delle regole di conflitto interlocali (o interpersonali) dell'ordinamento richiamato, la convenzione indica essa stessa come vanno intesi i collegamenti impiegati dalle sue norme quando designino un ordinamento di tipo «composito». Il ricorso alle norme della legge richiamata deputate a fornire questo genere di precisazioni è confinato a un solo caso, quello in cui la convenzione si riferisca alla legge nazionale dell'adulto (è il caso dell'art. 16, in caso di scelta di legge) e la persona di cui trattasi abbia la cittadinanza di uno Stato il cui ordinamento abbia, appunto, carattere plurilegislativo.

La convenzione non pretende che le autorità degli Stati contraenti si servano della legge designata dalle sue norme ove ciò produrrebbe degli effetti manifestamente incompatibili con l'ordine pubblico del foro.

Sono fatte salve, ai sensi dell'art. 20, le disposizioni della legge dello Stato in cui occorre proteggere l'adulto, la cui applicazione si impone a prescindere dalla legge altrimenti applicabile, vale a dire le norme di applicazione necessaria di tale Stato.

Leggendo in parallelo le norme della convenzione dell'Aja e quelle della legge n. 218/1995 è agevole rilevare che le prime comportano, rispetto alla

situazione esistente, tre grandi novità. La convenzione, innanzitutto, esclude in modo pressoché completo l'applicazione al diritto straniero ove si tratti di misure di protezione rese da un'autorità: i giudici italiani applicherebbero sistematicamente il diritto italiano (salva la possibilità di applicare o considerare delle norme straniere, se utili all'adulto). La convenzione, in secondo luogo, riempirebbe il vuoto lasciato dall'art. 43 della legge n. 218/1995 relativamente alle procure preventive: la protezione negoziale degli adulti risulterebbe, allora, nei casi internazionali, più sicura ed efficace. Infine, nella misura in cui la convenzione contempla la possibilità di applicare il diritto straniero (eccezionalmente quando si tratta di misure di protezione, in base alle regole ordinarie dell'art. 15 quando si discute di procure), viene comunque esclusa in radice la rilevanza del rinvio. Le difficoltà pratiche che si sono passate in rassegna nelle pagine precedenti a questo proposito non avrebbero più ragione di presentarsi.

Capitolo 3

L'efficacia in Italia delle misure di protezione straniera

Maja abita a Malmö, in Svezia, paese di cui possiede la cittadinanza. Ha un appartamento in Liguria, a Manarola. Era solita trascorrervi, ogni anno, buona parte dell'estate, ma l'età avanzata e una salute divenuta precaria le impediscono ora di viaggiare. Nel frattempo, per il manifestarsi di qualche difficoltà cognitiva, le autorità svedesi le hanno nominato un amministratore di sostegno, incaricato di assisterla nelle decisioni riguardanti la gestione del suo patrimonio e di rappresentarla nei relativi atti. In questo contesto è maturata la decisione di vendere l'appartamento di Manarola, e di destinare il ricavato alle spese mediche e assistenziali che le condizioni fisiche di Maja potrebbero rendere necessarie in un futuro non remoto.

1. Le disposizioni pertinenti

Le misure di protezione adottate dalle autorità di uno Stato sono efficaci, come tali, nell'ordinamento di quel medesimo Stato (lo Stato d'origine).

Per produrre effetti anche in uno Stato diverso, è necessario che ricorrano le condizioni stabilite a questo fine dalle norme di tale diverso Stato (lo Stato richiesto). Spetta a queste ultime stabilire in quali casi ed eventualmente tramite quali procedimenti le pronunce di un'autorità straniera possano essere riconosciute ed eventualmente eseguite in detto Stato.

L'efficacia nell'ordinamento italiano dei provvedimenti stranieri dipende da regole poste da fonti diverse. Quelle che si applicano attualmente alle misure di protezione dei maggiorenni vanno cercate proprio nella legge n. 218/1995.

L'art. 64 della legge fissa le condizioni alle quali sono efficaci in Italia le «sentenze» straniere e, in generale, le decisioni nelle quali si esprime un'attività giurisdizionale di cognizione. L'art. 65 fa altrettanto per i «provvedimenti» stranieri concernenti tre ambiti particolari: la «capacità delle persone» e la «esistenza di rapporti di famiglia o di diritti della personalità». L'art. 66 stabilisce le condizioni per il riconoscimento delle pronunce di giurisdizione volontaria.

Tutte e tre le disposizioni possono venire in gioco nel campo della protezione dei maggiorenni.

Tanto l'art. 64 quanto gli articoli 65 e 66 prevedono che, ricorrendo le condizioni previste, le decisioni straniere siano efficaci nell'ordinamento italiano senza che occorra alcun procedimento, cioè, in modo «automatico».

