



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: STORIA ED  
EVOLUZIONE**

**SUPPORT ADMINISTRATION: HISTORY AND  
EVOLUTION**

Relatore: Mariacristina Zarro  
Prof.ssa Mariacristina Zarro

Rapporto Finale di: Padovani Chiara

Anno Accademico 2023/2024



# **INDICE**

<b>INDICE.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
<b>CENNI SUL PERIODO ANTERIORE ALLA LEGGE N. 6 DEL 2004.....</b>	<b>5</b>
<b>LA PRIMA STESURA DELLA RIFORMA CENDON.....</b>	<b>9</b>
<b>LA LEGGE N. 6 DEL 2004 .....</b>	<b>13</b>
<b>EVOLUZIONE NEI VENTI ANNI DI VITA: CASISTICHE, PROBLEMATICHE E ISTITUTI PARALLELI O ALTERNATIVI.....</b>	<b>17</b>
<i>-mediazione civile e commerciale.....</i>	<i>18</i>
<i>-il dilemma dell'arbitraria compressione dei diritti di soggetti vulnerabili.....</i>	<i>19</i>
<i>-evoluzione e diffusione attraverso i provvedimenti giudiziari.....</i>	<i>22</i>
<i>-amministrazione di sostegno e peculato.....</i>	<i>26</i>
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>29</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>31</b>



## INTRODUZIONE

La misura di protezione dell'amministrazione di sostegno è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla legge 9 gennaio 2004 n. 6, che ha attuato una vera e propria rivoluzione giuridica e culturale nella tutela delle persone fragili, affiancando ai più rigidi istituti tradizionali (interdizione e inabilitazione) un nuovo strumento, più flessibile e quindi maggiormente adattabile alla specificità delle singole situazioni.

Dignità e protezione delle persone più fragili. Sono queste le fondamenta su cui si basa la legge e alla quale si è giunti attraverso varie tappe che possiamo di seguito così sintetizzare.

Si tratta del frutto del lavoro, susseguitosi per più di vent'anni, di un movimento culturale, promosso da professori, notai, avvocati, psichiatri, etc., che ha cercato di contrapporsi all'errata concezione ottocentesca dell'infermità di mente contenuta nel codice civile e di adeguare lo stesso ai principi della costituzione del 1948 e alle successive trasformazioni sociali, culturali ed intellettuali, che avevano caratterizzato la società italiana a partire dai primi anni sessanta.

## CENNI SUL PERIODO ANTERIORE ALLA LEGGE N. 6 DEL 2004

Una prima tappa fondamentale, nel percorso che porterà all'approvazione della legge n. 6/2004, sull'amministrazione di sostegno, è rappresentata dall'introduzione, nell'ordinamento giuridico, delle leggi 15.3.1978, n. 180 "Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori" e 23.12.1978, n. 833, che ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale. In Italia, la disciplina giuridica relativa alla malattia ed al malato mentale si è basata, per molto tempo, sulla legge n. 36 del 1904 intitolata "Disposizioni sui manicomi e gli alienati. Custodia e cura degli alienati".

Quest'ultima, basata sulla obbligatorietà del trattamento e sulla nozione di pericolosità sociale del malato di mente erano più rivolte alla salvaguardia sociale piuttosto che a perseguire e proteggere i diritti delle minoranze che per vari motivi non ne erano in grado "da soli". L'art. 1 della legge n. 36 disponeva, infatti, che "debbono essere custodite e curate nei manicomi le persone affette per qualunque causa da alienazione mentale, quando siano pericolose a sé o agli altri o riescano di pubblico scandalo".

E' evidente dal citato dettato che in primo piano si mettevano gli interessi sociali rispetto a quelli del *singolo non abbiente*.

La custodia negli ospedali psichiatrici era legittimata ogniqualvolta l'individuo, affetto da una patologia psichica, fosse ritenuto pericoloso, rispecchiando le finalità di protezione sociale e non terapeutiche. Tale ideologia era la logica derivazione di quei tempi in cui la malattia mentale

si considerava intrattabile e inguaribile e l'ambiente sociale non voleva prendersi cura dei malati e di ogni altro individuo che costituisse un pericolo. Negli anni '60 si assiste ad un graduale cambiamento di pensiero, con la legge n. 431 del 1968 intitolata "*Provvidenze per l'assistenza psichiatrica*" prevedendo il ricovero volontario in corso di degenza: una prima grande apertura al cambiamento, anche se va aggiunto che il ricovero volontario era visto come aggiuntivo alla forma del ricovero obbligatorio, ancora considerata la principale nell'ammissione all'ospedale psichiatrico.

La legge n. 431, prevedendo poi, all'art. 11, l'abrogazione dell'art. 604 del vecchio codice di procedura penale, nel quale era contemplato l'obbligo di annotazione dei provvedimenti di ricovero e dimissione dall'ospedale psichiatrico nel casellario giudiziario, prosegue nella direzione di un riconoscimento del malato in quanto persona. La stessa legge prevede poi l'ingresso della psichiatria sul territorio attraverso l'istituzione dei C. I. M. (centri di igiene mentale), servizi per terapie psichiatriche e psicoterapeutiche (art. 3). Attraverso poi il D.P.R. n. 128 del 1969, intitolato "Ordinamento interno dei servizi ospedalieri", ha inizio il rinnovamento delle strutture ospedaliere, che porta ad una loro ristrutturazione (sul modello dell'ospedale civile) in divisioni, sezioni e servizi speciali e ad una riorganizzazione del personale in primari, aiuti, assistenti ed infermieri.

