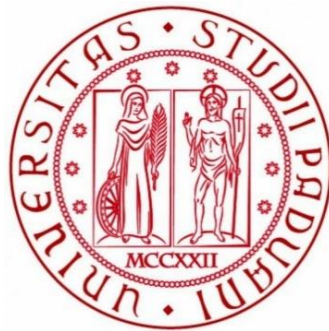


**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E**  
**STUDI INTERNAZIONALI**

**Corso di laurea Triennale in Servizio Sociale**



**Il diritto di autodeterminarsi:**  
**l'amministrazione di sostegno come strumento per la tutela**  
**delle persone fragili**

***Relatrice:* Prof.ssa Maddalena Cinque**

***Laureanda:* Sara Sorgato**  
**matricola n. 1224471**

**Anno Accademico 2021/2022**



*“Un diritto non è ciò che ti viene dato da qualcuno;  
è ciò che nessuno può toglierti.”*

*TOM C. CLARK*

*A te nonna, so che sei sempre con me*

*Alla mia famiglia*

*A Matteo*

*A me stessa*



# INDICE

INTRODUZIONE .....	3
--------------------	---

## CAPITOLO I

### AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: UN INQUADRAMENTO

#### GIURIDICO

1.1 Dalla “Bozza Cendon” alla Legge 06/04 .....	7
1.2 Note storiche e Legge Veneta .....	9
1.3 Caratteristiche e principi fondamentali dell’amministrazione di sostegno .....	11
1.4 Amministrazione di sostegno VS Interdizione e Inabilitazione .....	15
1.4.1 Abolizione di Interdizione e Inabilitazione?.....	17

## CAPITOLO II

### L’AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO

2.1 Presupposti applicativi .....	21
2.2 Procedimento di nomina di amministratore di sostegno .....	23
2.2.1 Decreto di nomina .....	26
2.2.2 Criteri di scelta .....	27
2.2.3 Revoca e sostituzione .....	29
2.3 Doveri, compiti e poteri dell’amministratore di sostegno .....	30
2.3.1 Gli “atti personalissimi” .....	33
2.4 I destinatari della misura .....	35

**CAPITOLO III**  
**IL RUOLO DEL SERVIZIO SOCIALE E L'IMPORTANZA DEI SUOI**  
**PRINCIPI FONDAMENTALI**

<b>3.1</b> Il ruolo dell'assistente sociale nel procedimento di nomina di amministratore di sostegno .....	<b>37</b>
<b>3.1.1</b> Collaborazione tra assistente sociale e amministratore di sostegno: qualche caso pratico .....	<b>42</b>
<b>3.2</b> Autodeterminazione e consenso come principi fondamentali .....	<b>46</b>
<b>3.3</b> Luci e ombre dell'istituto di amministrazione di sostegno .....	<b>48</b>
<b>3.4</b> Diffusione dell'istituto sul territorio nazionale .....	<b>51</b>
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>55</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>57</b>
<b>Sitografia</b> .....	<b>59</b>
<b>Ringraziamenti</b> .....	<b>65</b>

## INTRODUZIONE

L'amministrazione di sostegno è l'istituto di protezione giuridica introdotto recentemente nel nostro ordinamento con la Legge n. 6 del 9 gennaio 2004, che va ad aggiungersi alle misure già presenti, ovvero l'interdizione giudiziale e l'inabilitazione.

In particolare, l'amministrazione di sostegno è disciplinata dagli artt. 404-413 del Codice civile, i quali prevedono che *“La persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio”*.

Questa nuova misura ha apportato numerose modifiche al sistema di protezione delle persone fragili, diventando l'istituto che meglio si adatta alle esigenze, ai bisogni e alle aspirazioni della persona beneficiaria, con la possibilità di essere applicata ad una categoria molto ampia di destinatari e garantendo, a differenza degli istituti tradizionali, la maggiore conservazione possibile della capacità di agire della persona.

L'analisi e lo sviluppo di questo argomento sono frutto di un mio personale interesse volto all'approfondire questa particolare misura, sempre più in via di diffusione ed applicazione al giorno d'oggi, e che risulta essere ancora poco conosciuta da molti; inoltre, una mia esperienza formativa svolta presso la Casa di Riposo “Villa Caldogno” di Caldogno (VI), mi ha dato modo di avvicinarmi spesso alla figura di amministratore di sostegno, vedendo direttamente alcuni passaggi del procedimento di nomina e collaborando con questi nell'assistenza degli anziani, incrementando, in questo modo, il mio interesse verso questo argomento.

Il presente elaborato, in particolare, ha l'obiettivo di presentare le caratteristiche dell'istituto giuridico e della figura, approfondendo in modo particolare il ruolo che i servizi sociali, di base o specialistici, e l'assistente sociale ricoprono nei riguardi del procedimento di attivazione dell'amministrazione di sostegno e della collaborazione che permane anche a seguito dell'emanazione del decreto di nomina. Un aspetto importante su cui ho voluto porre attenzione, inoltre,

è l'importanza del rispetto dell'autodeterminazione delle persone, specialmente quando esse vivono in una condizione di fragilità; rispetto che, parallelamente, è un principio fondamentale del servizio sociale e una base nell'applicazione dell'amministrazione di sostegno.

Partendo dal primo capitolo di questo elaborato, vediamo presentato un inquadramento giuridico dell'amministrazione di sostegno, quindi un approfondimento dei passaggi che hanno portato all'emanazione della Legge n. 6 del 2004, con uno sguardo specifico anche ai provvedimenti adottati nella Regione Veneto in attuazione della Legge, per poi passare ad un'analisi delle caratteristiche fondamentali del nuovo istituto di protezione, facendo un confronto con le misure già presenti di interdizione e inabilitazione, la cui necessità di abolizione è ad oggi ancora molto discussa.

