

VOLUME 8 – NUMBER 2 – DECEMBER 2015 – ISSN: 2035 – 3871

# RATIO SOCIOLOGICA

JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES:  
THEORY AND APPLICATIONS

Editors

Antonio Maturo and Ezio Sciarra

UNIVERSITY “G. D’ANNUNZIO”, CHIETI-PESCARA

**Editors**

Antonio Maturo and Ezio Sciarra

**Direttore Responsabile**

Gabriele Di Francesco

**Comitato Editoriale**

Gabriele Di Francesco, Vincenzo Corsi, Stefano Pasotti,  
Sabrina Speranza, Francesco Ferzetti

**Segreteria di Redazione**

Valentina Savini

Autorizzazione del Tribunale di Chieti n. 4/2009 del 13 luglio 2009  
ISSN 2035-3871

I contributi presentati a «Ratio Sociologica» sono valutati in forma anonima  
da studiosi competenti per la specifica disciplina (blind peer review)

Publisher

Copyright © 2008 – All right reserved  
Università degli Studi “G. d’Annunzio”, Chieti-Pescara

Volume stampato nel giugno 2016  
Dipartimento di Economia Aziendale  
Università degli Studi “G. d’Annunzio”, Chieti-Pescara  
Tel. +3908713556664  
Email: [ratiosociologica@gmail.com](mailto:ratiosociologica@gmail.com)

## **L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano**

Vincenzo Corsi\*

**Sunto:** In questo lavoro si descrive il nuovo istituto introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dalla legge 9 gennaio 2004 n. 6. L'obiettivo di questa legge è di proteggere le persone prive di autonomia psicologica o fisica nell'espletamento delle attività della vita quotidiana. Il legislatore ha creato la figura dell'amministratore di sostegno per la tutela delle persone in condizioni di marginalità sociale.

Il saggio ricostruisce gli elementi caratterizzanti la nuova figura giuridica. L'amministrazione di sostegno nasce dal riconoscimento della necessità di introdurre nell'ordinamento giuridico italiano una migliore tutela delle persone in condizione di fragilità sociale.

**Abstract:** In this study we describe a new institution introduced in the Italian legal system by Law n. 6, 9<sup>th</sup> January 2004. The aim of this law is to protect people deprived of psychological or physical autonomy in their everyday lives. The law created a new professional figure of support for people on the margins of society.

This article outlines the elements characterising the new legal role. This position results from the recognition of the necessity to introduce into the Italian legal system better support for people in fragile social conditions.

**Parole chiave:** Amministratore di sostegno – Sistema di welfare – Servizi sociali.

---

\* Professore Associato di Sociologia generale, Università degli Studi "G. d'Annunzio" Chieti-Pescara.

## V. Corsi, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

### 1. Il contesto socio-culturale

Il lavoro tratta della figura dell'amministratore di sostegno, introdotta nell'ordinamento giuridico italiano dalla legge 9 gennaio 2004 n. 6, quale istituto di tutela delle persone prive di autonomia nell'espletamento di funzioni della vita quotidiana. La legge 6/2004 istituisce questa figura e modifica alcuni articoli del codice civile relativi alla materia dell'interdizione e dell'inabilitazione. L'intervento del legislatore è diretto a creare una diversa figura di tutela delle persone in condizioni di marginalità sociale differente dalle situazioni di interdizione o inabilitazione; i precedenti istituti si definiscono in funzione di situazioni di diversa gravità di un individuo infermo di mente nell'esercizio della propria autonomia e sono diretti a limitarne la capacità di agire.

Nell'ordinamento giuridico italiano la capacità di agire è definita come l'attitudine o l'idoneità di una persona, fisica o giuridica, a compiere le attività che determinano l'esercizio, l'acquisto o la modifica di propri diritti o obblighi. La legge riconosce normalmente questa capacità alla persona fisica al compimento del diciottesimo anno di età e distingue tra persone fisiche legalmente capaci e legalmente incapaci di agire. Sono in quest'ultima posizione il maggiore di età o il minore emancipato che versano in una condizione di abituale infermità di mente che li rende incapaci di provvedere ai propri interessi. In queste situazioni il codice civile prevede come istituto di tutela l'interdizione; nei casi in cui il maggiore di età si trova in una condizione di infermità di mente non talmente grave da procedere con l'interdizione si applica l'istituto dell'inabilitazione. L'interdizione è la forma più grave di intervento sulla persona ed è prevista per le condizioni in cui l'infermità è tale da procedere con una tutela giuridica che priva la persona della capacità giuridica di agire dichiarandola incapace di compiere validamente ogni atto di natura patrimoniale.

La legge che istituisce la figura dell'amministratore di sostegno si pone in modo più flessibile, rispetto ai precedenti istituti, nella tutela della persona prestando attenzione all'individuo, alla sua identità e libertà di scelta. Riconosce la necessità di adottare una logica

*Ratio Sociologica, volume 8, n. 2, 2015, pp. 5-20*

procedurale diretta a garantire i diritti di chi versa in condizione di fragilità sociale contemperando gli interessi patrimoniali con l'autonomia e l'identità della persona. L'istituto si pone in modo funzionale alle vecchie e nuove marginalità con risposte coordinate con i valori del sistema di welfare italiano. Il processo parte da lontano con le riforme sociali degli anni settanta del Novecento a iniziare dalla legge 180/1978 «che ha liberato i malati di mente dai manicomi, reinserendoli nel loro ambiente di vita» e ha abrogato «l'art. 420 del Cod. Civ., che sanciva l'automatismo tra ricovero in manicomio e l'interdizione» [Tagliaferri 2010: 5].

La riforma del 2004 si colloca in un ambito più ampio di mutamento della società italiana e apre a un diverso utilizzo dei precedenti istituti. Il legislatore ha inteso rispondere ai bisogni socio-assistenziali in modo coordinato con le esigenze di integrazione sociale e di tutela degli individui. Il merito della legge 6/2004, scrive Tagliaferri, è 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» [ivi: 3]. Rispetto ai precedenti istituti la riforma ha il merito di averne «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 (in linea con il termine 'persona disabile' ufficializzato dall'OMS nel 2001 e ripreso dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 30.3.2007, firmata da 82 Paesi e ratificata dall'Italia con la l. 3 marzo 2009, n. 18); non si parla più nemmeno di esame ma di audizione del beneficiario e si utilizzano i termini 'protezione', 'sostegno' o 'cura' e non più quello di 'limitazione'» [ivi: 3-4].

La legge 6/2004 apporta contributi innovativi che investono il sistema del welfare nelle forme e nelle espressioni della tutela e dell'assistenza di tutte quelle persone che, per differenti ragioni, si trovano in una condizione di temporanea o permanente difficoltà nelle azioni di vita quotidiana. La legge apre a interventi di sussidiarietà orizzontale al cui centro sono posti l'individuo, la famiglia, le diverse formazioni sociali, in un rapporto di assistenza guidato dall'idea della

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

prossimità e dell'autonomia secondo il principio della minore limitazione possibile della capacità di agire delle persone da tutelare.

Nella scelta dell'amministratore di sostegno può esprimere la propria opzione anche l'interessato dal provvedimento [art. 408], a conferma dell'attenzione per la volontà della persona su questioni che riguardano diritti patrimoniali e personali; art. 407 comma 2: «Il giudice tutelare deve sentire personalmente la persona cui il provvedimento si riferisce recandosi, ove occorra, nel luogo in cui questa si trova e deve tener conto, compatibilmente con gli interessi e le esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle richieste di questa». In mancanza della designazione dell'amministratore di sostegno da parte dell'interessato o in presenza di gravi motivi, la legge prevede che, con decreto motivato, sia il giudice tutelare a procedere alla designazione, prestando attenzione agli interessi e alle esigenze della persona da tutelare.

Le figure da preferire nella nomina dell'amministratore di sostegno sono indicate dalla legge nei soggetti di prossimità: «il coniuge che non sia separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella, il parente entro il quarto grado ovvero il soggetto designato dal genitore superstite con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata» [art. 408 comma 1]. È compito del giudice tutelare la valutazione delle situazioni concrete e a lui compete la decisione anche con riguardo alla designazione di un'altra persona idonea ad assumere l'incarico; per tale via l'istituto si apre agli attori del Terzo settore nelle forme ed espressioni di coordinamento con i servizi socio-assistenziali del territorio. Scrive Cendon: «Amministratore di sostegno sarà di regola un familiare, salvo che una disponibilità del genere manchi, oppure salvo che il GT ritenga opportuno (per qualsiasi motivo) appoggiarsi su altre persone: amici, conoscenti, figure del volontariato, avvocati disponibili all'ufficio, e così via» [Cendon 2008: 51].

