

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

Facoltà di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza



**L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: PRASSI E
CRITICITÀ**

Relatore: Chiar.mo Prof. Giovanni IORIO

Correlatore: Dott.ssa Stefania Pia PERRINO

Tesi di Laurea di:

Alessia TURUS

Matr. N. 801798

Anno Accademico 2019/2020

*«Sii sempre come il mare
che infrangendosi contro
gli scogli, trova sempre la
forza di riprovarci.»*

Jim Morrison

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
--------------------------	----------

CAPITOLO PRIMO

“La nascita dell’Amministrazione di sostegno”

1.1. La legge n. 180/1978	8
1.2. La "prima bozza Cendon"	9
1.3. La legge n. 6/2004 istituisce l’amministrazione di sostegno.....	11
1.3.2. Caratteristiche principali del nuovo istituto.....	13
1.3.3. Interdizione e inabilitazione: l’adeguamento alla nuova concezione di tutela.....	14
1.4. Progetti di legge volti all’abrogazione di interdizione ed inabilitazione....	16
1.5. Brevi cenni alle convenzioni internazionali	18

CAPITOLO SECONDO

“La disciplina dell’Amministrazione di sostegno”

2.1. Presupposti applicativi.....	21
2.1.2. L’attualità della richiesta di tutela	25

2.1.3. Il consenso dell'amministrato	27
2.1.4. Amministrazione di sostegno, interdizione o inabilitazione?.....	28
2.2. I destinatari della misura.....	35
2.3. Il decreto di nomina	37
2.3.2 La difesa tecnica	38
2.3.3. Il procedimento di nomina.....	39
2.3.3.2. L'ascolto del beneficiando	40
2.4. I criteri di scelta dell'amministratore di sostegno	41
2.5. Capacità del beneficiario e compiti dell'amministratore di sostegno.....	43
2.5.2. La <i>cura persanae</i> e la <i>cura patrimonii</i>	48
2.5.3. La tutela della salute	50
2.5.4. La scelta del luogo dove vivere	52
2.6. I doveri dell'amministratore di sostegno	54
2.6.2. L'obbligo di informativa.....	55
2.6.3. Gli adempimenti <i>ex lege</i>	57
2.6.4. Il controllo del giudice tutelare.....	59
2.7. Sostituzione dell'amministratore di sostegno.....	60
2.8. Revoca dell'amministratore di sostegno.....	61
2.9. L'equa indennità	64

CAPITOLO TERZO

“Amministrazione di sostegno e atti personalissimi”

3.1. Gli atti personalissimi: capacità del beneficiario e poteri dell'amministratore di sostegno	66
3.2. Il matrimonio	67
3.3. La separazione e il divorzio	72
3.4. Le donazioni	77
3.5. Il testamento.....	82
3.6. Il consenso informato e le disposizioni anticipate di trattamento	88
3.6.2. Forma e modelli di DAT.....	95

CAPITOLO QUARTO

“Amministrazione di sostegno, legislazione regionale e linee guida”

4.1. La legge n. 3/2008 della Regione Lombardia.....	97
4.2. La Circolare regionale n. 9/2008	100
4.3. La Delibera regionale n. 8551/2008	101
4.4. Il “ <i>progetto AdS</i> ”	102
4.5. “ <i>Linee di Indirizzo per la qualificazione ed il rafforzamento del sistema di protezione giuridica delle persone fragili</i> ”	104
4.6. Linee guida in materia di Amministrazione di sostegno	105

4.7. La legge regionale n. 23/2015	109
4.7.2. L'UPG di Mantova	110
4.8. Protocollo d'intesa per il riconoscimento di un'equa indennità	114
4.9. L'innovativo protocollo d'intesa del Tribunale di Trieste.....	116

CAPITOLO QUINTO

“La prassi locale: luci e ombre”

5.1. Gli orientamenti del Tribunale di Milano	122
5.2. L'ufficio Tutela del Comune di Milano.....	129
5.3. Gli orientamenti del Tribunale di Vercelli.....	133
5.4. L'Ufficio zonale Amministrazioni di sostegno	137
5.5. L'Associazione In-Cerchio per le persone fragili di Milano	141
5.6. L'Associazione AsSostegno di Trieste	148

CONCLUSIONI.....	155
-------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	157
---------------------------	------------

GIURISPRUDENZA 161

RIFERIMENTI NORMATIVI..... 165

SITOGRAFIA 168

INTRODUZIONE

L'Amministrazione di sostegno è un istituto di protezione giuridica introdotto nell'ordinamento dall'innovativa legge n. 6 del 9 gennaio 2004. Essa si presenta come uno strumento di tutela volto a proteggere una vasta gamma di soggetti fragili avendo cura della dignità di ognuno, valorizzando, al contempo, qualsivoglia capacità residua.

Il legislatore del 2004 intendeva ampliare la tutela offerta a tutta una varietà di situazioni in cui un soggetto sia, per diverse ragioni, non in grado di provvedere ai propri interessi.

L'istituzione dell'amministrazione di sostegno ha contribuito a spostare l'attenzione "dal patrimonio all'individuo": in questi termini si può affermare che al centro della legge vi sono gli interessi personali e la cura del beneficiario.

L'intento di questo elaborato è di far emergere lo stato d'arte dell'istituto nelle Corti di merito e di legittimità che di fatto rappresentano quanto avviene nella concretezza in ogni singola vicenda.

Il primo capitolo descrive il percorso storico culturale che ha portato all'introduzione della nuova misura di protezione, soffermandosi anche sulle differenze con i tradizionali istituti di tutela.

Il capitolo secondo è dedicato alla disciplina dell'amministrazione di sostegno e alla disamina di varie questioni giuridiche, che ancor oggi provocano dibattiti giurisprudenziali e dottrinali in merito.

Al capitolo terzo verranno analizzati gli atti c.d. personalissimi in relazione al beneficiario di amministrazione di sostegno, anche mediante l'analisi di molteplici sentenze e decreti.

Il quarto capitolo è destinato all'esame delle modalità con cui, localmente, si è deciso di attuare quanto disposto dalla normativa nazionale di riferimento. In questa parte verranno riportati ed esaminati anche alcuni recenti Protocolli diretti ad una maggiore attuazione di quelli che sono i principi ispiratori della normativa nazionale.

Infine, con il capitolo quinto si è scelto di dar voce a professionisti del settore di area giuridica e non, il cui contributo si pone l'obiettivo di integrare la disciplina puramente codicistica e giurisprudenziale, al fine di fornire nuovi spunti e stimoli nella gestione dell'Amministrazione di sostegno.

CAPITOLO PRIMO

“La nascita dell’Amministrazione di sostegno”

1.1. La legge n. 180/1978

La legge sull'amministrazione di sostegno è il frutto del lavoro di molti professionisti quali psichiatri, avvocati, notai, che aveva l'obiettivo di scardinare la vecchia concezione di infermità mentale contenuta nel Codice civile, per adeguarla ai principi costituzionali e alle successive trasformazioni socioculturali del nostro paese.

In Italia la disciplina giuridica relativa 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*”. Essa era espressione delle concezioni teoriche dell'epoca, che si basavano sulla obbligatorietà del trattamento e sulla nozione di pericolosità sociale del malato di mente. ¹

Negli gli anni '70 iniziarono a prendere piede nuovi movimenti tra cui quello guidato da Franco Basaglia, che criticava fortemente il ruolo di contenimento sociale svolto dall'istituzione manicomiale ed evidenziava la necessità di spostare l'attenzione dalla malattia al paziente, dalla follia all'individuo. ²

¹ L'art. 1 della legge n. 36 disponeva 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 non siano e non possano essere convenientemente custodite e curate fuorché nei manicomi.*” Quindi la custodia negli ospedali psichiatrici era legittimata tutte le volte in cui l'individuo, affetto da una patologia psichica, fosse ritenuto “pericoloso”: tale qualificazione ebbe come risultato la segregazione di molti soggetti per nulla pericolosi quali ninfomani, prostitute ed omosessuali. Inoltre, il ricovero in ospedale psichiatrico avveniva esclusivamente in modo coatto.

² Questo movimento di riforma non proponeva una “deospedalizzazione” (riduzione e successiva chiusura dell'ospedale psichiatrico), ma un rimodellamento teorico e pratico della psichiatria. Nacquero

La prima tappa fondamentale è stata rappresentata dalla legge Basaglia³, che ha radicalmente modificato il concetto di ‘malato psichiatrico’ e ha sostituito gli istituti psichiatrici con dei centri di salute mentale (CSM), che si sarebbero dovuti occupare della cura e dell’integrazione sociale delle persone più fragili.⁴

Si aprì così una nuova sfida: quella dell’inserimento e dell’integrazione del soggetto malato all’interno del contesto sociale.

1.2. La "prima bozza Cendon"

La sola riforma sanitaria non fu però sufficiente a sopperire alle lacune legislative presenti.⁵ Nei primi anni '80 un gruppo di studiosi, coordinato dal professor Paolo Cendon, elaborò una proposta di riforma del Codice civile in ordine anche allo status dei soggetti malati di mente.⁶

L'obiettivo principale che si voleva ottenere era quello di creare equilibrio tra le contrapposte esigenze di ‘libertà’ e di ‘protezione’ del sofferente, affinché si estrinsecassero in una protezione giusta e non dannosa per le libertà e diritti

così i primi esperimenti volti alla trasformazione degli ospedali psichiatrici, dove l’ospedale svolgeva non più un ruolo di custodia, ma terapeutico che mirava alla restituzione dei diritti fondamentali dell’uomo in quanto tale.

³ Legge n. 180, 13.05.1978, intitolata “*Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori*”.

⁴ Secondo la Legge Basaglia, gli ospedali psichiatrici dovevano essere aboliti in quanto i soggetti con disturbi mentali godevano degli stessi diritti di cittadinanza delle persone sane. L’effettiva abolizione dei manicomi e l’istituzione delle attuali strutture di assistenza psichiatrica si sono realizzati a partire degli anni '90.

⁵ La l. 180/1978 demandava la sua attuazione alle singole Regioni, motivo per il quale si creò una diversificazione in materia molto significativa.

Cit. in P. CENDON, Infermi di mente e altri "disabili" in una proposta di riforma del Codice civile, in Giurisprudenza Italiana, I, 1988, p. 119: “Il grande vuoto del sistema italiano era costituito dalla mancanza di un regime di protezione più elastico e flessibile, che permettesse di volta in volta di colmare i momenti più o meno lunghi di crisi, di inerzia o di inettitudine del disabile stesso.”

⁶ Convegno tenutosi tra il 12 e il 14 giugno del 1986, dal titolo “Un altro diritto per il malato di mente. Esperienze e soggetti della trasformazione”. Tale proposta è contenuta nel disegno di legge n. 246, Comunicato alla Presidenza del Senato il 10 maggio del 1986.

minimi della persona in difficoltà.⁷

L'interdizione e l'inabilitazione, che da sempre avevano disciplinato lo status civilistico del malato mentale, dovevano ora essere affiancate da una nuova misura di protezione volta alla modernizzazione del precedente sistema normativo.

Venne così elaborato l'istituto dell'amministrazione di sostegno, per sostenere ed aiutare vari soggetti, quali infermi di mente, anziani, portatori di handicap, alcolisti, tossicodipendenti, e venne prevista una modifica degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, che di fatto continuavano a rappresentare la "*camicia di forza*" del malato di mente.⁸

Secondo la proposta di legge Cendon, i destinatari dell'amministrazione di sostegno potevano essere anche dei soggetti capaci di intendere e volere e, qualora fosse un incapace, "*non sarebbe stato un disturbato senza speranza necessariamente bisognoso di interdizione*". Nell'art. 12, II comma, veniva enunciato anche che "*il beneficiario dell'amministrazione di sostegno conserva la capacità nell'esercizio dei propri diritti*" e che "*il sostegno poteva estrinsecarsi, oltre che nella previsione di un'assistenza, anche nella remissione all'amministratore di sostegno di poteri rappresentativi [...] limitati dal decreto di nomina da parte del giudice [...]*".

Il professor Cendon evidenziava il "*grande vuoto normativo*" dell'ordinamento italiano affermando che gli istituti tradizionali non erano in grado di fornire alla persona un "*regime di protezione globale*". Ciò che lamentava, rispetto agli istituti tradizionali, era il forte grado di rigidità che li

⁷ P. CENDON, *Infermi di mente e altri "disabili" in una proposta di riforma del Codice civile*, in *Giurisprudenza Italiana*, I, 1988, p. 118.

⁸ *Ivi*, p. 119.

distingueva e per questo ambiva ad un sistema più duttile e flessibile.⁹

La “*bozza Cendon*” è stata definita come lo “*strumento di integrazione dei preesistenti istituti giuridici di tutela degli incapaci, destinata ai più vari casi di incapacità.*”¹⁰

1.3. La legge n. 6/2004 istituisce l'amministrazione di sostegno

La bozza Cendon accese un forte dibattito in dottrina e tra gli operatori del settore, rappresentando di fatto il punto di partenza della nuova normativa.

La legge 9 gennaio 2004, n. 6¹¹ ebbe il compito di introdurre nel nostro ordinamento il nuovo istituto dell'amministrazione di sostegno (AdS), e di rivisitare i tradizionali istituti di protezione dell'interdizione e dell'inabilitazione.

Tuttavia, essa non portò ad una loro revisione totale come avvenne ad esempio in Germania e in Austria¹², ma diede vita ad una nuova misura di protezione del soggetto debole, nel rispetto degli artt. 2, 3 e 32 della

⁹ P. CENDON, *Le origini dell'amministrazione di sostegno*, in www.personaedanno.it, 30.09.1987

¹⁰ F. GARLISI, *L'amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica*, Milano, 2012, p. 43.

¹¹ Legge relativa all' “*Istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli artt. 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 c.c. in materia di interdizione e inabilitazione*”.

¹² La Germania, con la legge 12.09.1990, n. 48, abrogò gli istituti tradizionali di protezione inserendo la “*Betreuung*” (ossia cura, assistenza), con l'obiettivo di dare prevalenza alla cura della persona rispetto alla cura del patrimonio. Il beneficiario di tale misura non perde la capacità di agire, può compiere atti negoziali e atti personalissimi, seppure nei termini e modalità imposte dal giudice. Questa è stata la riforma più completa portata in atto in ambito della tutela dei soggetti deboli in Europa.

L'Austria invece, con la legge 02.02.1983, n. 136, introdusse la “*Sachwalterschaft*” (ossia amministrazione), un tipo di tutela flessibile per i disabili psichici che non trovano protezione da parte della famiglia o di enti assistenziali. Essa prevede la nomina di un curatore a cui vengono affidati dei compiti da parte del giudice, in base alle esigenze del caso concreto. L'amministrato non perde la capacità di agire e può compiere atti personalissimi se rispetta determinate condizioni.

Costituzione.¹³

Di gran rilievo è stata l'eliminazione dalla nuova rubrica del Titolo XII¹⁴, del riferimento all' "*infermità mentale*" che rappresentava, ante riforma, la condizione necessaria di legittimazione dell'istituto interdittivo, permettendo un ampliamento di tutela in favore di più categorie di soggetti cosiddetti fragili.

Conformemente a quanto dichiarato, la terminologia utilizzata per indicare il nuovo istituto, rispecchia la volontà del legislatore di tutelare la persona più che il suo patrimonio "*amministrazione*", mediante un approccio diverso, non più meramente patrimoniale, ma di tipo assistenziale "*di sostegno*".¹⁵

È l'art. 1 della nuova legge ad indicare la finalità che dovrà essere perseguita dall'ordinamento italiano da quel momento in poi: "*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.*"

In altre parole, il legislatore veniva realizzando "*un progetto di sostegno esistenziale nell'ambito del quale prevalessero la cura e l'assistenza della*

¹³ Art. 2: "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*"; art. 3: "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*"; art. 32: "*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.*"

¹⁴ Sono stati introdotti nuovi articoli, dal 404 c.c. al 413 c.c., ed è intervenuta una modifica terminologica alla rubrica del Titolo XII in precedenza denominata "*Dell'infermità di mente, dell'interdizione e dell'inabilitazione*" in "*Delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia*".

¹⁵ F. GARLISI, *L'amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica*, Milano, 2012, p. 3.

persona sugli interessi patrimoniali".¹⁶

1.3.2. Caratteristiche principali del nuovo istituto

L'amministrazione di sostegno è uno strumento di tutela flessibile ed elastico della persona debole, che potendosi adattare e modulare di caso in caso, si può definire come un "*vestito cucito su misura*".¹⁷

Come già evidenziato, il principio di flessibilità ha determinato un ampliamento di applicazione dell'istituto, che non è limitato ai soli "*infermi di mente*", ma a tutti i soggetti deboli che si trovano in condizioni di difficoltà nella gestione delle situazioni quotidiane.¹⁸

Il nuovo istituto incentra la sua attenzione nella cura della persona e non nei suoi interessi patrimoniali, come avveniva invece con l'interdizione e l'inabilitazione. Da questo momento vengono in rilievo l'attenzione alla persona, alle sue esigenze di vita e ai suoi bisogni essenziali, quali ad esempio un'abitazione adeguata in cui vivere o un'accurata assistenza medica ove necessario.¹⁹

La protezione viene affidata ad un soggetto che si affianca e non che si sostituisce al beneficiario: l'amministratore di sostegno è tenuto a prendere in considerazione quelli che sono i bisogni e le aspirazioni del soggetto debole.²⁰

¹⁶ *Ivi*, p. 39, cit. CALABRÒ.

¹⁷ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 8.

¹⁸ M. O. ATTISANO – A. BERNABÒ – M. N. BUGETTI – G. CIPRIANI – F. CLOCCHIATTI – B. DE FILIPPIS – M. DELIA – R. M. GIGANTESCO – R. MEA – C. MIELE – F. PANUCCIO DATTOLA – F. RAGONESE – S. RAMPOLLA – A. SAPIO – S. SAVARESE – E. VIVALDI, *Tutela ed amministrazione di sostegno*, Milano, 2012, p. 128.

¹⁹ MORELLO, *L'amministrazione di sostegno (dalle regole ai principi)*, in *Notariato*, 2004, p. 225 e ss.

²⁰ Principio previsto all'art. 410 c.c.

Pertanto, il destinatario della misura non verrà più annullato, ma verrà con la minor limitazione possibile della propria capacità di agire, mediante interventi permanenti o temporanei, di rappresentanza o di assistenza, in ragione delle sue concrete necessità.

In questi termini, si realizzava il passaggio dal precedente sistema di tutela passivo, all'odierno sistema di protezione del soggetto debole.

1.3.3. Interdizione ed inabilitazione: l'adeguamento alla nuova concezione di tutela.

Una delle maggiori critiche avanzate alla norma in esame, è stata quella relativa alla scelta di non abrogare le disposizioni riguardanti l'interdizione e l'inabilitazione.

La rigidità che li aveva da sempre caratterizzati, non permetteva un adeguamento alle diverse realtà preesistenti. La loro disciplina era inoltre gravata da una smisurata onerosità, lunghezza dei procedimenti ed eccessiva standardizzazione della materia. Fino al 2003 il sistema continuava a distinguere il soggetto 'capace' da quello 'incapace', escludendo ogni forma di 'capacità intermedia'. Con l'introduzione dell'AdS si è data risposta alla necessità di tutelare quelle situazioni non così gravi da giustificare una declaratoria di interdizione o di inabilitazione, ma comunque bisognose di una qualche forma di intervento.²¹

Le pronunce di interdizione e di inabilitazione erano spesso mortificanti per i loro destinatari, infatti nella maggior parte dei casi, si impediva un loro possibile reinserimento nel contesto sociale, condannandoli così ad una “*permanente*

²¹ F. GARLISI, *L'amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica*, Milano, 2012, p. 39.

condizione di inferiorità giuridica".²²

Con l'entrata in vigore della legge n. 6/2004 si riduceva l'ambito di applicazione dell'interdizione ad opera dell'art. 4 della l. 6/2004, con cui si è passati dalla rigidità del dettato "*deve essere interdetto*" alla formula più attenuata "*può essere interdetto*". Nella stessa logica, è stato permesso il passaggio da una misura di protezione all'altra: qualora si renda necessario infatti, si può procedere alla richiesta ex art. 413 c.c., che permette sia la trasmissione degli atti per l'apertura di una misura meno invasiva, che viceversa.²³

La procedura per accedere alle misure tradizionali di protezione è stata semplificata grazie alla previsione dell'art. 5 che, modificando l'art. 417 c.c., ha previsto che tra i legittimati a promuovere istanza di interdizione e inabilitazione, rientrano altresì la "*persona stabilmente convivente*" nonché la persona stessa a cui è destinata la misura.²⁴

Si deve inoltre segnalare che, alcune delle previsioni introdotte per l'AdS, vengono estese anche all'interdizione e all'inabilitazione, come ad esempio i criteri di scelta del tutore e del curatore, oppure la possibilità per l'interdetto e l'inabilitato, di compiere determinati atti personali, che prima erano loro preclusi.

Come si può notare il legislatore, tramite tali disposizioni, ha voluto donare una maggiore flessibilità anche ai due tradizionali istituti di protezione, in funzione di "*un possibile e futuro miglioramento dell'individuo*".²⁵

La maggior parte degli studiosi della materia, nonché nota dottrina, prospettano una riforma volta all'abrogazione dei tradizionali istituti di protezione, affinché le norme a tutela dei soggetti fragili coincidano con quelle

²² *Ivi*, p. 40.

²³ *Ivi*, p. 46.

²⁴ *Ivi*, p. 54.

²⁵ *Ivi*, p. 47.

relative alla disciplina dell'amministrazione di sostegno.²⁶

1.4. Progetti di legge volti all'abrogazione di interdizione ed inabilitazione

Considerando che i principi sanciti dalla Convenzione ONU, sui diritti delle persone con disabilità²⁷, risultano essere incompatibili con l'interdizione e l'inabilitazione, si potrebbe affermare²⁸ che sussista una “*abrogazione di fatto dei due istituti*”. L'articolo a cui ci si riferisce per l'avanzamento di tale tesi, è quello che vieta il ricorso a misure di annullamento e/o di compromissione permanente della capacità di agire e che consente una temporanea limitazione della capacità, purché revocabile, proporzionata e periodicamente rivedibile.²⁹

In questo senso e relativamente alle problematiche degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione³⁰, si segnalano due progetti di legge volti al rafforzamento dell'amministrazione di sostegno e all'abrogazione delle due tradizionali misure di protezione: il primo è la c.d. “*Bozza Cendon 2007*”³¹ e il secondo progetto³² è quello presentato a dieci anni dall'introduzione nel nostro ordinamento della l. 6/2004.

Già nella prima “*Bozza Cendon*” si era evidenziato come l'interdizione fosse una misura troppo severa, figlia della concezione psichiatrica del malato mentale

²⁶ Sul tema dei progetti di riforma, si veda il Capitolo I, par. 1.4.

²⁷ Adottata a New York il 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 13 maggio 2008, sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007 con la legge n. 18/2009.

²⁸ Come quanto rilevato da S. TRENTANOVI, *Amministrazione di sostegno, schema di una lettura attualizzata*, in www.personaedanno.it, 10 giugno 2015.

²⁹ Art. 12 della Convenzione ONU – diritti delle persone con disabilità.

³⁰ Approfondimento al Capitolo II, paragrafo 2.1.4.

³¹ Proposta di legge n. 2972 del 30 luglio 2007, intitolata “*Disposizioni per il rafforzamento dell'amministrazione di sostegno e soppressione degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione*”.

³² Proposta di legge n. 1985 del 23 gennaio 2014, intitolata “*Modifiche al Codice civile e alle disposizioni per la sua attuazione, concernenti il rafforzamento dell'amministrazione di sostegno e la soppressione degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione*”.

e funzionale unicamente a quelli che erano gli interessi dei familiari.³³ L'intenzione dei proponenti della legge era diretta all'eliminazione dei vecchi istituti, volontà però che all'epoca non ricevette ampio consenso.

Il primo progetto di legge, parte dal presupposto secondo cui “*non sussiste alcuna seria ragione che giustifichi, l'ulteriore conservazione nel c.c. dei due vecchi modelli incapacitanti*”.³⁴ È lo stesso Paolo Cendon ad affermare che ogni anno i soggetti sottoposti ad interdizione siano elevatissimi e che, in ragione di tale sottoposizione, siano destinati ad una “*vera e propria morte civile dal sapore manicomiale e spesso priva di valore terapeutico*”.³⁵

La scelta abolizionista è accompagnata dalla volontà dei suoi promotori di definire ulteriormente i diritti dei soggetti deboli. A tal riguardo si parlava di un vero e proprio “*bill of rights dei disabili*”: un nuovo libro del Codice civile all'interno del quale racchiudere tutte le disposizioni di tipo privatistico attinenti ai soggetti deboli.³⁶

Nel disegno di legge presentato nel 2014, è stata avanzata nuovamente la proposta abrogativa, alla quale si affianca, *ex novo*, la richiesta di definizione dei “*diritti dei soggetti deboli*”.

L'intento sotteso è quello volto all'ammodernamento del sistema giuridico, in merito ai diritti e alle tutele dei soggetti deboli, vista l'ampia lacuna legislativa presente all'interno del Codice civile. Il passo innovativo è infatti rappresentato dalle ipotesi di rinnovamento statutario delle disposizioni come il matrimonio, gli

³³ CENDON – ROSSI, *Amministrazione di sostegno. Motivi ispiratori e applicazioni pratiche*, tomo I, Milano, 2009, p. 50 e ss.

³⁴ Citazione contenuta nella Relazione del PDL n. 510/2008.

³⁵ Intervista rilasciata da P. Cendon allo Studio Cataldi – il diritto quotidiano.
<https://www.studiocataldi.it/articoli/20928-interdizione-tutela-o-morte-civile-intervista-a-paolo-cendon.asp>

³⁶ Per approfondire, consultare CENDON – ROSSI, *Amministrazione di sostegno. Motivi ispiratori e applicazioni pratiche*, tomo II, Milano, 2009, p. 979 e ss., dai quali si trae quanto parafrasato.

istituti connessi alla filiazione, la capacità di agire del minore, i negozi *mortis causa*, che mai erano stati affrontati esplicitamente dalla riforma del 2004.

L'obiettivo ricercato è quello di far giungere, alla figura dell'amministratore di sostegno, un'applicabilità a 360 gradi. L'intento infatti è quello di far assumere all'amministrazione di sostegno, una "*veste di protezione dinamica*", che sia effettiva ed efficace per tutti i soggetti in difficoltà che ne richiedano l'attuazione.³⁷

Il professor Cendon sostiene che la tutela della persona debole sarebbe garantita maggiormente qualora provenisse dal basso: si sente la necessità di creare un modello nuovo, in cui il settore legislativo sia interconnesso a quello amministrativo.

La soluzione ottimale sarebbe la realizzazione, a livello comunale, di uffici adeguati ed integrati da varie risorse, quali il volontariato e tutti gli enti specializzati preposti, affinché gestiscano in maniera ottimale i rapporti interdipendenti tra famiglie, giudici e amministratori di sostegno.³⁸

1.5. Brevi cenni alle convenzioni internazionali

Non si deve dimenticare il cammino durato più di 20 anni grazie al quale si è giunti alla normativa sull'amministrazione di sostegno. Come già accennato in precedenza, questa legge è il risultato di un lungo percorso culturale e legislativo, che aveva come obiettivo quello di dare maggiore tutela alle persone deboli, alla loro dignità umana e ai propri diritti fondamentali.³⁹

³⁷ "*Le finalità della proposta di legge*", consultabile su www.aiassonlus.it.

³⁸ Intervista rilasciata da P. Cendon, consultabile su www.studiocataldi.it, 5 febbraio 2016.

³⁹ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 15.

In ambito europeo è la Carta di Nizza⁴⁰, da alcuni enunciata come “*la Carta di identità europea a livello di diritti fondamentali*”⁴¹, ad aver enunciato all’art. 1 il principio secondo il quale la dignità umana è inviolabile e per tale ragione deve essere rispettata e tutelata.

Questo importantissimo documento riconosce i diritti fondamentali dell’uomo non a livello universale, ma con riferimento a specifiche categorie di soggetti, individuate sulla base delle loro condizioni fisiche e psicologiche, distinguendo cioè i bambini dagli adulti, gli anziani dai disabili e così via. È proprio a seconda di tali classificazioni, che devono essere promosse le misure di protezione, in modo da rendere effettivi tutti i diritti fondamentali della persona.⁴²

In virtù dei valori oggetto della trattazione, si deve menzionare anche la Carta sociale europea, realizzata a Strasburgo nel 1996, che ha osservato “*come ogni persona portatrice di handicap abbia il diritto all’autonomia, all’integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità*” e che per assicurare l’effettivo esercizio del diritto delle persone anziane, le parti si debbano impegnare ad adottare misure adeguate a consentire loro “*di rimanere il più a lungo possibile membri a pieno titolo della società*”.⁴³

Nel 2006 è stata invece approvata a New York la Convenzione ONU sui diritti

⁴⁰ Denominata anche “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea”, siglata nel 2000. Vengono riconosciute e quindi tutelate varie condizioni, come quella di handicap art. 21 e di anziano art. 25; viene altresì riconosciuto il diritto al disabile, di usufruire delle misure di protezione che ne garantiscano l’autonomia e ne favoriscano l’inserimento sociale.

⁴¹ P. GROSSI, *L’Europa del diritto*, Laterza Bari, 2007, cit. in M. O. ATTISANO – A. BERNABÒ – M. N. BUGETTI – G. CIPRIANI – F. CLOCCHIATTI – B. DE FILIPPIS – M. DELIA – R. M. GIGANTESCO – R. MEA – C. MIELE – F. PANUCCIO DATTOLA – F. RAGONESE – S. RAMPOLLA – A. SAPIO – S. SAVARESE – E. VIVALDI, *Tutela ed amministrazione di sostegno*, Milano, 2012, p. 4.

⁴² F. GARLISI, *L’amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica*, Milano, 2012, p. 20.

⁴³ P. GROSSI, *L’Europa del diritto*, Laterza Bari, 2007, cit. in M. O. ATTISANO – A. BERNABÒ – M. N. BUGETTI – G. CIPRIANI – F. CLOCCHIATTI – B. DE FILIPPIS – M. DELIA – R. M. GIGANTESCO – R. MEA – C. MIELE – F. PANUCCIO DATTOLA – F. RAGONESE – S. RAMPOLLA – A. SAPIO – S. SAVARESE – E. VIVALDI, *Tutela ed amministrazione di sostegno*, Milano, 2012, p. 5.

delle persone con disabilità, che dispone “*la promozione e la protezione del pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità*”.⁴⁴

Punto fondamentale in merito, lo si trova all’art. 12 di suddetta Convenzione, che dispone che “*gli Stati contraenti riconoscono che le persone con disabilità godono della capacità giuridica [...], adottano misure adeguate a consentire loro l’accesso al sostegno di cui dovessero necessitare per esercitare la propria capacità giuridica. [...] Occorre assicurare che le misure relative rispettino i diritti, le volontà e le preferenze della persona, che siano applicate nel più breve tempo possibile e che siano soggette a periodica revisione [...]*”.

Si può notare come tutte queste convenzioni siano legate dall’obiettivo comune di recuperare il soggetto debole, riconoscendogli un ruolo attivo e non di esclusione sociale nella società.

Per cui ogni misura di protezione dovrebbe avvalorarsi di adeguatezza e proporzionalità, trovare applicazione per il tempo strettamente necessario ed essere soggetta a costante controllo sulla legittimità della sua applicazione.⁴⁵

⁴⁴ Art. 1 della Convenzione, approvata il 13 dicembre 2006.

⁴⁵ F. GARLISI, *L’amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica*, Milano, 2012, p. 22.

CAPITOLO SECONDO

“La disciplina dell’Amministrazione di sostegno”

2.1. Presupposti applicativi

I presupposti applicativi dell’amministrazione di sostegno sono disciplinati nell’art. 404 c.c., secondo cui una persona può essere assistita da un amministratore di sostegno qualora *“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”*. La norma dunque individua un requisito soggettivo, ossia l’infermità o la menomazione fisica o psichica e un requisito oggettivo, ossia l’impossibilità anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi.

Per quanto concerne i presupposti soggettivi, l’art. 404 c.c. enuncia che siano necessari *“l’infermità o una menomazione fisica o psichica”*, affinché si possa accedere all’istituto.

Parte della dottrina ritiene che la sua attivazione non sia opportuna *“qualora, nonostante una persona abbia difficoltà fisiche, appaia ancora capace di intendere e volere”*.⁴⁶

Tuttavia, parte della giurisprudenza nei casi in cui un soggetto presenti esclusivamente menomazioni fisiche, senza ripercussioni in ambito volitivo e cognitivo, si è espressa favorevolmente all’istituzione dell’AdS conferendo però, all’amministratore, poteri non di rappresentanza esclusiva ma di assistenza, con

⁴⁶ S. DELLE MONACHE, *Prime note sull’amministrazione di sostegno: profili di diritto sostanziale*, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2004, II, p. 39.

l'obiettivo di lasciare impregiudicata la capacità d'agire del beneficiario.⁴⁷ Si sostiene infatti che la norma non richieda come necessarie delle patologie che abbiano delle conseguenze sulla psiche, quanto piuttosto sugli aspetti concreti, ossia in termini di incapacità e di difficoltà nell'espletamento delle proprie necessità nella vita quotidiana.⁴⁸

Per quanto riguarda i presupposti oggettivi, l'art. 404 c.c. afferma che per poter procedere all'attivazione dell'istituto occorra accertare *“l'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi”* del soggetto debole.

Relativamente all' *“impossibilità”*, si è affermato che essa consiste *“nell'inettitudine della persona alla cura dei propri interessi”*. Il dispositivo fa riferimento ad una impossibilità *“temporanea o parziale”*: parziale se si concretizza in *“un'inettitudine non radicale della persona alla cura dei propri interessi”*; temporanea se l'inettitudine è *“l'effetto di una malattia o menomazione la cui guarigione o superamento appaiano non durature”*.⁴⁹

Quanto agli *“interessi”* cui allude la norma, si ritiene che essi non siano solo quelli patrimoniali, ma anche quelli relativi alla *cura personae*.⁵⁰

⁴⁷ Tribunale Pinerolo, decreto 4.11.2004 e Tribunale Pinerolo, decreto 9.11.2004, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2005, I, pp. 1 ss., con nota di A. VENCHIARUTTI, *Poteri dell'amministratore di sostegno e situazione del beneficiario*.

⁴⁸ Tribunale Bari, sez. di Bitonto, decreto 15.06.2004, in *Studium iuris*, 2005, p. 224 s., con nota di P. A. DE SANTIS.

⁴⁹ S. DELLE MONACHE, *Prime note sull'amministrazione di sostegno: profili di diritto sostanziale*, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2004, II, p. 40.

⁵⁰ Tribunale di Modena, 25 e 26 ottobre 2007, in *Il Civilista 2009*, I, 6, in *De Jure* – banca dati editoriali.

I casi riguardavano due domande congiunte di divorzio presentate dall'amministratore di sostegno in rappresentanza di ciascun beneficiario. In ambi i casi il giudice decise per lo scioglimento del vincolo matrimoniale a seguito della comparsa in tribunale degli amministratori di sostegno per confermare la volontà di divorziare delle beneficiarie. Significativa la motivazione esposta dal giudice: *“L'amministrazione di sostegno realizza una completa inversione di rotta rispetto al passato in quanto il soggetto in difficoltà viene protetto valorizzandone la personalità. Il mutamento di prospettiva deve*

Affinché si pervenga allo scopo dell'istituto dell'amministrazione di sostegno (affiancare e sostenere la persona nella cura dei suoi reali bisogni quotidiani e non solo sostituirla nella gestione dei suoi interessi patrimoniali), è necessario da un canto che le condizioni dell'amministrato siano tali da far sì che egli stesso, personalmente chieda o quanto meno accetti il sostegno e di conseguenza le limitazioni che nel suo interesse si dispongono; d'altro canto che sia già individuata, o quanto meno individuabile, la persona o le persone che, per disponibilità e capacità di assolvere l'impegno richiesto e per la qualità della relazione con l'amministrato, possano in concreto esercitare il mandato che verrebbe loro conferito. A tal proposito l'art. 408 c.c. stabilisce che l'amministratore debba designare la persona da nominare e, solo in presenza di gravi motivi, potrà essere estranea al nucleo familiare, nonché in difformità alla designazione dell'interessato.

La previsione di suddetti presupposti normativi ha fatto emergere sin da subito divergenze di opinione sulla loro possibile interpretazione. Secondo una lettura restrittiva, di tipo letterale ⁵¹ è solo all'art. 404 c.c. a cui si deve far riferimento; invece secondo una contrapposta lettura estensiva, l'art. 404 c.c. deve essere integrato con l'art.1 della l. 6/2004, che prevede come necessaria la tutela di “[...] tutte le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana [...]”.

Parte della dottrina infatti sottolinea che non sia necessario solo il requisito soggettivo, ma che occorra dar rilievo ad una “*generale inadeguatezza gestionale*”: qualora il soggetto si ritrovi in difficoltà per ragioni sociali, etniche, relazionali, culturali, è possibile predisporre l'amministrazione di sostegno anche

indurre a ritenere la preminenza della cura della persona rispetto a quella del patrimonio, all'opposto di quanto avveniva nel regime previgente”.

⁵¹ Essa prevede un doppio accertamento: il primo volto a verificare la presenza del presupposto soggettivo e oggettivo, il secondo volto ad appurare la presenza del nesso di causalità tra i due requisiti.

in assenza di una specifica patologia.⁵²

Per generale inadeguatezza gestionale si intende “*l'impossibilità per il soggetto di provvedere autonomamente alla gestione dei propri interessi*”.⁵³ Occorre che tale impossibilità sia una condizione oggettiva del beneficiario, non superabile cioè con l'aiuto dello stesso, con quello di enti sociali preposti o con quello dei familiari.

In merito, è stato fatto l'esempio della persona indebolita da analfabetismo, da isolamento sociale, da tossicodipendenza, da scarse competenze lavorative, da distacco sociale in seguito a incarcerazione: sono tutti dei disagi che “*legano la persona al tessuto sociale*” e che possono sfociare in vere e proprie patologie.⁵⁴

Si ritiene rilevante in merito la sentenza della Corte di Cassazione n. 4709/2018, che precisa che non basta che ci sia una “*generica condizione di analfabetismo*” affinché venga disposta l'amministrazione di sostegno, ma occorre che essa sia oggettivamente verificabile ed in grado di determinare l'incapacità, anche temporanea, di provvedere ai propri interessi.

Come sostiene Paola Loddo, “*oggi l'amministrazione di sostegno ha il principale fine di rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla libera esplicazione della personalità, e dunque, oltre a poter costituire una figura che rappresenti il beneficiario, può tradursi nell'istituzione di una persona che lo accompagna nelle scelte esistenziali*”.⁵⁵

⁵² A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 20.

⁵³ *Ivi*, p. 35.

⁵⁴ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 7.

Per approfondire si vedano i decreti dei GT di Varese del 16 aprile 2010 e del 26 maggio 2010: in ambi i casi è stata disposta l'AdS in favore di un beneficiario privo di specifici disturbi psicologici e fisici o di altra patologia medicalmente accertata, che versavano tuttavia in condizioni di mala *gestio* dei propri interessi.

⁵⁵ *Ivi*, p. 21. Sono molteplici i casi concreti a cui si può fare richiamo: soggetti con disagi psicologici, con disturbi relazionali, con problemi di dipendenze quali alcool, droga, disturbi alimentari, nonché malattie cd. Intermittenti.

2.1.2. L'attualità della richiesta di tutela

L'attualità della richiesta rappresenta un ulteriore requisito per l'avanzamento della domanda di tutela.

L'art. 408 c.c. ammette la “*designazione preventiva*” dell'amministratore di sostegno da parte dell'interessato, in previsione di un'eventuale futura incapacità, mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata. Questa possibilità rappresenta l'estrinsecazione del principio di autodeterminazione della persona, in cui si realizza il fondamentale valore della dignità umana.

Ciò non significa che si avvii anche la possibilità di procedere all'apertura della misura di protezione: tale affermazione è da escludersi soprattutto in seguito ad una pronuncia molto importante della Cassazione secondo cui “*non è possibile richiedere l'apertura del procedimento ora per allora*”.⁵⁶

Precedentemente erano diverse le posizioni in dottrina: c'era chi sosteneva che l'art. 404 c.c. non richiedesse che lo stato di incapacità sussistesse al momento della nomina; chi invece rifiutava l'idea di disporre l'amministratore quando la persona fosse ancora capace di intendere e volere, in ragione delle disposizioni degli artt. 404 e 407 c.c.⁵⁷; e chi prevedeva la possibilità di far luogo ad una nomina anticipata, purché l'esigenza di tutela fosse stata “*imminente e certa*”.

