

# Persona vulnerabile, soggetto capace. Riflessioni sull'amministrazione di sostegno nel contesto italiano ed europeo.

di Christian Crocetta

**Abstract:** “Vulnerable person, capable subject. Reflections on supporting administration in the Italian and European context” – After a first, brief semantic reconstruction of the concept of “capacity”, starting also from a resumption of the concept of capability of A. Sen and M.C. Nussbaum, this reflection questions the permanence, in the Italian legal system, of spaces of total incapacitation of the vulnerable subject. The proposal to abolish the interdiction and incapacitation, in order to strengthen the institution of the supporting administration, goes in this direction, also traced by some European references.

**Keywords:** Capacity; Vulnerability; Interdiction; Incapacitation; Supporting Administration.

## 1. Capacity, competence, capability: tre nozioni distinte di ‘capacità’?

La parola ‘capacità’ racchiude in sé significati differenti a seconda del contesto in cui la si inserisce: entro i confini di uso comune, ad esempio, la si può definire come «attitudine o abilità a fare qualcosa»<sup>1</sup>, ovvero anche come «idoneità, abilità, attitudine che una o più persone hanno di intendere o di fare qualche cosa, di svolgere una funzione, di riuscire nella realizzazione di un compito»<sup>2</sup>.

In ambito formativo, il Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF)<sup>3</sup> distingue i risultati dell'apprendimento individuando un livello di conoscenza (“sapere”), uno di abilità/capacità (“saper

---

<sup>1</sup> Cfr. Sabatini Coletti, *Dizionario della lingua italiana*, Milano, Rizzoli-Larousse, 2007.

<sup>2</sup> Dizionario Treccani, voce «Capacità», [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 2013. Cfr. S. Amato, *Capacità*, in F. D'Agostino, Agata C. Amato Mangiameli (eds), *Cento e una voce di teoria del diritto*, Torino, 2010, 24–26; A. Falzea, voce “Capacità: teoria generale”, in *Enc.dir.*, VI, Milano, 1960, 8 ss.; P. Stanzione, voce «Capacità. Diritto privato», in *Enc. Giur. Treccani*, V, Roma, 1998; P. Stanzione, *Capacità. Diritto privato*, in G. Autorino, P. Stanzione, *Diritto civile e situazioni esistenziali*, Torino, 1997; P. Rescigno, voce «Capacità giuridica», in *Dig.disc.priv.*, sez. civ., II, Torino, 1988, 209 ss.

<sup>3</sup> *European Qualifications Framework for lifelong learning*, Racc. 2008/C 111/01/CE. In merito a queste tre dimensioni, si rinvia ai Rapporti ‘Faure’ (1972) e ‘Cresson’ (1995) in E. Faure (a cura di), *Rapporto sulle strategie dell'educazione*, Roma, Armando, 1972; E. Cresson, *Insegnare ad apprendere. Verso la società conoscitiva*, Lussemburgo, Commissione Europea, 1995, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0590:FIN:IT:PDF>.

In aggiunta a queste tre dimensioni, è opportuno richiamare la competenza dell’“Imparare a vivere con gli altri” indicata dal ‘Rapporto Delors’ (1997), in J. Delors (a cura di), *Nell'educazione un tesoro*, Roma, Armando, 1997.

fare”) e uno di competenza (“saper essere”). Il Quadro EQF definisce la competenza come «comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale» in termini di responsabilità e autonomia. Conseguentemente, non appare semplice distinguere la competenza, senza riprendere nella definizione la capacità, visto che la nozione di competenza rimanda a un insieme di conoscenze e abilità che divengono una certa capacità di riflettere, di prendere decisioni, di agire<sup>4</sup>.

Diversa ancora è la nozione di ‘capacità’ (*capability*<sup>5</sup>) elaborata da Amartya Sen e rivista e completata da Martha C. Nussbaum.

Sen mette a fuoco le *capacità umane* definendole come ciò che le persone sono effettivamente in grado di fare e di essere<sup>6</sup>, le sue possibilità e libertà reali, le sue capacità di trasformare i suoi diritti (quelli che Sen chiama *entitlements*) e le sue risorse (*commodities*) in funzionamenti (*valuable functionings*). Infatti, «il concetto di ‘funzionamento’ [...] riflette le varie cose che una persona può considerare degne di fare o di essere»<sup>7</sup>: il funzionamento, quindi, «è un conseguimento, mentre una capacità è l’abilità di conseguire. I funzionamenti sono, in un certo senso, più direttamente collegati alle condizioni di vita, dal momento che essi costituiscono diversi aspetti delle condizioni di vita. Le capacità invece sono nozioni di libertà, nel senso positivo del termine: quali opportunità reali si hanno per quanto riguarda la vita che si può condurre»<sup>8</sup>.

Nel tempo, Sen aggiunge a questa nozione di *capability* ulteriori sfumature, che non sempre risultano chiare ad una prima lettura<sup>9</sup>: inizialmente distingueva,

<sup>4</sup> Nella lingua inglese, invece, il termine *capacity* indica l’abilità a eseguire un compito (“capacità mentale”, o “capacità naturalistica”), mentre il termine *competence* indica la capacità etica di un individuo. Nel contesto britannico, il termine *capacity* è associato anche alla nozione di “capacità legale”, ovvero capacità nella dimensione giuridica del soggetto di diritto, che invece viene attribuita alla *competence* dell’individuo nel contesto di matrice nordamericana. Per il contesto britannico, cfr. B.C. White, *Competence to consent*, Washington DC, 194; A.E. Buchanan, D.W. Bork, *Deciding for others. The ethics of decision making*, Cambridge, 1989; T. Beauchamps, J. Childress, *Principi di etica biomedica*, Firenze, 1999; B. Culver, C. Gert, *Philosophy in medicine. Conceptual and ethical issues in medicine and psychiatry*, New York, 1982; A. Latus, *Competence and capacity*, in *Psichiatria*, 12, 2002, 5 ss. Per il contesto nordamericano, cfr. W.H. Reid, *Competence to consent*, in *Journal of Psychiatric Practice*, 2001, 54 ss; G.A. van Norman, *Competence and informed consent: When is a patient not able to make medical decisions about medical therapy?*, in *ASA Professional Information*, 1999; M. Tunzi, *Can the patient decide? Evaluating patient capacity in practice*, in *American Family Physician*, 2001, 299 ss.; B. Brody, *Who has capacity?*, in *New England Journal of Medicine*, 2009, 180 ss.

<sup>5</sup> La parola *capability* non è molto amata da Sen, che la giudica poco attraente, per il suo suono tecnocratico, evocativo di stretteggia di una guerra nucleare, intenti a fregarsi le mani nel progettare piani di battaglia. Sul punto cfr. M.C. Nussbaum, A. Sen, *The quality of life*, Oxford, 1993, tradotto (parzialmente) in italiano nel capitolo *Capacità e benessere*, in A. Sen, *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Venezia, 1993, 91-132.

