

ANALFABETISMO E AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO NEL QUADRO DELLA TUTELA EUROUNITARIA DEI SOGGETTI DEBOLI

(Osservazioni a margine di C. Cass., I sez. civ., ord. n. 4709 del 2018)

Giancarlo Antonio Ferro^N

SOMMARIO: 1. I fatti – 2. La *ratio* dell'amministrazione di sostegno – 3. Amministrazione di sostegno e tutela costituzionale dei diritti dei soggetti deboli - 4. Il necessario bilanciamento in concreto tra diritto all'autodeterminazione individuale del soggetto analfabeta e realizzazione dell'eguaglianza sostanziale.

• Associato di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Catania.

1. I fatti

Con l'ordinanza n. 4709 del 2018, la prima sezione civile della Corte di Cassazione ha dichiarato l'infondatezza di un ricorso presentato dai figli di un'anziana donna, avverso il provvedimento con il quale la Corte di appello di Potenza aveva stabilito la revoca del decreto di apertura della procedura di amministrazione di sostegno emesso dal giudice tutelare presso il Tribunale di Potenza nei confronti della seconda.

Nella specie, la Corte d'appello potentina aveva rilevato che la signora, nonostante l'età, non presentava disturbi tali da comprometterne le capacità intellettive e cognitive. La richiesta dei congiunti, infatti, mirava alla tutela di interessi patrimoniali familiari, che non risultavano essere stati comunque pregiudicati da atti compiuti dalla donna. Veniva specificata, in quella sede, la funzione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, non diretto alla tutela di pretese di terzi sull'integrità del patrimonio dell'amministrando, ma alla rimozione di ostacoli di natura psichica o fisica, che impediscano al beneficiario di esprimere e sviluppare la propria identità.

Con unico motivo di ricorso, i congiunti impugnavano l'ordinanza della Corte territoriale potentina, lamentando – ex art. 360, co. 1, n. 3 c.p.c. – la violazione o falsa applicazione degli artt. 404 ss. c.c.. Secondo i ricorrenti, infatti, la Corte d'appello non aveva tenuto conto della condizione di analfabetismo della donna; condizione che, invece, avrebbe giustificato l'adozione della richiesta misura di sostegno, funzionalmente diretta alla tutela delle persone in tutto o in parte prive di autonomia nello svolgimento delle funzioni della vita quotidiana.

2. La ratio dell'amministrazione di sostegno

Come noto, l'istituto dell'amministrazione di sostegno è stato introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge 9 gennaio 2004 n. 6, con la quale è stata modificata la disciplina contenuta nel codice civile al Titolo XII del Libro primo, rubricato "*Delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia*", onde poter fornire al giudice un ampio ventaglio di strumenti volti a proteggere e promuovere i diritti dei soggetti deboli¹.

¹ Per osservazioni di carattere generale, anche in prospettiva comparatistica, cfr., ex multis, G. CIAN, *L'amministrazione di sostegno nel quadro delle esperienze giuridiche europee*, in *Riv. dir. civ.* 2004, II, 481 ss.; G. FERRANDO (a cura di), *L'amministrazione di sostegno. Una nuova forma di protezione dei soggetti deboli*, Milano 2005.

Sebbene il legislatore non sia giunto – come sarebbe stato auspicabile – all’eliminazione delle obsolescenti figure dell’interdizione e dell’inabilitazione della persona incapace di agire², è di non poco momento l’opzione per una “topografia” ben precisa nella disciplina delle misure di protezione.

Ed infatti, all’istituto dell’amministrazione di sostegno è dedicato l’intero capo I del Titolo XII (artt. 404-413 c.c.) del codice civile, con conseguente carattere residuale da riconoscere agli strumenti più invasivi dell’interdizione e dell’inabilitazione³.

Tra le pieghe della riforma può leggersi, dunque, una rinnovata concezione della persona debole nei cui confronti l’ordinamento deve apprestare tutela. Invero, mentre i tradizionali istituti dell’interdizione e dell’inabilitazione rispondono ad esigenze di tutela del patrimonio e non del soggetto in condizione di fragilità, diversamente l’amministrazione di sostegno si attaglia alla nuova dimensione costituzionale della persona umana, fornendo ai giudici uno strumento più duttile per predisporre un’adeguata protezione degli individui che, a causa di un’infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trovano nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi (ex art. 404 c.c.).

Per espressa previsione del legislatore, finalità dell’istituto *de quo* è, infatti, di «*tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell’espletamento delle funzioni di vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente*»⁴.

Il soggetto debole non viene, in tal modo, *sostituito* nel compimento degli atti dispositivi, ma appunto a tali fini “*sostenuto*”.