L'amministrazione di sostegno si colloca nel quadro di riforma del titolo XII del libro primo del codice civile: Legge 9 gennaio 2004, n. 6. La riforma va interpretata come il punto di avvio di un sistema di protezione sociale da garantire attraverso una pluralità di strumenti di welfare entro cui l'amministrazione di sostegno si inserisce con una

specificità che deriva dalla sua collocazione nell'ambito degli istituti giuridici previsti dal codice civile per le persone che versano in condizioni di ridotta autonomia e debolezza sociale. La parte tecnico-giuridica relativa all'applicazione della misura è centrale. L'istituto, poiché si muove nell'ambito del delicato tema dei diritti della persona, necessita a volte di interventi coordinati con i servizi socio-sanitari o socio-assistenziali. In questa logica i servizi territoriali possono ricoprire un ruolo importante nella formazione e nell'orientamento all'amministrazione di sostegno. Il servizio sociale può anche avviare la procedura come prevede l'art. 406 comma 2 del codice civile: «I responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e 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'articolo 407 o a fornire comunque notizia al pubblico ministero». Gli operatori dei servizi pubblici e privati che hanno in cura o in carico la persona non possono però ricoprire la funzione di amministratore di sostegno [Gioncada: 250] secondo un criterio di precauzione e garanzia della migliore tutela possibile della persona in condizione di fragilità sociale.

## **2. La riforma del titolo XII libro primo del codice civile**

L'istituto dell'amministrazione di sostegno, come abbiamo precisato nel precedente paragrafo, tutela le persone impossibilitate ad occuparsi delle proprie necessità e dei propri interessi personali o patrimoniali per diversi motivi che vanno dall'infermità psichica alle menomazioni fisiche. L'articolo 404 del codice civile dispone che la persona che, per un'infermità, una menomazione fisica o psichica, si trova impossibilitata, anche parziale o temporanea, a provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare.

I destinatari di questo istituto giuridico sono le «persone che accusano nella loro sfera *deficit*, più o meno profondi, di ordine relazionale/organizzativo: quelle che sono portatrici cioè di disagi –

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

sul piano fisico, psichico, sensoriale, anagrafico, etc. – tali da rendere arduo per essi lo svolgimento di una o più attività importanti, di carattere personale o patrimoniale, o suscettibili di ostacolare comunque l'esercizio di questo o quel diritto soggettivo» (Cendon 2008, 13). L'amministratore di sostegno può essere proposto per le persone con infermità di mente, disabilità grave, deficit di tipo sensoriale o patologie fisiche che compromettono la capacità di provvedere alle proprie esigenze in modo autonomo; può essere proposto per le persone psichicamente fragili o le persone anziane che presentano una riduzione dell'indipendenza, per quelle prive di una rete familiare di supporto, per le persone bersaglio di raggiri e truffe da parte di terzi, per i soggetti tossicodipendenti, interdetti, inabilitati o minori d'età per i quali il decreto acquista efficacia al compimento del diciottesimo anno.

L'istituto dell'amministrazione di sostegno entra nell'ordinamento giuridico italiano con la legge 9 gennaio 2004 n. 6, "Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizione e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali".

L'art. 1 definisce le finalità della norma: «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'art. 3 dispone che:

«1. Nel titolo XII del libro primo del codice civile, è premesso il seguente capo:

“Capo I. – Dell'amministrazione di sostegno.

Art. 404. – (*Amministrazione di sostegno*). – 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».



[...]

L'art. 3 introduce nel codice civile l'istituto, normato poi da nuovi articoli che si aggiungono o modificano quelli che regolano gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione. La novità è sostanziale per le caratteristiche dell'istituto e per il modo in cui incide nell'applicazione dei precedenti istituti. Scrive a questo riguardo Bonilini: «Non è di poco conto, che non solo sia stata sostituita l'originaria intestazione del richiamato Titolo XII, ma sia anche scomparsa, dall'originaria intitolazione del Capo II del medesimo titolo, la menzione dell'infermità di mente, del tutto congruamente, del resto, alla scelta di farvi fronte non più, e non soltanto, con l'interdizione e l'inabilitazione, ma, appunto, con l'amministratore di sostegno» [Bonilini: 11].

La legge 6/2004 individua nell'amministrazione di sostegno una forma giuridicamente importante di tutela dei diritti delle persone; l'istituto si muove nella logica del rispetto della volontà di chi è interessato da una fragilità sociale che ne riduce la capacità di agire. L'amministrazione di sostegno si muove con forme applicative potenzialmente più attente ai diritti della persona che si trova, anche solo temporaneamente, priva di autonomia nell'espletamento delle funzioni di vita quotidiana. L'istituzione della figura dell'amministrazione di sostegno incide anche sui casi di applicazione degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione.

A questo riguardo Polo scrive: «L'art. 4 riunisce (e assegna un titolo a) un secondo gruppo di norme; “Della interdizione, della inabilitazione e della incapacità di naturale” e sostituisce il titolo del vecchio art. 414 c.c. che, pur continuando a conservare il vecchio numero e la vecchia collocazione, oggi si presenta radicalmente innovato sul piano concettuale grazie all'uso del verbo “possono”.

La disciplina, infatti, obbligava il giudice all'azione interdittiva; quando questi veniva a conoscenza di persone incapaci a provvedere, in tutto o in parte, ai propri interessi, doveva necessariamente emanare una sentenza di interdizione o di inabilitazione.

La possibilità del giudice di interdire è, oggi, sottoposta alla verifica dell'effettiva possibilità di non riuscire a tutelare in altro modo la persona con disabilità. Bisogna chiedersi: l'amministrazione

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

di sostegno è già stata sperimentata? Ha fallito? Quali ambiti non erano sufficientemente tutelati? L'abituale infermità di mente del soggetto, che lo rende realmente incapace di provvedere ai propri interessi, è affrontabile solo con lo strumento dell'interdizione? [...]» [Polo 2009: 64-65].

La riflessione teorica, gli interventi sociali e giuridici si spostano sui concetti di tutela, intervento di sostegno e adeguata protezione da garantire alla persona temporaneamente o permanentemente incapace di provvedere ai propri interessi.

L'art. 4 della legge 6/2004 dispone che:

«1. Nel titolo XII del libro primo del codice civile, prima dell'articolo 414 sono inserite le seguenti parole:

«Capo II. – Della interdizione, della inabilitazione e della incapacità naturale».

2. L'articolo 414 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 414. – (Persone che possono essere interdette). – Il maggiore di età e il minore emancipato, i quali si trovano in condizioni di abituale infermità di mente che li rende incapaci di provvedere ai propri interessi, sono interdetti quando ciò è necessario per assicurare la loro adeguata protezione».

L'art. 415 del codice civile dispone:

«*Persone che possono essere inabilite.* – Il maggiore di età infermo di mente, lo stato del quale non è talmente grave da far luogo all'interdizione, può essere inabilitato.

Possono anche essere inabilitati coloro che, per prodigalità o per abuso abituale di bevande alcoliche o di stupefacenti, espongono sé e la loro famiglia a gravi pregiudizi economici.

Possono infine essere inabilitati il sordomuto e il cieco dalla nascita o dalla prima infanzia, se non hanno ricevuto un'educazione sufficiente, salva l'applicazione dell'art. 414 quando risulta che essi sono del tutto incapaci di provvedere ai propri interessi».

La persona si pone in una situazione di fragilità quando agisce in modo sistematico in condizioni di prodigalità, di abuso di bevande alcoliche o di stupefacenti o a seguito di disturbi del comportamento

*Ratio Sociologica, volume 8, n. 2, 2015, pp. 5-20*

«quali la predisposizione al gioco compulsivo, alcune forme di bulimia e anoressia, o la presenza di disabilità sensoriali quali la cecità e il sordomutismo, se riducono la base esperienziale di un individuo senza comprometterne la consapevolezza.

Le persone inabilite possono continuare a compiere tutti gli atti di ordinaria amministrazione: possono disporre dei propri beni con un testamento; possono, con l'assistenza del curatore, riscuotere capitali sotto la condizione di un idoneo impiego; possono stare in giudizio come attore e come convenuti; possono continuare anche l'esercizio di imprese commerciali» [Polo: 66].

