

L'amministrazione di sostegno tra tutela e protezione: nuova forma di prevenzione della vittimizzazione?

L'applicazione della L. 6/2004 attraverso una ricerca comparata

*Antonella Larobina**

Riassunto

Il presente lavoro ha come oggetto di interesse le tematiche relative alla vittimizzazione delle persone che versano in uno stato di debolezza e fragilità e che, a causa di condizioni precarie legate alla presenza di malattie, di deficit fisici o psichici, di problematiche connesse all'età che avanza, sono sempre più spesso vittime "privilegiate" di particolari tipologie di crimini e violenze. Anziani e disabili nello specifico, spesso definiti "non-autosufficienti", "inabili", "inattivi", "improduttivi", che portano il peso di un marchio che li costringe a vedersi esclusi dalle dinamiche di una società che sempre più chiede efficienza e dinamicità.

Questo contributo vuole essere uno spunto di riflessione sulla concezione, ancora troppo stereotipata e colma di pregiudizi, della disabilità e della non-autosufficienza, da un lato, e un'analisi sulle problematiche che riguardano le persone "prive in tutto o in parte di autonomia", dall'altro, passando attraverso i presupposti, i principi ispiratori, le implicazioni sociologiche e i profili applicativi di una legge – la n. 6 del 2004, che istituisce la figura dell'amministrazione di sostegno – che sembra aver aperto la strada ad un nuovo modo di guardare e di rivolgersi a quelle che non vogliamo più solo definire "categorie a rischio".

L'articolo presenta i principali risultati di una ricerca svolta nelle città di Vibo Valentia, Bologna e Forlì, con l'obiettivo di analizzare l'efficacia applicativa della legge in esame nelle aree di riferimento, cercando di evidenziare, grazie ai contributi offerti da alcuni operatori del settore, eventuali analogie e/o differenze significative. In secondo luogo, si è analizzata la correlazione tra l'amministrazione di sostegno e la prevenzione di episodi potenzialmente vittimizzanti per i beneficiari dell'istituto in esame, annoverati tra le cosiddette "categorie a rischio".

Résumé

L'objectif de ce travail est d'analyser certains sujets liés à la victimisation des personnes faibles. La condition de faiblesse peut être due à la maladie, aux déficits physiques et psychologique, et à de problèmes dus à la vieillesse. Ainsi, ces personnes sont le plus souvent victimisées par certains types de crimes et de violence : notamment, les personnes âgées ou handicapées, souvent définies comme « non autosuffisantes », « invalides », « inactives », « improductives », qui sont stigmatisées et exclues de la société car cette dernière requiert des personnes de plus en plus efficaces et dynamiques.

Cet article vise, d'une part, à réfléchir sur les concepts d'invalidité et de personne non autosuffisante, et, d'autre part, sur les principes, les conséquences sociologiques et l'application de la loi italienne (n° 6/2004) qui a institué l'administrateur provisoire des biens. En effet, cette loi semble capable de changer les points de vue sur les « groupes à risque ».

Abstract

The aim of this work is to analyse some topics related to victimisation of weak people. The condition of weakness can be due to illness, physical and psychological deficits, and problems related to old age. So, these people are more likely to be victims of certain types of crimes and violence: in particular, elderly or people with disability, often defined as "not self-sufficient", "disabled", "inactive", "unproductive", who are stigmatized and excluded from society because it requires people being more and more efficient and dynamic.

This article seeks to reflect on, on the one hand, the concepts of disability and not self-sufficiency, and, on the other hand, the principles, the sociological implications and the enforcement of the Italian law (law n° 6/2004) which established the interim administrator. In fact, this law seems to be able to change the view of these so-called "risk categories".

* Ha conseguito nell'a.a. 2012-2013 la laurea magistrale in Criminologia Applicata per l'Investigazione e la Sicurezza presso l'Università degli Studi di Bologna ed ha frequentato corsi di alta formazione e perfezionamento in tema di: criminologia e sicurezza urbana, criminologia e intelligence, scienze forensi e psicologia investigativa.

1. Introduzione.

Nella nostra società parlare di disabilità, fragilità, malattia, crea disagio; come se tutto ciò non appartenesse anche al nostro vivere, alla nostra quotidianità.

Quotidianamente, le persone con disabilità combattono per stimolare e sensibilizzare la società in cui vivono sui loro bisogni e diritti e su quelli delle loro famiglie, cercando con tutte le loro forze di promuovere un concetto di dignità della vita umana e della persona non riconducibile unicamente alla residua efficienza delle funzioni del corpo. Una sfida, senza dubbio, difficile ed impegnativa. Ma il riconoscimento della dignità dell'esistenza di ogni essere umano deve essere il punto di partenza e di riferimento di una società che difende il valore dell'uguaglianza e si impegna affinché la malattia e la disabilità non siano o diventino criteri di discriminazione sociale e di emarginazione. Questo riconoscimento richiede anche concreti investimenti sul piano economico e su quello culturale, per favorire un'idea di "cittadinanza allargata" che comprenda tutti, come da dettato Costituzionale, e per riaffermare il valore unico ed irripetibile di ogni essere umano, anche di chi è talora considerato "inutile" poiché superficialmente giudicato incapace di dare un contributo diretto alla vita sociale.

È inaccettabile avallare l'idea che alcune condizioni di salute, di fragilità, di disabilità rendano indegna la vita e trasformino il malato o la persona con disabilità in un peso sociale. Si tratta di un'offesa per tutti, ma in particolar modo per chi vive tali condizioni; questa idea, infatti, aumenta la solitudine delle persone con disabilità e delle loro famiglie e introduce nelle persone

fragili il dubbio di poter essere vittima di un programmato disinteresse da parte della società.

È necessario, quindi, che gli Stati mettano in campo un nuovo approccio alle politiche indirizzate alle persone con disabilità, è necessario, altresì, ripensare alle politiche di welfare in un riassetto delle stesse che permetta il pieno riconoscimento dei diritti dei più deboli, politiche di welfare basate sulla protezione e sull'inclusione sociale non solo in ambito sanitario-assistenziale.

Trasformare un assetto sociale ancora troppo incentrato su valori quali l'efficienza, la produttività, l'abilità lavorativa, la crescita economica che comportano, inevitabilmente, la proliferazione di fenomeni di esclusione ed emarginazione, di violenza e violazione dei diritti, diventa prioritario se si vuole favorire l'emergere di società incentrate sulla lettura reale di chi siano le persone con disabilità e di quali problemi siano portatrici.

Progetti individuali, politiche di assistenzialismo, azioni di inclusione, misure di sostegno, interventi che non prescindano in alcun modo dalla centralità della persona e dai bisogni concreti di una parte sempre più ingente della popolazione.

Qualcosa si muove. Qualcosa è stato fatto. Molto è ancora da fare.

2. La Legge n. 6/2004: principi ispiratori, obiettivi, finalità.

Un passo in avanti in questo senso sembra averlo fatto la Legge 9 gennaio 2004, n. 6, istitutiva della figura dell'Amministratore di Sostegno, che costituisce una profonda innovazione istituzionale, sociale e culturale in tema di tutela dei diritti della dignità della persona priva in tutto o in parte dell'autonomia di agire; questa legge rappresenta il simbolo di un nuovo modo di parlare di debolezza, una guida per il legislatore e l'interprete su come orientarsi riguardo alle leggi sulla persona, in particolare sulla persona fragile¹. I principi di civiltà giuridica che hanno ispirato la scelta del legislatore del 2004 costituiscono il frutto di un iter legislativo assai complesso, da un lato mosso dalla nuova consapevolezza che la menomazione fisica o psichica non possa e non debba costituire la causa dell'emarginazione della persona dall'ambiente sociale e familiare e la causa dell'impedimento all'esercizio dei suoi diritti fondamentali e, dall'altro, finalizzato a superare le rigide norme previste dal legislatore codicistico per la protezione dei sofferenti psichici.

Prima di arrivare alla disamina dei principi cardine dell'istituto dell'Amministrazione di Sostegno, appare opportuno richiamare, seppur brevemente, alcuni principi costituzionali che hanno costituito l'imprescindibile punto di partenza della legge in questione.

Il riferimento normativo è, nello specifico, agli articoli 2, 3, 13, 32 e 38 della Costituzione

Italiana², dai quali è possibile dedurre i principi sui quali la legge sull'Amministrazione di Sostegno ruota e lo stretto rapporto tra i dettati costituzionali contenuti all'interno degli articoli citati e lo spirito della legge n. 06/2004. Nello specifico, i principi in questione sono i seguenti:

- a. il principio personalistico;
- b. il principio solidaristico;
- c. il principio sussidiario;
- d. il principio integrativo.

Primo tra tutti:

- a. il principio personalistico, che mette in luce all'interno del procedimento la centralità della cura della persona. La finalità è quella di garantire al soggetto non autonomo cure adeguate, sostegno, protezione e valorizzazione della sua esistenza. Il progetto di sostegno è, infatti, di

² L'art. 2 della Costituzione Italiana sancisce l'inviolabilità dei diritti dell'uomo in ogni contesto e adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

L'art. 3 sancisce, al primo comma, il principio di uguaglianza a fronte di ogni condizione personale e sociale (Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.); lo stesso articolo, prosegue al secondo comma sostenendo che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...]".

L'art. 13, al primo comma, scolpisce nel panorama giuridico italiano, il principio di inviolabilità della libertà personale dell'uomo.

All'art. 32 "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti." Prosegue al secondo comma stabilendo che "nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana."

Infine, l'art. 38 che, al primo comma sancisce il diritto dei soggetti inabili al mantenimento e all'assistenza sociale ("Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.").

¹ Cendon P., Rossi R., *Amministrazione di sostegno: motivi ispiratori e applicazioni pratiche*, UTET Giuridica, Torino, 2008.

ordine esistenziale ed è volto all'espansione della capacità di agire e ciò anche a fini curativi, terapeutici, di realizzazione personale e sociale. Si tende a valorizzare ogni spazio di autonomia del soggetto beneficiario e a consentirgli gli atti necessari al soddisfacimento delle esigenze della propria vita quotidiana, tenendo presente soprattutto i suoi diritti esistenziali in cui vanno ad inserirsi anche quelli patrimoniali ma in funzione strumentale per la cura e il benessere dello stesso; a differenza dell'interdizione che, nella *ratio ante* L. 6/2004, era soprattutto diretta alla conservazione e tutela del patrimonio. L'amministrazione di sostegno non deve essere intesa esclusivamente quale cura per una patologia o come rimedio per alleviare le sofferenze di una vita spesso difficile, bensì come strumento di tutela del soggetto fragile con il principale fine di rimuovere quegli ostacoli che si frappongono alla libera esplicazione della sua personalità.

Il secondo principio sul quale ruota la legge n. 6/2004 è:

b. il principio solidaristico, che pone le sue basi epistemologiche nei concetti di solidarietà, sostegno e collaborazione condivisa. Il riferimento è al coinvolgimento della famiglia, dei servizi sanitari e sociali e del settore del volontariato in un progetto coordinato al servizio del non autonomo e ciò sia ai fini dell'instaurazione della procedura che della realizzazione del servizio. È necessario, quindi, che la rete dei servizi socio-sanitari, da un lato, e l'apparato giudiziario, dall'altro, essendo a diretto contatto con le sofferenze e i bisogni degli incapaci e delle loro famiglie, sappiano in primo luogo ascoltare, comprendere i problemi e farsene carico, al fine di addivenire, in un secondo momento, alla

risoluzione degli stessi, riuscendo a fornire ai bisognosi e alle loro famiglie le risposte adeguate, predisponendo azioni atte a ristabilire un equilibrio nelle situazioni di estrema fragilità cui gli incapaci versano. “Non si tratta tanto di assicurare ai consociati il diritto ad essere felici o, quantomeno, non infelici (...) quanto, piuttosto, di dare attuazione ad una prescrizione programmatica della nostra Costituzione, che impone allo Stato di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”.³

Anche la figura del Giudice Tutelare attende sia al principio personalistico, con il suo provvedimento creato quale “abito su misura per il beneficiario” sia, con il contenuto del provvedimento, al principio solidaristico volto ad espandere - e non a cancellare, interdire, inibire - le possibilità di capacità di agire della persona. La figura del Giudice Tutelare risulta essere centrale nel procedimento della nomina di un amministratore di sostegno, in quanto riveste una molteplicità di ruoli, ovvero:

- garanzia (attuazione del dettato degli artt. 2, 3, 32 della Costituzione);
- diffusione sul territorio;
- imparzialità;
- agilità, semplificazione, tempestività;
- ragionevolezza (ai fini della valutazione del fondamento giuridico all'intrapresa della procedura dell'amministrazione di sostegno);

³ Masoni R., “Amministrazione di sostegno e interdizione: dal diritto al dovere di sostegno?”, in *Giurisprudenza di merito*, 2007.

