

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 776

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Presidente del Consiglio dei ministri**

(BERLUSCONI)

e dal **Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale**

(GUIDI)

di concerto col **Ministro di grazia e giustizia**

(BIONDI)

col **Ministro delle finanze**

(TREMONTI)

e col **Ministro della sanità**

(COSTA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 AGOSTO 1994

Istituzione dell'amministratore di sostegno a favore di persone
impossibilitate a provvedere alla cura dei propri interessi

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - È da tempo assai avvertita, presso ampi settori della società, l'esigenza di una migliore tutela degli interessi delle persone che, a causa di gravi malattie e menomazioni permanenti o temporanee, legate ai più diversi fattori (stati comatosi, *handicaps* psichici, età avanzata, eccetera) non siano in grado di provvedervi personalmente; l'urgente necessità di un intervento è stata ripetutamente segnalata, anche in qualificate sedi scientifiche, da associazioni che operano nei settori della tutela delle persone con *handicap*, in particolare psichici, e degli anziani ed è certamente condivisa dagli operatori (magistrati, psichiatri, medici, assistenti sociali eccetera) che più spesso, nelle rispettive competenze, si trovano di fronte al problema.

Emerge poi con speciale evidenza, pur nella generale portata del problema, la necessità di un sollecito intervento in favore di soggetti quali le persone con *handicaps* psichici e gli anziani, le cui problematiche, attribuite alla competenza del Ministro per gli affari sociali sono da tempo al centro di molteplici iniziative sul piano normativo ed amministrativo, iniziative che con il presente disegno di legge trovano un significativo sviluppo.

Ciò premesso, va sottolineato, in via generale, che gli strumenti predisposti al riguardo dal codice civile e delle altre leggi appaiono del tutto insufficienti.

Per quanto concerne il codice civile gli istituti astrattamente utilizzabili, cioè quelli della interdizione e dell'inabilitazione, costituiscono rimedi che solo parzialmente possono sopperire alle necessità di salvaguardia della grande maggioranza dei soggetti impossibilitati a curare i propri interessi.

L'interdizione, infatti, può talvolta apparire un provvedimento eccessivamente seve-

ro, frutto di concezioni ormai superate in sede psichiatrica, funzionale prevalentemente agli interessi dei familiari o dei terzi, che finisce per comprimere o per annullare alcuni tra i diritti fondamentali della persona, sottraendole la capacità di agire.

L'inabilitazione, in quanto è volta ad integrare la manifestazione di volontà del soggetto parzialmente incapace nel caso in cui si debbano compiere atti di straordinaria amministrazione, può avere una sua funzione limitata e settoriale nei casi di prodigalità, ma non risulta efficace per risolvere molte situazioni dei soggetti incapaci.

A ciò si aggiunge che i procedimenti in sede giurisdizionale volti all'emanazione dei citati provvedimenti appaiono lunghi, complessi e talvolta anche estremamente dispendiosi.

Nè ulteriori efficaci soluzioni vengono offerte da altre norme: attualmente quindi la situazione giuridica delle persone impossibilitate a curare i propri interessi che non siano sottoposte ad interdizione o a inabilitazione non è disciplinata da alcuna norma, salvo, quando ne ricorrono gli estremi, l'applicazione delle disposizioni relative ai negozi giuridici compiuti da incapaci naturali (articolo 428 del codice civile). Unica disposizione, (in particolare per quanto concerne le persone con *handicap* psichici) relativamente recente, che soccorre, è quella di cui all'articolo 35, comma sesto, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che consente al giudice tutelare di adottare provvedimenti urgenti per l'amministrazione e la conservazione del patrimonio del soggetto sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio; e va sottolineato che, comunque, tale norma risulta in concreto inapplicabile tutte le volte in cui non sia in corso un trattamento sanitario obbligatorio.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dunque, è apparso necessario intervenire in tutte le ipotesi di gravi malattie o menomazioni fisiche o mentali, anche non riconducibili a situazioni di *handicap* in senso stretto, che rendono impossibile la tutela dei propri interessi, neanche mediante la predisposizione di valida procura; si è quindi operato predisponendo il presente testo con la preziosa collaborazione di esperti (magistrati, psichiatri, docenti di diritto) che hanno viva esperienza del problema.

