

LA DISCIPLINA INTERNAZIONALE PRIVATISTICA ITALIANA DELLA PROTEZIONE DEGLI ADULTI ALLA LUCE DI UNA RECENTE PRONUNCIA

A RECENT DECISION INVOLVING THE ITALIAN RULES OF PRIVATE INTERNATIONAL LAW ON THE PROTECTION OF ADULTS

PIETRO FRANZINA

Professore ordinario nell'Università Cattolica del S. Cuore (Milano)

Recibido: 14.11.2019 / Aceptado: 21.11.2019

DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2020.5186>

Riassunto: Una recente pronuncia del Tribunale di Belluno offre l'occasione per discutere le difficoltà che circondano l'applicazione delle norme italiane di diritto internazionale privato relative alla protezione delle persone maggiorenni che, a causa di un'un'infirmità o di menomazioni psichiche o fisiche, non sono in grado di provvedere ai propri interessi. Investito di un'istanza per la nomina di un amministratore di sostegno, il Tribunale ha affermato la sussistenza della giurisdizione italiana in ragione del fatto che la beneficiaria della misura di protezione –una cittadina macedone– aveva la propria residenza in Italia; circostanza rilevante, si legge nel provvedimento, tanto ai sensi dell'art. 3 quanto ai sensi dell'art. 9 della legge italiana di diritto internazionale privato (legge n. 218/1995), le norme generali riguardanti, rispettivamente, la giurisdizione contenziosa e quella volontaria. Quanto alla legge applicabile, il Tribunale ha innanzitutto rilevato che l'art. 43 della legge italiana di diritto internazionale privato richiama la legge nazionale della persona di cui trattasi, cioè, nella specie, la legge macedone. Si è dunque preoccupato di accertare se le norme macedoni sui conflitti di leggi richiassero una legge diversa, ed è giunto alla conclusione che queste rinviassero nel caso di specie alla legge italiana. Anche il diritto internazionale privato macedone assoggetta in via ordinaria la protezione degli adulti alla legge del paese di cittadinanza dell'interessato, ma esiste nel sistema macedone una clausola di eccezione di carattere generale che, in un caso come quello considerato, interamente collegato con l'Italia (a parte la cittadinanza della beneficiaria) corregge il richiamo predetto e riconduce la fattispecie sotto il diritto italiano. Da qui, in forza dell'art. 13 della legge italiana di diritto internazionale privato, in tema di rinvio, l'applicabilità del diritto italiano. L'articolata argomentazione che sorregge la pronuncia, in sé convincente, mette in luce le ragioni per le quali l'assetto normativo attuale appare inadeguato a soddisfare gli interessi che oggi dominano la materia, quali risultano in particolare dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 sui diritti delle persone con disabilità. La ratifica italiana della Convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti comporterebbe, si sostiene nell'articolo, vantaggi significativi.

Parole chiave: disabilità, capacità, supporto nella assunzione di decisioni, competenza giurisdizionale, procedimenti contenziosi e volontari, legge applicabile, rinvio, clausola di eccezione.

Abstract: A recent decision by the Tribunal of Belluno provides the opportunity to discuss the difficulties that surround the application of the Italian rules of private international law concerning the protection of adults who, by reason of an impairment or insufficiency of their personal faculties, are not

in a position to protect their interests. Seised of a request for the appointment of an “amministratore di sostegno” (a person charged with assisting the adult concerned in the taking of particular decisions), the Tribunal found it had jurisdiction on the ground that the person for whom the protection was sought – a national of Macedonia – resided in Italy. As noted by the Tribunal, this provided a sufficient basis for jurisdiction under both Article 3 and Article 9 of the Italian Statute on Private International (Law No 218 of 1995), concerning jurisdiction over contentious and non-contentious proceedings, respectively. As regards the applicable law, the Tribunal observed at the outset that, pursuant to Article 43 of the Italian Statute, the protection of adults is governed by the law of the State of nationality of the adult concerned, that is, in the circumstances, the law of Macedonia. The Tribunal went on to assess whether the conflict-of-laws rules in force in Macedonia refer, in turn, to the law of the different country, and found that they refer the matter back to Italian law. Like the Italian Statute, the Macedonian Statute of Private International Law provides that the protection of adults be governed by the law of nationality of the adult in question. However, the Macedonian Statute includes a general exception clause pursuant to which, in the Tribunal’s view, the case must rather be considered to be governed by Italian law, given that the case is connected with Italy in all respects, apart from the nationality of the person concerned. Hence, according to Article 13 of the Italian Statute, on *renvoi*, the application of Italian law. The Tribunal’s complex reasoning, while persuasive in itself, illustrates the reasons why the current legal landscape hardly suits the interests underlying this area of law, in particular as they result from the United Nations Convention on the rights of persons with disabilities of 2006. The paper argues that the picture would significantly improve if Italy ratified the Hague Convention of 2000 on the international protection of adults.

Keywords: disability, capacity, assisted decision-making, jurisdiction, contentious and non-contentious proceedings, applicable law, *renvoi*, exception clause.

Sommario: I. Il diritto internazionale privato della protezione degli adulti nella giurisprudenza italiana. – II. Il decreto del Tribunale di Belluno del 1° agosto 2019. – III. Le norme regolatrici della giurisdizione e il loro coordinamento. – IV. La disciplina dei conflitti di leggi e, in particolare, il rinvio: l’applicazione delle norme di conflitto dell’ordinamento richiamato, fra prossimità geografica e considerazioni materiali. – V. Le criticità del quadro attuale e i vantaggi offerti dalla ratifica italiana della Convenzione dell’Aja sulla protezione internazionale degli adulti.

I. Il diritto internazionale privato della protezione degli adulti nella giurisprudenza italiana

1. Le statistiche del Ministero della Giustizia indicano che nel 2018 sono stati instaurati in Italia 54.135 nuovi procedimenti per la nomina di amministratori di sostegno, e che alla fine dello stesso anno risultavano aperte, in totale, 267.363 amministrazioni.¹

Pur in mancanza di dati specifici, è ragionevole supporre che una parte non trascurabile di queste procedure riguardi situazioni caratterizzate da elementi di internazionalità. In un paese in cui risiedono 5.255.503 stranieri, pari a circa l’8,7% della popolazione,² le esigenze che l’istituto dell’amministrazione di sostegno è inteso a soddisfare sono verosimilmente destinate ad insorgere con una frequenza non irrilevante anche in relazione a persone straniere.