Negli anni 70 il procedimento di riforma prosegue e porterà gruppi di psichiatri a forti critiche nei confronti degli ospedali psichiatrici, nonché l'impegno politico a conseguire una trasformazione, di più ampio raggio, della disciplina relativa alla malattia ed al malato mentale.

Prodotto di tutto questo è, alla fine degli anni '70, la legge n. 180 del 1978 (detta anche "legge Basaglia" dal nome del suo ispiratore) intitolata *"Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori"*.

Nello stesso anno venne alla luce, sulla scia del movimento di riforma di quel periodo, la legge n. 833 istitutiva del servizio sanitario nazionale (S.S.N.), la quale riassorbì in sé la legge 180 ad eccezione degli articoli 10 e 11, relativi all'abrogazione di alcune disposizioni del codice penale. Le differenze tra i due testi, riguardo all'assistenza psichiatrica, sono quindi minime.

La nuova normativa prevede la fine del manicomio, disponendo in alternativa allo stesso, l'istituzione dei servizi psichiatrici sul territorio ed in particolare il Dipartimento di Salute Mentale (D.S.M), una struttura di coordinamento volta non solo a fornire una risposta di tipo terapeutico, legata al momento in cui si manifesta espressamente il disagio psichico (es. "crisi"), ma ora estesa a tutti i livelli di intervento: preventivo, curativo, riabilitativo.

Il D.S.M. è l'insieme delle strutture psichiatriche di una A.S.L.

Il bacino di utenza di ogni D.S.M. è di 150.000 abitanti e il rapporto organico-utenza è di un operatore ogni 10.000 abitanti, mentre le figure professionali ivi operanti sono psichiatri, psicologi, assistenti sociali, infermieri, educatori, ausiliari e personale amministrativo. Le finalità di questa struttura sono la programmazione e la gestione di tutti i servizi che le fanno capo, tra cui l'integrazione con l'ospedale (nel quale si trova il



S.P.D.C. considerato parte integrante del D.S.M.), con le associazioni e le cooperative di volontariato, la limitazione della cronicità, etc.

I citati provvedimenti legislativi hanno modificato profondamente lo "status del malato di mente", segnando la rottura con la vecchia cultura dell'esclusione e dell'indifferenza e aprendo la via ad un ripensamento generale della malattia e del malato mentale.

La sofferenza psichica non era più considerata una condizione definitiva ed irreversibile, ma uno stato transitorio curabile e spesso sanabile, mentre al disabile psichico veniva riconosciuto, finalmente, attraverso lo smantellamento dell'istituzione manicomiale, il valore di essere umano.

La legge n. 180/1978 prevedeva, infatti, una disciplina innovativa rispetto al passato, la cui novità più rilevante consisteva nel divieto di costruire nuovi ospedali psichiatrici e l'eliminazione di quelli già esistenti.

Tutto questo (oltre ad altre previsioni innovative riguardanti il trattamento e la cura del sofferente psichico), era ineluttabilmente il risultato di un lungo processo culturale e critico, teso a rivedere e modificare tutti quei paradigmi psichiatrici, che avevano costituito il fondamento ultimo dell'utilizzo "in ogni caso" dei manicomi.

Era infatti inevitabile che, da quel momento, di fronte ad un processo di revisione culturale così intenso e che aveva come obiettivo ultimo il reinserimento del disabile psichico nella società, come si è sottolineato, i soggetti sofferenti di disturbi psichici si trovassero ad "operare in un tessuto quotidiano che è intrecciato di rapporti patrimoniali grandi e piccoli, di problemi continui di lavoro, di iniziative economiche da assumere o da

fronteggiare, di contatti familiari e associativi, di possibili danni da risarcire", così come cita Cendon in *"Infermità di mente e diritto privato"* tratto da *"Legislazione sanitaria e status del malato di mente. XI Congresso internazionale di legge e psichiatria, Firenze, 2005"*.

### **LA PRIMA STESURA DELLA RIFORMA CENDON**

Ci si avvicina così alla presa di coscienza che serve una riforma: la sofferenza psichica non era più considerata una condizione definitiva ed irreversibile, ma uno stato transitorio curabile e spesso sanabile, mentre al disabile psichico veniva riconosciuto, finalmente, attraverso lo smantellamento dell'istituzione dei manicomi, il valore di essere umano.

Sempre dal citato congresso del capitolo precedente, era infatti inevitabile che, da quel momento, di fronte ad un processo di revisione culturale così intenso e che aveva come obiettivo ultimo il reinserimento del disabile psichico nella società, come si è sottolineato, i soggetti sofferenti di disturbi psichici si trovassero di fronte a problemi di inserimento, reinserimento, di integrazione e di gestione del quotidiano.

Nei primi anni '80 un gruppo di studiosi, coordinato dal professor Paolo Cendon, elaborò una proposta di riforma del Codice Civile in ordine allo status dei soggetti malati di mente (e non solo) , che era, come lo stesso Cendon ha affermato, il risultato dei lavori di un convegno tenutosi a Trieste, tra il 12 e il 14 giugno del 1986, dal titolo: *"Un altro diritto per il malato di mente. Esperienze e soggetti della trasformazione"*.