Si impone l'intervento di un giudice quando la sussistenza delle condizioni di efficacia della decisione straniera sia contestata, quando un'autorità italiana non ottemperi alla stessa e quando si tratti di porre in essere, in Italia, degli atti esecutivi fondati su una tale decisione (l'efficacia automatica delle pronunce straniere non si estende, infatti, ai loro effetti esecutivi).

Viene in rilievo a questi fini l'art. 67 della legge n. 218/1995. La disposizione contempla due ipotesi. La prima si verifica quando la contestazione ha luogo nel corso di un processo, cioè in via incidentale: come si legge all'art. 67, comma 3, il giudice adito si pronuncia sulla questione, in tal caso, «con efficacia limitata al giudizio». La seconda ipotesi si presenta quando la riconoscibilità della decisione straniera costituisca l'oggetto di un autonomo procedimento, proposto da «chiunque vi abbia interesse». Si segue, qui, il rito semplificato di cognizione, ai sensi dell'art. 30 del [decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150](#). È competente la corte di appello del luogo di attuazione del provvedimento.

Costituiscono titolo per l'attuazione e per l'esecuzione forzata la decisione straniera unitamente al provvedimento italiano che abbia eventualmente accertato la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento.

Sono verosimilmente assai rari i casi cui l'attuazione di una misura di protezione di un adulto implichi l'esecuzione forzata delle sue disposizioni. Può capitare, ad esempio, quando si tratti di vincere la resistenza dell'interessato o di terzi per procedere ad attività diagnostiche o altri interven-

ti sanitari, oppure quando le circostanze rendano indispensabile la collocazione dell'interessato in una struttura in cui possa esserne assicurata la protezione. Non serve precisare che in questi scenari lo scrutinio delle condizioni di efficacia del provvedimento straniero che contemplici simili azioni esige uno scrupolo speciale.

Al di là di questi e pochi altri casi, comunque, le misure di protezione suscettibili di interessare un maggiorenne non implicano alcuna coazione e godono, dunque, della regola di base, testé ricordata, secondo cui le decisioni straniere sono riconosciute nell'ordinamento italiano, quando ne siano riunite tutte le condizioni, senza che occorra alcun procedimento.

Non vi è ovviamente bisogno coazione, e non vi è dunque bisogno di una previa verifica giudiziale della riconoscibilità a norma dell'art. 67, quando la persona incaricata di assistere e rappresentare l'adulto in forza di una decisione straniera invochi in Italia i poteri che le derivano da tale decisione.

In questo senso, ferma restando l'ipotesi della mancata ottemperanza e della contestazione, non vi è ragione per cui il rappresentante di un maggiorenne, nominato da un provvedimento straniero, debba ottenere preventivamente l'accertamento delle condizioni di efficacia di quel provvedimento. Per la stessa ragione, le autorità italiane nei confronti delle quali siano fatti valere gli effetti di un tale provvedimento, devono darvi seguito senza previo *exequatur* (identificando dunque nel nominato il rappresentante dell'adulto), a meno che non abbiano motivo di dubitare della sussistenza dei requisiti stabiliti dalla legge n. 218/1995 per l'efficacia del provvedimento stesso.

Resta ferma la necessità che il provvedimento rivesta le formalità eventualmente richieste (la legalizzazione o, al limite, l'apostille, salvo dispense) e si presenti in una forma idonea a permetterne l'impiego da parte dell'autorità in questione (sia accompagnato da una traduzione, ad esempio).

Quelle indicate da ultimo, infatti, non sono condizioni a cui è subordinata l'efficacia della misura straniera da cui il rappresentante ripete i suoi poteri ma condizioni da cui dipende la produzione dell'atto straniero in Italia e la sua utilizzabilità davanti all'autorità a cui viene presentato.

2. Rapporti fra gli articoli 64, 65 e 66 della legge n. 218/1995

Si è detto nel Capitolo 1 dei criteri che presiedono alla classificazione dei procedimenti in materia di protezione degli adulti come procedimenti di natura contenziosa o volontaria. Le considerazioni fatte in quella sede val-

gono, con i necessari adattamenti, anche in questo contesto. L'efficacia di una misura di protezione straniera va dunque accertata, in Italia, sulla base dell'art. 64, quando si tratti (o nella misura in cui si tratti) di provvedimenti stranieri in cui si esprima un'attività avente i caratteri della cognizione. Varrà invece l'art. 66 per il caso in cui si tratti di provvedimenti di natura volontaria (o dei capi di una decisione che presentino tale caratteristica).

Spetta pertanto all'art. 64 stabilire se siano riconoscibili in Italia le decisioni quelle che istituiscono o revocano un regime di protezione. L'art. 66, invece, viene in gioco per le pronunce relative all'amministrazione del regime in discussione.