La cittadinanza straniera del beneficiario, del resto, non è l’unico fattore capace di connotare in senso internazionale la protezione di un adulto. Sorgono questioni di diritto internazionale privato anche in relazione alla protezione di un cittadino italiano quando questi risieda all’estero o possieda all’estero dei beni di cui debba essere assicurata l’amministrazione. Eventualità, queste, non rare. Basti pensare che

¹ <http://webstat.giustizia.it>. Non è agevole determinare il numero complessivo delle procedure di protezione a favore di persone maggiorenni, comprensivo di tutele e curatele, attualmente aperte in Italia. Indicazioni di carattere tendenziale emergono da altre evidenze statistiche (come quelle raccolte nel documento *10 anni di amministrazione di sostegno a Genova*, del 2014, reperibili nel sito <http://www.ufficijudiziari.genova.it>), da cui emerge una sostanziale caduta in desuetudine dell’istituto della curatela e una drastica riduzione del numero delle nuove interdizioni.

² <http://dati.istat.it>.

l'Anagrafe degli Italiani residenti all'estero, stando a dati riferiti al 2017, conta ben 5.114.469 iscritti,³ e che il valore complessivo dei beni detenuti all'estero da contribuenti italiani, quale risulta dalle dichiarazioni ricevute dall'amministrazione finanziaria nello stesso 2017, ammonta a 217,7 miliardi di Euro.⁴

2. Appare sorprendente, per quanto appena osservato, lo scarso numero di provvedimenti pubblicati in cui vengano trattate e decise questioni internazionalprivatistiche in tema di protezione dei maggiorenni.⁵

II. Il decreto del Tribunale di Belluno del 1° agosto 2019

3. Alla luce delle considerazioni che precedono riveste uno speciale interesse la pronuncia con cui, il 1° agosto 2019, il Tribunale di Belluno, chiamato a nominare un amministratore di sostegno a una cittadina macedone, ha affrontato in modo articolato i problemi di diritto internazionale privato suscitati dai provvedimenti concernenti la protezione di un adulto.⁶

4. Il giudice si è soffermato, innanzitutto, sul provvedimento di nomina di un amministratore di sostegno provvisorio da esso precedentemente emanato nel quadro del medesimo procedimento. In relazione a tale misura, il giudice rileva, retrospettivamente, che la giurisdizione italiana sussisteva in forza dell'art. 44 della legge 31 maggio 1995 n. 218, di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, nella parte in cui abilita il giudice ad adottare le misure che risultano "necessarie per proteggere, in via provvisoria e urgente, la persona o i beni dell'incapace che si trovino in Italia". Invero, si sottolinea nel decreto, la beneficiaria della misura risultava non solo presente, ma senz'altro residente in Italia all'epoca dell'istanza di nomina.

L'applicazione del diritto italiano alle misure a carattere provvisorio per la protezione di un maggiorenne riposa sull'art. 43, secondo periodo, della stessa legge n. 218/1995, secondo cui il giudice italiano "può adottare le misure previste dalla legge italiana" quando si tratti, per l'appunto, di "proteggere in via provvisoria e urgente la persona o i beni dell'incapace". La parola "incapace", come già affermato in giurisprudenza,⁷ deve qui intendersi riferita, genericamente, al soggetto passivo della procedura, cioè alla persona in favore della quale viene sollecitata l'adozione delle misure in discorso, e abbraccia dunque anche la persona a favore della quale si prospetti l'adozione di misure di sostegno, quale che sia l'incidenza di dette misure sulla capacità.

5. Chiarito questo punto, il Tribunale è passato ad interrogarsi sulla sussistenza della giurisdizione italiana ad adottare misure di protezione di carattere non urgente né provvisorio, consistenti, nella specie, nella nomina di amministratore di sostegno "definitivo", cioè investito di un incarico di durata indeterminata. La giurisdizione è stata ritenuta sussistente in considerazione della residenza della beneficiaria in Italia.

La residenza in Italia, si osserva nel decreto, funge da criterio attributivo della giurisdizione tanto in base all'art. 9 quanto in base all'art. 3 della legge n. 218/1995. Sono queste, come è noto, le disposizioni che determinano in via generale l'ambito della giurisdizione italiana nei procedimenti che rivestono, rispettivamente, natura volontaria e contenziosa.⁸

³ <http://ucs.interno.gov.it>.

⁴ C. DELL'OSTE, G. PARENTE, "Conti, case e azioni: quanto vale il tesoro all'estero degli italiani", in *Il Sole 24 Ore*, 21 agosto 2018, <https://www.ilsole24ore.com>.

⁵ Sotto il vigore della riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, il problema della giurisdizione e della legge applicabile in materia di protezione degli adulti sembrerebbe essere stato affrontato in modo specifico solo da Trib. Pordenone, 7 marzo 2002, in *Corriere giuridico*, 2002, p. 773 ss., Trib. La Spezia, 10 marzo 2011, ne *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2011, I, p. 815 ss., e in Trib. Verona, 11 marzo 2011, in *Famiglia e diritto*, 2012, p. 191 ss.

⁶ Il testo della pronuncia è riprodotto all'indirizzo https://news.ilcaso.it/news_6810.

⁷ Trib. La Spezia, 10 marzo 2011, cit.

⁸ Ai sensi dell'art. 9, con riguardo ai provvedimenti cautelari la giurisdizione italiana sussiste, "oltre che nei casi specificamente contemplati dalla presente legge e in quelli in cui è prevista la competenza per territorio di un giudice italiano, quando

6. Il diritto applicabile alla sostanza della protezione è stato individuato dal Tribunale nel diritto italiano. Dopo aver rilevato che l'art. 43 della legge n. 218/1995 richiama a questo fine la legge nazionale della persona interessata, cioè la legge macedone, il giudice ha infatti ritenuto – agli effetti dell'art. 13 della medesima legge n. 218/1995 – che le norme macedoni sui conflitti di leggi comportassero nel caso di specie un rinvio c.d. indietro al diritto italiano. È vero che in tema di protezione dei maggiorenni le norme macedoni richiamano in via ordinaria la legge nazionale del beneficiario, il che sembrerebbe escludere in partenza la configurabilità di un rinvio. Nel sistema macedone di diritto internazionale privato, tuttavia, vige una clausola di eccezione di carattere generale che permette di correggere il funzionamento delle regole speciali sui conflitti di leggi allorché la fattispecie risulti collegata in modo chiaramente più stretto con un paese diverso da quello designato da dette regole. Il Tribunale di Belluno, reputando che la situazione fosse più strettamente collegata con l'Italia, anche avuto riguardo all'interesse della beneficiaria, ha valutato che il diritto internazionale privato macedone rinviasse, nella specie, al diritto italiano. Ha dunque concluso per l'applicazione della legge italiana ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. b), della legge n. 218/1995, secondo cui, quando risulta richiamata una legge straniera, “si tiene conto del rinvio operato dal diritto internazionale privato straniero alla legge di un altro Stato ... se si tratta di rinvio alla legge italiana”.