Nella bozza di riforma (nota nella prassi col nome di "**bozza Cendon**"), il sistema italiano, caratterizzato dagli istituti dell'interdizione, inabilitazione e dalla previsione dell'art. 428 del codice civile (incapacità naturale), evidenziava un vuoto enorme nella mancanza di un regime di protezione dei diritti e delle possibilità di iniziativa della persona disabile. Pertanto occorreva un regime normativo più elastico e flessibile, che offrisse al debole "tutti gli strumenti di protezione che potessero occorrere volta a volta per colmare i momenti più o meno lunghi di crisi, di inerzia o di inettitudine del disabile stesso".

La soluzione che veniva fornita al "grande vuoto" normativo dalla "bozza Cendon" era la previsione di un nuovo istituto: "**l'amministrazione di sostegno**".

La riforma si fondava, infatti, su questo modello di carattere generale per la soluzione dei problemi civilistico-patrimoniali della maggioranza delle persone disabili: anziani, disabili, infermi di mente, alcolisti, tossicodipendenti, carcerati, internati in manicomio giudiziario, malati di lunga degenza e, in generale, chiunque avesse bisogno di essere protetto nel compimento degli atti della vita civile.

La relazione, che accompagnava la "bozza Cendon", metteva in risalto le critiche rivolte al sistema normativo:

- l'interdizione risultava sicuramente sproporzionata rispetto alla salvaguardia della grande maggioranza dei sofferenti psichici;
- l'inabilitazione costituiva anch'essa un istituto di stampo punitivo e di scarsa utilità pratica, così come dimostrato dalla prassi;

- l'incapacità naturale aveva un carattere completamente passivo;
- l'ingessamento del sistema a causa soprattutto della possibilità di richiedere l'annullamento di qualsiasi atto nell'immediatezza della stipula dello stesso:
- le incongruenze di regole che stabilivano trattamenti favorevoli in circostanze quali il compimento di fatti illeciti rispetto ad alcune normative straniere sicuramente meglio strutturate.

Con la relazione citata si indicavano le modifiche essenziali:

- l'introduzione nel codice del nuovo istituto dell'**amministrazione di sostegno** "che riduce o attenua la capacità del beneficiario solo in relazione ad alcuni atti, stabiliti volta a volta dal giudice";
- l'interdizione non veniva abrogata, ma ne erano attenuati i caratteri più anacronistici, in quanto vi era la convinzione che fosse sempre opportuno mantenere la possibilità di ricorrere, in caso di situazioni di sicura gravità ed irrecuperabilità, ad un istituto nato per garantire una supplenza generale al malato di mente;
- l'inabilitazione non veniva abrogata, né ritoccata;
- il "grave pregiudizio" diveniva una condizione necessaria e sufficiente per l'invalidabilità degli atti o per un legittimo rifiuto dell'inadempimento, con la finalità ultima di aumentare la sicurezza dei terzi ed evitare l'effetto "ingessamento" per i beneficiari degli istituti di protezione;
- in materia di fatti illeciti si abbandonava il tradizionale principio dell'irresponsabilità dell'incapace di intendere e volere e **si attribuiva al giudice il potere**, sulla scorta sia delle indicazioni provenienti da altri

ordinamenti stranieri e dalla psichiatria, **di "ridurre in via equitativa l'ammontare dell'obbligo risarcitorio messo a carico dell'incapace stesso.**

Questo testo ha rappresentato il punto di partenza e di riferimento di un percorso che ha portato, dopo anni di dibattiti e di incertezze, all'elaborazione della legge n. 6/2004, che ha disciplinato organicamente e definitivamente l'istituto dell'amministrazione di sostegno.

Come si affermava testualmente, nella relazione di accompagnamento alla bozza:

*“è il giudice tutelare che decide se ammettere e fino a che punto estendere il sostegno richiesto (e per il quale lui stesso può procedere anche d'ufficio), plasmando volta a volta la risposta secondo le specifiche necessità della persona da proteggere. Può trattarsi soltanto di stabilire che, per il compimento di determinati atti, il beneficiario potrà (e dovrà) appoggiarsi di lì in avanti sull'assistenza/consulenza dell'amministratore. O può darsi talora che - oltre a questo provvedimento - appaia invece opportuno riservare all'amministratore, in veste di rappresentante legale, il compimento esclusivo di determinati negozi per conto del disabile; ed è sempre il giudice a dire se e fino a che punto, in un caso del genere, sarà opportuno derogare al criterio orientativo secondo cui, per le iniziative più importanti, è tendenzialmente necessaria la previa autorizzazione del giudice stesso; così come - all'inverso - resta possibile al giudice tutelare stabilire che per certi atti di ordinaria amministrazione, di regola altrimenti svincolati della necessità dell'autorizzazione, quest'ultima dovrà invece*

*essere ottenuta preventivamente dall'amministratore. E sarà ancora il giudice tutelare a decidere - secondo le circostanze - se l'amministrazione di sostegno vada disposta a tempo determinato o indeterminato, se il provvedimento vada successivamente modificato (allargato o ristretto), chi vada nominato amministratore, quando quest'ultimo debba essere provvisoriamente esautorato o definitivamente sostituito, se e quando vada posta fine al regime di protezione “.*

Con l'amministrazione di sostegno nasce il termine “**disabile**”, sufficientemente neutro così da poter comprendere quasi tutte le categorie di soggetti in difficoltà anche provvisoria.