La conseguenza, rispetto ai più invasivi istituti dell’interdizione e dell’inabilitazione, è di palpabile evidenza, in quanto la persona in condizione di fragilità, in questo caso, non è isolata dal contesto di relazioni sociali in cui essa agisce ma continua ad essere *co-protagonista* nello svolgimento delle funzioni di vita quotidiana⁵.

La stessa Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi sul rapporto tra i diversi istituti di protezione previsti nel codice civile, ha sottolineato la novità insita nell’amministrazione di

² Come noto, il codice del 1942 si ispirava, in materia di istituti di protezione, ad una visione ottocentesca dell’infermità mentale, considerata come ostacolo alla serietà dei traffici giuridici del soggetto infermo, nonché della sua famiglia.

³ Con particolare riguardo all’interdizione, ad esempio, non è più previsto un obbligo in capo al giudice di disporre tale misura in presenza dei presupposti, ma una facoltà di ricorrervi solo quanto ritenuta necessaria ad assicurare adeguata protezione all’infermo.

⁴ Così l’art. 1, l. n. 6 del 2004.

⁵ Basti pensare, ad esempio, che ai sensi dell’art. 409 c.c. l’interessato continua a mantenere la capacità di agire per tutti gli atti non rimessi espressamente all’amministratore. Inoltre, a tenore dell’art. 406 c.c., il ricorso per l’istituzione dell’amministrazione di sostegno può essere proposto dallo stesso soggetto beneficiario, anche se minore, interdetto o inabilitato.

sostegno, la quale risponde ad «una linea di tendenza diretta alla massima salvaguardia possibile dell'autodeterminazione del soggetto in difficoltà, attraverso il superamento concettuale del momento autoritativo, consistente nel divieto, tradizionalmente imposto a suo carico, del compimento di una serie, più o meno ampia di attività, in correlazione al grado di incapacità, a favore di una effettiva protezione della sua persona, che si svolge prestando la massima attenzione alla sua sfera volitiva, alle sue esigenze, in conformità al principio costituzionale del rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo»⁶.

3. Amministrazione di sostegno e tutela costituzionale dei diritti dei soggetti deboli

L'istituto dell'amministrazione di sostegno sembra, così, meglio coniugarsi con la rinnovata *bilder vom mensch* accolta dalla nostra Costituzione (oltre che dalla gran parte delle Costituzioni del secondo dopoguerra), in cui all'ideale, per così dire, statico dell'"autosufficienza dell'azione" dei singoli, si sostituisce una visione dinamico-relazionale dell'"uomo"⁷.

L'art. 2 Cost., infatti, nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, «ha inteso evocare il valore del gruppo, per l'intreccio e la ricchezza dei rapporti da cui il singolo trae momenti di "svolgimento" della propria personalità»⁸.

La condizione di *homme situè* assurta a caposaldo dell'ordinamento costituzionale trova, del resto, conferma nella nuova conformazione del principio di eguaglianza. Se, infatti, nello Stato liberale quest'ultima assumeva il valore di mera direttiva rivolta al legislatore, affinché adottasse norme generali ed astratte, idonee a garantire la teorica possibilità di accesso al godimento dei diritti costituzionalmente previsti, i termini mutano nello Stato costituzionale pluralista.

Per un verso, infatti, la dimensione "formale" dell'eguaglianza acquisisce immediata valenza precettiva, attraverso il riferimento alla "pari dignità sociale", che si estrinseca in specifici divieti di discriminazione per ragioni di sesso, lingua, religione, razza, opinioni politiche e condizioni

⁶ In questi termini, C. Cass., sez. I civ., 12 giugno 2006, n. 13584.

⁷ Lo pone in rilievo, in particolare, F. SACCO, *Il consenso del beneficiario dell'amministrazione di sostegno e il conflitto tra dignità e libertà*, in *Giur. cost.*, 2007, 2277 ss., secondo il quale «l'istituto in esame, in definitiva, delinea un regime di protezione applicabile a tutti i soggetti "deboli" che, lungi dal risolversi nella mera ablazione della capacità legale, tenda a preservare e valorizzare, nella misura consentita dal tipo di patologia e dalla situazione complessiva in cui versa ciascuno di tali soggetti, ogni restante possibilità di sviluppo della personalità, dando in tal modo attuazione al principio costituzionale che impone il pieno rispetto della dignità della persona umana, anche (ed anzi soprattutto) quando questa si trovi in condizioni disagiate».

⁸ L. ARCIDIACONO, *La persona nella Costituzione*, in L. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, III, Bologna, 2001, p. 291. Sul ruolo delle formazioni sociali, cfr., almeno, E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, *passim*.

personali⁹. Per altro verso, la solenne proclamazione dei diritti e delle libertà individuali non è più ritenuta sufficiente, se non assistita da garanzie di realizzazione effettiva del sistema di tutela formalmente stabilito. Si punta, pertanto, oltre e più che sugli aspetti formali, anche su quelli sostanziali di protezione della persona, volendo così favorire una più completa realizzazione delle altrimenti astratte proclamazioni in tema di libertà, eguaglianza e democrazia.