III. Le norme regolatrici della giurisdizione e il loro coordinamento

7. Nella parte in cui tratta della giurisdizione in materia di protezione di persone maggiorenni, il provvedimento bellunese dà conto, senza scioglierlo, di un dubbio ricostruttivo suscitato dall'art. 44 della legge n. 218/1995. La disposizione stabilisce al 1° comma che, in materia di protezione dei maggiori d'età, la giurisdizione italiana “sussiste, oltre che nei casi previsti dagli articoli 3 e 9, anche quando esse si rendono necessarie per proteggere, in via provvisoria e urgente, la persona o i beni dell'incapace che si trovino in Italia”.

Nel caso di specie, come detto, non si trattava di adottare delle misure di carattere provvisorio e urgente (misure del restogià prese nel quadro del procedimento), ma di emettere una statuizione ferma, nominando un amministratore a tempo indeterminato.

8. Dell'art. 44 veniva dunque in considerazione l'inciso che richiama gli articoli 3 e 9 della stessa legge n. 218/1995. La norma non specifica come i criteri della giurisdizione contenziosa dell'art. 3 si rapportino a quelli stabiliti per la giurisdizione volontaria dall'art. 9 quando si tratta di adottare provvedimenti per la protezione degli adulti. È ragionevole ipotizzare che il richiamo congiunto alle due disposizioni indicate da ultimo non renda operanti in modo indistinto, per qualsivoglia misura di protezione, i criteri della giurisdizione contenziosa e quelli della giurisdizione volontaria. Si deve credere, semmai, che i primi valgano per i procedimenti di natura contenziosa e i secondi per quelli di natura volontaria. Diventa allora essenziale tracciare il discrimine fra i procedimenti del primo tipo e quelli del secondo tipo agli effetti dell'accertamento della giurisdizione italiana.

9. La risposta risultava indifferente ai fini del caso sottoposto al giudice di Belluno, giacché, come accennato, la residenza italiana della beneficiaria bastava a radicare la giurisdizione italiana sotto il regime dell'art. 3 come sotto il regime dell'art. 9. Facendo astrazione del caso di specie, tuttavia, possono darsi dei casi in cui la qualificazione della domanda comporti conseguenze pratiche di rilievo, dato che i criteri contemplati dalla prima delle due norme non coincidono con quelli previsti dalla seconda.

10. I dubbi interpretativi suscitati dal richiamo agli articoli 3 e 9 della legge riflettono il contrasto di opinioni che si registra nella dottrina processualciviltistica e nella giurisprudenza concernente le amministrazioni di respiro esclusivamente interno in ordine alla natura – contenziosa o volontaria,

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”. L'art. 3, per la parte che qui rileva, prevede che la giurisdizione italiana sussista, in particolare, “quando il convenuto è domiciliato o residente in Italia o vi ha un rappresentante che sia autorizzato a stare in giudizio a norma dell'articolo 77 del codice di procedura civile”, nonché “in base ai criteri stabiliti per la competenza per territorio”.

appunto – del procedimento diretto alla nomina di un amministratore. Le esitazioni non riguardano gli atti senz'altro gestori – ad esempio di vigilanza dell'operato dell'amministratore o di sostituzione dello stesso – che il giudice tutelare è chiamato a compiere dopo l'apertura della procedura, finché questa è in corso. Le difficoltà riguardano le decisioni istitutive dell'amministrazione e quelle che vi pongono fine.

Una prima opinione, seguita da una parte della giurisprudenza,⁹ colloca l'apertura dell'amministrazione di sostegno nell'alveo della giurisdizione volontaria. La nomina di un amministratore, si osserva, non ha effetti ablativi della capacità d'agire ma punta piuttosto ad affiancare al beneficiario una persona incaricata di assisterlo nel compimento di determinati atti.¹⁰ A differenza di quanto avviene per l'interdizione, comunemente ascritta al *genus* della cognizione,¹¹ l'attività del giudice conserverebbe, nell'amministrazione di sostegno, un carattere fundamentalmente gestorio. Ne è prova il fatto che il procedimento segue le forme del rito camerale, e che la legge annovera l'interessato fra i legittimati a richiedere la nomina di un amministratore. Elementi, questi, che segnalerebbero come il giudice, chiamato a nominare un amministratore, non intervenga per dirimere un contrasto di posizioni circa la capacità della persona da proteggere, ma per organizzare la protezione degli interessi di quest'ultima.¹²

Contro questa ricostruzione si è fatto valere che anche la nomina di un amministratore di sostegno comporta una compressione della autonomia dell'interessato, sia pure diversa, per impostazione ed ampiezza, da quella che consegue all'interdizione.¹³ Da qui la necessità di ricondurre anche le decisioni di apertura di un'amministrazione di sostegno nel perimetro della giurisdizione contenziosa, giacché solo tale qualificazione assicura forme di tutela processuale adeguate alla natura dei diritti in gioco. A confermare la bontà di questa lettura, per i sostenitori, sovrviene il fatto che l'art. 720 *bis* del codice di rito sottoponga i procedimenti in materia di amministrazione di sostegno al regime processuale dell'interdizione, nonché il fatto che lo stesso art. 720 *bis* indichi come ricorribile per cassazione il decreto con cui la Corte d'appello si pronuncia sul provvedimento istitutivo dell'amministrazione: un rimedio, questo, estraneo ai provvedimenti di giurisdizione volontaria e tipico semmai dei procedimenti di cognizione. Una parte consistente della giurisprudenza appare oggi riconoscersi nell'impostazione appena tratteggiata.¹⁴

11. Pare a chi scrive che per delineare i rapporti fra l'art. 3 e l'art. 9 della legge n. 218/1995 non si possa dar corso a un'applicazione meccanica dei parametri da cui si ritenga di poter far discendere, a fini interni, l'affermazione della natura volontaria o invece contenziosa dei procedimenti per l'apertura o la chiusura di un'amministrazione di sostegno. Non è qui in discussione il principio secondo cui le espressioni giuridiche impiegate dalle norme italiane di diritto internazionale privato vanno ricostruite partendo dal senso che tali espressioni rivestono nell'ordinamento italiano. Si tratta però di considerare, nel momento in cui si traspone il senso di tali espressioni dal diritto processuale civile al diritto internazionale privato, che le norme di diritto internazionale privato hanno un oggetto e una funzione specifici. Si servono, è vero, di concetti forgiati in altri settori dell'ordinamento, ma lo fanno pur sempre

⁹ V. in particolare Cass., 17 aprile 2013 n. 9389 (ord.), e Cass., 11 ottobre 2017 n. 23772 (ord.).