La Corte di legittimità, con la sentenza sopracitata, pone fine ai vari contrasti giurisprudenziali sorti, affermando che “*l'intervento giudiziario [...] non può che essere contestuale al manifestarsi dell'esigenza di protezione del soggetto*” e

⁵⁶ *Ivi*, rif. sentenza della Corte di Cassazione, n. 23707 del 2012.

Nel caso concreto, un soggetto pienamente capace d'intendere e volere, dopo aver sottoscritto l'atto di designazione dell'amministratore di sostegno, chiedeva al GT la sua nomina immediata, così da rendere tempestivo il suo intervento in caso di urgenza in ambito medico sanitario.

⁵⁷ Art. 404 c.c. “[...] può essere assistita la persona che si trova nella impossibilità di provvedere ai propri interessi [...]”; art. 407 c.c. “[...] il GT prima di predisporre la misura deve sentire personalmente la persona cui il procedimento si riferisce [...] e deve tener conto dei suoi bisogni, necessità [...]”.

quindi della situazione di necessità o di infermità dello stesso.

In ordine alla designazione anticipata dell'amministratore di sostegno, una recente sentenza della Cassazione ⁵⁸ afferma che non è richiesto che la persona versi in un generale stato di incapacità di intendere e volere, ma che sia sufficiente che la stessa sia priva, in tutto o in parte, di autonomia, a causa di una qualsiasi infermità o menomazione fisica, anche se parziale o temporanea, che la ponga nell'impossibilità di provvedere ai propri interessi.

In passato dottrina e giurisprudenza non consentivano al soggetto di dettare direttive, in merito ai trattamenti sanitari, nelle richieste di designazione preventiva ex art. 408 c.c.: la questione può dirsi superata con l'entrata in vigore della legge n. 219/2017 ⁵⁹.

È la stessa sentenza n. 12998/2019 a prevedere che la designazione anticipata ha un ulteriore scopo, ossia quello di consentire al designante, che sia ancora capace di intendere e volere, di impartire direttive vincolanti in merito alle decisioni sanitarie o terapeutiche, da far assumere in un futuro all'amministratore di sostegno. Esse, continua, potranno contenere anche il rifiuto a determinate cure, poiché il diritto fondamentale della persona all'autodeterminazione include anche il diritto di rifiutare le terapie o di interromperle in qualsiasi momento, “[...] non potendo tale rifiuto, ove informato, autentico e attuale, incontrare un limite di ordine pubblico in un inesistente dovere di curarsi [...]”. ⁶⁰

⁵⁸ Sentenza della Cassazione n. 12998/2019. Nel caso di specie, la Suprema Corte ha cassato la decisione di merito con la quale è stata rigettata la richiesta di nomina dell'amministratore di sostegno che l'interessato, appartenente alla confessione religiosa dei Testimoni di Geova, aveva preventivamente designato, anche al fine di far valere la sua irrevocabile volontà di non essere sottoposto, tranne che in caso di morte certa ed imminente, a trasfusioni di sangue.

⁵⁹ La legge 219 del 2017, anche detta legge sul biotestamento, ha per la prima volta disciplinato in maniera organica il consenso informato circa gli accertamenti diagnostici ed i trattamenti sanitari cui sono sottoposti i pazienti, ed ha introdotto il nuovo istituto delle disposizioni anticipate di trattamento (DAT) e quello della pianificazione condivisa delle cure.

⁶⁰ Sentenza della Cassazione n. 12998/2019, *Diritto di Famiglia e delle Persone* (II) 2019, 3, I, 1105, in *De Jure* – banca dati editoriali. Per un approfondimento, si veda Cap. III, par. 3.6.

2.1.3. Il consenso dell'amministrato

Molto discusso è anche il tema del consenso dell'amministrato, sia dal punto di vista teorico che da quello pratico. La questione mette in contrapposizione due opposti principi: da un lato vi è la centralità riconosciuta alla volontà del beneficiario, dall'altro la tutela del miglior interesse dell'amministrato e la necessità di garantirgli un'adeguata protezione nonostante il suo rifiuto.⁶¹

L'obiettivo enunciato dalla legge 6/2004 è quello di proteggere le persone deboli attraverso strumenti rispettosi della loro dignità. Da qui si trae l'obbligo, da parte del giudice tutelare, di tenere conto della volontà del beneficiario fin dall'inizio, ossia dal momento in cui viene imposto al giudice tutelare di "*sentire personalmente la persona cui il procedimento si riferisce*", ai sensi dell'art. 407 c.c.

La Corte di Cassazione è intervenuta più volte sul tema, affermando che deve prevalere l'interesse alla protezione della persona sul dissenso o sul rifiuto del possibile beneficiario.

In una nota sentenza della Cassazione viene ribadito che "*la volontà contraria all'attivazione della misura, ove provenga da persona pienamente lucida, non può non essere tenuta in debita considerazione.*" La sentenza continua delineando un ulteriore caso: "*qualora l'interessato non presenti ombre cognitive, ma rifiuti la misura per un senso di orgoglio ingiustificato, pur essendoci la necessità di un supporto, allora occorrerà considerare – prima di attivare l'AdS – se via sia una protezione di fatto assicurata dai familiari, dal sistema delle deleghe [...]*".⁶²

⁶¹ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 24.

⁶² Sentenza della Corte di Cassazione n. 22602, 27 settembre 2017, in *Foro.it* 2017, 11, I, 3307, in *De Jure* – banca dati editoriali.

Recentemente è stato altresì sviluppato l'orientamento ⁶³ secondo il quale, l'AdS ha la funzione di “*rimuovere gli ostacoli di natura psichica o fisica che impediscono al beneficiario di esprimere e sviluppare la propria identità*”. La Cassazione nel caso di specie ha accolto la richiesta di una donna capace di agire riconoscendole i suoi diritti, indipendentemente dall'età e dall'analfabetismo preesistente, ribadendo che l'amministrazione di sostegno da un lato ha il compito di promuovere gli interessi delle persone fragili, quando e se necessario, e dall'altro quello di rimuovere gli ostacoli che queste possano incontrare nel loro cammino. ⁶⁴

2.1.4. Amministrazione di sostegno, interdizione o inabilitazione?

L'amministrazione di sostegno si presta ad essere disposta anche ai casi in cui ricorrerebbero i presupposti per l'interdizione e l'inabilitazione.

Sul tema, in passato, si sono espresse la Corte Costituzionale con sentenza n. 440/2005 e la Corte di Cassazione con diverse pronunce. La Corte Costituzionale ritiene opportuno attribuire un ruolo autonomo a ciascuno dei tre istituti di

Nel caso affrontato il profilo considerato era quello del dissenso dell'amministrato rispetto all'apertura della misura di protezione. L'uomo era “pienamente lucido e capace di operare le scelte di vita” e benché avesse difficoltà di espressione, motivo per il quale era già assistito dalla moglie, si ritrovava a contrastare la domanda di attivazione dell'AdS richiesta dal "figliastro". La domanda venne accolta dal GT di Busto Arsizio e riconfermata dalla Corte di Appello di Milano. La Cassazione richiamando l'istituto dell'AdS rigetta le decisioni precedenti. Il giudice non può - conclude la Suprema Corte - imporre misure restrittive della libera determinazione della persona, ove non vi sia rischio per l'adeguata tutela dei suoi interessi, pena la violazione dei diritti fondamentali dell'autodeterminazione e della dignità.

⁶³ Sentenza della Corte di Cassazione n. 4709, 28 febbraio 2018, in *De Jure* – banca dati editoriali.

Il caso in esame riguardava una persona anziana priva di disturbi sul piano cognitivo, in favore della quale era stata aperta un'amministrazione di sostegno su richiesta dei familiari, in ragione dell'analfabetismo e dell'opportunità di conservarne il patrimonio. La donna avanza un reclamo alla Corte d'Appello, che lo accoglie, sia perché le sue patologie risultavano poco significative, sia perché le domande apparivano dirette alla tutela di interessi economici, piuttosto che al suo benessere. La Cassazione ha confermato la decisione della Corte d'Appello alla luce dei principi di uguaglianza, di rispetto della vita privata e di proporzionalità, tra quelle che sono le effettive esigenze della beneficiaria e quanto disposto dal GT.

⁶⁴ Avv. G. R. CLERICI, *L'amministrazione di sostegno, il principio di uguaglianza e il rispetto del beneficiario*, in www.associazioneincercchio.com

protezione, anche se quello riconosciuto all'amministrazione di sostegno dovrebbe essere il più ampio, riservando all'interdizione e all'inabilitazione una funzione residuale.⁶⁵ In questo contesto viene sancito il principio secondo il quale l'interdizione può essere disposta solo qualora si configuri come “*strumento necessario e non altrimenti surrogabile*”, ossia quando risulti assolutamente necessario, per la protezione della persona, ricorrere all'inabilitazione o all'interdizione in una prospettiva “*di constatata impossibilità di ricorso all'AdS*”.

Successivamente è la Suprema Corte con sentenza n. 13584/2006 a pronunciarsi nel merito, affermando che “*l'amministrazione di sostegno è lo strumento di assistenza che deve sacrificare nella minor misura possibile la capacità di agire del beneficiario.*” Nell'ambito del medesimo provvedimento, viene chiarito che “*la sfera di applicazione dell'amministrazione di sostegno va individuata con riguardo non già al diverso e meno intenso, grado di infermità o di impossibilità di attendere ai propri interessi [...], ma piuttosto alla maggiore capacità di tale strumento di adeguarsi alle esigenze di detto soggetto, in relazione alla sua flessibilità ed alla maggiore agilità della relativa procedura applicativa [...]*”. Sarà compito del giudice valutare la conformità di tale misura alle esigenze concrete, tenuto conto del tipo di attività che dovrà essere svolta, e considerate anche la gravità e la durata della malattia, ovvero la natura e la durata dell'impedimento.⁶⁶

La Corte con sentenza n. 9628/2009⁶⁷ disponeva che nella scelta tra interdizione, inabilitazione e amministrazione di sostegno, il giudice di merito,

⁶⁵ La Corte sancisce il carattere sussidiario degli strumenti tradizionali di tutela, attribuendo al giudice il potere di individuare l'istituto che garantisca all'incapace la forma più adeguata di tutela.

⁶⁶ Corte di Cassazione, n. 13584/2006, *Giust. civ.* 2006, 12, I, 2722; *Giust. civ. Mass.* 2006, 6; *Guida al diritto* 2006, 27, 81 (nota di: FIORINI); *Dir. famiglia* 2006, 4, 1671; *Dir. famiglia* 2007, 1, 126 (nota di: Venchiarutti); *Il civilista* 2009, 1, 6 (nota di: CAMPAGNOLI), in *De Jure* – banca dati editoriali.

⁶⁷ Cassazione civile sez. I, 22/04/2009, n. 9628, in *Giust. civ. Mass.* 2009, 4, 668; *Giust. civ.* 2010, 2, I, 395; *Diritto e Giustizia online* 2009; *Dir. Famiglia* 2010, 3, 1103 (nota di COCUCCHIO), in *De Jure* – banca dati editoriali.

nel giudizio di interdizione deve considerare che l'amministrazione di sostegno sia l'istituto da preferire in ragione alla sua *“flessibilità ed alla maggiore agilità della procedura, ben potendo il giudice tutelare graduare i limiti alla sfera negoziale del beneficiario”*.

Infatti, ai sensi dell'art. 405 c.c., comma V n. 3 e n.4, il giudice tutelare nel decreto deve indicare gli atti che l'amministratore di sostegno è chiamato a compiere in rappresentanza esclusiva del beneficiario e quelli che invece il beneficiario è chiamato a compiere con l'assistenza necessaria dell'amministratore: così facendo si evita che questi possa compiere un'attività negoziale per sé pregiudizievole.

Nel 2011 la Suprema Corte con sentenza n. 22332 ⁶⁸ ribadiva il criterio dell'adeguatezza della misura di tutela, allo scopo di protezione del soggetto debole, mediante tutta una serie di parametri interconnessi, il cui apprezzamento è rimesso esclusivamente al giudice di merito. In questa prospettiva, si affermava che si dovevano ritenere completamente abbandonati i criteri di scelta basati sulla *“graduazione dell'infermità”*, sull' *“esclusiva rilevanza degli interessi patrimoniali”* e sull' *“esigenze di tutelare i rapporti sociali della persona debole”*.

Nel 2013 la Cassazione con pronuncia n. 18171 ⁶⁹ rigettava la sentenza della Corte d'Appello di Catania del 24.11.2011, affermando che non fosse viziata la scelta del giudice di merito, che aveva valutato la misura dell'amministrazione di sostegno non adeguata in luogo dell'interdizione: in presenza di molteplici fattori quali quelli anagrafici e psicofisici, in correlazione *“alla complessità delle decisioni [...] imposte dall'ampiezza, consistenza e natura composita del*

⁶⁸ Cassazione civile sez. I, 26/10/2011, n. 22332, in *Giust. civ. Mass. 2011, 10, 1517; Giust. civ. 2011, 12, I, 2807; Il civilista 2011, 12, 19; Guida al diritto 2011, 46, 66* *NOTA (s.m.) (nota di: FIORINI); Dir. famiglia 2012, 1, 215; Riv. notariato 2013, 2, 460* *NOTA (s.m.) (nota di: GIORGIANNI)*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

⁶⁹ Cassazione civile sez. I, 26/07/2013, n. 18171, in *Giustizia Civile Massimario*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

patrimonio” è da preferirsi l’interdizione.

È così che il riferimento alla consistenza patrimoniale ricompariva negli orientamenti della Corte di legittimità, non essendo stato probabilmente mai abbandonato.

Con pronuncia n. 17962/2015⁷⁰ la Corte ribadiva il criterio secondo il quale il giudice di merito, nella decisione di cui all’art. 418 c.c.⁷¹, dovesse considerare che l’ambito di applicazione dell’amministrazione di sostegno, andasse individuato in ragione delle *“residue capacità e dell’esperienza di vita maturata, anche attraverso gli studi scolastici e lo svolgimento dell’attività lavorativa.”*

Pertanto, la sussistenza di un ingente patrimonio e l’atteggiamento oppositivo manifestato verso il tutore, non potevano giustificare l’esclusione della capacità di compiere autonomamente gli atti della vita quotidiana e della possibilità di gestire, con il supporto dell’amministratore di sostegno ed eventualmente di esperti professionisti del settore, il proprio patrimonio.

Si ribaltavano nuovamente gli orientamenti in materia: competeva al giudice tutelare la possibilità di limitare la capacità del beneficiario *“in funzione delle esigenze di protezione della persona e di gestione dei suoi interessi patrimoniali”*.

Quindi il criterio discrezionale tra le alterne discipline non doveva più essere quello ‘quantitativo’ basato sul più o meno elevato grado di incapacità o sulla cospicuità patrimoniale, bensì quello ‘funzionale’, inteso come la ricerca del mezzo più adeguato al fine di preservare gli interessi e la dignità della persona umana.

⁷⁰ Cassazione civile sez. I, 11/09/2015, n. 17962, in *Ilfamiliarista* 29 gennaio 2016 (nota di MAZZEI), in *De Jure* – banca dati editoriali.

⁷¹ Art. 418 c.c. *Poteri dell’autorità giudiziaria: [...] “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. [...]”*

Nonostante ciò, parte della giurisprudenza di merito, ha continuato ad applicare l'interdizione sulla base dell'infermità psichica e della cospicuità patrimoniale, motivando la scelta attraverso la generale formula *“Soltanto l'interdizione offre una protezione piena dell'incapace”*.⁷²

Si riportano di seguito delle decisioni di alcuni tribunali di merito che, nel concreto, si discostano da quello che risulta essere l'orientamento maggioritario della Corte di Cassazione.

Il Tribunale di Salerno riteneva non viziato il provvedimento con cui un giudice disponeva per l'interdizione in luogo dell'amministrazione di sostegno. A supporto della decisione richiamava la *“peculiare situazione anagrafica e fisico-psichica”* del soggetto, nonché *“la complessità delle decisioni quotidiane imposte dall'ampiezza, consistenza e natura del suo patrimonio.”*⁷³

Allo stesso modo il Tribunale di Torino reputava che, in presenza di una situazione estremamente grave di infermità, il soggetto necessitasse di *“una rappresentanza integrale da parte di un terzo (tutore) sia nella gestione patrimoniale che in ordine alle decisioni di natura personale.”* A sostegno della sua affermazione, dichiarava che *“l'amministratore non potrebbe sostituirsi all'amministrato nelle decisioni di natura personale, essendogli esclusa, ai sensi dell'art. 411 c.c., l'estensione dei poteri previsti in capo al tutore degli artt. 357, 358 e 371 c.c. [...]”*⁷⁴

Interessante quanto emerge da una recente sentenza della Cassazione, dalla quale si ricava un ulteriore principio di diritto secondo il quale, *“[...] in presenza di una persona priva in tutto o in parte di autonomia [...] e non capace di provvedere ai propri interessi, [...] per ragioni di infermità o di menomazione*

⁷² A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 76.

⁷³ Tribunale di Salerno, 1 marzo 2018, in *Quotidiano Giuridico*, in *Leggid'Italia.it*.

⁷⁴ Tribunale di Torino, 6 marzo 2019, in *Quotidiano Giuridico*, in *Leggid'Italia.it*.

fisica, il giudice è tenuto a nominare un amministratore di sostegno, un tutore o un curatore.” Con ciò la Corte ha voluto ribadire che la discrezionalità attribuita al giudice dall’art. 404 c.c. ha ad oggetto *“la scelta della misura più idonea”* e non la possibilità *“di non adottare alcuna misura di protezione”*.⁷⁵

Esaminando la prassi in materia, sembra opportuno richiamare altre decisioni che per converso sottolineano l’orientamento maggioritario della Corte di legittimità.

Il Tribunale di Pordenone sosteneva che compito del giudice di merito nella scelta della misura di protezione, fosse quello di valutare complessivamente le condizioni del beneficiario, affinché la tutela prediletta fosse la più adeguata al sostegno della persona.⁷⁶

In egual modo, il Tribunale di Catania attribuiva alla misura dell’amministrazione di sostegno *“un maggior rispetto della dignità ed una minima contrattualità”*, che permettono al soggetto debole, seppur incapace parzialmente, di mantenere *“apprezzabili margini di autonomia.”*⁷⁷

Il Tribunale di Pavia invece, provvedeva a qualificare l’amministrazione di sostegno come provvedimento elastico, flessibile e adattabile alla persona in qualsiasi sua evoluzione personale, specificando inoltre che gli aspetti patrimoniali permangono tutelati in ragione dell’autonomia residua che viene concessa al beneficiario.⁷⁸

Anche il Tribunale di Crotone⁷⁹ si è da poco espresso in merito al carattere residuale dell’interdizione, sostenendo che essa sia divenuta, nell’ambito delle

⁷⁵ Sentenza della Corte di Cassazione del 15.05.2019, n. 12998, in *CED Cassazione 2019*, in *Leggid’Italia.it*.

⁷⁶ Tribunale di Pordenone, 15.03.2019, in *Quotidiano Giuridico*, in *Leggid’Italia.it*.

⁷⁷ Tribunale di Catania, 25.07.2019, in *Quotidiano Giuridico*, in *Leggid’Italia.it*.

⁷⁸ Sentenza n. 10 del 8 gennaio 2020, in *Redazione Giuffrè 2020*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

⁷⁹ Sentenza n. 53 del 19 gennaio 2020, in *Redazione Giuffrè 2020*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

misure di protezione, un provvedimento di portata residuale. Il giudice pone l'evidenza sulla necessità di ricorrere ad interventi meno invasivi, dovendo limitare il meno possibile la capacità d'agire del soggetto debole.

Infine, il Tribunale di Rieti ⁸⁰ afferma che la misura dell'amministrazione di sostegno deve essere preferita rispetto alle altre in quanto meno flessibili e più vincolanti. Il giudice le classifica come “*figure residuali, da applicarsi solo qualora non si ritengano possibili interventi di sostegno idonei ad assicurare al soggetto debole una adeguata protezione*”. Pertanto, si può dedurre che, dovendo scegliere tra i vari istituti, il criterio selettivo sarà quello rappresentato dalla maggior idoneità e non quello dell'invalidità, nel pieno rispetto della dignità dell'individuo.

Per quanto riguarda l'istituto dell'inabilitazione, si ritiene che le situazioni sostanziali che ne costituiscono presupposto, siano riconducibili anche all'ambito dell'amministrazione di sostegno.

Tuttavia, in merito al fenomeno di abuso abituale di alcool o droghe, si sostiene che si possa ricorrere all'amministrazione di sostegno solo qualora “*sfoci in alterazione dei processi intellettivi e renda impossibile la cura dei propri interessi*”. ⁸¹

In riferimento al fenomeno della prodigalità, ha avuto modo di esprimersi la Suprema Corte con sentenza n. 5492/2019 attestando che, nonostante configuri autonoma causa d'inabilitazione, ai sensi dell'art. 415 c.c., II comma, e indipendentemente dalla sua origine, possa adottarsi la misura dell'amministrazione di sostegno nell'esclusivo interesse del beneficiario. ⁸²

⁸⁰ Sentenza n. 68, 4 febbraio 2020, in *Redazione Giuffrè 2020*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

⁸¹ G. BONILINI, F. TOMMASEO, *Dell'amministrazione di sostegno. Artt. 404-413*, Milano, 2018, p. 88.

⁸² Corte di Cassazione, n. 5492/2018, in *Nuova Giur. Civ.*, 2018, 9, 1304, in *Leggid'italia.it*.

2.2. I destinatari della misura

La valutazione concreta dei soggetti ai quali può essere disposta la misura dell'amministrazione di sostegno, deve essere effettuata di caso in caso.

L'art. 404 c.c. cita coloro i quali sono soggetti ad infermità e a menomazione fisica o psichica. Si deve precisare che per “*infermità*” si intende l'infermità mentale.⁸³ Per quanto riguarda la “*menomazione psichica*”, si ritiene che si identifichi “*nell'indebolimento delle facoltà intellettive che non sfoci nella malattia mentale*”.⁸⁴

In ogni caso si richiede che l'infermità mentale o la menomazione psichica abbiano una minima persistenza temporale, oppure rientrino tra le cosiddette “*sindromi intermittenti*”.⁸⁵ Per quanto riguarda le menomazioni fisiche, si richiede che esse siano attuali e che siano presenti al momento della richiesta di predisposizione della misura di protezione.⁸⁶

La previsione, tra i presupposti, della mancanza anche solo parziale di autonomia nel soggetto, rende molto estesa la categoria di individui presidiabili: questo uno dei tratti distintivi più significativi rispetto alle altre misure di protezione.⁸⁷

Si noti, studiando la giurisprudenza di merito, quali sono i soggetti ai quali, con maggior frequenza, viene applicata la figura dell'amministratore di sostegno:

Nel caso di specie il giudice designava l'amministrazione di sostegno ad una madre che, pur in assenza di ulteriori malattie, continuava a contrarre prestiti, mutui Inps e diversi tipi di debiti, per acquistare compulsivamente i ‘gratta e vinci’.

⁸³ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 251.

Per approfondire la tematica si veda quanto disposto da vari elaborati dottrinali e giurisprudenziali in materia di interdizione.

⁸⁴ *Ibidem*. Cit. Tagliaferri, p. 53.

⁸⁵ *Ivi*, p. 252.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 7.

alle persone prive di evidenti patologie che però non impiegano in modo corretto le loro risorse; a coloro che vivono in condizioni di isolamento sociale e di deterioramento abitativo; alle persone deboli che sono incapaci di far valere i propri diritti, quali l'ottenimento della pensione o l'accettazione di un'eredità; a chi soffre di disturbi della personalità; ai soggetti in condizioni di salute precarie prive di sostegno familiare; agli alcolodipendenti; ai tossicodipendenti; agli anziani, le cui condizioni di salute incidono sulla loro autonomia e quotidianità; alle persone che si trovano in stato vegetativo e in coma ⁸⁸; ai soggetti che soffrono di ludopatia o di prodigalità.

Situazione particolare quella delle persone anziane, le quali non rientrano secondo una interpretazione letterale, tra le categorie beneficiarie previste dall'art. 404 c.c. In ordine alla loro tutela giuridica e in considerazione dell'allungamento della vita media della popolazione, si deve affermare che *“l'età avanzata non configura il presupposto fondante per la designazione dell'amministrazione di sostegno”*; è infatti necessario che essa sia accompagnata anche da menomazione psichica o da difficoltà gestionale, e che, assieme originino una significativa diminuzione di quelle che sono le funzioni della vita quotidiana. ⁸⁹

2.3. Il decreto di nomina

L'art. 405 c.c., I comma, stabilisce che *“il giudice tutelare provvede, entro sessanta giorni dalla data di presentazione della richiesta, alla nomina dell'amministratore di sostegno con decreto motivato immediatamente esecutivo, su ricorso di uno dei soggetti indicati nell'art. 406 c.c.”*.

⁸⁸ Si veda la sentenza della Corte di Cassazione n. 13584/2006, che individua nell'AdS la misura da adottare per garantire e preservare la dignità della persona, ove si presti come miglior protezione.

⁸⁹ Tribunale di Modena, Sez. II, 16 marzo 2018, in *Diritto di Famiglia e delle Persone (II)* 2018, 4, I, 1375, in *De Jure* – banca dati editoriali.

Per ciò che attiene al contenuto, l'art. 405 II comma c.c. ne dà ampia disciplina: dovranno essere indicate le generalità della persona e dell'amministratore; la durata e l'oggetto dell'incarico; gli atti che potranno essere svolti dal beneficiario con l'assistenza dell'amministratore; i limiti e le spese di cui disporranno amministratore e beneficiario; la periodicità con cui l'amministratore dovrà disporre il rendiconto.

Il decreto di nomina può avere anche un contenuto ulteriore: l'art. 411 c.c., ultimo comma, prevede che *“il giudice tutelare, nel provvedimento con il quale nomina l'amministratore di sostegno, o successivamente, può disporre che determinati effetti, limitazioni o decadenze, previste da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato, si estendano al beneficiario [...]”*.

Quanto alla pubblicità degli atti, l'art. 405 c.c., VII comma, dispone che il decreto debba essere annotato a cura del cancelliere nell'apposito registro, per essere comunicato, entro dieci giorni, all'Ufficiale di stato civile.

L'art. 406 c.c. invece illustra coloro i quali sono legittimati a promuovere il ricorso: esso può essere avanzato dallo stesso soggetto beneficiario, anche se minore, interdetto o inabilitato, ovvero da uno dei soggetti indicati nell'art. 417 c.c..⁹⁰

In presenza di ragioni d'urgenza, il giudice tutelare può adottare, anche d'ufficio, i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata e per la conservazione del patrimonio del beneficiario. Potrà altresì procedere alla nomina di un amministratore di sostegno provvisorio, indicando gli atti che sarà autorizzato a compiere.

Anche all'amministratore di sostegno provvisorio sono da applicare gli

⁹⁰ Ai sensi dell'art. 417 c.c. sono legittimati a proporre ricorso il coniuge, i parenti entro il quarto grado, gli affini entro il secondo grado, il tutore, il curatore, la persona stabilmente convivente, l'unito civilmente in favore del proprio compagno, il pubblico ministero, i responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e nell'assistenza della persona.

adempimenti a cui è tenuto l'amministratore di sostegno 'definitivo': è in seguito al giuramento infatti, che si conseguono ufficialmente i poteri di cui al decreto di nomina. La formula del rito è: "*Giuro di esercitare l'ufficio di amministratore di sostegno con fedeltà e diligenza*": esso rappresenta il momento ufficiale dell'accettazione dell'incarico, in seguito al quale l'amministratore sarà autorizzato ad operare in vece al proprio amministrato.

2.3.2. La difesa tecnica

La questione della necessità della difesa tecnica nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno è stato un tema molto dibattuto in passato.

La legge n. 6/2004 nulla dispone in merito: è l'art. 716 c.p.c.⁹¹ a disporre che "*L'interdicendo o l'inabilitando possono stare in giudizio e compiere da soli tutti gli atti del procedimento, comprese le impugnazioni, [...]*", per cui si potrebbe desumere che essa sia estensibile anche al beneficiario di amministrazione di sostegno.

Nel corso dei primi anni, in seguito all'emanazione della normativa istitutiva dell'AdS, si sono seguite opinioni molto discordanti tra loro, sino all'intervento della Suprema Corte n. 25366/2006: essa stabilì che la difesa tecnica non è imprescindibile nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno. Tuttavia, si sottolineava che essa è necessaria tutte le volte in cui il decreto del giudice incida su diritti fondamentali della persona, e ciò nel rispetto dei principi costituzionali del diritto di difesa e del contraddittorio.⁹²

C'è da considerare però che la disciplina non appare chiara su vari aspetti:

⁹¹ Articolo intitolato "*Capacità processuale dell'interdicendo e dell'inabilitando*", contenuto nel Libro Quarto intitolato "*Dei procedimenti speciali*", Titolo II "*Dei procedimenti in materia di famiglia*", Capo II "*Dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno*".

⁹² A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 165.

non sono mai stati individuati quelli che sono i diritti fondamentali ed inviolabili della persona a cui riferirsi in merito; non è stata delineata la fase del procedimento in cui si rende necessaria la nomina del difensore qualora vengano in rilievo suddetti diritti fondamentali; non sono mai state illustrate le conseguenze della mancata nomina dello stesso.⁹³

Attualmente, la giurisprudenza di merito maggioritaria ritiene che la difesa tecnica sia doverosa quando il giudice si trovi ad incidere sui diritti personalissimi del beneficiario.⁹⁴

2.3.3. Il procedimento di nomina⁹⁵

Il procedimento di nomina relativo all'AdS si svolge secondo il rito ordinario, seguendo le regole del rito camerale, ma con forme più snelle e tempi più ristretti. Esso si definisce di “*volontaria giurisdizione*”, ossia le ragioni che lo originano sono quelle di protezione del soggetto debole, e non quelle di risoluzione di un conflitto.

La procedura si articola sostanzialmente in due fasi: una decisoria, che ha inizio con il deposito del ricorso e termina con l'emissione del decreto di nomina dell'amministratore; una gestoria, che consiste nell'attuazione del progetto di sostegno da parte dell'amministratore, sotto la vigilanza del giudice tutelare.

In seguito alla domanda di designazione dell'amministrazione di sostegno, il giudice è tenuto a fissare l'udienza per la trattazione e a comunicarne la data al beneficiario e alle persone le cui informazioni siano ritenute utili ai fini del provvedimento stesso.

⁹³ *Ibidem.*

⁹⁴ *Ivi*, in merito si veda il decreto del Tribunale di Varese del 19 ottobre 2011.

⁹⁵ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 103 e ss.

Nel procedimento dovrà essere sentita necessariamente la persona nel cui interesse è richiesta la nomina: la sua audizione rappresenta l'elemento principale su cui il giudice dovrà fondare il provvedimento, infatti la fase istruttoria non prevede il deposito di memorie, ma l'ascolto del beneficiario e dei parenti.

La decisione sull'accoglimento o sul rigetto della domanda dovrà assumere la forma di decreto, reclamabile dinanzi la Corte d'Appello ai sensi dell'art. 720 bis c.p.c.

La morte del beneficiario, la decorrenza del termine in mancanza di proroga (nel caso di amministrazione a tempo determinato), o la scomparsa del beneficiario, determinano la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del procedimento.

2.3.3.2 L'ascolto del beneficiando

L'ascolto del beneficiando è il cuore del procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno, esso è stabilito nell'art. 407 c.c., Il comma, che prevede che il giudice tutelare debba sentire personalmente la persona, anche recandosi presso la sua abitazione, per raccogliere e comprendere i suoi bisogni e le sue richieste.

La giurisprudenza si era posta la questione sulla possibilità di prescindere dall'ascolto del beneficiando nei casi in cui egli fosse affetto da gravi patologie: la risposta a cui si è arrivati è stata negativa.⁹⁶

È stato il giudice tutelare di Milano con un suo decreto, nel 2014, a disporre che il malato affetto da schizofrenia e sotto trattamento terapeutico, potesse mantenere una sua capacità comunicativa, e per tale ragione dovesse essere

⁹⁶ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 116.

sentito, anche se i familiari nel caso di specie, non lo avevano condotto in udienza.⁹⁷

Nella prassi, il giudice tutelare delega l'ascolto del beneficiario ad un giudice onorario, che ha il compito di ascoltarlo, redigere un verbale e rimettere la decisione al GT stesso. Tale modalità viene adottata per facilitare e snellire la procedura di nomina dell'amministratore e sembra funzioni bene.

Come conclude l'avvocato Rita Rossi, una soluzione simile è da preferire rispetto ad altre “*frettolose ed inappropriate*”, con cui il giudice tutelare condurrebbe tale fase.⁹⁸

2.4. I criteri di scelta dell'amministratore di sostegno

Una volta accertati i presupposti per l'applicazione della misura e la necessità di un'effettiva assistenza, il giudice tutelare, salvo antecedente designazione, dovrà individuare la persona più adatta a ricoprire l'incarico di amministratore di sostegno.

In merito l'art. 408 c.c. prevede che: “*La scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo alla cura e agli interessi della persona del beneficiario*”. In questo modo si evidenzia l'importanza della volontà e della capacità di autodeterminazione del beneficiario.

La legge prevede che il giudice tutelare debba attenersi all'indicazione eventualmente fornita dall'interessato e che solo in sua assenza, debba optare, ove possibile, per il coniuge piuttosto che per la persona stabilmente convivente, per il padre, per la madre, per il fratello, per la sorella, per i parenti entro il quarto

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ivi*, p. 117.

grado o per il soggetto designato dal genitore superstite con atto pubblico.⁹⁹

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che la norma non delinea alcun criterio tassativo di scelta tra i soggetti ivi elencati: diversamente si andrebbe a contrastare con l'espressa previsione di cura della persona e dei suoi interessi.¹⁰⁰

È inoltre previsto che, laddove il giudice decida di discostarsi dalla preferenza designata dal beneficiario, dovrà giustificare la propria scelta attraverso una motivazione rafforzata.¹⁰¹

Tuttavia, nei casi in cui non sia possibile l'elezione di uno dei soggetti previamente indicati, il giudice dovrà ricorrere ad "*altra persona idonea*", che di norma viene ravvisata in un professionista (avvocato, commercialista, psicoterapeuta). Non si deve dimenticare che ai sensi del III comma dell'art. 408 c.c., "*gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario non possono ricoprire le funzioni di amministratore di sostegno*".

Dalla prassi applicativa si può notare che, in presenza di conflittualità endofamiliari, un ampio numero di casi viene affidato al Sindaco del comune in cui il soggetto debole risiede. Una volta ricevuto l'incarico, egli provvede di norma, a delegare la sua competenza ad un'associazione del Terzo settore, affinché la gestisca nel rispetto del miglior interesse del beneficiario.¹⁰²

D'altra parte, la realtà insegna che la nomina di un soggetto esterno non sempre configuri la soluzione migliore: l'amministratore esterno non conosce la persona e le sue volontà, i suoi desideri e le sue aspirazioni. Infatti, ciò che spesso accade, è che il professionista tende ad assumere delle scelte che mirano

⁹⁹ Art. 408 c.c., I comma.

¹⁰⁰ Sentenza della Corte di Cassazione n. 19596/2011, in *De Jure* – banca dati editoriali.

¹⁰¹ In tal senso il decreto di GT di Varese del 28 giugno 2012. Cit. R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020.

¹⁰² R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 20.

unicamente a facilitare la gestione dell'amministrato.¹⁰³

In questi anni si è assistito al consolidamento del ricorso a professionisti, ed è per questa ragione che l'avvocato Rita Rossi sostiene che non sempre sia condivisibile la scelta del giudice tutelare, di optare per un amministratore di sostegno esterno, che spesso viene anche motivata con la semplice dicitura “*per l'interesse del beneficiario*”.¹⁰⁴

2.5. Capacità del beneficiario e compiti dell'amministratore di sostegno

Una delle più importanti caratteristiche dell'amministrazione di sostegno è la conservazione, per quanto possibile, della capacità di agire del beneficiario: lo si coglie dall'art. 1 della l. 6/2004 che, nell'indicare il suo obiettivo, sottolinea che la protezione del soggetto debole debba limitare al minimo la sua capacità d'agire. Tale principio è contenuto anche all'interno dell'art. 409 c.c., il quale dispone che il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria e che possa, in ogni caso, compiere gli atti necessari a soddisfare le proprie esigenze quotidiane.

Il campo di autonomia dell'amministrato nella maggior parte dei casi si trae per esclusione, considerando tutti gli atti per i quali non è prevista né alcuna rappresentanza esclusiva né l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno.¹⁰⁵

Tuttavia, il giudice tutelare potrebbe escludere una limitazione della capacità d'agire dell'amministrato, laddove l'inadeguatezza gestionale derivi solo da un'infermità fisica. In questi casi la rappresentanza dell'amministrato potrà

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ivi*, p. 21.

¹⁰⁵ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 301.

configurarsi come concorrente, permettendo al beneficiario di compiere autonomamente determinati atti.¹⁰⁶

Recentemente è intervenuta la Corte Costituzionale¹⁰⁷ che ricorda come in passato abbia già chiarito che, il provvedimento di nomina per l'amministrazione di sostegno, a differenza di quello per l'interdizione e l'inabilitazione, non implica uno status di incapacità del soggetto beneficiario. Al contrario, asserisce che la normativa di riferimento consenta al giudice di adeguare la misura alla situazione concreta e di variarla nel tempo, in modo da assicurare al beneficiario la massima tutela a fronte del minor sacrificio della sua capacità di autodeterminazione.

La giurisprudenza di legittimità è ormai costante nell'interpretare le disposizioni in materia alla luce di tutte le capacità del beneficiario, che non risultano essere compromesse da alcun tipo di disabilità.

L'orientamento della Cassazione è infatti quello di ritenere che all'atto di nomina o in successivo provvedimento, tutto ciò che non viene affidato all'amministratore di sostegno, resti nella completa disponibilità del beneficiario.¹⁰⁸

Nella prassi, sono diverse le ipotesi che si possono configurare: si parla di *rappresentanza esclusiva* quando l'amministratore di sostegno si sostituisce completamente al beneficiario, con conseguente limitazione della capacità di agire in relazione alla categoria di atti indicati; l'*assistenza necessaria* si concretizza quando viene disposto che il beneficiario possa compiere determinati atti solo previo consenso dell'amministratore o con il suo affiancamento; la

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 300.

¹⁰⁷ *Ivi*, per approfondire si veda Corte di Cassazione, Sez. I civile, sentenze 11 maggio 2017, n. 11536; 26 ottobre 2011, n. 22332; 29 novembre 2006, n. 25366 e 12 giugno 2006, n. 13584; ma si veda anche Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 11 settembre 2015, n. 17962.

¹⁰⁸ L. TANTALO, *Per la Consulta, la persona soggetta ad Amministrazione di sostegno può effettuare donazioni*, in *Diritto e Giustizia*, 13 maggio 2019.

rappresentanza concorrente si verifica quando il soggetto mantiene la propria capacità di agire rispetto al compimento di determinati atti, che sono però attribuiti anche all'amministratore (si pensi al caso di un soggetto affetto da grave menomazione fisica, pienamente capace sul piano cognitivo, ma che, per ragioni oggettive, non può compiere gli atti necessari al soddisfacimento delle esigenze minime quotidiane).

Il richiamo agli “*atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana*” è riferito alle micro contrattualità, da intendersi come quell'insieme di attività negoziali, a contenuto patrimoniale, volte al soddisfacimento dei bisogni quotidiani. La *ratio* di tale previsione ha natura garantista, ossia volta al mantenimento dell'autonomia del soggetto, nel compimento dei piccoli atti della quotidianità.¹⁰⁹

L'oggetto dell'incarico e i poteri conferiti all'amministratore di sostegno definiscono il cosiddetto “*progetto di sostegno*”, che costituisce il cuore della misura di protezione, nel rispetto dell'art. 407 c.c. II e IV comma.¹¹⁰

La Suprema Corte ha di recente effettuato, con pronuncia n. 6079/2020, una distinzione della tipologia di amministrazione di sostegno che può essere affiancata al beneficiario: viene identificata come “*amministrazione sostitutiva o mista*” quella che si dimostra più affine alla tutela, in cui l'amministrato non risulta essere in grado di determinarsi autonomamente; si definisce “*amministrazione di assistenza*” quella che si avvicina alla curatela e rispetto alla quale l'ordinamento non prevede divieti di ricevere per testamento e per donazione. Da tale classificazione ne discende che con l'amministrazione mista al beneficiario potranno essere estesi i limiti di cui all'art. 411 c.c.; con

¹⁰⁹A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 307.

