

L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO  
NOZIONI E GIURISPRUDENZA

Tutti i diritti riservati all'autore

ROBERTO BATTISTA

L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO  
NOZIONI E GIURISPRUDENZA



*Legum servi sumus...  
...ut liberi esse possimus*

*Ai miei genitori  
ed a Marina*



## INDICE

|  |    |
|--|----|
| 1. Le tappe storiche dell'amministratore di sostegno .....   | 09 |
| 2. La capacità .....   | 12 |
| 3. Inquadramento sistematico dell'Istituto .....   | 14 |
| 4. Procedimento di nomina .....  | 17 |
| 5. La fase istruttoria .....   | 21 |
| 6. La nomina .....   | 23 |
| 7. Il decreto .....  | 28 |
| 8. Il regime delle impugnazioni .....  | 31 |
| 9. Il controllo del magistrato e la responsabilità dell'amministratore .....   | 32 |
| 10. I poteri dell'amministratore di sostegno .....   | 34 |
| 11. Gli atti compiuti dall'amministratore di sostegno e dal beneficiario .....   | 35 |
| 12. Atti compiuti dal beneficiario o dall'amministratore di sostegno<br>in violazione di norme di legge o delle disposizioni del giudice ..... | 41 |

### Sezione Seconda | Appendice Giurisprudenziale

|  |     |
|--|-----|
| Tribunale di Mantova, 24 luglio 2008 .....                       | 44  |
| Tribunale di Udine, 8 maggio 2007 .....                          | 44  |
| Corte d'Appello di Roma, 4 febbraio 2009 .....                   | 45  |
| Tribunale di Modena, 27 febbraio 2009 .....                      | 49  |
| Tribunale di Mantova, 7 maggio 2009 .....                        | 56  |
| Tribunale di Padova, 25 marzo 2009 .....                         | 57  |
| Tribunale di Piacenza, 16 settembre 2008 .....                   | 57  |
| Tribunale di Catanzaro, 9 aprile 2009 .....                      | 61  |
| Tribunale di Genova, 29 settembre 2008 .....                     | 65  |
| Tribunale di Roma, 19 febbraio 2005 .....                        | 66  |
| Tribunale di Marsala, 9 luglio 2007 .....                        | 69  |
| Tribunale di Modena, 26 gennaio 2009 .....                       | 70  |
| Tribunale di Trani, 17 luglio 2007 .....                         | 75  |
| Tribunale di Varese, 6 ottobre 2009 .....                        | 76  |
| Corte Costituzionale nr. 440/2005 .....                          | 82  |
| Tribunale di Modena, 15 novembre 2004 .....                      | 88  |
| Tribunale di S. Maria Capua Vetere, 30 agosto 2004 .....         | 90  |
| Trib. Diritti dei Disabili Milano Parere, 10 dicembre 2004 ..... | 93  |
| Tribunale di Varese, 17 novembre 2009 .....                      | 98  |
| Bibliografia .....   | 108 |



## 1. LE TAPPE STORICHE DELL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO

Con l'approvazione della Legge 9 gennaio 2004 nr. 6 si è avuta una sostanziale innovazione nella disciplina degli istituti giuridici relativi alla protezione dei soggetti non in grado di provvedere autonomamente alla cura dei propri interessi.

Essa viene salutata dal suo propugnatore come “una riforma che è destinata ad incidere profondamente sulla quotidianità delle persone con disabilità e delle loro famiglie”<sup>1</sup>.

La legge, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 19 gennaio 2004 nr. 14, istituisce la nuova figura dell'amministratore di sostegno che si pone come uno strumento flessibile in grado di gestire, con una tutela “mirata”, situazioni di sofferenza psichica, di età avanzata, di handicap fisico, di lungodegenza ospedaliera, di carcere, di detenzione in manicomio giudiziario, di dedizione al consumo di sostanze alcoliche, di tossicodipendenza<sup>2</sup>. Difatti la nuova figura, istituita con la novella citata, fornisce all'Autorità Giudiziaria un potente strumento atto a graduare i poteri e l'incisività delle misure di tutela, meglio adattandole alle esigenze del soggetto destinatario.

Inoltre il nuovo strumento consente di superare il rigido “sistema” fino ad oggi in vigore e costituito dagli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione.

La novella del 2004 affonda le proprie radici nell'attività portata avanti da alcuni psichiatri guidati da Franco Basaglia i quali avanzarono dubbi e critiche al sistema manicomiale animati da un'insoddisfazione di fondo. Essi criticavano innanzitutto le condizioni inumane in cui versavano gli assistiti, tali da far considerare l'accoglienza nelle strutture quasi come una pena, portatrice di sofferenza piuttosto che di giovamento, ed inoltre censuravano il ruolo di strumento di contenimento sociale svolto dall'ospedale psichiatrico (vista l'alta percentuale di persone in povertà presenti al suo interno), rifiutando una visione puramente organicista della malattia mentale e sottolineando, al contrario, l'importanza determinante dei fattori sociali nella genesi e nel decorso della stessa<sup>3</sup>.