¹⁰ V. in questo senso, fra gli altri, A. CHIZZINI, "I procedimenti di istituzione e revoca dell'amministrazione di sostegno", in G. BONILINI, A. CHIZZINI, *L'amministrazione di sostegno*, Padova, 2004, p. 317 ss., nonché F. DANOVI, "Il procedimento per la nomina dell'amministratore di sostegno (legge 9 gennaio 2004, n. 6)", in *Rivista di diritto processuale*, 2004, p. 805 ss.

¹¹ Cass., 13 settembre 2013, n. 21013.

¹² V. in proposito, ancora, A. CHIZZINI, "L'amministrazione di sostegno: primi "disorientamenti" applicativi", in *Famiglia persone e successioni*, 2005, p. 28 ss.

¹³ V. per questa posizione, fra gli altri, G. CAMPESE, "L'istituzione dell'amministratore di sostegno e le modifiche in materia di interdizione e di inabilitazione", in *Famiglia e diritto*, 2004, p. 133, e recentemente M. DOGLIOTTI, *Capacità, incapacità, diritti degli incapaci. Misure di protezione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, Milano, 2019, p. 725.

¹⁴ Per usare le parole di Cass., 12 dicembre 2018, n. 32071 (ord.), occorre distinguere, in tema di amministrazione di sostegno, "tra i provvedimenti di apertura e chiusura della procedura, assimilabili per loro natura alle sentenze emesse nei procedimenti d'interdizione ed inabilitazione, e quelli riguardanti le modalità di attuazione della tutela e la concreta gestione del patrimonio del beneficiario". I primi hanno carattere decisivo e sono idonei ad acquistare efficacia di giudicato, sia pure *rebus sic stantibus*, mentre i secondi sono sempre modificabili e revocabili in base ad una rinnovata valutazione degli elementi acquisiti e hanno una natura ordinatoria ed amministrativa. Ben può essere, si riconosce, nella pronuncia ora citata, un medesimo provvedimento, quello di apertura dell'amministrazione, rechi determinazioni dell'uno e dell'altro tipo, dovendosi in tal caso distinguere, nell'ambito del provvedimento, "le determinazioni adottate dal giudice tutelare in ordine rispettivamente alle ragioni che giustificano il riconoscimento della tutela e alla scelta delle modalità di attuazione della stessa". Seguono un'impostazione analoga, fra le pronunce recenti, Cass., 13 febbraio 2018 n. 3493 (ord.), e Cass., 5 marzo 2018, n. 5123 (ord.).

per esigenze loro proprie, in nome delle quali può rendersi necessario, in sede di qualificazione, qualche adattamento.

12. Le norme sulla giurisdizione assolvono, per definizione, un compito molto circoscritto: dicono se in relazione ad una data fattispecie le autorità italiane sono abilitate, o meno, ad assolvere il genere di funzioni di cui sono istituzionalmente investite (accertare un diritto, modificare uno status, amministrare un interesse, etc.). Ove la giurisdizione sussista, spetta ad altre norme indicare con quali modalità, cioè secondo quali schemi processuali e in base a quali regole materiali, dette funzioni vadano esercitate.

Ne consegue, per tornare al quesito da cui si era partiti, che la domanda da porsi, ai fini della qualificazione, non è se la nomina di un amministratore di sostegno, quale è intesa dalle norme italiane (sostanziali e di rito), implichi l'esercizio di un'attività giurisdizionale di cognizione oppure volontaria. La domanda pertinente – l'unica coerente all'oggetto e alla funzione degli articoli 3 e 9 della legge n. 218/1995, a parere di chi scrive – è, più genericamente, se l'istituzione di un regime di protezione di un maggiorenne che si assuma non essere in grado di provvedere da solo ai propri interessi implichi, secondo le categorie generali di cui si serve il diritto italiano, la spendita di una attività giurisdizionale di cognizione o invece volontaria.

13. L'approccio “a maglie larghe” appena tratteggiato si rivela particolarmente utile proprio in quei contesti, come è appunto la protezione degli adulti, in cui le norme materiali e quelle processuali intrattengono fra loro un rapporto particolarmente stretto, giacché la fisionomia delle prime – determinabile solo a valle della verifica della giurisdizione in forza delle pertinenti regole sui conflitti di leggi – influenza in misura consistente il modo di essere delle seconde.

In pratica, non si tratta di chiedersi se la “amministrazione di sostegno”, quale è intesa e regolata dal diritto italiano, rientri nel campo della giurisdizione contenziosa o in quello della giurisdizione volontaria: una volta accertata la sussistenza della giurisdizione italiana, si potrebbe scoprire che, la fattispecie è regolata da una legge diversa dalla legge italiana, e che tale legge organizza la sostanza della protezione secondo schemi affatto diversi da quello dell'amministrazione di sostegno.

Si tratta semmai di stabilire, più genericamente, se il tipo di effetti che il giudice è sollecitato a produrre col suo intervento appartengano a quelli per i quali il diritto italiano prefigura il ricorso al modello processuale del giudizio di cognizione, o a quello della giurisdizione volontaria.

14. La qualificazione, stando all'impostazione che appare preferibile, non ha ad oggetto, in effetti, una figura giuridica specifica, cioè un fenomeno giuridico i cui contorni si presentino all'interprete come già conformati da un ordinamento particolare, non importa se quello del foro o un altro. La qualificazione va incentrata sui fatti e va condotta, sul piano dei concetti, ad un livello più generale, servendosi di categorie più vaste: categorie sufficientemente ampie da catturare gli schemi – fra loro magari diversissimi – che potrebbero essere utilizzati, nei vari ordinamenti, per soddisfare una data esigenza pratica.¹⁵

15. Nell'ambito qui considerato, l'esigenza pratica a cui si tratta di guardare è la protezione dei maggiorenni che non sono in grado di assicurare in via autonoma la cura dei propri interessi. Non importa, dunque, per tracciare il confine fra l'art. 3 e l'art. 9 della legge n. 218/1995, se quella esigenza andrà alla fine soddisfatta utilizzando questo o quell'istituto, fra quelli che la legge applicabile alla sostanza della protezione rende disponibili. Importa solo capire se l'intervento che si chiede al giudice di svolgere sia, nel genere, un intervento per il quale l'ordinamento italiano considera appropriato l'esercizio della giurisdizione contenziosa o piuttosto volontaria.