Un intenso dibattito si è appunto acceso negli anni successivi alla bozza con un susseguirsi di disegni di legge o proposte, confronti con normative straniere, convegni e interventi, tuttavia - come si è sopra trattato - solo nel 2004 viene approvata la legge che ha riformato un sistema normativo vetusto e punitivo.

### **LA LEGGE N. 6/2004**

La legge 9 gennaio 2004 n. 6 ha introdotto nel Codice Civile introducendo, nel nostro ordinamento, il nuovo istituto dell'**amministrazione di sostegno**, disciplinato negli articoli dal 404 al 413, un tempo contenenti la disciplina sull'affidamento e sull'affiliazione.

Come si è sottolineato, l'introduzione del nuovo istituto non coincide, salvo alcuni ritocchi caratterizzanti l'interdizione, con una generale revisione degli istituti a tutela dell'incapace (interdizione e inabilitazione), come

sarebbe stato auspicabile in vista di una migliore armonizzazione del sistema.

Il nuovo istituto si affianca a quelli già esistenti dando però vita ad un sistema di protezione dell'incapace certamente molto più flessibile di quello precedentemente esistente, e dove l'istituto dell'interdizione, tende ora, in modo particolare, ad essere visto come strumento estremo nella tutela del soggetto debole, tanto che viene previsto che "se nel corso del giudizio di interdizione o di inabilitazione appare opportuno applicare l'amministrazione di sostegno, il giudice, d'ufficio o ad istanza di parte, dispone la trasmissione del procedimento al giudice tutelare" (nuovo art. 418).

In sintesi vediamo quanto disposto dagli articoli in esame:

**art. 404** – qualora si sia in presenza di una "infermità" o di "una menomazione fisica o psichica" - che sia tale da causare "l'impossibilità, anche parziale e temporanea, di provvedere ai propri interessi" - la persona sofferente potrà "essere assistita da un amministratore di sostegno";

**art. 405** – in base all'aspetto procedimentale il giudice tutelare deve provvedere entro sessanta giorni dalla data del ricorso, e la decisione avverrà con "decreto motivato immediatamente esecutivo"; si possono adottare anche d'ufficio provvedimenti urgenti, di natura personale o patrimoniale facendo così seguito alla nomina di un amministratore provvisorio;

**art. 406** – in questo articolo vengono indicati i soggetti abilitati a proporre il ricorso: l'interessato stesso, le varie figure di cui all'art. 417 cod. civ., più i responsabili dei servizi socio-sanitari;

**art. 407** – tratta aspetti di natura procedurale e istruttoria: contenuto necessario del ricorso, colloquio diretto fra giudice e persona interessata, eventuali attività volte ad assumere informazioni, decisioni che possono assumersi anche d'ufficio dal giudice tutelare, partecipazione del pubblico ministero;

**art. 408** – fissa i criteri per la scelta dell'amministratore;

**art. 409** – sancisce che il beneficiario conserva in linea di principio la capacità d'agire per quanto concerne gli atti della vita quotidiana

**art. 410** – si occupa dei doveri gravanti sull'amministratore, tenuto conto dei "bisogni" e delle "aspirazioni" dell'interessato; Inoltre, l'amministratore ha obblighi di informazione circa gli atti da compiere, e ciò tanto nei confronti del beneficiario, quanto (in ipotesi di dissenso) verso il giudice tutelare. La norma stabilisce che sarà quest'ultimo - nell'eventualità di dissidi, errori, inerzie dannose, etc. - ad adottare gli opportuni provvedimenti;

**art. 411** – si elencano le regole siano applicabili all'amministrazione di sostegno, in tema di minori, di rimando alle disposizioni varie in tema di testamento o di donazione. E' prevista in particolare una clausola di vasto respiro, nell'ultimo comma, che riserva al giudice tutelare il potere di estendere al caso considerato - ogniqualvolta ciò appaia opportuno - taluni



"effetti, limitazioni o decadenze" di cui alla normativa sull'interdizione e inabilitazione;

**art. 412** – nella fattispecie negoziale si stabilisce l'annullabilità, in particolare, degli atti che siano stati compiuti - dall'amministratore - in violazione di legge, o in eccesso rispetto ai poteri conferiti dal giudice; soluzione non diversa relativamente agli atti che vengano posti in essere - dal beneficiario - in contrasto con quanto stabilito nel decreto del giudice tutelare. L'azione si prescrive in cinque anni, in ambedue le ipotesi, con decorrenza dal momento in cui il regime di amministrazione di sostegno viene a cessare;

**art. 413** – questo articolo fissa la disciplina concernente la revoca dell'amministrazione di sostegno, nonché le regole in tema di sostituzione dell'amministratore: possibilità rimesse entrambe - dietro istanza del beneficiario o di altri soggetti, e dopo le correlative istruttorie - alle valutazioni del giudice tutelare, il quale potrà provvedere anche d'ufficio.

La legge n. 6/2004 ha anche modificato la disciplina dell'interdizione giudiziale e dell'inabilitazione: l'art. 414 del cod. civ. prevede ora la possibilità di procedere alla pronuncia dell'interdizione solo quando sia necessario al fine di assicurare la protezione del maggiore d'età - o del minore emancipato - il quale si trovi in condizione d'abituale infermità di mente.