L'amministrazione di sostegno si muove invece verso la maggiore tutela possibile dell'identità della persona; raggiunge gli stessi risultati di protezione giuridica dell'inabilitazione, ma con attenzione alla libertà di scelta dell'individuo interessato dal provvedimento. In una logica di inclusione sociale entrano nell'ambito della tutela dell'amministrazione di sostegno gli anziani e i disabili, gli alcolisti e i tossicodipendenti, le persone detenute e i malati terminali. La nomina dell'amministratore di sostegno compete al giudice tutelare.

L'amministratore di sostegno si muove nell'interesse della persona tutelata senza limitarne la libertà e la capacità di agire, che sono conservate nei limiti e nei vincoli posti dal decreto di nomina del giudice tutelare. È proprio in questo aspetto applicativo che l'istituto si pone in modo discontinuo rispetto all'interdizione e all'inabilitazione, che sono istituti più restringenti della sfera dell'autonomia e della libertà personale. Per queste ragioni l'amministrazione di sostegno è un istituto innovativo; pone al centro la cura, la protezione dell'autonomia e la libertà personale dell'individuo oggetto del provvedimento, guardando a interventi personalizzati e aprendo alla possibilità di coinvolgere una pluralità di figure sociali che possono assolvere tale funzione fino al sistema del volontariato, come prevede l'art. 408 del codice civile.

«Art. 408. – (*Scelta dell'amministratore di sostegno*). – La scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario. L'amministratore di sostegno può essere designato dallo stesso interessato, in previsione della propria eventuale futura incapacità,

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata. In mancanza, ovvero in presenza di gravi motivi, il giudice tutelare può designare con decreto motivato un amministratore di sostegno diverso. Nella scelta, il giudice tutelare preferisce, ove possibile, il coniuge che non sia separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella, il parente entro il quarto grado ovvero il soggetto designato dal genitore superstite con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata.

Le designazioni di cui al primo comma possono essere revocate dall'autore con le stesse forme.

Non possono ricoprire le funzioni di amministratore di sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario.

Il giudice tutelare, quando ne ravvisa l'opportunità, e nel caso di designazione dell'interessato quando ricorrano gravi motivi, può chiamare all'incarico di amministratore di sostegno anche altra persona idonea, ovvero uno dei soggetti di cui al titolo II al cui legale rappresentante ovvero alla persona che questi ha facoltà di delegare con atto depositato presso l'ufficio del giudice tutelare, competono tutti i doveri e tutte le facoltà previste nel presente capo».

L'attenzione si sposta anche alla rete dei servizi cui la legge riconosce la possibilità di intervenire nella richiesta della nomina dell'amministratore di sostegno.

Art. 406 codice civile comma 2, come modificato dall'art. 3 della legge 6/2004 «I responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e 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'articolo 407 o a fornirne comunque notizia al pubblico ministero».

Da questi aspetti si rileva, rispetto agli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, un'estensione dei soggetti che possono essere interessati dalla tutela giuridica offerta dall'amministrazione di sostegno e un ampliamento delle figure che possono ricoprire il ruolo

*Ratio Sociologica, volume 8, n. 2, 2015, pp. 5-20*

di amministratore di sostegno, prevedendo anche il coinvolgimento dei servizi socio-assistenziali del welfare.

### **3. Nuove forme di tutela della persona**

L'istituzione dell'amministratore di sostegno, con la modifica dei precedenti istituti contenuti nel Titolo XII del codice civile contestualmente realizzata con la legge 6/2004, ha consentito al legislatore di riformare il sistema di protezione delle persone in condizione di fragilità sociale, in linea con le richieste e i cambiamenti sociali e culturali della società italiana, con l'emergere di nuove esigenze e bisogni di tutela individuale e collettiva, di garanzia dei diritti di integrazione sociale delle persone in temporanea o permanente impossibilità di agire nel proprio interesse. L'istituto interviene sulle forme di assistenza sociale delle persone che, per diverse ragioni, si trovano in condizioni di disagio fisico, psichico o esistenziale, fornendo uno strumento atto ad affiancare le persone in difficoltà e, ovviamente, la famiglia interessata da tali problemi e su cui spesso ruota il sistema della tutela sociale.

Scrivono Cendon: «Ciò che emerge dalla riforma del 2004 – l'amministratore di sostegno – è un modello inedito di procuratore/vicario; soggetto chiamato non già a sostituire al 100% la persona con *deficit* di autonomia, bensì ad accompagnarla nel compimento di questo o quell'atto (patrimoniale, non patrimoniale, sanitario): talvolta a supportarla nell'effettuazione di non più di un'operazione – ad es. l'accettazione di un'eredità, un accordo col fisco, il pagamento o la riscossione di una cambiale, un intervento chirurgico» [Cendon 2008: 1]. La misura giuridica dell'amministrazione di sostegno si inserisce così nell'ambito delle diverse forme di disabilità, di marginalità sociale e, più in generale, di tutte le espressioni di ridotta autonomia personale che impediscono ad un individuo di assolvere alle funzioni della vita quotidiana. Scrivono Pajer: «Anziani o diversamente abili, ma anche alcolisti, tossicodipendenti, carcerati, malati terminali, potranno ottenere, anche in previsione della propria eventuale futura incapacità, che il Giudice

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

tutelare nomini una persona che abbia cura della sua persona e del suo patrimonio» [Pajer 2005: 155].

Scrive Tagliaferri: «Con l'istituto in esame, lo Stato italiano ha varato un **progetto si sostegno esistenziale**, nell'ambito del quale le problematiche di tipo patrimoniale, pur rilevanti, non rappresentano l'unico aspetto possibile della vicenda umana, essendo invece altrettanto importanti la cura e l'assistenza alla persona» [Tagliaferri 2010: 9]. A questo punto si apre la riflessione sulle nuove e vecchie marginalità sociali, alcune delle quali si pongono in modo funzionale a essere assistite dall'amministratore di sostegno. Le nuove marginalità sociali possono presentarsi in termini di invecchiamento della popolazione. La modifica della struttura per età della popolazione presente sul territorio a volte si accompagna all'aumento dei casi di persone anziane con difficoltà fisiche e psichiche. Nel caso dell'invecchiamento demografico si registrano richieste di assistenza per l'aumento delle situazioni di fragilità sociale.

Benché siano attivi i servizi territoriali dedicati a questa fascia della popolazione, si riscontrano situazioni in cui l'intervento individualizzato si deve accompagnare a forme di assistenza personalizzate anche sul piano patrimoniale con implicazioni di cura e sostegno della persona, funzionali al ricorso alla figura dell'amministratore di sostegno. «Il sostegno maggiore, nei problemi della terza e quarta età, è ancora garantito soprattutto dalle reti informali, figli, familiari vicini. E senza un sistema di interventi integrati, fondato sulla conoscenza approfondita delle esigenze delle persone anziane, le loro difficoltà "fisiologiche", rischiano di diventare di fatto motivo di esclusione sociale» [Bartolomei 2010: 341]. In queste situazioni l'istituto dell'amministrazione di sostegno può operare in modo proficuo e coordinato con i servizi socio-assistenziali del territorio, rispondendo alle esigenze della persona in difficoltà anche in modo funzionale ai bisogni di sostegno della famiglia.

L'invecchiamento è una delle condizioni che possono associarsi a forme multiple di disabilità. Il fenomeno della non-autosufficienza, soprattutto in età senile e le disabilità fisiche e psichiche sono aspetti dei nuovi bisogni e marginalità sociali di questi ultimi decenni. Scrive

*Ratio Sociologica, volume 8, n. 2, 2015, pp. 5-20*

Dal Pra Ponticelli: «Le persone con disabilità ammontano a circa 4,8% della popolazione nazionale superiore ai 6 anni, percentuale che aumenta con l'aumentare dell'età» [Dal Pra Ponticelli 2010: 45]. Il dato, disaggregato in funzione delle tipologie di disabilità, vede una serie di situazioni che vanno «dalla costrizione a letto o su sedia a rotella alla difficoltà di svolgere le normali funzioni della vita quotidiana, alla difficoltà di movimento, alle difficoltà sensoriali» [*ibidem*].