L'art. 65, come si dirà meglio più avanti, si applica alle pronunce riguardanti una delle materie ivi indicate (fra cui la capacità delle persone), a prescindere dalla natura contenziosa o volontaria di tali misure. Opera in parallelo alle altre due disposizioni citate, senza sostituirsi ad esse.

3. Le misure espressive di una giurisdizione di cognizione

L'art. 64 della legge n. 218/1995 detta sette condizioni. Per essere efficace in Italia, una pronuncia straniera risultante da un procedimento di cognizione deve soddisfarle tutte. Un'analisi di taglio pratico di tali condizioni è proposta in un altro volume preparato, come questo, nel quadro del progetto EJNita 2.0 (O. VANIN, *L'efficacia delle sentenze straniere civili in Italia - Le condizioni poste dall'art. 64 della legge n. 218/1995*, Scuola Superiore della Magistratura e Ledizioni, 2024).

Basterà qui ripercorrere le principali condizioni previste dalla norma, soffermandosi sulle specificità che il loro accertamento può comportare quando si tratti di pronunce riguardanti la protezione di un adulto.

La condizione della c.d. competenza internazionale del giudice straniero, prevista dall'art. 64, lett. a), ha vocazione a risultare soddisfatta, in quest'ambito, in un gran numero di casi. Offrendo al giudice italiano un ampio ventaglio di titoli di giurisdizione, il legislatore ha drasticamente ridotto le situazioni in cui può negarsi il riconoscimento di una decisione straniera per via dell'incompetenza del giudice che l'ha resa.

In questo campo, come risulta dall'analisi svolta nel Capitolo 1, i principi italiani sulla competenza giurisdizionale sono infatti particolarmente liberali. In pratica, soddisfano la condizioni in discorso le pronunce provenienti dallo Stato in cui l'interessato era domiciliato o residente all'epoca del procedimento come quelle che provengono dallo Stato di cui questi

possedeva la cittadinanza. Analogamente dicasi per le pronunce rese in un paese diverso da quelli ora indicati, se l'interessato ne ha accettato la giurisdizione, anche tacitamente.

L'art. 64, lett. *b*), della legge n. 218/1995 esige, per la riconoscibilità di una sentenza straniera, che l'atto introduttivo del giudizio sia stato reso noto del convenuto secondo la legge dello Stato del processo e che non siano stati violati i diritti essenziali della difesa. La partecipazione effettiva dell'interessato ai procedimenti volti tesi all'istituzione o alla revoca di un regime di protezione non riflette solo il generale imperativo del contraddittorio. Corrisponde altresì a uno dei diritti fondamentali riconosciuti alle persone con disabilità. Se ne trova conferma nella citata convenzione delle Nazioni Unite del 2006. Solo una partecipazione effettiva al processo garantisce un'adeguata considerazione delle preferenze e della volontà dell'interessato; elementi cruciali, questi, ai sensi dell'art. 12, per definire il se e il come del sostegno da assicurare all'adulto. L'art. 13 della medesima convenzione chiede, del resto, agli Stati di apprestare degli idonei accomodamenti al fine di assicurare una partecipazione effettiva delle persone con disabilità ai procedimenti giudiziari.

Alla luce di quanto precede, non può dirsi rispettoso dei diritti essenziali della difesa un procedimento che non contempra l'audizione dell'adulto, o che precluda al giudice di acquisire al processo elementi atti a rappresentarne il punto di vista e le sensibilità. È però incompatibile con le garanzie in discorso anche un procedimento che offra nominalmente all'interessato il diritto di esprimersi, senza però rendere effettivo quel diritto, per la mancata predisposizione di accorgimenti ragionevoli, adeguati alla specifica condizione dello stesso interessato. Il diritto dell'adulto di partecipare al processo non implica, *va da sé*, il dovere del giudice di conformare sistematicamente le proprie determinazioni alle indicazioni di quest'ultimo. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che sancisce implicitamente un analogo diritto di partecipazione, offre a questo proposito un'utile guida (v., per esempio, [Corte eur. dir. uomo, 23 marzo 2017, A-M. V. c. Finlandia, ric. n. 53251/13](#), par. 82 ss. e 90).

I diritti essenziali della difesa di cui ragiona l'art. 64, lett. *b*), della legge n. 218/1995 sono quelli di cui la Costituzione italiana e le norme internazionali sui diritti dell'uomo in vigore per l'Italia esigono il rispetto. Ciò non impedisce di servirsi delle norme ordinarie italiane di procedura civile per definire la fisionomia di quei diritti. Beninteso, non è lecito pretendere che il procedimento straniero abbia seguito regole identiche, o anche solo si-

mili, a quelle in vigore in Italia. Il raffronto con le norme italiane può portare, semmai, a ritenere rispettoso delle garanzie fondamentali prescritte in Italia un procedimento nel quale, magari con modalità diverse da quelle del diritto italiano, siano state accolte delle soluzioni sostanzialmente non diverse da quelle a cui si potrebbe legittimamente pervenire anche in Italia.

