

CONVEGNO DI STUDI SU
L'amministrazione di sostegno

Buonasera, ringrazio la Fondazione per l'invito e, ancor prima, per l'organizzazione dell'incontro sul tema dell'amministrazione di sostegno, istituto che riveste carattere centrale nelle competenze dell'ufficio del giudice tutelare e la cui ampia applicazione ha, evidentemente, corrisposto a un'esigenza avvertita e diffusa di uno strumento di tutela dei soggetti privi di autonomia comportante la minore limitazione possibile della capacità di agire, proporzionato alle singole e più disparate situazioni di difficoltà, più flessibile e meno penalizzante della interdizione.

Il numero dei procedimenti è infatti aumentato esponenzialmente a partire dall'entrata in vigore della legge n. 6\2004. Attualmente presso il Tribunale di Firenze sono pendenti 3947 procedure per amministrazione di sostegno (quest'anno oltre trecento fino ad oggi), a fronte di 2282 tutele e oltre 200 curatele, le cui iscrizioni hanno avuto invece un andamento decrescente.

La mole dei procedimenti assorbe gran parte delle risorse dell'ufficio, che non è attualmente in grado di rispettare i tempi di definizione (60 giorni dalla presentazione della istanza) previsti dalla legge. Ciascun procedimento è inoltre sottoposto al vaglio del giudice tutelare più volte (istanze varie, autorizzazioni, ampliamento o restrizione dei poteri concessi all'amministratore, approvazione di rendiconti, ecc.), mentre la cancelleria – a ranghi ridotti- è oberata da una serie di adempimenti e quotidianamente alla prese con una utenza -rappresentata da semplici cittadini- assai impegnativa. Nel tentativo di dare una risposta più rapida ed adeguata è stata promossa la redazione di protocolli con i Servizi sociali e la Procura e resi disponibili sul sito del Tribunale e presso URP modulistica e istruzioni. Stenta invece ad avviarsi per la volontaria giurisdizione il procedimento telematico.

La nomina dell'amministratore provvisorio.

Il tema è assai rilevante in quanto accade spesso, nella cura dei soggetti deboli, che sopraggiunga la necessità di ottenere rapidamente quei provvedimenti giurisdizionali volti a proteggerne, in via d'urgenza, la persona e/o il patrimonio; provvedimenti che magari necessiterebbero, in via ordinaria di tempi, troppo lunghi per il loro ottenimento, frustrando così l'attualità e l'efficacia dei mezzi di protezione che l'ordinamento mette a disposizione delle persone prive di autonomia.

Il dato normativo è rinvenibile nell'articolo 405 quarto comma del codice civile. La norma stabilisce che *“Qualora ne sussista la necessità, il giudice tutelare adotta anche d'ufficio i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata e per la conservazione e l'amministrazione del suo patrimonio. Può procedere alla nomina di un amministratore di sostegno provvisorio indicando gli atti che è autorizzato a compiere.”*

Quindi, ove si verifichi il presupposto dell'urgenza, il giudice tutelare può nominare un amministratore provvisorio oppure direttamente adottare, sia su istanza di parte, che d'ufficio, provvedimenti innominati ed urgenti volti alla tutela dell'incapace (che sono stati assimilati a quelli adottabili ai sensi dell'art. 700 c. cpc).

I criteri che devono guidare il giudice nella scelta tra le misure innominate adottabili secondo il primo periodo dell'articolo in esame e la nomina di un AdS provvisorio sono quelli della conformità e dell'adeguatezza alle concrete esigenze del soggetto: ciò in linea con alle finalità della L. n. 6/2004¹ e con canoni fissati

¹ Il cui art. 1 così recita: *“La presente legge ha la finalità di tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente”*; v. anche Cass. civ. 12 giugno 2006, n. 13584.

dalla Corte di Cassazione. La novità non è di poco conto. Si ricordi infatti come, nel processo ordinario di cognizione, la possibilità di disporre una misura cautelare atipica ha carattere residuale, in quanto può essere adottata solo ove, a tutela di un diritto e dello specifico *periculum in mora*, non sia già prevista una misura cautelare tipica o comunque un procedimento sommario tipico non cautelareⁱ. La soluzione adottata dal legislatore in questi casi crea invece un'effettiva tutela del soggetto incapace.