<sup>6</sup> A. Sen, *Elements of a Theory of Human Rights*, in *Philosophy and Public Affairs*, 4, 2004, 315-356. Cfr. A. Sen, *L’idea di giustizia*, Milano, 241. Sul punto cfr. S.F. Magni, *Etica delle capacità. La filosofia pratica di Sen e Nussbaum*, Bologna, 16-17; S. Zullo, *La dimensione normativa dei diritti sociali. Aspetti filosofico-giuridici*, Torino, 53.

<sup>7</sup> A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000, 79. Cfr. A. Sen, *Il tenore di vita*, cit., 95.

<sup>8</sup> A. Sen, *Il tenore di vita*, cit., 86-87.

<sup>9</sup> Cfr. F. Casazza, *Sviluppo e libertà in Amartya Sen. Provocazioni per la teologia morale*, Roma, 2007.

fra le *capabilities*, le «capacità primarie» (nozione successivamente abbandonata<sup>10</sup>), ovvero le «capacità che sono potenzialmente possibili di ulteriori dispiegamenti e migliori utilizzi, a partire dai settori fondamentali dell'esistenza»<sup>11</sup>; in un secondo tempo, distinse fra «capacità materiali» e «capacità» in senso stretto<sup>12</sup> e definì «capacità fondamentali» quelle caratteristiche essenziali dell'esistenza che vanno esaminate non in sé, ma nel contesto culturale di appartenenza<sup>13</sup>.

In Nussbaum, troviamo una distinzione fra diversi i tipi di capacità che permettono all'individuo di realizzare la condizione di vivere e agire bene<sup>14</sup>: una *capacità interna*, una *esterna* e una *fondamentale*.

L'autrice, richiamando il pensiero aristotelico in materia, concepisce la 'capacità interna' come i tratti di intelletto, carattere e corpo che è sviluppata in un soggetto in modo tale da metterlo «in condizione, quando si presentano le circostanze adatte, di scegliere e di agire bene»<sup>15</sup>. Si tratta di capacità maturata attraverso i sistemi educativi in cui la persona vive, motivo per cui «uno dei compiti primi e più essenziali del legislatore consiste nel mettere a disposizione dei consociati un sistema educativo adeguato»<sup>16</sup>, in grado di permettere l'istruzione per tutto l'arco della vita, anche da adulti<sup>17</sup>, e di aiutare la famiglia perché è da lei che deriva l'amore e la conoscenza intima<sup>18</sup> che aiuta lo sviluppo della personalità dell'individuo.

Tuttavia, anche se si possedessero le 'capacità interne', potrebbero mancare le condizioni per il loro esercizio: un individuo cioè potrebbe essere stato educato in modo tale da avere tutte le capacità interne a sua disposizione «e, allo stesso tempo, trovarsi in condizioni di vita che ostacolano, o addirittura impediscono del tutto, l'esercizio di alcune di esse»<sup>19</sup>. La preoccupazione, quindi, deve andare anche alle condizioni esterne in cui l'individuo si trova dopo che ha sviluppato quelle interne<sup>20</sup>, considerando che «alcune di queste condizioni esterne sono le stesse di quelle necessarie per lo sviluppo iniziale delle capacità individuali:

<sup>10</sup> M.C. Nussbaum, A. Sen, *The quality of life*, cit., 40-41

<sup>11</sup> F. Casazza, *Sviluppo e libertà in Amartya Sen*, cit., 155.

<sup>12</sup> Ad es. capacità materiale è l'essere ben nutrito, capacità in senso stretto può essere intesa il fatto d'essere soddisfatti del nutrimento ricevuto. Sul punto, cfr. A. Sen, *Il tenore di vita*, cit., 71-72; 114-115.

<sup>13</sup> A. Sen, *Scelta, benessere, equità*, Bologna, 2006, 356-359.

<sup>14</sup> M.C. Nussbaum, *Capacità personale e democrazia sociale*, Reggio Emilia, 59 ss. Cfr. *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, 2001; M.C. Nussbaum, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, 2002; M.C. Nussbaum, *Nuove frontiere della giustizia*, Bologna, 2007; M.C. Nussbaum, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna, 2014. C. Faralli, M.C. Nussbaum, *The new frontiers of justice*, in *Ratio Juris*, 2007, 145-161.

<sup>15</sup> Ivi, 59.

<sup>16</sup> Ivi, 60. Sul punto, l'autrice rinvia a: Aristotele, *Etica Nicomachea*, in Aristotele, *Etiche*, Torino, UTET, 1996, K 9, 1179b 31-35 e 1180a 14-15; Aristotele, *Politica*, in Aristotele, *Politica e costituzione di Atene*, Torino, UTET, 1992, 1, 1337a 11 ss.

<sup>17</sup> Cfr. M.C. Nussbaum, *Capacità personale e democrazia sociale*, cit., 61.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Ivi, 61-62.

<sup>20</sup> Ivi, 62.

sufficiente tempo libero, assenza di lavoro ripetitivo, stretti legami familiari, intime relazioni di amicizia, sufficiente nutrimento e adeguata cura del corpo»<sup>21</sup>.

Il secondo livello di capacità, quindi, mette a fuoco un soggetto che è capace non solo di sviluppare internamente l'attitudine a scegliere di compiere una determinata azione, in un determinato momento, ma anche che può concretamente compierla, date determinate condizioni esterne, che non gli impediranno quindi di realizzarla<sup>22</sup>. Il compito generale del legislatore, quindi, consisterà non solo nell'agevolare quelle forme di educazione che permettano lo sviluppo delle capacità interne, ma anche «nel creare e preservare le circostanze esterne in cui le capacità già formate possano essere esercitate»<sup>23</sup>.

A queste capacità se ne aggiunge, poi, una terza, che Nussbaum definisce *capacità fondamentale*, ovvero quella che – sommando le due precedenti – è tale da permettere all'individuo di «diventare in futuro pienamente capace di realizzarsi come essere umano»<sup>24</sup>. Ciò considerando, allora, «si può affermare che un ragazzo ha la medesima capacità generale di un adulto<sup>25</sup>, una persona miope è capace di vedere bene<sup>26</sup>, un embrione è capace di vedere e udire, una ghianda è capace di diventare una quercia e un bambino è capace di virtù etica»<sup>27</sup>.