Si pensi, per esempio, al diritto alla difesa tecnica. Si tratta di un'importante salvaguardia del contraddittorio, specie in un contesto sensibile come quello del diritto delle persone. Il diritto italiano, tuttavia, quando si discute di procedimenti volti all'instaurazione di un'amministrazione di sostegno, non richiede sistematicamente il ministero del difensore. Tale esigenza è esclusa nelle ipotesi, da ritenere corrispondenti al modello legale tipico, in cui il provvedimento di cui si prospetta l'emanazione debba limitarsi a individuare specificamente i singoli atti, o categorie di atti, in relazione ai quali si richiede l'intervento dell'amministratore, mentre si rende necessaria la difesa tecnica ogni qualvolta il decreto che il giudice ritenga di emettere, sia o non corrispondente alla richiesta dell'interessato, incida sui diritti fondamentali della persona, attraverso la previsione di effetti, limitazioni o decadenze analoghi a quelli previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato, per ciò stesso incontrando il limite del rispetto dei principi costituzionali in materia di diritto di difesa e del contraddittorio (Cass., 30 luglio 2021, n. 21985).

La riconoscibilità di una pronuncia straniera resa all'esito di un procedimento a cui l'interessato abbia partecipato senza il ministero di un difensore non potrebbe dunque ritenersi per ciò solo inefficace, se le circostanze del caso siano comparabili a quelle in cui il diritto processuale civile italiano ammettesse anche un'analogha soluzione.

Nel valutare se il procedimento all'origine della sentenza si sia svolto in conformità con i diritti essenziali della difesa è peraltro necessaria una valutazione di insieme (il dato, pacifico, rispecchia un orientamento costantemente seguito dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo con riguardo all'art. 6 della convenzione europea sui diritti dell'uomo: v., per tutti, *Corte eur. dir. uomo*, 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 e Di Stefano c. Italia*, ric. n. 38433/09, par. 197).

L'inefficacia di una sentenza non consegue, dunque, alla constatazione una singola violazione di garanzie processuali di carattere fondamentale, ma al riscontro di un difetto complessivo di equità nel procedimento.

Una specifica violazione non vale dunque a precludere il riconoscimento se le sue conseguenze sono state in seguito mitigate nello stesso procedimento o se, ha prodotto, nell'economia di insieme del processo, un impatto tale da

non comprometterne la fondamentale equità.

Dispone l'art. 64, lett. e), che una sentenza straniera può considerarsi efficace solo ove non sia «contraria ad altra sentenza pronunciata da un giudice italiano passata in giudicato».

Nell'accertare la condizione ora riferita è necessario tenere a mente che il giudicato che si produce per effetto delle decisioni a carattere contenzioso concernenti l'istituzione di un regime di protezione è un giudicato allo stato degli atti, o *rebus sic stantibus*. Ciò significa che una pronuncia straniera, benché difforme nelle sue disposizioni da una sentenza italiana passata in giudicato, dovrà ritenersi soddisfare la condizione dell'art. 64, lett. e), allorché risulti che i fatti su cui si fonda sono successivi alla pronuncia italiana.

In pratica, la circostanza che un adulto sia stato ammesso a beneficiare di una misura di protezione in forza di una decisione italiana non implica che debba essere negato il riconoscimento di una successiva pronuncia straniera che accerti nell'interessato una piena attitudine a provvedere ai propri interessi, allorché possa dirsi che la seconda abbia statuito sulla base di circostanze successive alla prima. La sentenza straniera, ove il suo riconoscimento in Italia non incontri altri ostacoli, comporterà allora il superamento della decisione precedente, e la caducazione del regime di protezione istituito su quel fondamento.

Ai sensi dell'art. 64, lett. g), della legge n. 218/1995, una sentenza è ammessa a produrre i suoi effetti in Italia se le sue disposizioni «non producono effetti contrari all'ordine pubblico». L'espressione ordine pubblico va intesa, in questo contesto, nel senso illustrato nel Capitolo 2, parlando dell'eccezione di ordine pubblico quale limite al funzionamento delle norme che individuano la legge applicabile. Si tratta sempre dell'insieme dei principi che l'ordinamento italiano reputa irrinunciabili, e che richiedono pertanto di essere preservati contro l'ingresso di valori stranieri irrimediabilmente incompatibili con essi (qui, i valori portati da una decisione straniera).