Con il presente disegno di legge si vuol tentare, quindi, di colmare il ricordato vuoto normativo, introducendo una disciplina che comprime al minimo i diritti e le possibilità di iniziativa della persona disabile o temporaneamente incapace (secondo la definizione di cui all'articolo 1) alla quale garantisce, con procedure semplificate e tempi ridotti, tutti gli strumenti di assistenza o di sostituzione necessari nei momenti più o meno lunghi di crisi, di inerzia o di inettitudine: il tutto senza modificare preesistenti istituti di diritto civile (interdizione, inabilitazione, annullabilità degli atti compiuti da persona incapace di intendere e di volere) che conservano la propria vigenza ed applicabilità.

Si è quindi ritenuto opportuno, anche considerata la positiva esperienza di altri Paesi europei (es. Francia) ove esistono analoghi istituti, creare la figura dell'amministratore di sostegno; prevedendo che possa compiere solo gli specifici atti indicati dal giudice nei propri provvedimenti, e ciò senza che il beneficiario dell'amministrazione perda la capacità di agire; si tratta di caratteristiche che segnano in modo netto la differenza dell'istituto rispetto all'interdizione.

Si ritiene, infatti, che l'istituto dell'amministrazione di sostegno, avente le salienti caratteristiche testè segnalate, possa costituire, in sostanza, un efficace rimedio per tutti i casi di incapacità, tipologicamente assai variegati, nei quali non si possa o, comunque, non si ritenga opportuno ricorrere all'interdizione o all'inabilitazione; esso si pone, quindi, come strumento di integrazione dei preesistenti istituti di tutela giuridica degli incapaci.

Va posto in luce, fra l'altro, che il riferimento all'articolo 417 del codice civile per quanto concerne l'ambito di persone entro il quale può essere nominato l'amministratore di sostegno, consentirà di valorizzare il ruolo della famiglia del beneficiario, giacchè i primi soggetti indicati sono proprio il coniuge ed i parenti.

A tale istituto è stata data una formulazione improntata alla più ampia facoltà di iniziativa, alla massima snellezza e celerità della procedura unitamente alla più rigorosa garanzia di controllo sull'operato dell'amministratore al fine di soddisfare le opposte esigenze di libertà e di protezione del soggetto interessato: si è cercato di assicurare a costui la più ampia sfera di libertà, offrendogli tutta la protezione necessaria, ma evitandogli quella protezione che potrebbe risultare di volta in volta superflua, dannosa o ingiusta.

Ciò giustifica la scelta in favore della competenza del giudice tutelare e della forma del decreto motivato, nonchè delle possibilità che tale decreto prefiguri la soluzione più adatta al singolo caso concreto, semplificando e controllando l'attività dell'amministratore di sostegno.

L'articolo 1 prevede le condizioni in presenza delle quali il giudice tutelare provvede alla nomina dell'amministratore di sostegno secondo le modalità indicate dal successivo articolo 2.

L'articolo 2 individua i soggetti che promuovono la procedura, stabilisce che il provvedimento è dato come decreto motivato, ne prevede l'immediata efficacia, e ne prefigura il contenuto anche rispetto alla durata della nomina dell'amministratore di sostegno.

L'articolo 3 disciplina la «scelta dell'amministratore di sostegno» richiamando i criteri e le disposizioni di cui agli articoli 348 e successivi del codice civile in materia di tutela.

L'articolo 4 disciplina il procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno: l'istanza deve contenere tutte le notizie relative alle generalità del beneficiario del provvedimento, alla sua dimora o residenza e, se conosciuti, anche quelli dell'istante e

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dei parenti prossimi dell'interessato; deve essere corredata della documentazione medica attestante la natura della malattia o menomazione e gli effetti ostativi o limitativi sulle capacità dell'interessato.

La norma prevede anche che il giudice prenda contatti con il destinatario del provvedimento e con il coniuge, il discendente, gli ascendenti ed i collaterali di primo grado.

Si è così inteso disegnare un procedimento sostanzialmente celere e semplificato, ma idoneo a garantire, con una puntuale istruzione della questione, la tutela delle posizioni dei parenti del destinatario.

Il giudice inoltre può sempre modificare, anche d'ufficio, le decisioni assunte con il decreto di nomina.

Inoltre si attribuisce al giudice tutelare il potere di adottare nel corso del procedimento provvedimenti urgenti che si rendono necessari per la cura dell'interessato e per l'amministrazione e la conservazione del suo patrimonio, anche con la nomina di un amministratore provvisorio.

L'articolo 5 statuisce che il giudice nel nominare l'amministratore di sostegno stabilisce quali specifici atti egli sia chiamato a compiere; nel caso si tratti di atti di straordinaria amministrazione si dovrà, in genere, ottenere una specifica autorizzazione.