Queste capacità, astrattamente presenti, in via potenziale, in ogni individuo, in realtà risentono della specifica situazione in cui l'individuo nasce, cresce, vive: «a ciascuna delle capacità funzionali indicate in termini astratti corrisponde un' indefinita pluralità di ipotizzabili specificazioni concrete nel pieno rispetto delle differenti situazioni e preferenze personali»<sup>28</sup>, ovvero quella che Nussbaum chiama l'«articolazione pluralistica»<sup>29</sup> delle capacità. Non solo, nel ragionare concretamente si deve anche tenere in considerazione il contesto concreto, le caratteristiche dei soggetti che agiscono, le situazioni storiche e sociali in cui sono inseriti<sup>30</sup>, quelle che Nussbaum chiama l'«articolazione locale»<sup>31</sup> delle capacità.

La nozione di *capability*, così intesa, riparte evidentemente dal punto in cui la dimensione normativa dei diritti umani si ferma<sup>32</sup>, per puntare a garantire «il minimo essenziale richiesto dal rispetto della dignità umana»<sup>33</sup>, un «minimo sociale fondamentale»<sup>34</sup>, progettato all'interno di «una sfera pubblica globale, nella quale tutti gli attori cooperino al fine di proteggere la dignità umana»<sup>35</sup>.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Ivi, 64.

<sup>23</sup> M.C. Nussbaum, *Capacità personale e democrazia sociale*, cit., 64

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Cfr. Aristotele, *De Anima*, B 5, 417b.

<sup>26</sup> Cfr. Aristotele, *Metafisica*, Δ 22.

<sup>27</sup> M.C. Nussbaum, *Capacità personale e democrazia sociale*, cit., 67.

<sup>28</sup> Ivi, 161.

<sup>29</sup> Ivi, 160.

<sup>30</sup> Ivi, 162 ss.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Cfr. M.C. Nussbaum, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, cit., 54.

<sup>33</sup> Ivi, 57.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> M.C. Nussbaum, *Nuove frontiere della giustizia*, cit., 2.

## 2. La nozione di ‘capacità’ in ambito giuridico

Rispetto al contesto giuridico, il termine ‘capacità’ rinvia, innanzitutto, a tre tipi di attitudine, che poi vedremo più ampiamente: attitudine (a) a essere titolare di diritti e doveri; (b) a esercitarli in prima persona ed esserne responsabile; (c) «a comprendere un atto determinato e i suoi effetti come anche una capacità di adattare il proprio comportamento secondo questa valutazione»<sup>36</sup>; ovvero a capire «le informazioni fornite, manipolare queste informazioni razionalmente e rendersi conto delle conseguenze dei suoi atti»<sup>37</sup>.

Il possesso di queste ‘capacità giuridiche’<sup>38</sup> «tocca l’essenza stessa dell’essere umano»<sup>39</sup>, la sua identità, in particolare quando si parla di persone che presentano una qualche forma di vulnerabilità<sup>40</sup>, in particolare se derivante da una disabilità, psichica, cognitiva o fisica.

Nel primo caso (a) facciamo riferimento a quella che nel contesto giuridico italiano definiamo ‘capacità giuridica’, con la quale si attua «l’ingresso dell’individuo nell’ordinamento giuridico» in quanto «attraverso tale articolo [art. 1 c.c.] l’uomo è accolto nel mondo del diritto nella sua totalità, fisica e psichica»<sup>41</sup> e «la semplice qualità umana [...] è sufficiente a rendere il soggetto portatore potenziale di tutti gli interessi tutelati dal sistema, nonché titolare di un insieme di diritti e di garanzie che si collegano immediatamente alla sua personalità»<sup>42</sup>.

La seconda tipologia di capacità (b) è la ‘capacità di agire’, ovvero di esercitare i propri diritti e doveri: si tratta di una tipologia di capacità ispirata ad un’idea di uomo titolare di diritti patrimoniali, derivata dal paradigma dell’«individualismo possessivo»<sup>43</sup>, in quel momento prevalente, e dalla visione

---

<sup>36</sup> D. Manai, *Le droit du patient adolescent en Suisse*, in B. Feuillet-Liger - R. Ida (a cura di), *Adolescent et acte médical, regards croisés. Approche internationale et pluridisciplinaire*, Bruxelles, 2011, 260.

<sup>37</sup> J.-B. Wasserfallen - F. Stiefel - S. Clarke - A. Crespo, *Appréciation de la capacité de discernement des patients: procédure d’aide à l’usage des médecins*, in *Bull. med. suisse*, 85, 2004, 1701, citato anche in O. Pelet, *Nul n’est censé ignorer... comment réagir lorsqu’un mineur s’oppose à des soins*, in *Rev. med. suisse*, 5, 2009, 539. Cfr. M. A. Piccinni, *Il consenso al trattamento medico del minore*, Padova, 2007.

<sup>38</sup> Si ricordi come in altri ordinamenti giuridici (es. francese e svizzero) il termine ‘capacità giuridiche’ rinvii, a differenza di quello italiano, non solo al primo livello di capacità riconosciuto a un soggetto dalla nascita, ma all’insieme dei due livelli di capacità, di godere (*capacité de jouissance*) e di esercitare (*capacité d’exercice*) i diritti riconosciuti a ogni soggetto di diritto.

<sup>39</sup> COE, Commissaire aux Droits de l’Homme, *A qui appartient-il de décider? Le droit à la capacité juridique des personnes ayant des déficiences intellectuelles et psychosociales*, 2012, [rm.coe.int/a-qui-appartient-il-de-decider-le-droit-a-la-capacite-juridique-des-pe/16807bb14d\\_12](http://rm.coe.int/a-qui-appartient-il-de-decider-le-droit-a-la-capacite-juridique-des-pe/16807bb14d_12).

<sup>40</sup> Cfr. G. Zanetti, *Filosofia della vulnerabilità*, Roma, 2019; O. Giolo, B. Pastore, *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Roma, 2018; M.G. Bernardini, *Il soggetto vulnerabile. Status e prospettive di una categoria (giuridicamente) controversa*, in *Rivista di filosofia del diritto, Journal of Legal Philosophy*, 2017, 2, 365-384; R. Chenal, *La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Ars Interpretandi*, 2018, 2, 35-56; Th. Casadei (ed), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, 2012.

<sup>41</sup> P. Stanzione, *Capacità e minore età nella problematica della persona umana*, Napoli, 1975, 81.

<sup>42</sup> A. Falzea, voce «Capacità (teoria gen.)», in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960, 12.

<sup>43</sup> L. Lombardi Vallauri, *Corso di filosofia del diritto*, Padova, 1982, 312

astratta di soggetto di diritto concepito in modo «quanto più possibile “unico” e indifferenziato»<sup>44</sup>. In quest’ottica, la *ratio* di questa capacità è comprensibile: garantire certezza e stabilità nelle relazioni patrimoniali che coinvolgono più soggetti, perché permette di presumere, in modo assoluto, che a quell’età ogni individuo abbia completato quel processo di crescita e maturazione che gli permettono di compiere le attività che hanno un’influenza sul proprio regime patrimoniale in modo consapevole e responsabile.