Va subito rilevato come, in realtà, secondo l'esperienza di questi primi mesi di lavoro, i casi di adozione dei provvedimenti innominati ed urgenti siano assolutamente marginali. (Caso dell'acquisto attraverso una televendita di gioielli risultati di valore inferiore al prezzo pagato dalla beneficiaria ed il cui pagamento - a mezzo degli assegni dalla stessa emessi, è stato bloccato, impartendo il relativo ordine alla banca).

Molto più frequente, invece, il ricorso alla figura dell'amministratore di sostegno provvisorio, designato su istanza di parte o su segnalazione dei servizi.

Cosa si intende per urgenza.

Per urgenza deve intendersi la necessità di far fronte, sollecitamente, ad una situazione che richiede rapidità di decisione. La norma è volta a tutelare *in primis* quelle situazioni per le quali anche i brevissimi termini contemplati dal codice civile per la conclusione del procedimento (60 giorni *ex art. 405, I comma*) siano di fatto comunque troppo lunghi perché si possa realizzare una tutela effettiva per il beneficiario.

L'urgenza può attenersi sia alla cura della persona, sia alla conservazione e\o all'amministrazione del suo patrimonio.

Quanto alla cura della persona, si pensi anzitutto alla espressione del consenso di un trattamento sanitario (questione che attinge ambiti assai complessi e delicati che in questa sede non possono essere affrontati), alla necessità di un ricovero

ospedaliero, all'inserimento in una RSA, alla assunzione delle decisioni relative alla sua assistenza.

Quanto alla conservazione e\o amministrazione del patrimonio , l'urgenza può essere imposta da una varietà di casi concreti, che spaziano dalla necessità di procedere all'esercizio vantaggioso e tempestivo di un'azione a tutela dei diritti del beneficiario, a quella di riscuotere le rate di una pensione, di incassare un canone di locazione, di rinnovare titoli di stato, al versamento obbligatorio in conto corrente di dei pagamenti pensionistici, ex art.3 comma 4 sexies DL 2 marzo 2012 numero 16 convertito con l. n. 44\ 2012.

Si tratta di una mera esemplificazione perché la varietà di bisogni e di esigenze da tutelare in concreto consentono un ampio spazio di intervento, reso possibile dal provvedimento, adattabile alle più variegate situazioni.

Sulla natura di tali provvedimenti la dottrina non è concorde; il professor Tommaseo, adombra la natura *latu sensu* cautelare dei provvedimenti, pur escludendo l'applicazione delle norme sul rito cautelare uniforme di cui agli artt. 669 bis CPC; altri autori ritengono tali provvedimenti *interinali* e *anticipatori* rispetto ai provvedimenti definitivi, l'interpretazione avvalorata dalla loro modificabilità e revocabilità in ogni tempo e dal loro carattere prodromico rispetto al provvedimento definitivo (Bonilini, Chizzini).

Certo è che provvedimenti di siffatta natura non sono inusuali nella volontaria giurisdizione e giustificano la possibilità che siano emanati senza domande di parte, su impulso d'ufficio. Il legislatore ha infatti predisposto, nel tempo, una variegata serie di accorgimenti volti a velocizzare l'ottenimento del provvedimento di protezione necessario a fronte a situazioni di necessità ed urgenza. Si pensi allo stesso Trattamento Sanitario Obbligatorio, all'emissione, anche d'ufficio, di provvedimenti anticipatori quale la nomina di un tutore provvisorio ex art. 419 c.c.; ai provvedimenti di cui agli artt. 336 c.c, 361 c.c. 384, c.c , 710 cpc..

Quanto all'aspetto procedimentale, il giudice può procedere su istanza dei soggetti legittimati (tra cui l'articolo 406 include lo stesso soggetto interessato), oppure, anche d'ufficio, sulla base di segnalazioni dei Servizi, che, ex art. 344 cc, sono strumentalmente connessi all'ufficio del giudice tutelare.

