

## L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

di Francesco Ferzetti

### *Premessa*

La tanto auspicata riforma organizzativa a difesa delle persone deboli si modella nei venti articoli contenuti dalla legge 9 gennaio 2004 n. 6, che hanno novellato il codice civile introducendo nel Libro I, Titolo XII, Capo I, l'istituto relativo all'amministrazione di sostegno.

Entrata in vigore il 19 marzo 2004, la legge si preoccupa di tutelare *la persona che per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche temporanea, di provvedere ai propri interessi*, facendola assistere da un *amministratore di sostegno* nominato dal giudice tutelare del luogo in cui il *beneficiario* ha la residenza o il domicilio<sup>1</sup>.

Appare utile segnalare che il nuovo istituto non sostituisce quelli dell'interdizione e dell'inabilitazione<sup>2</sup>, ai quali invece si affianca istituendo una figura intermedia di sostegno alle persone deboli (definite *beneficiari*) cui riserva comunque la capacità di agire per tutti gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana per i quali non sia richiesta la presenza necessaria dell'amministratore di sostegno.

### ***1) Efficacia soggettiva, efficacia oggettiva, rapporti con altri istituti***

- Prima di ogni valutazione del nuovo istituto occorre chiedersi quale ne sia l'ambito di operatività soggettiva per individuare chi possa beneficiare dell'amministrazione di sostegno<sup>3</sup>. La risposta alla domanda si rinviene nella

---

<sup>1</sup> Vedi art. 404 cod. civ., come modificato dall'art. 3 della legge n. 6 del 2004.

<sup>2</sup> Anche gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione sono stati ritoccati dalla legge n. 6 del 9 gennaio 2004.

<sup>3</sup> È bene a tal proposito evidenziare come, rispetto al testo approvato dal Senato, sia venuta meno, tra i beneficiari del nuovo istituto, l'indicazione degli anziani che a causa dell'età avanzata non sono in grado di provvedere adeguatamente alla cura della propria persona o dei propri interessi.

proposizione introduttiva dell'art. 404 cod. civ., che ne individua i destinatari in *chi 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.*

L'amministrazione di sostegno dipinge uno strumento idoneo ad affrontare i problemi privatistici di quelle persone che siano anche temporaneamente disabili, e non necessariamente inferme di mente.

Il soggetto in difficoltà è libero di incaricare personalmente un terzo, per mezzo di una procura volontaria, al quale affidare la cura dei propri interessi sotto la vigilanza del giudice.

Pur non essendo espressamente indicato nella legge, è ragionevole dedurre che a farvi ricorso dovrebbero essere quelle persone, le quali, poichè affette da gravi handicap, anziane, lungodegenti, tossicodipendenti od alcoliste, non siano in grado di curare i propri interessi e le proprie esigenze di vita: semprechè tali menomazioni non siano tali da provocare un disturbo psichico in senso stretto<sup>4</sup>.

È facile intuire che l'assetto dell'amministrazione di sostegno sarà quello che verrà man mano determinandosi, attraverso l'utilizzo che ne verrà fatto nella pratica di tutti i giorni.

Si ricava dai lavori parlamentari, in particolare dal resoconto della Seduta del 22 dicembre 2003 della Commissione Giustizia che ha preceduto l'esame e l'approvazione definitiva del disegno di legge da parte del Senato, d'essersi inteso lasciare alla prassi applicativa – e quindi alla valutazione del giudice tutelare – la individuazione di quelle ipotesi fattuali che, pur non importando la perdita o la riduzione delle capacità psico-fisiche del soggetto che importino la inabilitazione o l'interdizione, abbisognino tuttavia di un "sostegno" che va quindi inteso, nella piena accezione del termine, come volto ad assistere piuttosto che a sostituire nel compimento di atti e nel

---

<sup>4</sup> Cfr. Paolo Cendon in *Trattati*, (a cura di) Paolo Cendon, con la collaborazione di Enrico Pasquinelli, *Persona e danno*, Volume II, *Le origini dell'amministrazione di sostegno*, Milano, 2004, pagg. 1393-1445.

soddisfacimento di bisogni in funzione dei quali il soggetto bisognoso ancorchè “*capace*”, necessita di un aiuto esterno.

- Bisogna ancora chiedersi in che modo possa essere individuata la demarcazione tra atti per quali sia e atti per i quali non sia richiesta la presenza necessaria dell'amministratore.

La disposizione normativa in merito alla prevista distinzione viene completata e resa esaustiva dai poteri che l'articolo 405 cod. civ. attribuisce al giudice tutelare.

Questi infatti, nel decreto di nomina dell'amministratore e nell'esercizio discrezionale dei suoi poteri, oltre ad individuare l'oggetto degli atti che l'amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario, specifica gli atti che il beneficiario può compiere esclusivamente sotto la vigilanza dell'amministratore.

La definizione e la correlata distinzione, quindi, tra gli atti che necessitano della presenza dell'amministratore e quelli che residuano nelle facoltà del beneficiario, si ricaverà dal decreto del giudice tutelare.

