

## **CLASSIFICAZIONE**

**Art. 8 CEDU – Diritto al rispetto della vita privata - Amministrazione di sostegno** in favore di una persona in ragione della sua eccessiva prodigalità e del suo indebolimento fisico e mentale - Collocazione in una residenza sanitaria assistenziale in condizioni di isolamento sociale per tre anni - **Misura non adeguata alla situazione individuale dell'interessato - Superamento del margine di apprezzamento.** - **Art. 34 CEDU - Legittimazione ad agire** - Status di parente stretto (cugino) a sollevare obiezioni per conto dell'interessato in una situazione che non gli consente di adire direttamente il Tribunale - Circostanze eccezionali - Potere di sostituzione dell'amministratore di sostegno nei confronti dell'interessato - Reclamo relativo alle restrizioni imposte dall'amministratore con l'approvazione del giudice tutelare - Rischio di privazione della tutela effettiva dei diritti dell'interessato ai sensi della Convenzione - Condizioni di vita degli anziani nelle case di riposo.

## **PRONUNCIA SEGNALATA**

**Corte EDU, Prima Sezione, Calvi e C.G. c. Italia, 6 luglio 2023**

## **RIFERIMENTI NORMATIVI CONVENZIONALI**

Artt. 8 e 34 CEDU

## **RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI**

### **SENTENZE DELLA CORTE EDU.**

*Blyudik c. Russia*, n. 46401/08, §§ 41-44, 25 giugno 2019; *Lambert e altri c. Francia* [GC], n. 46043/14, § 102, CEDU 2015 (estratti); *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], n. 27765/09, §§ 52 e 53, CEDU 2012; *Centro di risorse legali per conto di Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC], n. 47848/08, §§ 102 e 103, CEDU 2014; *Ivinović c. Croazia*, n. 13006/13, § 35, 18 settembre 2014; *X e Y c. Croazia*, n. 5193/09, § 85, 3 novembre 2011; *Shtukaturov c. Russia*, n. 44009/05, § 85, CEDU 2008; *Vivian c. Italia* (dec.), n. 32264/96, 26 febbraio 2002; *Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 139, CEDU 2000-VIII

## **ABSTRACT**

*La Corte EDU ha ritenuto la violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata) da parte delle autorità italiane che, sottoponendo una persona, in ragione della sua condizione di prodigalità e di indebolimento fisico e mentale, ad amministrazione di sostegno, sebbene al fine di perseguire l'obiettivo legittimo di proteggerne il benessere, si sono ingerite nella sua vita privata, adottando misure non proporzionate rispetto alle circostanze individuali e superando così il proprio margine di apprezzamento.*

*Nel caso di specie (relativo a persona anziana, nei confronti della quale il giudice tutelare, su richiesta dell'amministratore di sostegno, aveva disposto il ricovero in una RSA, all'interno della quale era rimasto per circa tre anni, in condizioni di isolamento, non potendo comunicare con familiari ed amici se non attraverso l'amministratore di sostegno), le autorità hanno abusato della flessibilità dello strumento dell'amministrazione di sostegno per perseguire finalità che la legge italiana assegna, entro limiti rigorosi, al trattamento sanitario obbligatorio.*

*Nella decisione è stato altresì sottolineato come, nonostante il ricorrente non fosse stato dichiarato incapace e disponesse, al contrario, di una buona capacità di socializzazione, le autorità non avevano adottato misure volte a mantenere le sue relazioni, familiari e sociali, onde favorirne il ritorno a casa, omettendo di spiegare le ragioni che avevano portato a subordinare qualsiasi incontro all'autorizzazione del giudice tutelare o dell'amministratore di sostegno.*

## **IL CASO**

Il primo ricorrente ha agito per conto proprio e per conto del cugino ("secondo ricorrente"), destinatario di una misura di protezione giuridica disposta dal giudice tutelare e ricoverato in una casa di riposo per anziani non autosufficienti dal 30 ottobre 2020 (in particolare: il giudice tutelare di Milano, adito dalla sorella del secondo ricorrente, aveva disposto nel maggio 2017, una misura di protezione, nella specie l'amministrazione di sostegno, sul dimostrato presupposto della dissolutezza dell'uomo e non piena consapevolezza delle situazioni gravemente dannose in cui avrebbe potuto trovarsi; le prime valutazioni psicologiche avevano consentito di escludere elementi che giustificassero un trattamento psichiatrico e di accertare che le sue funzioni esecutive e i processi cognitivi e motivazionali necessari per compiere azioni quotidiane ordinarie e straordinarie erano intatti; nell'ottobre del 2018, l'esperto aveva invece riscontrato un disturbo narcisistico di personalità che aveva raggiunto un livello tale da incidere, seppur parzialmente, sulla sua capacità di assumersi la responsabilità di se stesso e di compiere determinate azioni). A seguito della richiesta di cessazione della misura, formulata dall'amministrato e dalla sorella, erano stati disposti ulteriori accertamenti (in particolare: nel novembre 2019, i servizi sociali avevano concluso per la necessità della misura di protezione in vari aspetti della vita dell'amministrato e, nel febbraio successivo, indicato che l'uomo non era in grado di comprendere l'esposizione al rischio di abuso di debolezza a causa della sua generosità, egli avendo rifiutato di essere aiutato per l'insalubrità del luogo in cui viveva, muovendosi in bicicletta nonostante fosse quasi cieco, concludendo per la conservazione della misura e per l'espletamento di perizia psichiatrica).