- autorevolezza di intervento (ai fini del coinvolgimento di famiglia, società, istituzioni e strutture pubbliche e private). Pertanto il Giudice Tutelare concorre a realizzare con il suo provvedimento un percorso, un progetto di sostegno (sempre modulabile in espansione o in riduzione) che tende a promuovere le migliori condizioni esistenziali possibili per il beneficiario. Il procedimento è privo di qualsiasi carattere contenzioso ma al tempo stesso è dotato di profili di garanzia quali il diritto alla difesa, al contraddittorio, all'impugnazione, al reclamo. Trattasi di un procedimento di volontaria giurisdizione non contenzioso ispirato ai criteri della semplificazione, della non onerosità, della rapidità, dell'elasticità e ciò con lo scopo di agevolare la persona in difficoltà. Una snellezza processuale, quindi, caratterizzata dall'abbandono delle vecchie procedure codicistiche cui fanno ancora riferimento gli istituti di interdizione e inabilitazione e fondata, altresì, su una serie di accorgimenti volti, soprattutto, al coinvolgimento costante dell'interessato lungo tutto il percorso di protezione.

c. Il principio sussidiario, basato sull'intervento nel procedimento di nomina del settore pubblico, che può farsi carico, attenendosi a quanto disposto dalla normativa di riferimento, della promozione della misura di sostegno. All'iniziativa del privato, sia esso il beneficiario stesso (ex art. 406 c.c.), i prossimi congiunti o persona stabilmente convivente (ex art. 417 c.c.), che possono fare richiesta del provvedimento, si può, infatti, aggiungere o, addirittura, sostituire il pubblico attraverso:

- i responsabili dei servizi socio-sanitari (secondo quanto stabilito dall'art. 406 c.c.)⁴ nei confronti dei quali, solo in questo caso, si impone tale iniziativa quale obbligo giuridico. Questo obbligo è da ravvisarsi esclusivamente per quanto concerne la procedura dell'amministrazione di sostegno e non per quella dell'interdizione e le ragioni di tale differenziazione sono da ricercarsi nella diversa natura e nel diverso scopo dell'amministrazione di sostegno rispetto alla misura interdittiva: quello di seguire, cioè, nel percorso evolutivo e di miglioramento, il beneficiario, al fine di espandere la sua capacità di agire e mai di reprimerla o limitarla. Occorre, quindi, creare negli operatori sanitari e sociali una cultura non solo assistenziale, ma anche e soprattutto educativa, ed infondere loro l'impegno alla continuità e alla trasmissibilità del progetto di sostegno intrapreso. In secondo luogo, attraverso:

- la figura del Pubblico Ministero il quale, oltre alla funzione solidaristica, svolge un ruolo sussidiario, attraverso i poteri a lui attribuiti dagli articoli 405, 409 comma 3 e 413 del codice civile.

In terzo luogo, attraverso:

- la figura del Giudice Tutelare il quale, secondo quanto stabilito dall'art. 405 del codice civile, deve provvedere alla nomina, anche di ufficio, di un amministratore di sostegno, nei casi di urgenza.⁵

⁴ I responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e nell'assistenza della persona, ove a conoscenza di fatti tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno, sono tenuti a proporre al Giudice Tutelare il ricorso di cui all'art. 407 o a fornire comunque notizia al Pubblico ministero; questo quanto si legge al terzo comma dell'art. 406 c.c., secondo quanto modificato dalla legge n. 06/2004.

⁵ Qualora ne sussista la necessità, il Giudice Tutelare adotta anche d'ufficio i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata e per la conservazione e

Infine, l'ultimo principio su cui verte la legge sull'amministrazione di sostegno è:

d. il principio integrativo, secondo il quale la carenza deficitaria dell'autonomia del soggetto beneficiario della misura di protezione viene integrata dal supporto dell'amministratore, il quale è chiamato a collaborare, in primo luogo, con il beneficiario stesso e, successivamente, con la realtà familiare del soggetto, con la rete di servizi e/o associazioni che esistono nella realtà sociale dello stesso e, infine, con il Giudice Tutelare per superare i limiti e i condizionamenti psichici o fisici che impediscono alla persona di realizzare al meglio il proprio progetto esistenziale.

Dai principi costituzionali si possono dedurre i principi sui quali la legge sull'amministrazione di sostegno è saldamente fondata:

- centralità della cura della persona
- valorizzazione dell'autonomia del beneficiario
- snellezza processuale (con utilizzo non strumentale della misura di protezione)
- morbidezza ed eterogeneità dei decreti
- dare voce alle esigenze dell'interessato
- sostenere il soggetto e accompagnarlo verso l'abilitazione.

Grazie alla Legge 6/2004 non solo l'infermo di mente, ma chiunque sia affetto da *“infermità, menomazione fisica o psichica comportante l'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi”* (così si legge nell'art. 404 c.c. introdotto dalla legge 6/2004)

l'amministrazione del suo patrimonio. Può procedere alla nomina di un amministratore provvisorio indicando gli atti che è autorizzato a compiere. (art. 405, comma 4, del codice civile.)

può accedere ad una nuova forma di protezione – l'amministrazione di sostegno – che consente un mirato intervento di tutela *latu sensu*, anche soltanto temporaneo, garantendo *“la minore limitazione possibile della capacità di agire”* del soggetto beneficiario, secondo quanto stabilito dall'art. 1 della legge 6/2004.⁶

L'efficacia giuridica di cui è dotato lo strumento trova fondamento nella flessibilità che lo contraddistingue e che permette di realizzare una protezione realmente personalizzata, perché costruita a misura dei bisogni della persona.

Nell'interdizione e nell'inabilitazione la persona beneficiaria della tutela possedeva, in via generale, una capacità di agire annullata, nel primo caso, o ridotta, nel secondo, mentre nell'amministrazione di sostegno il soggetto conserva una generale capacità di agire, eccetto per gli atti per i quali il giudice decide che debbano essere compiuti con la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore.

La legge si rileva non solo strumento di riforma, bensì anche opportunità di progresso, in quanto ammette la possibilità di comprimere i diritti e i poteri della persona, unicamente nella misura minima necessaria ad assicurarne un'adequata protezione.

L'introduzione dell'amministrazione di sostegno allarga l'area dei potenziali beneficiari della tutela legale: essi non sono più soltanto le persone in

⁶ A seguito dell'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2004 n. 6, nessun infermo di mente incapace di provvedere ai propri interessi deve essere interdetto, atteso che la nuova formulazione dell'art. 414c.c. prevede l'interdizione soltanto *quando* ciò sia *necessario per assicurare la sua adeguata protezione* e, quindi, allorché gli strumenti di protezione approntati

condizione di abituale infermità di mente, ma tutti coloro che per “per effetto di un’infermità, ovvero di una menomazione fisica o psichica” si trovano “nell’impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi.”

La portata innovativa della legge ha trovato conferma anche nella Giurisprudenza,⁷ che bene ha saputo interpretarne lo spirito, definendo l’amministratore di sostegno “istituto di elezione e di primo e pronto impiego” tra le misure di protezione giuridica.

Ancora la Giurisprudenza riconosce l’ancoraggio della norma ad un sistema valoriale di riferimento, che attribuisce a ciascuno il diritto di realizzare pienamente se stesso: “Dalla esplicitazione della finalità della legge emerge, in modo incontrovertibile, una linea di tendenza diretta alla massima salvaguardia possibile dell’autodeterminazione del soggetto [...] 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.”

La legge 6/2004 si inserisce a pieno titolo nello scenario dei diritti umani, in piena corrispondenza con l’attuazione dell’art. 3 della Costituzione, che sancisce che “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge (...). E’ compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli (...) che limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (...).”

dal codice civile – primo tra tutti l’amministrazione di sostegno – si rivelino inadeguati.

⁷ Cassazione, sentenza n. 13584 del 12 giugno 2006.

L’amministratore di sostegno rimuove gli ostacoli che impediscono alla persona di realizzare in piena autonomia il proprio percorso di vita.

È un sostegno, un aiuto, o meglio, per usare le parole della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, un “accomodamento ragionevole”⁸ che favorisce il raggiungimento delle pari opportunità e della non discriminazione. Lo spirito dell’amministrazione di sostegno, quindi, può essere rintracciato nell’ostinata volontà del legislatore di porre fine alle tradizionali misure di protezione dei soggetti “fragili”, misure “totalizzanti, quasi sempre sproporzionate alle necessità di protezione del soggetto. Etichette odiose, che le famiglie sono le prime a temere per i propri cari. Oltre tutto misure spesso inapplicabili.”⁹

Quella dell’amministrazione di sostegno, dunque, è “una filosofia opposta a quella dell’interdizione”. Sul piano dei principi, in primo luogo, in quanto l’incapacitazione non è più a 360°, ma riguarda solo gli atti specificamente menzionati nella normativa; per tutto il resto il beneficiario conserva intatta la propria sovranità, i suoi diritti. Sul piano della direzione della tutela, poi: le misure tradizionali, non è chiaro se siano qualcosa che va a beneficio dell’infermo, o non piuttosto della società (emarginare i diversi) o magari della famiglia (bloccare qualcuno che potrebbe dilapidare il patrimonio); il nuovo

⁸ Per “accomodamento ragionevole” si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali.

⁹ Cendon P., *Un nuovo diritto per i malati di mente (e non solo)*, disponibile alla pagina: www.personaedanno.it

provvedimento dovrà essere assunto, invece, tenendo “*conto, compatibilmente con gli interessi della persona, dei bisogni e delle richieste di questa*”. Sul piano delle garanzie: l’infermo può attivare direttamente la procedura, nominare un proprio consulente, esigere un rendiconto periodico, pretendere in ogni momento la modifica o la revoca del provvedimento. Sul piano della snellezza procedurale, ancora; ogni passaggio del rito si svolge in modo informale, gli avvocati non servono, tutto è tendenzialmente gratuito. Sul piano dei doveri dell’amministratore, infine: costui - scelto “con esclusivo riguardo agli interessi e alla cura della persona del beneficiario” – dovrà operare per la miglior felicità del paziente, agendo “con la diligenza del buon padre di famiglia”; e se non si comporta bene potrà venir sospeso, rimosso, eventualmente condannato a risarcire di danni.”¹⁰

Con la legge sull’amministrazione di sostegno prende, così, avvio una profonda trasformazione culturale che muove verso una protezione giuridica delle persone fragili calibrata sulle effettive esigenze ed aspirazioni, inserita nel progetto individualizzato di vita ed in grado di fornire garanzie per la qualità di vita senza blindare la capacità di agire della persona nelle aree dove non si è evidenziato alcun bisogno o dove risulta già sufficientemente “protetta” dall’ambiente sociale in cui vive, se non dalla stessa patologia.

La legge 6/2004 attiva così nuovi livelli di responsabilità, definisce nuovi ruoli e nuovi compiti: le famiglie sono chiamate ad essere protagoniste e ad assumere con competenza questo ruolo di Amministratori di Sostegno per il

proprio componente fragile; i servizi sociali e sanitari sono tenuti a proporre il ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno quando ne ravvisano la necessità e in sostituzione della famiglia; i giudici tutelari sono posti in connessione forte con famiglie e istituzioni; gli enti pubblici, gli enti con personalità giuridica (associazioni, fondazioni, ecc.), le organizzazioni di volontariato possono assumere una funzione attiva all’interno del sistema di protezione giuridica per la persona con disabilità assumendo il compito o sostenendo famiglie e volontari con azioni concrete; i singoli cittadini possono svolgere un importante impegno civile assumendosi la gestione delle amministrazioni di sostegno di chi non ha un familiare in grado di provvedere.