Le ragioni di ordine pubblico capaci di ostacolare il riconoscimento di una sentenza straniera possono riferirsi, a seconda dei casi, al contenuto delle sue disposizioni, che potrebbero riflettere valori o prospettare soluzioni contrastanti con i valori italiani, come al procedimento all'origine della decisione, nell'ambito del quale potrebbe essersi consumata la violazione di garanzie procedurali che l'ordinamento italiano qualifica invece come imprescindibili. L'art. 64, lett. g), può venire in gioco per censurare l'uno e l'altro difetto, anche se per la seconda ipotesi, quella concernente l'ordine pubblico *processuale* italiano, opera già la previsione della lett. b), esaminata poc'anzi, sulla violazione dei «diritti essenziali della difesa».

Per aversi contrarietà all'ordine pubblico occorre, di nuovo, che il riconoscimento si ponga in contrasto con dei principi cardine dell'ordinamento.

Risulta utile anche qui il riferimento alla convenzione delle Nazioni Unite del 2006 e ai valori ivi consacrati. In questo senso, ad esempio, deve ritenersi inefficace in Italia, per contrasto con l'ordine pubblico, una sentenza straniera che disponga un'integrale privazione della capacità dell'interessato a fronte di una situazione in cui lo stesso risulti conservare, malgrado qualche menomazione, un'apprezzabile capacità di autodeterminazione.

L'art. 12 della convenzione esige che, nel quadro di una necessaria transizione dal modello della sostituzione nella presa di decisioni a quello dell'assistenza nell'autodeterminazione, le misure di protezione siano congegnate in modo tale da non comprimere la capacità dell'interessato più di quanto risulti necessario ai suoi interessi, e che la fisionomia delle misure stesse sia delineata sulla base delle specifiche circostanze della persona da proteggere, evitando generalizzazioni e formule meccaniche.

Allo stesso modo, vista la centralità accordata all'interessato nell'attuale paradigma giuridico della disabilità sancito dalla convenzione del 2006, sono contrarie all'ordine pubblico, e dunque non riconoscibili, le sentenze straniere fondate non già su uno scrupolo di protezione della persona di cui trattasi, ma sul desiderio di preservare gli interessi di terzi (le aspettative successorie dei congiunti, per esempio).

4. Il regime speciale delle misure relative alla capacità

L'art. 65 della legge n. 218/1995 stabilisce che i provvedimenti stranieri «relativi alla capacità delle persone», e gli altri di cui si è accennato presentando la disposizione, hanno effetto in Italia quando «sono stati pronunciati dalle autorità dello Stato la cui legge è richiamata» dalle norme di conflitto italiane o «producono effetti nell'ordinamento di quello Stato, anche se pronunciati da autorità di altro Stato», a patto che «non siano contrari all'ordine pubblico e siano stati rispettati i diritti essenziali della difesa».

Per le ragioni che esposte a suo tempo sul significato della parola «incapace» negli articoli 44 e 43, la formula «provvedimenti relativi alla capacità delle persone» va inteso in un senso ampio. Abbraccia l'insieme dei provvedimenti tesi alla protezione di un maggiorenne, indipendentemente dalla compressione che ne discenda a carico della capacità dell'interessato.

La norma, come ha chiarito la giurisprudenza, offre alle pronunce rientranti nel suo campo di applicazione una via di ingresso all'ordinamen-

to italiano che non sostituisce quella prevista dall'art. 64, ma la completa (Cass., 28 maggio 2004, n. 10378). In sostanza, un provvedimento straniero di nomina di un amministratore di sostegno deve reputarsi efficace nell'ordinamento italiano allorché soddisfatti, indifferentemente, le condizioni dell'art. 64 o quelle dell'art. 65.

Per essere riconosciuti ai sensi dell'art. 65 i provvedimenti in discorso devono provenire dallo Stato la cui legge è richiamata dalle norme di conflitto italiane. Per sincerarsi di tale requisito occorre prendere le mosse dall'art. 43 della legge n. 218/1995 e determinare in base ad esso (se del caso alla luce dell'art. 13, in tema di rinvio) lo Stato la cui legge risulterebbe applicabile nella specie se ad occuparsi del maggiorenne fosse il giudice italiano. Il provvedimento è riconoscibile se pronunciato dalle autorità dello Stato così individuato. Se proviene da uno Stato diverso, la sua efficacia potrà essere affermata, al più, in base all'art. 64, o andrà esclusa senz'altro.

La situazione in cui il provvedimento sia stato reso nello Stato richiamato è analoga, agli effetti dell'art. 65, a quella che si verifica quando il provvedimento, pronunciato altrove, sia efficace in tale Stato in base alle norme ivi in vigore sul riconoscimento dei provvedimenti stranieri.

Per aversi riconoscimento ai sensi dell'art. 65, occorre, in definitiva, che il provvedimento in esame esprima il punto di vista dell'ordinamento che le norme italiane sulla legge applicabile considerano essere la «sede» della situazione, vuoi perché si tratta di provvedimenti adottati dalle autorità di quel paese, vuoi perché – essendo stati resi altrove – l'ordinamento del paese in questione ne riconosce l'efficacia.