I provvedimenti possono essere adottati non solo nella fase iniziale del procedimento –utilizzando in questo caso lo strumento dell'ads provvisorio- ma nelle more della nomina dell'amministratore di sostegno e, comunque, ogni qualvolta sorga l'urgente necessità di provvedere nel corso del procedimento.

Nel decreto di nomina dovranno essere ovviamente indicato gli atti che l'ads è autorizzato a compiere.

Ritengo non indispensabile (sul punto la giurisprudenza di merito non è univoca) la preventiva audizione del beneficiario, considerate le necessità e al finalità di una rapida decisione; la misura potrà pertanto essere presa sulla base della documentazione presente nel fascicolo o di sommarie informazioni assunte senza ritardo da soggetti in grado di fornire elementi utili (ad es. medici).

Allo ascolto del beneficiario, che (ai sensi dell'articolo 407 deve essere effettuato ove possibile) deve invece procedersi prima della nomina dell'ads definitivo.

La nomina dell'amministratore di sostegno definitivo comporta la decadenza dall'ufficio del provvisorio. La nomina dell'amministratore di sostegno provvisorio, individuato anche ex articolo 408 ultimo comma c.p.c., è quindi sostanzialmente prodromica alla nomina dell'amministratore di sostegno definitivo, il che non esclude che il giudice possa confermare la stessa persona o possa anche sostituirla.

In ordine al regime di impugnazione, mi sembra applicabile anche alla nomina del'ads in via provvisoria, la disposizione contenuta nell'art. 720 bis cc, in quanto essa comporta l'apertura del procedimento ed è destinata ad incidere sulla capacità del soggetto beneficiario. La SC, anche di recente, ha ribadito che il provvedimento di apertura e chiusura è soggetto a reclamo alla Corte di Appello e

la relativa decisione è ricorribile per cassazione, mentre gli altri provvedimenti (sembrerebbe quindi anche eventuali provvedimenti assunti direttamente dal giudice in via provvisoria) non sono suscettibili di ricorso per cassazione in quanto riconducibili nell'alveo degli atti di volontaria giurisdizione, inidonei a incidere sulla condizione del beneficiario.

Il concetto di provvisorietà va tenuto distinto da quello di temporaneità.

L'articolo 404 CC contempla la possibilità della nomina dell'amministratore di sostegno al fine di fare fronte all'impossibilità temporanea dell'interessato a provvedere ai propri bisogni e tra i requisiti del decreto individua la previsione della durata dell'incarico.

Nella prima ipotesi (ads temporaneo) si ha la temporanea impossibilità da parte dell'interessato di provvedere ai propri bisogni, nel qual caso si avrà un amministratore di sostegno temporaneo per la ragione che temporanea è l'esigenza alla quale lo stesso debba far fronte (ad esempio impossibilità di provvedere direttamente propri interessi in dipendenza dei tempi previsti per la guarigione del beneficiario o in funzione dei tempi necessari al compimento di una data attività giuridica). La nomina di un amministratore di sostegno provvisorio è dettata invece dall'urgenza di provvedere, che non consente di procedere una nomina tendenzialmente definitiva. In altre parole la nomina dell'amministratore provvisorio nasce connotata dalla precarietà, essendo destinati a cessare gli effetti allorché il giudice tutelare provvede alla nomina definitiva dell'amministratore di sostegno, il quale si sostituirà all'amministratore provvisorio.

Da ultimo, va ricordato che la nomina del ads provvisorio può essere fatta non solo dal GT ma anche dal Tribunale, ai sensi dell'articolo 418 c.c., che ove nel corso del giudizio interdizione od inabilitazione si dispone la trasmissione procedimento al giudice tutelare per la nomina dell'amministratore di sostegno, lo stesso giudice competente per l'interdizione o per l'inabilitazione può adottare provvedimenti urgenti di cui al quarto comma dell'articolo 405 e pertanto provvedere anche alla nomina di un amministratore di sostegno provvisorio dove

ne riscontri l'utilità provvedimento. Tale provvedimento e sarà invece impugnabile con il sistema delle tutele apprestate dalla legge per il procedimento di interdizione ad inabilitazione.