Nei diversi casi di ridotta autonomia della persona spesso troviamo in prima linea la famiglia quale soggetto chiamato in modo sussidiario o esclusivo a dare aiuto a chi è in difficoltà. Scrive Dal Pra Ponticelli: «La famiglia rappresenta il supporto essenziale delle persone con disabilità. Anche tenendo presente la diversità di composizione delle famiglie attuali, nell'11% delle famiglie è presente un membro disabile; tuttavia esiste anche un certo numero di persone disabili, sia giovani che anziane, che vive solo (28%)» [*Ibidem*]. Le trasformazioni della struttura e delle funzioni delle famiglie non ne hanno intaccato il ruolo assistenziale; anche in questi casi l'istituto dell'amministrazione di sostegno gioca un ruolo importante; ci sono poi altre condizioni di marginalità sociale che determinano situazioni in cui è utile intervenire con tale forma di sostegno come, ad esempio, nella dipendenza da sostanze psicotrope o nei comportamenti compulsivi legati al gioco d'azzardo. L'istituto dell'amministrazione di sostegno può inserirsi in queste situazioni come ulteriore e specifica misura di tutela della persona in temporanea dipendenza, da coordinare con gli altri strumenti di intervento funzionali al percorso progettuale di cura e di assistenza.

Le finalità della legge 6/2004, come più volte indicato, riguardano pertanto la tutela della persona nelle diverse situazioni di fragilità sociale. L'art. 1, scrive Tagliaferri, in cui tali finalità sono indicate «è stato definito da Cass. 12 giugno 2006, n. 13584 '**la stella polare**' che orienta l'interprete nell'applicazione della legge 6/2004. Se volgiamo poi lo sguardo all'art. 2 della legge, vediamo che rileva nuovamente il concetto della privazione dell'autonomia, a prescindere da cause di natura psicologica: infatti, l'articolo intitola la rubrica del titolo XII del libro primo del codice civile 'Delle misure di protezione delle

## V. Corsi, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

persone prive in tutto o in parte di autonomia'. Allora, più in generale, si potrà senz'altro affermare che presupposto dell'applicazione dell'amministratore di sostegno è una inadeguatezza gestionale, con riferimento al compimento di una o più (se non tutte quante le) operazioni della vita quotidiana, dovuta a cause di natura psichica, fisica, sensoriale, relazionale, anagrafica, logistica, etno-culturale» [Tagliaferri 2010: 8].

A questo punto i problemi che si aprono riguardano i casi di applicazione della misura che, fermandosi alla sola patologia, rappresentano «un ambito molto esteso di beneficiari, che si espande fino a ricomprendervi i depressi, ma se l'orizzonte viene allargato ai 'senza autonomia' (artt. 1 e 2 legge 6/2004), allora l'area di applicabilità si estenderà ulteriormente, fino, per esempio, ad abbracciare i carcerati (che non siano stati condannati alla pena accessoria dell'interdizione legale) o gli immigrati appena arrivati nel nostro Paese e, dunque, spaesati e con difficoltà di adattamento, anche linguistico» [ivi: 8-9].

## 4. Conclusioni

Come si può constatare l'istituto dell'amministrazione di sostegno si presta a venire incontro a una molteplicità di situazioni di bisogno con forme di applicazione soggette a interpretazioni estensive o restrittive. L'osservazione empirica può mettere a fuoco la prassi operativa dell'istituto; ad essa va assegnato il compito di verificare gli aspetti funzionali e le casistiche applicative nelle diverse situazioni di vita quotidiana.

L'applicazione dell'istituto richiede un'attenzione etica e sensibilità operative che investono le dimensioni culturali attraverso cui le fragilità sociali trovano espressione ed effettiva tutela, antepoendo il rispetto della persona e della sua identità sociale alle dimensioni patrimoniali. L'implementazione dell'istituto evidenzia come effettivamente tale misura va a coprire situazioni che in precedenza trovavano una diversa tutela giuridica, ampliando lo spazio di applicazione a nuove e vecchie marginalità sociali.



L'analisi sociologica delle situazioni in cui l'intervento s'inserisce e lo studio delle finalità operative nelle concrete situazioni di vita quotidiana, corrispondenti a forme di valorizzazione della persona in condizione di fragilità sociale, devono documentare, negli effetti e nello sviluppo, le prassi operative dell'istituto dell'amministrazione di sostegno. La legge opera in modo attento alle peculiarità individuali e nel rispetto dei diritti della persona; la prassi normativamente formalizzata apre ad aspetti operativi con conseguenze sociali di tipo macro, sui sistemi di welfare, e di tipo micro, sulla vita delle persone. La ricerca sociologica, nell'analisi empiricamente orientata di dati, deve fornire conoscenza su un istituto giuridico di forte impatto, per dimensioni di metodo e di valore, sulla vita delle persone; a tale compito deve affiancarsi un'azione di intervento che deve osservare la specificità dei casi rilevando motivazioni e intenzionalità sociali degli attori coinvolti dal lato dei soggetti proponenti e dal lato dei destinatari dei provvedimenti.

### **Bibliografia**

- Bartolomei A. (2010), "Il sistema dei servizi socio-sanitari", in Bartolomei A., Passera A.L., *L'Assistente sociale. Manuale di servizio sociale professionale*, Edizioni CieRre, Roma.
- Bartolomei A., Passera A.L. (2010), *L'Assistente sociale. Manuale di servizio sociale professionale*, Edizioni CieRre, Roma.
- Bonilini G. (2008), "Introduzione", in Bonilini G., Tommaseo F., *Dell'amministratore di sostegno*, Giuffré, Milano.
- Bonilini G., Tommaseo F. (2008), *Dell'amministratore di sostegno*, Giuffré, Milano.
- Cendon P. (2008), *100 domande e risposte su l'Amministratore di sostegno. Guida pratica per le famiglie e gli operatori socio-sanitari*, Cesvot, Firenze, Pdf in [www.cesvot.it](http://www.cesvot.it)
- Dal Pra Ponticelli M. (2010), *Nuove prospettive per il servizio sociale*, Carocci Faber, Roma.
- Gioncada M. (2009), *Diritto dei servizi sociali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

- Latti G. (2010), *I diritti esigibili. Guida normativa all'integrazione sociale delle persone con disabilità*, FrancoAngeli, Milano.
- Pajer P. (2005), *Introduzione ai servizi sociali. Manuale per operatori socio-sanitari (OSS)*, FrancoAngeli, Milano.
- Polo D. (2009), *Cosa sapere sull'amministrazione di sostegno. Realtà e prospettive per famiglie e operatori*, Erickson, Trento, pp. 64-65.
- Tagliaferri C. (2010), *C'era una volta... una terra di nessuno. L'amministratore di sostegno, una favola a lieto fine*, pdf in [www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com](http://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com) III.
- Tagliaferri C. (2011), *L'amministratore di sostegno nell'interpretazione della giurisprudenza*, Casa Editrice La Tributaria, Piacenza.
- Tommaseo F. (2008), "La legittimazione attiva", in Bonilini G., Tommaseo F., *Dell'amministratore di sostegno*, Giuffrè, Milano.

## **L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano**

Vincenzo Corsi\*

**Sunto:** In questo lavoro si descrive il nuovo istituto introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dalla legge 9 gennaio 2004 n. 6. L'obiettivo di questa legge è di proteggere le persone prive di autonomia psicologica o fisica nell'espletamento delle attività della vita quotidiana. Il legislatore ha creato la figura dell'amministratore di sostegno per la tutela delle persone in condizioni di marginalità sociale.

Il saggio ricostruisce gli elementi caratterizzanti la nuova figura giuridica. L'amministrazione di sostegno nasce dal riconoscimento della necessità di introdurre nell'ordinamento giuridico italiano una migliore tutela delle persone in condizione di fragilità sociale.

**Abstract:** In this study we describe a new institution introduced in the Italian legal system by Law n. 6, 9<sup>th</sup> January 2004. The aim of this law is to protect people deprived of psychological or physical autonomy in their everyday lives. The law created a new professional figure of support for people on the margins of society.

This article outlines the elements characterising the new legal role. This position results from the recognition of the necessity to introduce into the Italian legal system better support for people in fragile social conditions.

**Parole chiave:** Amministratore di sostegno – Sistema di welfare – Servizi sociali.

---

\* Professore Associato di Sociologia generale, Università degli Studi "G. d'Annunzio" Chieti-Pescara.