16. Insomma, l'analisi minuta dei caratteri che distinguono nel diritto italiano l'amministrazione di sostegno dagli altri istituti di protezione degli adulti si rivela priva di interesse al fine di stabilire

¹⁵ Sulla costruzione delle categorie di cui deve servirsi l'interprete per procedere alla qualificazione – tema troppo vasto e complesso per essere ulteriormente approfondito in questa sede – v., fra gli altri, per una ricognizione dell'impostazione classica, A. PAPAUX, *Essai philosophique sur la qualification juridique: de la subsomption à l'abduction*, Zürich, 2003, p. 438 ss.

se sia applicabile l'art. 3 o l'art. 9 della legge n. 218/1995. La sola distinzione che conta – al livello di astrazione che si addice alla funzione delle norme ora ricordate – è se il giudice italiano sia chiamato ad incidere sulla autonomia dell'interessato (non importa se tanto o poco, in che forme e con quali salvaguardie), o non lo sia.¹⁶ In caso affermativo, la sussistenza della giurisdizione italiana andrà accertata in base all'art. 3.

17. Pare conclusivamente a chi scrive che in un caso come quello affrontato dal Tribunale di Belluno nel provvedimento in discorso, pronunciato a fronte di un ricorso teso a sottoporre l'interessata ad un regime di protezione, gli unici criteri di giurisdizione pertinenti fossero quelli previsti dall'art. 3 della legge n. 218/1995. I criteri dell'art. 9, stando alla lettura qui suggerita, sono destinati a venire in rilievo quando, istituito un regime di protezione, venga chiesto al giudice italiano di adottare in relazione a quel regime degli atti di natura gestoria.¹⁷

IV. La disciplina dei conflitti di leggi e, in particolare, il rinvio: l'applicazione delle norme di conflitto dell'ordinamento richiamato, fra prossimità geografica e considerazioni materiali

18. Il ragionamento svolto nel decreto per individuare la legge applicabile alla sostanza del regime di protezione si articola in due passaggi. Il Tribunale di Belluno si è servito innanzitutto del primo periodo dell'art. 43 della legge n. 218/1995, ai sensi del quale “[i] presupposti e gli effetti delle misure di protezione degli incapaci maggiori di età ... sono regolati dalla legge nazionale dell'incapace”, rilevando che, per questa via, risultava richiamato il diritto macedone. Il Tribunale ha quindi proceduto a verificare che cosa disponessero in relazione a un caso come quello in discorso le norme di conflitto macedoni. Ciò per verificare se queste richiamassero a loro volta il diritto di un paese diverso, e se occorresse tenere conto di un tale rinvio ai sensi dell'art. 13 della legge n. 218/1995.¹⁸

19. Per questa seconda parte dell'analisi il Tribunale ha rivolto la sua attenzione sulla legge macedone di diritto internazionale privato, adottata nel 2007.¹⁹ L'art. 17, par. 1, di tale legge usa il medesimo criterio di collegamento impiegato dall'art. 43 della legge n. 218/1995 e assoggetta la protezione dei maggiorenni alla legge nazionale della persona di cui trattasi.²⁰

20. Se l'indagine si fosse arrestata qui, il Tribunale di Belluno avrebbe dovuto constatare l'assenza di qualsiasi rinvio e semplicemente attingere dall'ordinamento macedone la disciplina materiale della fattispecie. Senonché, il Tribunale – mantenendo il punto di osservazione dell'ordinamento richiamato e disponendosi a far uso di tutti mezzi da questo offerti per la soluzione dei conflitti di leggi – ha ritenuto, condivisibilmente, di dover accertare se non operasse nel caso di specie la clausola di eccezione stabilita dall'art. 3 della legge macedone.

¹⁶ L'approccio proposto riposa su una lettura funzionale delle norme attributive della giurisdizione, cioè sull'idea che ognuna di tali norme si connoti per uno scopo, per un tipo di interesse di cui si propone di assicurare la realizzazione. Sotto questo aspetto, e senza che l'assunto possa essere approfondito in queste pagine, le norme che definiscono l'ambito della giurisdizione italiana in materia di cognizione appaiono strumentali alla gestione del genere di interessi che sono in gioco quando al giudice venga chiesto di decidere in ordine a un diritto, modificando ove occorra il contenuto o la fisionomia del patrimonio giuridico dei singoli.

¹⁷ Sul tema, per le stesse conclusioni, v. anche P. FRANZINA, *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, Padova, 2012, p. 121 ss.

¹⁸ Il provvedimento segue, in questo senso, il percorso argomentativo seguito a suo tempo da Trib. Pordenone, 7 marzo 2002, cit., che – con riguardo all'interdizione di una cittadina argentina residente in Italia – ha ritenuto operante un rinvio indietro al diritto italiano, giacché le pertinenti norme di conflitto argentine impiegano, in materia di protezione dei maggiorenni, il criterio del domicilio della persona di cui trattasi.

¹⁹ Il testo della legge macedone di diritto internazionale privato può leggersi, in traduzione inglese, in J. BASEDOW, G. RÜHL, F. FERRARI, P. DE MIGUEL ASENSIO (a cura di), *Encyclopedia of Private International Law*, Cheltenham, 2017, p. 3473 ss. Il passaggio riportato nella nota successiva è tratto da tale traduzione.

²⁰ “The appointment of a guardian and the termination of guardianship, as well as relationships between the guardian and the person under guardianship shall be governed by the law of the State of which the person under guardianship is a national”.

La disposizione ora indicata, riprendendo una formula contenuta nella legge federale svizzera di diritto internazionale privato del 1987 e presente con qualche variante in diverse codificazioni nazionali recenti del diritto internazionale privato,²¹ entra in gioco quando una norma di conflitto di parte speciale – come l’art. 17, in tema di protezione degli adulti – designi come applicabile la legge di un paese solo debolmente collegato alla fattispecie. Ebbene, quando il caso presenti dei nessi manifestamente più intensi con un paese diverso, l’art. 3 della legge macedone prevede, in nome della prossimità, l’applicazione del diritto di tale diverso paese in luogo del diritto richiamato dalla regola di parte speciale.²²

21. Il giudice bellunese afferma in proposito che l’operare della clausola di eccezione obbedisce, verosimilmente, tanto a considerazioni di ordine geografico quanto a preoccupazioni di tipo materiale.

Quanto al primo aspetto, il provvedimento afferma che il caso presenta una connessione manifestamente più stretta con l’Italia in ragione del fatto che la persona di cui trattasi risiede da tempo, per l’appunto, in Italia: il caso, si dice nella motivazione del decreto, “si presenta collegato all’Italia sotto ogni profilo”, esclusa soltanto “la cittadinanza dell’interessata”.