I compiti e le attività dell'amministratore di sostegno.

Ai sensi dell'articolo 405 numero 3 e 4 quinto comma c.c. il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno deve contenere l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e degli atti che l'amministratore di sostegno ha il potere di compiere il nome per conto del beneficiario e degli atti che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno.

Il decreto di nomina individua l'oggetto dell'incarico affidato all'amministratore di sostegno e delimita specularmente la sfera di autonomia del beneficiario, il quale può compiere tutti gli atti non espressamente attribuiti all'amministratore, ai sensi dell'articolo 409 c.c., e comunque, tutti gli atti necessari a soddisfare le esigenze della vita quotidiana.

Il giudice tutelare, nello individuare l'oggetto dell'incarico affidato all'amministratore di sostegno deve attenersi al principio secondo cui la capacità di agire del beneficiario deve subire il minor sacrificio possibile.

Si è ritenuto pertanto che non potrà mai giungersi alla completa ablazione della capacità di agire del soggetto ovvero a una integrale sostituzione nella persona del beneficiario, e, per tale via, alla pratica equiparazione della posizione del beneficiario a quella dell'interdetto. Ed invero, se si opinasse diversamente, sarebbe poco sostenibile l'affermazione della capacità di agire del beneficiario postulata da altre norme.

Vi è poi una gamma di diritti personalissimi che non tollerano rappresentanza ed assistenza da parte di terzi.

Nel decreto di nomina il giudice quindi dovrà prestare particolare attenzione al senso e alle ragioni della richiesta di nomina di un amministratore di sostegno, in altre parole alle esigenze di tutela sottese alla richiesta, e valutare le medesime

avvalendosi degli ampi poteri ufficiosi riconosciuti dalla legge, attraverso la istruttoria e l'audizione del soggetto interessato (avente anche scopo di valutare la capacità ma di apprestare un adeguato progetto di sostegno).

Nel decreto devono essere indicati in modo analitico: 1) gli atti che l'amministratore di sostegno il potere di compiere il nome per conto del beneficiario; 2) gli atti che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno; 3) le eventuali limitazioni decadenze previste per l'interdetto o l'inabilitato che il giudice tutelare reputi di estendere al beneficiario. È altresì opportuno indicare nel decreto quale sia il regime di autorizzazioni da richiedere allo stesso giudice tutelare.

La modalità di redazione del decreto riveste quindi particolare importanza perché rappresenta il cosiddetto “statuto” dei poteri attribuiti all'amministratore di sostegno, a presidio non solo degli interessi del beneficiario, ma anche dei terzi.

Peraltro il mio ufficio adotta prevalentemente un modello standard che attribuisce all'ADS ampi poteri prevalentemente rappresentativi ed un altro modello in cui sono conferiti poteri di assistenza ; ciò non tanto perché non siano considerata la specificità delle singole situazioni poste all'attenzione del giudice tutelare quanto piuttosto per la mancanza di risorse e la necessità di provvedere in tempi più rapidi possibili alla stesura del provvedimento.

Tornando ai poteri dell'ads ricordo che possono essere i più vari : la dottrina ha sottolineato che l'amministrazione di sostegno si presenta come un contenitore suscettibile di essere riempito di provvedimenti e degli assetti organizzativi più svariati.

Inoltre l'incarico può riguardare non solo il compimento di determinati atti patrimoniali, ma anche l'espletamento di funzioni attinenti alla cura della persona; anzi proprio la cura della persona rappresenta una delle novità dell'istituto , che ha lo scopo di preservare la capacità di agire del soggetto col minor sacrificio possibile e di valorizzare promuovere le capacità residue. Sotto tale profilo

l'istituto rappresenta una cesura rispetto alle figure della interdizione e della inabilitazione, ispirate ragioni di tutela patrimoniale più che personale.

L'esperienza concreta di questi primi mesi ha confermato che la finalità perseguite dal legislatore ha trovato rispetto rispondenza nell'applicazione pratica dell'istituto, in quanto i compiti di cura della persona del beneficiario sono spesso preponderanti o, comunque, rivestono uguale valenza rispetto ai compiti di gestione patrimoniale. Penso, in particolare, ai progetti assistenziali a favore di le varie categorie dei disabili -particolarmente complesse quelle a favore delle persone affette da patologie psichiche- formulati dai servizi col fattivo concorso dell'amministratore di sostegno (coabitazione in appartamento di più soggetti).