## V. Corsi, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

### 1. Il contesto socio-culturale

Il lavoro tratta della figura dell'amministratore di sostegno, introdotta nell'ordinamento giuridico italiano dalla legge 9 gennaio 2004 n. 6, quale istituto di tutela delle persone prive di autonomia nell'espletamento di funzioni della vita quotidiana. La legge 6/2004 istituisce questa figura e modifica alcuni articoli del codice civile relativi alla materia dell'interdizione e dell'inabilitazione. L'intervento del legislatore è diretto a creare una diversa figura di tutela delle persone in condizioni di marginalità sociale differente dalle situazioni di interdizione o inabilitazione; i precedenti istituti si definiscono in funzione di situazioni di diversa gravità di un individuo infermo di mente nell'esercizio della propria autonomia e sono diretti a limitarne la capacità di agire.

Nell'ordinamento giuridico italiano la capacità di agire è definita come l'attitudine o l'idoneità di una persona, fisica o giuridica, a compiere le attività che determinano l'esercizio, l'acquisto o la modifica di propri diritti o obblighi. La legge riconosce normalmente questa capacità alla persona fisica al compimento del diciottesimo anno di età e distingue tra persone fisiche legalmente capaci e legalmente incapaci di agire. Sono in quest'ultima posizione il maggiore di età o il minore emancipato che versano in una condizione di abituale infermità di mente che li rende incapaci di provvedere ai propri interessi. In queste situazioni il codice civile prevede come istituto di tutela l'interdizione; nei casi in cui il maggiore di età si trova in una condizione di infermità di mente non talmente grave da procedere con l'interdizione si applica l'istituto dell'inabilitazione. L'interdizione è la forma più grave di intervento sulla persona ed è prevista per le condizioni in cui l'infermità è tale da procedere con una tutela giuridica che priva la persona della capacità giuridica di agire dichiarandola incapace di compiere validamente ogni atto di natura patrimoniale.

La legge che istituisce la figura dell'amministratore di sostegno si pone in modo più flessibile, rispetto ai precedenti istituti, nella tutela della persona prestando attenzione all'individuo, alla sua identità e libertà di scelta. Riconosce la necessità di adottare una logica

*Ratio Sociologica, volume 8, n. 2, 2015, pp. 5-20*

procedurale diretta a garantire i diritti di chi versa in condizione di fragilità sociale contemperando gli interessi patrimoniali con l'autonomia e l'identità della persona. L'istituto si pone in modo funzionale alle vecchie e nuove marginalità con risposte coordinate con i valori del sistema di welfare italiano. Il processo parte da lontano con le riforme sociali degli anni settanta del Novecento a iniziare dalla legge 180/1978 «che ha liberato i malati di mente dai manicomi, reinserendoli nel loro ambiente di vita» e ha abrogato «l'art. 420 del Cod. Civ., che sanciva l'automatismo tra ricovero in manicomio e l'interdizione» [Tagliaferri 2010: 5].

La riforma del 2004 si colloca in un ambito più ampio di mutamento della società italiana e apre a un diverso utilizzo dei precedenti istituti. Il legislatore ha inteso rispondere ai bisogni socio-assistenziali in modo coordinato con le esigenze di integrazione sociale e di tutela degli individui. Il merito della legge 6/2004, scrive Tagliaferri, è 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» [ivi: 3]. Rispetto ai precedenti istituti la riforma ha il merito di averne «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 (in linea con il termine 'persona disabile' ufficializzato dall'OMS nel 2001 e ripreso dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 30.3.2007, firmata da 82 Paesi e ratificata dall'Italia con la l. 3 marzo 2009, n. 18); non si parla più nemmeno di esame ma di audizione del beneficiario e si utilizzano i termini 'protezione', 'sostegno' o 'cura' e non più quello di 'limitazione'» [ivi: 3-4].

La legge 6/2004 apporta contributi innovativi che investono il sistema del welfare nelle forme e nelle espressioni della tutela e dell'assistenza di tutte quelle persone che, per differenti ragioni, si trovano in una condizione di temporanea o permanente difficoltà nelle azioni di vita quotidiana. La legge apre a interventi di sussidiarietà orizzontale al cui centro sono posti l'individuo, la famiglia, le diverse formazioni sociali, in un rapporto di assistenza guidato dall'idea della

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

prossimità e dell'autonomia secondo il principio della minore limitazione possibile della capacità di agire delle persone da tutelare.

Nella scelta dell'amministratore di sostegno può esprimere la propria opzione anche l'interessato dal provvedimento [art. 408], a conferma dell'attenzione per la volontà della persona su questioni che riguardano diritti patrimoniali e personali; art. 407 comma 2: «Il giudice tutelare deve sentire personalmente la persona cui il provvedimento si riferisce recandosi, ove occorra, nel luogo in cui questa si trova e deve tener conto, compatibilmente con gli interessi e le esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle richieste di questa». In mancanza della designazione dell'amministratore di sostegno da parte dell'interessato o in presenza di gravi motivi, la legge prevede che, con decreto motivato, sia il giudice tutelare a procedere alla designazione, prestando attenzione agli interessi e alle esigenze della persona da tutelare.

Le figure da preferire nella nomina dell'amministratore di sostegno sono indicate dalla legge nei soggetti di prossimità: «il coniuge che non sia separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella, il parente entro il quarto grado ovvero il soggetto designato dal genitore superstite con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata» [art. 408 comma 1]. È compito del giudice tutelare la valutazione delle situazioni concrete e a lui compete la decisione anche con riguardo alla designazione di un'altra persona idonea ad assumere l'incarico; per tale via l'istituto si apre agli attori del Terzo settore nelle forme ed espressioni di coordinamento con i servizi socio-assistenziali del territorio. Scrive Cendon: «Amministratore di sostegno sarà di regola un familiare, salvo che una disponibilità del genere manchi, oppure salvo che il GT ritenga opportuno (per qualsiasi motivo) appoggiarsi su altre persone: amici, conoscenti, figure del volontariato, avvocati disponibili all'ufficio, e così via» [Cendon 2008: 51].

L'amministrazione di sostegno si colloca nel quadro di riforma del titolo XII del libro primo del codice civile: Legge 9 gennaio 2004, n. 6. La riforma va interpretata come il punto di avvio di un sistema di protezione sociale da garantire attraverso una pluralità di strumenti di welfare entro cui l'amministrazione di sostegno si inserisce con una

specificità che deriva dalla sua collocazione nell'ambito degli istituti giuridici previsti dal codice civile per le persone che versano in condizioni di ridotta autonomia e debolezza sociale. La parte tecnico-giuridica relativa all'applicazione della misura è centrale. L'istituto, poiché si muove nell'ambito del delicato tema dei diritti della persona, necessita a volte di interventi coordinati con i servizi socio-sanitari o socio-assistenziali. In questa logica i servizi territoriali possono ricoprire un ruolo importante nella formazione e nell'orientamento all'amministrazione di sostegno. Il servizio sociale può anche avviare la procedura come prevede l'art. 406 comma 2 del codice civile: «I responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e 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'articolo 407 o a fornire comunque notizia al pubblico ministero». Gli operatori dei servizi pubblici e privati che hanno in cura o in carico la persona non possono però ricoprire la funzione di amministratore di sostegno [Gioncada: 250] secondo un criterio di precauzione e garanzia della migliore tutela possibile della persona in condizione di fragilità sociale.

## **2. La riforma del titolo XII libro primo del codice civile**

L'istituto dell'amministrazione di sostegno, come abbiamo precisato nel precedente paragrafo, tutela le persone impossibilitate ad occuparsi delle proprie necessità e dei propri interessi personali o patrimoniali per diversi motivi che vanno dall'infermità psichica alle menomazioni fisiche. L'articolo 404 del codice civile dispone che la persona che, per un'infermità, una menomazione fisica o psichica, si trova impossibilitata, anche parziale o temporanea, a provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare.

I destinatari di questo istituto giuridico sono le «persone che accusano nella loro sfera *deficit*, più o meno profondi, di ordine relazionale/organizzativo: quelle che sono portatrici cioè di disagi –

## V. Corsi, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

sul piano fisico, psichico, sensoriale, anagrafico, etc. – tali da rendere arduo per essi lo svolgimento di una o più attività importanti, di carattere personale o patrimoniale, o suscettibili di ostacolare comunque l'esercizio di questo o quel diritto soggettivo» (Cendon 2008, 13). L'amministratore di sostegno può essere proposto per le persone con infermità di mente, disabilità grave, deficit di tipo sensoriale o patologie fisiche che compromettono la capacità di provvedere alle proprie esigenze in modo autonomo; può essere proposto per le persone psichicamente fragili o le persone anziane che presentano una riduzione dell'indipendenza, per quelle prive di una rete familiare di supporto, per le persone bersaglio di raggiri e truffe da parte di terzi, per i soggetti tossicodipendenti, interdetti, inabilitati o minori d'età per i quali il decreto acquista efficacia al compimento del diciottesimo anno.