Ad esclusione di quelle manifestazioni di volontà che presuppongono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza dell'amministratore, il beneficiario conserva la capacità di agire.

Tanto si evince dall'art. 409 del cod. civ.: il che serve, ancora, a distinguere la portata dell'amministrazione di sostegno rispetto alle altre misure interdittive.

Così, mentre la sentenza che dispone l'interdizione o l'inabilitazione<sup>5</sup> priva l'interdetto e l'inabilitato della capacità di agire<sup>6</sup> salvo a stabilirsi che taluni atti di ordinaria amministrazione possano essere compiuti dall'interdetto o dall'inabilitato senza la partecipazione del rispettivo tutore o

---

<sup>5</sup> Per l'approfondimento dell'istituto, così come si presentava prima della riforma operata dalla legge n. 6 del 2004, vedi A. Jannuzzi, *Manuale della volontaria giurisdizione*, Milano, 1990, pagg. 121 ss.

<sup>6</sup> Giova sottolineare come l'art. 418 preveda ora la seguente possibilità: *se nel corso del giudizio di interdizione appare opportuno applicare l'amministrazione di sostegno, il giudice, d'ufficio o ad istanza di parte, dispone la trasmissione del procedimento al giudice tutelare.*

curatore<sup>7</sup>; nel decreto di nomina dell'amministratore di sostegno avviene l'inverso.

Non vi è preclusione per il beneficiario di porre in essere atti negoziali - e comunque di assumere obbligazioni - al di fuori però di quelli per i quali il giudice con decreto abbia ritenuto opportuno prevedere il concorso (*id est* il sostegno) dell'amministratore designato.

## ***2) Il procedimento per la nomina dell'amministratore***

Il ricorso per la designazione dell'amministratore di sostegno può essere proposto, secondo quanto disposto dall'art. 406 cod. civ., dal soggetto stesso anche se minorenne, interdetto o inabilitato, da parenti entro il quarto grado, dagli affini entro il secondo grado, dal tutore, dal curatore, dal pubblico ministero.

L'istanza è proposta al giudice tutelare<sup>8</sup> del luogo in cui il beneficiario ha la residenza o il domicilio, il quale deve pronunciarsi entro 60 giorni con decreto motivato immediatamente esecutivo (salvo che si tratti di minore, interdetto o inabilitato)<sup>9</sup>.

Il giudice deve sentire personalmente il soggetto cui il provvedimento è rivolto recandosi, se necessario, nel luogo in cui questo si trova, tenendo conto delle esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle sue richieste.

Il provvedimento giudiziale deve contenere:

- le generalità della persona beneficiaria dell'amministrazione di sostegno;
- la durata dell'incarico, se a tempo determinato;
- l'oggetto dell'incarico e gli atti che l'amministratore può compiere in nome e per conto del beneficiario;

---

<sup>7</sup> Vedi l'art. 427 cod. civ., come modificato dall'art. 3 della legge n. 6 del 2004.

<sup>8</sup> Vedi l'art. 405 cod. civ., come modificato dall'art. 3 della legge n. 6 del 2004.

<sup>9</sup> Il decreto che riguarda un minore non emancipato può essere emesso solo nell'ultimo anno della sua minore età e diventa esecutivo a decorrere dal momento in cui la maggiore età è raggiunta; se l'interessato è interdetto o inabilitato, il decreto diviene esecutivo dalla pubblicazione della sentenza di revoca dell'interdizione o dell'inabilitazione.

- gli atti che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno;
- i limiti delle spese che l'amministratore di sostegno può sostenere con l'utilizzo delle somme di cui il beneficiario ha disponibilità;
- la periodicità con la quale l'amministratore deve riferire al giudice dell'attività svolta e le condizioni di vita personale e sociale del beneficiario.

I responsabili dei servizi sociali e sanitari che sono direttamente impegnati nella cura e nell'assistenza della persona, ove venissero a conoscenza di fatti tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno, sono tenuti a proporre il ricorso al giudice tutelare e a fornirne notizia al pubblico ministero.

Il decreto di apertura e di chiusura dell'amministrazione di sostegno ed ogni altro provvedimento assunto dal giudice tutelare nel corso dell'amministrazione devono essere annotati dal cancelliere nell'apposito registro delle amministrazioni di sostegno<sup>10</sup>, nelle forme e nei modi stabiliti dal decreto del ministero della Giustizia 12 marzo 2004<sup>11</sup>.

Il giudice può in ogni momento esercitare poteri di modifica o integrazione delle decisioni assunte nel decreto di nomina dell'amministratore.

### ***3) Il procedimento per la scelta dell'amministratore***

Come già anticipato, l'amministratore di sostegno può essere nominato dallo stesso beneficiario, nella previsione di una sua futura incapacità, con atto pubblico o scrittura privata autenticata; o, in mancanza di ciò, ed in presenza di motivi gravi, con decreto motivato dal giudice tutelare.

La scelta dell'amministratore deve mirare esclusivamente alla cura degli interessi del beneficiario.