¹¹⁰ Art. 407 c.c. Procedimento: “*Il giudice tutelare deve [...] tener conto compatibilmente con gli interessi e le esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle richieste di questa. [...] Il giudice tutelare può, in ogni tempo, modificare o integrare [...] gli accertamenti di natura medica e tutti gli altri mezzi istruttori utili ai fini della decisione.*”

l'amministrazione di assistenza al beneficiario sarà lasciata piena capacità di disposizione del proprio patrimonio.¹¹¹

In relazione al regime di invalidità degli atti, esso sarà desumibile in base ai poteri conferiti all'amministratore dal decreto di nomina. Generalmente gli atti posti in essere da un'incapace saranno sottoposti ad annullabilità ex art. 1425 c.c.¹¹²; gli atti per i quali non vi è rappresentanza esclusiva né assistenza necessaria o quelli per cui è disposta la rappresentanza concorrente, saranno pienamente validi; quelli per i quali è stata richiesta la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria, potranno essere annullati giudizialmente ai sensi dell'art. 412 c.c..¹¹³

Il termine per l'azione di annullamento si prescrive in cinque anni, con decorrenza dalla cessazione della misura e non dal compimento dell'atto invalido.

Con riguardo ai rapporti contrattuali pendenti, la dottrina si è chiesta a lungo se l'attivazione della misura dell'amministrazione di sostegno incidesse negativamente, come previsto nei casi di interdizione e inabilitazione.¹¹⁴ La risposta che è stata data è in senso negativo, ossia si tende ad escludere ogni automatismo in considerazione della netta differenza tra gli istituti sopracitati. Ne consegue che dovrà essere rimessa al giudice tutelare la valutazione del caso concreto, in applicazione di quanto disposto dall'art. 411 c.c., ultimo comma, che prevede che le limitazioni ed effetti previsti per l'interdetto o l'inabilitato, si

¹¹¹ Cassazione civile sez. II, 04/03/2020, n. 6079, in *Giustizia Civile Massimario 2020*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

Per un approfondimento in materia di donazioni e testamento, si veda Cap. 3, par. 3.3. e 3.4.

¹¹² Art. 1425 c.c. *Incapacità delle parti*: “Il contratto è annullabile se una delle parti era legalmente incapace di contrarre. [...]”

¹¹³ Art. 412 c.c. *Atti compiuti dal beneficiario o dall'amministratore in violazione di norme di legge o delle disposizioni del giudice*: “Gli atti compiuti dall'amministratore di sostegno in violazione di disposizioni di legge, o in eccesso rispetto all'oggetto dell'incarico o ai poteri conferitogli dal giudice, possono essere annullati su istanza dell'amministratore di sostegno, del beneficiario o dei suoi eredi ed aventi causa.”

¹¹⁴ Ne sono un esempio l'art. 1626 c.c. in tema di scioglimento del contratto di affitto o l'art. 1833 c.c. in tema di recesso del contratto.

possano estendere al beneficiario di amministrazione di sostegno.¹¹⁵

L'amministrazione di sostegno non è dunque una misura formalmente incapacitante: se così non fosse si originerebbe una discriminazione fondata sulle disabilità (artt. 2 e 5, Convenzione Onu), con conseguente violazione della dignità dell'interessato.¹¹⁶

L'incarico affidato all'amministratore di sostegno, in ragione delle finalità e delle previsioni di legge che lo prevedono¹¹⁷, ricomprenderà sia la sfera economico-patrimoniale che quella relativa alla cura della persona in tutte le sue sfumature.

2.5.2. La cura personae e la cura patrimonii

In una prima fase di applicazione della misura, parte della giurisprudenza riteneva che la tutela fosse limitata all'ambito economico patrimoniale, in quanto ancorata ancora alla concezione tradizionale di tutela.

Si deve a due decisioni del Tribunale di Modena¹¹⁸ l'inclusione della *cura personae* all'incarico dell'amministratore di sostegno: nella motivazione delle due sentenze spicca il passaggio in cui veniva asserito che “*l'amministrazione di sostegno realizza una completa inversione di rotta rispetto al passato, in quanto il soggetto in difficoltà viene protetto valorizzandone la personalità. Il mutamento di prospettiva deve indurre a ritenere la preminenza della cura della persona rispetto a quella del patrimonio, all'opposto di quanto avveniva nel regime*

¹¹⁵ La previsione è volta a rendere più severa la misura dell'amministrazione di sostegno, qualora sia necessario tutelare maggiormente il beneficiario. Esse dovrebbero essere disposte, secondo la filosofia della l. 6/2004, solo in casi eccezionali e di maggiore gravità, quando cioè non ci siano soluzioni alternative adeguate.

¹¹⁶ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Giuffrè, 2020, p. 85.

¹¹⁷ Al riguardo, sono gli artt. 404, comma IV, e 408, comma I, c.c.

¹¹⁸ Vedi nota 50.

previgente".

Per *cura personae* si intende l'insieme delle attività che attengono gli aspetti della vita quotidiana, con riguardo alla vita familiare ed extrapatrimoniale del beneficiario. Ne sono un esempio le decisioni relative al matrimonio, alla separazione, al divorzio, al riconoscimento di un figlio e così via.

La cura della persona comprende svariate macro aree del diritto come: la tutela della salute; la scelta del luogo dove vivere; la cura degli aspetti relazionali rispetto alla conservazione dei rapporti parentali ed amicali; la collaborazione con i servizi sociali ed assistenziali per facilitare l'attuazione del progetto di sostegno; la gestione della vita quotidiana nonché l'assistenza nel compimento degli atti personalissimi, qualora il beneficiario non goda di piena autonomia.¹¹⁹

Rilevante la pronuncia n. 19866/2018 della Suprema Corte, che ha previsto che l'amministrazione di sostegno possa essere disposta anche qualora sussistano solo esigenze di cura della persona. Essa pone in evidenza come l'istituto sia finalizzato a "*garantire protezione alle persone fragili, in relazione alle effettive esigenze di ciascuna*" e non all'esclusiva tutela degli interessi patrimoniali.¹²⁰

Il riferimento alla *cura patrimonii* riguarda la gestione degli aspetti economici dell'amministrato e non più le aspettative ereditarie: essa avverrà nel solo interesse del beneficiario, per una maggiore tutela delle sue necessità ed aspirazioni.¹²¹ Anche in questo ambito, l'incarico dell'amministratore di sostegno potrà assumere le più svariate modulazioni, a seconda delle reali capacità del beneficiario.

Ai sensi dell'art. 405 c.c., V comma, n.5, "*il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno deve contenere l'indicazione [...] dei limiti, [...]*

¹¹⁹ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 584 e ss.

¹²⁰ Sentenza n. 19866/2018 della Cassazione, *CED Cassazione 2018*, in *Leggid'Italia.it*.

¹²¹ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 633 e ss.

delle spese che egli può sostenere con l'utilizzo delle somme di cui il beneficiario ha o può avere la disponibilità". Nell'ambito dei compiti di gestione degli interessi patrimoniali, il decreto di nomina potrà indicare, in maniera analitica, i singoli atti che sono demandati all'amministratore e i relativi poteri ad esso attribuiti.

Tra i compiti maggiormente affidati all'amministratore, rientrano quelli relativi all'apertura o alla gestione di un conto corrente bancario; quelli di provvedere, senza ulteriore autorizzazione, al compimento di atti di ordinaria amministrazione quali la riscossione della pensione e il pagamento delle bollette; quelli di gestione delle proprietà immobiliari nell'amministrazione o nella manutenzione ordinaria e straordinaria; quelli di gestione del patrimonio mobiliare volti all'investimento piuttosto che al risparmio.¹²²

2.5.3. La tutela della salute

Attualmente non si può più dubitare dell'applicazione, all'amministratore di sostegno, dei compiti di assistenza e rappresentanza del beneficiario in ambito sanitario.

Nel 2007, la giurisprudenza di merito iniziò ad affermare che il giudice tutelare potesse autorizzare l'amministratore a prestare il consenso o il dissenso sanitario, in sostituzione o congiuntamente all'interessato, qualora quest'ultimo non fosse in grado di esprimerlo in modo autonomo.¹²³

¹²² *Ibidem.*

Per un ulteriore approfondimento, consultare CENDON – VORANO, *Amministrazione di sostegno, banche, protezione delle persone fragili*, in personaedanno.it; IMPELLIZZERI, *L'art. 372 c.c. e i criteri di base per l'autorizzazione di un investimento*, relazione al Convegno "I dieci anni dall'amministrazione di sostegno", in www.assostegno.it

¹²³ *Ivi*, si vedano i primi provvedimenti in merito: Trib. Modena, decr. g.t., 20 marzo 2008; Trib. Milano, decr. g.t., 5 aprile 2007; Trib. Milano, decr. g.t., 21 giugno 2006; Trib. Modena, decr. g.t., 28

Nella pratica non è sempre agevole individuare se il beneficiario della tutela sia dotato o meno della capacità di autodeterminarsi consapevolmente: potrebbe accadere infatti, che una persona sia in grado di occuparsi pienamente dei propri interessi patrimoniali, ma non lo sia con riguardo alle problematiche sanitarie. In tali casi, il giudice dovrà procedere alla verifica di detti presupposti, tramite l'ascolto dei familiari, del beneficiario stesso, nonché mediante richiesta di consulenza tecnica. Qualora dall'istruttoria emerga che l'interessato manchi di obiettività nelle scelte mediche, il potere di rappresentanza verrà attribuito all'amministratore di sostegno. In questi casi, gli verrà affidato il compito di decidere in merito ai trattamenti terapeutici, sulla base della volontà del beneficiario precedentemente manifestata, oppure secondo quanto costituisce la sua personalità, il suo stile di vita, le sue inclinazioni e le sue convinzioni etiche, religiose e culturali.¹²⁴

Punto fondamentale in tema è stato il caso Englaro,¹²⁵ dal quale si trae il principio di diritto secondo il quale il giudice può autorizzare il tutore di un soggetto in stato vegetativo, ad interrompere i trattamenti sanitari, l'idratazione e l'alimentazione artificiale che la tengono in vita, purché la condizione di stato vegetativo sia accertata ed irreversibile, e la richiesta sia espressione della volontà del paziente, tratta dalle sue dichiarazioni, dalla sua personalità e dai suoi convincimenti. I giudici di legittimità pongono l'attenzione sull'*”esclusivo interesse dell'incapace”* e sulla ricerca del suo *“best interest”*, affinché *“il tutore decida non al posto dell'incapace, né per l'incapace, ma con l'incapace”*.¹²⁶

giugno 2004 relative all'ipotesi di prestazione del consenso sanitario informato; Trib. Modena, decr. g.t., 15 settembre 2008.

¹²⁴ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 69.

¹²⁵ Sentenza della Cassazione, n. 21748/2007.

¹²⁶ Per un ulteriore approfondimento: D. SIMEOLI, *Il rifiuto di cure: la volontà presunta o ipotetica del soggetto incapace*, in *Giustizia Civile*, fasc.7-8, 2008, pag. 1727B.

Appena un anno dopo è la Corte Costituzionale¹²⁷ a pronunciarsi sul consenso informato, enunciando che esso è “*un vero e proprio diritto della persona che trova fondamento nei principi espressi nell’art. 2 Cost., che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli artt. 13 e 32 Cost., i quali stabiliscono, rispettivamente, che la libertà personale è inviolabile, e che nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge.*”

In seguito ad un lungo e travagliato percorso giurisprudenziale, si è giunti nel 2017 alla legge n. 219¹²⁸, che ha posto fine al dibattito sul diritto di autodeterminazione in campo sanitario, e ha trattato, per quanto riguarda l’argomentazione di questo elaborato, la gestione del consenso informato da parte dell’amministratore di sostegno e le DAT (*disposizioni anticipate di trattamento*).

Pertanto, in seguito ad approfondita analisi dottrinale e giurisprudenziale in ambito sanitario¹²⁹ si ricava che, qualora il beneficiario sia capace di intendere e volere, ai sensi dell’art. 409 c.c., potrà esprimere liberamente il suo consenso o rifiuto; allorché il decreto attribuisca all’amministratore di sostegno poteri di assistenza necessaria, il consenso o il rifiuto dovranno essere prestati dall’amministratore unitamente al beneficiario. Laddove l’amministratore sia investito da poteri di rappresentanza esclusiva, si potrebbero creare due diverse situazioni: qualora il beneficiario abbia antecedentemente sottoscritto delle DAT,

¹²⁷ Sentenza della Corte costituzionale, n. 438/2008, *Foro it.* 2009, 5, I, 1328, in *De Jure* – banca dati editoriali.

L’art. 3 l. 21/2007 della Regione Piemonte “*Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti*”, delineava i confini del consenso per la somministrazione di specifici farmaci ai minori, specificando sia requisiti oggettivi che quelli soggettivi. La Corte ne dichiara l’illegittimità costituzionale, in violazione dell’art. 117, comma III della Costituzione.

¹²⁸ Legge n. 219 del 22 dicembre 2017, “*Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*”. Il provvedimento affronta la tematica del “consenso informato”, disciplinandone le modalità di espressione e di revoca, nonché le condizioni e le disposizioni anticipate di trattamento, per consentire all’individuo di dichiarare il proprio orientamento sul c.d. “fine vita” nei casi in cui si ritrovi incapace di intendere e di volere.

¹²⁹ Per un approfondimento dei temi sul consenso informato e sulle DAT, si veda il Capitolo III, paragrafo 3.6.

l'amministratore dovrà esprimere il consenso o il dissenso nel rispetto delle volontà ivi racchiuse; qualora il beneficiario non abbia provveduto a sottoscriverle, l'amministratore sarà tenuto a ricostruire la volontà dell'amministrato, esprimendosi nel suo miglior interesse.¹³⁰

2.5.4. La scelta del luogo dove vivere

La scelta del luogo di vita del beneficiario risulta essere uno dei compiti più importanti che vengono attribuiti all'amministratore di sostegno. Ove possibile, verrà favorita la permanenza presso la propria abitazione, in modo da garantire all'amministrato una maggiore autonomia.

La decisione in ordine al collocamento del beneficiario non può mai essere assunta unilateralmente, come previsto nei casi di interdizione, ma andrà valutata concordemente con l'amministrato, nel rispetto dei suoi bisogni ed aspirazioni, tenendo conto però, anche delle sue oggettive condizioni personali e di salute.¹³¹

In linea di principio, la decisione di far accedere un soggetto in una residenza sanitaria, prevarrà qualora l'ambiente domestico non sia idoneo alle esigenze del beneficiario. È auspicabile che la relativa valutazione sia assunta in accordo con l'amministrato: pertanto la sua eventuale contrarietà, non potrà essere ritenuta lecita, qualora si dimostrati che rappresenta l'unica soluzione consequenziale ad oggettivi impedimenti.¹³²

A tale conclusione si giunge, secondo un'applicazione estensiva dell'art. 371 c.c.¹³³, previa specifica autorizzazione del giudice tutelare, oppure in seguito alla

¹³⁰ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 418 e ss.

¹³¹ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 589 e ss.

¹³² R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 58.

¹³³ Art. 371 c.c. *Provvedimenti circa l'educazione e l'amministrazione*. "[...] Il giudice tutelare, su proposta del tutore [...], delibera: 1) sul luogo dove il minore deve essere cresciuto [...]."

previsione di cui all'art. 405 c.c.: nel primo caso, l'amministratore di sostegno dovrà essere autorizzato dal giudice; nel secondo, l'amministratore essendo già provvisto di poteri relativi alla *cura personae*, potrà adottare la scelta che ritiene più appropriata al caso concreto. Sarebbe comunque opportuno che, anche qualora fosse previamente autorizzato nel decreto di nomina, chiedesse in ogni caso l'autorizzazione al giudice, per evitare di incorrere in accuse di *mala gestio* da parte dei familiari.¹³⁴

Tuttavia, il collocamento del beneficiario presso una struttura protetta potrebbe essergli imposto anche contro la sua volontà: in merito si cita il decreto del Tribunale di Vercelli,¹³⁵ che ha attribuito all'amministratore di sostegno il potere di prestare, in nome e per conto della beneficiaria, il consenso al suo immediato inserimento in casa di cura, nonostante il dissenso espresso dell'amministrata.

Il caso di specie riguardava una signora anziana, con problemi di deambulazione, che viveva da sola in una piccola casa di proprietà: in ragione alle dimensioni dell'appartamento, un'assistenza continua domiciliare non sarebbe stata possibile. Il giudice tutelare decise di trasferirla in una struttura protetta, nonostante il suo dissenso, non ritenendolo ostativo rispetto alle esigenze di tutela e garanzia di cui necessitava. A tal proposito il GT aveva precisato che, l'art. 358 c.c., norma che dispone che il minore in tutela non può abbandonare l'istituto a cui è destinato, disciplina una limitazione che può ritenersi estensibile al beneficiario di amministrazione di sostegno ex art. 411, ultimo comma, e che, per tale ragione, non vi fosse l'esigenza di aggravare la misura di protezione

¹³⁴ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 57.

¹³⁵ Tribunale di Vercelli, ufficio del Giudice tutelare - Decreto del 28.03.2018, Est. Bianconi, in *De Jure* – banca dati editoriali.

Si veda il Capitolo V, par. 5.3. inerenti gli orientamenti del Tribunale di Vercelli.

convertendola in interdizione.¹³⁶

A sostegno della propria decisione, il giudice tutelare aveva infine richiamato la sentenza della Cassazione n. 22603/2017, che aveva precedentemente stabilito che, qualora sussistano i presupposti per applicare la misura di protezione dell'amministrazione di sostegno, il rifiuto del beneficiario può essere superato, *“laddove la riluttanza della persona fragile si fondi su un senso di orgoglio ingiustificato”*.¹³⁷

2.6. I doveri dell'amministratore di sostegno

Norma cardine per l'inquadramento dei doveri dell'amministratore di sostegno è l'art. 410 c.c., che recita: *“Nello svolgimento dei suoi compiti l'amministratore di sostegno deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario. L'amministratore deve tempestivamente informare il beneficiario circa gli atti da compiere nonché il giudice tutelare in caso di dissenso con il beneficiario [...]”*.

È con l'osservanza di predetti doveri, che si concretizza la possibilità per l'amministrato, di partecipare alla gestione dei propri interessi; pertanto, l'ascolto del beneficiario e l'attenzione ai suoi bisogni ed aspirazioni, costituiscono il nucleo fondante per l'adempimento dell'incarico.¹³⁸

Nello svolgimento del proprio ruolo, l'amministratore di sostegno avrà il dovere di ascoltare il beneficiario prima di compiere qualsiasi atto lo riguardi e di

¹³⁶ In *Ilfamiliarista.it* 29 AGOSTO 2018 (nota di: Pietrasanta Laura Maria), in *De Jure* – banca dati editoriali.

¹³⁷ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 594.

¹³⁸ *Ivi*, p. 511.

informare il giudice in caso di suo dissenso; di prestare giuramento ¹³⁹; di redigere l'inventario e il rendiconto; di amministrare il patrimonio con la diligenza del buon padre di famiglia; di chiedere le preventive autorizzazioni al giudice tutelare per gli atti di straordinaria amministrazione (il tutto nel rispetto dei limiti di spesa stabiliti nel decreto). ¹⁴⁰

Di norma si ricorda che, ai sensi dell'art. 410 c.c., III comma, l'amministratore di sostegno non è tenuto a continuare lo svolgimento dei suoi compiti oltre dieci anni, salvo che la carica non sia ricoperta dal coniuge, dalla persona stabilmente convivente, dagli ascendenti o dai discendenti, casi in cui si ritiene sia a tempo indeterminato.

2.6.2. L'obbligo di informativa

L'obbligo di informativa dell'amministratore di sostegno sussiste anche qualora egli detenga assoluti poteri rappresentativi. ¹⁴¹

Come si è già più volte accennato, l'amministratore di sostegno non può svolgere il suo incarico con piena ed insindacabile autonomia, ma deve agire tenendo conto dei bisogni e delle aspirazioni dell'amministrato.

L'art. 410 c.c. non fa riferimento al grado di capacità intellettuale del beneficiario, pertanto si ritiene che l'amministratore sia sempre tenuto a metterlo al corrente, circa gli atti da compiere. ¹⁴²

¹³⁹ Norma contemplata per il tutore all'art. 349 c.c., che sancisce il giuramento davanti al giudice e impegna il soggetto a prendere conoscenza della delicatezza dell'incarico e della responsabilità che si assume nei confronti del beneficiario.

¹⁴⁰ A cura di P. LODDO, cit., p. 513.

¹⁴¹ M. DOSSETTI, M. MORETTI, C. MORETTI, *L'amministratore di sostegno e la nuova disciplina dell'interdizione e dell'inabilitazione*, Milano, 2004, p. 81.

¹⁴² G. BONILINI, F. TOMMASEO, *Dell'amministrazione di sostegno. Artt. 404-413*, Milano, 2018, p. 429.

L'amministratore di sostegno è tenuto ad informare il giudice tutelare ogniqualvolta accerti il dissenso con il beneficiario: ogni volta che il giudice ne prenda atto, dovrà adottare, con decreto motivato, gli opportuni provvedimenti eventualmente anche per porre rimedio alle scelte dannose compiute.

Nella prassi, allorquando si concretizzi un contrasto relativamente ad un atto e l'amministrato sia dotato di sufficiente capacità di discernimento, l'amministratore dovrà astenersi dal compierlo, informando tempestivamente il giudice, al quale sarà rimessa la decisione. Da tali situazioni ciò che può crearsi è una paralisi dell'attività dell'amministratore di sostegno. Al contrario, l'attività dell'amministratore non sarà impedita dal beneficiario qualora le sue condizioni mentali, non consentano un'oggettiva valutazione della necessità del provvedimento.¹⁴³

In merito, Giovanni Bonilini e gran parte della dottrina maggioritaria ritengono che l'art. 410 c.c. preveda l'intervento del giudice tutelare, ogniqualvolta si presenti un dissenso, a prescindere cioè dall'effettiva capacità cognitiva dell'amministrato.¹⁴⁴

2.6.3. Gli adempimenti *ex lege*

L'amministratore di sostegno è tenuto, oltre al rispetto di quanto previsto nel decreto di nomina, all'adempimento dei doveri previsti dalla legge, quali il giuramento, l'inventario e il rendiconto.

In virtù dell'art. 411 c.c., l'amministratore di sostegno è tenuto a prestare giuramento davanti al giudice tutelare durante una breve udienza, nella quale gli verranno esposti gli obblighi previsti dalla legge e l'importanza giuridica della

¹⁴³ *Ivi*, p. 430.

¹⁴⁴ *Ivi*, p. 431.

carica. L'assunzione del titolo infatti, avverrà formalmente solo in seguito al giuramento, che ne costituisce il presupposto essenziale. La formula utilizzata per il giuramento prevede il richiamo alla “*fedeltà*”, e quindi al solo interesse del beneficiario, e alla “*diligenza*”, quale presupposto dell'operato che l'amministratore sarà chiamato a svolgere.¹⁴⁵

Relativamente all'inventario, non sussiste in capo all'amministratore un vero e proprio obbligo *ex lege*, in quanto non rientra tra le norme dettate in materia che devono applicarsi anche all'amministrazione di sostegno ex art. 411 c.c.. Tuttavia, nella prassi, i giudici tutelari si avvalgono dei poteri che sono loro riconosciuti, per richiedere all'amministratore di redigere un inventario dei beni dell'amministrato.

L'inventario deve contenere l'elenco dei beni mobili quali il denaro; degli altri beni mobili di valore; dei beni immobili; dei beni mobili registrati e delle partecipazioni societarie. Potranno inoltre essere richieste le annotazioni inerenti le entrate e le uscite annuali, per poter ottenere un'integrazione delle informazioni patrimoniali e di vita del beneficiario.¹⁴⁶

Per quanto concerne il rendiconto, esso è disciplinato nell'art. 380 c.c., il quale prevede che il tutore debba tenere regolare contabilità dell'amministrazione e renderne conto ogni anno al giudice tutelare. La previsione in questo caso è estensibile all'amministrazione di sostegno ai sensi dell'art. 411 c.c.. Il rendiconto dovrà essere accompagnato da tutti i documenti necessari a comprovarne la veridicità, al cui termine, in seguito al deposito, il giudice potrà convocare, ove lo ritenga necessario, l'amministratore di sostegno “*allo scopo di chiedere informazioni, chiarimenti e notizie sulla gestione dell'amministrazione di*

¹⁴⁵ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 472.

¹⁴⁶ *Ivi*, p. 475 ss.

sostegno [...]”.¹⁴⁷

Interessante sul punto, la recente pronuncia della Cassazione¹⁴⁸ che ha rafforzato la prassi secondo cui l'amministratore è tenuto, ogni anno, a rendere conto della contabilità della sua amministrazione, e a riferire periodicamente al giudice, le attività e le condizioni di vita personali e sociali del proprio amministrato, per permettergli, ove occorra, l'adozione di provvedimenti urgenti.

Si può desumere quindi che la *ratio* dell'istituto non sia quella di attribuire al giudice una funzione notarile a garanzia della legittimità formale degli atti, ma quella di offrire effettiva tutela al beneficiario.

Si segnala altresì un'importante Convenzione¹⁴⁹ conclusasi nel 2016 tra l' "Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Milano" e il Tribunale di Milano, che si pone l'obiettivo di ammettere i dottori commercialisti a svolgere un'attività di collaborazione con i giudici tutelari, nella revisione e nel controllo dei rendiconti e degli inventari, che sono depositati dagli amministratori di sostegno e dai tutori. Tale decisione è stata presa con finalità di ausilio all'autorità giudiziaria, vista la crescita costante delle richieste di amministrazione di sostegno che, al momento della stipula della Convenzione, superavano i diecimila procedimenti.

2.6.4. Il controllo del Giudice tutelare

Tra i pregi della normativa, va segnalata anche la previsione del costante controllo dell'attività dell'amministratore di sostegno, da parte del giudice

¹⁴⁷ *Ivi*, p. 481 ss.

¹⁴⁸ Sentenza della Corte di Cassazione n. 1606, del 24 gennaio 2020, in *De Jure* – banca dati editoriali.

¹⁴⁹ Convenzione conclusasi il 22 dicembre 2016, tra l' "Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Milano" e il Tribunale di Milano, consultabile su www.tribunale.milano.it.

tutelare.

L'art. 405 c.c., V comma, n. 6) prevede che l'amministratore debba riferire al giudice, con periodicità, l'attività svolta e le condizioni di vita personale e sociale del beneficiario. Ai sensi dell'art. 407 c.c., IV comma, il giudice può, in qualsiasi momento, modificare o integrare, le decisioni assunte nel decreto di nomina dell'amministratore. Da tali disposizioni si può cogliere la volontà, del legislatore, di concedere al giudice ampio potere di modifica dell'operato dell'amministratore, privilegiando il miglior perseguimento degli interessi del beneficiario.

Non va dimenticato che l'art. 12 della l. 6/2004 ha modificato l'art. 44 delle *“Disposizioni per l'attuazione del Codice civile e disposizioni transitorie”*, secondo cui *“Il giudice tutelare può convocare in qualunque momento [...] l'amministratore di sostegno allo scopo di chiedere informazioni, chiarimenti e notizie sulla gestione [...] dell'amministrazione di sostegno, e di dare istruzioni inerenti agli interessi morali e patrimoniali [...] del beneficiario.”* Siffatta prescrizione non fa altro che evidenziare la volontà di responsabilizzazione posta a carico dell'amministratore di sostegno, in vista di un costante miglioramento delle condizioni dei soggetti deboli.¹⁵⁰

2.7. Sostituzione dell'amministratore di sostegno

Occorre distinguere il caso di sostituzione da quello di revoca dell'amministratore di sostegno: nonostante siano disciplinati nel medesimo articolo del Codice civile, sono diversi gli effetti che scaturiscono l'uno dall'altra. Nel caso di revoca dell'amministratore, si pone fine alla misura di protezione, diversamente con la sostituzione non si va ad incidere sulla continuità della

¹⁵⁰ G. BONILINI, F. TOMMASEO, *Dell'amministrazione di sostegno. Artt. 404-413*, Milano, 2018, p. 439.

misura, ma l'incarico verrà affidato ad un amministratore differente.

La norma di riferimento è l'art. 413 c.c., che stabilisce che in presenza di determinati presupposti, la sostituzione può essere presentata con relativa istanza al giudice tutelare, dall'amministratore stesso, dal pubblico ministero o da uno dei soggetti legittimati ex art. 406 c.c..

La dottrina più attenta si è chiesta se la sostituzione potesse essere richiesta d'ufficio dal giudice tutelare. La risposta a cui si è giunti è affermativa. Nonostante non sia espressamente previsto, si ritiene che la salvaguardia dell'interesse del beneficiario, rappresenti motivazione sufficiente a legittimare il giudice a chiedere la sostituzione dell'amministratore che non svolge adeguatamente il suo incarico.¹⁵¹

Per quanto concerne i presupposti, si ritiene che le ragioni che possono condurre all'esonero della carica, siano rappresentate dall'amministratore di sostegno che agisce, nello svolgimento del suo incarico, in contrasto con i propri doveri, tra cui quello più importante di *“tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario.”*

Sono diverse le situazioni che concretamente si possono generare e che conducono alla sostituzione: la presentazione delle proprie dimissioni per ragioni di salute o per altra giusta causa; la richiesta da parte del beneficiario di desiderare che la carica sia ricoperta da un soggetto diverso da quello nominato dal giudice tutelare; l'inosservanza delle aspirazioni e delle volontà del beneficiario nel compimento degli atti che lo riguardano; il non attenersi alle formalità a cui l'amministratore è chiamato, quali il rendiconto nei termini fissati o i chiarimenti in merito alle specifiche decisioni prese; il compimento di reati, come ad esempio il peculato.¹⁵²

¹⁵¹ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 94.

¹⁵² *Ivi*, p. 95 e ss.

In tutti questi casi, il giudice tutelare sarà chiamato a valutare le motivazioni che hanno condotto alle richieste di sostituzione, verificando che le volontà dichiarate non siano espressione di possibili condizionamenti e che i soggetti indicati siano provvisti di tutti i requisiti necessari a ricoprire il ruolo di amministratore di sostegno.

Raccolte le informazioni necessarie il giudice, qualora non ritenga adeguata la persona proposta dal beneficiario, non è tenuto ad assecondare la sua volontà. Possibili motivi ostativi alla sostituzione dell'amministratore sono rappresentati: dall'eccessiva distanza che divide il soggetto proposto dal beneficiario, da un'oggettiva impossibilità di cura per motivi di salute dell'amministrando, da forte conflittualità tra il soggetto e la famiglia del beneficiario.¹⁵³

2.8. Revoca dell'amministratore di sostegno

La revoca incide sulla cessazione definitiva dell'amministrazione di sostegno e non sulla persona dell'amministratore. I soggetti legittimati a formulare istanza di cessazione sono sempre quelli indicati ex art. 406 c.c., e dunque, il beneficiario, l'amministratore stesso, il coniuge del beneficiario o la persona stabilmente convivente, i parenti entro il quarto grado o gli affini entro il secondo e il pubblico ministero.

Le ragioni che possono legittimare la cessazione della misura di protezione sono contemplate dall'articolo di riferimento, che le suddivide in due categorie: la prima ha origine nell'evoluzione positiva del grado di autonomia del beneficiario; la seconda si sostanzia nell'aggravamento delle condizioni dell'interessato, nonché nell'idea che la misura non sia più in grado di proteggerlo adeguatamente. Come ha rilevato nota dottrina, non sono del tutto chiare le

¹⁵³ *Ivi*, p. 97.

situazioni in presenza delle quali si debba ricorrere alla revoca.¹⁵⁴

L'avvocato Rita Rossi ha provveduto ad elencare una serie di ragioni che possono condurre ad una “*sopravvenuta inutilità*” dell'amministrazione di sostegno, quali il recupero dell'autonomia tale da rendere il beneficiario autosufficiente nella cura dei propri interessi; il trasferimento di abitazione presso qualche familiare; la revoca del consenso inizialmente prestato, che renderà non più legittima l'apposizione della protezione – previa verifica che il dissenso non dipenda da un peggioramento cognitivo del beneficiario. In tutti questi casi, la cessazione della misura non avverrà in automatico, ma sarà la necessaria conseguenza di un'attenta analisi da parte del giudice tutelare.

Ad ogni modo, la previsione generale dell'art. 413 c.c. deve essere letta alla luce della Convenzione ONU sulla disabilità, che fa obbligo agli Stati aderenti di assicurarsi, che le misure adottate siano proporzionate e in linea con quelli che sono i diritti e gli interessi delle persone con disabilità, e che vengano applicate per il più breve tempo possibile. La Cassazione, con sentenza n. 18320/2012, osservò che l'amministrazione di sostegno rispecchia pienamente quelle che sono le indicazioni contenute nella Convenzione, grazie alla sua proporzionalità, revisionabilità e durata limitata nel tempo.¹⁵⁵

In relazione a quanto disposto dal IV comma dell'art. 413 c.c., è utile puntualizzare che la cessazione prevista in taluni casi, impone il passaggio alla misura dell'interdizione o dell'inabilitazione. Il mutamento della misura protettiva, come ritiene autorevole dottrina, “*non può essere considerata espressione di una libera scelta tra due opzioni equivalenti*”, ma una *extrema ratio* causata da gravi motivi.¹⁵⁶

¹⁵⁴ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 99.

¹⁵⁵ *Ivi*, p. 100.

¹⁵⁶ *Ivi*, p. 101.

È in ossequio al principio di graduazione, che è possibile il passaggio dall'amministrazione di sostegno alle altre, allorquando quest'ultima si riveli inidonea all'effettiva tutela del beneficiario.¹⁵⁷ Nella prassi, ciò che emerge, è una disomogeneità di applicazione: la motivazione principale in forza della quale viene disposta una misura piuttosto che un'altra, spesso è basata sul criterio quantitativo e non su quello funzionale;¹⁵⁸ ed è per questa ragione che in molti casi non viene fatta richiesta di trasmissione degli atti per la chiusura dell'interdizione in favore dell'amministrazione di sostegno, nonostante sussistano tutti i presupposti richiesti dalla legge.¹⁵⁹

2.9. L'equa indennità

Anche all'amministrazione di sostegno, in virtù dell'art. 411 c.c., si applica l'art. 379 c.c..¹⁶⁰ La norma, in considerazione del carattere pubblicistico della carica, afferma la sua tendenziale gratuità, anche se si ritiene che il giudice tutelare, in ragione della capienza patrimoniale del beneficiario e della difficoltà dell'amministrazione, possa riconoscere all'amministratore di sostegno un'equa indennità.¹⁶¹

Molto dibattuta in passato era la 'natura' dell'indennità: sul punto si è pronunciata la Corte Costituzionale che, con ordinanza n. 1073/1988, stabilì che

¹⁵⁷ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 81.

¹⁵⁸ La Cassazione con sentenza n. 17962/2015 aveva previsto che l'amministrazione di sostegno fosse l'istituto da preferire sulla base "di una valutazione complessiva dell'infermità mentale, [...] anche qualora il beneficiario sia titolare di un patrimonio ingente, [...] laddove egli si mostri in grado di compiere da solo gli atti necessari per la soddisfazione delle esigenze della vita quotidiana." Da questo momento si ritiene superato l'utilizzo del criterio quantitativo come *discrimen* tra i tre istituti di protezione e valorizzato il criterio funzionale con le varie valutazioni da svolgere nel caso concreto.

¹⁵⁹ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 101.

¹⁶⁰ Art. 379 c.c. *Gratuità della tutela*: "L'ufficio tutelare è gratuito. Il giudice tutelare tuttavia, considerando l'entità del patrimonio e le difficoltà dell'amministrazione, può assegnare al tutore un'equa indennità. [...]"

¹⁶¹ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 491.

“*essa ha carattere compensatorio e non remunerativo*”, in quanto l’indennizzo era finalizzato alla sola copertura delle spese, che venivano affrontate dal tutore nella gestione patrimoniale. L’ordinanza quindi escludeva l’indennizzo in favore del tutore che avesse prestato assistenza personale all’interdetto.

Successivamente si è espressa anche la Suprema Corte, con sentenza n. 7355/1991, per precisare che “*indennità non vuol dire corrispettivo, né equivalente monetario delle energie sfuse, ma semplice ristoro al riguardo, [...]*”. Ciò significa che l’indennità andasse intesa unicamente come “*rimborso delle spese sostenute e dei mancati guadagni del tutore*”.¹⁶²

Per quanto riguarda la ‘quantificazione’ dell’indennità, l’art. 379 c.c. richiama due parametri: l’entità del patrimonio e la difficoltà dell’amministrazione. Per tale ragione, la giurisprudenza di merito riteneva che qualora il patrimonio non fosse capiente, nulla era dovuto.

La genericità dei parametri indicati dalla normativa, hanno dato origine ad una notevole variabilità e disparità di determinazione dell’indennizzo. Per tali ragioni, alcuni tribunali hanno tentato di dare uniformità alla disciplina, creando dei Protocolli appositi, affinché i giudici tutelari vi si attenessero, creando così omogeneità in materia.

Un protocollo che merita essere menzionato è quello del Tribunale di Varese, risalente al 2011. Esso ha individuato quale criterio di calcolo, quello adottato per i soggetti che svolgono attività di amministrazione patrimoniale su istanza giudiziale. In particolare, tenendo conto del d.lgs. 4/2010, il Protocollo ha paragonato l’attività di amministrazione patrimoniale a quella dell’amministrazione di sostegno, prevedendo un’indennità di base calcolata sul patrimonio mobiliare del beneficiario (suddivisa a sua volta in scaglioni); un eventuale incremento qualora vi sia un cospicuo patrimonio immobiliare; ed un

¹⁶² *Ivi*, p. 492.

ulteriore maggiorazione in ragione delle difficoltà gestorie o delle responsabilità attinenti l'incarico.¹⁶³

Di recente è stato emanato un Protocollo anche presso il Tribunale di Isernia, il n. 91/2019 che richiama, per la determinazione del *quantum* dell'indennizzo, i criteri previsti ai sensi dell'art. 379 c.c., specificando che, “*qualora il patrimonio sia inferiore ai seimila euro*”, la richiesta non potrà essere accolta. Il criterio che di fatto viene adottato da questo Tribunale, è la capienza del patrimonio del beneficiario rapportata a vari elementi quali la difficoltà di gestione, i costi, il tempo speso e l'apporto positivo che l'attività dell'amministratore ha avuto sulla conservazione o incremento del patrimonio.

Si può affermare che la novità introdotta sia rappresentata dal valore aggiunto che viene riconosciuto all'amministratore di sostegno, per la responsabilità con la quale ha gestito il patrimonio del beneficiario nel tempo.

¹⁶³ *Ivi*, p. 493 e ss.

CAPITOLO TERZO

“Amministrazione di sostegno e atti personalissimi”

3.1. Gli atti personalissimi: capacità del beneficiario e poteri dell'amministratore di sostegno

Con l'espressione atti personalissimi si fa riferimento agli atti che sono strettamente legati alla sfera personale, affettiva ed intima della persona. Sono atti personalissimi, ad esempio, il matrimonio, la separazione, il divorzio, il testamento, la donazione e la prestazione del consenso informato per finalità sanitarie.

Dalla loro elencazione emerge come sia difficile ipotizzare che un terzo possa sostituirsi al diretto interessato nella loro esecuzione. La giurisprudenza più recente si è orientata nel senso di consentire al beneficiario di amministrazione di sostegno il loro compimento, salvo che non gli venga espressamente vietato dal giudice tutelare.

Ai sensi dell'art. 411 c.c.¹⁶⁴, il giudice tutelare può, nel decreto di nomina o in atto successivo, estendere al beneficiario di amministrazione di sostegno i divieti previsti per l'interdetto¹⁶⁵ attraverso la previsione, in determinati ambiti, dell'assistenza necessaria o della rappresentanza esclusiva.

¹⁶⁴ Art. 411 c.c. Norme applicabili all'amministrazione di sostegno: “[...] Il giudice tutelare, nel provvedimento con il quale nomina l'amministratore di sostegno, può disporre che determinati effetti, limitazioni o decadenze, previsti [...] per l'interdetto e l'inabilitando, si estendano al beneficiario di amministrazione di sostegno, avuto riguardo all'interesse del medesimo ed a quello tutelato dalle predette disposizioni. [...]”.