All’interno del sistema in cui viviamo, sempre più articolato, complesso e con un bisogno di rappresentanza e/o sostituzione evidente, l’attivazione di una forma di protezione giuridica si rende necessaria per tutte le persone adulte, a vario titolo, “fragili” (esiti di gravi patologie, patologie della terza età, disagio mentale, Alzheimer, coma e post-coma, tossicodipendenza, compulsività al gioco, ecc.). In molti casi, soprattutto per le persone con disabilità intellettiva, il bisogno è presente fin dal compimento della maggiore età e in questi casi può diventare anche risorsa per stimolare le famiglie alla progettazione di un progetto di vita che permetta al soggetto incapacitato di sentirsi pienamente realizzato, in un’ottica di reale inclusione nel tessuto sociale cui è inserito.

Scolpita all’articolo 1 del Capo I della Legge del 9 gennaio 2004 n.6, quasi a sottolinearne la prioritaria importanza e imprescindibilità, la

¹⁰ *Ivi.*

finalità imperativa della legge sull'Amministrazione di Sostegno, sancita con la formula:

CAPO I – FINALITA' DELLA LEGGE

Articolo 1: La presente legge ha la finalità 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 della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente.

L'istituto si prefigge, quindi, di prestare sostegno ad una persona incapace di provvedere ai propri interessi, si leggerà nell'art. 404 c.c.

L'amministrazione di sostegno, allora, altro non è se non una forma di protezione stabilizzata delle persone deboli, cioè di chi per varie ragioni (e non necessariamente patologiche), non ce la fa: non ce la fa a raggiungere e a realizzare da solo il proprio piccolo o grande progetto di vita.

Si tratta, in altre parole, di un istituto che è stato in grado di cambiare profondamente la concezione sociale dell'handicap, della diversità, della marginalità e persino l'immagine del rapporto fra il cittadino e la giustizia.

Il messaggio della legge è chiaro: la malattia mentale e, più in genere, la menomazione psicofisica, non devono necessariamente comportare l'isolamento – sia pure solo in senso giuridico – della persona malata o menomata, non devono generare paura, non devono produrre indifferenza, gettando in un vortice di stigmatizzazione e solitudine chi ne è affetto; al contrario, devono suscitare nella società dei cosiddetti “sani”, nelle istituzioni, negli operatori, un profondo senso di solidarietà, mosso dai principi di uguaglianza e rispetto della dignità umana, per fare in modo che la malattia e la

fragilità non costituiscano punti di debolezza e vulnerabilità, ma un richiamo ad una forte presa di coscienza che interpella ciascuno di noi.

L'obiettivo della nuova legge, allora, è anche quello della maggiore inclusione sociale delle persone bisognose di protezione; ne discende che il sostegno non debba essere limitato al solo ambito patrimoniale, ma si estenda anche e soprattutto alla sfera personale, ai bisogni, alle aspirazioni dell'interessato, in una parola “alle forme di manifestazione dell'essere umano nella sua complessità”¹¹.

Rispetto del beneficiario e delle sue scelte esistenziali: l'amministrazione di sostegno nasce sulla spinta della necessità di operare una modifica legislativa che tenga il più possibile in conto le – a volte anche limitate – capacità del soggetto beneficiario, seguendone le inclinazioni personali, rispettandone le scelte esistenziali ed assicurandogli una misura di protezione adeguata e meno invasiva e, soprattutto, commisurata alle concrete esigenze di tutela della persona. L'istituto in questione, inoltre, ha trovato terreno fertile nell'esigenza di limitare le gravi conseguenze derivanti dall'applicazione dell'interdizione e dell'inabilitazione che, nel perseguire l'intento protettivo, provocano la totale esclusione del soggetto dal traffico giuridico, precludendogli così anche l'esercizio dei diritti personalissimi, vale a dire il compimento di atti strettamente legati alla realizzazione della persona¹².

¹¹ Pazè P. C., *L'amministrazione di sostegno*, disponibile alla pagina: www.altalex.com.

¹² Bugetti M. N., “Commento all'art. 404 c.c.”, in Sesta M. (a cura di), *Codice della Famiglia*, Giuffrè, Milano, 2009.

L'amministrazione di sostegno rappresenta un momento importante di un più ampio processo volto a garantire, attraverso il rifiuto dei concetti di alienazione, di incapacità e di pericolosità sociale, la piena protezione - temporanea o permanente - dei diritti dei soggetti deboli e il loro recupero nella vita di relazione; e ciò mediante la valorizzazione dei residui spazi di autonomia della persona, alla quale viene consentito di esprimere al massimo le possibilità di autodeterminazione, grazie anche all'allargamento dell'ambito di potenziali beneficiari dell'applicazione della nuova legge, assai più esteso di quello a cui "attingevano" l'interdizione e l'inabilitazione.

In sostanza, si è passati dalla privazione dei diritti e dall' "ingabbiamento" giuridico della persona (al punto da trasformarla in "non persona"), all'attribuzione a questa di un sostegno alla sua disabilità, attraverso il riconoscimento legale della sue capacità residue; si è passati dalla tutela della società al sostegno dei tutelati.

In particolare, la L. 6/2004 va ad illuminare quelle zone d'ombra nelle quali prima si trovavano le persone che non soffrivano di patologie a tal punto gravi da giustificare una declaratoria di loro interdizione o inabilitazione, ma che neppure godevano di una così buona salute psicofisica da potersela cavare da sole: oltre ai soggetti affetti da disabilità psichica e/o motoria, rientrano nell'ambito di applicazione della nuova misura i carcerati, gli alcoolisti, i tossicodipendenti, le persone anoressiche o bulimiche, i lungodegenti, gli anziani con patologie di tipo degenerativo, i depressi, ecc..

Questo anche perché al legislatore del 1942 erano sconosciuti alcuni fenomeni sociali che successivamente hanno favorito la formazione di

un'ampia area di degrado e di emarginazione, quali le tossicodipendenze, l'aumento della popolazione anziana, le nuove povertà, la legge Basaglia.

Con la nuova legge si è voluto introdurre un sistema di protezione più elastico e flessibile, proporzionato alle condizioni del beneficiario e idoneo a rispondere alle diverse richieste derivanti dalla varietà delle situazioni di debolezza e di fragilità; l'amministrazione di sostegno è stata pensata come un "vestito su misura", tagliato per soddisfare le richieste individuali di cura della persona e del patrimonio del soggetto bisognoso di protezione.

Proprio lo stretto collegamento tra amministrazione del patrimonio e cura della persona fa sì che il soggetto che necessita di protezione possa vivere la miglior vita possibile.

In conclusione, *"la legge sull'amministrazione di sostegno è stata fatta per avvicinare il cittadino debole e sofferente alla giustizia (...), una legge al servizio della persona (...), uno sforzo legislativo per comprendere e regolare in maniera più umana esperienze di sofferenza ed emarginazione che in precedenza non trovavano risposte adeguate in termini di giustizia"*.¹³

Per il Tribunale di Varese,¹⁴ "più che di una riforma si è trattato di una vera e propria rivoluzione istituzionale."

Si tratta, insomma, "di una sostanziale inversione di tendenza, di una completa inversione di rotta rispetto al passato, di una rottura molto forte, incentrata sul porre in rilievo la valorizzazione

¹³ App. Venezia, III Sez. Civ., 16.1.2006, in *Giur. Merito*, 2006, 1126.

¹⁴ Sentenza del 25/11/2009, Tribunale di Varese, in *Amministrazione di sostegno: i poteri e i doveri*

dell'individuo, della sua personalità in quanto tale, anche se disabile, e della sua volontà, anche se espressione di un soggetto in difficoltà e, quindi, bisognoso di protezione e non di una generale limitazione.”¹⁵

“No all’abbandono” per i soggetti versanti in condizioni di difficoltà e “no” (espresso attraverso la frase *con la minore limitazione possibile della capacità di agire*) “a qualsiasi proposta o via d’uscita istituzionale tale da annunciarsi – o suscettibile comunque di essere vissuta – come oppressiva e mortificatoria per l’interessato;”¹⁶ il fine, quindi, è quello di garantire un concreto sostegno alle persone fragili, disponendo e studiando *ad hoc* una tutela ampia (non meramente patrimoniale, ma comprendente anche la cura della persona), propositiva e non interdittiva, espansiva e non inibitoria, che sia soprattutto personalizzata e modulabile alle esigenze del singolo, frutto di una concezione dei diritti delle fasce deboli della popolazione veramente conforme ai fini costituzionali di promozione del pieno sviluppo della persona umana (art. 3 comma 2, Cost.).

Andando a concludere, non si può non rilevare che il successo della riforma è legato alla realizzabilità di interventi di protezione “su misura” per i bisogni delle persone prive in tutto o in parte di autonomia, all’operato dei giudici tutelari e di tutti gli altri soggetti a cui la legge

dell’amministratore, disponibile alla pagina: www.personaedanno.it

¹⁵ Tribunale di Modena, sentenza 26/10/2007 n. 1895, disponibile alla pagina: www.personaedanno.it

¹⁶ Cendon P., “Amministrazione di sostegno: analisi e prospettive”, in Fondazione “Dopo di Noi” (a cura di), *Per esserti d’aiuto: una guida per conoscere la legge sull’amministrazione di sostegno, le fasi del procedimento ed alcune sue applicazioni a Bologna*, Bologna, 2006.

attribuisce un ruolo nell’attivazione e nell’applicazione del rimedio, alle risorse, finanziarie ed umane, che verranno riservate alla protezione dei soggetti “deboli”¹⁷ e, in prospettiva futura, all’individuazione di un “dovere” di protezione dello Stato in favore di quei soggetti che “non ce la fanno” da soli.¹⁸

3. La ricerca quanti-qualitativa: l’applicazione della L. 06/2004 in Calabria e in Emilia Romagna.

Qui di seguito verranno riportati i dati relativi all’applicazione dell’istituto dell’amministrazione di sostegno in Calabria e in Emilia Romagna; ; si è scelto, per praticità di metodo, di restringere il campo di ricerca alle due province di Vibo

¹⁷ Venchiarutti A., *Amministrazione di sostegno, interdizione e inabilitazione dopo la L. 6/2004*, disponibile alla pagina: www.altalex.com

¹⁸ Dovere attualmente ricavabile solo dall’art. 406, comma terzo, c.c. ma che troverebbe il suo riscontro principale nei “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale previsti dall’art. 2 Cost.”: Masoni R., “Amministrazione di sostegno ed interdizione: dal diritto al dovere di sostegno?”, in *Giur. Merito*, 2007.

A fronte dell’individuazione di un siffatto dovere a carico dello Stato, sarebbe identificabile un contrapposto “diritto al sostegno”, la cui violazione determinerebbe una responsabilità di tipo risarcitorio ex art. 2043 c.c. a carico di chi, tenuto all’osservanza di questo dovere, non vi adempia [Cendon P., “Un altro diritto per i soggetti deboli: l’amministratore di sostegno e la vita di tutti i giorni”, nel vol. *L’amministrazione di sostegno*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 50]: dal che potrebbe profilarsi il riconoscimento di un danno non patrimoniale, essendo indubitabile che l’omessa attivazione della misura determini un peggioramento della qualità della vita della persona bisognosa o, quanto meno, la sua mancata realizzazione personale, ostacolata dal contegno omissivo della P.A., in spregio dell’art. 3, comma secondo, Cost., che impone allo Stato di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei, cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana” [Masoni R., “Amministrazione di sostegno ed interdizione: dal diritto al dovere di sostegno?”, in *Giur. Merito*, 2007].