La riconoscibilità in Italia dei provvedimenti in parola è comunque subordinata alla condizione che non siano contrari all'ordine pubblico e siano stati rispettati i diritti essenziali della difesa. Si tratta delle stesse condizioni previste dall'art. 64, lettere *b*) e *g*), esaminate nel paragrafo precedente.

5. I provvedimenti di giurisdizione volontaria

I provvedimenti stranieri di natura volontaria, cioè quello che assolvono una funzione ordinatoria e gestoria secondo la classificazione proposta nel Capitolo 1, sono efficaci in Italia se soddisfano i requisiti dell'art. 66.

Ci si può chiedere se anche i rapporti fra l'art. 66 e l'art. 65 siano ispirati alla logica di complementarietà che la giurisprudenza ha da tempo riconosciuto ai rapporti fra l'art. 64 e l'art. 65. La Cassazione sembra restia a rispondere in modo affermativo al quesito, ma la questione non sembra aver mai

formato l'oggetto di uno scrutinio specifico in sede di legittimità, e gli argomenti che depongono per una risposta affermativa appaiono consistenti (l'art. 65 parla genericamente di «provvedimenti», e l'impiego delle norme sui conflitti di leggi per apprezzare la provenienza dei provvedimenti appare giustificarsi, nel campo della protezione degli adulti, per i provvedimenti contenziosi come per quelli volontari). Sembra corretto ritenere, pertanto, che l'efficacia di un provvedimento straniero di natura volontaria concernente la capacità delle persone possa discendere dal soddisfacimento delle condizioni poste, indifferentemente, dall'art. 66 o dall'art. 65.

Trattandosi di condizioni fra loro simili, la tesi della complementarietà delle due norme ha peraltro una portata pratica limitata.

Ai sensi dell'art. 66, i provvedimenti stranieri di volontaria giurisdizione sono riconosciuti – sempre senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento – quando sono stati pronunciati dalle autorità dello Stato la cui legge è richiamata dalle norme di conflitto italiane o producono effetti nell'ordinamento di quello Stato (si tratta della medesima condizione che compare all'art. 65). Sono efficaci, peraltro, anche quando siano stati pronunciati da un'autorità che sia competente in base a criteri corrispondenti a quelli propri dell'ordinamento italiano (è, in sostanza, la condizione – già discussa – della competenza internazionale).

Valgono anche qui gli ulteriori limiti stabiliti all'art. 65: devono essere stati rispettati i diritti essenziali della difesa (tenendo conto del fatto che qui si tratta di provvedimenti di giurisdizione volontaria, e che i diritti connessi al giusto processo si atteggiano diversamente da quanto accade in sede contenziosa) e il riconoscimento non deve produrre effetti incompatibili con l'ordine pubblico italiano.

L'insieme delle considerazioni svolte sin qui permette di risolvere il caso proposto in apertura del capitolo. Per stabilire se il rappresentante di Maja possa far valere in Italia i poteri che gli spettano nel quadro del regime di protezione di cui la stessa Maja beneficia in Svezia, occorre soffermarsi, innanzitutto, sulla natura dei provvedimenti svedesi in discussione. La traccia suggerisce che nel caso di specie le autorità svedesi abbiano posto in essere, adottando uno o più atti, due provvedimenti distinti: un provvedimento (di cognizione) di apertura del regime di protezione e un provvedimento (volontario) che ha designato la persona investita del sostegno e della rappresentanza di Maja. L'efficacia in Italia del primo provvedimento può essere affermata non appena risultino soddisfatti, indifferentemente, i requisiti dell'art. 64 o quelli dell'art. 65 della legge n. 218/1995. Per il secondo provvedimento valgono, invece, le condizioni dell'art. 66 (e dell'art. 65,

se si accoglie la tesi che anche le ultime due disposizioni sono complementari, e non reciprocamente esclusive).

Qui il caso è semplice, perché la vicenda di Maja appare legata alla Svezia da un nesso – la cittadinanza dell’interessata – che rileva ai fini dell’art. 64, come dell’art. 65 e dell’art. 66. Le pronunce delle autorità svedesi soddisfano, pertanto, il requisito della provenienza posto da ognuna delle norme ora indicate. Se non risultano dubbi circa l’equità del procedimento svolto in Svezia e se le decisioni da esso risultanti non contrastano con misure italiane né offendono l’ordine pubblico italiano, gli effetti delle misure in questione risultano automaticamente spendibili nell’ordinamento italiano.

Spetta alla legge svedese (a norma dell’art. 43 della legge n. 218/1995) stabilire se la disposizione dei beni di Maja implichi una speciale autorizzazione. Se tale legge non prevede una tale autorizzazione, nulla osta a che il rappresentante dell’interessata compia in Italia i relativi atti senza bisogno d’altro. Ove invece la legge svedese prescriva una tale autorizzazione, allora si renderà necessario stabilire se tale autorizzazione sia stata rilasciata (dalle autorità svedesi, con ogni probabilità) e se la stessa sia efficace in Italia secondo le norme applicabili al riconoscimento dei provvedimenti di natura volontaria.