Così intesa, tuttavia, la capacità è intesa come un’abilità di decidere di carattere generale, che il soggetto possiede se è in grado di assumere decisioni rispetto a una certa categoria di atti, in un’ipotetica, astratta e generale situazione temporale, ambientale e relazionale. Si tratta, allora, di una nozione di capacità ‘in astratto’, una «nozione artefatta di capacità»<sup>45</sup>, delimitata da una sorta di ‘criterio-soglia’, al raggiungimento del quale si definisce uno spartiacque divisorio fra soggetti capaci e incapaci.

Questa concezione si contrappone evidentemente a quella prospettiva che, al contrario, crede che un soggetto sarà capace per il compito *x* se possiederà le attitudini e abilità richieste per eseguire un determinato compito, in una data e concreta situazione<sup>46</sup>.

È una “capacità in contesto”, da valutare nel singolo caso concreto e che richiama la terza tipologia di capacità cui abbiamo fatto riferimento, ovvero (c) la ‘capacità di discernimento’. Una capacità relativa all’attitudine di una persona di capire, riflettere, valutare, agire in una situazione concreta<sup>47</sup>, che è stata inserita nel nostro ordinamento giuridico con la riforma del diritto di filiazione (ex legge 219/2012 e d.lgs. 154/2013) in merito al diritto del figlio di essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano (recuperando quanto previsto nell’art. 12 CRC) e, da ultimo, ritrovabile anche nella legge 219/2017, al cui art. 3 il legislatore ha previsto il diritto alla valorizzazione delle ‘capacità di comprensione e di decisione’ in capo al minore e all’incapace<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> I. Fanlo Cortés, *Bambini e diritti*, cit., 28. Cfr. S. Amato, *Il soggetto e il soggetto di diritto*, Torino, 1990, 48 ss.; G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1976, 37.

<sup>45</sup> E. Salvaterra, *Autodeterminazione e consenso nell’incapacità e capacità non complete*, cit., 357.

<sup>46</sup> Cfr. A.E. Buchanan, D.W. Bork, *Deciding for others. The ethics of decision making*, cit.; B. Culver, C. Gert, *Philosophy in medicine. Conceptual and ethical issues in medicine and psychiatry*, cit.; P.S. Appelbaum, T. Grisso, *Assessing patient’s capacities to consent to treatment*, in *New England Journal of Medicine*, 1988, 1635 ss.

<sup>47</sup> Nella dottrina italiana le prime riflessioni in materia di capacità di discernimento risalgono sicuramente a P. Stanzone, *Capacità e minore età nella problematica della persona umana*, Napoli, Jovene, 1975. Cfr. P. Stanzone, *Diritti fondamentali dei minori e potestà dei genitori*, in *Rivista di diritto civile*, 1980, 455 ss.. Id., *Interesse del minore e statuto dei suoi diritti*, in *Fam. dir.*, 1994, 378 ss.; Id., *Persona minore di età e salute, diritto all’autodeterminazione, responsabilità genitoriale*, in *Comparazione e diritto civile*, 2013.

<sup>48</sup> Si consenta il rinvio a C. Crocetta, *Fondamento dialogico, agency e partecipazione del minore d’età nel consenso informato: una critica alla Legge 219/2017*, in *Comparazione e diritto civile*, 2, 2019, 231-273, spec. 259-262.

### 3. La permanenza (dopo la legge 6/2004) di una vulnerabilità ‘incapacitata’

Una concezione statica come quella di ‘capacità d’agire’ implica che il soggetto adulto o possiede l’abilità a compiere responsabilmente gli atti che gli sono attribuiti o riconosciuti, oppure può essere reso incapace, con la conseguente necessità di nominare un sostituto che intervenga al posto suo, o accanto a lui, nell’espressione di quella volontà che rende al terzo, che con lui si relaziona, di essere sicuro della validità dell’atto che stanno insieme realizzando.

Nell’ordinamento giuridico italiano, tuttavia, questa forma di *substitute decision making*<sup>49</sup> è ritrovabile nei due istituti dell’interdizione e dell’inabilitazione.

L’interdizione costituisce la forma di protezione più severa e invasiva in assoluto, in quanto comporta l’incapacità legale assoluta, nata in un’ottica di tutela del patrimonio, più che di cura della persona vulnerabile.

In base al vigente art. 414 c.c. i soggetti che si trovino in condizione di abituale infermità di mente: una situazione che li rende, secondo l’impostazione seguita dal legislatore (in una logica “di classe”, come richiamato in precedenza), incapaci di provvedere ai propri interessi e, conseguentemente, bisognosi di una “tutela totale”<sup>50</sup>.

Perché possa essere applicata la misura dell’interdizione, l’infermità di mente del soggetto deve essere attuale ed abituale, ovvero manifestarsi da lungo tempo al punto da essere divenuta condizione usuale. Non si parla di gravità di questa infermità, che tuttavia può essere dedotta *a contrariis* dall’art. 415 c.c. in materia di inabilitazione.

Prima della riforma del 2004, l’interdetto perdeva totalmente la propria capacità di agire ed era impossibilitato a compiere tutti gli atti di ordinaria e di straordinaria amministrazione: questo comportava una totale limitazione delle sue capacità giuridiche e, di fatto, la sua esclusione dalla società, non essendo previsto alcuna precisazione nelle disposizioni codicistiche nemmeno per atti di tipo gratuito o di vita quotidiana. Questi effetti drastici sono stati mitigati con l’avvento della legge 6/2004 e con la conseguente modifica dell’art. 427 c.c.: l’attuale versione della norma, infatti, prevede che il giudice possa stabilire, nella sentenza d’interdizione o in successivi provvedimenti, che la persona interdetta sia autorizzata a compiere alcuni atti di ordinaria amministrazione senza l’intervento del tutore o con la sua sola assistenza, mantenendo un minimo riconoscimento di capacità d’agire in capo all’interdetto, seppure si tratti di un’autonomia residuale, circoscritta e marginale.

Anche l’inabilitazione, il secondo istituto tradizionale di intervento per la protezione delle persone in qualche forma di vulnerabilità, è una forma di garanzia che presenta analogie procedurali con l’interdizione ma vi differisce in

---

<sup>49</sup> Cfr. M.G. Bernardini, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari di filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016, 225-236.

<sup>50</sup> Cfr. M.O. Attisano et al., *Tutela ed amministrazione di sostegno*, Padova, 2012. A. Venchiarutti, *La protezione civilistica dell’incapace*, Milano, 1995; M.F. Giorgianni, *La flessibilità dell’amministrazione di sostegno*, in *Riv. Notariato*, fasc.2, 2013, 466 ss.; G. Buffone, *L’istituto dell’amministrazione di sostegno*, in *Giurisprudenza di merito*, fasc.11, 2013, 2376 ss..

modo sostanziale in relazione agli effetti che provoca sull'inabilitato, risultando meno ablativa e incapacitante nei confronti del soggetto destinatario del provvedimento.