Valentia e di Bologna; gli anni di riferimento sono quelli compresi tra il 2004, anno dell'entrata in vigore della legge, e il 2012.

L'obiettivo della ricerca quanti-qualitativa, che costituisce il nucleo centrale del presente lavoro, è quello di osservare empiricamente le prassi applicative adottate dai Tribunali delle due province di riferimento; nello specifico:

1. dal punto di vista quantitativo, verranno riportati il numero dei casi che si riferiscono ai decreti emessi dai Tribunali nel lasso temporale comprendente gli anni trascorsi dal 2004 al 2012;
2. dal punto di vista qualitativo, invece, si è deciso di interpretare i dati raccolti con l'ausilio di interviste e di contributi offerti da operatori del settore.

Occorre precisare che la presente ricerca non ha la pretesa di essere rappresentativa delle intere aree geografiche prese in riferimento. I dati raccolti forniscono, tuttavia, un quadro piuttosto chiaro e dettagliato circa le differenti modalità di applicazione della normativa nelle due regioni di riferimento.

Si anticipa inoltre che, essendo risultata la raccolta dei dati presso la Cancelleria Civile del Tribunale di Bologna piuttosto limitata, poiché costituita esclusivamente dal numero totale delle amministrazioni di sostegno aperte davanti al Giudice Tutelare,¹⁹ si è deciso, in un secondo momento, di colmare tale lacuna estendendo la raccolta dei dati al Tribunale di Forlì.

Per quanto riguarda la parte qualitativa della ricerca, questa sarà caratterizzata dal commento e

dall'analisi dei dati raccolti, integrati dai preziosi contributi dell'avvocato Rossella Doriana Mesiano, per l'area geografica della regione Calabria, e più precisamente per la provincia di Vibo Valentia e dell'avvocato Francesca Montalti, per il territorio emiliano-romagnolo, con particolare riferimento alla provincia di Forlì-Cesena.

In linea generale, un dato riscontrabile, nei primi anni dall'entrata in vigore della L. 06/2004, è stato un graduale ma costante aumento dei ricorsi per amministrazione di sostegno, con contestuale riduzione del vecchio istituto dell'interdizione.²⁰

²⁰ A Milano i procedimenti di interdizione aperti nel 2003 erano 399, nel 2004 si sono ridotti a 261, nel 2005 a 176 e per il 2006 (sino al 9 marzo) si contano 44 procedimenti. Quanto ai ricorsi per la nomina di amministratori di sostegno sono stati 696 nel 2004, 1169 nel 2005, 199 sino al 15 marzo 2006.

A Como le interdizioni erano 113 nel 2004 e sono scese a 48 nel 2005 e nello stesso anno si registrano 154 ricorsi per amministrazione di sostegno.

A Genova si sono aperti complessivamente 1308 procedimenti per amministrazione di sostegno.

A Bologna i ricorsi per amministrazioni di sostegno sono passati da 37 nel 2004 a 211 nel 2005 (significativamente può rilevarsi che in questa sede non si registra una corrispondente diminuzione delle interdizioni, il cui numero resta costante, pertanto deve inferirsi che il nuovo istituto ha fatto emergere situazioni in cui mancava ogni tipo di tutela).

A Monza i ricorsi erano 92 nel 2004, 181 nel 2005 e già 53 nei primi mesi del 2006.

Anche presso i Tribunali di Brescia, Cagliari e di Roma, benché non si abbiano dati precisi, si registra la preferenza del ricorso all'amministrazione di sostegno rispetto all'interdizione.

I dati provenienti dai Tribunali della Regione Veneto rilevano diversità di applicazione: sebbene il nuovo istituto goda di buona applicazione, vi sono ancora giudici che mantengono una linea restrittiva (in particolare quelli di Padova, di Dolo e di Chioggia).

Più contenuta l'applicazione dell'amministrazione di sostegno presso il Tribunale di Torino nel quale tuttavia si sono avuti 142 ricorsi nel 2004 e 233 nel 2005 (la prassi è nel senso di non applicare il nuovo istituto nei casi in cui non residui al beneficiario alcuna capacità).

Anche a Napoli risulta ridotto il numero delle amministrazioni di sostegno, ma non è dato comprendere se ciò dipenda da scelte interpretative dei

¹⁹ Non è stato possibile ottenere una raccolta dati più precisa e puntuale, suddivisa per anni, dal 2004 al 2012, dato il carico di lavoro eccessivo cui i cancellieri della Cancelleria Civile di Bologna sono quotidianamente gravati.

Anche nel territorio vibonese è possibile riscontrare un *trend* crescente circa l'applicazione della legge: si è passati, infatti, da due soli casi nell'anno dell'entrata in vigore della legge, a ben trentasette nell'anno 2012. Per avere un riscontro visivo immediato dei dati, si riportano gli stessi nella tabella n. 1.

Per quanto riguarda l'applicazione della misura di amministrazione di sostegno a Bologna, è stato reso disponibile esclusivamente il dato totale dei casi aperti davanti al Giudice Tutelare, dal 2004 al 2012, ovvero 1743. Un numero esageratamente superiore rispetto ai 138 di Vibo Valentia; se volessimo ipotizzare una media per anno, pur non avendo dati certi, potremmo supporre più di 200 casi all'anno a Bologna.

A tal proposito, occorre sicuramente tenere presenti le dimensioni territoriali e la densità di popolazione delle due province: al 2010 la provincia di Bologna contava 991.924 abitanti, contro i 166.560 di Vibo Valentia²¹; ma “non è solo una questione di province e città grandi o

giudici o piuttosto da gravi carenze dei servizi socio sanitari e dello stesso ufficio del Giudice Tutelare.

Con riguardo alla Regione Toscana sono disponibili solo dati pervenuti in via informale relativi al Tribunale di Firenze secondo i quali nel 2004 non risultano ricorsi per amministrazione di sostegno, nel 2005 ne risultano 256 e nel primo semestre del 2006 se ne registrano 165. Con riguardo allo stesso Tribunale dalla relativa Procura della Repubblica sono disponibili dati non coincidenti in base ai quali nel 2004 si sarebbero avuti 166 ricorsi, nel 2005 308 e sino al maggio 2006 142, con una previsione per fine anno 2006 del raggiungimento di quota 400.

I dati sono tratti da Ceccarelli E., “L'applicazione della legge a due anni dalla sua entrata in vigore negli Uffici dei Giudici Tutelare”, relazione presentata al convegno “*La protezione giuridica, luci ed ombre nell'applicazione della legge 9 gennaio 2004, n. 6*” svolto a Milano il 17 marzo 2006, disponibile sul sito http://www.provincia.pistoia.it/AMMINISTRAZIONE/DISOSTEGNO/Pubblicazioni/DocumentoRT_ServiziAttuazioneLeggeAmministrazioneSostegno.pdf.

²¹ Fonte: <http://comuniitaliani.it/>

piccole” – sostiene l'avvocato Mesiano – “è una questione di cultura e mentalità, di predisposizione al nuovo, di voglia di cambiamento e progresso, di impegno della società verso problematiche, come quella della disabilità o degli anziani non autosufficienti che nelle nostre realtà si ha paura ancora di affrontare e, soprattutto, di ‘prendersene cura’”.

“È una questione non solo di interesse” – prosegue – “ma anche di formazione e informazione, di professionalità, di attivismo delle reti sociali presenti sul territorio, di competenza; e sappiamo bene che non solo Vibo Valentia, ma tutta la Calabria, in questo è molto indietro.”

Ritornando ai dati relativi al Tribunale di Bologna, si rileva inoltre che “quante provengono da una trasformazione di tutela o curatela già aperte prima del 2004 è più difficile da capire” – sostiene la dott.ssa Betti. Probabilmente occorrerebbe una ricerca sui registri del Tribunale Civile per verificare quante revoche di tutela o curatela siano state richieste in questi anni; “la cosa risulta alquanto difficile in quanto, richiedendo tempo di ricerca su registri informatici accessibili solo alle cancellerie, è pressoché incompatibile con il carico di lavoro dei cancellieri civili – spiega il Giudice Tutelare – direi, a memoria, che il dato sia piuttosto esiguo: dal 2006 ad oggi di averne trattate solo due. Inoltre, sapere quante amministrazioni provengano da un ricorso per interdizione che il Tribunale non ha accolto, trasmettendo gli atti al GT ai sensi dell'articolo 418, III c.c., è un dato privo di significatività: in caso di rigetto di interdizione, la tutela non si apre e la misura di protezione è quella dell'amministrazione fin dall'inizio” – conclude.

Altro dato particolarmente significativo e che evidenzia un altro ordine di differenze tra Vibo Valentia e Bologna riguarda la scelta degli amministratori di sostegno e le categorie di beneficiari cui l'istituto viene concesso.

In merito al territorio di Bologna è possibile evidenziare come la tutela e la protezione prevista per le persone fragili sia da intendersi in senso ampio: beneficiari dell'amministrazione di sostegno sono, infatti, moltissimi anziani, persone affette da gravi o lievi disabilità, tossicodipendenti, immigrati; a Vibo Valentia, invece la quasi totalità delle nomine riguarda casi limite (persone affette da gravi patologie) e, nel caso degli anziani, "la maggior parte riguarda contesti familiari particolarmente disagiati, dove l'interesse di figli o nipoti disoccupati e senza una posizione sociale soddisfacente, cerca di sopravvivere sostentandosi con il patrimonio dell'anziano parente che si trovano a gestire" – denuncia l'avvocato.

La prassi applicativa del Tribunale di Bologna in particolare permette di rilevare come l'istituto dell'amministrazione di sostegno copra situazioni che in passato erano prive di tutela. Queste aumentate possibilità di applicazione potrebbero tuttavia prestarsi ad una seria critica qualora divenissero strumenti di fuga per i servizi sociali e forzassero forme di sostegno istituzionalizzate nei confronti di soggetti che hanno fatto scelte di vita alternative (es. barboni, etc.): aspetto questo è un aspetto paternalistico della legge.

Numerose iniziative rilevate sono volte alla definizione dei compiti, alla formazione, all'informazione e all'assistenza dell'amministratore di sostegno. Si possono identificare, sulla base delle esperienze in atto,

diversi profili di amministratori di sostegno, che pongono all'attenzione problemi differenti nelle due province di riferimento; nello specifico a Bologna esistono figure di amministratori di sostegno delle seguenti categorie:

- gli amministratori provenienti dal volontariato. E' il profilo sul quale più si è concentrata l'attenzione delle esperienze rilevate ed intorno al quale è meno chiaro il ruolo che effettivamente può giocare nell'attuazione delle misure di pubblica tutela. La legge, infatti, identifica tra i soggetti "nominabili" in primo luogo i familiari della persona da tutelare. Appare problematico che uno sconosciuto, per quanto volontario, possa assumere un ruolo fiduciario;

- gli amministratori provenienti da categorie professionali. Esistono alcune esperienze di formazione e creazione di elenchi di professionisti disponibili a svolgere le funzioni di amministratori di sostegno. Il rischio è che le competenze dei soggetti interessati, certamente presenti nell'area giuridico-amministrativa, siano meno forti per quanto riguarda gli aspetti relazionali e di accesso al sistema dei servizi. Occorrerebbe dunque pensare a strumenti a sostegno di queste competenze anche per gli amministratori professionisti;

- gli amministratori scelti tra gli operatori sociali. Apparentemente è la figura di amministratore che presenta i minori problemi per quanto riguarda la trasmissione delle conoscenze necessarie. In questo caso l'aspetto sul quale è forse bene insistere e produrre un monitoraggio costante è quello di tipo relazionale (tra l'amministratore ed il tutelato ed, eventualmente, tra l'amministratore ed i suoi familiari);

- gli amministratori scelti tra i familiari. Nonostante si tratti della figura di amministratore di sostegno più diffusa e probabilmente in via di diffusione con l'estendersi dell'applicazione della legge, le iniziative specifiche rivolte a questo profilo di amministratore di sostegno sono meno diffuse. I corsi di formazione, infatti, tendono a promuovere l'acquisizione preventiva di conoscenze tra "potenziali" amministratori, mentre, per la loro stessa natura e modalità organizzativa, poco possono fare per gli amministratori già nominati. Vi è poi la possibilità, non remota, che gli amministratori nominati non siano interessati a partecipare o non siano a conoscenza di iniziative a sostegno delle loro funzioni. Occorre dunque pensare a strumenti di intervento diversificati che possano avvicinare e coinvolgere anche questo profilo di amministratore di sostegno.