L'art. 417 cod. civ. contempla, tra i legittimati a promuovere l'istanza d'interdizione e d'inabilitazione, la "persona stabilmente convivente" con il futuro beneficiario del provvedimento di sostegno e rinvia agli artt. 414 e

415 cod. civ. prevedendo la possibilità che sia la stessa persona, ritenuta incapace, a promuovere l'azione di inabilitazione o di interdizione.

E' importante osservare che il nuovo art. 418 cod. civ. sancisce che "se nel corso del giudizio di interdizione o inabilitazione appare opportuno applicare l'amministrazione di sostegno, il giudice d'ufficio o ad istanza di parte, dispone la trasmissione del procedimento al giudice tutelare. In tal caso il giudice competente per l'interdizione o l'inabilitazione può adottare i provvedimenti urgenti di cui al quarto comma dell'art. 405 cod. civ."

Dopo questa rapida esposizione degli articoli possiamo notare come nel corso di circa vent'anni - tra dibattiti, proposte e ripetute iniziative parlamentari – si sia giunti nel 2004 a una presa di coscienza giuridica della centralità della dignità umana, quale valore cardine del trattamento normativo di ogni persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica si trovi nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi.

### **EVOLUZIONE NEI VENTI ANNI DI VITA: CASISTICHE,**

### **PROBLEMATICHE E ISTITUTI PARALLELI O ALTERNATIVI**

Sono molteplici gli spunti di riflessione e di approfondimento dell'istituto dell'AdS; di seguito ne vedremo soltanto alcuni, interessanti e che offrono sfaccettature e sviluppi delle dinamiche umane.

I punti che verranno affrontati non hanno nessun intendimento di essere esaustivi, né di esprimere giudizi di parte su questo istituto che – in ogni caso – era d’obbligo per i motivi prima esposti.

Si tratta di alcuni spunti di riflessione che sono emersi in questi venti anni di vigenza della norma.

### ***Mediazione civile e commerciale***

In questo ventennio appena trascorso della riforma, un amministratore di sostegno si è spesso trovato di fronte casi in cui debba difendere in giudizio gli interessi del suo assistito.

Tenuto conto delle materie per le quali la mediazione civile e commerciale è obbligatoria, le controversie più frequenti si possono trovare in quelle relative ai rapporti di condominio, di locazione degli immobili di proprietà dell’amministrato, di risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria, ma anche quelle relative a contratti bancari e finanziari. E’ poi frequente che l’amministrato sia coinvolto in rapporti societari, che nel caso di società di persone, possono dar luogo a controversie di vario genere, soprattutto per quanto riguarda la liquidazione della quota dell’amministrato socio escluso o receduto dalla società.

Gli amministratori di sostegno e i giudici tutelari dovrebbero seriamente prendere in considerazione la mediazione civile per la tutela degli interessi dei loro amministrati: la mediazione volontaria può rivelarsi particolarmente vantaggiosa nel risolvere i conflitti che possono sorgere nella gestione del patrimonio di un soggetto debole.

I vantaggi sono costituiti dalla celerità, dai costi contenuti e dal valore di titolo esecutivo dell'accordo raggiunto.

Prendiamo ad esempio una persona che ha bisogno di affrontare cure mediche e soprattutto esigenze di assistenza molto costose: raramente ha la possibilità di attendere i tempi di conclusione di un processo ordinario per far rientrare nella sua disponibilità i beni o il denaro che gli occorrono, così come può non avere liquidità sufficiente a sostenere le spese legali di un processo.

Seppure la parte invitata in mediazione può rifiutarsi di partecipare agli incontri, impedendo così fin dall'origine il raggiungimento di un qualsiasi accordo, si tratta di un tentativo che comunque vale la pena di fare per le ragioni sopra esposte.

### ***Il dilemma dell'arbitraria compressione dei diritti di soggetti***

#### ***vulnerabili***

Chi l'aveva promossa e sostenuta conosceva bene la portata "sottrattiva" dell'interdizione e dell'inabilitazione, che, senza guardare alle reali capacità della persona, e spesso sulla sola base di una diagnosi, stabilivano che alla stessa venisse preclusa la possibilità di compiere una serie di atti giuridici. Laddove l'interdizione e l'inabilitazione erano istituti (*abiti*) rigidi e costrittivi l'amministrazione di sostegno sarebbe stata un abito cucito su misura sulle caratteristiche della persona. Un abito elastico che consenta di adattarsi alle singole fattispecie.

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e che l'Italia ha ratificato con la Legge 18 del 3 marzo 2009 suggeriva di approcciarsi alle persone con disabilità a partire da ciò che sono capaci di fare, e proponendo un sostegno solo a fronte di una comprovata difficoltà. Tuttavia fin dai primi anni di vita della riforma divenne evidente che qualcosa non stava funzionando come si deve; una riforma assolutamente necessaria che però veniva usata a volta in maniera distorta o eccessiva. In maniera episodica o sistematica: «vengono sottoposte ad amministrazione di sostegno anche persone capaci di gestirsi; il provvedimento viene assunto contro la loro volontà o addirittura a loro insaputa su segnalazioni non adeguatamente verificate di alcuni operatori socio-sanitari; il tribunale non affida il ruolo di amministratore di sostegno a parenti o persone amiche adatte e gratuitamente disponibili, ma ad avvocati, commercialisti od ai predetti operatori, ed anche con onorari a spese dell'amministrato; tali amministratori ricevono dal giudice poteri totalitari, analoghi a quelli dell'interdizione, che giungono a privare l'asserito "beneficiario" non solo dell'amministrazione dei suoi beni ma anche della gestione della propria salute e addirittura della corrispondenza. Si tratta di violazioni radicali ed anticostituzionali dei diritti fondamentali alla difesa ed al giusto processo, destinate a particolari soggetti deboli in violazione del principio di eguaglianza dei cittadini. E tali da consentire anche arbitrii concreti gravissimi che trasformano i "beneficiari" teorici di sostegno in vittime inermi di abusi intollerabili» (dal *Dossier del 2013: Abusi*