6. L’efficacia delle misure secondo la convenzione dell’Aja

Se e quando l’Italia diventerà parte della convenzione dell’Aja del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti si renderà necessario distinguere a seconda che si discuta della efficacia in Italia di una misura di protezione resa dalle autorità di uno Stato contraente della convenzione o di uno Stato estraneo ad essa.

Nella prima ipotesi, il riconoscimento e l’eventuale esecuzione della misura vanno apprezzati in base alla stessa convenzione.

Negli Stati vincolati dalla convenzione, il riconoscimento delle misure provenienti da un altro Stato contraente avviene senza che si renda necessario alcun procedimento. L’efficacia di una tale misura essere negata, in base alla convenzione, solo in forza dei cinque motivi ostativi tassativamente elencati all’art. 22, par. 2. Un rigetto si giustifica, per cominciare, se la misura è stata disposta da un’autorità la cui competenza non era fondata sulle disposizioni della convenzione in tema di competenza o non era conforme ad esse (si tratta, in sostanza, di verificare la competenza internazionale del giudice che ha pronunciato la misura, usando come parametro le norme

della convenzione). In secondo luogo, l'efficacia può essere negata se la misura è stata disposta, tranne in caso di urgenza, nell'ambito di un procedimento giudiziario o amministrativo, senza che l'adulto in questione abbia avuto la possibilità di essere ascoltato, in violazione dei principi fondamentali di procedura dello Stato richiesto. Non vi è obbligo di riconoscimento, poi, ove questo produrrebbe effetti manifestamente contrari all'ordine pubblico dello Stato richiesto o si opporrebbe a una norma di applicazione necessaria di tale Stato. È infine escluso il riconoscimento se la misura è incompatibile con una misura disposta successivamente nello Stato non contraente che sarebbe stato competente ai sensi degli articoli da 5 a 9 della convenzione, quando quest'ultima misura sia riconoscibile nello Stato richiesto e ove si tratti di una misura riguardante il collocamento dell'adulto in una struttura dove possa essere assicurata la sua protezione, se non sia stata rispettata la procedura di consultazione con lo Stato di collocamento prevista dall'art. 33 della stessa convenzione.

Come rileva l'art. 23, l'accertamento giudiziale della sussistenza, o della insussistenza, delle condizioni per il riconoscimento può avvenire nel quadro di un procedimento istituito al fine di specifico di compiere la verifica in discorso, oppure nel corso di un procedimento rivolto ad altro scopo, ad opera del giudice che ne è investito, quando la questione della riconoscibilità della misura sia pregiudiziale alla decisione delle domande rivolte a quel giudice e debba dunque essere decisa incidentalmente.

Le novità che la convenzione è destinata a portare nel campo della efficacia delle decisioni straniere sono, nel complesso, meno notevoli di quelle attese sul terreno della giurisdizione e della legge applicabile.

Al regime convenzionale il legislatore dell'Unione europea potrebbe affiancarne uno proprio, ancor più liberale, per effetto del regolamento di cui la Commissione europea ha proposto l'adozione, e a cui si è accennato nell'Introduzione.

Per le misure di protezione dettate dalle autorità di Stati estranei alla convenzione continueranno a valere le norme interne. In Italia, dunque, quelle degli articoli 64 e seguenti della legge n. 218/1995.

Per saperne di più

CAPITOLI DI MANUALI

C. CAMPIGLIO, F. MOSCONI, *Diritto internazionale privato e processuale*, vol. II, *Statuto personale e diritti reali*, 6^a ed., Torino, 2023, p. 53 ss.

G. CONETTI, F. VISMARA, S. TONOLO, *Manuale di diritto internazionale privato*, 5^a ed., Torino, 2024, p. 232 ss. e p. 236 ss.

ALTRI CONTRIBUTI DOTTRINALI

E. BERGAMINI, R. BERCEA, A. VERTES-OLTEANU, *The Changing Scenario on Advance Directives between National Rules and Private International Law*, in *Yearbook of Private International Law*, 2022/2023, p. 1 ss.

M. CASTELLANETA, *La protezione degli adulti in situazione di vulnerabilità: il ruolo degli atti internazionali a tutela dei diritti umani*, in *Notariato*, 2023, p. 653 ss.

D. DAMASCELLI, *L'acquisito dell'eredità o del legato da parte dell'incapace: coordinamento tra "statuto successorio" e "statuto di protezione"*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2019, p. 45 ss.

S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021

P. FRANZINA, *La disciplina internazionalprivatistica italiana della protezione degli adulti alla luce di una recente pronuncia*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2020, p. 219 ss.