L'istituto dell'amministrazione di sostegno entra nell'ordinamento giuridico italiano con la legge 9 gennaio 2004 n. 6, "Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizione e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali".

L'art. 1 definisce le finalità della norma: «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'art. 3 dispone che:

«1. Nel titolo XII del libro primo del codice civile, è premesso il seguente capo:

“Capo I. – Dell'amministrazione di sostegno.

Art. 404. – (*Amministrazione di sostegno*). – 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».



[...]

L'art. 3 introduce nel codice civile l'istituto, normato poi da nuovi articoli che si aggiungono o modificano quelli che regolano gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione. La novità è sostanziale per le caratteristiche dell'istituto e per il modo in cui incide nell'applicazione dei precedenti istituti. Scrive a questo riguardo Bonilini: «Non è di poco conto, che non solo sia stata sostituita l'originaria intestazione del richiamato Titolo XII, ma sia anche scomparsa, dall'originaria intitolazione del Capo II del medesimo titolo, la menzione dell'infermità di mente, del tutto congruamente, del resto, alla scelta di farvi fronte non più, e non soltanto, con l'interdizione e l'inabilitazione, ma, appunto, con l'amministratore di sostegno» [Bonilini: 11].

La legge 6/2004 individua nell'amministrazione di sostegno una forma giuridicamente importante di tutela dei diritti delle persone; l'istituto si muove nella logica del rispetto della volontà di chi è interessato da una fragilità sociale che ne riduce la capacità di agire. L'amministrazione di sostegno si muove con forme applicative potenzialmente più attente ai diritti della persona che si trova, anche solo temporaneamente, priva di autonomia nell'espletamento delle funzioni di vita quotidiana. L'istituzione della figura dell'amministrazione di sostegno incide anche sui casi di applicazione degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione.

A questo riguardo Polo scrive: «L'art. 4 riunisce (e assegna un titolo a) un secondo gruppo di norme; “Della interdizione, della inabilitazione e della incapacità di naturale” e sostituisce il titolo del vecchio art. 414 c.c. che, pur continuando a conservare il vecchio numero e la vecchia collocazione, oggi si presenta radicalmente innovato sul piano concettuale grazie all'uso del verbo “possono”.

La disciplina, infatti, obbligava il giudice all'azione interdittiva; quando questi veniva a conoscenza di persone incapaci a provvedere, in tutto o in parte, ai propri interessi, doveva necessariamente emanare una sentenza di interdizione o di inabilitazione.

La possibilità del giudice di interdire è, oggi, sottoposta alla verifica dell'effettiva possibilità di non riuscire a tutelare in altro modo la persona con disabilità. Bisogna chiedersi: l'amministrazione

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

di sostegno è già stata sperimentata? Ha fallito? Quali ambiti non erano sufficientemente tutelati? L'abituale infermità di mente del soggetto, che lo rende realmente incapace di provvedere ai propri interessi, è affrontabile solo con lo strumento dell'interdizione? [...]» [Polo 2009: 64-65].

La riflessione teorica, gli interventi sociali e giuridici si spostano sui concetti di tutela, intervento di sostegno e adeguata protezione da garantire alla persona temporaneamente o permanentemente incapace di provvedere ai propri interessi.

L'art. 4 della legge 6/2004 dispone che:

«1. Nel titolo XII del libro primo del codice civile, prima dell'articolo 414 sono inserite le seguenti parole:

«Capo II. – Della interdizione, della inabilitazione e della incapacità naturale».

2. L'articolo 414 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 414. – (Persone che possono essere interdette). – Il maggiore di età e il minore emancipato, i quali si trovano in condizioni di abituale infermità di mente che li rende incapaci di provvedere ai propri interessi, sono interdetti quando ciò è necessario per assicurare la loro adeguata protezione».

L'art. 415 del codice civile dispone:

«*Persone che possono essere inabilite.* – Il maggiore di età infermo di mente, lo stato del quale non è talmente grave da far luogo all'interdizione, può essere inabilitato.

Possono anche essere inabilitati coloro che, per prodigalità o per abuso abituale di bevande alcoliche o di stupefacenti, espongono sé e la loro famiglia a gravi pregiudizi economici.

Possono infine essere inabilitati il sordomuto e il cieco dalla nascita o dalla prima infanzia, se non hanno ricevuto un'educazione sufficiente, salva l'applicazione dell'art. 414 quando risulta che essi sono del tutto incapaci di provvedere ai propri interessi».

La persona si pone in una situazione di fragilità quando agisce in modo sistematico in condizioni di prodigalità, di abuso di bevande alcoliche o di stupefacenti o a seguito di disturbi del comportamento

*Ratio Sociologica, volume 8, n. 2, 2015, pp. 5-20*

«quali la predisposizione al gioco compulsivo, alcune forme di bulimia e anoressia, o la presenza di disabilità sensoriali quali la cecità e il sordomutismo, se riducono la base esperienziale di un individuo senza comprometterne la consapevolezza.

Le persone inabilite possono continuare a compiere tutti gli atti di ordinaria amministrazione: possono disporre dei propri beni con un testamento; possono, con l'assistenza del curatore, riscuotere capitali sotto la condizione di un idoneo impiego; possono stare in giudizio come attore e come convenuti; possono continuare anche l'esercizio di imprese commerciali» [Polo: 66].

L'amministrazione di sostegno si muove invece verso la maggiore tutela possibile dell'identità della persona; raggiunge gli stessi risultati di protezione giuridica dell'inabilitazione, ma con attenzione alla libertà di scelta dell'individuo interessato dal provvedimento. In una logica di inclusione sociale entrano nell'ambito della tutela dell'amministrazione di sostegno gli anziani e i disabili, gli alcolisti e i tossicodipendenti, le persone detenute e i malati terminali. La nomina dell'amministratore di sostegno compete al giudice tutelare.

L'amministratore di sostegno si muove nell'interesse della persona tutelata senza limitarne la libertà e la capacità di agire, che sono conservate nei limiti e nei vincoli posti dal decreto di nomina del giudice tutelare. È proprio in questo aspetto applicativo che l'istituto si pone in modo discontinuo rispetto all'interdizione e all'inabilitazione, che sono istituti più restringenti della sfera dell'autonomia e della libertà personale. Per queste ragioni l'amministrazione di sostegno è un istituto innovativo; pone al centro la cura, la protezione dell'autonomia e la libertà personale dell'individuo oggetto del provvedimento, guardando a interventi personalizzati e aprendo alla possibilità di coinvolgere una pluralità di figure sociali che possono assolvere tale funzione fino al sistema del volontariato, come prevede l'art. 408 del codice civile.

«Art. 408. – (*Scelta dell'amministratore di sostegno*). – La scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario. L'amministratore di sostegno può essere designato dallo stesso interessato, in previsione della propria eventuale futura incapacità,

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata. In mancanza, ovvero in presenza di gravi motivi, il giudice tutelare può designare con decreto motivato un amministratore di sostegno diverso. Nella scelta, il giudice tutelare preferisce, ove possibile, il coniuge che non sia separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella, il parente entro il quarto grado ovvero il soggetto designato dal genitore superstite con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata.

Le designazioni di cui al primo comma possono essere revocate dall'autore con le stesse forme.

Non possono ricoprire le funzioni di amministratore di sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario.

Il giudice tutelare, quando ne ravvisa l'opportunità, e nel caso di designazione dell'interessato quando ricorrano gravi motivi, può chiamare all'incarico di amministratore di sostegno anche altra persona idonea, ovvero uno dei soggetti di cui al titolo II al cui legale rappresentante ovvero alla persona che questi ha facoltà di delegare con atto depositato presso l'ufficio del giudice tutelare, competono tutti i doveri e tutte le facoltà previste nel presente capo».

L'attenzione si sposta anche alla rete dei servizi cui la legge riconosce la possibilità di intervenire nella richiesta della nomina dell'amministratore di sostegno.