*nelle amministrazioni di sostegno, due anni di indagini, i silenzi scandalosi, le domande).*

Tre anni più tardi anche il Comitato Onu sui diritti delle persone con disabilità, nelle sue Osservazioni conclusive al primo rapporto dell'Italia ha raccomandato «di abrogare tutte le leggi che permettono la sostituzione nella presa di decisioni da parte dei tutori legali, compreso il meccanismo dell'amministratore di sostegno, e di emanare e attuare provvedimenti per il sostegno alla presa di decisioni, compresa la formazione dei professionisti che operano nei sistemi giudiziario, sanitario e sociale» (punto 28). Giusto due anni prima, nell'aprile del 2014, il Comitato aveva dedicato proprio all'articolo 12 il primo dei suoi *Commenti generali*, preziosi strumenti elaborati allo scopo di dare agli Stati indicazioni circa la corretta applicazione dei singoli articoli della Convenzione.

Nel corso degli ultimi anni sono sorti diversi Enti attivi nel contrastare gli abusi commessi nell'applicazione dei tre istituti giuridici che vanno ad incidere sulla capacità legale delle persone con disabilità, ed in particolare contro quelli agiti attraverso l'amministrazione di sostegno.

In molti casi l'amministrazione di sostegno così com'è funziona benissimo; tuttavia le disposizioni normative contengono delle «trappole logico-giuridiche» che consentono che essa possa essere utilizzata anche come strumento di interdizione impropria su qualsiasi soggetto debole.

L'amministrazione di sostegno estende infatti smisuratamente le categorie di persone sottoponibili al provvedimento, perché stabilisce che il Giudice Tutelare possa sottoporre ad essa, su richiesta o segnalazione, la persona

afflitta da una “infermità o menomazione fisica o psichica” che la renda “anche solo parzialmente e temporaneamente” impossibilitata a provvedere ai suoi interessi. A fronte di questa vasta platea di beneficiari, e delle altrettanto ampie prerogative accordate al Giudice Tutelare, la legge non offre la minima certezza giuridica sulla tipologia ed il grado dell’infermità e dell’incapacità necessarie e sufficienti a limitare le libertà della persona (perché di questo si tratta), sottoponendo la vita di un qualsiasi soggetto fragile, ed i suoi beni, ad un amministratore di sostegno, che molto spesso si sostituirà alla volontà del soggetto, negandone così il diritto costituzionale ad autodeterminarsi nel rispetto delle leggi vigenti. Come si può ben capire i limiti della discrezione del giudice tutelare sono infiniti!!!

### ***Evoluzione e diffusione attraverso i provvedimenti giudiziari***

Sulla base dei dati estrapolati dal sistema informativo della giustizia (SICID, Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale le amministrazioni di sostegno si sono incrementate rivelando un andamento crescente e continuo negli anni 2010-2018.

È successo quindi che l’amministrazione di sostegno sia stata applicata in ogni situazione di “impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi”: la persona con problematiche psichiatriche, la persona disabile, la persona con dipendenza, la persona anziana, talvolta anche a soggetti con problematiche di disagio sociale senza ricadute evidenti sulla sfera sanitaria. Applicazione che trova legittimazione

nell'art. 404 sotto il profilo giuridico ma che presuppone valutazioni di opportunità da condurre caso per caso.

L'impressione, al contrario, è che la misura dell'amministrazione di sostegno stia assumendo connotati di universalità; tendenza avvalorata dall'aumento vertiginoso delle nomine. Se il *trend* venisse confermato ne deriverebbe che, qualsiasi limitazione della propria autonomia sia in grado di comportare, *di fatto*, l'applicazione della misura anche a fronte di limitazioni naturalmente correlate al trascorrere del tempo, come l'invecchiare.

Raramente ci si trova di fronte a decreti di **rigetto** del ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno; tra l'altro, si tratta di provvedimenti apparentemente non collegati tra di loro da una linea di fondo che accomuni il pensiero dei Giudici Tutelari. Tra questi si menziona quello del Giudice Tutelare di Milano del 03.11.2014 e quello del Giudice Tutelare di Vercelli del 16.10.2015.

Con decreto del 3 novembre 2014 il Tribunale di Milano sancisce che “non ogni fragilità del soggetto conduce alla nomina ma occorre che tale vulnerabilità provochi uno strappo nell'esercizio dei diritti e precluda vantaggi e utilità con ostacoli non altrimenti evitabili”.

Nella fattispecie, il procedimento per la richiesta di un amministratore di sostegno era stato avviato per un uomo ricoverato in una casa di cura. La moglie aveva richiesto tale misura sulla base della presunta prodigalità del soggetto. Il tribunale contesta in primo luogo l'esistenza della prodigalità,



sia perché non provata, sia perché tutta la pensione dell'uomo (quasi 4.000 euro) era utilizzata per pagare la retta mensile della casa di cura.