¹⁶⁵ In merito ai soggetti sottoposti a interdizione, le disposizioni di riferimento contenute nel codice sono: l'art. 85 c.c. che prevede, per infermità di mente, l'impossibilità a contrarre matrimonio; l'art. 591 c.c., Il comma che dichiara l'incapacità di testare; l'art. 774 c.c. che dispone l'incapacità di fare donazioni.

Questo orientamento non è stato condiviso fin da subito: parte della dottrina si esprimeva contraria, affermando che un'eventuale limitazione sarebbe stata lesiva sia delle libertà dell'individuo che delle differenze fondamentali che contraddistinguono l'istituto dell'amministrazione di sostegno da quelli dell'interdizione e dell'inabilitazione. Per verso, vi era anche chi, in considerazione della *ratio* dell'istituto, riteneva corretta l'eventuale riduzione della capacità di agire dei soggetti ritenuti deboli.¹⁶⁶

Nel corso della trattazione si avrà modo di osservare come le corti di legittimità e di merito hanno affrontato nel tempo questo ampio ed importantissimo tema.

3.2. Il matrimonio

Si ritiene che al beneficiario di amministrazione di sostegno sia consentito contrarre matrimonio: infatti ai sensi dell'art. 409 c.c., I comma, *“Il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno”*.

In ordine a tale previsione, il Tribunale di Modena affermava con una sua recente pronuncia¹⁶⁷, che l'amministrato conserva, in via generale, la piena capacità di agire per tutti gli atti non richiedenti la rappresentanza o l'assistenza dell'amministratore, *“specialmente per tutti gli atti concernenti l'esercizio dei diritti fondamentali, primari ed insopprimibili, della persona, tra i quali rientra il diritto di contrarre matrimonio e di fondare una famiglia, salva la presenza di situazioni eccezionali previste dalla legge.”*

¹⁶⁶ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 328.

¹⁶⁷ Tribunale di Modena sez. II n. 920 del 14.02.2017, *Giurisprudenza Locale – Modena*, 2017, in *De Jure* – banca dati editoriali.

Come logica conseguenza, il beneficiario della misura di protezione può contrarre matrimonio sia autonomamente che, ove necessario, assistito dal proprio amministratore di sostegno: l'eventuale intervento si può estrinsecare in modalità differenti, in ragione anche della gravità dello *status* del beneficiario. Infatti, l'amministratore potrebbe affiancarsi al beneficiario nella formazione della volontà a contrarre matrimonio, oppure potrebbe svolgere un ruolo informativo, di chiarificazione in merito agli obblighi e ai doveri derivanti dall'unione.¹⁶⁸

D'imponente rilevanza per la trattazione di questo tema, è la possibilità o meno, di estendere il divieto matrimoniale, sancito per l'interdetto dall'art. 85 c.c., al beneficiario di amministrazione di sostegno. In passato è stata una questione molto dibattuta, che ha generato due orientamenti contrapposti. Da una parte si poneva chi, in considerazione della natura personalissima di tale diritto, escludeva l'ammissibilità di qualsiasi limite alla libertà matrimoniale¹⁶⁹; dall'altra si esprimevano coloro che valorizzavano la flessibilità dell'amministrazione di sostegno, ammettendone una restrizione purché fosse rappresentativa dell'esclusivo interesse del beneficiario.¹⁷⁰

Dopo un lungo e controverso dibattito, la Corte di Cassazione, con pronuncia n. 11536/2017 dichiarava che, in ragione delle significative differenze che intercorrono tra l'amministrazione di sostegno e l'interdizione, il divieto a contrarre matrimonio, previsto dall'art. 85 c.c. per l'interdetto, non può estendersi analogicamente nei confronti dell'amministrato. La Corte dispone che il giudice tutelare possa estendere tale impedimento solo in circostanze “*di eccezionale gravità*” ed in conformità al “*solo interesse dell'amministrato*”. Qualora si appurassero dette condizioni, associate ad una non piena capacità cognitiva e

¹⁶⁸ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 332.

¹⁶⁹ M. MORETTI, *La capacità del beneficiario dell'amministrazione di sostegno*, in «Notariato» 2005, p. 426.

¹⁷⁰ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 32.

volitiva del beneficiario, il matrimonio potrebbe essere annullato, su richiesta del beneficiario, ai sensi dell'art. 120 c.c., o del suo amministratore, secondo quanto disposta dall'art. 412 c.c., II comma.¹⁷¹

Si deve segnalare che l'orientamento della Corte tutt'ora non viene condiviso integralmente dalla dottrina: Giovanni Bonilini in un suo manuale, afferma che qualora il giudice tutelare estenda all'interessato di amministrazione di sostegno, l'art. 85 c.c., si originerebbe una “[...] vistosa incisione della capacità della persona” che “non può dipendere da un provvedimento giudiziale [...]”. Il suo convincimento trae origine dall'idea di fondo che, in ragione del sistema normativo vigente, sarebbe più opportuno permettere “ove la situazione d'incapacità sia particolarmente grave”, di fare ricorso all'interdizione giudiziale, “alla quale conseguirebbe automaticamente l'impedimento matrimoniale”. Conclude ribadendo che, qualora venisse esteso l'art. 85 c.c. all'amministrato, si assisterebbe ad una “ingiustificata ed intollerabile privazione di una delle libertà più preziose, qual è quella matrimoniale”.¹⁷²

Esaminando la giurisprudenza di merito, non si può non citare una delle prime applicazioni rilevanti in materia, tenutasi presso il Tribunale di Trieste nel 2008: nel caso di specie, il giudice tutelare riteneva necessario vietare provvisoriamente il matrimonio di una ragazza affetta da un ritardo cognitivo, in quanto si dimostrava non capace a manifestare validamente il suo consenso al matrimonio. Il GT, nel corso del procedimento, invitava la ragazza ad intraprendere una convivenza informale e nominava amministratore il parroco, con cui aveva tenuto il corso prematrimoniale, affinché la assistesse nell'evoluzione sentimentale e religiosa. Come si può cogliere, la decisione del giudice tutelare lascia impregiudicata la possibilità, per la ragazza, di contrarre matrimonio in un

¹⁷¹ Corte di Cassazione, sentenza n. 11536/2017, *Giustizia Civile Massimario 2017*, in *De Jure – banca dati editoriali*.

¹⁷² G. BONILINI, F. TOMMASEO, *Dell'amministrazione di sostegno. Artt. 404-413*, Milano, 2018, p. 476 e ss.

futuro.¹⁷³

Dirompente anche quanto disposto dal Tribunale di Varese nel 2009: per la prima volta veniva concessa, ad una persona affetta da sindrome di Down, la piena libertà di contrarre matrimonio. In tale circostanza la madre della ragazza chiedeva di assumere il ruolo di amministratore di sostegno e di potersi opporre, in virtù della carica, al matrimonio. Il giudice dopo aver richiesto una CTU che certificasse l'attuale stato di salute della ragazza, disponeva per la nomina della madre ad amministratrice di sostegno, vietandole però di poter interferire in ordine alla valida formazione del consenso matrimoniale della beneficiaria.¹⁷⁴

Emblematica la vicenda verificatasi presso il Tribunale di Varese nel 2012: oggetto del giudizio era la volontà di un anziano di contrarre matrimonio con una donna molto giovane. A seguito di un esposto del figlio dell'anziano, il pubblico ministero apriva opposizione. Nella decisione il giudice tutelare dichiarava l'inammissibilità dell'opposizione del PM, ai sensi dell'art. 102 c.c.¹⁷⁵ e stabiliva che non sussistevano i presupposti per affermare l'incapacità naturale del nubendo, data la sua piena capacità di intendere e volere.¹⁷⁶

Interessante anche il decreto emesso dal giudice del Tribunale di Milano, in merito alla nomina di un amministratore di sostegno in favore di una ragazza affetta da lieve ritardo cognitivo che, dopo essere fuggita di casa, manifestava la volontà di sposare un ragazzo conosciuto sui *social*. In tale situazione il giudice tutelare disponeva per la nomina di un amministratore con poteri di assistenza e

¹⁷³ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 332.

¹⁷⁴ Tribunale di Varese, Sez. I, decreto g.t., 6 ottobre 2009, in *Giurisprudenza di Merito*, 2010, 4, p. 1004.

¹⁷⁵ I soggetti terzi non sono legittimati ad opporsi alla celebrazione del matrimonio, asserendo l'infermità mentale di una delle parti che non sia stata interdetta.

¹⁷⁶ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 338.

Il Tribunale di Varese segue l'orientamento volto ad escludere l'applicabilità dell'art. 85 c.c. all'amministrazione di sostegno, adducendo che in caso contrario, se fosse adottata in toto, finirebbe per "allargare le maglie d'applicabilità dell'istituto interdittivo, divenendo di fatto l'unico strumento utilizzabile per limitare la capacità matrimoniale del soggetto debole".

richiedeva una CTU affinché venissero accertate le condizioni psichiche della beneficiaria per poter predisporre in futuro gli strumenti più adatti alla sua tutela.¹⁷⁷

Ulteriore tema da affrontare è quello relativo al matrimonio contratto da persona incapace di intendere e volere non soggetta ad alcuna misura di protezione. L'ordinamento prevede un'impugnazione all'art. 120 c.c., che attribuisce la legittimazione ad agire a *“quello dei coniugi che, quantunque non interdetto provi di essere stato incapace di intendere e volere, [...] al momento della celebrazione del matrimonio.”*¹⁷⁸

La *ratio* della norma è quella di riconoscere all'incapace la possibilità di potersi liberare dal vincolo coniugale, qualora dimostri la sua incapacità anche transitoria, al compimento dell'atto.

Di recente presso il Tribunale di La Spezia¹⁷⁹, è stato affermato che il consenso a contrarre matrimonio deve essere espresso da un *“soggetto cosciente”* e perciò non potrà essere manifestato dall'amministratore di sostegno in sostituzione al suo beneficiario, qualora si ritrovi in uno stato di incapacità di intendere e volere. Nel caso in esame, il beneficiario della misura di protezione aveva manifestato ripetutamente l'intenzione di voler sposare la compagna. Tuttavia, in seguito ad un'emorragia cerebrale, l'uomo non si era riuscito a sposare. Al riguardo il giudice ribadiva che *“il divieto di contrarre matrimonio, previsto dall'art. 85 c.c. per l'interdetto [...] può essere disposto dal giudice tutelare solo in circostanze di eccezionale gravità, quando sia conforme all'interesse dell'amministrato.”* Pertanto, essendo fondamentale la libertà del beneficiario di esprimere la propria volontà in merito, nell'ipotesi di totale

¹⁷⁷ *Ivi*, p. 340.

¹⁷⁸ *Ivi*, p. 342.

¹⁷⁹ Tribunale di La Spezia, decreto GT del 4 marzo 2020, *“Assistito in coma, l'amministratore di sostegno non può dichiarare la volontà di questi di contrarre matrimonio”*, in *Il Familiarista*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

incapacità di intendere e volere del soggetto, come nel caso di specie, il Tribunale decideva per il rigetto della richiesta di estensione dei poteri avanzata dai familiari in capo all'amministratore di sostegno.

3.3. La separazione e il divorzio

In ragione di quanto fin qui esposto, si ritiene che il beneficiario di amministrazione di sostegno conservi la piena capacità di agire e di resistere anche nei procedimenti di separazione e di divorzio, salvo che sia destinatario delle limitazioni di cui all'art. 411 c.c..¹⁸⁰

Occorre domandarsi come si proceda nell'eventualità in cui l'amministrato si trovi in una condizione di infermità tale da non essere in grado di assumere una scelta in piena consapevolezza. Servirà procedere con diverse considerazioni, una di tipo procedurale e un'altra di natura sostanziale, al fine di delineare l'impostazione finale adottata dalla giurisprudenza.¹⁸¹

Punto di partenza dell'analisi è il profilo procedurale, in relazione all'interdizione, dello scioglimento del matrimonio. In passato si sosteneva che l'interdetto, in quanto privo della capacità legale di agire, non potesse né separarsi né divorziare, in ragione non della legge, ma della sua condizione patologica.¹⁸²

La disposizione a cui si faceva riferimento era l'art. 75 c.p.c., che prevede che possa stare in giudizio chiunque abbia il libero esercizio dei diritti che devono essere fatti valere. Il secondo comma del medesimo articolo si occupa dei casi in cui il soggetto sia privo della capacità d'agire prevedendo che, per poter stare in giudizio, debba essere rappresentato, assistito o autorizzato, a seconda di quanto

¹⁸⁰ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 347.

¹⁸¹ *Ivi*, p. 348.

¹⁸² F. ANELLI, *La separazione e il divorzio dell'infermo di mente*, in *Famiglia e Diritto*, 2008, 3, p. 286.

dispone la legge.

Consequenzialmente la Corte di Cassazione stabiliva, con pronuncia n. 9582/2000, che il soggetto sottoposto a interdizione fosse legittimato a proporre domanda di divorzio mediante la figura del curatore speciale, la cui nomina doveva essere richiesta dal proprio tutore.

A sostegno di quanto affermato, il Tribunale di Caltanissetta nel 2016, dichiarava che la mancata proposizione del divorzio da parte del curatore speciale, rendeva la domanda stessa improponibile.¹⁸³

Quasi vent'anni dopo, la Suprema Corte, con sentenza n. 14669/2018, prevedeva la medesima legittimazione anche per il procedimento di separazione, non disponendo più però come necessaria, la figura del curatore speciale: essa affermava che fosse sufficiente che la domanda venisse presentata dal tutore, a meno che sussistessero possibili conflitti d'interesse tra rappresentante e rappresentato.¹⁸⁴

Per quanto concerne il profilo dell'amministrato, come si è già avuto modo di esaminare in precedenza, si ribadisce la sua piena capacità d'agire, salvo che il giudice tutelare, nel decreto di nomina o successivamente, abbia previsto diversamente. La modulabilità della protezione, ai sensi di quanto disposto dall'art. 405, V comma¹⁸⁵, è tale per cui il giudice è tenuto, di volta in volta, a modulare i compiti e i poteri dell'amministratore di sostegno, anche in riferimento agli atti personalissimi.

All'amministratore può essere attribuito sia un ruolo di assistenza che di

¹⁸³ Tribunale di Caltanissetta del 13.06.2016, in *Diritto e Giustizia 2016*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

¹⁸⁴ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 42.

¹⁸⁵ Art. 405 c.c., V comma: “Il decreto istitutivo deve contenere l'indicazione: [...]; 3) dell'oggetto dell'incarico e degli atti che l'amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario; [...]”

rappresentanza: nel primo caso, avrà il compito di accompagnare il beneficiario nell'assunzione delle decisioni; nel secondo invece, sarà chiamato a promuovere l'azione di separazione o di divorzio e a costituirsi in vece del suo amministrato.¹⁸⁶

Anche in questo contesto, Giovanni Bonilini si è espresso contrario a quello che è l'orientamento maggioritario della dottrina: egli ritiene che il coniuge sia l'unica parte sovrana, nonché legittimata, rispetto al diritto di separarsi e al diritto di divorziare. Sostiene anche che al coniuge debba riconoscersi la facoltà di azione, purché sia dotato di adeguato discernimento; rispetto all'assistenza, si dimostra riluttante asserendo che un ipotetico intervento dell'amministratore di sostegno “*semmai, potrebbe riguardare gli aspetti di contenuto patrimoniale*”. Nella parte finale delle proprie considerazioni ammette anche che, “*in casi particolari, il giudice tutelare possa prevedere la legittimazione ad agire dell'amministratore di sostegno.*”¹⁸⁷

Nella prassi è stato il Tribunale di Modena nel 2007, con due provvedimenti molto importanti, a riconoscere la piena legittimità dell'intervento rappresentativo dell'amministratore di sostegno. I decreti stabilivano che “*sposarsi, separarsi, divorziare, rappresentano probabilmente gli atti con cui massimamente si esplica e si sviluppa in pieno la persona umana*” e che per tali ragioni, occorreva offrire al soggetto debole, un soggetto che potesse intervenire in sua rappresentanza.¹⁸⁸

Dello stesso avviso era il Tribunale di Roma, il quale nel 2009 affermava che qualora fosse raggiunta la prova presuntiva della volontà del beneficiario di concludere definitivamente il proprio matrimonio, era possibile autorizzare l'amministratore “*ad agire come nuncius dell'amministrato, proponendo il*

¹⁸⁶ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 350.

¹⁸⁷ G. BONILINI, F. TOMMASEO, *Dell'amministrazione di sostegno. Artt. 404-413*, Milano, 2018, p. 478 e ss.

¹⁸⁸ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 43.

*ricorso giudiziale o congiunto, volto ad ottenere la pronuncia dello scioglimento [...].”*¹⁸⁹

Illuminante anche la pronuncia della Suprema Corte che, con sentenza n. 14794/2014, affermava che *“alla luce di una interpretazione sistematica ed evolutiva, deve ammettersi la possibilità per l’amministratore di sostegno, qualora nominato, di coadiuvare o affiancare la persona bisognosa nella espressione della propria volontà, [...], come ritenuto da una giurisprudenza di merito avanzata che lo ha autorizzato, previo intervento del giudice tutelare, a proporre ricorso per separazione personale o per cessazione degli effetti civili del matrimonio del beneficiario”*.¹⁹⁰

In ambito processuale è stato recentemente confermato dalla Suprema Corte che, in ragione della duttilità dell’istituto, all’amministratore vengono conferiti i poteri di rappresentanza a seconda delle esigenze concrete del beneficiario e per questo motivo il giudice potrà autorizzarlo, qualora ricopra anche il ruolo di avvocato, a stare in giudizio personalmente ai sensi dell’art. 86 c.p.c.¹⁹¹, senza che sia necessaria una procura alle liti ad un diverso difensore. Per cui la rappresentanza sostanziale che gli viene attribuita ai sensi dell’art. 75 c.p.c., II comma,¹⁹² gli conferisce anche il potere di stare in giudizio relativamente alle situazioni alla cui tutela è preposto.¹⁹³

Distinto tema che si ritiene di dover affrontare è quello relativo all’obbligo,

¹⁸⁹ Tribunale di Roma, 10.03.2009, in *Giurisprudenza di merito*, 2009, 9, p. 2098, in *De Jure* – banca dati editoriali.

¹⁹⁰ Avv. S. REMMERT, *Il beneficiario di amministrazione di sostegno e gli atti personalissimi. Potrebbe separarsi o divorziare?*, consultabile su www.studiolegaledionisio.com

¹⁹¹ Art. 86 c.p.c. *Difesa personale della parte*: *“La parte o la persona che la rappresenta o assiste, quando ha la qualità necessaria per esercitare l’ufficio di difensore con procura presso il giudice adito, può stare in giudizio senza il ministero di altro difensore.”*

¹⁹² Art. 75 c.p.c. *Capacità processuale*: *“[...] Le persone che non hanno il libero esercizio dei diritti non possono stare in giudizio se non rappresentate, assistite o autorizzate secondo le norme che regolano la loro capacità. [...]”*

¹⁹³ Cassazione civile sez. I, 06/03/2019, n. 6518, *CED Cassazione 2019*, in *Leggid’Italia.it*

per l'amministratore, di ricostruire la volontà del beneficiario incapace qualora ritenga di dover procedere alla richiesta di separazione o di divorzio in suo favore. In questi casi, seguendo i criteri della Corte di legittimità relativi al caso Englaro, l'amministratore sarà tenuto a ricostruire la "*presunta volontà*" dell'interessato e le ragioni che evidenziano un' "*effettiva utilità*" della domanda. Il giudice di legittimità aveva escluso che il tutore potesse decidere incondizionatamente sulla situazione del rappresentato che si trovasse in stato di incoscienza e aveva previsto che il rappresentante fosse tenuto al rispetto del suo *best interest* e della sua volontà, personalità e convincimenti.¹⁹⁴

Esemplare in merito è un decreto del Tribunale di Cagliari del 2010, con il quale il giudice autorizzava l'amministratrice di sostegno alla proposizione, in nome e per conto della beneficiaria, del ricorso per separazione personale. Nel caso di specie la donna era affetta da una patologia che l'aveva resa incapace di intendere e volere, mentre lo *status* del rapporto coniugale appariva già deteriorato prima dell'insorgere della malattia. Per tali ragioni, l'amministratrice aveva presentato istanza al giudice tutelare per la presentazione del ricorso di separazione.

Il giudice rigettava il ricorso in quanto la beneficiaria non si era dimostrata in grado di manifestare il proprio consenso. L'amministratrice avanzava reclamo al tribunale, che in tale sede confermava che spettasse all'amministratore il compito di promuovere l'azione di separazione e che il suo esercizio dovesse avvenire "*nel rispetto della volontà anche presunta del beneficiario*". Conseguentemente alle risultanze dell'attività istruttoria compiuta, emergeva infatti che la volontà dell'amministrata fosse quella di separarsi dal marito.

Il tribunale affermava quindi che, non sussistendo impedimenti alla volontà presunta della beneficiaria, l'amministratore di sostegno era autorizzato a

¹⁹⁴ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 45.

proporre ricorso giudiziario congiunto, per l'ottenimento della pronuncia di separazione personale.¹⁹⁵

3.4. Le donazioni

In ragione dell'evoluzione degli istituti di tutela dell'incapace, si ritiene che la persona sottoposta ad amministrazione di sostegno sia pienamente capace a donare, salvo che il giudice tutelare preveda delle limitazioni, ai sensi dell'art. 411 c.c., nel decreto di nomina o in atti successivi.

Il tema ha costituito oggetto di ampio dibattito giurisprudenziale e dottrinale, in seguito alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Vercelli, nella parte in cui l'art. 774 c.c. non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno.¹⁹⁶

L'incertezza nasceva in ragione del fatto che la legge n. 6/2004 non fornisce alcun chiarimento in merito alla capacità di donare dell'amministrato: per cui dovendo far riferimento all'art. 774 c.c., si desume che *“Non possono fare donazione coloro che non hanno la piena capacità di disporre dei propri beni. È tuttavia valida la donazione fatta dal minore e dall'inabilitato nel loro contratto di matrimonio a norma degli articoli 165 e 166. [...]”*

In ragione di suddetta disposizione, parte della dottrina sosteneva che l'amministrato non fosse capace di donare liberamente, in quanto la misura di protezione si prestava ad essere limitativa della propria capacità d'agire. Di contro, vi era chi riteneva che il beneficiario di amministrazione di sostegno mantenesse la capacità di donare, in quanto il rinvio alla *“piena capacità di*

¹⁹⁵ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 352 e ss.

¹⁹⁶ *Ivi*, p. 369 e ss.

disporre” fosse rivolto solo agli interdetti, agli inabilitati e a coloro che si trovavano in uno stato di incapacità legale. La *ratio* di fondo di questa parte della dottrina era rappresentata dal pensiero che una diversa interpretazione sarebbe stata lesiva di una delle libertà costituzionalmente garantite.¹⁹⁷

Pertanto, il Tribunale di Vercelli sollevava una questione di legittimità costituzionale dell’art. 774 c.c., comma I, nella parte in cui “*non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione della Repubblica italiana.*”

Oggetto del dibattito una donna sottoposta ad amministrazione di sostegno che, in vista del matrimonio della figlia, desiderava donarle dieci mila euro. La donazione non avrebbe creato alcun problema patrimoniale alla beneficiaria e non si sarebbe sostanziata in una donazione obnuziale, ai sensi dell’art. 785 c.c..¹⁹⁸ Il giudice tutelare preso atto della volontà della beneficiaria, mediante l’ascolto diretto, sospendeva il procedimento in corso e rimetteva la questione alla Corte Costituzionale.

Il giudice del Tribunale di Vercelli dichiarava di aderire “*all’unico orientamento ragionevole*”, secondo il quale doveva escludersi la capacità di

¹⁹⁷ A cura di P. LODDO, *L’amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 370 e ss.

Tale orientamento si trae dal decreto del Tribunale di La Spezia del 02.10.2010, che aveva riconosciuto la capacità di donare ad una amministrata, sottolineando che “*Il beneficiario di amministrazione di sostegno, seppure può venire limitato nella sua autonomia negoziale, nondimeno non diviene mai formalmente incapace. [...] L’amministrazione di sostegno è volta a consentire al beneficiario di superare le limitazioni che egli incontra, a causa di menomazioni psico-fisiche, per soddisfare appieno le sue esigenze ed aspirazioni e per tutelare i suoi interessi.*” Per cui da quanto ivi si trae, l’amministratore avrà il compito di accertare l’*animus donandi* del beneficiario e che non vi sia alcun pregiudizio per lo stesso, richiedendo infine specifica autorizzazione al GT, trattandosi di un atto di amministrazione straordinaria.

¹⁹⁸ L’art. 777 c.c. consente le donazioni provenienti dai rappresentanti di persone incapaci, disponendo che: “*[...] il tutore non può fare donazioni per la persona incapace da essa rappresentata. Sono consentite, con le forme abilitative richieste, le liberalità in occasione di nozze a favore dei discendenti dell’interdetto o dell’inabilitato.*” Infatti, secondo quanto disposto, qualora la donazione, nel caso concreto, fosse stata definita quale donazione obnuziale, ai sensi dell’art. 785 c.c., sarebbe stata consentita.

donare del beneficiario di amministrazione di sostegno, affinché non si creasse un contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione. Costituzionale intervenisse consentendo all'amministrato la capacità di donare.¹⁹⁹

Si pronunciava così la Corte Costituzionale con sentenza n. 114/2019, rigettando la questione. Il ragionamento giuridico compiuto dal giudice rimettente è stato catalogato infondato: la Corte ritiene che il divieto di donazione, contenuto nell'art. 774 c.c., non si debba applicare anche nei confronti del beneficiario di amministrazione di sostegno, tanto che tale impedimento “è sempre stato applicato agli incapaci legali, quali sono gli interdetti giudiziali, gli inabilitati ed i minori” e perciò, nonostante il silenzio legislativo in merito all'amministrato, non si può ritenere che il decreto di nomina possa determinare lo *status* di incapacità della persona beneficianda.

Nell'ambito del medesimo provvedimento, veniva chiarito che “*la prassi della giurisprudenza di legittimità è ormai costante nell'interpretare le disposizioni in materia in modo da valorizzare tutte le capacità dell'amministrato*” benché non appaiono pregiudicate da qualche disabilità fisica, psichica o sensoriale. Veniva altrettanto ribadito che “*l'orientamento costantemente seguito dalla Corte di cassazione è nel senso di ritenere che tutto ciò che il giudice tutelare, all'atto di nomina o in successivo provvedimento, non affida all'amministratore di sostegno, [...], resta nella completa disponibilità di quest'ultimo*”.²⁰⁰

In tal modo concludeva la Corte, ponendo fine a qualsivoglia contrasto: si afferma così la piena capacità di donare e testare del beneficiario, salvo che il giudice, anche d'ufficio, ritenga di limitarla attraverso l'applicazione dell'art. 411 c.c., IV comma.

¹⁹⁹ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 372 e ss.

²⁰⁰ Sentenza della Corte Costituzionale, 10/05/2019, n.114, *Capacità di donare del beneficiario di amministrazione di sostegno*, in *IlFamiliarista.it* (nota di R. MASONI), in *De Jure* – banca dati editoriali.

Pertanto, al beneficiario di amministrazione di sostegno, non possono essere applicate, neppure in via analogica, le norme concernenti l'interdetto e l'inabilitato, sicché solo il giudice tutelare ha la facoltà di privare, con il provvedimento di nomina dell'amministratore o con atto successivo, il beneficiario della capacità di donare.²⁰¹

La conclusione alla quale si può giungere è che tale interpretazione non sia altro che il riflesso del principio personalista, affermato dall'art. 2 della Costituzione, a fronte del quale “*comprimere una libertà personale, senza obiettiva necessità*” costituirebbe un ostacolo ingiustificato allo sviluppo della personalità dell'amministrato, alla sua libertà di donare e alla dignità umana, nonché al principio di eguaglianza, che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli “*qual è appunto la condizione di disabilità.*”²⁰²

Successivamente alla pronuncia della Corte Costituzionale, parte della dottrina si è espressa sottolineando che, il “*delicato compito*” affidato al giudice tutelare, sia quello di individuare gli strumenti di sostegno necessari al beneficiario per il compimento degli atti per cui lo si ritiene inidoneo. Perciò, qualora il giudice compia un errore di valutazione nell'accertamento delle condizioni concrete e psico-fisiche del beneficiario, si ritroverebbe ad escludere ingiustificatamente la capacità di donare, costituendo un'ulteriore mortificazione della sua persona.²⁰³

Come si può osservare, i giudici di legittimità hanno proceduto a confermare anche una precedente presa di posizione della Cassazione²⁰⁴ in merito al potere del giudice tutelare di “*estendere d'ufficio*” le limitazioni di cui all'art. 411 c.c.,

²⁰¹ Sentenza della Corte Costituzionale, n. 114/2019, *Famiglia e Diritto*, 2019, 8-9, 745 nota di BONILINI, in *Leggid'Italia.it*

²⁰² Sentenza della Corte Costituzionale, n. 114/2019, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2019, 3, 1385, in *De Jure* – banca dati editoriali.

²⁰³ Sentenza della Corte Costituzionale, 10 maggio 2019, n. 114, nota di N. A. TOSCANO, *Rivista del notariato*, 5, 2019, p. 1082.

²⁰⁴ Sentenza n. 12460/2018, Corte di Cassazione.

ultimo comma, all'amministrato: la dottrina maggioritaria sosteneva che l'incapacità di testare e di donare dovesse rappresentare una previsione eccezionale applicabile soltanto all'interdetto, e che di contro, gli interessi dei familiari sarebbero stati tutelati dall'azione di riduzione o di annullamento del testamento, qualora si provasse l'effettiva incapacità del soggetto al momento di redazione dell'atto; e che per tali ragioni, il giudice tutelare non avrebbe potuto procedere ai sensi dell'art. 411 c.c., ultimo comma.

La pronuncia sopracitata riguardava l'apertura di un'amministrazione di sostegno con annessa limitazione della capacità di testare e donare del beneficiario. L'amministrato, in seguito al decreto di nomina, faceva ricorso alla Corte d'Appello che rigettava la richiesta, rilevando che la limitazione fosse finalizzata ad assicurare che le disposizioni testamentarie rispecchiassero il frutto di scelte consapevoli, che non avrebbero potuto essere tali, date le condizioni di prodigalità e di perdita della memoria dell'amministrato. Avverso il provvedimento di rigetto della Corte d'Appello, il beneficiario ricorreva in Cassazione, lamentando l'estensione d'ufficio delle norme applicabili per l'interdetto e l'inabilitato al proprio caso. La Corte di legittimità si esprimeva in favore della possibilità del giudice tutelare, in presenza di "*situazioni di eccezionale gravità*", di escludere a priori la capacità di testare e donare del beneficiario, precisato che in quell'occasione rappresentasse lo strumento di tutela più efficace non solo nell'interesse dei familiari, ma anche del beneficiario medesimo, che risultava potenzialmente esposto a condizionamenti e pressioni da parte di terzi.²⁰⁵

Da un'attenta analisi della questione si può cogliere che l'impedimento a testare e donare del beneficiario risulta lecito qualora "*le condizioni psicofisiche dell'interessato appaiano compromesse in misura tale da indurre a ritenere che*

²⁰⁵ Cassazione civile, 21 maggio 2018, n. 12460, sez. I, *Diritto & Giustizia*, fasc. 91, 2018, pag. 9; *IlFamiliarista.it*, nota di R. ROSSI; *Guida al diritto 2018*, 26, 55; in *De Jure* – banca dati editoriali.

*egli non sia in grado di esprimere una libera e consapevole volontà donativa o testamentaria” e qualora il processo di formazione della volontà del beneficiario “possa andare incontro a turbamenti a causa di fattori endogeni o di agenti esterni”.*²⁰⁶

L’avvocato Rita Rossi riporta, nella sua recente opera, un aneddoto “*a titolo puramente rappresentativo*” della situazione sopra esposta: si supponga la situazione in cui una badante conceda particolari cure e attenzioni ad un anziano allo scopo di ottenere cospicue elargizioni. Alla stregua di quanto sostenuto dalla Suprema Corte, si potrà sostenere che, a prescindere dalla lucidità mentale dell’anziano, il giudice tutelare, potrà provvedere alla limitazione della sua capacità donativa e testamentaria.²⁰⁷

L’estensione applicativa dell’esclusione della capacità di testare e donare all’amministrato non opera in via analogica, ma si fonda nell’art. 405 c.c., comma V, n. 3) e 4), che impone che il giudice tutelare possa individuare gli atti che l’amministratore può compiere in nome e per conto del beneficiario e quelli che, quest’ultimo può compiere solo con la sua assistenza. È infine l’art. 407 c.c., comma IV, che consente al GT di intervenire successivamente, anche d’ufficio, nell’integrazione del decreto di nomina.²⁰⁸

3.5. Il testamento

Materia strettamente collegata alla precedente nella trattazione di questo elaborato è la capacità testamentaria del beneficiario. L’articolo che se ne occupa è il 591 c.c., che stabilisce che possono disporre testamento tutti coloro che non

²⁰⁶ Cassazione civile, n. 12460/2018, *Massima redazionale 2018*, in *Leggid’Italia.it*.

²⁰⁷ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 53 e ss.

²⁰⁸ Sentenza della Corte di Cassazione n. 12460/2018, in *Quotidiano Giuridico 2018*, in *Leggid’Italia.it*.

sono dichiarati incapaci dalla legge, a causa della minor età, dell'interdizione per infermità mentale e dell'incapacità naturale di chi, seppure non interdetto, si trovava in una incapacità di intendere e volere al momento d'adozione dell'atto testamentario.

Come si può notare la situazione del beneficiario di amministrazione di sostegno non viene regolamentata, né è suscettibile di applicazione analogica, precisato che, compito dell'art. 591 c.c., è quello di individuare tassativamente coloro ai quali è imposta una limitazione alla propria capacità di testare.²⁰⁹

Siffatta capacità, in capo all'amministrato, si può desumere dalla lettura dell'art. 411 c.c., commi II e III, nei quali viene richiamata espressamente l'applicabilità delle norme sulle disposizioni testamentarie (gli artt. 596 e 599 c.c.) e viene vietata qualsiasi elargizione testamentaria in favore dell'amministrato di sostegno, seppur prevedendo come unica eccezione, l'ipotesi in cui vi sia tra gli stessi un rapporto di stretta parentela, di coniugio o di stabile convivenza.

Come logica conseguenza, si può desumere che all'amministrato è consentito fare testamento se dotato di idonea capacità di discernimento, senza che sia necessaria alcuna autorizzazione del giudice tutelare.²¹⁰

Autorevole dottrina afferma che la capacità testamentaria per sua natura non "*arrischi il beneficiario in senso patrimoniale*", in quanto a differenza delle altre attività negoziali, non genera depauperamenti immediati del patrimonio.²¹¹

Relativamente all'estensione al beneficiario di amministrazione di sostegno dell'art. 591 c.c. per effetto dell'art. 411 c.c., non mancano opinioni discordanti in dottrina: all'interdetto non viene riconosciuta la capacità di testare e ciò a

²⁰⁹ A cura di P. LODDO, *L'amministrato di sostegno*, Milano, 2019, p. 356.

²¹⁰ *Ivi*, p. 357.

²¹¹ A. SPATUZZI, *Diritto di Famiglia e delle Persone (II)*, 3, 1° settembre 2019, p. 1372.

prescindere da un'obiettiva verifica delle sue attitudini. Per questa ragione si ritiene che sia sempre necessario uno scrupoloso accertamento delle cause che danno origine ai turbamenti volitivi e cognitivi dell'amministrato, affinché non gli vengano precluse tutte le attività che sarebbe in grado di compiere.

Discorde dalla dottrina maggioritaria, la parte che sostiene che il testamento, essendo un atto strettamente personale, non possa essere compiuto mediante l'intervento dell'amministratore di sostegno: a fondamento viene addotto che un'eventuale intermediazione, *“rinnegherebbe l'indole personale del negozio de quo, ai sensi dell'art. 631 c.c.”*.²¹²

Pertanto, tra il *“rigido formalismo testamentario”* e la libertà del testatore di disporre *mortis causa*, si ritiene sia opportuno eliminare qualsiasi *“discriminazione fondata sulla disabilità”*, affinché si restituisca *“all'incapace il proprio diritto a realizzare atti personalissimi”*, dando altresì voce *“alle istanze di giustizia sociale.”*²¹³

Anche in quest'occasione si è posto il problema relativo alla possibilità di limitare o escludere la facoltà di testare del beneficiario di amministrazione di sostegno: sul tema occorre richiamare un decreto emesso nel 2015 dal giudice tutelare di Vercelli che, in due momenti diversi, si trovava a limitare prima e ad estendere poi ad una beneficiaria di amministrazione di sostegno, la capacità di fare testamento. Nei fatti, su istanza dell'amministratore di sostegno, il giudice tutelare estendeva l'incapacità di testare prevista ai sensi dell'art. 591 c.c. all'amministrata, per poi, in un momento successivo, depositare in favore della stessa, una memoria nella quale si disponeva la sua libertà di disporre *mortis*

²¹² *Ibidem.*

²¹³ *Ibidem.*

causa, in ragione della lucidità riacquisita.²¹⁴

Nel decreto in commento, il giudice precisava che l'indagine per la verifica della lucidità e della volontà del beneficiario, dovesse essere volta “*all'accertamento di possibili condizioni di infermità o di indebiti fattori esterni*”, che potessero indurre il soggetto a facili inganni. Spetta quindi al giudice definire quali strumenti probatori adottare (perizie medico legali, documenti, l'ascolto diretto del beneficiario e dei testimoni), affinché possa stabilire quale sia il suo grado di discernimento.²¹⁵

La dottrina ha da sempre sostenuto che il beneficiario di amministrazione di sostegno, in mancanza di esplicita previsione contraria, mantiene la piena capacità di disporre testamento, in ragione a molteplici considerazioni: quali il riconoscimento della Costituzione all'art. 42²¹⁶, nonché l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²¹⁷; come pure la giurisprudenza di merito che, quasi univocamente, ammette la piena capacità di agire dell'amministrato in relazione a tutti gli atti che non gli siano espressamente vietati per legge.

In applicazione di quanto detto finora, si richiama un recente decreto del Tribunale di Udine, in cui il giudice tutelare decideva per la circoscrizione della capacità di testare del beneficiario, al solo testamento pubblico. Esso, disciplinato ai sensi dell'art. 603 c.c., prevede che il testatore dichiari la sua volontà dinnanzi a due testimoni e al notaio: rispetto alle altre forme di testamento, questa pone l'attenzione sulla necessità di garantire al beneficiario una “*libera e genuina*

²¹⁴ Rif. Tribunale di Vercelli 14.12.2015, L. M. PIETRASANTA, *Il Giudice tutelare può privare il beneficiario di amministrazione di sostegno della capacità di testare*, *Ifamiliarista.it*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

²¹⁵ Rif. Tribunale di Vercelli, 14.12.2015, *Ifamiliarista.it*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

²¹⁶ Art. 42 Cost.: “[...] La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima (c. 456 s., 565 ss.) e testamentaria (c. 587 ss.) e i diritti dello Stato sulle eredità (c. 586).”

²¹⁷ Art. 17 CDFUE: “Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità.”

formazione della propria volontà”, priva da qualsiasi condizionamento. Si può così notare come il giudice tutelare abbia permesso una concreta attuazione delle aspirazioni residue del beneficiario, pur limitando la propria capacità di testare.²¹⁸

Si ritiene utile affrontare l’ulteriore circostanza in cui un soggetto si trovi qualora, nonostante sia in grado di esprimere la propria volontà, sia impossibilitato in ragione di una forte disabilità che lo affligge. Un caso simile è stato affrontato dal giudice tutelare di Varese nel 2012 che, a fronte di un soggetto affetto da SLA, decideva per la nomina di un curatore speciale affinché gli fosse assegnato il potere di rappresentanza sostitutiva utile alla redazione del testamento. Pertanto, il giudice tutelare decideva per la sua nomina, data la necessità di apprestare, in favore del beneficiario incapacitato, dei meccanismi di sostituzione giuridica, che gli permettessero di disporre *mortis causa*.²¹⁹

Altro tema molto dibattuto in dottrina è stato quello inerente la possibilità, per il beneficiario, di disporre testamento in favore del proprio amministratore di sostegno: le norme a cui fare riferimento sono gli artt. 596 c.c.²²⁰ e 599 c.c.²²¹, che si ritengono possano essere estese all’amministrazione di sostegno, ai sensi dell’art. 411 c.c., Il comma, solo qualora compatibili con l’esigenza del caso concreto.