Art. 406 codice civile comma 2, come modificato dall'art. 3 della legge 6/2004 «I responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e 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'articolo 407 o a fornirne comunque notizia al pubblico ministero».

Da questi aspetti si rileva, rispetto agli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, un'estensione dei soggetti che possono essere interessati dalla tutela giuridica offerta dall'amministrazione di sostegno e un ampliamento delle figure che possono ricoprire il ruolo

*Ratio Sociologica, volume 8, n. 2, 2015, pp. 5-20*

di amministratore di sostegno, prevedendo anche il coinvolgimento dei servizi socio-assistenziali del welfare.

### **3. Nuove forme di tutela della persona**

L'istituzione dell'amministratore di sostegno, con la modifica dei precedenti istituti contenuti nel Titolo XII del codice civile contestualmente realizzata con la legge 6/2004, ha consentito al legislatore di riformare il sistema di protezione delle persone in condizione di fragilità sociale, in linea con le richieste e i cambiamenti sociali e culturali della società italiana, con l'emergere di nuove esigenze e bisogni di tutela individuale e collettiva, di garanzia dei diritti di integrazione sociale delle persone in temporanea o permanente impossibilità di agire nel proprio interesse. L'istituto interviene sulle forme di assistenza sociale delle persone che, per diverse ragioni, si trovano in condizioni di disagio fisico, psichico o esistenziale, fornendo uno strumento atto ad affiancare le persone in difficoltà e, ovviamente, la famiglia interessata da tali problemi e su cui spesso ruota il sistema della tutela sociale.

Scrivono Cendon: «Ciò che emerge dalla riforma del 2004 – l'amministratore di sostegno – è un modello inedito di procuratore/vicario; soggetto chiamato non già a sostituire al 100% la persona con *deficit* di autonomia, bensì ad accompagnarla nel compimento di questo o quell'atto (patrimoniale, non patrimoniale, sanitario): talvolta a supportarla nell'effettuazione di non più di un'operazione – ad es. l'accettazione di un'eredità, un accordo col fisco, il pagamento o la riscossione di una cambiale, un intervento chirurgico» [Cendon 2008: 1]. La misura giuridica dell'amministrazione di sostegno si inserisce così nell'ambito delle diverse forme di disabilità, di marginalità sociale e, più in generale, di tutte le espressioni di ridotta autonomia personale che impediscono ad un individuo di assolvere alle funzioni della vita quotidiana. Scrivono Pajer: «Anziani o diversamente abili, ma anche alcolisti, tossicodipendenti, carcerati, malati terminali, potranno ottenere, anche in previsione della propria eventuale futura incapacità, che il Giudice

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

tutelare nomini una persona che abbia cura della sua persona e del suo patrimonio» [Pajer 2005: 155].

Scrive Tagliaferri: «Con l'istituto in esame, lo Stato italiano ha varato un **progetto si sostegno esistenziale**, nell'ambito del quale le problematiche di tipo patrimoniale, pur rilevanti, non rappresentano l'unico aspetto possibile della vicenda umana, essendo invece altrettanto importanti la cura e l'assistenza alla persona» [Tagliaferri 2010: 9]. A questo punto si apre la riflessione sulle nuove e vecchie marginalità sociali, alcune delle quali si pongono in modo funzionale a essere assistite dall'amministratore di sostegno. Le nuove marginalità sociali possono presentarsi in termini di invecchiamento della popolazione. La modifica della struttura per età della popolazione presente sul territorio a volte si accompagna all'aumento dei casi di persone anziane con difficoltà fisiche e psichiche. Nel caso dell'invecchiamento demografico si registrano richieste di assistenza per l'aumento delle situazioni di fragilità sociale.

Benché siano attivi i servizi territoriali dedicati a questa fascia della popolazione, si riscontrano situazioni in cui l'intervento individualizzato si deve accompagnare a forme di assistenza personalizzate anche sul piano patrimoniale con implicazioni di cura e sostegno della persona, funzionali al ricorso alla figura dell'amministratore di sostegno. «Il sostegno maggiore, nei problemi della terza e quarta età, è ancora garantito soprattutto dalle reti informali, figli, familiari vicini. E senza un sistema di interventi integrati, fondato sulla conoscenza approfondita delle esigenze delle persone anziane, le loro difficoltà "fisiologiche", rischiano di diventare di fatto motivo di esclusione sociale» [Bartolomei 2010: 341]. In queste situazioni l'istituto dell'amministrazione di sostegno può operare in modo proficuo e coordinato con i servizi socio-assistenziali del territorio, rispondendo alle esigenze della persona in difficoltà anche in modo funzionale ai bisogni di sostegno della famiglia.

L'invecchiamento è una delle condizioni che possono associarsi a forme multiple di disabilità. Il fenomeno della non-autosufficienza, soprattutto in età senile e le disabilità fisiche e psichiche sono aspetti dei nuovi bisogni e marginalità sociali di questi ultimi decenni. Scrive

*Ratio Sociologica, volume 8, n. 2, 2015, pp. 5-20*

Dal Pra Ponticelli: «Le persone con disabilità ammontano a circa 4,8% della popolazione nazionale superiore ai 6 anni, percentuale che aumenta con l'aumentare dell'età» [Dal Pra Ponticelli 2010: 45]. Il dato, disaggregato in funzione delle tipologie di disabilità, vede una serie di situazioni che vanno «dalla costrizione a letto o su sedia a rotella alla difficoltà di svolgere le normali funzioni della vita quotidiana, alla difficoltà di movimento, alle difficoltà sensoriali» [*ibidem*].

Nei diversi casi di ridotta autonomia della persona spesso troviamo in prima linea la famiglia quale soggetto chiamato in modo sussidiario o esclusivo a dare aiuto a chi è in difficoltà. Scrive Dal Pra Ponticelli: «La famiglia rappresenta il supporto essenziale delle persone con disabilità. Anche tenendo presente la diversità di composizione delle famiglie attuali, nell'11% delle famiglie è presente un membro disabile; tuttavia esiste anche un certo numero di persone disabili, sia giovani che anziane, che vive solo (28%)» [*Ibidem*]. Le trasformazioni della struttura e delle funzioni delle famiglie non ne hanno intaccato il ruolo assistenziale; anche in questi casi l'istituto dell'amministrazione di sostegno gioca un ruolo importante; ci sono poi altre condizioni di marginalità sociale che determinano situazioni in cui è utile intervenire con tale forma di sostegno come, ad esempio, nella dipendenza da sostanze psicotrope o nei comportamenti compulsivi legati al gioco d'azzardo. L'istituto dell'amministrazione di sostegno può inserirsi in queste situazioni come ulteriore e specifica misura di tutela della persona in temporanea dipendenza, da coordinare con gli altri strumenti di intervento funzionali al percorso progettuale di cura e di assistenza.

Le finalità della legge 6/2004, come più volte indicato, riguardano pertanto la tutela della persona nelle diverse situazioni di fragilità sociale. L'art. 1, scrive Tagliaferri, in cui tali finalità sono indicate «è stato definito da Cass. 12 giugno 2006, n. 13584 '**la stella polare**' che orienta l'interprete nell'applicazione della legge 6/2004. Se volgiamo poi lo sguardo all'art. 2 della legge, vediamo che rileva nuovamente il concetto della privazione dell'autonomia, a prescindere da cause di natura psicologica: infatti, l'articolo intitola la rubrica del titolo XII del libro primo del codice civile 'Delle misure di protezione delle

## V. Corsi, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

persone prive in tutto o in parte di autonomia'. Allora, più in generale, si potrà senz'altro affermare che presupposto dell'applicazione dell'amministratore di sostegno è una inadeguatezza gestionale, con riferimento al compimento di una o più (se non tutte quante le) operazioni della vita quotidiana, dovuta a cause di natura psichica, fisica, sensoriale, relazionale, anagrafica, logistica, etno-culturale» [Tagliaferri 2010: 8].

A questo punto i problemi che si aprono riguardano i casi di applicazione della misura che, fermanosi alla sola patologia, rappresentano «un ambito molto esteso di beneficiari, che si espande fino a ricomprendervi i depressi, ma se l'orizzonte viene allargato ai 'senza autonomia' (artt. 1 e 2 legge 6/2004), allora l'area di applicabilità si estenderà ulteriormente, fino, per esempio, ad abbracciare i carcerati (che non siano stati condannati alla pena accessoria dell'interdizione legale) o gli immigrati appena arrivati nel nostro Paese e, dunque, spaesati e con difficoltà di adattamento, anche linguistico» [ivi: 8-9].