In base all'art. 415 c.c., infatti, l'inabilitazione può essere disposta per i soggetti colpiti da infermità mentale, le cui condizioni non siano talmente gravi da richiedere la misura dell'interdizione, e per coloro che espongono se stessi o le loro famiglie a gravi pregiudizi economici a causa di prodigalità<sup>51</sup> o abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti, nonché per i sordomuti o per i ciechi dalla nascita che non abbiano ricevuto una sufficiente educazione<sup>52</sup>.

Nemmeno per l'inabilitazione il riferimento all'infermità di mente corrisponde ad una malattia precisa e tipizzata, ma in un'alterazione abituale ed attuale delle facoltà mentali, intellettive e volitive. Si tratta di condizione che, in questo caso, riduce solo parzialmente le capacità della persona di prendersi cura dei propri interessi.

L'art. 415 c.c., utilizzando un'espressione non più così usuale, nel linguaggio corrente, si riferisce alle forme di prodigalità, ovvero alle varie sfumature di incapacità del soggetto di aver coscienza del valore del denaro posseduto e di saper gestire le disponibilità economiche proprie o familiari (risparmi, guadagni, stipendio mensile, ecc.). L'art. 415 c.c., infine, rivolge la possibilità di provvedere a una sentenza di inabilitazione anche per coloro che abusano di sostanze alcoliche o stupefacenti: si ritiene che, in questo caso, tali forme di dipendenza debbano essere abituali, profonde e consolidate, tanto da aver ormai alterato la condizione di equilibrio psichico e la sfera volitiva della persona: nella condizione di dipendenza, però, si dovrebbe ormai far rientrare anche le altre forme di dipendenza, ormai consolidate anche nella letteratura psicologica (es. 'ludopatia', ovvero la dipendenza da gioco d'azzardo).

La norma prevede, infine, coloro che presentano una forma di sordità o cecità dalla nascita, che siano concomitanti all'assenza di un'educazione sufficiente e tale da permettere al soggetto di riuscire a provvedere in modo autonomo e indipendente a se stesso.

La persona inabilitata è sottoposta ad una parziale limitazione della sua capacità di agire (si parla, perciò, di incapacità d'agire *relativa*): può compiere da sola, infatti, gli atti di "ordinaria amministrazione" (atti implicanti una quantità di capitali di modesta entità o comunque atti in cui relativi alle rendite), mentre per gli atti di "straordinaria amministrazione" (atti implicanti una quantità di capitali rilevante e ingente, relativi alla disponibilità del proprio patrimonio), necessita del consenso del curatore e dell'autorizzazione del giudice.

Con la legge 6/2004 il legislatore è intervenuto, pur con un certo ritardo rispetto ad altri paesi europei e dopo un ventennale dibattito dottrinale, modificando l'interdizione e l'inabilitazione quali forme di tutele totali o parziali

---

<sup>51</sup> A. Bulgarelli, *Prodigalità: inabilitazione o amministrazione di sostegno?*, in *Giust. Civ.*, fasc.9, 2008, 2038 ss.

<sup>52</sup> Cfr. F. Garlisi, *L'amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica*, Milano, 2012.

del soggetto vulnerabile e introducendo nell'ordinamento giuridico italiano l'amministrazione di sostegno<sup>53</sup>.

Si tratta di una forma di garanzia che si basa su una visione nuova, più di promozione della capacità che di protezione incapacitante<sup>54</sup>: l'amministrazione di sostegno, infatti, non priva il soggetto che ne è beneficiario della sua capacità di agire, ma intende sostenerlo in quegli atti che non potrebbe compiere autonomamente, con un'ottica che appare sempre complementare e mai totalmente surrogatoria.

L'art. 404 c.c., infatti, prevede che «la persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova *nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi*, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio». Non vi è alcun riferimento, qui, a tipologie di impedimento in presenza delle quali scatterebbe una presunzione di incompetenza, e quindi una dichiarazione di incapacità. Si parla di 'impossibilità', anche temporanea, a provvedere (potremmo aggiungere: 'da soli') ai propri interessi, che suggerisce ('può essere assistita') la nomina di un soggetto che possa supportare il beneficiario dell'amministrazione di sostegno nelle attività che vengono specificamente indicate nella nomina dell'amministratore (modello *supported decision making*<sup>55</sup>).

L'amministrazione di sostegno appare, quindi, come un istituto maggiormente flessibile e agile, che può assumere potenzialmente contorni differenti, di fronte allo specifico bisogno e alla concreta necessità di sostegno del beneficiario. Un istituto di protezione e di supporto, finalizzato al riconoscimento della persona e al maggiore rispetto della sua dignità, nonché all'esigenza di evitare che essa non sia «violata da strumenti troppo invasivi»<sup>56</sup>, in quanto «è valore da garantire e preservare, anche se il soggetto non ne abbia consapevolezza»<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> M. Di Marzio, *Forme moderne di tutela per i disabili - in campo l'Amministratore di sostegno*, in *Deg Dir. e Giust.*, fasc.16, 2006, 24 ss.; R. Masoni, *Amministrazione di sostegno ed interdizione; dal diritto al dovere di sostegno?*, in *Giur. Merito*, fasc.1, 2007, 38 ss.; A. Venchiarutti, *Il discrimen tra amministrazione di sostegno e interdizione: dopo la corte costituzionale si pronuncia la corte di cassazione*, in *Dir. Famiglia*, fasc.1, 2007, 127 ss.; C. Valle, *L'amministrazione di sostegno nella prassi giurisprudenziale*, in *Giur. Merito*, fasc.9, 2007, 2182 ss.; M. Nardelli, *L'amministratore di sostegno tra incerti conflitti e possibili soluzioni*, in *Giur. Merito*, fasc.1, 2008, 46 ss.; C. D'Orta, *Amministrazione di sostegno e tutela della persona*, in *Comparazione e diritto civile*, 2010, 1-22; C. Faralli, *Cos'è l'amministratore di sostegno*, in *Buone notizie*, n. 5, 2009.

<sup>54</sup> P. Rescigno, *Le categorie civilistiche*, in *Le fonti e i soggetti*, Milano, 2009, vol. I, 202, rileva come l'amministrazione di sostegno abbia determinato il «superamento della rigorosa contrapposizione tra soggetti pienamente capaci e soggetti privi di tale qualità», così da assicurare, in un'ottica di uguaglianza sostanziale, «la possibilità di accedere in concreto alle varie situazioni garantite dal diritto» (p. 207). Cfr. P. Stanzone, *Costituzione, diritto civile e soggetti deboli*, in *Fam. e dir.*, 2009, 3, 313.