Premettendo che la giurisprudenza di merito non si è esposta molto sull’argomento, si segnala un decreto del Tribunale di Trieste del 2017, nel quale si stabiliva la libera disposizione per testamento di un beneficiario di amministrazione di sostegno, in favore del proprio amministratore, sulla sola

²¹⁸ Avv. F. DE LUCA, *La limitazione della capacità a testare del beneficiario ad una sola forma testamentaria*, consultabile in www.assostegno.it

²¹⁹ R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 54 e ss.

²²⁰ Art. 596 c.c.: “sono nulle le disposizioni testamentarie della persona sottoposta a tutela in favore del tutore, se fatte dopo la nomina di questo [...]”

²²¹ Art. 599 c.c.: “le disposizioni testamentarie a vantaggio delle persone incapaci degli artt. 596. 597 e 598 sono nulle anche se fatte sotto nome d’interposta persona. [...]”

considerazione che fosse pienamente capace di testare.²²²

Tuttavia di recente è intervenuta la Suprema Corte con pronuncia n. 6079/2020 distinguendo l'amministrazione sostitutiva o mista da quella di assistenza e disponendo che in quella di assistenza, il beneficiario resti pienamente capace di disporre del suo patrimonio, sia per testamento che per donazione, anche in favore dell'amministratore di sostegno, "*a prescindere dalla circostanza che tra i due soggetti, amministratore e beneficiario, sussistano vincoli di parentela di qualsiasi genere, o di coniugio, ovvero una stabile condizione di convivenza*".²²³

Pertanto, si desume che la Cassazione abbia voluto evidenziare il carattere residuale del rinvio agli artt. 596, 599 e 779 c.c. contenuti nell'art. 411 c.c., precisando che la loro applicazione, da quel momento in avanti, sarà limitata ai soli casi di amministrazione di sostegno mista.²²⁴

Concludendo, per quanto riguarda l'annullamento delle disposizioni testamentarie, si possono verificare due situazioni: qualora un amministrato, nonostante il divieto di testare ex art. 411 c.c., proceda ugualmente, il testamento potrà essere annullato ai sensi dell'art. 412 c.c., comma II; laddove invece la capacità a testare non sia vietata ex art. 411 c.c., ma derivi da incapacità naturale, anche transitoria, il testamento potrà essere annullato ai sensi dell'art. 591 c.c.²²⁵, da chiunque vi abbia interesse, nel termine di cinque anni dalla data della sua esecuzione.²²⁶

²²² Tribunale di Trieste, 06 maggio 2017, *Disposizioni testamentarie a favore dell'amministratore di sostegno*, in studiolegalemagri.it

²²³ Cassazione civile sez. II, 04/03/2020, n. 6079, in *Giustizia Civile Massimario 2020*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

²²⁴ Avv. A. MANCUSI, *l'amministratore di sostegno: in quali ipotesi può essere istituito erede dal beneficiario*, consultabile su www.PuntodiDiritto.it.

²²⁵ Art. 591 c.c. *Casi di incapacità*: "[...] Nei casi di incapacità preveduti dal presente articolo il testamento può essere impugnato da chiunque vi abbia interesse. [...]".

²²⁶ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 363.

Si riporta di seguito una recente pronuncia del Tribunale di Avezzano, in cui si chiedeva l'annullamento di un testamento disposto da un amministrato in quanto non capace di intendere e volere. Il giudice tutelare rigettava la richiesta, disponendo che fosse onere del convenuto provare l'incapacità del testatore e che, “*la ripetizione di frasi, la difficoltà momentanea di riconoscimento di amici e parenti*”, tenendo in considerazione l'età dell'amministrato, non erano indici sufficienti e decisivi per un valido accoglimento della domanda.²²⁷

3.6. Il consenso informato e le disposizioni anticipate di trattamento

Il principio del consenso informato prevede che ogni trattamento sanitario possa essere realizzato solo se previamente consentito dal paziente, che deve essere preventivamente e debitamente informato in ordine alla diagnosi, alla terapia e alle possibili conseguenze. Il paziente, in virtù del principio di autodeterminazione, ha diritto di esprimersi liberamente in merito alle scelte medico terapeutiche.²²⁸

Tuttavia, laddove il beneficiario non sia in grado di manifestare tali decisioni, l'amministratore di sostegno sarà tenuto ad esercitare il potere di cura conferitogli dal giudice tutelare, nel rispetto della volontà presunta e del *best interest* del beneficiario, nonché delle DAT, ove presenti.²²⁹

È ormai consolidata la prassi per la quale l'amministratore di sostegno, in assenza di DAT, è tenuto a ricostruire la volontà del beneficiario, anche “*in via presuntiva*”, oltre che sulla base delle dichiarazioni rese in passato, affinché sia pienamente abilitato a rifiutare le cure proposte in favore del beneficiario.²³⁰

²²⁷ Tribunale Avezzano, 27/12/2019, n. 651, in *De Jure* – banca dati editoriali.

²²⁸ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 386.

²²⁹ *Ivi*, p. 389.

²³⁰ Avv. L. BIARELLA, *Il Quotidiano Giuridico*, consultabile su www.WoltersKluwer.it

In tema di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento, si è inserita la già citata legge n. 219/2017, cosiddetta legge sul biotestamento, fornendo fondamentali chiarimenti in materia.

L'art. 1 prevede che “[...] *nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata [...]*”; promuove “*la relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico che si basa sul consenso informato [...]*”; regola la modalità in cui il consenso deve essere acquisito, affinché sia garantita la comunicazione anche del paziente con disabilità.²³¹

Relativamente alla trattazione di questo elaborato, si analizzeranno le questioni relative al consenso informato da parte di soggetti privi in tutto o in parte della capacità di intendere e volere, che trovano spazio e disciplina nell'art. 3 della legge n. 219/2017.

All'art. 3, comma IV, viene previsto che nel caso in cui un soggetto sia sottoposto a rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, il consenso informato dovrà essere prestato solo dall'amministratore nel rispetto della volontà del beneficiario; qualora il decreto disponga poteri di assistenza, il consenso sarà prestato dal beneficiario unitamente all'amministratore; infine qualora il decreto non stabilisca alcuna limitazione, il beneficiario sarà pienamente capace di manifestare il proprio consenso o dissenso ai trattamenti sanitari.²³²

All'art. 3, comma V, viene regolamentata la situazione di possibile contrasto tra medico e amministratore di sostegno qualora, in assenza di DAT, si trovino in disaccordo in merito al consenso e/o al rifiuto di determinate terapie: spetterà al giudice tutelare decidere come procedere, sotto sollecitazione dell'amministratore stesso, del medico, del rappresentante legale della struttura

²³¹ Art. 1 commi I, II, IV legge n. 219/2017.

²³² A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 410.

ospedaliera oppure di uno dei soggetti legittimati dall'art. 406 c.c..²³³

Potrebbe sorgere anche il caso in cui è il beneficiario ad opporsi ad una cura sanitaria in disaccordo al medico e all'amministratore di sostegno: la giurisprudenza di merito ritiene che l'art. 3 comma V, possa essere esteso in via pretoria, “*sulla scorta di una interpretazione costituzionalmente conforme della legge*”, oltre che in applicazione estensiva dell'art. 410 c.c.²³⁴, ai casi in cui sia il paziente a contestare la scelta terapeutica.²³⁵

Altra questione di dirimente importanza è quella relativa al suicidio assistito. Al di là della consacrazione del principio per cui, ogni persona capace di intendere e volere gode del diritto di rifiutare, in tutto o in parte, un trattamento sanitario, e di revocare il consenso precedentemente prestato, occorre riflettere se lo si possa attribuire anche in capo all'amministratore di sostegno.

In seguito a diversi pareri giurisprudenziali, un giudice del Tribunale di Pavia sollevava la questione di legittimità dell'art. 3, comma IV e V per violazione degli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che l'amministratore di sostegno, la cui nomina prevede l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva, in assenza di DAT, possa rifiutare, “*senza*” l'autorizzazione del giudice tutelare, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato.

Nel caso di specie il giudice era chiamato a decidere sull'attribuzione di poteri di rappresentanza esclusiva all'amministratore di sostegno, in favore di un soggetto in stato vegetativo. La Corte costituzionale con pronuncia n. 144/2019

²³³ Redazione Giuffrè 2019, in *De Jure* – banca dati editoriali.

²³⁴ Art. 410 c.c. *Doveri dell'amministratore di sostegno*: “[...] L'amministratore di sostegno deve tempestivamente informare il beneficiario circa gli atti da compiere nonché il giudice tutelare in caso di dissenso con il beneficiario stesso. In caso di contrasto con [...] le richieste del beneficiario, questi, il pubblico ministero o gli altri soggetti all'art. 406 possono ricorrere al giudice tutelare [...]”

²³⁵ Tribunale di Vercelli, 31 maggio 2018, *Ilfamiliarista.it* 28 SETTEMBRE 2018, in *De Jure* – banca dati editoriali.

respinge la questione di legittimità costituzionale, affermando che *“il conferimento della rappresentanza esclusiva in ambito sanitario non reca con sé, anche e necessariamente, il potere di rifiutare i trattamenti sanitari necessari al mantenimento in vita dell’amministrato”*.²³⁶

Pertanto, si può affermare che non vi sia alcuna *“attribuzione ex lege”* della possibilità dell’amministratore di sostegno con poteri di rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, di rifiutare i cd. *“trattamenti sanitari di mantenimento in vita”* del beneficiario; ma è compito del giudice tutelare, qualora le condizioni di salute del beneficiario lo richiedano, conferire all’amministratore, la facoltà di rifiutare tali trattamenti sanitari.²³⁷

Di diverso avviso è il Tribunale di Roma che ha recentemente disposto che qualora all’amministratore di sostegno sia stata attribuita la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, potrà ritenersi legittimato ad esprimere il consenso informato in favore del beneficiario, ai sensi dell’art. 3 della l. 219/2017. Il giudice nella pronuncia ritiene di non poter *“assumere alcuna determinazione in ordine all’eventuale autorizzazione dell’amministratore a disporre la sospensione della terapia che assume rifiutata, ritenuto, al contrario, che l’amministratore di sostegno, accertata la volontà del beneficiario in merito al trattamento in questione, sia pienamente abilitato a rifiutare le cure proposte.”*²³⁸

A titolo applicativo, si riporta un caso del Tribunale di Gorizia inerente al peggioramento di salute di un ragazzo affetto da sclerosi multipla progressiva, affiancato dalla madre nominata di recente sua amministratrice di sostegno. Le condizioni dell’amministrato si erano aggravate nel tempo, cosicché il reparto ospedaliero in cui era ricoverato, chiedeva il consenso all’intubazione tracheale.

²³⁶ Corte Costituzionale, 13/06/2019, n.144, *Guida al diritto* 2019, 28, 38, in *De Jure* – banca dati editoriali.

²³⁷ Corte Costituzionale, 13/06/2019, n.144, *Giurisprudenza Costituzionale* 2019, 3, 1629; *Diritto di Famiglia e delle Persone (II)* 2019, 4, I, 1527; in *De Jure* – banca dati editoriali.

²³⁸ Tribunale di Roma, 23 settembre 2019, *Massima redazionale*, 2019, in *Leggid'Italia.it*.

La madre del ragazzo, in qualità di AdS, richiedeva l'autorizzazione a prestare, in nome e per conto del beneficiario, il dissenso all'intervento di intubazione, salvo le terapie palliative e del dolore.

Il giudice tutelare, prima di emettere la decisione, richiamava alcuni concetti fondamentali della sentenza della Corte Costituzionale n. 144/2019²³⁹ quali punti fermi di “*qualsiasi provvedimento in materia*”; e disponeva un'istruttoria per l'accertamento della “*volontà univoca del paziente*”, mediante l'analisi di vari elementi quali la sua personalità e i suoi convincimenti etici, religiosi e culturali, circa il rifiuto al trattamento sanitario vitale. Solo in seguito il giudice autorizzava l'amministratrice di sostegno a prestare il dissenso in favore del beneficiario, permettendogli in questo modo di “*lasciare con dignità una vita che evidentemente non gli apparteneva più.*”²⁴⁰

In conclusione, non si può non citare quanto disposto dalla Corte Costituzionale, con decisione n. 242/2019, al caso Cappato, per la vicenda relativa al suicidio assistito di Antoniani Fabiano. La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 580 c.p. per violazione degli artt. 2, 3, 13 e 32 Cost., nella parte in cui “*non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219/2017, [...], agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitali e affetta da patologia irreversibile,*

²³⁹ Corte Costituzionale, 13/06/2019, n.144, *Diritto di Famiglia e delle Persone (II) 2019, 4, I, 1527*, in *De Jure* – banca dati editoriali.

“*Nella logica del sistema dell'amministrazione di sostegno è, infatti, il giudice tutelare che, con il decreto di nomina, individua l'oggetto dell'incarico e gli atti che l'amministratore ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario, alla luce delle concrete condizioni di salute del beneficiario. Occorre, quindi, negare che il conferimento della rappresentanza esclusiva in ambito sanitario rechi con sé, anche e necessariamente, il potere di rifiutare i trattamenti sanitari necessari al mantenimento in vita.*”

²⁴⁰ Tribunale di Gorizia, 23 gennaio 2020. Avv. M. MORGIA, *Trattamento sanitario per il mantenimento in vita. L'ads può rifiutare il consenso per conto del beneficiario?*, consultabile su www.asSostegno.it

[...], ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli [...]”.²⁴¹

Or dunque, passando al tema delle disposizioni anticipate di trattamento, la legge n. 219/2017 se ne occupa all’art. 4, comma I prevedendo che “*ogni persona maggiorenne e capace di intendere e volere, in previsione di un’eventuale futura incapacità di autodeterminarsi [...], può attraverso le DAT, esprimere le proprie volontà in materia di trattamenti sanitari, [...]*”.

Al II comma viene introdotta la “*figura del fiduciario*”, affinché rappresenti il disponente nelle relazioni con il medico e con la struttura sanitaria. È inoltre previsto al IV comma che, qualora manchi la nomina di un fiduciario, le DAT restino valide e che sia onere del giudice tutelare nominare un amministratore affinché attui le volontà del disponente.

Al V comma viene sancita la vincolatività delle DAT: tuttavia il medico è legittimato a discostarsene qualora, in accordo con il fiduciario, documenti la non corrispondenza della condizione clinica attuale a quella precedente, o dimostri che sussiste una terapia che, al momento della sottoscrizione delle DAT, non era prevedibile e che gli offrirebbe concrete possibilità di miglioramento. Nel caso in cui sorgessero gravi contrasti tra medico e fiduciario, il giudice tutelare sarà chiamato ad intervenire, come previsto ai sensi dell’art. 3, comma V.

Potrebbe anche verificarsi l’ipotesi in cui, a capo di un paziente, sussistano sia un amministratore di sostegno che un fiduciario: sarà necessario verificare di quali facoltà sia munito l’amministratore. Qualora il giudice gli abbia conferito poteri di rappresentanza, il medico dovrà attenersi alle direttive dell’amministratore; se nel decreto di nomina fossero stati disposti poteri di assistenza, il sanitario dovrà riferirsi unicamente al fiduciario per assumere una

²⁴¹ Corte costituzionale decisione n. 242/2019, *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale* 2019, 4, 2158; *Il familiarista.it*, 17 dicembre 2019; *Diritto di Famiglia e delle Persone (Il)* 2020, 1, I, 68; in *De Jure* – banca dati editoriali.

decisione “*il più vicino possibile alla volontà del designante*”.²⁴²

Con la definizione di “*biotestamento*” o “*testamento biologico*” si indicano le volontà della persona in merito alla previsione di una futura incapacitazione.

Il Comitato Nazionale di Bioetica definisce “*testamento biologico*” il complesso di disposizioni con cui una “*persona, dotata di piena capacità, esprime la sua volontà circa i trattamenti ai quali desidererebbe o non desidererebbe essere sottoposta nel caso in cui, nel decorso di una malattia o a causa di traumi improvvisi, non fosse più in grado di esprimere il proprio consenso o il proprio dissenso informato*”; per il Consiglio Nazionale del notariato, esso rappresenta “*la dichiarazione che viene resa da una persona in condizioni di piena capacità mentale al fine di disporre in merito ai trattamenti sanitari ai quali intende sottoporsi o rinunciare, qualora in futuro fosse colpita da una malattia o lesione cerebrale irreversibile o invalidante [...], tali da impedire una normale vita di relazione nonché la capacità di esprimere la propria volontà*”.²⁴³

Di seguito si riporta il caso²⁴⁴ di un soggetto che, affetto da disturbi fisici e psichici, si trovava in condizioni di incapacità nel conferimento del consenso in ambito sanitario. Date le sue condizioni di scarsa ed intermittente lucidità, si decideva di procedere alla nomina di un amministratore di sostegno, piuttosto che all’elaborazione di un testamento biologico. Il giudice tutelare accoglieva così la richiesta e nominava il coniuge suo amministratore, conferendogli poteri di rappresentanza esclusiva, limitatamente all’ambito sanitario.

Considerando il rilievo delle decisioni rimesse in capo all’amministratore di sostegno, il legislatore, come già indicato, afferma che qualora non siano state

²⁴² R. ROSSI, *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, 2020, p. 73.

²⁴³ A cura di P. LODDO, *L’amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 416 e ss.

²⁴⁴ *Ivi*, Tribunale di Vercelli, 31 maggio 2018.

previste delle disposizioni anticipate di trattamento, o non sia stato preventivamente nominato un fiduciario, si dovrà decidere tenendo conto “*della volontà del beneficiario, in relazione al suo grado di capacità di intendere e volere*”.

Nel caso di specie, il giudice tutelare provvedeva a disporre che, qualora il beneficiario volesse rifiutare un trattamento sanitario che gli era stato consigliato dai sanitari e dall’amministratore di sostegno, la decisione sarebbe stata rimessa al giudice medesimo nel rispetto della volontà del beneficiario nonché in considerazione della “*gravità*” della situazione.²⁴⁵

3.6.2. Forma e modelli di DAT²⁴⁶

Le DAT possono essere redatte per atto pubblico o per scrittura privata autenticata dal notaio oppure possono essere predisposte per scrittura privata se depositate all’Ufficiale di stato civile, il quale è tenuto successivamente ad annotarle nei pubblici registri o presso appositi registri telematici regionali.

Esse, affinché siano valide, dovranno essere compilate dal disponente che, qualora impossibilitato, potrà giovare di alcuni strumenti, quali videoregistratori o puntatori oculari, nel raccoglimento delle proprie volontà.

Sono diversi i Comuni che hanno reso disponibili, presso i loro siti, dei modelli di DAT. Ogni modulo dovrebbe racchiudere degli aspetti generali, come la possibilità di disporre che, in caso di incapacità futura o di impossibilità nel comunicare, qualsiasi trattamento sia continuato o rifiutato; altri più specifici, come il riferimento a malattie terminali o a patologie che, richiedendo l’utilizzo di macchinari permanenti, permettano ad esempio, l’utilizzo della sedazione

²⁴⁵ Avv. A. CASTIGLIONI, *ADS vs beneficiario: chi decide sulle cure mediche?*, 10 agosto 2018, in *Quotidiano Giuridico*, in *Leggid'Italia.it*.

²⁴⁶ A cura di P. LODDO, *L'amministratore di sostegno*, Milano, 2019, p. 425 e ss.

palliativa profonda. Non si dimentichi la facoltà di inserire volontà inerenti il credo religioso, in merito al non voler ricevere trasfusioni di sangue o alla contrarietà nei confronti della donazione dei propri organi.

CAPITOLO QUARTO

“Amministrazione di sostegno, legislazione regionale e linee guida”

Premessa

A questo punto dell’elaborato, colgo l’occasione per delineare a livello locale le modalità con cui si è deciso di realizzare quanto disposto dalla normativa nazionale n. 6/2004, in tema di Amministrazione di sostegno. Una prima concretizzazione della materia, nella Regione Lombardia, è stata raggiunta con l’emanazione della l. r. n. 3/2008, alla quale sono seguite diverse Circolari attuative, nonché l’importante “progetto AdS”; molteplici deliberazioni regionali e linee guida che, nel loro insieme, hanno svolto un fondamentale ruolo nell’introduzione e nella definizione del nuovo istituto di protezione giuridica. Nonostante la materia sia complessa e molto varia, ho cercato di incentrare la ricerca sulla realtà milanese, studiando ed analizzando quanto più materiale, convenzioni, prassi applicative e linee guida che potessero far emergere lo stato d’arte attuale dell’Istituto.

4.1. La legge n. 3/2008 della Regione Lombardia

La legge n. 3 del 12 marzo 2008, in materia di “*Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale*”²⁴⁷, ha programmato una regolazione generale dei servizi alla persona e alla famiglia, attraverso una rete di intervento sia pubblica che privata.

I principi che hanno ispirato l’emanazione di questa normativa sono il riflesso

²⁴⁷ Titolo sostituito dall’ art. 2 della L. R. n. 23 dell’11 agosto 2015, “*Evoluzione del sistema socio-sanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)*”, in *De Jure* – banca dati editoriali.

di quelli contenuti all'interno della Costituzione e della Carta dei diritti, nonché a livello locale dello Statuto regionale, della legge n. 328/2000²⁴⁸ e delle leggi regionali di settore, che, nel loro insieme, rappresentano la necessità di salvaguardare la dignità della persona, l'universalità del servizio sanitario, la libertà di scelta, la personalizzazione delle prestazioni, la sussidiarietà verticale ed orizzontale, la valorizzazione della famiglia e l'efficacia delle prestazioni.²⁴⁹

La finalità della normativa viene ben delineata nell'art. 1 che prevede in favore della persona, della famiglia e della comunità, la promozione di condizioni di benessere e di inclusione sociale, nonché la riduzione, la rimozione e la prevenzione di possibili situazioni di disagio derivanti da condizioni economiche, psico-fisiche o sociali.²⁵⁰

All'art. 3 vengono indicati i soggetti ritenuti legittimati alla programmazione, progettazione e realizzazione delle offerte sociali: i Comuni in modalità singola ed associata, le Province, le ASL, le ASP, le persone fisiche, le famiglie, gruppi di vario genere, nonché soggetti del Terzo settore.

I propositi finalizzati al contrasto di ogni forma di discriminazione a cui devono ambire le offerte sociali sono di vario genere, tra cui la promozione del benessere psicofisico della persona, il mantenimento delle relazioni familiari, nonché l'inserimento o il reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti in difficoltà.²⁵¹

Viene altresì riconosciuto il diritto della persona ad essere presa in carico in *“maniera personalizzata e continuativa”* e di poter permanere *“ove possibile, nel*

²⁴⁸ Legge 8 novembre 2000, n. 328 *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*.

²⁴⁹ Quanto si desume dalla lettura degli artt. 1 e 2 della l. r. 3/2008.

²⁵⁰ Art. 1 L. R. n. 3/2008, in *De Jure* – banca dati editoriali.

²⁵¹ Art. 4, comma I, lettera E), l. r. 3/2008.

proprio ambiente familiare o sociale".²⁵²

Interessante, per la trattazione di questo elaborato, è quanto disposto dal comma VI dell'art. 9 della l. r. n. 3/2008: *"L'ASL, nell'ambito della propria organizzazione, in accordo con la Conferenza dei sindaci, individua una struttura finalizzata a promuovere o favorire i procedimenti per il riconoscimento degli strumenti di tutela delle persone incapaci, nonché dell'amministrazione di sostegno"*.

All'art. 11, comma I, lettera Z), viene attribuito alla Regione il compito di promuovere *"forme di tutela e di sostegno a favore di soggetti non autosufficienti, privi di famiglia o la cui famiglia sia impossibilitata o inidonea a provvedere"*.

Con il successivo art. 12 si attribuisce alle Province il compito di programmare interventi formativi di qualificazione e di aggiornamento professionale, di istituire osservatori finalizzati alla conoscenza dei fenomeni sociali, di sostenere la realizzazione di investimenti e di interventi innovativi per le offerte sociali d'intesa con i Comuni, nonché di svolgere attività propositiva e consultiva nei confronti della Regione.²⁵³

All'art. 18 vengono previsti i cosiddetti *"Piani di zona"*, con cui i Comuni, in accordo con le ASL, programmano la rete d'offerta sociale, definendone le modalità d'accesso, nonché gli obiettivi e le priorità di intervento, individuando gli strumenti e le risorse che saranno necessarie alla loro realizzazione.

Viene inoltre predisposto all'art. 21 che la Regione sostenga la formazione delle professioni sociali, attraverso percorsi formativi, di qualificazione e di aggiornamento del personale.

Dall'analisi di questi articoli, si può cogliere che l'obiettivo al quale la

²⁵² Art. 7, comma I, lettere E) ed F), l. r. 3/2008.

²⁵³ Art. 12, comma I, lettere B), F), G), H), l. r. 3/2008.

Regione Lombardia ambiva, era quello di ridefinire i punti cardine del proprio sistema di *Welfare*. L'attenzione posta in capo alle capacità progettuali dei soggetti pubblici e privati, in particolare a quella del Terzo settore, aveva lo scopo di forgiare di una certa flessibilità tutti i servizi inerenti la cura della persona, permettendo ai soggetti deboli di poter scegliere liberamente la prestazione a sé più appropriata.²⁵⁴

4.2. La Circolare regionale n. 9/2008

In seguito all'emanazione della l. r. n. 3/2008, si è giunti alla pubblicazione della Circolare n. 9 del 27 giugno 2008, con cui sono stati definiti gli indirizzi per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio per la Protezione Giuridica – UPG.

Più precisamente, nella Circolare viene richiamato l'art. 9 della legge regionale lombarda, con cui si prevedeva che l'ASL individuasse una struttura finalizzata a promuovere e favorire i procedimenti per il riconoscimento degli strumenti di tutela delle persone incapaci, nonché dell'amministrazione di sostegno.

Veniva così previsto un allargamento dei compiti del nuovo ufficio quali: la ricognizione della situazione degli assistiti presenti nelle offerte pubbliche e private per una loro adeguata presa in carico; la collaborazione con strutture competenti in materia di vigilanza e accreditamento socio sanitario, in modo da assicurare una puntuale informazione alla persona e alla famiglia sulla scelta della protezione giuridica maggiormente corrispondente ai bisogni e alle necessità del paziente; la promozione di azioni di informazione, di consulenza e di sostegno in favore di coloro che intendevano presentare ricorso per l'istituzione

²⁵⁴ “Premessa” contenuta nella delibera regionale 03/12/2008, n. 8551, in *Leggid'Italia.it*.

dell'amministrazione di sostegno, di cui agli artt. 406 e 407 c.c.; la gestione dei rapporti con le associazioni di volontariato e con gli altri soggetti del Terzo settore, affinché si instaurassero delle forme di collaborazione per un miglior coinvolgimento dei volontari alla preparazione e formazione nella gestione delle amministrazioni di sostegno, delle tutele e delle curatele.²⁵⁵

Per quanto riguarda la Città di Milano si statuiva che, da quel momento in avanti, competevano agli UPG territorialmente dislocati, la cura e l'assistenza del paziente psichiatrico, rimettendo al Comune di residenza o di domicilio, la protezione di due ulteriori categorie di fragilità: gli anziani e i disabili.

4.3. La Delibera regionale n. 8551/2008

Con la Delibera regionale n. 8551/2008, sono state previste le “*Linee di indirizzo per la programmazione dei Piani di Zona del triennio 2009-2011*”. L'aspettativa a cui si ambiva era rappresentata da un sistema integrato che fosse capace “*di muovere sinergie, di dare continuità e di promuovere uno stile di prossimità*”, attraverso l'utilizzo di risorse economiche e professionali, come previsto dalla normativa regionale di riferimento, la n. 3/2008.²⁵⁶

Il piano di zona si configura come uno strumento privilegiato volto al conseguimento di forme di integrazione sociale in favore della persona e della famiglia, “*per un Welfare che non sia solo riparativo e di tutela, ma anche promozionale e preventivo*”.²⁵⁷

Gli ambiti di intervento erano stati circoscritti agli anziani, ai minori, ai

²⁵⁵ Circolare n. 9 del 27 giugno 2008, “*Costituzione dell'Ufficio di protezione giuridica delle persone prive di autonomia o incapaci di provvedere ai propri interessi*”, in *Leggid'Italia.it*.

²⁵⁶ “*Obiettività della triennialità 2009 – 2011*” tratta dalla delibera n. 8551/2008, in *Leggid'Italia.it*.

²⁵⁷ “*Premessa*” contenuta all'interno della delibera n. 8551/2008 della Regione Lombardia, in *Leggid'Italia.it*.

disabili, alle dipendenze e alla salute mentale, evidenziando una certa priorità in favore del “*sistema famiglia*”, in ordine alla sua prevenzione, al suo sostegno e ad una sua adeguata assistenza.²⁵⁸

Come riferito dalla dottoressa Zoboli²⁵⁹, ad ogni ambito territoriale e quindi al relativo Ufficio di Piano competeva la programmazione, il coordinamento e l’ispezione di ogni proposta o contributo proveniente dalla Regione, affinché si realizzasse un’esatta concretizzazione degli interventi sociali preposti.

4.4. Il “*progetto AdS*”²⁶⁰

Nel 2009 la Fondazione CARIPLO, il Coordinamento CSV (centro servizi volontariato), CO. GE. (comitato gestione fondo speciale per il volontariato), l’associazione OLTRE NOI...LA VITA e LEHDA (lega per i diritti delle persone con disabilità) hanno dato vita al Progetto regionale AdS – Progetto Amministratore di Sostegno, al quale la Regione Lombardia ha aderito in qualità di *partner istituzionale* con DGR n. 8/10052.²⁶¹

Il progetto intendeva perseguire un obiettivo generale ossia quello di diffondere e di consolidare l’istituto dell’amministrazione di sostegno nel territorio lombardo coerentemente ai principi ispiratori della legge n. 6 del 2004.

Per la sua realizzazione sono stati stanziati 1.900.000,00 euro di cui 900.000,00 euro a carico di COGE e CSV e 1.000.000,00 euro a carico della

²⁵⁸ “*Il sistema famiglia e le aree degli interventi di Piano*” illustrata nella delibera n. 8551/2008, in *Leggid’Italia.it*.

²⁵⁹ La dottoressa Zoboli è la responsabile dell’UPG di Mantova, con cui ho concluso un’intervista in data 28.05.2020, di cui al par. 4.7.2.

²⁶⁰ Il Progetto Regionale Ads denominato “*L’attenzione alla persona*”, si è concluso nel 2012 senza riuscire ad incardinarsi con le Istituzioni. Consultabile nel sito www.progettoads.net.

²⁶¹ D.g.r. n. 8/10052 del 7 agosto 2009 “*Determinazione in ordine al progetto Amministratore di sostegno*”, in Regione Lombardia Bollettino Ufficiale.

Fondazione CARIPLLO, per una operatività in campo pari a tre anni, fino a fine dicembre 2012.

Diversi erano gli obiettivi ai quali si voleva giungere: al rafforzamento delle organizzazioni del Terzo settore in ambito di autotutela e *advocacy*; alla nascita o allo sviluppo di una rete provinciale tra i soggetti del pubblico e del privato sociale che a vario titolo si trovavano coinvolti nell'attuazione della legge; a dotare i vari territori di servizi di supporto adeguati alla diffusione della misura di protezione.²⁶²

Il Progetto regionale AdS ha generato 15 progetti locali coincidenti con le Province, e per quanto riguarda Milano con i distretti territoriali delle ASL, con l'intento di promuovere lo sviluppo di un "*sistema sussidiario per la protezione giuridica delle persone fragili*", attraverso il dialogo con le istituzioni del territorio e la sottoscrizione di protocolli d'intesa di collaborazione. Ogni progetto si prefissava di orientare, sensibilizzare e formare le famiglie e i volontari, rendendo concreta la previsione di affiancamento al soggetto fragile di una persona attenta al rispetto dei suoi bisogni ed interessi concreti.

I progetti AdS locali si occupavano della sensibilizzazione e della responsabilizzazione dei familiari, del reperimento e della formazione dei volontari, della creazione di sportelli che svolgessero un'azione strategica di informazione e di supporto alle famiglie e agli amministratori.

Oggetto della protezione giuridica erano "*tutte le fragilità*" dell'età adulta, dalla disabilità ai problemi di salute mentale, "*dalle vecchie dipendenze a quelle nuove*": si creava così un'interlocuzione tra le varie istituzioni, che obbligava ad uno "*sforzo concettuale ed organizzativo nuovo*", con il quale ci si doveva raffrontare da quel momento in avanti.

²⁶² *Obiettivi del progetto Amministratore di Sostegno – piano di progetto*, in allegato A del D.g.r. n. 8/10052 del 7 agosto 2009.

Questo progetto aveva offerto l'opportunità di avviare interazioni interpersonali tra vari soggetti del pubblico e del privato, rapportando gli Uffici di protezione giuridica, istituiti con la l. r. 3/2008 con gli Uffici di Piano, le cui linee di indirizzo erano allora state approvate con la DGR n. IX/2505 del 16 novembre 2011; nonché i Comuni con i Tribunali e con le realtà del Terzo settore, che erano impegnate nella costruzione di un sistema di protezione maggiormente idoneo alla protezione dei soggetti fragili.

Questo grande lavoro scaturiva dalla necessità di garantire nel territorio un impegno sociale che permettesse ad ogni persona debole di avere accanto una persona vera, che non si interessasse solo dei suoi problemi economici, ma anche dei suoi bisogni, per dotarlo nuovamente di propria *“rappresentanza giuridica, dignità e voce”*.

Purtroppo, a causa del mancato supporto istituzionale e della conseguente cessazione dei finanziamenti, in molte province i Progetti ADS locali si sono estinti. Per quanto riguarda il progetto milanese INSIEME A SOSTEGNO precedentemente condotto dall'Associazione OLTRE NOI..LA VITA, viene attivamente portato avanti, come si avrà modo di approfondire successivamente, dall'Associazione inCerchio.²⁶³

4.5. “Linee di Indirizzo per la qualificazione ed il rafforzamento del sistema di protezione giuridica delle persone fragili”

Al fine di garantire su tutto il territorio, in maniera omogenea, una tutela giuridica delle persone fragili, la Regione Lombardia ha ritenuto necessario definire delle Linee di indirizzo, il cui obiettivo era quello di garantire alla persona fragile munita o meno di adeguata rete familiare, una migliore qualità di

²⁶³ Approfondimento al Capitolo V, par. 5.5.

vita, grazie alla presenza di un amministratore di sostegno adeguatamente preparato nell'esercizio del proprio ruolo.²⁶⁴

Le linee guida prevedevano la promozione di diverse attività quali: l'informazione e la sensibilizzazione del cittadino, delle famiglie, degli operatori dei servizi e dei medici di base, al fine di rendere l'istituto dell'amministrazione di sostegno il più idoneo alle esigenze della fragilità; la consulenza, per fornire indicazioni sulla natura della misura di protezione, sul ruolo dell'amministratore, sull'orientamento nella scelta del candidato più idoneo e sul sostegno a favore dell'amministratore nella gestione del proprio incarico; la valutazione rispetto alle necessità di nomina dell'amministratore attraverso un'attenta analisi del caso, evitando usi indiscriminati della misura stessa; l'accompagnamento e il supporto alle procedure di gestione, mediante la disposizione di sportelli dislocati nel territorio; il monitoraggio del sistema in merito alle attività e all'effettività delle risposte negli UPG; nonché la formazione, da svolgersi con periodicità, in favore dei soggetti interessati, delle famiglie, degli operatori socio-sanitari e dei volontari.

Con l'emanazione di queste linee di indirizzo si auspicava ad un consolidamento maggiore del sistema di protezione giuridica, generatosi soprattutto in seguito al Progetto regionale Amministratore di Sostegno.

4.6. Linee guida in materia di Amministrazione di sostegno

Tra il 2014 e il 2015 il Gruppo di lavoro della Volontaria giurisdizione composto dalla Città Metropolitana di Milano, dal Comune di Milano, dall'ASL, dall'Ordine dei Dottori commercialisti ed esperti contabili, dall'Ordine degli Avvocati e dal Consiglio Notarile di Milano, in coordinazione con il Tribunale di

²⁶⁴ *“Finalità, obiettivi e risultati attesi”* contenuti nella Delibera della Giunta di Milano n. IX/4696 del 16.01.2013, in www.progettoads.net.

Milano, ha dato vita alle Linee guida in materia di Amministrazione di sostegno.

Nella premessa introduttiva si richiamano le principali differenze tra l'istituto dell'amministrazione di sostegno e le altre misure di tutela quali: la personalizzazione del decreto di nomina a seconda delle necessità e dei bisogni concreti dell'individuo; il permanere della capacità di agire dell'amministrato ai sensi dell'art. 409 c.c., salvo diverse esigenze di tutela e di protezione dello stesso; l'esclusivo interesse del beneficiario nel compimento degli atti, come previsto all'art. 407 c.c..

Gli aderenti al Protocollo miravano ad ottenere una certa sinergia e collaborazione nell'accesso e nella fruizione dei servizi in materia di Volontaria Giurisdizione. Tali finalità potevano più facilmente realizzarsi mediante: un elenco dei soggetti disponibili ad intraprendere l'incarico di amministratore di sostegno; una procedura semplificata per l'accesso alla Cancelleria Tutela; una maggior comunicazione tra Comune e Tribunale di Milano; la diffusione delle Linee guida.

Le Linee guida si estendono richiamando quelli che sono i tratti caratteristici della legge n. 6/2004: esordiscono con la "valutazione di opportunità" rispetto alla necessità di nominare un amministratore di sostegno che, secondo la Regione Lombardia, dovrebbe essere effettuata a cura delle ASL, delle aziende ospedaliere o dei comuni, affinché non si abusi dell'istituto. La seconda fase è rappresentata dall'esame del giudice tutelare del beneficiando, in merito alle sue effettive esigenze, volontà ed aspirazioni. In ragione di quanto affermato, prosegue delineando i casi nei quali si può proporre ricorso di nomina attraverso l'esplicazione dei presupposti previsti dall'art. 1 della l. 6/2004, nonché analizzando le casistiche in cui si ritiene non necessaria una sua adozione.²⁶⁵

²⁶⁵ A titolo esemplificativo vengono richiamati alcuni casi in cui non è necessaria la nomina di un AdS: soggetto debole affiancato da una rete familiare adeguata, soggetto con esclusivi problemi di salute

Avanzando, vengono delineate le modalità di presentazione del ricorso, elencando i soggetti legittimati ai sensi degli artt. 406 c.c. e 417 c.c., nonché il tribunale territorialmente competente, ai sensi dell'art. 3 della l. 6/2004²⁶⁶.

Vengono poi indicati i “*contenuti minimi di un ricorso*”, ossia le informazioni in merito alle generalità del ricorrente e del beneficiando; le ragioni per le quali si richiede la nomina; i dati del soggetto che si ritiene idoneo a svolgere l'incarico di amministratore di sostegno; gli atti che si assume che il beneficiando non possa più compiere autonomamente; gli eventi che evidenziano la necessità di nomina di un amministratore di sostegno, quali la conflittualità di interessi o l'assenza di una rete familiare adeguata, piuttosto che la situazione lavorativa o patrimoniale del beneficiando.

Si prosegue dando luce ai passaggi fondamentali del procedimento di nomina, come il deposito del ricorso presso la cancelleria del giudice tutelare competente, la fissazione dell'udienza, il decreto di nomina qualora il GT ritenga necessario l'accoglimento della domanda e la fissazione della data per far prestare giuramento all'amministratore designato. Viene inoltre ribadito che, nei casi di necessità e urgenza, ai sensi dell'art. 405 c.c., è possibile ricorrere alla nomina di un amministratore di sostegno provvisorio: in questi casi il GT nominerà l'amministratore direttamente con il decreto di fissazione dell'udienza, affinché presti immediatamente giuramento e possa assolvere da subito i compiti assegnatogli.

In seguito, vengono indicati i casi di modifica, revoca o sostituzione dell'amministrazione di sostegno, nonché le modalità con cui è possibile accedere al Portale dei Servizi Telematici del Ministero della Giustizia per ottenere

mentale che necessita TSO, soggetto affiancato da utenti provvisti dei mezzi per poter agire nei suoi interessi quali la delega al C/C, la procura speciale o la cointestazione.

²⁶⁶ In merito viene richiamato l'art. 3 della l. 6/2004 che recita che il giudice tutelare competente per il ricorso di nomina è quello del luogo in cui il beneficiario ha la residenza, il domicilio o la dimora e il d. lgs. 14/2014 che illustra quelli che sono i comuni che rientrano sotto la competenza territoriale del Comune di Milano.

informazioni dettagliate sull'avanzamento dello stato del ricorso.