Negli anni '70 le spinte riformiste si fecero sempre più insistenti e lo stesso accadde per le critiche al modello di “custodia” proprio dell'Ospedale psichiatrico che crebbero in misura esponenziale.

L'onda riformista però assunse le caratteristiche di un vero e proprio “impegno politico” e non solo pratico-teorico, diretto a conseguire un radicale mu-

---

1] P. CENDON, Finalmente l'amministratore di sostegno, *Mobilità* nr. 31, <http://www.mobilita.com/ri-vista/312004/sostegno.htm>.

2] A. BOMPIANI, *L'amministratore di sostegno a favore di persone impossibilitate a provvedere alla cura dei propri interessi*, *Med. Mor.*, 1993, 6, 1171 e ss.

3] P. CENDON, *Il prezzo della follia. Lesione della salute e responsabilità civile*, cit., pp. 81-85.

tamento del tessuto normativo disciplinante la malattia ed il malato mentale. Il risultato dell'allora situazione politica fu la legge n. 180 del 1978 (detta anche "legge Basaglia" dal nome del suo ispiratore) intitolata "Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori". È dello stesso anno la legge n. 833 istitutiva del servizio sanitario nazionale (S.S.N.), la quale incluse in sé la legge 180. La nuova normativa prevede la fine delle strutture manicomiali, disponendo in alternativa alle stesse ed ai C.I.M., l'istituzione dei servizi psichiatrici sul territorio ed in particolare il dipartimento di salute mentale (D.S.M), una struttura di coordinamento volta non solo a fornire una risposta di tipo prettamente terapeutico, legata al momento in cui si manifesta espressamente il disagio psichico (es. "crisi"), ma ora estesa a tutti i livelli di intervento: preventivo, curativo, riabilitativo<sup>4</sup>.

Dai primi anni ottanta, dunque, anche grazie all'apporto delle leggi numero 180/1978 e 833/1978, si diffuse nel nostro paese una nuova sensibilità nei rapporti tra infermità psichica e diritto privato. Il rinnovato tessuto normativo difatti segnò una svolta decisiva per una differente impostazione del problema della cura del malato, in particolare quello mentale, fondata sul principio terapeutico<sup>5</sup>.

In particolare i citati provvedimenti normativi se da un lato aprirono la via ad un più generale ripensamento della figura del malato mentale e della malattia elaborando una diversa valutazione del suo status, non più considerato come irreversibile e definitivo, dall'altro lato posero la necessità di apportare alla disciplina civilistica sostanziali mutamenti diretti ad introdurre un nuovo equilibrio tra le opposte esigenze di libertà e di protezione del sofferente assicurando a quest'ultimo tutta la libertà possibile ed indispensabile ma garantendogli allo stesso tempo la protezione necessaria ed eliminando quella superflua, dannosa ed ingiusta<sup>6</sup>.

In seguito alle rinnovate esigenze, un gruppo di studiosi coordinato dal prof. Paolo Cendon, elaborò una proposta di riforma al codice civile disciplinante lo status dei soggetti malati di mente che era, come ebbe modo di affermare lo stesso Cendon, il risultato dei lavori di un convegno tenutosi a Trieste nell'anno 1986 dal titolo "Un altro diritto per il malato di mente. Esperienze e soggetti della trasformazione"<sup>7</sup>.

---

4] P. CENDON op. cit. p. 82-85.

5] vedi P. CENDON, *Infermità di mente e diritto privato*, in *Legislazione sanitaria e status del malato di mente. XI Congresso internazionale di legge e psichiatria*, Firenze, 2005, pp. 182-197 convegno interdisciplinare, incentrato sui rapporti su psichiatria e diritto privato e volto ad approfondire le prospettive derivanti dall'abolizione dei manicomi prevista dalla legge 180/1978.

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

7] Atti del convegno consultabili in AA.VV., *Un altro diritto per il malato di mente. Esperienze e soggetti della trasformazione*, a cura di P. CENDON, Napoli, 1988.

L'obiettivo che la riforma elaborata si proponeva di raggiungere era di colmare il "grande vuoto" del sistema italiano incentrato sugli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e sulla previsione dell'articolo 428 del codice civile (incapacità naturale) e privo di un regime di protezione che fosse tale da comprimere al minimo i diritti e le possibilità di iniziativa della persona disabile offrendo contestualmente tutti gli strumenti di protezione di volta in volta necessari per colmare i momenti di crisi di inerzia o di inettitudine del disabile stesso<sup>8</sup>.