Il Giudice ha sottolineato che, “quando la famiglia per solidarietà o gli ausiliari retribuiti per dovere provvedono alle esigenze della persona vulnerabile” la figura dell'amministrazione di sostegno non è necessaria in quanto la sua applicazione deve presupporre l'esistenza di effettivi e attuali bisogni rispetto ai quali non è possibile provvedere altrimenti. Inoltre, la misura non va applicata quando “soccorra già un'idonea rete familiare, ove non sussistono conflitti ovvero dubbi sul perseguimento degli esclusivi interessi del soggetto debole da parte del contesto familiare che lo assiste, anche svolgendo talune incombenze per conto suo”.

A maggior ragione, ritiene il Giudice, è da escludere la misura dell'amministrazione di sostegno se ad occuparsi della persona “debole” sia un operatore professionale in forza di un contratto oneroso: “è la stessa casa di cura che, quindi, deve garantire per contratto quella rete di protezione che rende del tutto superfluo l'intervento del Giudice Tutelare”.

Il Giudice di Milano prende, inoltre, posizione rispetto ad alcune direttive regionali che hanno sollecitato alle strutture di ricovero l'apertura di amministrazioni di sostegno per i pazienti precisando che “l'amministrazione di sostegno non può essere attivata solo per soddisfare requisiti burocratici previsti da risoluzioni o regolamenti”.

Con questo decreto il Giudice di Milano definisce e solleva il problema del ricorso alla figura dell'amministratore di sostegno per far fronte ad esigenze,

sì reali, ma non riconducibili a quella della salvaguardia dei “bisogni e delle aspirazioni del beneficiario” come recita l’art. 410 del codice civile.

Il Giudice Tutelare del Tribunale di Vercelli, con decreto del 16 ottobre 2015 ha respinto la domanda di nomina di un amministratore di sostegno per una donna ultranovantenne, ribadendo il principio secondo cui non ogni situazione di bisogno comporta la necessità di “istituzionalizzare una figura di assistente”. Il ricorso era stato depositato dalla nuora di una donna di novantadue anni non affetta da particolari patologie psichiche, ma con *deficit* visivi e uditivi e difficoltà di deambulazione.

Nel corso del giudizio, all’esito della CTU, e sulla base di quanto affermato anche dal medico curante della donna, l’anziana era risultata capace di rispondere alle domande sull’euro ed il suo potere di acquisto e di gestire le proprie finanze, in quanto dotata ancora di vivace intelligenza e di memoria. Le uniche necessità accertate erano quelle di essere accompagnata per il ritiro della pensione, pagamenti vari e acquisti. La donna era seguita, inoltre, da un servizio di assistenza domiciliare quotidiano che la aiutava nel disbrigo di pratiche personali, oltre che nella cura della casa, quali lavori domestici più pesanti. Anche la nuora, ricorrente, svolgeva per lei alcuni incombenze casalinghe e amministrative. In conclusione, secondo il Giudice Tutelare di Vercelli, non si vede il motivo per il quale alcuni soggetti, solo perché affetti da patologie, anche invalidanti, che inibiscano loro di provvedere autonomamente ai propri interessi, debbano necessariamente essere assistiti da un soggetto di nomina giudiziale, se sono concretamente in grado di esercitare con

pienezza i loro diritti avvalendosi dell'aiuto da parte di terzi. In questi casi, sarebbe iniqua (in quanto aggiungerebbe ulteriori incombenze alle ordinarie attività di cura), e soprattutto superflua, la privazione, seppur parziale, della capacità di agire della persona. "In una situazione in cui o la famiglia, per solidarietà, o gli ausiliari volontari o retribuiti, provvedono alle esigenze dell'individuo "vulnerabile", la figura dell'amministrazione di sostegno non è necessaria, poiché la protezione presuppone l'esistenza di effettivi e attuali bisogni che non possono essere soddisfatti in altro modo". Il Giudice Tutelare di Vercelli fa all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che "sancisce il diritto di ogni persona al rispetto della propria vita privata e familiare e che non può esservi alcuna ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto, a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge a protezione della salute e quindi dei bisogni delle persone deboli e non autosufficienti".

### ***Amministrazione di sostegno e peculato***

Alcune falle del sistema che disciplina l'applicazione dell'amministrazione di sostegno permettono che le persone che dovrebbero essere salvaguardate da questo istituto di tutela vengano derubate dei loro averi da coloro a cui è affidato l'incarico di amministratore di sostegno. Si tratta di mancata puntualità e precisione nella rendicontazione che le cancellerie di giurisdizione accettano incomplete e di istituti di credito che non dispongono misure di tutela dei conti correnti.

Nel corso del 2023 l'Associazione **Diritti alla Follia** ha proposto che venisse istituita una Commissione d'inchiesta parlamentare sul fenomeno degli amministratori di sostegno infedeli che derubano le persone fragili loro affidate. Fra i tanti casi emersi si citano quello di Cagliari e di Nuoro. Precisamente il presunto peculato si è protratto a Cagliari per otto anni e a Nuoro per sei. In entrambi i casi il saccheggio ha come vittime decine di persone fragili. Il protrarsi per anni del saccheggio a danno di molti indica inequivocabilmente che ci sono falle nel sistema.