P. FRANZINA, *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, Padova, 2012

P. FRANZINA, *Les propositions législatives de la Commission européenne relatives à la protection internationale des adultes: les droits fondamentaux en question*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2024, p. 307 ss.

P. FRANZINA, *The Protection of Adults*, in *A Guide to Global Private International Law*, a cura di P. Beaumont e J. Holliday, Oxford, 2022, p. 553 ss.

P. FRANZINA, *Un nuovo diritto internazionale privato della protezione degli adulti: le proposte della Commissione europea e gli sviluppi attesi in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2023, p. 519 ss.

C. HONORATI, *Articolo 43 e Articolo 44*, in *Commentario del nuovo diritto internazionale privato*, a cura di F. Pocar, Padova, 1996, p. 209 ss.

E. LAMARQUE, *The Cross-Border Protection of Vulnerable Adults in the EU from the Italian Perspective*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, p. 98 ss.

F. PERSANO, *La protezione degli incapaci nel diritto internazionale privato e processuale*, in *Liber amicorum Angelo Davì*, a cura di G. Contaldi, F. Marongiu Buonaïuti, M. I. Papa e A. Zanobetti, Napoli, 2019, p. 1131 ss.

F. PERSANO, *La protezione degli adulti vulnerabili nel diritto internazionale ed europeo: recenti sviluppi*, in *Universidad de Murcia - Anales de Derecho*, 2024, p. 177 ss.

G. ROSSOLILLO, *Protezione degli incapaci*, in *Dizionari del diritto privato. Diritto internazionale privato*, a cura di R. Baratta, Milano, 2010, p. 301 ss.

F. SEATZU, *L'interesse del maggiorenne incapace nella nuova Convenzione dell'Aja (13 gennaio 2000) sulla protezione degli adulti*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2001, p. 1223 ss.

The International Protection of Adults, a cura di R. Frimston, A. Ruck Keene, C. van Overdijk, A. Ward, Oxford, 2015

S. TONOLO, *Protezione degli adulti (dir. int. priv.)*, in *Treccani - Diritto on-line* (2013)

RISORSE PER IL REPERIMENTO DI NORME, PRASSI E GIURISPRUDENZA

J. BASEDOW e altri, *Encyclopedia of Private International Law*, Cheltenham, 2017: l'opera riporta il testo, in inglese, di molti strumenti legislativi nazionali recanti norme di diritto internazionale privato.

Ravel - Repository of documents on the law and practice concerning the international protection of adults, all'indirizzo <https://autonomyofadults.org>: indicazioni bibliografiche, normative e giurisprudenziali sul diritto internazionale privato della protezione degli adulti, il diritto privato sostanziale di diversi paesi in questo campo e le norme internazionali in materia di diritti umani.

The Vulnerable in Europe, all'indirizzo <https://www.the-vulnerable.eu>: schede sintetiche sulle norme sostanziali in materia di protezione degli adulti in vigore negli Stati membri dell'Unione europea e in Ucraina.

Empowerment and Protection of Vulnerable Adults - Country Reports, all'indirizzo <https://fl-eur.eu>: dettagliate relazioni sulle norme in materia di protezione dei maggiorenni in diversi paesi europei (non solo membri dell'Unione).

JaFBase, all'indirizzo <http://jafbase.fr>: collegamenti ipertestuali a testi recanti norme sostanziali e di diritto internazionale privato nel campo del diritto delle persone e della famiglia di un'ampia selezione di paesi di tutto il mondo.

Sulla convenzione dell'Aja del 2000 si vedano le molter risorse raccolte nella sezione specializzata del sito della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato: <https://www.hcch.net/en/instruments/specialised-sections/adults>.

Le persone maggiorenni che non siano in grado di provvedere da sole alla cura dei propri interessi potrebbero aver bisogno di ricevere il sostegno a cui hanno diritto in situazioni collegate a due o più Stati.

È ciò che accade, ad esempio, quando si discute in Italia dell'amministrazione di sostegno di uno straniero, o quando la persona incaricata di rappresentare l'adulto debba compiere degli atti in uno Stato diverso da quello in cui è stato istituito il regime di protezione, magari per amministrare dei beni ivi situati o per consentire, per l'interessato, a un trattamento medico programmato in quel paese.

Il volume propone un'illustrazione pratica delle norme di diritto internazionale privato attualmente applicabili in Italia in questo campo, contenute nella legge 31 maggio 1995, n. 218, accennando alle innovazioni che seguirebbero alla prospettata ratifica italiana della convenzione dell'Aja del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti.

Pietro Franzina è professore ordinario di diritto internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Opera realizzata nell'ambito del progetto EJNita 2.0, finanziato dall'Unione europea e guidato dal Ministero della Giustizia.

ISBN 9791280600615 (ebook -pdf)