L'ultimo paragrafo è dedicato alla figura dell'amministratore di sostegno, ai suoi compiti e doveri. Viene altresì specificato che, qualora il giudice non ritenga opportuna la scelta effettuata dal beneficiario, potrà affidare l'incarico ad altro soggetto, pubblico o privato, secondo quanto disposto dall'art. 408 c.c.. In merito si richiama l'Elenco degli amministratori ²⁶⁷, al quale il giudice può ricorrere quando manchi un soggetto idoneo a ricoprire il ruolo. Tale elenco si suddivide in due sezioni: la prima è dedicata agli amministratori iscritti ad un ordine professionale ²⁶⁸, la seconda riguarda quei soggetti appartenenti al Terzo settore, o privati, che si rendono disponibili in qualità di volontari a svolgere il compito di amministratore di sostegno, dopo aver partecipato a specifici corsi di formazione.

Successivamente viene segnalata la sussistenza dell'obbligo, per l'amministratore di sostegno, di presentare un rendiconto annuale sulla situazione economico patrimoniale del beneficiario ed una correlata relazione sulla condizione sociale, medica e familiare del beneficiario, le cui mancanze potrebbero originare una responsabilità personale dell'amministratore medesimo.

In chiusura si sottolinea la gratuità dell'incarico e si dispone che, qualora l'amministratore di sostegno abbia anticipato delle spese per conto del beneficiario, potrà proporre istanza di rimborso al giudice tutelare.

²⁶⁷ L'elenco degli amministratori è gestito dal Tribunale di Milano, specificatamente dall'Ufficio del dirigente.

²⁶⁸ Quali avvocati, notai e commercialisti che posseggono peculiari competenze ed attitudini.

4.7. La legge regionale n. 23/2015

Con la l. r. 23/2015²⁶⁹ la Regione Lombardia ha modificato in modo decisivo l'ordinamento dei servizi socio-sanitari seguendo il principio della “*separazione delle funzioni di programmazione, acquisto e controllo da quello di erogazione*”. In sua osservanza è stato modificato l'assetto istituzionale delle *ex* ASL (aziende sanitarie locali) disponendo di fatto una divisione della parte amministrativa da quella operativa.²⁷⁰

Conseguentemente si è deciso per l'istituzione delle ATS (agenzie di tutela della salute) in qualità di articolazioni amministrative dislocate nel territorio, allo scopo di attuare la programmazione definita dalla Regione, attraverso l'erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie. Allo stesso tempo sono state costituite le ASST (aziende socio-sanitarie territoriali) che, a loro volta, si dividono in rete territoriale e rete ospedaliera, al fine di rendere operativa ogni disposizione amministrativa proveniente dall'ATS.

La finalità che si voleva perseguire era quella di creare un “*unico sistema di offerta nel quale effettivamente programmare, organizzare e gestire processi di presa in carico delle persone in modo coordinato e integrato*”. Si auspicava alla correzione del precedente modello della “*libera scelta delle unità di offerta*” con un sistema che mettesse al centro “*i processi di presa in carico delle persone in situazione di bisogno*”.²⁷¹

Più tardi tale riforma ha condotto all'eliminazione, per quanto riguarda la Città metropolitana di Milano, degli UPG che erano stati creati in seguito

²⁶⁹ L.R. 11 agosto 2015, n. 23, “*Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)*”, in *Leggid'Italia.it*.

²⁷⁰ V. GHETTI, *Come cambia l'organizzazione dell'offerta dei servizi nella nuova riforma*, 26 ottobre 2015, in *www.lombardiasociale.it*.

²⁷¹ V. GHETTI, *La riforma del sistema sociosanitario in Lombardia: la LR 23/2015*, 26 ottobre 2015, in *www.lombardiasociale.it*.

all'attuazione della circolare n. 9/2008. Infatti, successivamente all'emanazione della l. r. n. 23/2015, in ogni ASL del territorio lombardo si è deciso per la conservazione o l'eliminazione di tali uffici. Siffatte scelte di natura puramente politica hanno condotto, nelle varie province lombarde, all'adozione di decisioni differenti.

Per quanto concerne le province di Milano e di Monza e della Brianza, gli UPG sono stati eliminati; nelle Città di Brescia, Crema e Pavia l'Ufficio è stato conservato; nella provincia di Mantova, esso è tutt'ora operativo, nonché si può affermare che configuri l'impiego pubblico maggiormente tutelante di tutti quei soggetti che necessitano quotidianamente di un sostegno.²⁷²

Ogni ASL ha quindi compiuto valutazioni diverse in ragione di quelli che sono stati ritenuti gli interessi predominanti da salvaguardare: questi servizi non offrendo un profitto, hanno spesso generato un ampliamento della spesa pubblica, provocando una forte difformità di trattamento a discapito dei cittadini bisognosi di sostegno e cura.

4.7.2. L'UPG di Mantova

Si ritiene di dover riportare l'intervista telefonica tenutasi con la dottoressa Serena Zoboli, responsabile dell'Ufficio di Protezione Giuridica della Città di Mantova, in quanto reputo che simboleggi un esempio illuminante della messa in pratica di tutte quelle istanze che hanno condotto alla creazione della misura di protezione dell'Amministrazione di sostegno e degli UPG.

«L'ufficio è stato creato nell'agosto del 2008 in seguito all'attuazione della Circolare della Regione Lombardia n. 9/2008. Antecedentemente alla sua istituzione mi

²⁷² Si riporta quanto ricavato sulla base dei dati raccolti sul sito dell'ATS Regione Lombardia e sulle informazioni ricevute per mezzo di un'intervista personale rivolta alla dottoressa Serena Zoboli, responsabile dell'UPG di Mantova, in data 28 maggio 2020.

occupavo della programmazione provinciale dei Piani di Zona del distretto, poi sono stata assegnata all'Ufficio in qualità di responsabile. La Regione aveva previsto un percorso di formazione per i responsabili e per gli operatori, affinché venissimo a conoscenza delle finalità e degli scopi dei nuovi uffici predisposti. Abbiamo iniziato con la pubblicizzazione dell'ufficio e con la costruzione di una rete territoriale che si occupasse della protezione giuridica dei soggetti fragili. Ovviamente creando l'offerta è aumentata anche la domanda di richiesta dell'amministrazione di sostegno. Inizialmente la figura veniva invocata soprattutto in favore dei disabili, ma successivamente anche le RSA hanno iniziato a farsi avanti per garantirsi il pagamento della retta e il consenso informato ai trattamenti sanitari. Al principio offrivamo assistenza nella stesura del ricorso, mentre ora godiamo del contatto diretto con il Tribunale con il quale collaboriamo, accompagnando anche i beneficiandi in qualsiasi momento del procedimento di nomina.

Con il passare del tempo ci si è resi conto della presenza di una forte lacuna in campo: infatti se nessun familiare o amico si rendeva disponibile a ricoprire l'incarico di amministratore di sostegno, il giudice tutelare si trovava costretto a nominare il sindaco o un avvocato in qualità di amministratore. Gli avvocati spesso richiedevano un equo indennizzo nella presentazione del rendiconto al giudice tutelare, generando spesso non pochi problemi alle persone prive di un patrimonio adeguato.

In ragione di quanto esposto, abbiamo deciso di formare dei volontari affinché potessero divenire il loro punto di riferimento. Nel 2010, con la Deliberazione ASL N. 19 del 27 agosto, abbiamo istituito l'Elenco ADS Volontari, che oggi si compone di circa 100 iscritti. Ciò è stato possibile grazie alla tradizione di volontariato molto importante che ha sempre caratterizzato la provincia di Mantova. In concreto è stata creata anche una Associazione di secondo livello, l'AUXILIA, che, con l'aiuto del CSV, ha permesso nel tempo di raggruppare un rappresentante per ogni associazione che si occupava di fragilità, malattie rare, disabilità e tossicodipendenza. Con l'aiuto dell'Auxilia abbiamo iniziato a promuovere dei percorsi di formazione: ogni associazione si impegnava a far partecipare per suo conto cinque persone che, con il tempo sono diventate sempre più. Sono state organizzate varie serate volte alla sensibilizzazione del volontariato che stavamo promuovendo, è stato un lungo percorso

durato dal 2008 al 2012.

L'adesione all'Elenco è puramente volontaria e soprattutto è un Elenco privato, gestito unicamente dall'UPG e non è quindi a libera disposizione dei giudici tutelari. Questo permette a chi vi aderisce di sentirsi tutelato: nella prassi l'UPG contatta l'aspirante ADSV per spiegare la situazione del beneficiando, le sue difficoltà e le sue esigenze. Solo qualora il volontario si renda disponibile a ricoprire tale incarico, verrà comunicato il suo nominativo al giudice tutelare richiedente. I volontari appartenenti a questo Elenco svolgono l'attività di amministratori di sostegno a titolo puramente gratuito, in loro favore non è previsto alcun fondo regionale o associativo.

Sono tre le aree in cui l'UPG opera trasversalmente: nel centro psico sociale in cui ci si occupa della fragilità mentale, nel SERD in cui vengono trattati tossicodipendenti, alcolodipendenti e ludopatici e nei centri multi servizi, in cui gli assistenti sociali prestano assistenza agli anziani e disabili. L'UPG si occupa di prestare consulenza a tutte queste strutture in merito alla presentazione dei ricorsi, dei rendiconti e di qualsiasi istanza occorra presentare al giudice tutelare da parte degli amministratori provenienti da tutta la provincia. Il nostro ufficio svolge anche l'importante compito di valutazione dell'opportunità di richiesta della misura: infatti un'eventuale istanza di nomina viene avanzata solo qualora si ritenga che sussistano dei presupposti idonei, giustificabili e certificabili.

Rilevante anche il rapporto che abbiamo instaurato con il Tribunale di Mantova: esiste un tavolo di lavoro sull'amministrazione di sostegno, composto da rappresentanti di varie associazioni di volontariato, nonché da incaricati dell'Ordine dei medici, degli avvocati e degli assistenti sociali. Esso si riunisce 3/4 volte l'anno per organizzare nuovi servizi e linee guida. All'interno del Tribunale è stato creato uno sportello gestito dall'Associazione AUXILIA per snellire l'attività della cancelleria della Volontaria Giurisdizione e che permette, una volta alla settimana, di depositare in via preferenziale tutte le istanze e gli adempimenti ex lege cui gli amministratori sono tenuti a realizzare.

Per quanto riguarda le nomine in capo al sindaco, tendiamo ad evitarle: è spesso sorto il problema del sindaco che delega l'assistente sociale del Comune nella gestione del beneficiario, pur mantenendo di fatto la titolarità dell'incarico. Spesso la stessa

assistente sociale svolge già un ruolo di assistenza in favore dell'amministrato, per cui si vede costretta a cedere l'incarico di assistente ad un'altra collega per poter ricoprire gli incarichi ad essa affidati dal sindaco. Tuttavia, nei rari casi in cui viene ancora nominato l'Ente comunale in qualità di amministratore, è lo stesso sindaco a contattare l'UPG affinché avanzi richiesta di sostituzione.

Durante il Covid-19 l'ufficio, situato all'interno dell'ospedale, è rimasto chiuso al pubblico ²⁷³, ma il contatto e l'assistenza sono continuate telefonicamente, per posta raccomandata e via mail. In accordo con il Tribunale sono stati sospesi i ricorsi di nomina e anche la consegna dei rendiconti. È stato altresì deciso che le udienze verranno riprese a luglio, mentre l'attività di sportello ricomincerà nel mese di giugno.

Illuminante in materia il “Ricorso di nomina urgente ad acta” per la nomina di un amministratore di sostegno provvisorio, previsto per la prestazione del consenso informato ai sensi degli artt. 404, 405 IV comma e 407 c.c.: il sanitario è tenuto a presentare il ricorso all'UPG in favore di anziani o disabili in condizioni di incapacità e privi di amministratore di sostegno, qualora sussista uno stato di necessità, per il quale permanga un breve intervallo per il rilascio del consenso informato. In questo modo l'Ufficio provvederà ad allegare la relazione medica nonché tutti i documenti richiesti, affinché venga presentata in Cancelleria la richiesta di nomina provvisoria in via preferenziale. Questo procedimento assicura la nomina di un amministratore provvisorio entro 5 giorni dall'avanzamento dell'istanza, nonché la fissazione dell'udienza entro 2 mesi per l'eventuale nomina a tempo indeterminato dell'amministratore stesso. Questo procedimento ha permesso di supportare i medici che, in seguito allo sviluppo del fenomeno della “medicina difensiva”, non sapevano come comportarsi qualora il paziente non fosse capace di esprimere il proprio consenso informato nei casi di necessità.»

²⁷³ Tali disposizioni sono conseguenti all'emanazione del Decreto Legge 8 marzo 2020, n. 11, recante “*misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*”, consultabile nel sito www.gazzettaufficiale.it.

4.8. Protocollo d'intesa per il riconoscimento di un'equa indennità

Il Comune di Milano con delibera n. 1161/2019 ²⁷⁴ ha approvato delle linee di indirizzo per quanto concerne il pagamento di un'equa indennità, in favore dei professionisti che sostituiscono il sindaco che sia stato nominato amministratore di sostegno, tutore o curatore dal Tribunale di Milano.

È infatti previsto che il giudice tutelare possa, ai sensi dell'art. 408 c.c., IV comma, designare il sindaco quale amministratore di sostegno nei confronti dei cittadini milanesi che si trovano “*in particolari condizioni di fragilità, disabilità e indigenza economica*”. ²⁷⁵

Il Protocollo prevede che l'attribuzione del contributo venga disposto “*sulla base della complessità dell'attività svolta*” e secondo tre diverse fasce di reddito: nella prima l'apporto economico sarà pari a 60 euro mensili, nella seconda sarà di 90 euro mensili e nella terza sarà pari a 110 euro mensili. ²⁷⁶

All'art. 3 si prescrive che qualora il beneficiario, l'interdetto o l'inabilitato si trovi in uno stato di incapienza sarà onere dell'amministratore, tutore o curatore produrre entro 60 giorni, all'Ufficio Tutela del Comune di Milano, idonea documentazione affinché una commissione interna possa determinare e rilevare la fascia di contribuzione di cui all'articolo precedente. È inoltre previsto che qualsiasi spostamento di domicilio del beneficiario, dell'interdetto o dell'inabilitato, nonché qualsiasi mutamento delle sue condizioni economiche e patrimoniali, dovranno essere prontamente notificate all'Ufficio Tutela e al giudice tutelare.

²⁷⁴ Delibera della Giunta Comunale n. 1161 del 12.07.2019, in www.tribunale.milano.it, con cui è stato approvato il “*Protocollo d'intesa per la realizzazione di linee guida per la contribuzione a professionisti da parte del Comune di Milano nominati amministratori di sostegno, tutori o curatori dal Tribunale Ordinario di Milano*”.

²⁷⁵ Quanto previsto all'art. 1 del presente Protocollo.

²⁷⁶ Così disposto dall'art. 2 del Protocollo.

All'art. 6 il Comune di Milano si obbliga a comunicare periodicamente al Tribunale l'andamento della spesa in relazione alle nomine avvenute affinché, qualora si raggiungesse il limite di spesa previsto, vengano impediti ulteriori nomine con partecipazione economica a carico del comune stesso.

Nella parte finale del Protocollo viene prevista una durata di validità pari ad un anno dal momento della sua sottoscrizione, concretizzatasi in data 10 ottobre 2019 tra il Presidente del Tribunale di Milano e il Direttore delle Politiche Sociali del Comune di Milano.

Come si evince dall'intervista tenutasi con l'Illustrissimo giudice Giovanni Rollero ²⁷⁷ accade che, nei casi in cui il beneficiando sia sprovvisto di adeguate risorse economiche o di una solida rete familiare o amicale, al giudice tutelare non resti altra soluzione che nominare il primo cittadino quale suo amministratore di sostegno. Conseguenzialmente, il sindaco potrà decidere se gestire la nomina tramite l'apposito Ufficio Tutela del Comune di Milano, oppure richiedere al giudice tutelare la sostituzione con un professionista che sia iscritto sia all'Albo degli Avvocati, che all'Elenco Amministratori di Sostegno.

Ciò che emerge è che a partire dal dicembre del 2019, il Tribunale ha provveduto a sostituire un centinaio di cariche precedentemente poste in capo al Comune.

Tuttavia, dall'inizio dell'anno solare non sono state più avanzate richieste di sostituzione, conseguentemente all'esaurimento della disponibilità del fondo predisposto a tal fine.

²⁷⁷ L'intervista con il Presidente Giovanni Rollero, facente parte della Sezione 8 "Tutele, amministrazione di sostegno, trattamento sanitario obbligatorio", verrà trattata al Capitolo V, par. 5.1.

4.9. L'innovativo Protocollo d'intesa del Tribunale di Trieste

In chiusura a questo capitolo, ritengo utile riportare ed analizzare alcune parti del recente Protocollo conclusosi in tema di Amministrazione di Sostegno presso il Tribunale di Trieste. La sua sottoscrizione simboleggia un ulteriore approdo in materia, date le costanti sinergie che negli anni si sono sviluppate nel sistema giudiziario friulano a sostegno dei soggetti più fragili.

Il Tribunale di Trieste e la Procura della Repubblica di Trieste in condivisione con il Comune di Trieste, il Comune di Muggia, l'ASUGI (Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina), l'Ordine degli Avvocati di Trieste e l'Associazione AsSostegno hanno sottoscritto il "*Protocollo d'intesa in materia di Amministrazione di sostegno*".²⁷⁸

L'obiettivo ricercato è quello di creare, con consolidate procedure di accesso e di gestione, "*un efficace ed integrato sistema di cooperazione*" tra il giudice tutelare e i diversi soggetti coinvolti nella protezione dei più fragili.²⁷⁹

All'art. 1 vengono richiamati e delineati due dei requisiti necessari per l'applicazione dell'amministrazione di sostegno: la volontà dell'interessato, che non si deve estrinsecare in una "*manifesta opposizione*" e l'interesse attuale e concreto alla nomina, che esclude tutti quei casi in cui non risulta necessaria la nomina di un amministratore di sostegno.

Più precisamente viene stabilito che "[...] *pur in presenza di un dissenso del beneficiando, qualora si ritenga che la misura di protezione sia da adottare nel suo interesse e che gli atti giuridici indicati dal GT nel decreto di nomina possano essere compiuti dall'amministratore anche in assenza di consenso e/o collaborazione del Beneficiario*" si procederà alla sua nomina. Allo stesso tempo

²⁷⁸ Protocollo d'intesa in materia di amministrazione di sostegno prot. N. 35/INT dd., sottoscritto il 31 gennaio 2020.

²⁷⁹ Quanto affermato si legge nella Premessa al Protocollo di cui sopra.

viene sottolineata la non adeguatezza dell'istituto per quei soggetti “*fortemente oppositivi e gravemente non collaborativi*”, che in ragione di qualche patologia rendano necessaria “*un'integrale presa in carico da parte dei Servizi*” piuttosto che il ricorso ad altre misure idonee come accade, nei casi più estremi, con l'avvio di un T.S.O.²⁸⁰

Per quanto concerne il riferimento all'interesse attuale e concreto, si vuole escludere l'accesso alla misura da parte di coloro che siano in grado di provvedere in modo autonomo, “*direttamente o indirettamente*”, alla gestione dei propri interessi. Viene altresì escluso il ricorso all'amministrazione di sostegno qualora, dietro al soggetto, sia già presente una rete familiare che se ne prende cura. In battuta finale si afferma che quanto precedentemente disposto non ha corso di validità nel caso in cui “*sussista un grave conflitto all'interno del nucleo familiare, [...], ovvero quando ricorra il pericolo attuale e concreto che l'assistenza o la gestione non siano svolte nel suo interesse.*”²⁸¹ Pertanto, in questi casi si opterà per un soggetto istituzionale, estraneo al nucleo familiare.

Conformemente al decreto di nomina, innovativa la previsione con cui il Protocollo all'art. 2 distingue la rappresentanza semplice, dall'assistenza necessaria, dalla rappresentanza esclusiva. Con la rappresentanza semplice all'amministratore di sostegno si attribuisce il potere di compiere atti in nome e per conto del beneficiario, senza una sua corrispondente limitazione della capacità d'agire. Il conferimento di poteri di assistenza necessaria comportano che l'amministratore possa compiere determinati atti giuridici solo congiuntamente al beneficiario. Attraverso la rappresentanza esclusiva si individuano gli atti che l'amministratore può compiere in nome e per conto del beneficiario in via esclusiva, atti per i quali viene posta una totale limitazione in

²⁸⁰ Art. 1, “*Valutazione della necessità di nomina l'amministratore di sostegno*”, comma I, del Protocollo d'intesa in materia di amministrazione di sostegno.

²⁸¹ Art. 1, comma II, del presente Protocollo.

capo al beneficiario.

In ragione alle condizioni di salute dell'amministrato e ai suoi bisogni, aspirazioni e volontà, viene stabilito che i poteri in ambito di consenso e dissenso ai trattamenti sanitari, debbano essere attribuiti all'amministratore con precisa disposizione, a seconda dell'esigenza concreta di protezione del beneficiario. In altre parole, se all'amministratore venissero assegnati poteri di rappresentanza semplice, egli dovrebbe prestare il consenso sanitario solo qualora il medico ritenga che il beneficiario non sia in grado di prestarlo autonomamente; al contrario qualora il beneficiario esprima dissenso ad un trattamento medico, esso dovrà essere osservato, salvo che i sanitari lo ritengano viziato da qualche patologia (caso in cui si dovrà ricorrere al GT).

Nei casi di assistenza necessaria, amministratore di sostegno e beneficiario sono tenuti a prestare il dissenso o il consenso congiuntamente, sempre in relazione al grado di capacità dell'amministrato. Nei casi di rappresentanza esclusiva è compito dell'amministratore consentire o dissentire ai trattamenti sanitari, considerando la volontà del beneficiario e la sua capacità di intendere e volere.

In tema di consenso informato, l'art. 9 attribuisce al sanitario la "*stretta competenza*" di valutare la capacità del paziente ai fini della prestazione del consenso: qualora il medico, in assenza di DAT e di un soggetto dotato di poteri idonei a rappresentare il paziente, accerti che il soggetto è privo delle facoltà di recepire correttamente le informazioni relative al bene salute, si possono creare tre diverse situazioni: se sussiste una situazione clinica di urgenza non differibile, il Sanitario sarà legittimato all'intervento ai sensi dell'art. 54 c.p.²⁸²; se la situazione risulta essere "*urgente differibile a medio o lungo termine*", l'operatore

²⁸² Art. 54 c.p. *Stato di necessità*. "Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di danno grave alla persona, pericolo da lui no volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo."

medico è tenuto a proporre al GT la nomina di un amministratore di sostegno; se la situazione è di “*urgenza differibile a breve termine*” il medico, qualora venga a conoscenza di volontà espresse ai familiari in modo non formale, dopo aver svolto un’attività ricognitiva ²⁸³, potrà procedere al trattamento di cura ritenuto adeguato nell’ “*nell’esclusivo interesse della persona*”. Tuttavia, se l’attività ricognitiva risulta essere non chiara e discordante, il medico è tenuto a proporre al GT la nomina di un amministratore di sostegno provvisorio.

Molto interessante l’ulteriore approfondimento in merito ai trattamenti sanitari di fine vita: si sancisce ²⁸⁴ che anche qualora l’amministratore di sostegno sia dotato di poteri di rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, potrà manifestare il suo dissenso solo previo specifico provvedimento del giudice tutelare. Come si può notare quindi, tutte le disposizioni fin qui analizzate non sono altro che la trascrizione pratica di quei principi di diritto che sono stati concepiti nella fondamentale sentenza n. 144/2019 della Corte Costituzionale.

Nell’art. 3 è invece disposto che il ricorso debba includere delle informazioni aggiuntive ²⁸⁵ rispetto al contenuto minimo stabilito ex art. 405 c.c., V comma: si ipotizza che in questo modo si possano prevenire eventuali ricorsi ed integrazioni successive e, al contempo, si possa garantire al giudice tutelare un quadro della situazione il più completa possibile. Viene altresì sancito per avvocati e il Presidente dell’Associazione AsSostegno, o suo delegato, la possibilità di depositare il ricorso e i suoi allegati, mediante modalità telematica.

L’art. 5 si impegna a rinforzare l’affermazione secondo la quale

²⁸³ Art. 9 del Protocollo. L’attività ricognitiva che deve essere svolta dal sanitario deve prendere in considerazione “*lo stato di coscienza, le percezioni, l’ideazione, l’affettività, la memoria, la capacità critica e di giudizio, la capacità di astrazione la progettualità*” del paziente.

²⁸⁴ All’art. 2, comma V, lettera c.1), si analizzano i trattamenti sanitari per il mantenimento in vita.

²⁸⁵ *Ivi*, art. 3 “*Ricorso*”: esso deve contenere ogni informazione necessaria ad individuare il destinatario della protezione, con indicazione del coniuge e dei parenti entro il secondo grado; l’attualità e la concretezza dell’interesse alla nomina; un’adeguata documentazione sulle condizioni personali e patrimoniali del beneficiando.

l'amministratore di sostegno, nello svolgimento del proprio ruolo, debba perseguire *“gli interessi, le aspirazioni e i bisogni del beneficiario e, ove previsto, si attiva [...] per un suo idoneo recupero personale e sociale”*: ciò a dimostranza di quanto sia fondamentale il rispetto della volontà dell'amministrato, che di fatto rende l'istituto dell'Amministrazione di sostegno un *“abito cucito su misura”*.

Per quanto concerne la scelta dell'amministratore di sostegno, si seguono i criteri generali di cui all'art. 408 c.c., con l'accortezza di indicare quale idonea anche la rete *“[...] amicale e quella dei volontari”*, che siano dotati di forte empatia e di capacità relazionali dedite ai valori di solidarietà sociale.²⁸⁶

Una delle finalità ulteriori che il Protocollo intende perseguire è quella di definire i casi nei quali si possa ricorrere alla nomina di un amministratore di sostegno provvisorio: si è così stabilito che in via d'urgenza il GT possa nominare un amministratore provvisorio qualora ricorra *“[...] il pericolo di un grave pregiudizio alla persona del beneficiario”* o *“il pericolo di un grave ed irreparabile pregiudizio al patrimonio del beneficiario a causa di condotte auto o etero-lesive”*.²⁸⁷ In questo modo si evidenzia l'impossibilità e l'inefficacia di qualsiasi intervento alternativo, permettendo invece al giudice tutelare di dotare l'amministratore dei poteri idonei alla salvaguardia degli interessi del beneficiando, senza dover attendere i tempi necessari per l'istruzione della pratica (ascolto del beneficiando ed eventuali parenti).

Un ulteriore caso di assistenza che richiede la nomina dell'amministrazione di sostegno in via d'urgenza è rappresentato dalle dimissioni dall'ospedale o dalle RSA per il rientro in domicilio o il ricovero in un'ulteriore struttura. Tali situazioni sono state prontamente disciplinate all'art. 10 del Protocollo che permettono al curante, che ha in cura il paziente, di verificare la presenza dei presupposti per richiedere un'AdS provvisoria, in previsione del trasferimento o

²⁸⁶ *Ivi*, di cui all'art. 5.

²⁸⁷ *Ivi*, di cui all'art. 6.

delle dimissioni del paziente. In questo modo, qualora si presenti lo stato di bisogno del paziente di ottenere continuità nella cura assistenziale, gli sarà permesso lo spostamento grazie alla nomina di un amministratore di sostegno, che provvederà in tempi utili, alla cura dei suoi interessi personali e di salute, evitandogli una permanenza troppo lunga presso strutture quali le RSA.²⁸⁸

Si ritiene utile riportare anche quanto previsto nell'art. 8 sugli atti che l'amministratore è autorizzato a sostenere in seguito alla morte del beneficiario: si dispone che senza preventiva autorizzazione del giudice tutelare, egli possa disporre in merito alle spese funerarie e ad ogni altra spesa connessa alle ultime attività di assistenza, salvo la ratifica al momento della presentazione del rendiconto finale.

Ciò che emerge è una forte propensione al tema dell'Amministrazione di sostegno: ogni disposizione risulta essere finalizzata al rispetto della dignità della persona fragile, volta a donarle nuovamente voce nel compimento degli atti della vita quotidiana.

Si ritiene che un tale approccio alla materia possa servire a molte Istituzioni per comprendere che, la cooperazione verticale ed orizzontale, è fondamentale per poter garantire a tutti i soggetti fragili “*un abito cucito su misura*”.

²⁸⁸ Quanto affermato, si trae anche dall'esperienza dell'avvocato M. Morgia che, ricoprendo anche il ruolo di Amministratore di sostegno, si interfaccia da molti anni nella cura e nell'assistenza dei soggetti fragili, nel territorio di Trieste.

CAPITOLO QUINTO

“La prassi locale: luci e ombre”

Premessa

Ciò che emerge a più di quindici anni dall'entrata in vigore della l. 6/2004 è che, relativamente alla realtà milanese, si è passati da un'energica cooperazione ad un affievolimento sempre maggiore nei confronti della materia da parte delle Istituzioni locali. Infatti, l'obiettivo che ci si era posti con il Progetto AdS era di creare forti interazioni interpersonali tra i soggetti del pubblico e del privato, individuando quali attori le *ex* ASL, i Comuni, le Aziende ospedaliere, i Tribunali e le associazioni del Terzo Settore, affinché si potesse assicurare un'effettiva cura della persona fragile. Come si avrà modo di esaminare, nella realtà milanese il ruolo degli UPG è stato completamente assorbito dalle Associazioni del Terzo Settore, che si trovano oberate di lavoro e prive di un qualsiasi sostegno pubblico. Nel corso di questo capitolo, si avrà modo di esaminare l'Amministrazione di sostegno a livello pratico, mediante molteplici interviste rivolte a professionisti del settore. L'analisi è stata condotta con particolare riferimento al territorio milanese, attraverso la conclusione di colloqui con due Onorevoli, con la responsabile dell'Ufficio Tutela del Comune di Milano, nonché con avvocati che collaborano anche in qualità di amministratori di sostegno in favore di importanti associazioni del Terzo Settore.

5.1. Gli orientamenti del Tribunale di Milano

In data 27 maggio 2020, ho avuto l'onore di incontrare l'Illustrissimo giudice

Giovanni Battista Francesco Rollero ²⁸⁹, Presidente di Sezione dal 2016, al quale ho posto domande mirate alla comprensione dell'approccio pratico alla materia.

Sono stati toccati diversi temi, quali quello inerente alla presenza o meno di un elenco di amministratori di sostegno, quello legato ai criteri di scelta dell'amministratore da parte del giudice tutelare, più diverse tematiche che in passato erano state catalogate quali criticità ²⁹⁰ dell'istituto. Lo scopo che si vuole perseguire è quello di donare chiarezza, per quanto concerne la prassi giurisprudenziale milanese, ad alcuni rilevanti aspetti dedotti durante lo studio approfondito della misura dell'Amministrazione di sostegno.

«Il giudice tutelare, quando deve nominare un amministratore di sostegno, si serve del criterio della rete familiare affinché si possano assicurare la cura e il rispetto degli interessi del beneficiario. Qualora non sia possibile, in ragione di conflittualità interne o di carenza di soggetti idonei a ricoprire tale incarico, la scelta ricadrà sull'Ufficio Tutele del Comune ²⁹¹ o su un professionista appositamente formato. La scelta in questi ultimi due casi varia in base alle condizioni economico patrimoniali del beneficiando: qualora sia privo di un patrimonio adeguato al sostentamento di spese, tra cui la liquidazione dell'equa indennità in favore del professionista, la nomina ricadrà sull'Ente comunale ai sensi dell'art. 408, IV comma c.c..

Nella scelta del professionista si cerca di assicurare una certa rotazione delle nomine: ciò che conta però è l'approccio personale con cui il professionista gestisce i minori, piuttosto che i pazienti psichiatrici. La nomina non è mai basata su un mero automatismo, si tende a tenere conto delle particolarità del beneficiando e delle

²⁸⁹ L'Onorevole Rollero è Presidente della Sezione 8 "Tutele, amministrazione di sostegno, trattamento sanitario obbligatorio", presso il Tribunale di Milano.

²⁹⁰ La dott. Donatella M. E. Bonomo in un manuale dal titolo "Amministrazione di sostegno Prassi e criticità", Milano, 2015, aveva sollevato a livello locale diverse criticità nell'applicazione pratica della normativa n. 6/2004. Infatti, si legge nelle conclusioni che "le maggiori criticità emerse nell'applicazione pratica della normativa, [...], per il Tribunale di Milano riguardano principalmente: 1) La mancata o deficitaria personalizzazione dei decreti di nomina [...].

²⁹¹ Dell'Ufficio Tutele di Milano, si discuterà più approfonditamente nel par. 5.3., in seguito ad un'intervista conclusasi con la dottoressa Alice Zangani, nonché responsabile dell'Ufficio, in data 3 giugno 2020.

attitudini del professionista.

I professionisti che sono abilitati anche alla funzione di amministratori di sostegno tendenzialmente rientrano nell'Elenco Amministratori di sostegno, collocato presso l'Ordine degli avvocati di Milano ²⁹². Nell'ultima versione ²⁹³ risalente a novembre 2019, gli iscritti risultano essere più o meno 200. L'appartenenza all'Elenco non rappresenta una 'conditio sine qua non', ma certamente raffigura l'80% delle nomine di amministratori di sostegno in capo a professionisti.

Al contempo non si segnala alcun elenco dedicato ai volontari: la realtà è tale per cui le associazioni del Terzo settore ²⁹⁴ svolgono un ruolo molto importante nell'assistenza ai familiari nel presentare ricorsi, rendiconti ed inventari, ma non riescono a coprire il gran numero di richieste di apertura che vengono avanzate. Sono molto rari i casi di volontari che si offrono a titolo gratuito in qualità di amministratori di sostegno.

In seguito alla l. r. n. 23/2015 ²⁹⁵, che ha modificato l'assetto delle ex ASL, il Tribunale è stato costretto a sostituire molti degli amministratori di sostegno che erano stati negli anni nominati dagli UPG. Si ricorda infatti che, con l'emanazione della suddetta normativa, è stato deciso per la dismissione di questo tipo di servizio in capo alle Aziende Sanitarie, che come conseguenza ha costretto l'Ufficio Tutela del Comune di Milano a ereditare una serie consistente di nomine. Generalmente, agli UPG competevano le nomine delle persone affette da patologie psichiatriche, per le quali erano necessarie competenze specifiche che solitamente non sono presenti né presso i

²⁹² Si è conclusa il 7 febbraio 2018 una Convenzione tra il Tribunale e l'Ordine degli Avvocati di Milano in merito alla costituzione di un Elenco di amministratori di sostegno, in cui l'Ordine si impegna ad aggiornare annualmente il suddetto elenco, di organizzare convegni e seminari sull'argomento, affinché gli avvocati che hanno presentato richiesta di iscrizione, si rendano disponibili a ricoprire tali incarichi secondo lealtà e correttezza nel rispetto, da parte dei giudici tutelari, dei criteri di rotazione e di competenza.

²⁹³ L'Elenco degli avvocati abilitati alla funzione di amministratori di sostegno è consultabile nel sito www.ordineavvocatimilano.it.

²⁹⁴ In merito alle associazioni del Terzo settore si avrà modo di approfondire con analisi ed interviste nei successivi paragrafi 5.5. e 5.6.

²⁹⁵ L.R. 11 agosto 2015, n. 23, "Evoluzione del sistema socio-sanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)", in Leggid'Italia.it.

comuni né in capo a privati professionisti.

Per cui i cittadini godevano di due binari antecedentemente al 2015, che procedevano parallelamente coprendo domande simili ma non sovrapponibili: alle ex ASL competevano le utenze con problematiche psichiatriche molto importanti, al Comune spettavano i soggetti con difficoltà di ordine sociale. In tal modo, in seguito alla l. r. 23/2015 tutto il traffico del 'binario ASL' è passato al 'binario Comune', creando di fatto grossi problemi nella gestione di questa categoria di pazienti.

“Effettivamente, l'esigenza che l'Azienda Sanitaria si occupasse di tali compiti aveva uno scopo ben preciso: ora purtroppo occorre fare di una necessità, virtù.”

Infatti, in relazione ai soggetti affetti da malattie psichiatriche, il giudice tutelare deve cercare di avvalersi di una figura professionale che sia in grado di creare forti sinergie con i CPS (centri psico sociali), che sono le strutture che si occupano dei soggetti afflitti da gravi patologie psichiatriche: i CPS a Milano sono venti e tra questi centri e il Tribunale di Milano è stato regolato un Protocollo che prevede una continua collaborazione tra il professionista amministratore di sostegno, lo psichiatra, l'assistente sociale e il Tribunale stesso. In queste complesse situazioni ognuno ha le sue competenze e ruoli: gli psichiatri non si ingeriscono nella gestione del paziente, le scelte di cura vengono prese in concordanza tra i curanti del CPS, il medico di base e l'amministratore; anche l'opzione del collocamento in comunità piuttosto che della permanenza in domicilio, vengono discusse e analizzate assieme anche al giudice, ma poi ogni responsabilità cade in capo unicamente all'amministratore designato, non creando di fatto alcun contrasto ai sensi dell'art. 408, III comma c.c..²⁹⁶

Diverso tema quello rappresentato in passato dai decreti cosiddetti 'standardizzati': attualmente nell'emanazione di un provvedimento ad hoc, ogni giudice tutelare è attento nella scelta dei poteri che vengono concessi all'amministratore, limitandoli a volte agli aspetti inerenti la salute, oltre alla sola gestione di casi di amministrazione straordinaria, quali la vendita di un immobile ad esempio. I contenuti di ogni decreto si adattano alla situazione concreta e ai bisogni del beneficiando,

²⁹⁶ Art. 408, III comma c.c.: “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.”

prestando particolare attenzione alla motivazione, puntuale e precisa.

I tempi di nomina di un amministratore di sostegno si aggirano intorno ai 30 – 45 giorni, tempi entro i quali viene fissata l'udienza di ascolto del beneficiando e viene di fatto nominato l'amministratore. Se nell'udienza di ascolto del beneficiando egli si trova impossibilitato nel presentarsi, in ragione di giustificati motivi quali forti disturbi psichiatrici, il giudice tutelare spesso delega un giudice onorario affinché si rechi presso il suo domicilio o nel CPS per poter raccogliere le sue volontà. Se di fatto sussiste una documentazione medica che afferma l'impossibilità da parte del beneficiando di parlare, egli verrà esonerato, altrimenti si cercano vie alternative, quali le udienze via Skype. Qualora il medico documenti che il beneficiando è affetto da Alzheimer in stato avanzato, il suo ascolto diventerebbe solo un inutile disagio. Si ricorda, che dove è possibile il contatto di tipo personale è necessario, in quanto spesso questi soggetti sono fragili e non sono in grado di comunicare a distanza in maniera adeguata. L'ascolto del beneficiando, essendo parte fondamentale di questo procedimento, rappresenta un momento imprescindibile del procedimento, che non si può in nessun modo eludere.

Per quanto concerne le RSA e le richieste di nomina di un amministratore di sostegno 'di default' in favore dei pazienti che si affacciano al loro ingresso, si può affermare che ormai è una prassi superata: tuttavia le richieste vengono ancora avanzate nei casi in cui il soggetto non è pienamente capace di intendere e volere, oppure quando è sprovvisto di una stretta rete familiare che se ne occupa. In queste situazioni, un'eventuale nomina risulta rilevante a fronte della firma richiesta dal contratto di inserimento nelle RSA, oppure nei casi in cui si debbano assumere particolari scelte mediche. Da parte del Tribunale c'è una certa rigidità: le RSA sanno di non poter avanzare un'istanza per il mero adempimento formale dell'inserimento in struttura, piuttosto che nel caso di incapacità del paziente se accompagnato da una solida rete familiare alle spalle.

Altro tema che costituisce uno zoccolo duro nello studio dell'istituto è rappresentato dalla nomina del sindaco in qualità di amministratore di sostegno: è un fenomeno che si può dire problematico, in quanto sono molteplici le nomine di Amministrazione di sostegno in capo al Comune, mentre il numero di persone che vi collaborano è molto inferiore rispetto al numero di amministrazioni aperte. È da qui che è nata l'esigenza di

*nominare gli avvocati in qualità di amministratori di sostegno, per permettere un alleggerimento del carico di lavoro al Comune, mediante il riconoscimento di un'equa indennità, che è stata prevista recentemente dal Protocollo n. 1161/2019*²⁹⁷.