L'identificazione delle possibili figure di amministratore di sostegno presuppone che vi sia un legame ed un canale comunicativo tra i soggetti che svolgono attività formative, informative e di consulenza a favore di questi soggetti e gli organi giurisdizionali che si occupano della nomina degli amministratori.

Scenario diverso a Vibo Valentia: ad essere nominati amministratori di sostegno sono nella quasi totalità dei casi, i familiari; figli, nipoti, parenti lontani, purtroppo, senza alcuna competenza giuridica e con scarsissime, a volte inesistenti, conoscenze sul ruolo che sono chiamati a svolgere. Ha destato in chi scrive enorme stupore, infatti, venire a conoscenza che l'unico amministratore di sostegno esterno alle reti familiari dei beneficiari su tutto il territorio vibonese sia proprio l'avvocato Mesiano. "Tanti

miei colleghi non capiscono il perché io abbia scelto di trascurare la mia attività di avvocatura per dedicarmi ad un lavoro, per di più, non retribuito" – confessa, con tono confidenziale l'avvocato. "Come se tutto quello che si fa lo si debba fare per denaro! Forse non dovevo fare l'avvocato, ma l'assistente sociale" – ironizza.

Alle luce degli elementi desumibili dai dati raccolti, viene riportata una sintesi nella tabella n. 2.

Per quanto riguarda, invece, l'analisi del contesto che fa riferimento al territorio forlivese, si riporta, in primo luogo, la raccolta dei dati effettuata presso la Cancelleria Civile del Tribunale di Forlì. Ad una prima osservazione, è possibile notare come l'incremento dell'applicazione della Legge 06/2004 si sia registrato, analogamente alle province di Vibo Valentia e Bologna, anche in quella di Forlì; se, infatti, nel 2004 i decreti emessi erano 13, il 2012 si è chiuso con ben 289 nomine di amministratori di sostegno.

"Nel corso degli anni, l'incremento delle amministrazioni di sostegno in tutto il territorio forlivese è stato davvero notevole" – commenta l'avvocato Montalti, amministratore di sostegno che opera sin dal 2004 e che si occupa di decine e decine di soggetti "fragili" bisognose di sostegno e affiancamento nelle attività quotidiane.

"Nei primi anni dall'entrata in vigore, la legge era ancora poco conosciuta" – prosegue; "negli ultimi anni possiamo registrare l'effettiva abrogazione del vecchio istituto dell'interdizione almeno per quanto riguarda il territorio in cui mi trovo ad operare, sebbene il nostro codice la preveda ancora."

Nella tabella n. 3 si riportano i dati raccolti presso il Tribunale di Forlì, suddivisi per anni.

Il totale dei casi delle amministrazioni di sostegno attivate dal 2004 al 2012 a Forlì ammonta a 718; se si considerano, poi, altre 17 nomine relative al lasso temporale che va dal 1° gennaio 2013 al 1° marzo 2013, il totale sale a 735.

Per quanto riguarda le categorie dei beneficiari, queste sono da ravvisarsi nelle seguenti appartenenze:

1. patologie geriatriche;
2. disabilità lievi o gravi, temporanee o permanenti;
3. dipendenze;
4. casi di infermità mentale.

Emerge, quindi, analogamente alla realtà bolognese, ma in dissonanza con quanto riscontrato nel territorio vibonese, un'applicazione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno ad ampio raggio; "dal 2004 ad oggi mi sono occupata dei casi più disparati" – commenta l'avvocato Montalti – "dalla dipendenza da gioco d'azzardo, alle disabilità gravi e permanenti, dalle patologie geriatriche a disabilità più lievi o temporanee, in seguito per lo più ad incidenti stradali. Posso senza dubbio confermare che il concetto di *tutela* previsto nel corpus della norma, nel territorio forlivese - ma mi permetto di estendere la considerazione a tutta la regione Emilia Romagna - è da intendersi nel senso più totale della sua accezione; le categorie di soggetti "deboli" sono coperte nella loro interezza. La finalità dell'istituto è pienamente rispettata."

Per quanto riguarda, invece, la figura dell'amministratore di sostegno, la prassi operativa adottata anche dal Tribunale di Forlì sembra essere quella che predilige, in prima istanza e ove risulti opportuno, gli stessi familiari dei beneficiari; "compito del Giudice Tutelare è

quello di salvaguardare gli interessi e i bisogni del soggetto da tutelare e chi altri se non un figlio, un genitore o un parente potrebbe farlo al meglio?" – commenta l'avvocato Montalti. "Ovviamente non sempre i familiari sono realmente interessati alla cura e alla protezione del soggetto; soprattutto nel caso degli anziani" – prosegue – "molto frequenti risultano essere, infatti, i casi in cui l'interesse primario dei parenti ruota principalmente attorno al patrimonio e all'eredità della persona che hanno in carico."

Qui si apre un altro ordine di considerazioni che attiene alla questione sulla quale ruota tutto il presente lavoro: l'amministrazione di sostegno può essere, in qualche modo, considerata una forma di prevenzione della vittimizzazione cui soggetti che versano in condizioni di particolare fragilità possono incorrere?

La risposta non può essere né univoca, né assoluta; "certo è – sostiene l'avvocato Montalti – che le dinamiche che si possono riscontrare, dando uno sguardo al reale, sono di diverso contenuto socio-criminologico. Per un soggetto affetto da disabilità permanente, o per un ragazzo che versa in una condizione di disabilità acquisita temporanea, per un bambino affetto da sindrome di Down o per un marito dedito all'uso di sostanze alcolemiche, è difficile ipotizzare uno scenario tale per cui la nomina di un amministratore di sostegno risulterebbe una scelta sbagliata, immaginando un parente o un volontario di un'associazione, un medico o un avvocato interessati a qualcosa d'altro rispetto al reale sostegno alla persona che hanno in carico; d'altra parte si potrebbe più facilmente ravvisare l'ipotesi in cui a beneficiare dell'amministrazione di sostegno sia un'anziana signora, magari

benestante, che potrebbe ricevere le attenzioni di un parente o, più raramente, di un amministratore esterno al nucleo familiare, solo perché interessati al patrimonio. In un caso come questo il rischio che una persona “fragile” possa incorrere in situazioni di abusi e vittimizzazioni c’è.”

In ultima analisi, il ruolo dei servizi socio-assistenziali e sanitari. L’Emilia Romagna risulta essere, da sempre, una regione in prima linea in tema di servizi, volontariato e assistenzialismo e anche in tema di amministrazione di sostegno, l’attività svolta dal Terzo Settore risulta essere puntuale, precisa ed efficiente.

“Nonostante gli amministratori di sostegno siano prevalentemente familiari” – commenta l’avvocato Montalti – “molti sono i casi in cui le nomine vengono affidate ad operatori volontari o professionisti (prevalentemente avvocati e operatori sanitari).”

“I servizi sociali, nonostante non abbiano la presa in carico di nessun beneficiario di amministrazione di sostegno, sono molto attivi e collaborativi; si occupano molto dell’aspetto della cura e del sostegno, sia delle persone fragili che degli amministratori.”

Per quanto riguarda il ruolo delle associazioni, Forlì non risulta essere particolarmente attiva in tema di amministrazione di sostegno; tuttavia nella vicina Cesena l’associazione “AssiProv Cesena” ha messo in cantiere un progetto – che dovrebbe essere attivo dall’estate 2013 – sulla formazione degli amministratori. “L’obiettivo è quello di creare soggetti esperti e competenti al fine di rendere sempre più efficiente l’istituto prevista dalla legge 06/2004” – spiega l’avvocato; “il corso è rivolto prevalentemente ai giovani, perché possano avvicinarsi alle delicate questioni

della fragilità e della disabilità, al fine di maturare un elevato senso di sensibilità che permetterà loro di essere i “nuovi amministratori di sostegno”: persone solidali con i più bisognosi, che non hanno paura di schierarsi dalla parte dei più deboli, in una società che ancora oggi fatica a comprendere appieno il grande valore della dignità umana, comunque sia espressa e manifesta.”

4. Fragilità, vittimizzazione e prevenzione: l’amministrazione di sostegno è una risposta?

Il tema della sicurezza ha visto una crescita esponenziale di interesse ed è terreno di accesa discussione politica. Infatti, la sicurezza è percepita dai cittadini come un diritto primario e una componente indispensabile della qualità della vita da garantire innanzitutto attraverso la consapevolezza e la percezione che le istituzioni sono “vicine” ai cittadini e alle cittadine, in ascolto dei problemi e dei bisogni, facilmente raggiungibili quando si ha la necessità di aiuto e sostegno.

La sicurezza non è, però, da intendersi solo come “presidio” del territorio da parte delle istituzioni e in particolare da parte delle forze dell’ordine, ma è anche crescita delle possibilità di socializzazione, di incontro, di protagonismo; la sicurezza è anche (e forse, soprattutto) riconoscimento dei diritti, coesione sociale, solidarietà, integrazione e convivenza civile.

Se storicamente l’espressione “diritto alla sicurezza” poteva essere ritenuta una figura semantica a carattere retorico, oggi sembra che goda di uno status giuridico in parte autonomo – come diritto a un’esistenza protetta, indispensabile al godimento di altri diritti di cui il soggetto è

titolare - e in parte indiretto, nel senso che è complementare agli altri diritti, ovvero come istanza radicata nella nozione di benessere e di qualità della vita, collettiva e individuale. Pertanto, la sicurezza può qualificarsi come bene inscindibilmente legato alla vita, all'incolumità fisica, al benessere dell'uomo e alla qualità della sua esistenza, nonché alla dignità della persona.

C'è un bisogno di sicurezza che si impone sulla società odierna, che è sempre più una "società del rischio": e la sicurezza si impone sia come attività statale per tutelare il cittadino dai rischi e dai pericoli sociali, sia come diritto fondamentale, quale condizione "per l'esercizio delle libertà e per la riduzione delle disuguaglianze", come afferma la legge francese sulla "Sicurezza Quotidiana" del 15 novembre 2001.

La sicurezza, quindi, diviene un valore che assurge al rango di diritto della persona, nonché come situazione ambientale che caratterizza lo stato dell'intera comunità in cui la persona si esprime.

Riconoscimento dei diritti, quindi, come sinonimo di sicurezza. E la condizione prioritaria della sicurezza è, dal punto di vista meramente terminologico, l'*assenza della preoccupazione*, posto che il termine "sicurezza" derivi dal latino *sine cura*, letteralmente "senza cura", "senza preoccupazione". Tuttavia, molte ricerche in tema di sicurezza e di percezione della sicurezza rilevano che i cittadini non si sentono affatto sicuri e che il livello di "preoccupazione" e di paura legati alla possibilità di subire un torto, un reato, di incorrere in un pericolo, di vedersi negato un diritto, è in costante crescita.

Aspetto interessante, per quanto riguarda la "preoccupazione" di subire un reato, più

precisamente *paura della criminalità*, è quello che attiene al livello di vulnerabilità del soggetto prima e dopo aver subito un episodio vittimizzante. L'impatto del danno generato dal crimine, infatti, varia in relazione al livello di vulnerabilità della vittima.

Con vulnerabilità si intende "*la mancanza o la scarsità di mezzi per difendersi da un attacco, nel momento in cui questo si verifica o nel periodo successivo*"²². A seconda della natura di questi mezzi, la vulnerabilità può essere fisica, sociale o economica.

- Vulnerabilità fisica: il grado di vulnerabilità dipende dallo stato fisico di una persona, cioè dalla sua capacità di darsi alla fuga o di difendersi da un aggressore.