L'articolo 6 prevede che il giudice possa disporre che determinati atti debbono essere compiuti personalmente dal beneficiario con l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno; e ciò, al fine di prevenire il rischio che il beneficiario ponga in essere atti dannosi per i propri interessi. Stante l'attenuazione della capacità di agire del beneficiario, si è previsto l'intervento nel giudizio del pubblico ministero e, a tutela dei terzi, la trascrizione del provvedimento nel registro delle curatele.

L'articolo 7 disciplina l'attività dell'amministratore di sostegno richiamando, fra l'altro, disposizioni previste dagli articoli 378, 379, 380 e 381 del codice civile; egli potrà compiere solo gli atti espressamente indicati dal giudice nel decreto, dovrà perseguire gli interessi del beneficiario e tenere conto, se possibile, delle aspirazioni di questi.

Il giudice, inoltre, potrà disporre che determinati atti possano essere compiuti personalmente dal beneficiario, con la semplice assistenza (necessaria) dell'amministratore di sostegno; potrà, inoltre, stabilire che taluni atti dell'amministratore di sostegno debbano essere compiuti solo previa specifica autorizzazione del medesimo giudice; tutto ciò a migliore e più agile tutela del beneficiario.

Sono altresì previsti meccanismi di soluzione dei conflitti di volontà tra amministratore e beneficiario e di verifica dell'attività dell'amministratore, anche su iniziativa dei soggetti che possono promuovere il procedimento.

Con le stesse formalità prescritte per il decreto di nomina il giudice tutelare, su istanza motivata del beneficiario, dell'amministratore di sostegno o dei soggetti indicati all'articolo 2, provvede alla revoca dell'incarico (articolo 8).

In considerazione delle finalità sociali e della natura dell'istituto, si è previsto che gli atti ed i provvedimenti del procedimento di nomina e di revoca dell'amministratore di sostegno non siano soggetti all'obbligo di registrazione e sono esenti dall'imposta di bollo (articolo 9).

Occorre, infine, sottolineare che il disegno di legge non comporta nuovi oneri per l'Erario, anche considerando la circostanza che potranno certamente essere evitati numerosi procedimenti di interdizione, che implicano attività assai onerose; non si allega pertanto relazione tecnica.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Condizioni)

1. Quando una persona, per effetto di una grave malattia o menomazione o a causa dell'età avanzata, si trova nella impossibilità, anche temporanea, di provvedere alla cura dei propri interessi o di amministrare il proprio patrimonio, il giudice tutelare della pretura nel cui circondario la persona ha la residenza o dimora provvede alla nomina dell'amministratore di sostegno, sempre che non sia intervenuta pronuncia di interdizione o di inabilitazione o nomina di tutore o curatore provvisorio.

Art. 2.

(Nomina dell'amministratore di sostegno)

1. Il giudice tutelare provvede alla nomina dell'amministratore di sostegno con decreto motivato immediatamente efficace su istanza dell'interessato o di uno dei soggetti indicati nell'articolo 417 del codice civile, ovvero del responsabile del servizio sanitario o sociale direttamente impegnato nella cura e nell'assistenza della persona interessata.

2. La nomina può essere disposta a tempo determinato o a tempo indeterminato. Nel primo caso, scaduto il termine, si seguono per il rinnovo le disposizioni di cui alla presente legge.

Art. 3.

(Scelta dell'amministratore di sostegno)

1. La scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo agli interessi del beneficiario e secondo i criteri

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

previsti per il tutore dall'articolo 348 del codice civile in quanto compatibili.

2. Sono applicabili all'amministratore di sostegno gli articoli 349, 350, 351, 352 e 353 del codice civile.

Art. 4.

(Procedimento)

1. L'istanza di nomina prevista dall'articolo 2, comma 1, deve indicare le generalità del beneficiario, la sua residenza o dimora, le ragioni per cui si richiede il decreto, il nominativo ed il domicilio, se conosciuti dall'istante, del coniuge, dei discendenti, degli ascendenti, dei fratelli e dei conviventi del beneficiario.

2. All'istanza deve essere allegata certificazione medica rilasciata da un medico dipendente del Servizio sanitario nazionale, o dal medico convenzionato per l'assistenza sanitaria di base, attestante la natura della malattia o menomazione e gli effetti ostativi o limitativi sulle capacità dell'interessato.

3. Il giudice può sentire direttamente la persona cui il procedimento si riferisce recandosi, ove occorra, nel luogo ove essa si trova; tiene conto in ogni sua decisione, compatibilmente con gli interessi della persona, dei bisogni e delle richieste di questa.