All'esito degli accertamenti, nel maggio 2020, il giudice tutelare aveva ampliato la misura, estendendola a tutti gli aspetti della cura personale, rilevando che la sua sicurezza fisica e il suo benessere erano seriamente compromessi e che egli stava rilasciando dichiarazioni confuse e contraddittorie.

Nell'ottobre 2020, su richiesta dell'amministratore di sostegno, il giudice tutelare aveva autorizzato il ricovero dell'uomo in una casa di cura con l'aiuto della polizia, essendo emerso che egli non aveva più un medico di base, né una tessera sanitaria e che era stato avviato un procedimento penale contro la sua assistente domiciliare per abuso di debolezza. All'atto dell'esecuzione del provvedimento, C.G. si era opposto alla misura, ma aveva poi acconsentito a seguire il medico per sottoporsi a visita, accettando di entrare in una casa di cura solo temporaneamente e con l'obiettivo di tornare a casa in un secondo momento. Due giorni dopo, iniziava a rifiutare il cibo, ad eccezione di pane e acqua, per protestare contro la sua collocazione. Nel novembre 2020, il caso assumeva rilevanza mediatica: una troupe del programma televisivo "Le Iene", realizzava un servizio che metteva in dubbio la legalità del collocamento del secondo ricorrente in una casa di cura.

Nel marzo del 2021, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito "il Garante nazionale") si interessava della vicenda, sia inviando alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecco una Raccomandazione in cui invitava a valutare l'opportunità di chiedere al giudice tutelare una rivalutazione completa della situazione di vita del secondo ricorrente, al fine di porre fine al suo ricovero nella casa di cura, anche recandosi presso la casa di cura in cui era ricoverato il secondo ricorrente.

## **LA DECISIONE**

### **SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DEL PRIMO RICORRENTE.**

La Corte ha fatto applicazione dei criteri di cui alla sentenza *Lambert e altri c. Francia* del 2015, precisando che le condizioni che regolano le singole domande che le sono state presentate non coincidono necessariamente con i criteri nazionali relativi alla legittimazione ad agire che possono avere finalità diverse da quelle dell'articolo 34 della Convenzione (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 139, CEDU 2000-VIII). Pertanto, un terzo può, in circostanze eccezionali, agire in nome e per conto di una persona vulnerabile se vi è il rischio che i diritti della vittima diretta siano privati di una tutela effettiva e a condizione che il richiedente e la vittima non versino in conflitto di interessi [*Lambert e altri c. Francia* [GC], n. 46043/14, § 102, CEDU 2015; *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], n. 27765/09, §§ 52 e 53, CEDU 2012; *Centro di risorse legali per conto di Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC], n. 47848/08, §§ 102 e 103, CEDU 2014). Nel caso di specie, il secondo ricorrente si trovava in una situazione che non gli consentiva di presentare il ricorso direttamente alla Corte, in quanto l'amministratore di sostegno aveva un potere sostitutivo e la principale doglianza riguardava proprio le restrizioni che l'amministratore di sostegno gli aveva imposto con l'approvazione del giudice tutelare. Vi era, quindi, il rischio che il secondo ricorrente fosse privato di una tutela effettiva dei suoi diritti della Convenzione nelle circostanze del caso (si veda, *mutatis mutandis*, *Blyudik c. Russia*, n.

46401/08, §§ 41-44, 25 giugno 2019, e, al contrario, *Vivian c. Italia* (dec.), n. 32264/96, 26 febbraio 2002). La Corte ha, inoltre, osservato che il caso di specie sollevava, dal punto di vista degli articoli 5 e 8 della Convenzione, gravi questioni sulle condizioni di vita delle persone anziane nelle case di riposo, di interesse generale data la vulnerabilità delle persone che risiedono in tali istituzioni, offrendo l'opportunità di chiarire gli standard di protezione della Convenzione applicabili a tali persone e di contribuire alla salvaguardia o allo sviluppo di essi.