- Vulnerabilità sociale: la vulnerabilità è strettamente legata all'integrazione tra la vittima e la società, infatti se la vittima troverà conforto e sostegno nelle strutture sociali/agenzie di controllo (ospedali, forze di polizia, magistratura, servizi sociali, amici, ecc.), il trauma derivante dall'aver subito un'aggressione sarà minimo.

- Vulnerabilità economica: la vulnerabilità è connessa alla disponibilità economica dell'individuo; infatti un individuo con minori risorse economiche risentirà maggiormente delle conseguenze negative prodotte dal reato.

La vulnerabilità, dunque, è direttamente proporzionale al bisogno, nel senso che ad un livello di vulnerabilità più elevato corrisponde un maggiore emergere di bisogno nella vittima.

²² ISTAT, *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, insicurezza dei cittadini*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica, 1998, disponibile alla pagina: www.istat.it/areestudio/cultura/libri/istat

Inoltre, il bisogno non genera necessariamente una richiesta di aiuto perché non sempre la vittima si rende conto di avere un bisogno da appagare. Viceversa, la vittima può comprendere il proprio stato di bisogno ma non chiedere aiuto per vergogna o per paura di non essere compresa dall'opinione pubblica, come nel caso della violenza sessuale il cui numero oscuro è ancora molto elevato. Da qui il crescente proliferare di associazioni volte a sensibilizzare la società sui problemi delle vittime e a sfidare il silenzio e l'avversione dei media per argomenti del genere. Alla luce delle argomentazioni sin qui svolte è opportuno ribadire che non bisogna definire le vittime semplicemente come coloro che hanno subito i danni derivanti da un reato, senza tener conto che i processi di vittimizzazione sono costruiti anche dalla società.

Le indagini di vittimizzazione, prevalentemente tendenti a trovare idonee strategie di difesa dal crimine, presentano un'immagine semplificatrice e riduttiva delle vittime in quanto non indagano le reazioni e i mutamenti messi in atto da chi ha subito un certo reato.

In sintesi, il concetto di vittima, nell'accezione di vittimizzazione di secondo livello, richiama un'idea, un'immagine di sé, un'identità sociale e la definizione dell'accaduto. Talvolta, questa definizione della situazione collima con un senso di ingiustizia; quindi sentirsi vittime potrebbe coincidere con il sentire di aver subito un'ingiustizia; ingiustizia intesa come quel "risentimento provato quando sono negati i benefici che erano stati promessi e quando non si ottiene quello che si credeva fosse dovuto"²³.

²³ Shklar J. N., *I volti dell'ingiustizia. Iniquità o cattiva sorte?* Feltrinelli, Milano, 2000.

Allacciare la vittima all'idea di un soggetto che ha subito un'ingiustizia consente di recuperare quella dimensione sociologica e culturale da sempre sottovalutata dalla vittimologia.

La vittima è un soggetto che ha subito un'ingiustizia, quindi; un soggetto diventato fragile e vulnerabile a seguito del "torto" subito, insicuro e traumatizzato, "una persona che è stata mortificata nella sua dignità umana"²⁴.

Questo, quanto si può affermare di una vittima nel momento in cui, effettivamente, assume tale *status*; "tale impianto vale quando il soggetto "vittima" viene individuato *ex post*, ossia è il soggetto che *ha subito*, in modo diretto o indiretto, le conseguenze di un reato"²⁵.

Ma esiste anche quella che qualcuno chiama "*vittimizzazione anticipata*"²⁶; oggi anche il legislatore sembra aver recepito l'esigenza di elaborare definizioni del ruolo di "vittima" assimilabili ai "profili", ossia a caratteri definiti *ex ante*, per cui la stessa configurazione della fattispecie di reato dipende dai tratti di particolare *vulnerabilità o fragilità* individuale e/o sociale della vittima. La condizione di fragilità sembra essere, quindi, non solo fattore di incremento del senso di insicurezza esperito da chi versa in tale condizione, ma anche e purtroppo, spesso, fattore di rischio preponderante nella probabilità/possibilità di subire un reato.

²⁴ Dall'intervento di A. Balloni alla tavola rotonda in tema di sostegno alle vittime: Sette R., Vezzadini S. (a cura di), "Quale sostegno per quali vittime?", in Balloni A., Bisi R., *Processi di vittimizzazione e reti di sostegno alle vittime*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

²⁵ Dall'intervento di M. Raiteri alla tavola rotonda in tema di sostegno alle vittime: Sette R., Vezzadini S. (a cura di), *op. cit.*

²⁶ Definizione enunciata da Gemma Marotta durante il suo intervento alla tavola rotonda sopra citata.

Sono sempre più frequenti, infatti, le notizie di abusi e/o maltrattamenti, in Italia, come nel resto del mondo, nei confronti dei cosiddetti “soggetti deboli”: aggressioni sessuali, violenze domestiche, psicologiche, fisiche, stalking, forme di esclusione sociale.

È naturale chiedersi se c'è un motivo specifico per cui le vittime di tali violenze siano spesso donne, bambini, anziani e disabili e se tali violenze abbiano anche dei denominatori comuni.

Con il termine vittima, si intende una persona che ha “subito conseguenze negative, perdite, danni, lesioni di natura materiale, fisica o psicologica”. Le persone che hanno subito una qualsiasi esperienza di vittimizzazione sono esposte ad un impatto emotivo tale da condizionare i rapporti sociali e la quotidianità.

La vittima non è scelta a caso dal suo carnefice, ci sono delle caratteristiche biologiche, psicologiche, morali, sociali e culturali che la rendono maggiormente predisposta a subire un comportamento violento. Esiste inoltre un rischio differenziale, in altre parole una maggiore o minore possibilità di diventare la “vittima” di qualcuno. La popolazione maggiormente esposta a questo rischio è composta dalle persone che hanno una minore possibilità di proteggersi, oppure che attuano minori comportamenti prudenti.

Tutte queste caratteristiche rendono possibile la creazione di un *victim profile*: le donne, gli adolescenti, i bambini, gli stranieri, i disabili, le persone con un livello di cultura basso e gli anziani sono i soggetti più a rischio.

Nel corso degli ultimi cinquant'anni sono emerse delle correlazioni importanti tra il reato e la vittima. Sono state evidenziate diverse forme di vittimizzazione nel corso dello studio dei reati e in

ognuna di queste la vittima ha avuto un ruolo diverso: la vittima può essere autore o complice, come nel caso della prostituzione o della tossicodipendenza; la vittima non è a conoscenza del reato come nelle frodi o violazioni della privacy; la vittima ha paura delle conseguenze come nei reati all'interno della famiglia; in ultimo le forme di vittimizzazione abituale non percepita come tale dalla società, quali le vessazioni e le violenze psicologiche, di cui i soggetti più fragili sembrano essere le “vittime privilegiate.”

Quest'ultimo caso risulta essere il più sommerso e il più difficile da scoprire, poiché la vittima è paralizzata dal terrore, dalla vergogna e dal pudore, bloccata anche dal fatto che il luogo dove vive è spesso lo stesso del suo persecutore.

Oltre ai diversi profili e tipologie della vittima è stata posta anche in evidenza una correlazione tra la mancanza di autostima e di efficacia personale e il rischio di vittimizzazione. Questi sono sia fattori che espongono a diventare e/o permanere “vittima” sia conseguenze psicologiche per le vittime di reati.

Gli effetti negativi sulla personalità della vittima sono molteplici: disturbi di ansia e panico, fobie sociali e disturbo post traumatico da stress, depressione, disturbi del comportamento alimentare, distimia, tratti di personalità dipendente, disturbi del sonno; specie quando la vittima soffre già *ex ante* di una condizione fisica, sociale e/o relazionale non propriamente soddisfacente.

Nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, approvata dalle Nazioni Unite nel 2006 e ratificata dall'Italia nel 2009, la disabilità viene descritta come forma specifica di discriminazione, risultato “dell'interazione tra

persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di eguaglianza con gli altri”. Come riaffermato nel preambolo della Convenzione, le persone con disabilità, in particolare donne o bambini, sono esposte costantemente al rischio di subire violenza e maltrattamenti.

La violenza contro le persone con disabilità o contro persone anziane può assumere una forma fisica e concreta, che spesso si caratterizza in abusi sessuali o pestaggi, ma ancora più frequentemente avviene attraverso atti di prevaricazione, umiliazione, derisione. Dobbiamo considerare come forme di violenza anche tutte quelle situazioni - spesso prolungate per anni - di isolamento, segregazione, privazione che le persone con disabilità devono sopportare a causa delle carenze nel campo dell’assistenza, sia in famiglia che nei servizi.

Le persone con disabilità e gli anziani subiscono violenza ogni volta che viene negata loro una possibilità di partecipazione alla vita attiva nella società, ad esempio nella scuola, nel lavoro, nel tempo libero, a causa della presenza di barriere o in nome di una presunta impossibilità oggettiva (“è troppo grave per...”). Violenza che si esercita anche attraverso interventi non adeguati o impropri di carattere sanitario e riabilitativo o, addirittura, quando si metta in discussione il loro stesso diritto di appartenere pienamente al genere umano. Con la ratifica della Convenzione l’Italia si è impegnata ad adottare “tutte le misure legislative, amministrative, sociali, educative e di altra natura adeguate a proteggere le persone con disabilità, all’interno e all’esterno della loro dimora, contro ogni forma di sfruttamento, di

violenza e di abuso, compresi gli aspetti di genere.”

La violenza subita quotidianamente dalle persone disabili e dagli anziani è un fenomeno spesso invisibile, che emerge con difficoltà, in alcuni casi accettato come inevitabile, “normale”.

Alla luce delle considerazioni e degli aspetti analizzati fino a questo punto, posta la premessa che fa capo all’istituto dell’amministrazione di sostegno, secondo la quale la disciplina enucleata dalla legge 06/2004 sarebbe stata ideata a *tutela* delle persone incapaci di provvedere, da sole, ai propri interessi, la domanda da porre sembra essere la seguente: in che senso è da intendersi la tutela?

In senso stretto, secondo i dettati della normativa o, in senso più ampio, estendendo la tutela e la protezione dei soggetti beneficiari anche all’ambito della prevenzione/protezione da eventuali rischi di vittimizzazione?

Nel caso in cui fosse dimostrabile una relazione positiva tra nomine di amministratori di sostegno e riduzione dei tassi di criminalità ai danni di persone beneficiarie annoverate in quelle che abbiamo definito “categorie a rischio” di violenze e soprusi, si potrebbe concludere che l’amministrazione di sostegno, oltre ad aver apportato lodevoli novità nel panorama giuridico italiano in tema di protezione delle persone fragili, risulti essere una valida forma di prevenzione della vittimizzazione di disabili e anziani.

Ad oggi (novembre 2013) non esistono ricerche o indagini che dimostrino, in positivo o in negativo, tale relazione; tuttavia, si può ugualmente giungere, in questa sede, ad alcune conclusioni in merito, sulla base dei casi presi in considerazione.

Prendiamo in esempio il caso della signora che, con un nome di fantasia, chiameremo Maria e il caso del signor Aldo, entrambi beneficiari dell'amministrazione di sostegno a seguito di richiesta di nomina da parte, in un caso, dei familiari e, nell'altro, dei servizi socio-assistenziali.

Ebbene, supponiamo che Maria sia una signora in età avanzata, con un ricco patrimonio, affetta da una serie di patologie invalidanti che, per anni, ha subito i soprusi e le sopraffazioni da parte di figli avidi e irrispettosi, interessati solo all'eredità e che non nutrono altro sentimento nei confronti dell'anziana madre, se non quello dell'indifferenza e della totale non curanza. Tali violenze e prevaricazioni avvengono in ambito familiare, la vittima non solo non denuncia, ma non ne parla con nessuno; è quella che viene definita "violenza domestica"; una violenza oscura, celata dietro le mura di una casa e inaccessibile agli organismi preposti a tutela delle vittime di violenza. È da questi stessi figli, però, che parte la richiesta di nomina di un amministratore di sostegno; si avviano le procedure e, nonostante i controlli da parte del giudice tutelare, nulla emerge circa i reali rapporti che intercorrono tra le due parti in causa. Affidatario della nomina risulta essere uno dei figli dell'anziana donna, che nel corso degli anni successivi alla presa in carico della madre potrebbe aver reiterato i comportamenti violenti ai danni della stessa.