4. Il giudice può chiedere ulteriori chiarimenti al medico che ha rilasciato la certificazione di cui al comma 2.

5. Il giudice assume le necessarie informazioni e convoca o interpella, ove possibile, il coniuge, i discendenti, gli ascendenti, i fratelli ed i conviventi della persona cui il procedimento si riferisce.

6. Il giudice può in ogni tempo modificare o integrare, anche d'ufficio, le decisioni assunte con il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno.

7. In caso di straordinaria necessità ed urgenza il giudice tutelare può nominare immediatamente un amministratore di sostegno provvisorio ed assumere i provvedimenti urgenti che possono occorrere per la cura dell'interessato e per l'amministrazione.

ne e la conservazione del patrimonio di questi.

Art. 5.

(Poteri dell'amministratore di sostegno)

1. Il giudice, nell'emanare il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno, stabilisce quali sono gli atti, anche di natura processuale, che l'amministratore ha il potere di compiere nell'interesse del beneficiario.

2. Salvo che il giudice disponga diversamente, gli atti di straordinaria amministrazione che rientrano fra quelli indicati nel comma 1 non possono essere compiuti dall'amministratore di sostegno senza la specifica autorizzazione del giudice tutelare. In mancanza, tali atti possono essere annullati su istanza del pubblico ministero, del beneficiario, dei suoi eredi o degli aventi causa.

3. L'azione di cui al comma 2 si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui l'atto è stato compiuto.

Art. 6.

(Assistenza necessaria)

1. Il giudice può disporre che determinati atti possono essere compiuti dal beneficiario solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno. Se tali atti sono compiuti senza la prescritta assistenza, possono essere annullati su istanza dell'amministratore di sostegno, del pubblico ministero, del beneficiario, dei suoi eredi o degli aventi causa.

2. Nei casi di cui al comma 1 il pubblico ministero deve intervenire nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno a pena di nullità rilevabile d'ufficio.

3. I provvedimenti di cui al comma 1 sono immediatamente trascritti nel registro delle curatele.

4. L'azione di cui al comma 1 si prescrive nel termine di cinque anni dal momento in cui l'atto è stato compiuto.

Art. 7.

(Doveri dell'amministratore di sostegno)

1. Nello svolgimento dei suoi compiti l'amministratore di sostegno deve perseguire gli interessi del beneficiario, tenendo conto, ove possibile ed opportuno e considerate anche le condizioni del beneficiario medesimo, delle sue aspirazioni e deve amministrare il patrimonio con la diligenza del buon padre di famiglia.

2. Si applicano le disposizioni di cui agli articoli 378, 379, 380 e 381 del codice civile.

3. Su richiesta del giudice o del beneficiario, l'amministratore di sostegno è tenuto ad informare tempestivamente il beneficiario circa gli atti compiuti nel corso della gestione. In caso di inosservanza si applica la disposizione di cui al comma 5.

4. Nel caso di contrasto tra la volontà del beneficiario e quella dell'amministratore di sostegno, ovvero se sia stato o stia per essere compiuto da quest'ultimo un atto dannoso per il beneficiario, ovvero nel caso in cui l'amministratore di sostegno trascuri ingiustificatamente di perseguire gli interessi o di soddisfare i bisogni o le richieste del beneficiario, questi o i soggetti indicati all'articolo 2, comma 1, possono ricorrere al giudice tutelare affinché siano adottati opportuni provvedimenti.

5. Il giudice tutelare, se ritiene fondata la richiesta di cui al comma 4 indica quali sono gli atti da compiere; nei casi più gravi, si applica nei confronti dell'amministratore di sostegno l'articolo 384 del codice civile.

Art. 8.

(Revoca del provvedimento)

1. Quando il beneficiario, l'amministratore di sostegno o i soggetti di cui all'articolo 2 ritengono che si siano determinati i presupposti per la cessazione dell'amministrazione di sostegno o per la sostituzione dell'amministratore, rivolgono istanza motivata al giudice tutelare.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2. L'istanza è comunicata al beneficiario ed all'amministratore di sostegno.

3. Il giudice provvede con decreto motivato, acquisite le necessarie informazioni.

Art. 9.

(Gratuità degli atti e dei provvedimenti)

1. Gli atti e i provvedimenti del procedimento di nomina e revoca dell'amministratore di sostegno non sono soggetti all'obbligo della registrazione e sono esenti dall'imposta di bollo.