È postulata in tal modo una libertà non più solo “ideale”, ma tale da poter essere fruita da tutti, indipendentemente dalla condizione sociale di ciascuno. Parallelamente, l’eguaglianza non è più intesa quale mera parità giuridica di trattamento¹⁰, ma – nel suo aspetto sostanziale – persegue l’obiettivo di un effettivo equilibrio di posizioni¹¹.

La “persona” finisce così per costituire la trama di valore che, per contenuto assiologico, è superiore allo Stato e ne vincola le funzioni, ponendosi come fondamento di diritti costituzionali, inviolabili nel loro *contenuto essenziale*.

La realizzazione di una concreta inclusione nella società dei diritti assume significati peculiari, laddove si consideri la situazione di svantaggio e vulnerabilità di taluni soggetti¹². In tali ipotesi di “debolezza”, l’impegno della Repubblica a rimuovere gli eventuali ostacoli ad una piena realizzazione della personalità non si traduce, infatti, nella creazione di diritti *ad hoc*, ma nella predisposizione delle misure necessarie all’effettivo godimento ed esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti.

La legislazione in tema di tutela delle persone diversamente abili ne rappresenta un esempio.

In particolare, con la legge n. 104 del 1992 è stata accolta una mutata concezione della disabilità ed una rinnovata visione dei bisogni della persona affetta da minorazioni fisiche e/o psichiche.

⁹ Per tale lettura, cfr. G. FERRARA, *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, p. 100.

¹⁰ Cfr., per tutti, N. BOBBIO, *Eguaglianza ed egualitarismo*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1976, p. 321 ss., il quale ha ben messo in evidenza che l’eguaglianza liberale aveva una valenza affatto diversa dal parallelo concetto, che caratterizza le moderne costituzioni democratiche.

¹¹ La dimensione *sostanziale* dell’eguaglianza è, come è noto, accolta nell’art. 3, comma 2, Cost. e costituisce un *unicum* inscindibile con l’aspetto formale del medesimo principio, statuito dal primo comma della disposizione da ultimo richiamata. Non si possono, in questa sede, affrontare i problemi sottesi al principio in parola. Basti qui osservare che il profilo sostanziale dell’eguaglianza costituisce, in definitiva, una proiezione “concreta” della proclamazione formale, impegnando così i pubblici poteri nel loro complesso ad inverare il principio nei gangli sociali ed economici, «ridimensionando il divario tra individui e contesti sociali in vista dell’esercizio effettivo dei diritti fondamentali». In questi termini, Q. CAMERLENGO, *La vocazione cosmopolitica dei sistemi costituzionali, alla luce del comune nucleo essenziale*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni. Atti del Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”. Capri il 3-4 giugno 2005*, Torino, 2006, p. 109. Sul principio di eguaglianza e sulle sue dimensioni la letteratura è assai copiosa. Basti qui il richiamo alle tradizionali trattazioni monografiche di A. CERRI, *L’eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Milano, 1976; Id., *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Roma, 1984; B. CARAVITA, *Oltre l’eguaglianza formale. Un’analisi dell’art. 3, comma 2, della Costituzione*, Padova, 1984; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all’eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999.

¹² Sul punto, cfr., in particolare, M. AINIS, *La tutela dei soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.* 1999, 25 ss..

L'ottica da cui muove la legge *de qua*, infatti, non è più quella della semplice *protezione* del disabile in quanto soggetto debole, ma della *promozione* di interventi volti a favorirne una vita autonoma.

Il modello “sociale” della disabilità, non semplicemente attento alla condizione patologica della persona, ma proiettato alla valorizzazione delle dinamiche relazionali della stessa, è del resto posto a fondamento della normativa sovranazionale in materia. Così, ad esempio, è paradigmatica la formulazione dell'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a tenore del quale «l'Unione riconosce e rispetta *il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità*». Non diversamente dispone la *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*¹³, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, nella quale la disabilità è definita quale «il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri» (lett. e del Preambolo). Ne consegue che è da intendere «discriminazione fondata sulla disabilità (...) qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo».

4. Il necessario bilanciamento in concreto tra diritto all'*autodeterminazione individuale del soggetto analfabeta e realizzazione dell'eguaglianza sostanziale*

Con l'ordinanza in commento la Corte di Cassazione ha precisato in modo condivisibile la sfera di applicazione dell'amministrazione di sostegno, escludendone in linea di principio la possibile estensione ai soli casi in cui l'amministrando sia analfabeta.

A prima vista, la soluzione a cui è pervenuto il supremo Collegio potrebbe sembrare scontata, attesa la difficile riconducibilità della condizione di analfabetismo entro la nozione di “infermità” o “menomazione fisica o psichica”, che ai sensi dell'art. 404 c.c. legittima l'eventuale richiesta di un amministratore di sostegno per far fronte all'impossibilità, anche parziale o temporanea, della persona di provvedere alla cura dei propri interessi.