Altra caratteristica dei poteri conferiti all'amministratore di sostegno è rappresentata dalla loro adattabilità alle mutate condizioni personali di vita del beneficiario, a fronte della rigidità degli schemi della interdizione e dell'inabilitazione, sia pure con gli adattamenti operati dalla legge 54\2006. L'amministrazione di sostegno infatti può, non solo cessare, ma mutare di intensità in relazione alle esigenze del beneficiario, sì che questi potrà riacquistare poteri di autonomia prima precluso gli, essendo migliorate le sue condizioni, ma potrà anche conoscere aggravamenti, sino a rischiare di veder evolvere in interdizione o inabilitazione il provvedimento che lo concerne (art. 407).

Gli atti posti in essere in violazione delle disposizioni di legge o di quelle contenute nel decreto istitutivo dell'amministrazione di sostegno dall'amministratore, anche in eccesso e poteri conferitigli dal giudice, possono essere annullati.

Lo argomento trattato introduce successivo degli **Atti di amministrazione straordinaria e ordinaria.**

La distinzione tra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione sfugge nel nostro sistema di norme alla possibilità di una esaustiva generalizzazione che possa valere in ogni ambito. In effetti la nozione di ordinaria e straordinaria

amministrazione non è univoca, si pensi alle norme in materia di società, di condominio, alle norme sui minori in potestà o tutela.

Per quanto riguarda l'istituto in esame le due categorie non sono richiamate, se non indirettamente, dalle norme che lo disciplinano.

Dalle disposizioni contenute nell' art. 409 c.c. (*il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono una rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno. Il beneficiario dell'amministrazione di sostegno può in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze la propria vita quotidiana*), emerge invece che l'amministrazione di sostegno può essere di tipo sostitutivo (quando all'amministratore è attribuito il potere di compiere atti in nome per conto del beneficiario), per cui il giudice tutelare conferisce al vicario un potere di rappresentanza esclusiva del disabile che, per converso, è privato della capacità di agire per il compimento degli atti indicati nel decreto (pur essendo riservato il diritto di compiere tutti gli atti che, per sottrazione, non rientrano nell'elencazione del provvedimento), ovvero di assistenza, quando il beneficiario può compiere gli atti solo con l'assistenza dell'amministrazione di sostegno.

La distinzione dovrà pertanto essere operata tra:

- 1) atti il beneficiario non può compiere con la rappresentanza o l'assistenza dell'amministratore;
- 2) atti che può compere personalmente;
- 3) tra cui rientrano gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana.

Nell'ambito dei primi occorre poi distinguere tra atti che possono essere compiuti dall'amministratore senza l'autorizzazione del giudice ed atti che possono essere compiuti solo con l'autorizzazione del giudice.

Sul punto l'articolo 411 c.c. richiama le disposizioni contenute negli articoli 374, 375 e 376 attribuendo al giudice tutelare la competenza al rilascio

dell'autorizzazione; tali disposizioni concernono proprio gli atti di straordinaria amministrazione.

La classificazione è fatta salva dalla SC (nella sentenza resa disponibile dalla Fondazione n. 19971\2008 si è ritenuto che il riferimento alle operazioni aventi carattere di straordinaria amministrazione non concerna soltanto gli atti di straordinaria amministrazione di cui agli articoli 374 e 375, ma più in generale operazioni rilevanti sul piano patrimoniale in relazione alle quali maggiore misura si può concretizzare il rischio di pregiudizio economico per la destinataria del provvedimento).

L'informativa e il controllo del giudice tutelare

Principio cardine è che l'amministratore di sostegno ha il dovere di indirizzare il proprio compito al fine di realizzare l'interesse del beneficiario.

Tale principio è espresso nell'articolo 410 che stabilisce che l'amministratore di sostegno, nello svolgimento dei suoi compiti, deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario e, inoltre, deve tempestivamente informare beneficiario circa gli atti da compiere nonché informare il giudice tutelare in caso di dissenso con il beneficiario stesso.