Il caso di Nuoro è ancora alle prime fasi processuali, in sintesi: circa cento amministratori affidati dal Tribunale di Nuoro nel periodo 2017-2023 a R. B., arrestata in via cautelare il 13 giugno 2023; circa undicimila pagine relative a forse una decina di procedimenti penali distinti per vittime; centinaia i capi d'imputazione contestati per i reati di: peculato continuato, autoriciclaggio, impiego di denaro di provenienza illecita, falsità ideologica e materiale commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici (articoli 81 c.2, 314, 476, 479, 648 ter-1 del codice penale).

Tralasciando i particolari e passando in analisi le falle già accennate possiamo – nel caso di specie - di seguito affermare che:

- la prima falla è nell'Ufficio del Giudice Tutelare, il quale non ha preteso dall'amministratrice di sostegno né la puntualità della rendicontazione, né ha operato la benché minima verifica delle entrate, delle uscite e del saldo dal conto corrente attraverso la documentazione bancaria;

- la seconda falla è nella Cancelleria volontaria giurisdizione, che ha assunto una rendicontazione monca e incompleta.
- la terza falla nell'istituto di credito, che avrebbe dovuto tutelare il conto corrente.

La legge sull'Ads si è limitata a fornire una riformulazione di alcuni articoli del Codice Civile tracciando linee guide ma occorreva – soprattutto – predisporre anche quelle forme rigide di sorveglianza dettagliate in ogni aspetto riguardo alla figura dell'amministratore di sostegno che dovrebbe prettamente individuarsi in persona irreprensibile e di alto valore morale, etico ed economico.

## CONCLUSIONI

L'amministrazione di sostegno è un istituto che – introdotto nel 2004 – ha avuto un successo sempre più crescente.

Tuttavia -utilizzato per non avvalersi di strumenti molto più limitativi dell'autonomia della persona, ovvero l'interdizione e l'inabilitazione – è stato ed è tuttora criticato per il suo uso/abuso che a volte si è riscontrato nella pratica.

Con l'AdS il soggetto conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno e, in ogni caso, può compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana.

Si ricorre a questo istituto quando la persona non sia in grado – parzialmente o totalmente – a provvedere ai propri interessi, a causa di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica.

La domanda per la nomina dell'amministratore è vagliata dal Giudice, che ha il delicato compito di valutare la situazione del soggetto beneficiario.

Si comprende che l'esito dipende da una valutazione soggettiva degli elementi componenti la domanda, tenendo sempre ben in mente gli interessi del beneficiario stesso.

Ciononostante, in questi venti anni di vigenza della legge istitutiva le critiche dovute agli abusi si sono fatte sempre più numerose.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con disabilità approvata il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con la L. n. 18 del 2009

ribadisce la centralità degli interessati del soggetto beneficiario, promuovendo il rispetto della dignità umana.

A tale scopo ogni Stato devono assicurare adeguate ed efficaci garanzie per prevenire abusi e il rispetto dei diritti in conformità alle norme internazionali sui diritti umani.

In conclusione, la norma ventennale dell'AdS richiede un ammodernamento delle misure di protezione ai fini di un'applicazione più sapiente ed oculata in aderenza e nel rafforzamento dei principi istitutivi che ne hanno determinato la nascita.

## **BIBLIOGRAFIA**

AA.VV. Un altro diritto per il malato di mente. Esperienze e soggetti della trasformazione, a cura di P. Cendon, Napoli, 1988.

AMENDOLAGINE V., Evoluzioni Giurisprudenziali sull'Amministrazione di sostegno, Giurisprudenza italiana, Agosto-Settembre 2023.

BASAGLIA F., Corpo, sguardo e silenzio, nel vol. Scritti, 1965.

BASAGLIA F., L'istituzione negata, Torino, 1968.

BUGETTI M.N., Verso e oltre l'amministrazione di successo: una retrospettiva su un criticato istituto di successo, Famiglia e diritto 3/2024.

BULGARELLI A., La "procura di sostegno", in Giur. it., n° 10/2005.

CALO' E., Amministrazione di sostegno, Legge 9 gennaio 2004, n. 6, Milano, 2004.

CALO' E., Autonomia e autodeterminazione del beneficiario, in Amministrazione di sostegno, a cura di S. PATTI, in Quaderni di famiglia, n. 4, Milano, 2005.

CENDON P., Il prezzo della follia. Lesione della salute e responsabilità civile, Bologna, 1984.

CENDON P., Infermi di mente ed altri "disabili" in una proposta di riforma del codice civile, in Giur. It., 1988, IV.

CENDON P., Un altro diritto per il malato di mente. Esperienze e soggetti della trasformazione, Napoli, 1988.

CENDON P., Un altro diritto per i soggetti deboli: l'amministrazione di sostegno e la vita di tutti i giorni, nel vol. L'amministrazione di sostegno. Una nuova forma di protezione dei soggetti deboli, a cura di G. FERRANDO, Milano, 2005.

CENDON P. - COMAND C., 20 anni di Amministrazione di sostegno, Key edizioni.

Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con disabilità, approvata il 13 dicembre 2006 e ratificata in Italia con L. n. 18 del 2009.

FOUCAULT M., Storia della follia nell'età classica, VI ed., Milano, 2004.

PATTI S., La riforma dell'interdizione e dell'inabilitazione, Milano, 2002.

CENDON P. - COMAND C., 20 anni di amministrazione di sostegno, Key Editore.