La risposta che la bozza forniva a tali esigenze era la previsione di un nuovo istituto: "l'amministratore di sostegno". La nuova figura, secondo gli autori della riforma, doveva porsi come modello generale per la soluzione dei problemi civilistico-patrimoniali di chiunque avesse bisogno di essere protetto nel compimento degli atti della vita civile<sup>9</sup>. In particolare, nella relazione di accompagnamento al progetto di riforma c.d. Cendon, gli autori sottolineavano come l'istituto dell'interdizione fosse funzionale alla tutela prevalente degli interessi familiari più che personali del soggetto destinatario della cura e certamente sproporzionato rispetto alle necessità di salvaguardia della maggioranza dei sofferenti psichici. D'altro canto si rilevava allo stesso modo nella relazione come anche l'istituto dell'inabilitazione avesse caratteristiche "punitive" di scarsa utilità (come anche dimostrato dal limitato utilizzo del rimedio nella pratica) mentre il rimedio offerto dall'articolo 428 del codice civile veniva reputato assolutamente insufficiente ad offrire garanzie di tutela.

Oltre alle già menzionate critiche si censurava altresì l'eccessiva leggerezza con cui il rimedio dell'annullabilità degli atti veniva ammesso, ciò traducendosi in un'ulteriore fonte di discriminazione sociale per l'infermo visto che difficilmente un contraente sano avrebbe concluso un contratto con qualcuno che subito dopo la stipulazione dell'accordo avrebbe potuto ottenere l'annullamento dell'atto.

La Bozza Cendon allora costituì il trampolino di lancio per molte altre proposte di riforma presentate in Parlamento, tutte animate dai medesimi sentimenti di avversione verso gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, giudicati inadeguati, complessi e volti a perseguire una *capitis deminutio*. Tra le più rilevanti possiamo ricordare innanzi tutto, per importanza, il disegno di legge n. 2571 di iniziativa governativa, presentato alla Camera dei Deputati il 23 aprile del 1993 (cosiddetto "disegno Bompiani"), intitolato "Istituzione dell'amministrazione di sostegno a favore delle persone impossibilitate a

---

8] P. CENDON, *Infermi di mente e altri "disabili" in una proposta di riforma del codice civile*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1988, I, p. 119.

9] P. CENDON *ibidem*.

provvedere alla cura dei propri interessi”<sup>10</sup>. Inoltre, si possono richiamare alla memoria il disegno di legge n. 448 (disegno “Perlengeri”), presentato al Senato della Repubblica il 21 giugno del 1994 (“Istituzione dell’amministrazione di sostegno”) ed il disegno di legge n. 776, di iniziativa governativa, presentato al Senato della Repubblica il 10 agosto 1994 (cosiddetto disegno “Guidi”) che sostanzialmente recuperava il disegno di legge n. 2571. Nella XIII legislatura erano poi state avanzate le proposte di legge n. 960 (disegno “Giacco”), presentata il 16 maggio 1996 (“Norme per la protezione delle persone fisicamente o psichicamente non autosufficienti e per l’istituzione dell’amministrazione di sostegno a favore delle persone impossibilitate a provvedere alla cura dei propri interessi”) e n. 4040 (cosiddetto disegno “Turco”), presentata il 24 luglio 1997 (che con qualche modifica riproduceva ancora il disegno di legge “Bompiani” n. 2571 del 1993), le quali furono unificate nel testo presentato, in Commissione Giustizia (disegno “Maggi”), il 7 ottobre del 1998 (“Disposizioni in materia di funzioni del giudice tutelare e dell’amministrazione di sostegno”). Nessuna di queste iniziative legislative tuttavia concluse il proprio *iter* a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Il 3 luglio del 2001 fu presentato al Senato il disegno di legge n. 375, il quale assorbì il disegno di legge 475 successivamente approvato in sede deliberante dalla Commissione Giustizia il 21 dicembre 2001.

Il testo normativo quindi fu approvato, con modificazioni, dalla Camera dei Deputati il 15 ottobre 2003 come proposta di legge n. 2189 (la quale riassorbì le precedenti proposte nn. 340, 691, 2190, 2733). Tornato al Senato, anche a causa di un consenso diffuso tra tutte le forze politiche, fu definitivamente approvato dalla Commissione Giustizia in data 22 dicembre 2003, come disegno di legge n. 375-b, e pubblicato come L. n. 6/2004 nella Gazzetta Ufficiale il 19 gennaio 2004<sup>11</sup>. Esso aveva ad oggetto l’“Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile, del capo I relativo all’istituzione dell’amministrazione di sostegno e modifica degli art. 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizione e di inabilitazione nonché relative norme di attuazione di coordinamento e finali”.

## 2. LA CAPACITÀ

A questo punto, esaminato brevemente l’iter evolutivo della novella e prima di addentrarci nella disamina delle caratteristiche proprie della nuova figura, è opportuno fornire preliminarmente alcuni concetti basilari in tema di capacità.

---

10] Pubblicato in *Ras. dir. civ.*, 1994, p. 206.

11] Ai sensi dell’art. 20 della legge 6/2004, essa entra in vigore dopo sessanta giorni dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (avvenuta il 19 gennaio del 2004). La legge quindi è entrata in vigore il 19 marzo del 2004.