### **SULLA VIOLAZIONE DELL'ART. 8 CEDU**

Il primo ricorrente si è lamentato della impossibilità di stabilire un contatto con il secondo ricorrente e delle decisioni del giudice tutelare; il secondo del fatto di essere stato collocato in una casa di cura dal 2020 e dell'impossibilità di tornare a casa sua e ricevere visite nella struttura in cui viveva senza il consenso dell'amministratore di sostegno e del giudice tutelare, ciò che ha ritenuto costituire violazione del suo diritto alla privacy.

Il Governo ha sostenuto che il primo ricorrente non aveva esaurito le vie di ricorso interne, non essendosi avvalso del diritto di ricorso previsto dal comma 2 dell'articolo 720 *bis*, cod. proc. civ. contro la decisione del giudice tutelare che respingeva la sua richiesta di incontrare il secondo ricorrente. La Corte EDU ha convenuto sul punto, ritenendo che l'esercizio di tale rimedio avrebbe potuto portare a un ribaltamento della decisione del giudice tutelare di non autorizzare la visita richiesta e **ha dichiarato il ricorso del primo ricorrente irricevibile, ai sensi dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione, dichiarando ricevibili invece le doglianze sollevate per conto del secondo ricorrente.**

Il secondo ricorrente ha ritenuto che la decisione del giudice tutelare e dell'amministratore di sostegno di rifiutare di consentirgli di avere contatti con il primo ricorrente e i suoi parenti costituisse un'interferenza illegittima nel suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, non avendo egli dichiarato espressamente di non voler incontrare i suoi familiari, ma avendo soltanto affermato di volerli incontrare al suo ritorno a casa, desiderio quest'ultimo che aveva ripetutamente espresso. Di contro, il Governo ha sostenuto che la decisione iniziale del giudice tutelare si era basata su un rifiuto del secondo ricorrente e che il ricovero di C.G. nella casa di cura costituiva l'unica soluzione in grado di salvaguardare gli interessi patrimoniali e personali del ricorrente nelle circostanze date, cosicché l'ingerenza delle autorità era rimasta nei limiti del margine di apprezzamento a loro disposizione.

Ebbene, **la valutazione della Corte EDU può essere così sintetizzata:**

#### **(a) Legittimità dell'interferenza dello Stato nella vita privata**

La Corte ha ribadito che la decisione di sottoporre una persona a una misura di protezione giuridica può costituire un'ingerenza nella vita privata dell'interessato, anche quando quest'ultimo è stato privato solo parzialmente della sua capacità giuridica (*Ivinović c. Croazia*, n. 13006/13, § 35, 18 settembre 2014) e che una tale ingerenza viola l'articolo 8

se non è "prescritta dalla legge", non persegue uno o più degli scopi legittimi di cui al paragrafo 2 o non è "necessaria in una società democratica", nel senso che non è proporzionata agli scopi perseguiti (si veda, tra le altre, *Shtukurov c. Russia*, n. 44009/05, § 85, CEDU 2008). Nella specie, il secondo ricorrente è stato sottoposto al regime di amministrazione di sostegno previsto dagli articoli 404 e 411, cod. civ., pertanto l'ingerenza perseguiva lo "scopo legittimo", ai sensi dell'articolo 8, secondo comma, della Convenzione, di proteggere il secondo ricorrente, inizialmente, da un pericolo di impunità e, a partire dal 2020, da menomazioni fisiche e mentali.

### **(b) Proporzionalità**

La Corte ribadisce **che privare una persona, anche parzialmente, della capacità giuridica è misura molto grave che dovrebbe essere riservata a circostanze eccezionali**, ma riconosce un margine di **valutazione alle autorità nazionali**, in posizione migliore rispetto a un tribunale internazionale per valutare le esigenze e le condizioni locali (*Maurice c. Francia* [GC], n. 11810/03, § 117, CEDU 2005 IX). Questo margine varierà a seconda della natura del diritto della Convenzione in questione, della sua importanza per l'individuo e della natura delle attività limitate, nonché della natura dell'obiettivo perseguito dalle restrizioni. Il margine tenderà ad essere più ristretto quando il diritto è cruciale per l'effettivo godimento di diritti intimi o essenziali (*A.-M.V. c. Finlandia*, n. 53251/13, § 83, 23 marzo 2017).

Inoltre, per determinare se lo Stato convenuto sia rimasto nei limiti del suo margine di apprezzamento, sono molto importanti le **garanzie procedurali a disposizione dell'individuo**, dovendo la Corte esaminare se il processo decisionale che ha portato alle misure di ingerenza sia stato equo e tale da assicurare il rispetto degli interessi garantiti all'individuo dall'articolo 8.