Nella prassi, accadeva che quando il Tribunale nominava il Sindaco in qualità di amministratore di sostegno di un beneficiario, egli delegasse la gestione dell'incarico all'Ufficio Tutela: parte di queste nomine venivano gestite dall'ufficio stesso tramite la collaborazione con gli assistenti sociali, mentre la parte restante veniva corrisposta a delle Cooperative che avevano assunto, tramite apposito bando, l'esercizio di tale ruolo. Di fatto il personale delle Cooperative non deteneva un rapporto diretto con il Tribunale, motivo per il quale ogni attività doveva transitare per l'Ufficio Tutela, creando un ulteriore aggravio di lavoro. Il contratto con tali Cooperative è terminato il 31 dicembre 2019.

Le Amministrazioni che vengono gestite in toto dai professionisti, consentono uno sgravio rilevante di parte del lavoro dell'Ufficio. A partire da dicembre 2019 fino a fine gennaio 2020, il Tribunale ha sostituito il Comune in 100 casi, secondo quanto disposto dal suddetto Protocollo.

*Il problema che permane è l'inadeguatezza delle risorse rispetto al soddisfacimento della domanda: le nomine gestite dall'Ufficio Tutela sono all'incirca 500.*²⁹⁸

Per quanto riguarda il Terzo settore, si può sostenere che le associazioni in campo, rispetto alla promozione dell'Amministrazione di sostegno, svolgono un ruolo molto importante, ma mancano nella gestione delle procedure piuttosto che nell'assunzione delle cariche. Di fatto come già precisato precedentemente, non ci sono forme di volontariato che, in coordinamento con le associazioni, svolgono il ruolo di amministratori. Si può affermare che il loro ruolo, rispetto alle attività finalizzate all'Amministrazione di sostegno, è di tipo assistenziale.

Relativamente alla situazione sorta in seguito all'avvento del Coronavirus e

²⁹⁷ Delibera della Giunta Comunale n. 1161 del 12.07.2019, in www.tribunale.milano.it.

Le previsioni di detto Protocollo sono state analizzate nel Capitolo IV, par. 4.8.

²⁹⁸ Un approfondimento della materia si avrà nel paragrafo dedicato all'Ufficio Tutela, il 5.2.

successivamente al Decreto Legge n. 11/2020²⁹⁹, il Tribunale ha deciso di ricorrere in default alla nomina di amministratori di sostegno provvisori, fissando le udienze di esame dal mese di luglio in avanti. Ciò ha permesso in tempo reale di ottenere le nomine a fronte di situazioni non corrispondenti all'urgenza, che ha condotto ad una velocizzazione dei tempi procedurali per le nomine. Ai tempi del Covid-19 si ottiene una nomina provvisoria entro due giorni dalla presentazione del ricorso, il giuramento si presta dopo ulteriori due giorni, ottenendo al termine di due settimane, un amministratore di sostegno in piena funzione.

In merito al deposito dei rendiconti e degli inventari le scadenze sono state dilazionate, agli avvocati è stato richiesto in maniera tassativa l'utilizzo del solo canale PCT per il deposito degli atti, mentre ai non professionisti è stato richiesto, tranne nei casi di reale urgenza determinata ad esempio da una richiesta di autorizzazione ad un consenso sanitario (per cui è richiesto l'ingresso fisico in cancelleria), l'uso della PEC e della posta raccomandata. Di fatto è aumentato notevolmente l'afflusso di PEC nelle cancellerie, che a momenti rallentano l'attività del ristretto personale presente. Date le disposizioni ministeriali, fino al 31 luglio è stato disposto lo smart working per la maggior parte del personale, che per quanto riguarda l'attività della cancelleria, non rappresenta una soluzione ottimale in ragione dell'impossibilità di collegamento con i registri della cancelleria.

Per quanto riguarda i giuramenti, avvengono tutt'ora a distanza mediante collegamenti telematici per quanto riguarda gli avvocati, altrimenti è sempre stato consentito il giuramento in sede alla presenza di un giudice onorario.

Generalmente si può asserire che l'istituto di protezione giuridica dell'Amministrazione di sostegno stia funzionando bene presso il Tribunale di Milano, anzi ciò che emerge dalle richieste avanzate nel 2019, è che vi è stato un notevole aumento delle istanze, totalizzando al 31 dicembre ben 1.958 nuove nomine, 1.613

²⁹⁹ Decreto Legge 8 marzo 2020, n. 11, recante “*misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*”.

*incarichi chiusi e 10.377 amministrazioni pendenti.*³⁰⁰

5.2. L'ufficio Tutela del Comune di Milano

In data 3 giugno 2020, mi è stata concessa un'intervista dalla responsabile dell'Ufficio Tutela di Milano, Alice Zangani, con la quale ho avuto modo di chiarire alcuni aspetti rilevanti inerenti la gestione delle nomine di Amministrazione di sostegno, che vengono attribuite dal giudice tutelare al Sindaco, ai sensi dell'art. 408 c.c., IV comma.

La gestione di queste nomine ha da sempre rappresentato un punto cruciale della realtà milanese che ha spesso creato, e crea tuttora, non poche difficoltà all'Ente predisposto. Le richieste di presa in carico sono frutto dei ricorsi che vengono avanzati dal servizio sociale territoriale³⁰¹, oppure sono la conseguenza di casi particolarmente complessi, riduci da molteplici richieste di sostituzione.

Ciò che emerge da uno studio approfondito della materia³⁰² è che in un Comune di grandi dimensioni, il Sindaco che viene nominato amministratore di sostegno tende ad incaricare, con atto formale, il Dirigente dell'ufficio appositamente predisposto a svolgere le funzioni previste dal decreto e ad assumerne la rappresentanza presso il tribunale. A sua volta il Dirigente potrà delegare altri soggetti allo svolgimento di parte delle attività ivi previste.³⁰³

³⁰⁰ Nel 2017 e nel 2018 le istanze per l'Amministrazione di sostegno si aggiravano attorno ai 1600 – 1700 casi.

³⁰¹ Ai sensi dell'art. 406, III comma c.c.: *“I responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e nell'assistenza della persona, [...], sono tenuti a proporre al giudice tutelare il ricorso di cui all'art. 407 o a fornirne comunque notizia al pubblico ministero.”*

³⁰² L'Ordine degli Assistenti Sociali nel 2017 ha emanato delle *Linee di indirizzo per il servizio specialistico per la gestione della protezione giuridica delle persone fragili*, documento elaborato dal Gruppo di lavoro “Amministrazione di sostegno”, a cura di Daniela Polo, coadiuvata da molteplici professionisti nella materia.

³⁰³ *Linee di indirizzo per il servizio specialistico per la gestione della protezione giuridica delle persone fragili*, p. 11.

In seguito a queste premesse, si procede con le informazioni raccolte.

«Nella prassi quando il giudice tutelare nomina il Sindaco in qualità di amministratore di sostegno, la scelta del Comune è quella di affidare tali gestioni ad una sezione interna del comune appositamente adibita, ossia l'Ufficio Tutele.

I beneficiari vengono così gestiti dal personale comunale: dal 2015, in seguito alla già citata legge regionale n. 23, tutte le nomina in capo all'ATS si sono riversate sul Comune di Milano. Di fatto la patologia psichiatrica non era mai stata gestita dal Comune, ma dai CPS e dagli UPG del territorio.

L'Ufficio Tutele si suddivide in due parti: una amministrativa ed una sociale, composte rispettivamente da personale amministrativo competente e da assistenti sociali, per un totale di dodici collaboratori. Il personale di questi due settori si occupa del beneficiario a 360 gradi, dal pagamento della bolletta all'apertura di contratti luce e gas, dal reperimento dei farmaci all'apertura e gestione di conti corrente. Ogni collaboratore infatti tende al perseguimento del "progetto di vita" dell'amministrato: si ritiene che l'aggancio con gli assistenti sociali rivesta un ruolo indispensabile nella cura e nell'ascolto dei desideri dei beneficiari.

Nella gestione delle Amministrazioni di sostegno un grosso problema è rappresentato dall'elevata mole di lavoro cui fa capo l'Ufficio: il numero di misure aperte, circa 500 l'anno, risulta essere notevolmente superiore alle risorse disponibili. A fronte del problema il Comune prese la decisione di dare in appalto, mediante offerta pubblica, parte delle gestioni delle amministrazioni di sostegno. Conseguentemente il Consorzio di cooperative vincente si è occupato di 192 amministrazioni dal 2016 al 31 dicembre 2019.

I dati dimostrano che, su un totale di 200 amministrazioni circa, solo il 25% del personale che le gestiva lo facesse nel rispetto delle disposizioni in materia. La mala gestio dei beneficiari ha condotto in molti casi al depauperamento patrimoniale di

*coloro che necessitavano, per ragioni di salute, un'assistenza costante.*³⁰⁴ È vero che ogni operatore può richiedere delle misure economiche di intervento a favore del beneficiario non abbiente, ma queste sono molto limitate rispetto ai grossi debiti contratti.

In ragione della scarsa formazione del personale assunto dalla Cooperativa, nonché a causa della mancante consapevolezza della rete di servizi disponibile nel territorio, al Comune, che di fatto ha sempre mantenuto la responsabilità rispetto alla presa in carico delle gestioni della cooperativa, sono giunte molteplici ingiunzioni di pagamento e citazioni in giudizio per i vari debiti contratti.

L'Ufficio tutele si occupa per lo più di nomine in favore di soggetti meno abbienti che di fatto sono sprovvisti delle risorse adeguate per far fronte sia alle esigenze della vita quotidiana, che al pagamento di rette in favore delle strutture residenziali. Infatti, i beneficiari che godono di un maggiore patrimonio solitamente vengono affidati a dei professionisti e quindi ad avvocati e commercialisti e, più raramente, anche ad educatori ed operatori sanitari.

L'intervento richiesto in favore dei beneficiari è variabile in ragione delle diverse fragilità nonché dal luogo in cui si trovano: alcuni beneficiari dimorano nel proprio domicilio, altri sono ricoverati presso le RSA (residenze sanitarie anziani), altri ancora presso le RSD (residenze sanitarie disabili).

Un'ulteriore complicazione è data dalla gestione dei beneficiari disabili affetti da patologie psichiatriche: gli operatori comunali di fatto non godono di competenze specifiche e manca sicuramente un protocollo con le ATS, che miri ad una loro corretta protezione. Si lamentano inoltre una collaborazione progettuale, una "definizione corretta" del trattamento del paziente con più patologie e delle strutture specializzate che possano far fronte alle fasi più delicate di determinate infermità.

³⁰⁴ Nei casi di soggetti affetti da gravi patologie, è richiesta un'assistenza h24, che può essere gestita con modalità diverse: assumere 3 badanti per coprire l'arco della giornata e della settimana spesso non rappresenta la scelta migliore se la capacità patrimoniale del beneficiario non lo consente. Una soluzione alternativa ad esempio potrebbe essere rappresentata dal trasferimento in una residenza sanitaria, che di fatto avrebbe dei costi inferiori.

Tornando ai poteri attribuibili all'amministratore di sostegno e quindi al personale comunale, quando viene richiesta l'apertura di un conto corrente, di regola viene costituito, ove non crei difficoltà al beneficiario, presso la Civica Tesoreria dell'Ente che, per quanto concerne il Comune di Milano, corrisponde alla Banca Intesa San Paolo. La preferenza all'ente creditizio permette un'agevolazione nelle gestioni dei conti qualora essi non siano già stati aperti presso altre sedi. Si rileva che attualmente molte banche hanno modificato parte delle loro procedure interne in tema di amministrazioni di sostegno, causando così ulteriori complicazioni: normalmente l'ente creditizio dovrebbe garantire all'amministratore sia l'uso del bancomat che della carta prepagata, ma nei fatti alcune banche non permettono né l'emissione delle prepagate né l'utilizzo dell'home banking, seppur previsti dal decreto di nomina. Ciò che si realizza è un problema gestorio delle risorse economiche dei beneficiari, soprattutto nei confronti dei soggetti per i quali il giudice tutelare aveva disposto un utilizzo molto limitato del denaro, vietando l'uso di denaro contante.

Un ulteriore impedimento è rappresentato dai decreti 'standardizzati': accade spesso che nella definizione di alcuni passaggi, il giudice tutelare non specifichi quali sono le attività che si intendono autorizzate o meno. Ad esempio, nel caso di chiusura della misura, a volte il giudice non individua le ultime attività che l'amministratore è autorizzato a compiere.³⁰⁵

In questi ultimi mesi, in seguito all'emergenza Covid-19 e all'impostazione adottata di default dal Tribunale di Milano (di nominare in via provvisoria gli amministratori di sostegno), l'Ufficio è stato sommerso da decreti di nomina provvisori, in favore di beneficiari che venivano a mancare poco dopo. Ciò a cui si auspica è un perfezionamento di tali decreti, soprattutto con riferimento alle ultime attività che gli amministratori sono tenuti a compiere.

Ovviamente la misura di protezione dell'Amministrazione di sostegno ha un limite: è il beneficiario a decidere se collaborare o meno al perseguimento del suo "progetto di vita". Qualora i beneficiari si dimostrino completamente oppositivi, il personale

³⁰⁵ Ciò che si verifica con costanza è che quando l'amministratore si presenta in banca per richiedere il pagamento delle spese funerarie del beneficiario, esso non venga accordato in quanto non espressamente previsto dal decreto.

*comunale non potrà obbligarli alla cooperazione ma, nei casi più gravi, dovrà procedere con la richiesta di revoca.*³⁰⁶

Sarebbe auspicabile una riforma delle disposizioni regionali riguardanti gli aspetti socio-sanitari e gestori delle persone affette da patologie psichiatriche, attraverso la creazione di soluzioni abitative ed assistenziali ad hoc, nonché l'incentivazione al rafforzamento dell'istituto mediante i c.d. "Tavoli di confronto" tra Tribunale, CPS e Comune.

5.3. Gli orientamenti del Tribunale di Vercelli

Per un ulteriore approfondimento inerente ad alcune tematiche molto sentite, in data 20 maggio 2020, ho avuto l'onore di intervistare il dottor Carlo Bianconi, ex giudice tutelare presso il Tribunale di Vercelli³⁰⁷, al fine di rendere nota l'attenzione e la forte attitudine che è sempre stata concessa da questa Corte alla protezione dei soggetti più fragili.

Alcuni dei decreti più rilevanti in materia, si devono per appunto al Giudice Bianconi: si ricorda il decreto del 16 ottobre 2015, con il quale è stata disposta la non necessità della misura di protezione, in presenza di un'idonea rete familiare della persona fragile; il decreto del 28 dicembre 2016, inerente la preferenza dell'istituto dell'amministrazione di sostegno rispetto a quello dell'interdizione; il decreto dell'8 marzo 2018 in materia di inserimento del beneficiario in casa di riposo nonostante il suo dissenso.

In relazione al primo decreto, la beneficianda nei confronti della quale veniva

³⁰⁶ Sono molteplici e ricorrenti i casi di beneficiari oppositivi, spesso provengono da amministrazioni difficili, da cariche in cui è stata richiesta la revoca per giustificato motivo. Si riporta a titolo esaustivo il caso di una beneficiaria affidata all'Ufficio Tutela, per la quale l'Ente ha dovuto richiedere al GT la chiusura della misura di protezione, in seguito alle ripetute minacce di morte al personale, provenienti dal figlio della stessa.

³⁰⁷ L'Onorevole Carlo Bianconi ha ricoperto il ruolo di GT presso il Tribunale di Vercelli fino al 2018, ora si occupa del ramo fallimentare, presso il Tribunale di Modena.

richiesta l'apertura dell'Amministrazione di sostegno, seppur di età avanzata, risultava non affetta da patologie psichiche. Anzi, dalla relazione medica si appuravano buone condizioni cliniche, lucidità, un buon orientamento ed una forte collaborazione. Tuttavia, necessitava di essere accompagnata nell'espletamento di alcune attività inerenti i propri interessi, rispetto ai quali veniva già assistita dai servizi sociali e dalla famiglia. Per questi motivi, il giudice tutelare decise di rigettare l'istanza, evidenziando la presenza da un lato di una rete familiare attenta e dall'altro di soggetti istituzionali, che in costanza della piena collaborazione dell'anziana, rendevano “*superflua ed inutilmente gravatoria l'istituzione di una misura di protezione.*”³⁰⁸

Con il secondo provvedimento, il giudice tutelare tornava sul tema della scelta della misura di protezione più idonea al sostegno dei soggetti fragili: il caso riguardava un ragazzo precedentemente dichiarato interdetto giudizialmente dal Tribunale per i minori, in ragione di una forte malattia psichica. Nel caso concreto il giudice tutelare provvedeva ad evidenziare gli aspetti secondo i quali l'Amministrazione di sostegno fosse da preferire all'interdizione: essa presentava vantaggi economici e processuali (ai sensi degli artt. 375 e 411 c.c. e secondo l'art. 30 D.P.R. 115/2002), una minor limitazione della capacità di agire del beneficiario, nonché, mediante l'emanazione di un puntuale e dettagliato decreto, un adattamento concreto della misura alle esigenze reali dell'amministrato.³⁰⁹

Infine, con il terzo decreto il giudice Bianconi provvedeva ad affermare che l'inserimento in casa di ricovero del beneficiario è lecito indipendentemente dal suo dissenso se pretestuoso. Nel caso di specie la beneficianda risultava in gravissime condizioni di precarietà e fragilità: viveva in un piccolo e sporco appartamento, trascorrevano le giornate seduta da sola e si dimostrava, in modo non

³⁰⁸ Decreto del Tribunale di Vercelli del 16 ottobre 2015, in *Giurisprudenza*, consultabile in www.assostegno.it.

³⁰⁹ Decreto del Tribunale di Vercelli del 28 dicembre 2015, *L'Amministrazione di Sostegno è la misura preferibile*, consultabile in www.studiolegalemagri.it.

equivoco, incapace a telefonare per chiedere aiuto e non in grado di uscire di casa. Alla luce di quanto sostenuto, il giudice tutelare disponeva per il suo inserimento in una RSA, nonostante il suo dissenso seppur ingiustificato. In ragione dell'art. 358 c.c.³¹⁰, si può ritenere applicabile anche al beneficiario di Amministrazione di sostegno la limitazione di cui l'art. 358 c.c., *“non essendovi ragioni letterali per ritenere il contrario.”*, ai sensi dell'art. 411 c.c., ultimo comma.³¹¹

Dopo aver riportato alcuni tra i più rilevanti provvedimenti presi in materia dall'Onorevole Bianconi, si prosegue con il colloquio intervenuto tra le parti.

*«La misura di protezione dell'Amministrazione di sostegno negli ultimi anni è molto richiesta: nel 2014 non sussistendo sportelli di appoggio in sostegno alla misura, si è iniziato ad assistere ad un flusso consistente di ricorsi alla cancelleria. Nel 2015 è nato il primo Ufficio territoriale di Volontaria Giurisdizione presso il Comune di Casale Monferrato, con il quale è stato siglato un accordo tra il Tribunale di Vercelli, la Procura della Repubblica di Vercelli, l'Ordine degli Avvocati di Vercelli, l'Avvocatura Casalese e il Comune stesso, per la disposizione di una vasta serie di attività in favore del beneficiario.»*³¹²

In merito ai cosiddetti 'decreti standardizzati' non si può affermare sia una prassi tuttora vigente: i decreti sono personalizzati ed individualizzati e vengono modulati in base alle esigenze ed ai bisogni concreti dell'amministrando. Di fatto il giudice tutelare dispone di un decreto molto vasto e completo di qualsiasi previsione, dal quale di volta in volta, vengono sottratte le parti che non si ritengono utili al caso di specie.

I criteri di scelta dell'amministratore di sostegno si sostanziano nell'esclusivo interesse del beneficiario come disposto dalla legge. Qualora sussista una rete familiare, il giudice tutelare dovrà preventivamente accertarsi che possa effettivamente garantirgli la cura e il sostegno che necessita, nonché che siano esenti da eventuali

³¹⁰ Art. 358 c.c. *Doveri del minore: “[...]. Egli non può abbandonare la casa o l'istituto al quale è stato destinato senza il permesso del tutore. [...]”*

³¹¹ Decreto del Tribunale di Vercelli del 28 marzo 2018, consultabile in www.ilcaso.it.

³¹² Ufficio di Volontaria giurisdizione del Comune di C. Monferrato, consultabile in www.comune.casale-monferrato.al.it.

procedimenti penali in corso.

Nella prassi, qualora si riscontri conflittualità o inadeguatezza della rete familiare, la scelta dovrà ricadere su una persona esterna quale l'Ente o il professionista, in ragione del singolo caso concreto: per cui qualora il beneficiando posseda un enorme patrimonio con partecipazioni societarie, il giudice tutelare provvederà a nominare preferibilmente un avvocato specializzato in materia; qualora l'amministrando sia coinvolto in faccende penalistiche, la scelta ricadrà su un avvocato penalista. Ulteriore criterio da rispettare è quello della vicinanza territoriale: è fondamentale infatti che il professionista prescelto appartenga allo stesso circondario del beneficiando.

L'Ente di tutela per eccellenza è rappresentato dal Sindaco del luogo in cui il beneficiando risiede o dimora: tale scelta rappresentava un ottimo sistema di presa in carico quando le istanze erano di fatto contenute. All'aumentare di tali richieste, si è cercato di deferire anche ad avvocati, commercialisti e cittadini volontari previamente formati, il ruolo di amministratore di sostegno. Tuttavia, per quanto mi riguarda, ho sempre preferito non nominare il Sindaco in qualità di amministratore di sostegno, in quanto miravo ad ottenere rapporti maggiormente personalizzati in favore del beneficiando.

Al contempo individuare un professionista, presuppone la presenza di un patrimonio che sia sufficiente a consentire il riconoscimento di un'equa indennità, ai sensi dell'art. 379 c.c.³¹³. Nonostante ciò si rileva che spesso si tende ad incaricare il medesimo professionista in favore di più beneficiari, affinché gli sia garantito un equo indennizzo almeno da una parte dei propri amministrati.

Si può sostenere che i tribunali piemontesi in determinate situazioni tendano a prediligere tuttora la misura dell'interdizione a quella dell'Amministrazione di sostegno: in alcune sentenze si dispone ancora che, in ragione di un 'elevato grado di infermità' e di 'un ampio patrimonio', viene prediletta la misura interdittiva. Si ricorda che la sentenza della Corte di Cassazione n. 17962/2015 ha chiarito una volta per tutte

³¹³ Art. 379 c.c. *Gratuità della tutela*: "L'ufficio tutelare è gratuito. Il giudice tutelare tuttavia, considerando l'entità del patrimonio e le difficoltà dell'amministrazione, può assegnare al tutore un'equa indennità. [...]."

che l'ambito di applicazione degli istituti dell'interdizione e dell'amministrazione di sostegno non va più individuato con riguardo al criterio dell'ampiezza patrimoniale, come aveva sostenuto nella sentenza n. 18171/2013, ma in ragione della maggiore idoneità dell'amministrazione di sostegno di adeguarsi alle esigenze del beneficiario, anche in relazione alla flessibilità ed alla maggiore agilità della relativa procedura applicativa.»

5.4. L'Ufficio zonale Amministrazioni di sostegno

Esaminando le realtà locali, mi sono imbattuta nell'Azienda speciale Consortile "COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE", un'Azienda di natura pubblica sorta nel 2004, che svolge il ruolo di Ente capofila dell'Ambito di Garbagnate Milanese, al quale appartengono 8 diversi Comuni (Baranzate, Bollate, Cesate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese, Paderno Dugnano, Senago e Solaro). Le principali funzioni dell'Azienda consortile consistono nella programmazione e gestione delle attività e dei servizi socio-assistenziali competenti agli Enti locali associati.³¹⁴

L'UZAS, Ufficio zonale Amministrazione di sostegno, è sorto in seguito alla predisposizione del 'Piano di Zona 2009-2011' – documento di programmazione triennale delle attività – che, tra i suoi obiettivi, prevedeva la costituzione di un ufficio sovra comunale che si occupasse della gestione delle nomine di Amministrazione di sostegno incaricate ai Sindaci dei comuni dell'ambito.

L'UZAS rappresenta quindi un'alternativa molto valida ai residuali UPG in ambito di promozione, assistenza e gestione della misura di protezione dell'Amministrazione di sostegno: si noti che i beneficiari privi di una rete familiare adeguata sono innumerevoli e che la carenza di realtà che si occupano della loro protezione ed assistenza creano, nel territorio, difficoltà di gestione

³¹⁴ Dati consultabili nel sito www.comuni-insieme.mi.it.

faticosamente colmabili con le risorse disponibili.

In ragione di quanto esposto, il 3 giugno 2020 ho avuto il piacere di stabilire un colloquio telefonico ³¹⁵ con la responsabile dell'Area “Piano sociale di Zona” dell'Azienda Consortile COMUNI INSIEME, di cui si riporta quanto segue:

«L'Ambito territoriale di Garbagnate Milanese è composto da 8 Comuni per un comprensorio di circa 190 mila abitanti; l'Assemblea dei Sindaci e il relativo organo tecnico, cioè l'Ufficio di Piano, si occupano della gestione dei servizi sociali del territorio in forma associata. In seguito alla costituzione dell'UZAS (Ufficio zonale Amministratori di sostegno) avvenuta nel 2009 con l'assunzione di 2 operatori debitamente formati, sono state prese in carico circa 40 Amministrazioni di sostegno l'anno, ma con l'aumentare dei ricorsi, si è deciso di potenziare il servizio attraverso il coinvolgimento di Avvocati, commercialisti ed altri professionisti. Nel 2018 è così stato creato un apposito Albo, a cui attualmente sono iscritti 14 avvocati, che ha permesso una migliore gestione del beneficiario: l'avvocato può contare sul supporto dell'UZAS e dei Servizi Sociali per le situazioni particolarmente fragili, creando forte sinergia in campo. Tutto ciò ha permesso un incremento significativo delle Amministrazioni di sostegno gestite in favore dei cittadini del territorio ed una presa in carico più efficace sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Nel corso del 2019 sono state affidate agli avvocati 16 nuove amministrazioni di sostegno.»

Si ritiene di approfondire il tema, analizzando alcuni ulteriori aspetti.

L'Ufficio zonale promuove la predisposizione di progetti individuali d'intesa con i servizi sociali del Comune di residenza del beneficiario; si occupa dei compiti che gli vengono affidati nel decreto di nomina; trattiene rapporti con il giudice; si occupa di tutti gli adempimenti *ex lege* a cui è tenuto in seguito alla delega dell'incarico di amministratore di sostegno; offre informazioni e

³¹⁵ L'intervista telefonica con la dott. Maria Vittoria Della Canonica è avvenuta in data 3 giugno 2020.

consulenza a tutti i cittadini interessati alla misura.³¹⁶

Nel novembre 2019, sono state aggiornate, a seguito di cambiamenti e migliorie intervenute, le Linee guida³¹⁷ “*per la definizione delle modalità organizzative e delle relazioni tra i diversi soggetti per la gestione dell’Amministrazione di sostegno a livello zonale*”³¹⁸ finalizzate a declinare puntualmente gli aspetti organizzativi e relazionali tra enti pubblici e professionisti, per la gestione dell’Amministrazione di sostegno a livello zonale.

I destinatari principali dell’UZAS sono i cittadini in favore dei quali è stato nominato il Sindaco in qualità di amministratore di sostegno, in ragione di patologie degenerative, di disabilità psico-fisiche e di fragilità sociali di vario genere; nonché i cittadini ed altri soggetti del territorio interessati alla misura di protezione. L’Ufficio è dotato di personale con adeguate competenze in materia e, nella gestione dei beneficiari, interagisce con altri professionisti, centri di volontariato, Patronati, servizi socio-sanitari, in accordo con i Servizi Sociali dei comuni di riferimento.

Il Protocollo prosegue evidenziando i punti principali delle diverse fasi del processo di gestione dell’Amministrazione di sostegno³¹⁹, evidenziando la necessità di un “*progetto individualizzato*” dal quale emergano gli interventi preposti dal decreto, i compiti affidati ai diversi servizi sociali, nonché gli eventuali servizi economici da attivare in sussidio al beneficiario. In relazione ai rapporti sussistenti tra i vari soggetti (Ufficio, Servizi Sociali, professionisti), è richiesta un’attività di controllo e verifica costante e la conferma o modifica del piano individualizzato del beneficiario che avviene almeno annualmente, generalmente in concomitanza con la presentazione del rendiconto annuale al

³¹⁶ Dati verificabili nel sito www.comuni-insieme.mi.it.

³¹⁷ Il Protocollo è consultabile nel sito www.ambitogarbatemilane.it.

³¹⁸ Premessa contenuta all’interno del Protocollo di cui sopra.

³¹⁹ Il Protocollo fornisce indicazioni in merito alla fase istruttoria, gestionale, di monitoraggio e di verifica delle amministrazioni di sostegno che vengono delegate dal Sindaco all’Ufficio.

Giudice Tutelare.

Rientrano nei compiti dell'UZAS il mantenimento dei rapporti con il giudice tutelare; la redazione del rendiconto annuale; l'apertura, la chiusura e la gestione di conti correnti; la gestione delle incombenze relative all'abitazione del beneficiario; gli interventi in ambito sanitario se previsto dal decreto e l'aggiornamento dei dati sugli amministrati dell'Ambito territoriale. In accordo con i Servizi Sociali invece, vengono individuate le eventuali strutture più adeguate ai beneficiari; l'assunzione di eventuali oneri economici e la stesura delle relazioni di aggiornamento.

Il Protocollo prevede inoltre il riconoscimento di un equo indennizzo in favore delle gestioni affidate ai professionisti per il rimborso delle spese sostenute per la funzione amministrativa e contabile quantificato in euro 1.200,00 annui o di euro 720,00 annui, a seconda della permanenza o meno presso il proprio domicilio.³²⁰

Gli oneri per la gestione del personale dell'Ufficio sono coperti in gran parte dalle risorse zonali derivanti dal FNPS (Fondo Nazionale Politiche Sociali). È stato altresì previsto, per la sostenibilità del servizio nel tempo, un contributo pari a 1.000,00 euro a carico del Comune di residenza per i nuovi casi per i quali ogni Sindaco sia stato nominato amministratore e abbia delegato la gestione all'UZAS o ad un professionista.

Si ritiene rilevante in materia l'iniziativa avanzata mediante Avviso pubblico per la costituzione dell' *“Albo degli amministratori di sostegno in ambito”*. L'adesione all'elenco è di natura puramente volontaria e presuppone il possesso

³²⁰ L'Avviso pubblico per l'istituzione dell'albo di professionisti disponibili alla nomina di amministratori/curatori/tutori istituisce una *“TABELLA EQUO INDENNIZZO”* che prevede per la “persona al domicilio” € 1.200 annui e per la “persona in struttura residenziale” € 720 annui: il beneficiario capiente riconoscerà direttamente l'indennità all'amministratore in relazione a quanto disposto dal GT; in favore del beneficiario non abbiente, la quota verrà riconosciuta dall'ASC COMUNI INSIEME.

Consultabile in *Albo amministratori di sostegno volontari*, in www.ambitogarbatemilane.it.

di specifici requisiti.³²¹ Esso è stato predisposto allo scopo di potenziare il numero delle persone qualificate ad assumere la carica di amministratore di sostegno nei casi di cui all'art. 408 c.c., IV comma. Le candidature vengono poi trasmesse ai Tribunali di competenza, affinché i Giudici tutelari possano eleggere a loro discrezione, uno dei professionisti ivi indicato, senza dover ricorrere alla nomina dell'Ente in qualità di amministratore di sostegno.

5.5. L'Associazione In-Cerchio per le persone fragili di Milano

L'Associazione inCerchio³²² è un'associazione di promozione sociale, senza scopo di lucro, che dal 2015 si occupa della tutela e della promozione dei diritti delle persone fragili, in particolare non in grado parzialmente o completamente di autorappresentarsi. È composta da operatori, volontari e familiari che lavorano in *equipe* in risposta al bisogno sempre maggiore di una presa in carico individualizzata del soggetto in difficoltà. Essa offre consulenze giuridico legali e diversi servizi sociali quali il supporto psicologico, l'inserimento nel lavoro, l'accompagnamento nel percorso di aduttività verso il "Dopo di noi" e l'organizzazione di corsi formativi rivolti a privati cittadini ed enti sia pubblici che privati.³²³

Relativamente alla trattazione di questo elaborato, si analizzeranno precise informazioni attinenti l'impegno da parte dell'Associazione inCerchio, in favore dei soggetti fragili, dei loro familiari e *caregiver* che si trovano in situazioni di

³²¹ *Ibidem*. Per presentare domanda di iscrizione sono richiesti specifici requisiti: "1.a essere Avvocati e iscritti all'Albo professionale da almeno 2 anni oppure 1.b essere Laureati in Giurisprudenza e possedere un'esperienza in Protezione Giuridica di almeno 2 anni oppure 1.c essere Commercialisti e iscritti all'Albo professionale da almeno 2 anni; 2. non trovarsi in alcune delle situazioni d'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione; 3. non aver subito condanne penali ostative all'esercizio della professione; 4. essere in possesso di polizza assicurativa per la copertura della propria responsabilità professionale con adeguati massimali per sinistro e aggregato annuo."

³²² L'Associazione inCerchio si trova in Via Giasone del Maino, 16, 20146 Milano.

³²³ Consultabile nel sito www.associazioneincerchio.com.

disagio e che necessitano di un aiuto professionale che li assista ed accompagni durante tutto il processo di apertura della misura e anche nella gestione successiva. Verranno altresì riportate tre testimonianze di illustri avvocati, che dedicano parte della loro vita anche allo svolgimento del ruolo di amministratore di sostegno.

L'associazione è da tempo Capofila di una fitta rete di organizzazioni del Terzo settore che si occupano di protezione giuridica in diversi ambiti della fragilità ³²⁴, unite dalla collaborazione al progetto più che decennale “INSIEME A SOSTEGNO” di cui la dottoressa Daniela Piglia ³²⁵ è la responsabile.

Tra le varie attività svolte ³²⁶, l'Associazione si è da sempre occupata della realizzazione di corsi di formazione inerenti la protezione giuridica delle persone con fragilità, per offrire incontri orientati allo studio, alla formazione e all'approfondimento di quelli che sono i principi cardine e gli aspetti procedurali e gestionali, ma anche sociali e relazionali dell'Amministrazione di sostegno.

È stato da poco avviato un nuovo progetto denominato “*NEAR – Vicinanza e sostegno. L'amministrazione di sostegno per le persone fragili*” ³²⁷ grazie al bando regionale 2019 per l'associazionismo, che ha fornito 14.000,00 euro per ampliare il precedente progetto “Insieme a sostegno” e per “*potenziare in termini quantitativi e qualitativi il servizio di consulenza, sostegno, assistenza e*

³²⁴ I settori della fragilità racchiudono diverse categorie quali quella della salute mentale, della disabilità intellettiva, della lotta alle dipendenze, della tutela degli anziani.

³²⁵ La dott.ssa Daniela Piglia è socia fondatrice e direttore di INCERCHIO, giurista ed esperta in materia di protezione giuridica e di diritti delle persone fragili, con cui ho avuto il piacere di collaborare per la raccolta di dati ed informazioni inerenti questo paragrafo.

³²⁶ L'Associazione offre attività di consulenza e supporto attraverso uno sportello legale dedicato aperto al pubblico – Sportello di prossimità ADS – che coordina ulteriori sportelli su tutto il territorio milanese presso le organizzazioni *partner*.

³²⁷ Il progetto NEAR è stato costruito grazie ad un'intensa collaborazione tra InCerchio, Associazione Malattia d'Alzheimer (AMA), Associazione il Gabbiano Noi come gli altri e Progetto Itaca, ed una più ampia rete di Enti Associati (del calibro di Comunità Nuova, Caritas Ambrosiana, coop EUREKA, coop COMIN, Fondazione Pio Istituto Sordi, Fondazione Progetto Arca) nell'ottobre 2019, con una durata prevista pari ad un anno.

formazione alle persone fragili e ai loro familiari” mediante i PDP ³²⁸ (Punti di prossimità ADS) che, coordinati dall’associazione, offriranno nuovi servizi ai cittadini. L’intenzione è quella di rafforzare questi PDP nell’ottica di “*vicinanza alla persona*”, nel bisogno di orientamento all’Amministrazione di sostegno.

Il progetto prevede: nuove sessioni formative di base e di approfondimento “*Workshop ADS di 1° livello e di 2° livello*” tenutesi a novembre 2019 e a febbraio 2020, i cui temi principali sono stati: i principi e le misure di protezione giuridica, le linee guida del Tribunale di Milano, il procedimento di nomina, i compiti e doveri dell’amministratore, i vari profili di assistenza e cura in favore del beneficiario, nonché la sua gestione economico patrimoniale. Erano altresì previsti quattro seminari in cui sono intervenute le associazioni partner per affrontare il vasto tema della protezione giuridica declinato alle diverse tipologie di fragilità. Il progetto prevede l’avvio di due nuovi PDP dislocati territorialmente a presidio di aree periferiche ad alto rischio di marginalità; un nuovo “*Gruppo ADS*” destinato a volontari e familiari per consentire agli amministratori di confrontarsi e di essere supportati per prevenire situazioni di disagio con il beneficiario; incontri mensili del “*Tavolo ADS*” per un aggiornamento costante sulla prassi e sulla giurisprudenza attinenti i soggetti fragili e le misure di protezione; consulenza di I e di II livello, di tipo professionale, presso gli Sportelli. ³²⁹

Attualmente, l’Associazione è composta da 200 associati tra famiglie, volontari, associazioni e organizzazioni private e si occupa con i *partner* di una quota consistente dei ricorsi che vengono avanzati al Tribunale di Milano, nonché delle istanze e dei rendiconti periodici. Si sottolinea inoltre che durante il *lock down*, nonostante la chiusura della sede al ricevimento pubblico, l’Associazione

³²⁸ I Punti di Prossimità ADS sono sorti ormai più di dieci anni fa grazie ad una ampia progettazione finanziata per tre anni da Fondazione Cariplo, (all’interno di un progetto regionale), che ha visto poi sorgere vari progetti locali, fra cui quello milanese, denominato INSIEME A SOSTEGNO, ormai privo di finanziamenti pubblici da 7 anni e condotto quindi in totale autofinanziamento.

³²⁹ Informazioni rinvenibili nel sito www.associazioneincerchio.com.

non ha mai smesso, grazie alle modalità telematiche, di lavorare, di presentare ricorsi, di redigere atti, di prestare assistenza alle famiglie e di occuparsi dei beneficiari.³³⁰

I dati dimostrano che nella realtà milanese più della metà delle nomine di Amministrazione di sostegno fanno capo a professionisti e come noto, della parte restante, una quota sostanziale è affidata all'Ufficio Tutela. Le residuali Amministrazioni di sostegno sono gestite dalla rete familiare ed amicale, con il costante supporto delle associazioni del Terzo settore.

Le persone che ricorrono all'Associazione per ricevere informazioni, consulenza ed avanzare eventualmente l'istanza di nomina di Amministrazione di sostegno, vengono accompagnate dal personale alla compilazione del ricorso e alla presentazione dei documenti. I ricorsi che vengono avanzati sono sempre accompagnati da un candidato amministratore, sia esso un componente della famiglia che un volontario. Anche durante la fase di gestione e di cura, il beneficiario viene costantemente seguito ed assistito.

Ho altresì avuto il piacere di intervistare il Presidente di InCerchio, l'avvocato Davide Bloise, il Consigliere avv. Sabrina Sala e la collaboratrice e avv. Marina Verzoni, che partecipano attivamente alla vita associativa, fornendo consulenza giuridica in merito alla presentazione di ricorsi ed istanze inerenti la gestione dei beneficiari.

Il dott. Bloise riveste l'incarico di amministratore di sostegno sin dal 2013, anche se l'interesse alla materia ha origini precedenti, conseguente a vari corsi di approfondimento e ad un'attività di volontariato durata cinque anni. Si riporta di seguito il dialogo intervenuto, relativo soprattutto alla situazione dei beneficiari

³³⁰ Gran parte dei dati ivi elaborati, derivano da diversi contatti telefonici nonché da abbondante materiale che mi è stato inviato dalla dottoressa Daniela Piglia, direttrice del Consiglio direttivo dell'Associazione InCerchio.

seguiti nel periodo di crisi epidemiologica.³³¹

«I soggetti fragili hanno vissuto l'emergenza Coronavirus in modalità differenti: per quanto concerne il Comune di Milano, durante la "Fase 1" sono stati previsti pasti gratuiti a domicilio fino al 15 giugno, a prescindere dalle fasce di reddito dei richiedenti. L'aiuto dei CPS è stato fondamentale: questi centri sono sempre rimasti attivi, monitoravano costantemente i casi più gravi, stabilendo eventualmente degli incontri con gli assistenti sociali.