La scelta dell'amministratore da parte del giudice tutelare è discrezionale; tuttavia, ove possibile, egli deve privilegiare alcuni soggetti quali: il coniuge

---

<sup>10</sup> Cfr. *Guida al Diritto, il Sole-24 Ore*, n. 14, 10 aprile 2004, pagg. 23-28.

<sup>11</sup> Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 18 marzo 2004.

che non sia separato legalmente, la persona che è stabilmente convivente, il padre, la madre, un figlio un fratello, una sorella, un parente fino al quarto grado oppure una persona designata dal genitore superstite con testamento o scrittura privata autenticata.

Non possono rivestire la funzione di amministratore di sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura od in carico il beneficiario.

È bene tuttavia concludere specificando che il giudice tutelare mantiene forti poteri di controllo che gli permettono, quando ne ravvisa l'opportunità, di nominare amministratore di sostegno altra persona idonea<sup>12</sup>.

#### ***4) I compiti dell'amministratore***

L'amministratore di sostegno, oltre che intrattenere un continuo dialogo con il beneficiario, deve tener conto dei suoi bisogni e delle sue aspirazioni informandolo sugli atti da compiere e, in caso di dissenso da parte di questi, riferire al giudice tutelare il quale adotta gli opportuni provvedimenti.

#### ***5) La revoca dell'amministratore***

l'amministratore di sostegno non è tenuto a continuare il suo mandato trascorsi dieci anni dall'investitura, ad eccezione dei casi in cui a ricoprire l'incarico sia il coniuge, la persona stabilmente convivente, gli ascendenti o i discendenti.

Il procedimento di revoca è di natura diametralmente inversa rispetto al procedimento di nomina.

Quando siano venuti meno i presupposti dell'amministrazione o per la sostituzione dell'amministratore, il beneficiario, l'amministratore di sostegno, il pubblico ministero e tutti gli altri soggetti abilitati alla richiesta dell'amministrazione rivolgono istanza motivata al giudice tutelare, il quale

---

<sup>12</sup> Tutto questo nell'art. 408 cod. civ., come modificato dall'art. 3 della legge n. 6 del 2004.

provvede con decreto motivato dopo aver acquisito le necessarie informazioni e disposti gli opportuni mezzi istruttori.

L'amministrazione cessa inoltre quando il giudice ravvisi la necessità di sostituire l'amministrazione di sostegno con una misura interdittiva più forte; informa così il pubblico ministero affinché promuova il giudizio di interdizione o di inabilitazione.

### *Conclusioni*

Giova sottolineare come già negli anni '80 autorevoli studiosi, tra i quali Paolo Cendon, elaborarono una riforma al codice civile prevedendo l'istituto dell'amministrazione di sostegno<sup>13</sup>.

A distanza di circa vent'anni il legislatore, sulla scia di importanti mutamenti normativi sociali ed istituzionali che hanno investito anche il profilo dell'assistenza, è tornato sull'argomento dettando una disciplina che fa da cornice alla tutela della persona, imperniata su di un sistema di *protezioni sostitutive morbide*<sup>14</sup>.

Và tuttavia segnalata l'esigenza che il sistema delle "*protezioni sostitutive morbide*", a favore dei soggetti deboli ed in attuazione del principio sancito dall'art. 38 della Costituzione, non ruoti unicamente attorno al dinamismo di un responsabile ma sia supportato da una rete di servizi.

Rimane inoltre ad oggi oscura la soglia rispetto ai parametri (necessariamente diversi) dell'interdizione e dell'inabilitazione, e la quota di disagio rilevante al fine di metter in moto il provvedimento giudiziale in esame, che sarebbe stato opportuno definire legislativamente piuttosto che rimettere a valutazioni personali dei singoli operatori.

Permane infine la necessità di individuare modelli organizzativi e figure professionali da aggiungere a quelli, già indicati nella legge, che sollevino il beneficiario dalle sue incombenze quotidiane nella rappresentazione di un compiuto *Welfare Mix*.

Appare per questo discutibile il divieto imposto dal legislatore agli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura il beneficiario di ricoprire le funzioni di amministratori di sostegno; probabilmente tale scelta di opportunità è finalizzata a garantire una maggiore protezione all'utente,

---

<sup>13</sup> Cfr. Irene Tricomi, *Così uno strumento giuridico flessibile introduce una graduazione nelle misure*, in *Guida al Diritto, il Sole-24 Ore*, n. 5, 7 febbraio 2004, pagg. 26-30.

<sup>14</sup> L'espressione è del Cendon, *op. cit.*, volume III, *I diritti delle persone deboli*, Milano, 2004, pag. 2127.



che tuttavia sarebbe stato ben semplice assicurare con una più penetrante azione di controllo sull'amministratore.

Pur con le appena descritte lacune è innegabile che la nuova legge introduce un nuovo incastro al mosaico dell'assistenza: sulla strada, da tempo percorsa, di valorizzare e soccorrere le effettive esigenze di vita quotidiana degli associati in un moderno Stato sociale nella migliore graduazione della tutela in rapporto al bisogno.