In questo caso, potremmo parlare di amministrazione di sostegno che tutela e protegge il beneficiario? Potremmo parlare di riduzione del rischio di vittimizzazione di una potenziale vittima, in questo caso, anziana? Potremmo,

altresì, affermare, che l'amministrazione di sostegno sia una risposta preventiva in tal senso?

Non sappiamo se e come le violenze e le prevaricazioni da parte dei figli continuino ad essere perpetrate o se qualcosa sia cambiato, se adesso la signora Maria viva serenamente e protetta dall'amore dei figli; certo è che in un caso del genere non esiste alcuna relazione, né in positivo né in negativo, tra l'istituzione dell'amministrazione di sostegno e i processi di vittimizzazione di cui tanti anziani possono essere protagonisti.

Supponiamo, di contro, che Aldo sia un uomo affetto da sindrome di Down e che abbia fruito, sin da piccolo, di una serrata riabilitazione. Oggi Aldo è ben istruito, conosce l'inglese, sa usare il computer, riesce a prendere l'autobus da solo e recarsi in diversi posti della città senza perdere l'orientamento e riuscendo sempre a tornare a casa. Guarda la televisione, sfoglia i giornali, va dal barbiere; ha un carattere socievole ed è ben voluto nel quartiere dove abita. L'uso del denaro, però, è ancora un problema per Aldo; non riesce a pagare le bollette, non si orienta a far la spesa per il sostentamento quotidiano, non riesce a gestire nemmeno piccole somme utili per i beni di necessità primari. Nonostante tutto, gode di un livello di vita abbastanza soddisfacente e non ha mai subito episodi di violenza, discriminazione o sopraffazione. Nel momento in cui si rende necessaria la nomina di un amministratore di sostegno per l'acquisto di una casa e per assistenza nelle esigenze personali, il tenore di vita socio-relazionale di Aldo non cambia; quello che cambia è la gestione delle sue risorse economiche, ora in carico alla madre. Negli anni in cui Aldo beneficia dell'amministrazione di

sostegno, continua a non incorrere in alcun tipo di processo che lo veda protagonista in qualità di vittima.

Si potrebbe, in questo secondo caso, sostenere l'esistenza di una relazione positiva tra amministrazione di sostegno e assenza di episodi vittimizzanti nella vita di Aldo? Si potrebbe, in altro modo, sostenere che è grazie all'affiancamento di un amministratore di sostegno che Aldo si trova in una condizione di maggiore tutela rispetto ad eventuali episodi vittimizzanti?

È chiaro e, forse, anche banale, che alla luce dei due casi limite presi per esemplificare ed estremizzare due diversi scenari di situazioni possibili, non emerga alcuna correlazione che si possa definire in maniera assolutistica positiva o negativa, tra l'amministrazione di sostegno e la prevenzione dei processi di vittimizzazione.

È anche vero, però, che Michele, da quando va a ritirare la pensione accompagnato dal suo vicino di casa, ora suo amministratore di sostegno, si sente più sicuro; che Anita, traumatizzata da un tentativo di rapina avvenuto qualche anno prima rispetto alla nomina di amministratore di sostegno di un assistente dei servizi socio-sanitari di un'Asl di Milano, non ha più paura che qualcuno voglia farle del male; ed è vero che Giorgio, con un passato da tossicodipendente e una vita che lo ha sempre visto ai margini della società, ha iniziato un percorso riabilitativo e di recupero che lo vede impegnato anche dal punto di vista lavorativo, essendo stato assunto da una cooperativa sociale del milanese.

Sebbene, quindi, non si possa affermare con assoluta certezza e al di là di ogni ragionevole dubbio (perché difficilmente dimostrabile dal

punto di vista empirico) che l'amministrazione di sostegno riduca il rischio dei beneficiari, vittime potenziali di probabili processi di vittimizzazione, di divenire vittime reali, sembra che si possa affermare che dal punto di vista del senso di insicurezza esperito dai soggetti "deboli", questo si sia ridotto notevolmente in molti anziani, disabili e "persone a rischio" da quando usufruiscono dell'istituto previsto dalla legge 06/2004.

Potrebbe, altresì, verificarsi un caso come quello della signora Anna, anziana e disabile, costretta a subire ogni forma di abuso e prevaricazione, di mancato riconoscimento dei propri diritti, di totale non considerazione dei propri bisogni e delle proprie esigenze da parte del suo amministratore di sostegno, che è anche suo figlio, uomo di mezza età, non sposato, che vive con lei e che la considera solo "un peso".

"Sembra svilupparsi una insana e distorta idea di possesso verso questo tipo di persone" – afferma l'avvocato Mesiano, amministratore di sostegno e affidataria di diversi casi nella provincia di Vibo Valentia, nel corso del nostro colloquio – "(...) e questa idea di possesso dipende da una concezione del concetto di fragilità già vittimizzante in sé; il vero fattore di rischio è nel modo di intendere e percepire la vecchiaia e la disabilità, la protezione degli anziani e la tutela dei disabili, la malattia (...)"

Esistono, infatti, molti casi in cui, paradossalmente, la nomina di un amministratore di sostegno non solo non riduce i rischi della vittimizzazione; ma al contrario, ne aumenta l'esposizione al rischio dei soggetti "beneficiari".

"È interessante riflettere sull'influenza del contesto sociale in cui l'amministrazione di

sostegno trova applicazione” – continua l’avvocato – “al sud, ad esempio, il tasso di disoccupazione è molto più elevato rispetto al nord; si è sempre vissuto, in un’ottica quasi assistenzialista se non di rassegnazione, della pensione dei nonni o dei genitori. Sono condizioni, queste, seppur apparentemente frutto di concezioni anacronistiche e stereotipate, reali, e non si può far finta di non vedere quanto espongano i nostri anziani ad un elevatissimo rischio di abuso, anche solo finanziario, da parte degli stessi familiari. Compito difficile del Giudice è la valutazione delle reali intenzioni dei parenti, nei casi di nomina ad amministratori di sostegno; bisognerebbe valutare l’opportunità di affidare più nomine a gente esterna ai nuclei familiari, professionisti, personale medico-sanitario, volontari (...) ma questo apre, inevitabilmente, la dolorosa questione della mancanza dei servizi del terzo settore nelle nostre realtà.”

Alla luce di questi brevi, ma densi, spunti di riflessione socio-criminologica, non resta che constatare che non sempre, purtroppo, le persone fragili e bisognose di assistenza che beneficiano dell’istituto dell’amministrazione di sostegno risultino essere realmente tutelate e protette da un istituto giuridico nato, paradossalmente, proprio per garantire *tutela e protezione*.

Nel corso del colloquio con l’avvocato Mesiano sono emersi altri interessanti aspetti che costituiscono, in qualche modo, un rovesciamento di prospettiva rispetto ai termini *tutela e protezione*. La questione, in proposito, vede al centro delle riflessioni non più il soggetto fragile e bisognoso, per definizione, di essere protetto, ma il soggetto preposto a garantire e assicurare la

tutela e la protezione di cui i beneficiari della 06/2004 necessitano, ovvero l’amministratore di sostegno.

“Essere amministratore di sostegno non è per nulla facile; è un lavoro che non può essere svolto da solo, è necessaria una sinergia con i diversi enti preposti alle cure e al sostegno dei soggetti in difficoltà e di una collaborazione con le autorità; ed è questo che, purtroppo, manca.”

Nei casi che lo stesso avvocato ha definito “più semplici” (in riferimento ad anziani senza particolari patologie o a ragazzi disabili che hanno come amministratori di sostegno madri apprensive e amorevoli) l’amministratore di sostegno può tranquillamente essere individuato come soggetto in capo al quale grava la responsabilità di garantire tutta la tutela di cui il suo beneficiario necessita.

Ma in un caso come quello di Giuseppe, considerato anche dal Giudice come “caso limite”, le cose cambiano.

“Giuseppe ha una storia di vita e familiare ai limiti dell’assurdo. Soffre di schizofrenia, è dedito all’alcol, si è reso protagonista più volte dei reati più vari ed è stato più volte in carcere. Il padre e la madre sono morti e lui vive con altri quattro fratelli, tutti affetti da patologie invalidanti dal punto di vista neuro-psichiatrico. Giuseppe è instabile, alterna momenti di lucidità a momenti di grave pericolosità per sé e per gli altri. Io sono sola; ero solo quando ho dovuto fargli capire (e non credo nemmeno di esserci riuscita) che non voglio fargli del male, che voglio solo aiutarlo; ero sola tutte le volte che cercavo di fare piccoli gesti per volta, nel tentativo di instaurare un minimo di rapporto di fiducia reciproca; ero sola

quando voleva mettermi le mani addosso perché mi ha visto con i suoi soldi in mano.”

Ebbene, la domanda da porre, in questo caso è un'altra: cosa può fare un amministratore di sostegno in una situazione come questa per tutelare il suo “amministrato”, ma per tutelare anche se stesso?

“Spesso è l'amministratore ad avere bisogno non solo di sostegno da parte di servizi e istituzioni, ma di un vero e proprio sistema di tutela da eventuali rischi e pericoli cui può lui stesso incorrere.

Sarebbe auspicabile un intervento delle Forze dell'Ordine in casi come questo, predisporre un accompagnamento o un servizio di sorveglianza; si dovrebbe pensare a un ricovero forzato, ad un affidamento ai servizi, ma inutile elencarle gli enormi problemi del nostro territorio che impediscono una risposta risolutiva in tal senso.”

Sono scenari che fanno riflettere quelli emersi dalle storie di Giuseppe e Maria, e non solo; scenari diametralmente opposti, ma accomunati da una sola ma fondamentale necessità, rintracciabile in una collaborazione effettiva ed efficace tra:

- il Tribunale e l'ufficio del Giudice Tutelare;
- i comuni, le province e le regioni attraverso l'assessorato alle politiche sociali e all'assistenza;
- le aziende per i servizi sanitari attraverso i servizi di assistenza sociale e di salute mentale;
- il mondo delle associazioni;
- il mondo del volontariato;
- la cooperazione sociale;
- gli enti di formazione professionale;
- le Forze dell'Ordine.

5. Conclusioni.

L'amministrazione di sostegno è entrata a far parte del nostro ordinamento giuridico con la L. 9 gennaio 2004, n.6 ed è ben espressa, in tutta la sua rilevante portata, già nell'art. 1, che attribuisce a tale misura la “finalità 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 della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente.”

I principi che hanno sorretto la scelta legislativa sono innanzitutto di civiltà giuridica, ma trovano riferimento anche in scienze diverse da quella giuridica:

1. si è voluto salvaguardare la dignità e l'autostima del soggetto, poiché rimane intatta la capacità giuridica, anche se per il compimento di un singolo atto o di una serie di attività, il soggetto è sostituito o affiancato dall'amministratore;
2. si sono create misure di protezione flessibili, adatte a ciascuno nella sua individualità e nei suoi specifici bisogni; è per questo che dell'amministrazione di sostegno si è detto che “si può ritagliare sulla persona dell'incapace un intervento di protezione che lo assiste e lo affianca in quei settori in cui ciò è necessario”;
3. si è allargata la gamma di soggetti che possono usufruire della misura di protezione, poiché non solo i soggetti in condizione di abituale infermità potranno usufruirne, ma anche coloro che, affetti da una menomazione fisica o psichica, siano in tutto o in parte privi di autonomia nello svolgimento delle attività della vita quotidiana. Si pensi a coloro che non siano in grado di fronteggiare le difficoltà burocratiche per

l'attivazione di una posizione bancaria, di una posizione assicurativa per il personale domestico, di accettare l'eredità di un familiare, ecc. Anche soggetti che non possono definirsi abitualmente infermi di mente possono ottenere un sostegno, perché deboli nella mente per l'età, per perdita di consapevolezza a causa dell'uso di sostanze alcoliche o stupefacenti. Alcuni esempi possono spiegare meglio a cosa ci si riferisce: persone semplici che possono essere facilmente raggirate o truffate, persone che vivono abitualmente in condizioni di isolamento sociale, persone deboli o fragili psicologicamente che hanno bisogno di qualcuno vicino anche con una funzione terapeutica di aiuto a gestirsi, persone con disturbi di personalità o comportamenti disordinati, persone che hanno stili di vita fuori dalle norme della nostra società, ma che potrebbero essere reintegrate, si pensi ai barboni per disgrazie economiche-familiari, ecc;

4. nella scelta degli strumenti giuridici si può operare valutando quale di essi configuri "la minore limitazione possibile della capacità di agire" (art. 1, legge n.6), consentendo, ad esempio, di evitare un procedimento di interdizione, con i costi e le conseguenze emotive ad esso collegate, per una persona che, a causa del suo stato, non sia in grado di porre in essere attività per lui dannose, mentre con il sostegno di una buona rete parentale vedrebbe ugualmente riconosciuti i suoi diritti (la richiesta di un rimborso, o l'espletamento delle pratiche per il riconoscimento di una pensione, ecc.).