<sup>55</sup> Ivi, 229-242.

<sup>56</sup> Cass. 13584/2006; Cass. 24494/2006; Cass. 25366/2006.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

#### 4. Uno sguardo ‘europeo’ sulle forme di sostegno alla vulnerabilità

Uno sguardo comparatistico ed extranazionale può aiutare in prospettiva *de iure condendo*, per valutare soluzioni alternative o riflettere ulteriormente sulle dimensioni connesse alla normativa vigente: il metodo comparatistico, infatti, come sosteneva Marc Ancel, «può dare una visione completa, non frammentata, del fenomeno giuridico»<sup>58</sup> che si va analizzando.

Pur brevemente, ma va certamente osservato il tema del sostegno giuridico del soggetto vulnerabile a partire dalle indicazioni che provengono dal piano europeo, in particolare dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), e si può prendere come spunto la soluzione adottata, in materia di curatela, nell'ordinamento civilistico svizzero.

##### 4.1 Il piano europeo e la preferenza per una vulnerabilità ‘da supportare’

Nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU, 1950) non è ritrovabile direttamente un riferimento alle ‘capacità giuridiche’, in particolare di un soggetto vulnerabile, se non in modo indiretto, a partire dal rispetto della vita privata, in riferimento ai quali si discute intorno ai provvedimenti che è corretto o meno prendere a tutela o a limitazione della persona che presenti una qualche forma di disabilità, fisica o mentale.

Basandosi sul principio che privare un individuo della sua ‘capacità legale’ (‘di agire’, nel nostro ordinamento) costituisce una grave ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita privata (art. 8 CEDU), la Corte EDU ha stabilito che l'esistenza di un disturbo mentale, anche se grave, non può, da solo, giustificare una dichiarazione di incapacità, totale o parziale.

Nella causa *Chtoukaturov c. Russia*<sup>59</sup>, il ricorrente era afflitto da schizofrenia e considerato violento, «antisociale» ed incapace di capire le sue azioni. Tuttavia, non precisando quali azioni il ricorrente fosse incapace di comprendere, l'incapacità è stata giudicata contraria all'art. 8 CEDU. In un'altra causa (*Salontaji-Drobnjak c. Serbia*<sup>60</sup>) la Corte EDU ha sancito che le eventuali e legittime restrizioni alla capacità legale definite dal diritto nazionale, devono essere “proporzionate”, per rispettare la CEDU, e un provvedimento che porti all'incapacità totale del soggetto non risponde a questo criterio. Ancora più interessante è la causa *Stanev c. Bulgaria*<sup>61</sup>, nella quale la Corte EDU ha avuto modo di precisare la sua posizione in merito ai provvedimenti di incapacità parziale, che erano oggetto del caso sottoposto. Il caso riguardava, infatti, un uomo sotto “tutela parziale” (nell'attuale ordinamento italiano diremmo “inabilitazione”) che era in grado di compiere atti ordinari della vita quotidiana e aveva accesso ad una parte delle sue risorse, ma non poteva ricorrere in modo autonomo al giudice competente per contestare la dichiarazione di incapacità e la detenzione in un istituto psichiatrico che ne era seguita. Egli sosteneva che il suo

<sup>58</sup> M. Ancel, *Utilité et Méthodes du droit comparé*, Neuchâtel, 1971.

<sup>59</sup> *Chtoukaturov c. Russie*, Ricorso n. 44009/05, 27 marzo 2008, § 90 e 93-95.

<sup>60</sup> *Salontaji-Drobnjak c. Serbie*, Ricorso n. 36500/05, 13 ottobre 2009, § 144.

<sup>61</sup> *Stanev c. Bulgarie*, Ricorso n. 36760/06, 17 gennaio 2012, § 244 e 250-252.

vincolo sotto tutela non era adeguato alle sue esigenze individuali, ma generava un certo numero di restrizioni imposte automaticamente a tutte le persone sottoposte a tale regime. Insieme all'obbligo di vivere in un'istituzione, questo in pratica gli aveva impedito di partecipare alla vita in comunità e di sviluppare relazioni personali.

In questa occasione, la Corte non solo ha constatato che le condizioni nell'istituzione in cui il ricorrente era stato costretto a vivere costituivano un trattamento degradante, in violazione dell'art. 3 CEDU, ma anche ha affermato che la privazione della libertà personale del ricorrente fosse irregolare, come anche l'impossibilità di poter ricorrere a un giudice in merito al suo ricovero coatto e al ripristino della sua capacità legale.

La Corte EDU, purtroppo, si è trovata a più riprese costretta a intervenire sulle eccessive limitazioni alla capacità d'agire di un soggetto, in quanto «il sistema europeo dei diritti dell'uomo non ha ancora pienamente integrato il cambiamento di paradigma previsto dalla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità (CRPD, 2006)»<sup>62</sup>, ovvero il paradigma della vulnerabilità<sup>63</sup>. In base all'art. 12 CRPD, infatti, le persone con ogni tipologia di disabilità, compresa quella mentale, hanno diritto al pieno riconoscimento della loro personalità e delle loro 'capacità giuridiche' (art. 12, commi 1 e 2) e devono essere messe nelle condizioni, da parte della legislazione statale, di poterle esercitare concretamente (comma 3).

Rispetto al piano dell'Unione Europea, pur non esistendo delle norme specifiche sulla capacità, si può recuperare comunque quanto già detto rispetto alla CEDU, visto l'art. 6, comma 3, del Trattato sull'Unione europea, che stabilisce che «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Tuttavia, il tema della vulnerabilità è sicuramente rinvenibile nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000), che ha previsto nel Capo III in materia di 'uguaglianza' due disposizioni, una relativa alle persone anziane e una a quelle con disabilità. In particolare, l'art. 25, sui 'diritti degli anziani', prevede che l'UE riconosca e rispetti «il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale». Mentre l'art. 26 ('Inserimento dei disabili') prevede che l'UE riconosca e rispetti «il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità»<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> COE, Commissaire aux Droits de l'Homme, *A qui appartient-il de décider? Le droit à la capacité juridique des personnes ayant des déficiences intellectuelles et psychosociales*, cit., 32 (trad. mia).

<sup>63</sup> Su questo aspetto, cfr. M.G. Bernardini, *Disabilità, giustizia, diritto*, cit., 223-224.

<sup>64</sup> Cfr. G. Vettori, *I principi comunitari del diritto europeo dalla Cedu al Trattato di Lisbona*, in *Persona e Mercato*, 2010, 1, 20 ss.; F. D. Busnelli, *La faticosa evoluzione dei principi europei tra scienza e giurisprudenza nell'incessante dialogo con i diritti nazionali*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 3, 296 ss.