Nel caso di specie, la decisione di sottoporre il secondo ricorrente ad amministrazione di sostegno e, se del caso, privarlo di parte della sua capacità giuridica non si era basata su una constatazione medica di compromissione delle sue facoltà mentali, ma sull'eccessiva dissolutezza e sull'indebolimento fisico e mentale mostrato dal 2020 in poi. A partire dal maggio 2020, poi, l'amministratore di sostegno aveva un mandato che gli consentiva di chiedere al giudice l'autorizzazione a collocare il secondo ricorrente in una casa di cura e, a seguito di tale sistemazione, di decidere un rigido regime di isolamento, nonostante egli avesse chiesto di poter tornare a casa; con poche eccezioni, il secondo ricorrente era stato privato di ogni contatto con il mondo esterno e ogni richiesta di conversazione telefonica o di visita era vagliata dall'amministratore di sostegno o dal giudice tutelare. Inoltre, sebbene gli esperti avessero raccomandato un ritorno graduale a casa a partire dal 2021, la misura non era mai stata attuata (come denunciato anche dal Garante nazionale). La Corte ha ricordato che, in alcune circostanze, il benessere di una persona affetta da disturbo mentale potrebbe costituire un fattore aggiuntivo da prendere in considerazione, oltre a quelli medici,

per valutare la necessità di collocare tale persona in un istituto, ma la necessità oggettiva di alloggio e assistenza sociale non dovrebbe portare automaticamente all'imposizione di misure di privazione della libertà, posto che qualsiasi misura di protezione adottata nei confronti di una persona in grado di esprimere la propria volontà deve rispecchiare il più possibile tale volontà. Inoltre, quando sono in gioco implicazioni così importanti per la vita privata, il giudice deve soppesare attentamente tutti i fattori rilevanti per valutare la proporzionalità della misura, le necessarie garanzie procedurali in questo ambito richiedendo di ridurre al minimo qualsiasi rischio di arbitrarietà (*X e Y c. Croazia*, n. 5193/09, § 85, 3 novembre 2011).

Nel caso in esame, **le autorità giudiziarie** avevano effettuato una valutazione approfondita della situazione del ricorrente prima di collocarlo in una casa di cura, ma **non avevano cercato**, durante il suo collocamento e in considerazione della particolare vulnerabilità che ritenevano di aver individuato, **di adottare misure per mantenere le sue relazioni sociali e ad elaborare una linea d'azione intesa al ritorno a casa**. Al contrario, dopo il collocamento in una casa di cura, il secondo ricorrente era stato costretto a isolarsi dal mondo esterno, tutte le visite e le telefonate venivano filtrate dal suo amministratore o dal giudice tutelare. **Il giudice tutelare si era basato solo sulle relazioni dell'amministratore di sostegno, senza ascoltare il secondo ricorrente** e la decisione di limitare i contatti non era stata presa sulla base di un esame concreto e attento di tutti gli aspetti rilevanti della situazione; negli ultimi tre anni, non sembrava fossero state previste misure volte a reintegrare il ricorrente nel suo domicilio, anche se il collocamento era stato deciso in via provvisoria, sottolineando che il secondo ricorrente non era stato dichiarato incapace, né sottoposto ad alcun divieto, dato che le perizie ne avevano indicato una buona capacità di socializzazione.

Ciononostante, egli **era stato posto sotto la completa dipendenza del suo amministratore in quasi tutti i settori e per un periodo di tempo illimitato, così avendo le autorità abusato della flessibilità della misura per perseguire finalità che la legge italiana assegna, entro limiti rigorosi, al T.S.O.**, aggirando il quadro legislativo di tale ultimo istituto con ricorso abusivo all'amministrazione di sostegno.

Nelle conclusioni, la Corte EDU, pur consapevole della difficoltà di bilanciare gli interessi in gioco, ha inserito significative considerazioni sulle condizioni all'interno della casa di cura, ricordando che, nel rapporto pubblicato a seguito della sua visita in Italia nel marzo e nell'aprile 2022, il **Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti** (di seguito CPT) aveva espresso preoccupazione sul punto, ritenendo che, in considerazione delle restrizioni associate alla Covid-19 e dell'assenza di alternative valide nella società, i residenti delle due case di cura che aveva visitato potevano essere considerati di fatto privati della loro libertà, le restrizioni messe in atto ininterrottamente dal febbraio 2020 nelle due strutture visitate avendo avuto un effetto sempre più dannoso sulla salute mentale e somatica dei residenti.