Rispetto al secondo aspetto, il Tribunale si dice convinto che “l’intensità del collegamento possa essere valutata anche sotto il diverso profilo dell’interesse concreto della persona”, giungendo alla conclusione che “la posizione personale dell’interessata, residente in Italia presso il figlio, il quale provvede alla sua assistenza, confermi lo stretto legame della beneficiaria con l’ordinamento italiano”.

22. Nella motivazione del decreto non si specifica se l’interpretazione proposta sia conforme alla giurisprudenza delle autorità macedoni sull’art. 3 della legge di quel paese. L’assunto secondo cui la clausola di eccezione potrebbe essere declinata in chiave materiale, oltre che geografica, pare implicitamente alludere al fatto che in alcuni dei sistemi internazionalprivatistici in cui operano meccanismi di correzione delle regole di conflitto come quello in esame si registra, effettivamente, una tendenza a valorizzare anche considerazioni di tipo materiale, in funzione della promozione degli interessi sostanziali sottesi al caso di specie.²³

23. Il ragionamento del Tribunale su questo punto, per quanto caratterizzato da un incedere rapido e da un’argomentazione stringata, si dimostra solido e convincente. È significativo lo scrupolo mostrato dal Tribunale nel ricondurre la lettura da esso accolta delle norme di conflitto macedoni – ancora prive, per quanto consta a chi scrive, di una ampia e documentata esperienza applicativa – ai valori cui si ispira, in generale, lo stesso ordinamento macedone.

Specificamente, il decreto dà rilievo alla Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità, rilevando che la stessa è in vigore (oltre che per l’Italia) anche per la Macedonia. La ricostruzione dell’art. 3 della legge macedone proposta nel decreto è indicata, infatti, come coerente ai principi e agli obiettivi della Convenzione.

24. Con questa formula il Tribunale sembra evocare l’idea, espressa dall’art. 12, par. 4, della Convenzione, secondo cui grava sugli Stati contraenti il compito di assumere misure effettive per la realizzazione dei diritti delle persone che beneficiano di forme di supporto nella assunzione di decisioni, nonché misure effettive per la protezione delle medesime persone da eventuali forme di abuso e approfittamento.²⁴

²¹ L’art. 15, par. 1, della legge federale svizzera di diritto internazionale privato, del 1987, recita: “Il diritto richiamato dalla presente legge è, per eccezione, inapplicabile qualora dall’insieme delle circostanze risulti manifesto che la fattispecie gli è esigualmente connessa, ma più strettamente connessa con un altro”. Disposizioni di tenore analogo si leggono, ad esempio, nell’art. 19 del codice belga di diritto internazionale privato, del 2004; nell’art. 9 del libro 10 del codice civile dei Paesi Bassi, del 2011, nell’art. 2597 del codice civile argentino, del 2014.

²² “The law referred to in the provisions of this Act shall not apply in exceptional cases whenever it is evident from all circumstances of the case that the relationship is in no significant connection with that law but is manifestly more closely connected with some other law”.

²³ È quanto accade in particolare nel sistema svizzero di diritto internazionale privato: v. in proposito, anche per i riferimenti alla giurisprudenza, A. BUCHER, “La clause d’exception dans le contexte de la partie générale de la LDIP”, in A. BONOMI, E. CASHIN RITAINE (a cura di), *La Loi Fédérale de Droit International Privé: vingt ans après*, Genève, 2009, p. 59, specie a p. 64 ss.

²⁴ “States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effec-

Tale preoccupazione suggerisce, per un verso, di affidare la cura dell'interessato a un giudice vicino all'ambiente in cui si svolgono le sue relazioni sociali, e, per un altro verso, di assoggettarne la protezione alle norme sostanziali in vigore in quell'ambiente. Ciò vale a più forte ragione quando, per questa via, si giunga ad assicurare la convergenza di *forum e ius*, giacché tale convergenza consente in linea di principio alle autorità che attendono alle esigenze dell'interessato di assolvere con prontezza ed efficacia le funzioni del proprio ufficio, affrancate dalle incertezze e dalle difficoltà pratiche insite nell'applicazione di norme straniere.²⁵

In sostanza, la prossimità geografica che il Tribunale di Belluno ha riconosciuto sussistere fra la fattispecie e l'Italia, paese di residenza della beneficiaria della protezione, è parsa meritare una considerazione particolare a motivo del fatto che, valorizzando quel legame (a dispetto degli altri legami potenzialmente rilevanti), si è dischiusa allo stesso Tribunale l'opportunità di soddisfare in modo più pieno gli interessi della persona da proteggere.

25. Questo modo di ragionare segnala che il Tribunale, pur dando atto nel decreto della non applicabilità della Convenzione dell'Aja del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti, mai ratificata dall'Italia, ha fatto leva, a fini interpretativi, sulle logiche che ispirano proprio tale Convenzione.

L'argomentazione proposta nel decreto riecheggia, in effetti, un meccanismo espressamente contemplato dalla Convenzione dell'Aja per garantire il soddisfacimento dei valori che la ispirano, sostanzialmente non diversi da quelli che pochi anni dopo avrebbero trovato espressione nella citata Convenzione delle Nazioni Unite del 2006.

Il riferimento è alla clausola di eccezione stabilita all'art. 13, par. 2, della Convenzione dell'Aja, e al fatto che la stessa opera sotto l'influenza di considerazioni non tanto geografiche ma principalmente materiali: le autorità competenti a pronunciarsi sulla protezione di un adulto, vi si prevede, possono eccezionalmente applicare la legge di uno Stato diverso da quello indicato in via ordinaria a questo fine dalla Convenzione, a patto che si tratti di un paese con cui la situazione presenta uno stretto legame sostanziale ("a substantial connection", "un lien étroit") e che l'applicazione di tale legge giovi alla protezione della persona o dei beni dell'interessato ("insofar as the protection of the person or the property of the adult requires").²⁶

Di fatto, la Convenzione, tutta edificata sulla centralità dell'interesse dell'adulto da proteggere, chiede alle autorità degli Stati contraenti di essere eccezionalmente pronte a superare la logica localizzatrice sottesa alle sue disposizioni quando quella logica rischi di offuscare, in un caso particolare, il perseguimento dei fini materiali della Convenzione.²⁷

26. L'argomentazione proposta nel decreto bellunese, del resto, fa pensare anche a un'altra disposizione della Convenzione dell'Aja, egualmente sintomatica della sensibilità materiale che ne ispira le soluzioni.

L'esistenza di uno stretto collegamento della fattispecie con l'Italia, come si è accennato, è stata affermata dal Tribunale alla luce del fatto che la beneficiaria della protezione risiedeva in Italia

tive safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person's circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person's rights and interests".

²⁵ V. più diffusamente su questo approccio, P. FRANZINA, *La protezione degli adulti*, cit., pp. 60 ss. e 213 ss.