## 4. Conclusioni

Come si può constatare l'istituto dell'amministrazione di sostegno si presta a venire incontro a una molteplicità di situazioni di bisogno con forme di applicazione soggette a interpretazioni estensive o restrittive. L'osservazione empirica può mettere a fuoco la prassi operativa dell'istituto; ad essa va assegnato il compito di verificare gli aspetti funzionali e le casistiche applicative nelle diverse situazioni di vita quotidiana.

L'applicazione dell'istituto richiede un'attenzione etica e sensibilità operative che investono le dimensioni culturali attraverso cui le fragilità sociali trovano espressione ed effettiva tutela, antepoendo il rispetto della persona e della sua identità sociale alle dimensioni patrimoniali. L'implementazione dell'istituto evidenzia come effettivamente tale misura va a coprire situazioni che in precedenza trovavano una diversa tutela giuridica, ampliando lo spazio di applicazione a nuove e vecchie marginalità sociali.



*Ratio Sociologica, volume 8, n. 2, 2015, pp. 5-20*

L'analisi sociologica delle situazioni in cui l'intervento s'inserisce e lo studio delle finalità operative nelle concrete situazioni di vita quotidiana, corrispondenti a forme di valorizzazione della persona in condizione di fragilità sociale, devono documentare, negli effetti e nello sviluppo, le prassi operative dell'istituto dell'amministrazione di sostegno. La legge opera in modo attento alle peculiarità individuali e nel rispetto dei diritti della persona; la prassi normativamente formalizzata apre ad aspetti operativi con conseguenze sociali di tipo macro, sui sistemi di welfare, e di tipo micro, sulla vita delle persone. La ricerca sociologica, nell'analisi empiricamente orientata di dati, deve fornire conoscenza su un istituto giuridico di forte impatto, per dimensioni di metodo e di valore, sulla vita delle persone; a tale compito deve affiancarsi un'azione di intervento che deve osservare la specificità dei casi rilevando motivazioni e intenzionalità sociali degli attori coinvolti dal lato dei soggetti proponenti e dal lato dei destinatari dei provvedimenti.

### **Bibliografia**

- Bartolomei A. (2010), "Il sistema dei servizi socio-sanitari", in Bartolomei A., Passera A.L., *L'Assistente sociale. Manuale di servizio sociale professionale*, Edizioni CieRre, Roma.
- Bartolomei A., Passera A.L. (2010), *L'Assistente sociale. Manuale di servizio sociale professionale*, Edizioni CieRre, Roma.
- Bonilini G. (2008), "Introduzione", in Bonilini G., Tommaseo F., *Dell'amministratore di sostegno*, Giuffré, Milano.
- Bonilini G., Tommaseo F. (2008), *Dell'amministratore di sostegno*, Giuffré, Milano.
- Cendon P. (2008), *100 domande e risposte su l'Amministratore di sostegno. Guida pratica per le famiglie e gli operatori socio-sanitari*, Cesvot, Firenze, Pdf in [www.cesvot.it](http://www.cesvot.it)
- Dal Pra Ponticelli M. (2010), *Nuove prospettive per il servizio sociale*, Carocci Faber, Roma.
- Gioncada M. (2009), *Diritto dei servizi sociali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

**V. Corsi**, *L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano*

- Latti G. (2010), *I diritti esigibili. Guida normativa all'integrazione sociale delle persone con disabilità*, FrancoAngeli, Milano.
- Pajer P. (2005), *Introduzione ai servizi sociali. Manuale per operatori socio-sanitari (OSS)*, FrancoAngeli, Milano.
- Polo D. (2009), *Cosa sapere sull'amministrazione di sostegno. Realtà e prospettive per famiglie e operatori*, Erickson, Trento, pp. 64-65.
- Tagliaferri C. (2010), *C'era una volta... una terra di nessuno. L'amministratore di sostegno, una favola a lieto fine*, pdf in [www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com](http://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com) III.
- Tagliaferri C. (2011), *L'amministratore di sostegno nell'interpretazione della giurisprudenza*, Casa Editrice La Tributaria, Piacenza.
- Tommaseo F. (2008), "La legittimazione attiva", in Bonilini G., Tommaseo F., *Dell'amministratore di sostegno*, Giuffrè, Milano.

## Contents

<b>V. Corsi</b>	<i>L'amministratore di sostegno nel sistema di welfare italiano</i>	Pag. 5
<b>V. Savini</b>	<i>La distanza sociale tra teoria, ricerca e nuove prospettive di indagine</i>	» 21
<b>G. Di Felice</b>	<i>La cultura come cibo per le comunità</i>	» 41
<b>D. Ferrante</b>	<i>Benessere, tutela e sicurezza sul lavoro della Polizia locale</i>	» 51
<b>G. Viani</b>	<i>La figura dell'Assistente Sociale tra identità di ruolo e identità di genere</i>	» 71

## Scientific Committee

Anton Adamut	University Al. I. Cuza of Iasi (Romania)	antonadamut@yahoo.com
Reza Ameri	University of Teheran (Iran)	rez_ameri@yahoo.com
Alban Bouvier	University of Aix-Marseille (France)	bouvier.alban@wanadoo.fr
Luciano Basile	University of Napoli (Italy)	lubasile@unina.it
Franco Blezza	University of Chieti-Pescara (Italy)	francoblezza@alice.it
Christer Carlsson	IAMSR, Abo Akademi University (Finland)	Christer.Carlsson@abo.fi
Costantino Cipolla	University of Bologna (Italy)	costantino.cipolla@unibo.it
Roberto Cipriani	University of Roma 3	rciprian@uniroma3.it
Piergiulio Corsini	University of Udine (Italy)	corsini2002@yahoo.com
Salvador Cruz	University of Almeria (Spain)	scruz@ual.es
Livia D'Apuzzo	University of Napoli (Italy)	liviadap@unina.it
Bai Kishan Dass	University of Delhi (India)	dassbk@rediffmail.com
PatrikEklund	University of Umea (Sweden)	peklund@cs.umu.se
Mario Fedrizzi	University of Trento (Italy)	mario.fedrizzi@unitn.it
Luigi Frudà	University of Roma "La Sapienza" (Italy)	luigi.fruda@uniroma1.it
Nicu Gavriluta	University Al. I. Cuza of Iasi (Romania)	nicolas@uaic.ro
Cecilia Hita	University of Granada (Spain)	cehita@upr.es
Sarka Hoskova-Mayerova	University of Defence, Bmo (Czech Rep.)	sarka.hoskova@unob.cz
Janusz Kacprzyk	Polish Academy of Sciences, Warsaw (Poland)	Janusz.Kacprzyk@ibspan.waw.pl
Julien Robert Kast	Institut Francais de Pondichéry, Pondicherry, (India)	robert.kast@ifpindia.org
Onder Koklu	Università Adiyaman, Turchia	onderkoklu@hotmail.com
Violeta Leoreanu	University Al. I. Cuza of Iasi (Romania)	leoreanu2002@yahoo.com
Carlo Mari	University of Chieti - Pescara (Italy)	c.mari@unich.it
Pilar Martos	University of Granada (Spain)	pmartos@uer.es
Mario Morcellini	University of Roma "La Sapienza" (Italy)	mario.morcellini@uniroma1.it
Hannu Nurmi	University of Turku (Finland)	hannu.nurmi@utu.fi
Riccardo Ottaviani	University of Roma "La Sapienza" (Italy)	riccardo.ottaviani@uniroma1.it
Araceli N. Proto	University of Buenos Aires (Argentina)	aproto@fi.uba.ar
Nicolae Rambu	University Al. I. Cuza of Iasi (Romania)	nikolausrambo@yahoo.de
Calin Sinescu	Christian University "Dimitrie Cantemir", Bucharest (Romania)	sincalin7@yahoo.com
Massimo Squillante	University of Sannio (Italy)	squillan@unisannio.it
Ioan Alexandru Tofan	University Al. I. Cuza of Iasi (Romania)	ioantofan@yahoo.it
Aldo G.S. Ventre	Second University of Napoli (Italy)	aldoventre@yahoo.it
Thomas Vougiouklis	Democrituss University of Trace (Greece)	tvougiou@eled.duth.gr
Ronald R. Yager	Iona College New Rochelle , NY (USA)	yager@panix.com