La norma testimonia la maggiore sensibilità legislativa nei confronti della dignità della persona ed impone quindi all'amministratore di sostegno di informare il beneficiario circa gli atti da compiere, sicché lo stesso non potrà assumere decisioni unilateralmente bensì attraverso un previo confronto con il beneficiario, cercando, nei limiti del possibile, di assecondarne le aspirazioni, obbligo di informativa tanto più rilevante quanto più il beneficiario sia persona che conserva qualche attitudine a comprendere e valutare l'effetto nella propria sfera giuridica degli atti il cui compimento spetta all'amministratore di sostegno.

L'obbligo di informativa sussiste nella ipotesi di amministrazione sostitutiva. Ed infatti se l'amministratore avesse solo compiti di mera assistenza la decisione dovrebbe essere concordata col beneficiario. E non credo che la inosservanza

dell'obbligo gravante sull'amministratore comporti tuttavia un effetto invalidante, non essendo espressamente comminato da alcuna disposizione

In caso di contrasto, e sempre che il dissenso provenga da un beneficiario che abbia mantenuto un sufficiente grado di discernimento in relazione all'atto programmato, l'ads dovrà astenersi dal compiere l'atto e investire della relativa decisione del giudice tutelare.

In caso di contrasto, di scelte dannose ovvero di negligenza nel perseguire l'interesse del beneficiario, questi il pubblico ministero e gli altri soggetti di cui all'articolo 406 possono ricorrere giudice tutelare, che adotta con decreto motivato gli opportuni provvedimenti.

L'esperienza pratica di questi mesi ha evidenziato la frequenza dei comportamenti oppositivi del beneficiario e la necessità di un confronto e di un'opera di convincimento, che trova sintesi nell'intervento del giudice tutelare.

L'articolo 407 prevede che il giudice tutelare possa, in ogni tempo, modificare e\ o integrare, anche di ufficio, le decisioni assunte col decreto sì da rendere possibile una più intensa attività di verifica e di stimolo al miglioramento nell'assolvimento del compito.

Altra norma rilevante contenuta nell'articolo 44 disp. att.del codice civile, secondo la quale il giudice tutelare può convocare in qualunque momento l'amministratore di sostegno allo scopo di chiedere informazioni chiarimenti notizie sulla gestione dell'amministrazione di sostegno e dare istruzioni inerente gli interessi morali e patrimoniali del beneficiario. L'importanza di questa norma evidente.

Strumento di controllo è rappresentata dalla periodicità con cui l'amministrazione di sostegno deve riferire al giudice circa l'attività svolte e le condizioni di vita personale sociale del beneficiario.

Quanto al rendiconto, il richiamo all'articolo 380 codice civile ex articolo 411 impone al giudice una sorveglianza periodica, attuabile proprio per mezzo del rendiconto. I conti periodici non avrebbero bisogno, a differenza del conto finale,

di espressa approvazione, come stabilito per la tutela dell'interdetto dall'articolo 386. I conti periodici consentono tuttavia un controllo analitico delle risultanze della gestione. Per tali motivi è necessario che siano redatti in modo tale da consentire al giudice una valutazione effettiva anche sommaria della situazione.

Ricordo inoltre che la gestione può essere anche sottoposta all'esame di qualche prossimo parente o affine in base all'articolo 380 e 408 codice civile, a discrezione dell'amministratore. Ritengo pertanto che il giudice possa autorizzare le istanze per l'accesso a tali conti, istanze frequentemente proposte.

Nell'ambito dei poteri di controllo il giudice può disporre anche la sostituzione dell'amministratore laddove si riveli non idoneo all'assolvimento del compito, dovendosi valutare la sussistenza dei presupposti per la revoca o sostituzione. Il giudice dotato anche in questo caso di potere ufficioso il giudice e provvede con decreto motivato acquisite le necessarie informazioni, disposti opportuni mezzi istruttori.

Firenze, 25 maggio 2012

Dott.ssa Grazia Giulia Aloisio