²⁶ Si noti che, a differenza delle clausole di eccezione previste in altri strumenti normativi, come ad esempio quella dell'art. 4, par. 3, del regolamento (CE) n. 593/2008 del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, la clausola di eccezione stabilita dalla Convenzione dell'Aja del 2000 non esige che il diverso paese verso cui la clausola permette di puntare sia il paese con cui la fattispecie risulta avere con assoluta chiarezza un legame incomparabilmente superiore a quello valorizzato dalle norme di conflitto ordinarie. Come indicato nella relazione esplicativa della Convenzione, redatta da Paul Lagarde, e disponibile nel sito della Conferenza dell'Aja all'indirizzo <http://hcch.net>, l'art. 13, par. 2, reca "an exception clause based not on the principle of proximity (the closest connection), but on the best interests of the adult".

²⁷ Su tale disposizione v. in generale, di recente, J. VON HEIN, "Haager Erwachsenenschutzübereinkommen vom 13.1.2000 (ErWSÜ)", in J. VON HEIN, D. HENRICH (a cura di), *Staudinger BGB – Art. 19-24 EGBGB*, Berlin, 2019, p. 451 s.

presso l'abitazione del figlio: quest'ultimo, si apprende, ne assicurava da tempo la cura, ne era stato nominato amministratore di sostegno provvisorio e si apprestava a diventarne – in forza del decreto – l'amministratore definitivo.

Ebbene, le circostanze appena ricordate segnalano la presenza in Italia di una persona pronta a farsi carico della protezione dell'interessata: una circostanza, questa, che la Convenzione dell'Aja indica essere uno specifico indice di prossimità (non solo geografica, ma anche) materiale nel suo art. 8, par. 2, lett. c). La disposizione ora menzionata fa parte delle regole della Convenzione riguardanti la giurisdizione. In particolare, la norma consente alle autorità a cui la Convenzione conferisce la competenza a pronunciarsi sulla protezione di un adulto di chiedere alle autorità di un diverso Stato contraente di emettere una o più misure di protezione quando ciò appaia necessario alla migliore realizzazione dei diritti dell'interessato: una tale richiesta può essere rivolta alle autorità degli Stati indicati a questo fine dallo stesso art. 8, fra i quali “the State of the habitual residence of a person close to the adult prepared to undertake his or her protection”.

V. Le criticità del quadro attuale e i vantaggi offerti dalla ratifica italiana della Convenzione dell'Aja sulla protezione internazionale degli adulti

27. La pronuncia analizzata in queste pagine fornisce un'illustrazione particolarmente efficace delle difficoltà applicative a cui può dar luogo la normativa internazionalprivatistica oggi in vigore in Italia in materia di protezione degli adulti.²⁸ Per navigare in queste acque difficili il Tribunale di Belluno ha dovuto imbastire, di fronte a un caso in fin dei conti abbastanza ordinario, un'argomentazione insolitamente articolata e complessa.

28. Il decreto del giudice bellunese ricorda, da un lato, le difficoltà che possono insorgere, ai fini della verifica della giurisdizione, quando si tratta di distinguere – per via del richiamo agli articoli 3 e 9 della legge n. 218/1995 – tra attività giurisdizionale di cognizione e volontaria.

Anche seguendo la via proposta in questo scritto, l'opera dell'interprete può rivelarsi dispendiosa e incerta.

La distinzione fra i due generi di giurisdizione non sembra del resto rispondere a un'esigenza imperiosa, né sembra correlarsi a uno scrupolo di effettiva realizzazione dei diritti fondamentali della persona da proteggere. Lo dimostra la Convenzione dell'Aja del 2000, la quale prescinde dalla distinzione fra giurisdizione contenziosa e giurisdizione volontaria, del resto ignota a molti sistemi giuridici, e organizza secondo altre linee la sua poderosa batteria di “armi” giurisdizionali, in funzione – appunto – della efficace protezione del maggiorenne interessato.

29. Da un altro lato, la pronuncia esaminata in queste pagine ricorda come l'uso del criterio della cittadinanza nell'art. 43 della legge n. 218/1995 prefiguri l'applicazione del diritto straniero in un numero potenzialmente significativo di casi.

Questo approccio, non assortito di correttivi (se non per i provvedimenti provvisori ed urgenti), rischia di imporre alla persona che si tratta di proteggere e a chi è chiamato ad assicurarne la cura, oltre che al giudice, degli oneri pratici non trascurabili: oneri suscettibili di pregiudicare l'efficienza della protezione.

Non è forse un caso che le poche decisioni note in cui si è considerata l'applicazione dell'art. 43 della legge n. 218/1995 siano tutte giunte ad applicare, per via diverse, la legge italiana: in un caso

²⁸ In argomento, v. anche P. FRANZINA, “La Convenzione dell'Aja sulla protezione internazionale degli adulti nella prospettiva della ratifica italiana”, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 810 ss.

perché si trattava di emettere delle misure di carattere provvisorio,²⁹ in un altro caso perché è mancato l'accertamento del contenuto del diritto straniero richiamato,³⁰ nei casi rimanenti – compreso quello analizzato in questo scritto – in forza di un rinvio indietro.³¹

30. La prassi, pur attestata da evidenze così limitate, sembra dunque suggerire che, nei fatti, l'art. 43 della legge n. 218/1995 viene valorizzato solo rispetto a quelle fattispecie (riguardanti stranieri) in cui è comunque possibile pervenire, in ultima analisi, all'applicazione del diritto italiano.

Se la Convenzione dell'Aja fosse in vigore per l'Italia, questo sarebbe l'esito a cui si perverebbe per principio: ai sensi dell'art. 13, par. 1, della Convenzione, infatti, le autorità di uno Stato contraente che siano competenti in base alla Convenzione (e lo sono, per principio, perché sono le autorità del paese in cui l'interessato ha la sua residenza abituale) applicano per regola la *lex fori*.

31. Quel che è peggio è che la soluzione accolta dall'art. 43 della legge n. 218/1995, in piena ortodossia manciniana, non appare capace di offrire dei reali vantaggi all'interessato.

La Convenzione dell'Aja del 2000, facendo della residenza abituale dell'adulto il principale fattore di connessione, si dispone invece a favorire precisamente i valori che oggi – con l'affermazione del paradigma giuridico della disabilità incarnato nella Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 – sono chiamati a fungere da guida in questo campo: l'inclusione sociale della persona da proteggere, la sua non discriminazione, l'azione efficace e tempestiva delle autorità implicate nella realizzazione dei suoi diritti.