In relazione ai beneficiari che si trovavano presso le RSA durante questo difficile periodo, non si può affermare che nel loro insieme abbiano agito negligenzemente: per quanto mi riguarda, le strutture in cui alloggiavano alcuni dei miei amministratati sono sempre state presenti telefonicamente, oppure via mail, per aggiornarmi sul loro stato di salute. L'unico caso estremo è stato quello di una RSA che mi ha contattato una settimana dopo la data del decesso del beneficiario. Tendenzialmente tutte le case di riposo, ospedali e strutture sanitarie preferiscono avvisare l'amministratore di sostegno in luogo dei familiari in merito al loro stato di salute.

Il numero dei beneficiari in capo ad ogni professionista varia in base alle necessità degli stessi e alla capacità dell'amministratore: sta nella propria diligenza e correttezza fornire una disponibilità adeguata all'assunzione di ogni incarico. Del resto, ogni mancanza è individuabile dal giudice tutelare mediante istanze che gli giungano in tal senso, o più generalmente per mezzo del controllo dei rendiconti.

In merito al tema dell'indennità, personalmente ritengo di farne richiesta solo qualora il patrimonio sia capiente: qualora il beneficiario si trovi in condizioni di difficoltà economica, ciò andrebbe solamente ad aggravare la sua situazione ed il giudice tutelare difficilmente potrebbe disporre per un'eventuale liquidazione. Sta tutto nel buon senso del professionista.

Nella prassi l'Amministrazione di sostegno viene richiesta in favore di soggetti che non possiedono un ampio patrimonio. Gran parte delle nomine riguardano soggetti che

³³¹ L'intervista telefonica con l'avv. Bloise si è tenuta in data 22 maggio 2020.

si trovano in situazioni di forte disagio sociale, privi di sostegno familiare e di un patrimonio sufficiente al sostentamento presso una struttura residenziale. A fronte di questi casi, l'amministratore cerca di aiutare il beneficiario richiedendo, ove possibile, sussidi economici quali l'accertamento di invalidità o l'accompagnamento. C'è da evidenziare che da parte del Comune di Milano vi è una forte propensione all'aiuto dei meno abbienti: ad esempio con un determinato valore ISEE ed una liquidità bancaria inferiore ai 5.000,00 euro il Comune provvede a pagare la parte di retta che il soggetto fragile non riesce a coprire con la propria pensione.

I giudici tutelari del Tribunale di Milano sono molto collaborativi ed aperti dal punto di vista umano, cercano di trovare sempre la soluzione più adeguata alle esigenze del beneficiando: l'obiettivo è quello di garantire sostegno e cura alla persona fragile, nel rispetto dei suoi bisogni, delle sue convinzioni e dei suoi interessi.»

L'avvocato Marina Verzoni riveste il ruolo di amministratrice di sostegno nel territorio di Milano sin dal 2006 e collabora con l'Associazione inCerchio fornendo consulenza giuridica e formazione in convegni e corsi. Con il colloquio intervenuto ³³², ho avuto il piacere di conoscere e trattare generalmente le modalità con le quali viene gestita una richiesta di nomina nei confronti di soggetti privi di adeguata rete familiare. Ciò che è emerso è che in tali situazioni il giudice tutelare può, ai sensi dell'art. 408 c.c., nominare il rappresentante di un ente (quale il Sindaco) o un professionista affinché assumano l'incarico.

«Recentemente, in seguito ad una crescita esponenziale delle richieste di nomina, il Tribunale di Milano ha optato per la conclusione di un Protocollo con il Comune, per il riconoscimento di un'equa indennità in favore dei professionisti ai quali viene affidato un beneficiario privo di risorse economiche. Negli altri casi, è l'Ufficio Tutela del Comune di Milano ad occuparsi delle varie nomine intervenute.

I casi più difficili sono rappresentati dai pazienti psichiatrici: non tutti i beneficiari con patologie psichiatriche vengono curati all'interno di apposite strutture: il percorso

³³² L'intervista con l'avv. Verzoni si è tenuta in data 26 maggio 2020.

terapeutico può avvenire al domicilio e, qualora non ci siano familiari o il rapporto si dimostri conflittuale, la loro cura viene affidata all'avvocato amministratore. In questi casi risulta fondamentale la collaborazione con gli enti sanitari e sociali predisposti, anche se non sempre si rivelano sufficienti.»

È in seguito anche a questa fondamentale conversazione, che sono entrata in possesso di chiarimenti fondamentali attinenti l'applicazione reale e concreta dell'istituto e che mi hanno consentito di organizzare ulteriori interviste, studi ed approfondimenti.

Con l'avvocato Sabrina Sala, nonché amministratrice di sostegno dal 2012 e collaboratrice volontaria presso l'Associazione Incerchio, ho avuto l'occasione di approfondire ³³³ il tema della cura e della protezione dei beneficiari affetti da patologie psichiatriche.

«L'ente pubblico che si occupava della tutela giuridica del paziente psichiatrico antecedentemente al 2015 era l'Ufficio di protezione giuridica presso le ASL. Le situazioni di beneficiari affetti da patologie simili sono molteplici: alcuni vengono gestiti con l'aiuto dei CPS, altri sono inseriti nel contesto familiare.»

Il giudice tutelare provvede, nel decreto di nomina, ad autorizzare l'amministratore di sostegno ad esprimere il consenso informato per le cure e gli esami "di routine" in favore dell'amministrato: qualora si rendano necessari interventi ulteriori o cure invasive, si renderà necessaria l'apposita autorizzazione da parte del GT. In questi casi l'istanza dovrà essere corredata della documentazione medica attestante le condizioni di salute del beneficiario e della necessità di specifici interventi e/o cure invasive: il costante contatto tra curante, amministratore di sostegno e giudice tutelare ne rappresenta lo snodo fondamentale.

Qualora il beneficiario rifiuti un intervento a cui deve essere sottoposto e non è possibile adottare tempestive misure extra-ospedaliere, si disporrà per un trattamento sanitario obbligatorio. Il TSO è ordinato con provvedimento del Sindaco, (in qualità di

³³³ L'intervista telefonica con l'avv. Sala si è tenuta in data 28 maggio 2020.

massima autorità sanitaria del Comune di residenza o del Comune dove la persona si trova momentaneamente), dietro proposta motivata di due medici, quando vi siano necessità ed urgenza non differibili di intervenire sulla persona. Il trasporto del paziente in struttura ospedaliera è operato dal servizio di emergenza extra-ospedaliero in collaborazione con l'organo di polizia locale del comune di riferimento. È bene che l'amministratore di sostegno che sia a conoscenza dell'esecuzione di detta procedura, ne dia tempestiva comunicazione al Giudice Tutelare, al quale ne verrà richiesta la convalida.

Le strutture specializzate nella cura del paziente psichiatrico sono principalmente destinate alla riabilitazione e al reinserimento sociale: il ricovero in queste residenze risulta difficile per ragioni di tipo economico, per l'insufficienza di posti letto e per la burocrazia spesso limitativa delle tempistiche di permanenza.»

L'impegno da parte di tutti i collaboratori dell'Associazione è notevole, di molto superiore a quelle che sono le risorse economiche disponibili: nonostante ci sia un interesse costante all'assistenza e alla cura dei bisogni del soggetto fragile e ci sia un riconoscimento legislativo interno e sovranazionale, non si può affermare che l'istituto dell'Amministrazione di sostegno, soprattutto per la realtà locale milanese, riceva la giusta attenzione da parte delle Istituzioni locali.

5.6. L'Associazione AsSostegno di Trieste

La Regione FVG rappresenta sicuramente una delle realtà più virtuose in materia: con l'emanazione della legge regionale n. 19/2010³³⁴, in attuazione della legge n. 6/2004, la Regione ha provveduto a promuovere azioni concrete per lo sviluppo sul territorio di servizi tesi ad una corretta e capillare applicazione dell'istituto.

³³⁴ Legge regionale 16 novembre 2010 n. 19 "Interventi per la promozione e la diffusione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli", in www.lexview-int.regione.fvg.it.

Per una piena concretizzazione di tali indirizzi, il Dipartimento Servizi e Politiche Sociali del Comune di Trieste ha accolto la proposta dell'Associazione AsSostegno di aprire uno Sportello di ascolto e informazione, per poter fornire supporto tecnico e giuridico ad amministratori di sostegno, famiglie, operatori del Servizio Sociale del Comune e volontari.³³⁵

Si segnala inoltre che, a livello regionale, sono stati previsti: un “*Registro regionale dei soggetti del privato sociale interessati alla protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia*”³³⁶, attualmente composto da 18 Enti, al quale possono avanzare richiesta di registrazione le associazioni, le cooperative sociali e altri soggetti del privato sociale che abbiano determinati requisiti di cui all'art. 20 del Regolamento di attuazione (D.P.REG. n. 190 del 2 agosto 2011)³³⁷; un “*Elenco dei soggetti disponibili a svolgere l'incarico di amministratore di sostegno*”³³⁸, al quale possono iscriversi i soggetti disponibili a svolgere tale ruolo ai sensi dell'art. 4 della l. r. 19/2010, purché residenti in Regione, privi di condanne penali e nel rispetto della previsione di cui all'art. 350 c.c..³³⁹

La Regione ha altresì sancito, nei confronti degli amministratori volontari, un rimborso degli oneri sostenuti “*per la stipula di polizze assicurative dedicate, anche in forma cumulativa*”³⁴⁰ e un “*intervento economico su equa indennità*”³⁴¹,

³³⁵ Consultabile nel sito www.regione.fvg.it.

³³⁶ *Ivi*, il Registro è disciplinato dall'art. 5 della LR 19/2010 e dal capo V del Regolamento e istituito con decreto n. 921/SOC dd. 18 ottobre 2011.

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ *Ivi*, l'Elenco è istituito e tenuto dagli Enti gestori del Servizio sociale dei Comuni e contiene i nominativi delle persone disponibili a svolgere l'incarico di amministratore di sostegno, corredati da altre informazioni utili, da mettere a disposizione dell'Autorità giudiziaria competente alla nomina. Al 2019 conta 276 iscritti.

³³⁹ Art. 350 c.c. *Incapacità all'ufficio tutelare*: “*Non possono essere nominati tutore e, se sono stati nominati, devono cessare dall'ufficio 1) coloro che non hanno la libera amministrazione del proprio patrimonio, [...].*”

³⁴⁰ Il rimborso per la stipula delle polizze assicurative è disciplinato dall'art. 2, comma I, lett. E della LR 19/2010, in www.regione.fvg.it.

³⁴¹ *Ivi*, L'equa indennità per amministrazioni di sostegno è disciplinata dall'art. 2 bis della LR 19/2010, introdotto dall'art. 8, comma XXVIII, della legge regionale n. 24/2019.

qualora il giudice tutelare rilevi l'impossibilità di porla a carico dell'amministrato. Quest'ultima è stata disposta recentemente dalla legge regionale n. 24/2019 per incentivare il ricorso all'Amministrazione di sostegno.³⁴²

L'Associazione AsSostegno³⁴³ per appunto è l'Istituzione che dal 2010 promuove e favorisce in ambito giuridico, sociale e culturale, l'attuazione della normativa sull'Amministrazione di sostegno in favore delle persone fragili che si trovano nell'impossibilità di provvedere autonomamente ai propri interessi.

Essa, senza scopo di lucro, nasce per poter garantire un Punto di ascolto finalizzato a diverse attività, quali: l'informazione all'utenza, la formazione di operatori e la promozione della rete tra i diversi attori del settore (Enti, Ordini professionali, Azienda sanitaria, Servizi Sociali e Tribunale di Trieste).³⁴⁴

L'AsSostegno gode di molteplici sportelli di ascolto e assistenza³⁴⁵ per coloro che si affacciano per la prima volta alla misura di protezione, o per chi necessita di essere accompagnato durante le fasi di apertura della nomina o di stesura di rendiconti e relazioni. Nel 2018 è sorto, conseguentemente ad un lungimirante progetto comunale, anche uno Sportello psicologico per il sostegno e l'aiuto degli amministratori di sostegno che si trovano in difficoltà nella gestione dei beneficiari.

In qualità di associazione volta alla protezione del soggetto debole, essa opera

³⁴² All'art. 8, comma XXVIII, numero 2, 4, 5 della LR n. 24/2019 viene previsto un equo indennizzo pari ad un massimo di 800 euro, ovvero qualora non sia previamente determinato, si stabilisce ammonti a 600 euro. Viene altresì stabilito che ciascun amministratore di sostegno possa accedere all'intervento regionale per un massimo di cinque amministrati. Per poter ottenere la misura l'amministratore è tenuto a presentare domanda all'Ente gestore del Servizio sociale del comune di residenza dell'amministrato, con riferimento ai provvedimenti emessi dal giudice tutelare nell'anno precedente. La Regione a sua volta si impegna a trasferire le risorse disponibili agli Enti gestori dei Comuni sulla base del fabbisogno risultante dalle domande ricevute, maggiorato del 3% a titolo di ristoro dei costi per la gestione amministrativa. Consultabile su www.lexview-int.regione.fvg.it.

³⁴³ L'Associazione AsSostegno si trova in Via S. Francesco D'Assisi, 6, 34133, Trieste.

³⁴⁴ Consultabile su www.assostegno.it.

³⁴⁵ In forza di precise convenzioni con i rispettivi Comuni gli Sportelli attivi sono quattro e si trovano presso il Comune di Trieste, di Muggia, di Duino Aurisina e di Monfalcone.

sia con il sostegno dei suoi associati che con i finanziamenti appositamente disposti dalla Regione, ai sensi dell'art. 2, comma I, e dell'art. 3 della l. r. n. 19/2010.³⁴⁶

Personalmente, ho avuto il piacere di intervistare il Presidente di AsSostegno, l'avvocato Gioacchino Boglich, il Vicepresidente avv. Matteo Morgia e l'operatrice dello Sportello di Trieste, Rita Dagiati, in merito ad alcuni aspetti fondamentali inerenti l'Associazione e la gestione delle attività durante l'emergenza epidemiologica.

La sig. Rita Dagiati, responsabile dello Sportello di ascolto di Trieste, si è resa disponibile a fornirmi³⁴⁷ diverse informazioni inerenti l'Associazione e il suo funzionamento:

«Lo Sportello di ascolto fornisce supporto all'istituto dell'Amministrazione di sostegno nei confronti sia dell'utente che si affaccia per la prima volta a questa misura, che dei familiari dei beneficiari.

L'Associazione AsSostegno gode da due anni di un canale diretto con la cancelleria della Volontaria Giurisdizione del Tribunale di Trieste, che ci permette di trasmettere le richieste di apertura e le istanze dovute ex lege post nomina, evitando ai richiedenti di doversi recare in cancelleria per depositarle materialmente.

Dall'inizio del 2020, lo Sportello di ascolto di Trieste ha totalizzato 591 accessi, di cui 244 nel solo mese di aprile. Durante questo periodo caratterizzato dal Covid, il servizio da noi offerto non è mai cessato, anzi lo Sportello è rimasto operativo in smart working dal lunedì alla domenica sia telefonicamente che via mail.»

L'avvocato G. Boglich riveste l'incarico di amministratore di sostegno sin dal 2006, collabora attivamente alla vita associativa e fornisce consulenza giuridica in merito alla presentazione di ricorsi, redazione di atti e gestione dei beneficiari.

³⁴⁶ Consultabile su www.regione.fvg.it.

³⁴⁷ Il colloquio con la gentile sig.ra Rita Dagiati si è tenuto il 28 maggio 2020.

Si riporta di seguito il dialogo intervenuto ³⁴⁸, relativo principalmente ai rapporti tra enti creditizi e amministratori di sostegno durante il Coronavirus.

«Il giudice tutelare a fronte di un beneficiario ludopatico piuttosto che con diverse problematiche inerenti il controllo del denaro, può disporre per la limitazione all'accesso in banca, magari con dei prelievi calmierati. Spesso nei decreti si dispone per il prelievo settimanale: in ragione del Coronavirus e di tutte le restrizioni adottate, molte banche durante le prime fasi, garantivano un accesso bisettimanale. Ciò ha creato sicuramente dei disguidi ai beneficiari: in tal senso è stato preso un accordo che mi ha permesso di prelevare la somma di un mese, impegnandomi poi a contattare ogni beneficiario per il ritiro.

La psicosi sorta durante questa pandemia, per quanto riguarda i beneficiari da me assistiti, ha permesso un miglioramento della loro gestione, attraverso semplici colloqui telefonici.

In relazione alle RSA e alle case di riposo, la situazione qui a Trieste risulta abbondantemente positiva: attualmente seguo due beneficiarie presso due strutture diverse, entrambe risultate positive al Covid-19. In ambi i casi ho ricevuto quotidianamente via mail gli aggiornamenti sullo stato di salute delle beneficiarie, ottenendo anche delle riprese fotografiche.»

Con l'avvocato Matteo Morgia, nonché amministratore di sostegno dal 2007 e Vicepresidente dell'Associazione, ho avuto l'occasione di approfondire ³⁴⁹ il tema del consenso informato e delle disposizioni anticipate di trattamento contenute nel Protocollo di Intesa del Tribunale di Trieste ³⁵⁰, nonché di dare uno sguardo alle condizioni delle amministrazioni conseguenti al Covid-19.

«In questo difficile periodo di Fase 1, per quanto riguarda la nostra realtà, le famiglie dei beneficiari di Amministrazione di sostegno si sono dimostrate più solidali,

³⁴⁸ L'intervista telefonica è avvenuta in data 13 maggio 2020.

³⁴⁹ L'intervista telefonica con l'avv. Morgia si è tenuta in data 19 maggio 2020.

³⁵⁰ Il Protocollo d'Intesa del Tribunale di Trieste è stato analizzato al Capitolo IV, par. 4.9.

occupandosi di fare loro la spesa ed offrendosi in sostegno alle loro necessità. Nei casi di beneficiari privi di rete familiare, ma residenti presso il proprio domicilio, si è cercato di trovare delle soluzioni alternative che permettessero una stabilità in casa, affinché non si arrecasse danno alla loro salute.

Generalmente,, sia gli ospedali che le strutture residenziali hanno mantenuto un contatto costante con familiari e amministratori di sostegno. Le Strutture adibite all'assistenza dell'anziano e del malato, nella nostra Regione, sono moltissime ma ognuna di esse gode di pochi posti letto. Questo fattore risulta essere determinante soprattutto in situazioni epidemiologiche: infatti una struttura di grandi dimensioni rappresenta terreno fertile per la propagazione di violenti virus. La struttura più grande della Regione è l'Itis di Trieste, che ospita 400 pazienti. In questa residenza le persone risultate positive al Coronavirus sono state isolate in appositi dipartimenti, ottenendo di fatto buoni risultati nella gestione della diffusione della malattia.»

In relazione alle nomine di Amministrazione di sostegno aperte ai tempi del Coronavirus, si segnala come è stato affrontato il tema del giuramento dal Tribunale di Trieste: in seguito all'emanazione del Decreto Legge n. 11/2020,³⁵¹ si è provveduto al rinvio delle udienze civili e penali, ad eccezione di alcuni procedimenti, tra cui quelli inerenti la nomina di AdS qualora vi sia una “[...] motivata situazione di indifferibilità incompatibile anche con l'adozione di provvedimenti provvisori [...]”³⁵²

Nel rispetto di quanto espressamente previsto, nei casi di reale urgenza, procedendo alla nomina provvisoria ai sensi dell'art. 405 c.c., IV comma, l'amministratore dovrà necessariamente prestare giuramento affinché si ritenga immesso nei poteri.

³⁵¹ Decreto Legge 8 marzo 2020, n. 11, recante “*misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*”.

³⁵² *Ivi*, art. 2, lettera G, numero 1).

Per questa ragione, il decreto di nomina ³⁵³ emesso dal giudice tutelare di Trieste prevede la nomina di un amministratore provvisorio, rispetto alle *“allegate e comprovate urgenze legate alla indifferibile necessità di protezione patrimoniale e personale del beneficiario”*. Il GT disponeva così per il giuramento telematico mediante il deposito dell’atto firmato digitalmente, il c.d. *‘giuramento cartolare’*, contenente la formula solenne di cui all’art. 349 c.c. ³⁵⁴.

Non si dimentichi che la *ratio* delle norme in tema di emergenza sanitaria è quella di evitare i contatti, in cui rientrano anche quelli che *“l’amministratore di sostegno nominato porrebbe in essere nell’adempimento delle sue mansioni”*. ³⁵⁵

³⁵³ Decreto di apertura di amministrazione urgente del 20 marzo 2020, consultabile in www.assostegno.it.

³⁵⁴ Art. 349 c.c. *Giuramento del tutore: “Il tutore, prima di assumere l’ufficio, presta davanti al giudice tutelare giuramento di esercitarlo con fedeltà e diligenza.”*

³⁵⁵ Avvocati M. MORGIA e G. BOGLICH, *Amministrazione di sostegno: nomina ai tempi del Covid-19 e Amministrazione di sostegno: nomina ai tempi del COVID-19 (terza parte)*, in www.assostegno.it.

CONCLUSIONI

Giunti al termine di questo elaborato, si ritiene di dover compiere delle considerazioni finali in merito all'approccio, da parte delle Istituzioni, alla figura dell'Amministrazione di sostegno.

Dall'indagine sul territorio milanese è emerso che gli Enti pubblici non devolvono la giusta attenzione all'attuazione della normativa n. 6/2004. Banalmente, nel sito della Regione Lombardia, non vi è alcun riferimento all'amministrazione di sostegno, né si prevedono pronti interventi per la promozione, valorizzazione o organizzazione dell'istituto.

Come già messo in luce in precedenza, sono le associazioni del Terzo settore ad occuparsi dell'assistenza e dell'offerta di servizi in favore del soggetto in difficoltà: tali interventi, per quanto siano fondamentali, coprono solo una piccola parte dei ricorsi che vengono cadenzatamente presentati.

In conseguenza ai rilievi svolti, a maggior ragione si ribadisce quanto sarebbe opportuno che la Regione avanzasse una proposta di riforma della normativa, provvedendo per lo meno a garantire dei fondi economici a sostegno delle associazioni.

In questo senso si sottolinea anzi, come le singole Province lombarde abbiano attuato delle scelte politiche differenti in merito agli Uffici di Protezione Giuridica appositamente adibiti: come emerso dalle ricerche, ogni ATS ha optato per il mantenimento o meno di tali sedi, negando così ulteriormente un appoggio ai cittadini in difficoltà.

Come già evidenziato, sul territorio lombardo l'UPG di Mantova rappresenta sicuramente l'eccezione alla regola: se l'ATS mantovana ha optato per il

mantenimento e il rafforzamento di tale struttura, perché non si è optato e non si opta per una sua riproduzione anche presso le altre città?

Nel rispetto di tutte le persone deboli e della loro dignità personale e nel rispetto del principio fondamentale di uguaglianza costituzionalmente garantito, per quale ragione i cittadini di una medesima Regione vengono e sono sostanzialmente trattati diversamente?

La Regione del Friuli Venezia Giulia, come si è avuto modo di constatare, gode di ampia e virtuosa prassi in materia: si ricorda infatti, che tra i diversi provvedimenti varati, è anche presente un “*Elenco dei soggetti disponibili a svolgere l’incarico di amministratore di sostegno*”. Una simil previsione non andrebbe a giovare tutte quelle situazioni che di fatto incidono negativamente sul Comune di Milano?

In una grande realtà come lo è la Città di Milano, colma di iniziative volte alle famiglie, ai meno abbienti, ai disabili, perché non si cerca di garantire un sostegno anche ai più fragili? Le persone che necessitano di un aiuto concreto spesso sono prive di un’adeguata rete familiare e pertanto, la loro “cura” viene affidata a professionisti che, in conseguenza all’elevato numero di cariche assunte, non possono assisterli adeguatamente.

In questi termini ritengo personalmente di concludere le mie analisi: spesso sono le piccole cose a fare la differenza e in questo ambito più che mai, urge un intervento perlomeno economico, che possa permettere a tutti gli Enti di rafforzare maggiormente il loro impegno sul territorio.

BIBLIOGRAFIA

A cura di LODDO P., *L'amministratore di sostegno*, Milano, Wolters Kluwer, 2019

A cura di POLO D., *Linee di indirizzo per il servizio specialistico per la gestione della protezione giuridica delle persone fragili*, documento elaborato dal Gruppo di lavoro Amministrazione di sostegno, Milano, 2017

ANELLI F., *La separazione e il divorzio dell'infermo di mente*, in Riv. *Famiglia e Diritto*, 2008, 3, p. 286

BOGLICH G., *Amministrazione di sostegno: nomina ai tempi del COVID-19 (terza parte)*, in www.assostegno.it, 28 marzo 2020

BONILINI G., TOMMASEO F., *Dell'amministrazione di sostegno. Artt. 404-413*, Milano, Giuffrè, 2018

BONOMO D. M. E., *Amministrazione di sostegno Prassi e criticità*, Milano, Edizioni Unicopli, 2015

CASTIGLIONI A., *ADS vs beneficiario: chi decide sulle cure mediche?*, in Riv. *Quotidiano Giuridico*, 10 agosto 2018

CENDON P. – ROSSI R., *Amministrazione di sostegno. Motivi ispiratori e applicazioni pratiche*, tomo II, Milano, UTET GIURIDICA, 2009

CENDON P. – ROSSI R., *Amministrazione di sostegno. Motivi ispiratori e applicazioni pratiche*, tomo I, Milano, UTET GIURIDICA, 2009

CENDON P., *Infermi di mente e altri "disabili" in una proposta di riforma del Codice civile*, in Riv. *Giurisprudenza Italiana*, I, 1988, p. 119

CENDON P., *Le origini dell'amministrazione di sostegno*, in www.personaedanno.it, 30.09.1987

CLERICI G. R., *L'amministrazione di sostegno, il principio di uguaglianza e il rispetto del beneficiario*, in www.associazioneincercchio.com, 4 settembre 2018

DE LUCA F., *La limitazione della capacità a testare del beneficiario ad una sola forma testamentaria*, in www.assostegno.it, 3 marzo 2020

DELLE MONACHE S., *Prime note sull'amministrazione di sostegno: profili di diritto sostanziale*, in Riv. Nuova giur. civ. commentata, 2004, II, p. 39.

GARLISI F., *L'amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica*, Milano, Giuffrè Editore, 2012

GHETTI V., *Come cambia l'organizzazione dell'offerta dei servizi nella nuova riforma*, in www.lombardiasociale.it, 26 ottobre 2015

GHETTI V., *La riforma del sistema sociosanitario in Lombardia: la LR 23/2015*, in www.lombardiasociale.it, 26 ottobre 2015

GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Bari, Ed. Laterza, 2009

M. O. ATTISANO – A. BERNABÒ – M. N. BUGETTI – G. CIPRIANI – F. CLOCCHIATTI – B. DE FILIPPIS – M. DELIA – R. M. GIGANTESCO – R. MEA – C. MIELE – F. PANUCCIO DATTOLA – F. RAGONESE – S. RAMPOLLA – A. SAPIO – S. SAVARESE – E. VIVALDI, *Tutela ed amministrazione di sostegno*, Milano, CEDAM, 2012

MAGRÌ, *Disposizioni testamentarie a favore dell'amministratore di sostegno*, in www.studiolegalemagri.it, 15 gennaio 2018

MANCUSI A., *L'amministratore di sostegno: in quali ipotesi può essere istituito erede dal beneficiario*, in www.puntodidiritto.it, 9 marzo 2020

MARINO G., *Amministrazione di sostegno e rifiuto delle cure: normativa incostituzionale?*, in *Diritto e Giustizia*, fasc. 109, 2019, p. 10

MASCIA K., *Sì alla nomina dell'amministratore di sostegno designato dal malato grave per rifiutare determinati trattamenti terapeutici*, in *Diritto e Giustizia*, fasc. 88, 2019, p. 3

MASONI R., *Rifiuto di trattamenti sanitari da parte dell'a.d.s.: la l. n. 291 non è incostituzionale*, in *Il Familiarista*, 20 agosto 2019

MORELLO U., *L'amministrazione di sostegno (dalle regole ai principi)*, in *Riv. Notariato*, 2004, p. 225 e ss.

MORETTI M., *La capacità del beneficiario dell'amministrazione di sostegno*, in *Riv. Notariato*, 2005, p. 426

MORGIA M., *Amministrazione di sostegno: nomina ai tempi del Covid*, in www.assostegno.it, 24 marzo 2020

MORGIA M., *Trattamento sanitario per il mantenimento in vita. L'ads può rifiutare il consenso per conto del beneficiario?*, in www.assostegno.it, 4 febbraio 2020

PIETRASANTA L. M., *Il Giudice tutelare può privare il beneficiario di amministrazione di sostegno della capacità di testare*, in *Riv. Il familiarista*, 2015

REMMERT S., *Il beneficiario di amministrazione di sostegno e gli atti personalissimi. Potrebbe separarsi o divorziare?*, in www.studiolegaledionisio.com, 27 febbraio 2020

ROSSI R., *Amministrazione di sostegno: questioni e soluzioni*, Milano, Giuffrè, 2020

STORACE C., *Erroneità del presupposto interpretativo e tecniche decisorie della Corte costituzionale, a margine di una pronuncia in tema di fine vita e amministrazione di sostegno.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, III, 2019, p. 1643

TANTALO L., *Per la Consulta, la persona soggetta ad Amministrazione di sostegno può effettuare donazioni*, in *Diritto e Giustizia*, 13 maggio 2019.

TRENTANOVI S., *Amministrazione di, schema di una lettura attualizzata*, in *www.personaedanno.it*, 10 giugno 2015

VENCHIARUTTI A., *Poteri dell'amministratore di sostegno e situazione del beneficiario*, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2005, I, pp. 1 ss.

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale n. 438, 15 dicembre 2008, in *Foro it.* 2009, 5, I, 1328

Corte Costituzionale n. 114, 10 maggio 2019, in *Famiglia e Diritto*, 2019, 8-9, p. 745 (nota di BONILINI)

Corte Costituzionale n. 144, 13 giugno 2019, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2019, 3, 1629; *Diritto di Famiglia e delle Persone (Il)* 2019, 4, I, 1527

Corte Costituzionale n. 242, 22 novembre 2019, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale* 2019, 4, 2158; *Il familiarista.it*, 17 dicembre 2019; *Diritto di Famiglia e delle Persone (Il)* 2020, 1, I, 68

Cassazione Civile, n. 13584/2006, *Giust. civ.* 2006, 12, I, 2722; *Giust. civ. Mass.* 2006, 6; *Guida al diritto* 2006, 27, 81 (nota di: FIORINI); *Dir. famiglia* 2006, 4, 1671; *Dir. famiglia* 2007, 1, 126 (nota di: Venchiarutti); *Il civilista* 2009, 1, 6 (nota di: CAMPAGNOLI)

Cassazione Civile sez. I, n. 9628, 22 aprile 2009, in *Giust. civ. Mass.* 2009, 4, 668; *Giust. civ.* 2010, 2, I, 395; *Diritto e Giustizia online* 2009; *Dir. Famiglia* 2010, 3, 1103 (nota di COCUCCIO)

Cassazione Civile n. 19596/2011, in *De Jure* banca dati editoriali.

Cassazione Civile sez. I, n. 22332, 26 ottobre 2011, in *Giust. civ. Mass.* 2011, 10, 1517; *Giust. civ.* 2011, 12, I, 2807; *Il civilista* 2011, 12, 19; *Guida al diritto* 2011, 46, 66 *NOTA (s.m.)* (nota di: FIORINI); *Dir. famiglia* 2012, 1, 215; *Riv. notariato* 2013, 2, 460 *NOTA (s.m.)* (nota di: GIORGIANNI)

Cassazione Civile n. 23707, 20 dicembre 2012, in *www.personaedanno.it*

Cassazione Civile sez. I, n. 18171, 26 luglio 2013, in *Giustizia Civile Massimario*

Cassazione Civile sez. I, n. 17962, 11 settembre 2015, in *Ilfamiliarista 29 gennaio 2016 (nota di MAZZEI)*

Cassazione Civile n. 11536, 11 maggio 2017, in *Giustizia Civile Massimario 2017*

Cassazione Civile n. 22602, 27 settembre 2017, in *Foro.it 2017, 11, I, p. 3307*

Cassazione Civile n. 4709, 28 febbraio 2018, in *De Jure* banca dati editoriali

Cassazione Civile n. 5492, 7 marzo 2018, in *Nuova Giur. Civ., 2018, 9, 1304*

Cassazione Civile sez. I, n. 12460, 21 maggio 2018, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 91, 2018, pag. 9; *IlFamiliarista.it*, nota di R. ROSSI; *Guida al diritto 2018*, 26, p. 55

Cassazione Civile n. 19866, 26 luglio 2018, in *CED Cassazione 2018*

Cassazione Civile sez. I n. 6518, 6 marzo 2019, in *CED Cassazione 2019*

Cassazione Civile n. 12998, 15 maggio 2019, in *CED Cassazione 2019*

Cassazione Civile n. 1606, 24 gennaio 2020, in *Quotidiano Giuridico 2019*

Cassazione Civile sez. II n. 6079, 4 marzo 2020, in *Giustizia Civile Massimario 2020*

Tribunale Bari, sez. di Bitonto, Decreto GT 15 giugno 2004, in *Studium iuris*, 2005, p. 224 ss.

Tribunale Pinerolo, Decreto GT 4 novembre 2004, in *Nuova giurisprudenza civile commentata, 2005, I, pp. 1 ss.*

Tribunale di Modena, Decreti GT 25 e 26 ottobre 2007, in *Il Civilista 2009*, I, p. 6

Tribunale di Roma, Decreto GT 10 marzo 2009, in *Giurisprudenza di merito*, 2009, 9, p. 2098

Tribunale di Varese, Sez. I, Decreto GT 6 ottobre 2009, in *Giurisprudenza di Merito*, 2010, 4, p. 1004

Tribunale di Varese, Decreto GT 28 giugno 2012, in *www.ilcaso.it*

Tribunale di Vercelli, Decreto GT 16 ottobre 2015, in *www.assostegno.it*

Tribunale di Vercelli, Decreto GT 14 dicembre 2015, in *Ilfamiliarista.it*

Tribunale di Vercelli, Decreto GT 28 dicembre 2015, in *www.studiolegalemagri.it*

Tribunale di Caltanissetta, Decreto GT 13 giugno 2016, in *Diritto e Giustizia 2016*

Tribunale di Modena sez. II, sentenza n. 920, 14.02.2017, in *Giurisprudenza Locale – Modena*

Tribunale di Trieste, Decreto GT 6 maggio 2017, in *www.assostegno.it*

Tribunale di Salerno, Decreto GT 1 marzo 2018, in *Quotidiano Giuridico 2019*

Tribunale di Modena, Sez. II, Decreto GT 16 marzo 2018, in *Diritto di Famiglia e delle Persone (Il) 2018, 4, I, 1375*

Tribunale di Vercelli, Decreto GT 28 marzo 2018, in *www.ilcaso.it*

Tribunale di Vercelli, Decreto GT 31 maggio 2018, in *Ilfamiliarista.it*

Tribunale di Torino, Decreto GT 6 marzo 2019, in *Quotidiano Giuridico 2019*

Tribunale di Pordenone, Decreto GT 15 marzo 2019, in *Quotidiano Giuridico 2019*

Tribunale di Catania, Decreto GT 25 luglio 2019, in *Quotidiano Giuridico 2019*

Tribunale di Roma, Decreto GT 23 settembre 2019, in *Massima redazionale*

Tribunale Avezzano, sentenza n. 651, 27 dicembre 2019, in *Quotidiano Giuridico 2019*

Tribunale di Pavia, sentenza n. 10, 8 gennaio 2020, in *Redazione Giuffrè 2020*

Tribunale di Crotona, sentenza n. 53, 19 gennaio 2020, in *Redazione Giuffrè 2020*

Tribunale di Gorizia, Decreto GT 23 gennaio 2020, in *www.assostegno.it*

Tribunale di Rieti, sentenza n. 68, 4 febbraio 2020, in *Redazione Giuffrè 2020*

Tribunale di La Spezia, Decreto GT 4 marzo 2020, in *Il Familiarista*

RIFERIMENTI NORMATIVI

Carta di Nizza, 7 dicembre 2000, “*Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*”

Circolare attuativa n. 9, Reg. Lombardia, 27 giugno 2008, “*Costituzione dell’Ufficio di protezione giuridica delle persone prive di autonomia o incapaci di provvedere ai propri interessi*”

Convenzione di New York, 13.12.2006, sottoscritta dall’Italia il 30.03.2007 con la l. 3 marzo 2009 n. 18

Convenzione, 22 dicembre 2016, tra l’ ”Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Milano” e il Tribunale di Milano

D. G. R. Lombardia n. 8/10052, 7 agosto 2009, “*Determinazione in ordine al progetto Amministratore di sostegno*”

Delibera Giunta Comunale di Milano n. 1161, 12.07.2019, approvazione del “*Protocollo d’intesa per la realizzazione di linee guida per la contribuzione a professionisti da parte del Comune di Milano nominati amministratori di sostegno, tutori o curatori dal Tribunale Ordinario di Milano*”

Delibera Giunta Regionale di Milano n. IX/4696, 16.01.2013, “*L’amministrazione di sostegno - Linee di indirizzo per la qualificazione ed il rafforzamento del sistema di protezione giuridica delle persone fragili*”

Delibera Reg. Lombardia n. 8551, 3 dicembre 2008, “*Linee di indirizzo per la programmazione dei Piani di zona del triennio 2009-2011*”

L. R. FVG n. 19, 16 novembre 2010, “*Interventi per la promozione e la diffusione dell’amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli*”

L. R. FVG n. 24, 27 dicembre 2019, *“Legge di stabilità 2020”*

L. R. Lombardia n. 3, 12 marzo 2008, *“Governare della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale”*

L. R. Lombardia n. 23, 11 agosto 2015, *“Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo”*

L.R. Lombardia n. 23, 11 agosto 2015, *“Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)”*

L.R. Piemonte n. 21, 6 novembre 2007, *“Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti”*

Legge 13 maggio 1978 n. 180 *“Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori”* c.d. Legge Basaglia

Legge n. 328, 8 novembre 2000, *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*

Legge n. 219, 22 dicembre 2017, *“Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento”*

“Linee di Indirizzo per la qualificazione ed il rafforzamento del sistema di protezione giuridica delle persone fragili”, Delibera Giunta Regionale n. IX/4696, 2013

Linee guida *“Per la definizione delle modalità organizzative e delle relazioni tra i diversi soggetti per la gestione dell’Amministrazione di sostegno a livello zonale”*, COMUNI INSIEME PER LO SVILUPPO SOCIALE, 2019

Linee guida in materia di Amministrazione di sostegno, Gruppo di lavoro della Volontaria Giurisdizione, Città metropolitana di Milano, 2014

Progetto Regionale Ads, “*L’attenzione alla persona*”, 2009 – 2012

Proposta di legge n. 2972, 30 luglio 2007, “Disposizioni per il rafforzamento dell’amministrazione di sostegno e soppressione degli istituti dell’interdizione e dell’inabilitazione”, c.d. Bozza Cendon

Proposta di legge n. 1985, 23 gennaio 2014, “*Modifiche al Codice civile e alle disposizioni per la sua attuazione, concernenti il rafforzamento dell’amministrazione di sostegno e la soppressione degli istituti dell’interdizione e dell’inabilitazione*”

“*Protocollo d’intesa in materia di Amministrazione di sostegno*” – prot. N. 35/INT dd., 31 gennaio 2020, Tribunale di Trieste

“*Protocollo d’intesa per la realizzazione di linee guida per la contribuzione a professionisti da parte del Comune di Milano nominati amministratori di sostegno, tutori o curatori dal Tribunale Ordinario di Milano*”, 10 ottobre 2019

Relazione del PDL n. 510/2008

SITOGRAFIA

www.aiassonlus.it

www.ambitogarbagmatemilane.se.it

www.associazioneincercchio.com

www.assostegno.it

www.comune.casale-monferrato.al.it

www.comuni-insieme.mi.it

www.dejure.it

www.gazzettaufficiale.it

www.ilcaso.it

www.lexview-int.regione.fvg.it

www.lombardiasociale.it

www.ordineavvocatimilano.it

www.personaedanno.it

www.progettoads.net

www.puntodidiritto.it

www.regione.fvg.it

www.regione.lombardia.it

www.studiocataldi.it

www.studiolegaledionisio.com

www.leggiditalia.it

www.studiolegalemagri.it

www.tribunale.milano