¹³ Entrata in vigore, sul piano internazionale, il 3 maggio 2008; ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 3 marzo 2009, n. 18. L'Unione europea ha aderito alla Convenzione, con decisione del Consiglio del 26 novembre 2009.

Tuttavia, è di estremo interesse il percorso argomentativo attraverso cui la Corte giunge alla definizione della vicenda e che dimostra l'attenzione del giudice di legittimità alla dimensione sovranazionale della tutela dei diritti fondamentali della persona¹⁴.

Dopo aver precisato, infatti, la *ratio* dell'istituto dell'amministrazione di sostegno e la sua riconducibilità alle sole ipotesi di infermità e menomazione fisica o psichica, i giudici di Piazza Cavour accedono ad una visione – per così dire – minimalista della condizione di “debolezza” della persona, in presenza della quale si può disporre la misura di sostegno prevista dal codice civile. Non è, invero, «una generica e del tutto soggettiva valutazione di incapacità del soggetto di provvedere ai propri interessi che assume rilievo, ma solo *quell'impossibilità, sia pure temporanea o parziale che riposi su un fondamento obiettivamente verificabile, rappresentato dall'infermità o da altra menomazione incidente sulla sfera psichica o fisica dell'individuo*».

Ne consegue che la condizione di analfabetismo non può ritenersi di per sé indicativa della fragilità del soggetto, a cui l'ordinamento ricollega il possibile ricorso alle misure di sostegno; lo diventa solo nella misura in cui, in concreto, impedisca alla persona «di partecipare consapevolmente e liberamente alla vita di relazione su una base di eguaglianza».

Del resto, la stessa Corte di Cassazione nel sottolineare la duttilità dell'istituto *de quo* ne aveva evidenziato la distanza “ideologica” soprattutto rispetto all'istituto dell'interdizione, dominato «dalla opposta concezione di una generale condizione di incapacità del soggetto, riguardato essenzialmente come individuo potenzialmente portatore di pregiudizio dei propri interessi patrimoniali, e, massimamente, di quelli della propria famiglia, e, perciò, da assoggettare necessariamente a misure idonee ad impedirne ogni libertà di azione, sacrificandone ogni residua estrinsecazione della personalità»¹⁵.

In quest'ottica, dunque, l'amministrazione di sostegno assume essa stessa natura di rimedio residuale, la cui adozione deve rispondere a precisi bilanciamenti rimessi al giudice tutelare «tra esigenze protettive finalizzate alla realizzazione del principio di eguaglianza e rispetto dell'autonomia individuale, nel contesto di un giudizio di proporzionalità che tenga conto del diritto all'autodeterminazione dell'individuo, tutelato nel quadro delle garanzie della vita privata anche dall'art. 8 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*».

Da qui, la censura nei confronti di un'eventuale “eterogenesi dei fini” dell'amministrazione di sostegno, che non può certo essere richiesta per la mera tutela di interessi patrimoniali familiari. Come dire: la “debolezza” della persona non può fungere in alcun caso da facile grimaldello in

¹⁴ Per un quadro d'insieme, nella sterminata letteratura, cfr. E. MALFATTI, *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, 2015, *passim*.

¹⁵ Così, C. Cass. n. 13584/2006 cit..

mano ai prossimi congiunti per estromettere chi si trova in condizione di ipotetica fragilità dal controllo e dalla gestione dei propri beni.

Viene così scritta dalla Corte di cassazione un'altra importante pagina nel processo di costituzionalizzazione degli istituti di protezione dei soggetti deboli; pagina che si auspica possa essere presto seguita anche dal legislatore nazionale col definitivo abbandono delle previsioni civilistiche in materia di interdizione ed inabilitazione.

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 03 APRILE 2018 – ANNO XVIII

*AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME -
Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata
registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562*

Rivista Giuridica Telematica
AmbienteDiritto.it
Anno XVIII

Focus su alcune materie trattate

- Diritto Ambientale: inquinamento, rifiuti
- Diritto urbanistico, dell'edilizia
- Diritto dell'energia
- Diritto dei consumi pubblici
- Pubblica amministrazione
- Processo penale, civile e amministrativo
- Diritto dell'Unione Europea
- Diritto del lavoro - sicurezza

CODICI aggiornati e annotati

- Codice dell'Ambiente
- Codice Urbanistico e dell'Edilizia
- Codice dei Beni Culturali
- **NUOVI** Codice degli Appalti

* Sempre nuove sentenze massimate quotidianamente

* Segnalazione della normativa di rilievo con testi coordinati

* Banche Dati

2018

www.ambientediritto.it

La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientediritto.it