Il piano normativo e giurisprudenziale europeo nonché l'efficacia, anche nel nostro sistema giuridico, dei principi contenuti nella CRPD, in particolare nel richiamato art. 12, legittimano la discussione che si intende attivare nuovamente in Senato intorno all'abolizione definitiva delle 'tutele incapacitanti' dell'interdizione e dell'inabilitazione e al potenziamento di forme di tutela di cura e supporto come quella dell'amministrazione di sostegno.

#### 4.2 Un esempio in chiave comparatistica: le forme di 'curatela' nell'ordinamento svizzero

Con ciò non si intende certamente affermare che non vi sia bisogno di una forma di sostegno per una persona che non sia in grado, autonomamente, di compiere atti giuridicamente validi: la differenza fra le diverse, possibili tipologie di intervento sta nel grado di eteronomia o supplenza della volontà<sup>65</sup> o, viceversa, di coinvolgimento, di partecipazione, di ascolto, che si intende realizzare (là dove, fin dove e per come possibile) nei confronti del soggetto cosciente, non pienamente cosciente o incosciente, ovvero, con una terminologia che rimanda alla categoria giuridica della capacità, della persona capace o meno di discernimento.

Un esempio utile, in prospettiva comparatistica, può essere offerto dal sistema di curatele elaborato dal legislatore svizzero che, attraverso differenti sfumature, interviene in modo progressivamente più incisivo nelle diverse dimensioni esistenziali in cui una persona vulnerabile può avere necessità di supporto esterno<sup>66</sup>.

Nella legislazione svizzera ritroviamo, in effetti, quattro generi di curatela<sup>67</sup>: (a) una *curatelle d'accompagnement*<sup>68</sup> (art. 393 CCsvi); (b) una curatela di rappresentanza (artt. 394-395 CCsvi); (c) una curatela di cooperazione (art. 396) e (d) una curatela generale (art. 398). A queste si può affiancare anche una quinta forma di sostegno derivante dalla combinazione delle prime tre modalità di curatela (combinazione di curatele, art. 397 CCsvi).

La prima tipologia di curatela viene realizzata «se la persona bisognosa di aiuto necessita di un sostegno per provvedere a determinati affari» (art. 393, comma 1) e «non limita l'esercizio dei diritti civili dell'interessato» (art. 393, comma 2). Una versione sicuramente più vincolante per la persona supportata è la curatela di rappresentanza, che è ipotizzata invece «se la persona bisognosa di aiuto non può provvedere a determinati affari e deve pertanto essere

<sup>65</sup> «Un soggetto incosciente, o non pienamente cosciente (nel senso specificato) avrà bisogno di una qualche forma di integrazione eteronoma o di supplenza della propria volontà per compiere atti giuridicamente validi», in F. Macioce, *Coscienza*, in in F. D'Agostino, Agata C. Amato Mangiameli (eds), *Cento e una voce di filosofia dal diritto*, Torino, 2013, 80.

<sup>66</sup> Cfr. O. Guillod, *Droit des personnes, Lesabrégés*, Bâle, 2018; H. Deschenaux, P.H. Steinauer, *Personnes physiques et tutelle*, Berne, 2001; A. Leuba, M. Stettler, A. Büchler, C. Häfeli, *Protection de l'adulte*, Berne, 2013; P. Meier, *Droit de la protection de l'adulte*, Zürich, 2016.

<sup>67</sup> Cfr. Artt. 393-398 del Codice civile svizzero, [www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19070042/202001010000/210.pdf](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19070042/202001010000/210.pdf)

<sup>68</sup> La traduzione ufficiale italiana del Codice civile svizzero parla, in questo caso, di 'amministrazione di sostegno': [www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19070042/202001010000/210.pdf](http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19070042/202001010000/210.pdf).

rappresentata» (art. 394, comma 1). Questa tipologia di curatela non limita automaticamente l'esercizio dei diritti civili, quindi non incide sulla capacità di agire del soggetto, ma può accadere che l'autorità di protezione degli adulti possa limitare l'esercizio dei diritti civili dell'interessato (art. 394, comma 2) e, in ogni caso, anche allorquando non fossero posti limiti al suo esercizio dei diritti civili, egli è obbligato dagli atti del curatore che questi compisse a suo nome e nel suo specifico interesse (art. 394, comma 3).

La terza tipologia di curatela, quella di cooperazione, «è istituita se occorre che il curatore acconsenta a determinati atti della persona bisognosa d'aiuto, per proteggerla» (art. 396, comma 1) e, in questa ipotesi, l'esercizio dei diritti civili dell'interessato risulta necessariamente limitato *ex lege*, proprio per le caratteristiche costitutive di questa forma di intervento e sostegno (art. 396, comma 2).

Per arrivare a una privazione totale dell'esercizio dei diritti civili si ha nel momento in cui si è di fronte a una persona con un particolare bisogno d'aiuto, segnatamente a causa di durevole incapacità di discernimento» (art. 398, comma 1, CCsvi). Come indicato dal successivo comma 2. «la curatela generale comprende tutto quanto concerne la cura della persona e degli interessi patrimoniali e le relazioni giuridiche» e «l'interessato è privato per legge dell'esercizio dei diritti civili» (comma 3).

Solo in questo caso, quindi, si arriva a una forma di incapacità di esercizio dei diritti civili, ovvero di 'incapacità di agire' (art. 17 CCsvi)<sup>69</sup>, perché nelle altre sfumature di curatela il soggetto, se capace di discernimento, può agire in autonomia e/o con il sostegno del curatore, con una limitazione dell'esercizio dei diritti civili, previsto dal giudice oppure dalla normativa, che non consiste comunque in una privazione totale della capacità di agire.

## **5. Verso l'abolizione di interdizione e inabilitazione e il rafforzamento dell'amministrazione di sostegno?**

Il cammino di riforma che ha portato alla legge 6/2004 non era il frutto di un'improvvisa comparsata di principi eteronomi che il legislatore aveva mutuato acriticamente e importato da altri ordinamenti giuridici<sup>70</sup>. Al contrario, prendendo certamente spunto dalle discussioni emergenti anche in altri contesti, si inseriva in un dibattito dottrinale innescato dalla riforma dell'assistenza psichiatrica e dalle riflessioni successive alla legge 180/1978, «irrinunciabile conquista della nostra civiltà giuridica, che, al di là delle critiche giustificate ad essa talvolta mosse, ha proposto un nuovo modo di intendere la patologia psichiatrica, reinserendo i malati di mente nel loro ambiente e liberandoli dai manicomi, nei quali la persona perdeva i rapporti con il resto del mondo»<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Art. 17 CC (Svizzera) – Incapacità di agire: «Le persone incapaci di discernimento, i minorenni e le persone sotto curatela generale non hanno l'esercizio dei diritti civili».