Possiamo, dunque, dire che il più grande merito della Legge 6/2004 è stato quello di aver reso protagonista l'uomo, con le sue debolezze, le sue inclinazioni, le sue aspirazioni, i suoi rifiuti, le sue

richieste e le sue esigenze; uomo che è andato, così, a sostituirsi alla vecchia protagonista della tutela di una volta: la patologia.

Altro merito della riforma è anche quello di aver addolcito il linguaggio: non si parla più di "invalido" o "handicappato" o "diversamente abile", ma di "persona priva in tutto o in parte di autonomia"; non si parla più nemmeno di "esame", ma di "audizione" del beneficiario; e si utilizzano i termini "protezione", "cura", "sostegno", "affiancamento" e non più quello di "limitazione".

La legge 06/2004 rappresenta, indubbiamente un'importante novità nel panorama degli strumenti apprestati dall'ordinamento a tutela delle persone in difficoltà.

Tale provvedimento costituisce una valida risposta alle richieste avanzate da più parti riguardo l'assistenza degli incapaci, una chiara manifestazione della mutua attenzione rivolta dal legislatore al valore umano della persona, nella sua essenza più profonda, che si manifesta più precisamente nella reinterpretazione del concetto di personalità morale del soggetto e delle condizioni della sua capacità di azione individuale e collettiva.

Dopo queste brevi note pare potersi affermare che l'amministrazione di sostegno rappresenti una risposta dell'ordinamento in relazione all'esigenza di aiutare e affiancare concretamente attraverso un sostegno giuridico le persone, che per una causa qualsiasi, si trovano ad essere svantaggiate. A questo scopo l'amministratore di sostegno deve comunicare con il disabile (anch'egli membro della famiglia umana) ed il suo mondo registrandone le aspettative, le propensioni, i cambiamenti. Tutto ciò può contribuire a tutelare

l'identità e la dignità del soggetto debole che non devono essere ritagliate su una realtà ristretta e diversa. Con questo istituto è possibile trovare un giusto equilibrio tra ciò che il beneficiario dell'amministrazione di sostegno desidera fare e ciò che si deve fare per il suo bene; in quest'ottica potrà essere mantenuta e promossa, se le condizioni psico-fisiche dell'interessato lo permettono, la sua autonomia e la sua libertà nelle scelte personali ed economiche, senza emarginarlo o escluderlo.

I principi informatori della legge in esame possono infatti riassumersi nella personalizzazione, nella proporzionalità e nella flessibilità della misura di protezione che ben si adattano alla disabilità, che è un concetto in evoluzione, è il risultato dell'interazione fra persone con menomazioni fisiche o psichiche e barriere (non solo architettoniche) che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione sociale.

Il nostro Codice civile, com'è noto, è prevalentemente diretto a regolare interessi di natura patrimoniale, ma oggi, anche grazie al contributo di questa riforma, una nuova attenzione viene dedicata alla persona e ai suoi bisogni esistenziali, e non solo al suo patrimonio da salvaguardare; la l. 6/2004, infatti, offre una tutela prevalentemente diretta agli interessi di natura personale-esistenziale del soggetto debole, come esige anche la legislazione sovranazionale. Ciò rappresenta un'adequata risposta all'esigenza, sempre più avvertita, di protezione delle persone impossibilitate a provvedere ai loro interessi; tali persone infatti, non possono essere abbandonate al loro destino (o al più alla solidarietà familiare), ma vanno tutelate attraverso una forma di

protezione flessibile *rectius*, attraverso una protezione personalizzata e non standardizzata - come invece avviene per gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione - la cui attuazione comporti una minor limitazione possibile della capacità di agire.

Si osserva che l'omessa attivazione dell'amministrazione di sostegno, come pure una cattiva gestione ad opera dell'amministratore, può recare, in capo alla persona disabile, un pregiudizio di natura patrimoniale, ma soprattutto un danno non patrimoniale che si identifica nella lesione di diritti fondamentali della persona, e nella mancata realizzazione della sua personalità. Nella ratio della legge in commento è insito il dovere di protezione nei confronti dei soggetti che da soli non ce la fanno, senza mortificare la persona creando o mantenendo distanze e disuguaglianze. Lo stato dell'arte registra, anche da parte della giurisprudenza di legittimità e di merito, un importante accoglimento dei ricorsi diretti ad istituire l'amministrazione di sostegno, sia per casi di grave infermità somato-psichica sia per situazioni di disagio meno importanti, considerando così le vecchie misure di protezione quali forme di tutela puramente residuale.

Da ultimo sia consentito rilevare la novità linguistica della l. 6/2004, che infatti adotta un linguaggio innovativo e diretto al pieno rispetto della persona fragile e vulnerabile: al riguardo si ricordano le locuzioni *minore limitazione possibile della capacità di agire della persona* (art. 1), *condizioni di vita personale e sociale del beneficiario* (art. 405), *esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario* (art. 408), *la piena tutela del beneficiario* (art. 413). Anche le nuove espressioni usate dal legislatore

rappresentano una chiave di lettura per meglio comprendere lo spirito della legge. Il disabile non viene pertanto presentato come persona incapace, come invece è riscontrabile per l'interdetto e per l'inabilitato, non c'è discriminazione. Il legislatore offre uno schema giuridico non dogmatico, ma vicino al bene-persona e in particolare alla dignità, che esige la massima tutela. La protezione deve scattare nel momento in cui essa sia utile o indispensabile alla persona malata/fragile, per proteggere la sua nicchia personale, la sua dignità, prevenire la vittimizzazione e assicurare l'uso esclusivo delle residuali risorse materiali per garantire a se stessa le cure necessarie, l'assistenza idonea e la migliore qualità di vita possibile in quel contesto e con quelle risorse.

L'attivazione della misura di protezione è idonea qualora la persona si trovi in una situazione di inadeguatezza gestionale – mancanza di autonomia nel compimento di una o più operazioni dell'esistenza quotidiana – e che in

questo non sia sufficientemente o per nulla supportata al di fuori, da figure e soggetti che, in forza di vincoli familiari, affettivi o istituzionali, vi sarebbero tenuti. L'applicazione di tale misura di protezione può quindi contribuire a restituire alle persone disabili quella dignità, quel rispetto e quell'indipendenza - compresa la libertà di fare le proprie scelte - che spesso non hanno; può assicurare loro la tutela e la salvaguardia di quei diritti che troppo spesso sono costretti a vedere calpestati e disconosciuti; può preservarli dall'incorrere in situazioni potenzialmente vittimizzanti, laddove il crimine e la violenza individuano come "vittime privilegiate" i soggetti più deboli; in altri termini può contribuire a lenire le piaghe della vita, assicurando loro una migliore qualità della vita, caratterizzata dal rispetto della dignità, dal riconoscimento dei bisogni, dall'inclusione nel tessuto sociale e da quel senso di protezione e sicurezza di cui tutti abbiamo "solo" bisogno, ma che nelle persone "fragili" diventa un grido disperato.

Anno	N. casi
2004	2
2005	2
2006	3
2007	11
2008	10
2009	10
2010	15
2011	48
2012	37
TOTALE	138

Tabella n. 1: *Dati sull'amministrazione di sostegno nel territorio vibonese*

Elementi emersi	Vibo Valentia	Bologna
Applicazione L. 6/2004	Ridotta	Elevata
Concezione della tutela	Ridotta	Ampia
Beneficiari dell'istituto	Prevalentemente disabili gravi/casi limite	Anziani non autosufficienti; tossicodipendenti; disabili con patologie gravi/lievi
Amministratori	Prevalentemente familiari	Familiari; operatori socio-assistenziali; professionisti (commercialisti, avvocati, medici, ...); volontari di associazioni/enti
Ruolo dei servizi socio-assistenziali/sanitari	Nulla	Elevato
Collaborazione tra enti	Scarso	Buono
Competenza/professionalità amministratori	Scarsa	Buona/elevata

Tabella n. 2: Sintesi dei dati raccolti a Vibo Valentia e Bologna

Anno	N. casi
2004	13
2005	27
2006	15
2007	28
2008	37
2009	84
2010	74
2011	151
2012	289
TOTALE	718

Tabella n. 3: Dati sull'amministrazione di sostegno nel territorio forlivese

Bibliografia.

- Balloni A., Bisi R., *Processi di vittimizzazione e reti di sostegno alle vittime*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- Bugetti M. N., "Commento all'art. 404 c.c.", in Sesta M. (a cura di), *Codice della Famiglia*, Giuffrè, Milano 2009.
- Cendon P., "Amministrazione di sostegno: analisi e prospettive", in Fondazione "Dopo di Noi" (a cura di), *Per esserti d'aiuto: una guida per conoscere la legge sull'amministrazione di sostegno, le fasi del procedimento ed alcune sue applicazioni a Bologna*, Bologna, 2006.
- Cendon P., *Un nuovo diritto per i malati di mente (e non solo)*, disponibile alla pagina: www.personaedanno.it
- Cendon P., Rossi R., *Amministrazione di sostegno: motivi ispiratori e applicazioni pratiche*, UTET Giuridica, Torino, 2008.
- ISTAT, *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, insicurezza dei cittadini*. Roma, Istituto Nazionale di Statistica, 1998, disponibile alla pagina: www.ristretti.it/areestudio/cultura/libri/istat_sicurezza.pdf
- Masoni R., "Amministrazione di sostegno e interdizione: dal diritto al dovere di sostegno?", in *Giurisprudenza di merito*, 2007.
- Pazè P. C., *L'amministrazione di sostegno*, disponibile alla pagina: www.altalex.com
- Sette R., Vezzadini S. (a cura di), "Quale sostegno per quali vittime?- Tavola rotonda

con Augusto Balloni, Gemma Marotta, Monica Raiteri, Raluca Simion, Emilio Viano”, in Balloni A., Bisi R. (a cura di), *Processi di vittimizzazione e reti di sostegno alle vittime*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

- Rossi R., “Slot machines et amministrazione di sostegno”, 25 novembre 2009, disponibile sul sito:
[http://www.personaedanno.it/amministratore-poteri-doveri/trib-varese-decr-25-novembre-](http://www.personaedanno.it/amministratore-poteri-doveri/trib-varese-decr-25-novembre-2009-g-t-buffone-slot-machines-e-amministrazione-di-sostegno-rita-rossi)

[2009-g-t-buffone-slot-machines-e-amministrazione-di-sostegno-rita-rossi](http://www.personaedanno.it/amministratore-poteri-doveri/trib-varese-decr-25-novembre-2009-g-t-buffone-slot-machines-e-amministrazione-di-sostegno-rita-rossi)

- Shklar J. N., *I volti dell'ingiustizia. Iniquità o cattiva sorte?* Feltrinelli, Milano, 2000.
- Venchiarutti A., *Amministrazione di sostegno, interdizione e inabilitazione dopo la L. 6/2004*, disponibile alla pagina:
www.altalex.com