Ricondurre la protezione dell'interessato sotto il diritto del paese di residenza abituale (ed entro l'ambito della giurisdizione delle autorità di quel paese), significa infatti assicurarsi che la protezione investa in modo omogeneo chiunque abbia il proprio orizzonte di vita nel paese in questione, senza distinzioni legate all'origine di ciascuno, e consentire alle autorità del luogo (giudici, servizi sociali, etc.) di svolgere agevolmente i propri compiti.³²

32. Insomma, per conseguire i vantaggi appena prospettati è sufficiente che l'Italia divenga parte della Convenzione dell'Aja del 2000, come hanno fatto, in successione, Francia, Germania, Svizzera, Finlandia, Estonia, Repubblica Ceca, Austria, Monaco, Lettonia, Portogallo e Cipro, oltre al Regno Unito, limitatamente alla Scozia.

Un'iniziativa di questo genere produrrebbe del resto benefici potenzialmente ben maggiori di questi, in particolare per quanto concerne il trattamento dei c.d. mandati in previsione di incapacità (oggetto delle specifiche disposizioni di cui agli articoli 15 e 16 della Convenzione),³³ e per quanto riguarda la circolazione delle decisioni e i contatti fra autorità di Stati diversi.

33. Nel corso della 17^a legislatura il Governo presentò un disegno di legge prefigurando l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione della Convenzione, ma l'iter del provvedimento non è mai veramente entrato nel vivo.³⁴ Nell'attuale legislatura non sono emersi segnali di un interesse per il tema in ambienti governativi o parlamentari.

²⁹ Trib. La Spezia, 10 marzo 2011, cit.

³⁰ In Trib. Verona, 11 marzo 2011, cit., il giudice, rilevato che l'art. 43 della legge n. 218/1995 richiamava nella specie la legge marocchina, ha ritenuto, vista l'insufficienza delle informazioni raccolte sul tenore delle norme marocchine pertinenti, di ricorrere all'art. 14, comma 2, della legge n. 218/1995, e applicare il diritto italiano: “[q]ualora il giudice non riesca ad accertare la legge straniera indicata, neanche con l'aiuto delle parti, applica la legge richiamata mediante altri criteri di collegamento eventualmente previsti per la medesima ipotesi normativa. In mancanza si applica la legge italiana”.

³¹ Trib. Pordenone, 7 marzo 2002, cit.

³² La giurisprudenza di legittimità ha ritenuto di poter valorizzare il beneficio “materiale” portato dal criterio della residenza abituale, scorgendo proprio nella Convenzione dell'Aja del 2000, e in particolare nelle sue norme sulla giurisdizione, la *ratio scripta* di un principio di favore per l'adulto che – secondo la Cassazione – deve ispirare la lettura delle stesse norme italiane relative alla competenza per territorio. Per Cass., 17 aprile 2013, n. 9389, “nella convenzione dell'Aja del 13 gennaio 2000 ... si fa riferimento al concetto di ‘residenza abituale’, comunemente interpretato nel senso della necessità di individuare un foro maggiormente idoneo a tutelare l'interesse dell'adulto incapace”.

³³ V. in argomento, per ulteriori riferimenti, P. FRANZINA, “Note in merito ai profili internazionalprivatistici dei mandati in previsione di incapacità”, in *Tui Memores - La dimension culturelle du droit international privé*, Zürich, 2017, p. 173 ss.

³⁴ Atto Camera n. 2797. Il disegno di legge, presentato il 23 dicembre 2014, ha mosso i suoi primi passi nelle commissioni

34. Varie ragioni inducono a credere che l'Unione avrebbe solide ragioni per assumere delle iniziative in questo campo.³⁵ L'idea che l'Unione europea possa chiedere agli Stati membri che ancora non vi hanno provveduto di ratificare la Convenzione nell'interesse della stessa Unione (che non può come tale diventarne parte, trattandosi di uno strumento aperto solo agli Stati), pur affacciata in un recente documento della Presidenza finlandese, costituisce, per il momento, appena un'ipotesi di lavoro.³⁶

La prospettiva che l'Unione possa emanare addirittura delle misure legislative in questo campo, segnatamente per migliorare il funzionamento della Convenzione nei rapporti fra gli Stati Membri, caldeggiata da una risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2017,³⁷ è rimasta senza riscontri da parte della Commissione, e si presenta in questo momento come di realizzazione ancora meno prossima.³⁸

35. Una revisione del quadro normativo odierno appare, in definitiva, un'impresa non solo opportuna ma anche, in linea di principio, agevole da realizzare, visto che un'alternativa soddisfacente esiste: la Convenzione dell'Aja del 2000. Ciò che sembra mancare, per il momento, è uno stimolo politico capace di mettere in pratica i cambiamenti necessari.

riunite Giustizia e Affari esteri il 13 e 19 dicembre 2017, a ridosso della fine della legislatura, senza dunque che esistesse alcuna reale *chance* di dare uno sbocco concreto alla discussione.

³⁵ P. FRANZINA, "La protección internacional de adultos vulnerables: un llamamiento a la acción a nivel de la Unión Europea", in *Anuario español de Derecho internacional privado*, t. XVI, 2016, p. 127 ss.

³⁶ V. il documento intitolato *EU Civil Justice and Multilateralism* diffuso dalla Presidenza finlandese per dar conto degli esiti del pranzo di lavoro dei Ministri della Giustizia del 19 luglio 2019, in occasione di una riunione informale dei Ministri della giustizia, disponibile nel sito <<https://eu2019.fi>>. Il documento prospetta la conclusione, "insofar as Member States so agree", di accordi internazionali in aree della cooperazione giudiziaria in materia civile per le quali l'Unione non possiede ancora una competenza esterna esclusiva. Dopo avere esposto il valore aggiunto di questo modo di procedere, il documento afferma che "[a] possible candidate to explore the feasibility of this approach could be the 2000 Hague Convention on the Protection of Adults", osservando che per via dell'allungarsi della vita media e dell'accresciuta incidenza di patologie legate all'invecchiamento "there may be more and more cases where legal uncertainty might arise on the recognition of various national measures protecting vulnerable adults in another state".

³⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2017 recante raccomandazioni alla Commissione sulla protezione degli adulti vulnerabili (2015/2085(INL)).

³⁸ V. più ampiamente P. FRANZINA, "The Relevance of Private International Law to the Effective Realisation of the Fundamental Rights of Vulnerable Adults in Cross-Border Situations", in G. DÍAZ PARDO, M. NÚÑEZ NÚÑEZ, M. PEREÑA VICENTE (a cura di) *La voluntad de la persona en la protección jurídica de adultos: oportunidades, riesgos y salvaguardias*, Madrid, 2019, p. 53 ss.