<sup>70</sup> Cfr. G. Ferrando, G. Visintini (a cura di), *Follia e diritto*, Torino, 2003.

<sup>71</sup> C. Tagliaferri, *L'amministrazione di sostegno*, Piacenza, 2008, 21.

Era, quindi, sulla scia delle importanti novità introdotte dalla suddetta legge che si era cominciato a pensare ad una nuova forma di protezione per la persona vulnerabile e a discutere sui confini che tale forma di intervento di supporto avrebbe dovuto avere.

Nei resoconti tracciati da Paolo Cendon in merito al Convegno “Un altro diritto per il malato di mente” (1986)<sup>72</sup>, si trova traccia delle reazioni restie al cambiamento di parte della dottrina più tradizionalista, a fronte delle sollecitazioni emergenti da parte di studiosi che si trovavano a confrontarsi, in concreto, con le problematiche oggetto dei provvedimenti di tutela esistenti in quel momento, dei quali si vedeva la limitatezza, a specchio delle contraddizioni che erano emerse in merito agli interventi fino a quel momento realizzati in campo medico. Emergeva la necessità, infatti, di una figura idonea a rispondere ai bisogni di protezione e contestuale valorizzazione di tutte le persone in situazione di vulnerabilità, e non solo di quelle affette da disagio psichico o dalle altre forme di difficoltà esistenziale previste nell’interdizione e nell’inabilitazione.

La c.d. “bozza Cendon”, che aveva costituito la base del progetto di legge istitutivo dell’amministrazione di sostegno, «censurava la mancanza, all’interno del nostro ordinamento, di una misura di protezione che comportasse una ridotta compromissione dei diritti e del raggio di azione del disabile e che offrisse strumenti di assistenza e sostituzione per colmare i soli momenti di inerzia ed inettitudine dello stesso»<sup>73</sup>. Inoltre «evidenziava il grande vuoto normativo dell’ordinamento italiano che con i soli istituti dell’interdizione e dell’inabilitazione [...] non era in grado di fornire un regime di protezione globale della persona. Proponeva quindi un sistema di tutela che non trascurasse le esigenze di libertà ed autodeterminazione del disabile, con rispetto della dignità dell’individuo»<sup>74</sup>.

Infatti, i principi cui poi si è ispirata la legge 6/2004 riguardavano la possibilità, anche per le persone non completamente autonome nella gestione della loro vita, di poter vedere riconosciuta la loro dignità personale e la loro partecipazione alla vita sociale, essendo finalizzata a trovare il giusto equilibrio tra le opposte esigenze di libertà e di protezione della persona, di promozione delle capacità e di tutela del beneficiario.

Fino all’introduzione della figura dell’amministrazione di sostegno, in effetti, alcune figure in fragilità esistenziale non potevano usufruire di alcuna forma di tutela specifica per far fronte alle situazioni di vulnerabilità e non autosufficienza in cui versavano<sup>75</sup> e venivano di fatto escluse delle situazioni di

<sup>72</sup> Cfr. P. Cendon, *Un altro diritto per il malato di mente. Esperienze e soggetti della trasformazione*, Napoli, 1988.

<sup>73</sup> F. Garlisi, *L’amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica*, cit., 41.

<sup>74</sup> Ivi, 42.

<sup>75</sup> Ivi, 161. Cfr. M. Cocuccio, *L’amministrazione di sostegno come strumento prioritario di protezione e “progetto di sostegno” della persona con disabilità*, in *Dir. Famiglia*, fasc.0, 2010, 1113 ss.; E. Serrao, *Persone con disabilità e vecchie discriminazioni: nuovi strumenti di protezione dall’amministrazione di sostegno*, in *Giur. Merito*, fasc.6, 2010, 1523 ss.; G. Buffone, *La protezione giuridica dell’adulto incapace: l’anziano e l’amministrazione di sostegno*, in *Giur. Merito*, fasc.12, 2011, 2907 ss.; A. Cordiano, *L’esercizio delle situazioni esistenziali del beneficiario dell’amministrazione di sostegno*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, fasc.4, 2011, 1911 ss.

temporanea impossibilità della persona ad adempiere ai propri interessi, che non sono «solo gli affari d'indole economica, ma anche tutti gli altri atti della vita civile, afferenti alla cura della persona e all'adempimento dei doveri familiari, pubblici e privati»<sup>76</sup>.

Nella legislatura in corso è stato nuovamente riproposto<sup>77</sup> un disegno di legge (S1480) che intende abrogare l'interdizione e l'inabilitazione, con revoca di quelle in corso e trasformazione in amministrazione di sostegno, la quale viene modificata e rafforzata per divenire l'unica forma di tutela e promozione della persona vulnerabile.

Una riforma, come già quella tentata nella precedente legislatura, con cui si intende realizzare, perciò, il definitivo passaggio da un sistema di tutela passiva, sostitutiva, totalmente o parzialmente incapacitante della persona vulnerabile, ad un sistema di tutela attiva, di supporto e sostegno, che persegua la piena realizzazione della dignità della persona umana e lo sviluppo delle sue capacità; che crei le condizioni per la minore limitazione possibile dei suoi diritti e della sua capacità di agire; che possieda una forma plastica che le permetta di riadattarsi alle varie situazioni cui può essere applicata; che ponga sempre al centro il miglior interesse della persona vulnerabile e, così, cerchi di agevolare, supportare o mantenere la sua reale e concreta inclusione sociale.

Christian Crocetta  
Istituto Universitario Salesiano di Venezia  
(sede aggregata FSE/UPS di Roma)  
[c.crocetta@iusve.it](mailto:c.crocetta@iusve.it)

---

<sup>76</sup> G. Bonilini, A. Chizzini, *L'amministrazione di sostegno*, Padova, 2007, 89.

<sup>77</sup> [www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLPRES/0/1132540/index.html](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLPRES/0/1132540/index.html). Sul precedente pdl 1985/2014 (XVII legislatura), cfr. P. Cendon, *Rafforzamento dell'amministrazione di sostegno e abrogazione dell'interdizione e dell'inabilitazione*, Vicalvi (FR), 2014; R. Masoni, *Un decennio di amministrazione di sostegno: nuove esigenze, nuove risposte*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, fasc.3, 2014, 1127 ss.; D.M.E. Bonomo, *Amministrazione di sostegno. Prassi e criticità*, Milano, 2015; T. Montecchiari, *Il diritto di autodeterminazione dei soggetti deboli*, Roma, 2015; F. Takanen, *Amministrazione di sostegno, interdizione ed inabilitazione. Dottrina e giurisprudenza*, Milano, 2019.