Il secondo capitolo è dedicato alla presentazione delle specifiche di questo strumento di protezione e dei passaggi che portano alla sua applicazione, quindi i presupposti necessari, che definiscono i possibili destinatari della misura, i criteri seguiti nella scelta dell'amministratore di sostegno e il procedimento che ne comporta la nomina attraverso l'emanazione del relativo decreto, nonché i poteri e i doveri spettanti all'amministratore una volta assunto l'incarico, con un approfondimento specifico della categoria molto importante dei cosiddetti atti "personalissimi".

Infine, l'ultimo capitolo si sofferma maggiormente sulla correlazione tra assistenti sociali e amministratori di sostegno, come accennato prima, oltre ad un'analisi delle criticità, ad oggi presenti, derivanti dall'applicazione della Legge 06/04 e dell'istituto, anche in relazione alla sua eterogenea diffusione sul territorio nazionale e regionale.







# CAPITOLO I

## AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: UN INQUADRAMENTO GIURIDICO

### 1.1 Dalla “Bozza Cendon” alla Legge 06/04

L’istituto dell’Amministrazione di Sostegno vede le proprie basi giuridiche nella Legge n. 6 del 2004, la quale ha affrontato un percorso molto faticoso e sofferto per la sua emanazione, dati gli oltre quindici anni che hanno separato il primo progetto di riforma, denominato “Bozza Cendon”, e l’effettiva approvazione finale da parte del Parlamento.

La “Bozza Cendon” è il risultato di un Convegno di tre giorni tenutosi a Trieste nel 1986, cui parteciparono psichiatri e giuristi, i quali discussero la volontà di modificare il Codice civile che, a seguito dell’emanazione della Legge Basaglia<sup>1</sup> che dispose la chiusura dei manicomi, prevedeva misure di protezione solamente per persone affette da infermità di mente presenti negli Ospedali Psichiatrici. L’evolversi della personalità dei soggetti da tutelare e la necessità di nuove linee di equilibrio tra libertà e protezione dei soggetti deboli, ha quindi portato un gruppo accademico coordinato da Paolo Cendon, dopo numerosi incontri interdisciplinari di studio sui malesseri presenti nel territorio e la registrazione di aspettative da parte di una pluralità di soggetti, alla messa a punto di un progetto di riforma che vedesse l’introduzione della disciplina dell’amministrazione di sostegno.<sup>2</sup>

Questa bozza di riforma rappresentava una soluzione al “grande vuoto” presente nel sistema italiano di tutela e protezione, caratterizzato unicamente dagli istituti dell’interdizione e inabilitazione, e della mancanza di un regime di protezione per il compimento degli atti di vita civile e per la soluzione dei problemi civilistico-patrimoniali di tutte le persone con particolari necessità, comprendenti

---

<sup>1</sup> Legge 13 maggio 1978, n. 180, “Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori”.

<sup>2</sup> Cendon, P. & Rossi, R. (2009) Amministrazione di sostegno. Milano: UTET Giuridica.

non più unicamente disabili ed infermi di mente, ma anche anziani, portatori di handicap fisici, alcolisti, carcerati, tossicodipendenti.<sup>3</sup>

Il progetto di riforma in questione, terminata la sua stesura, dovette affrontare una strada molto complicata per ottenere l'approvazione delle Camere; l'iter legislativo vide, infatti, continui disinteressamenti rispetto alla questione in esame, rinvii della discussione, sedute inconcludenti, presentazione di continui emendamenti, nonostante le continue sollecitazioni e pressioni da parte della società "civile" e di tutti i soggetti speranzosi nei confronti di questa nuovo istituto di tutela e protezione. Nonostante le continue peripezie, nel dicembre del 2003 si ebbe finalmente l'approvazione parlamentare del progetto, con la successiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 9 gennaio 2004 e l'introduzione di questa nuova misura di protezione avente la finalità di "*tutelare le persone prive in tutto o in parte di autonomia con la minore limitazione possibile della capacità d'agire*"<sup>4</sup>.

La Legge n.6 del 2004 ha, quindi, permesso l'introduzione nel sistema legislativo italiano dell'amministrazione di sostegno, rendendo allo stesso tempo più flessibili interdizione ed inabilitazione; è importante inoltre porre attenzione all'impatto che questa legge ha avuto sul rapporto tra capacità ed incapacità, il quale diventa più fluido.<sup>5</sup> Con la nomina di amministratore di sostegno, al soggetto amministrato è assicurata una tutela specifica con la minore limitazione possibile della capacità di agire, che verrà mantenuta in tutti i casi che non richiedano la rappresentanza esclusiva o l'assistenza dell'amministratore di sostegno, eliminando dal suo ambito l'incapacità assoluta e rendendo, quindi, possibile la pronuncia di interdizione soltanto nei casi più gravi.<sup>6</sup> La privazione della capacità di agire, dunque, non rappresenta più il prezzo da pagare per poter ottenere la tutela da parte di questo istituto di protezione, ma è solo una variabile eventuale e proporzionata alla situazione concreta della persona, al fine di salvaguardarla.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Berti, F. (2009) L'amministrazione di sostegno. Aspetti giuridici e sociologici. La Rivista, ADIR-L'altro diritto. Consultato il 17/08/2022.

<http://www.adir.unifi.it/rivista/2009/berti/cap1.htm>

<sup>4</sup> Cendon, P. & Rossi, R. (2009) Amministrazione di sostegno. Milano: UTET Giuridica.

<sup>5</sup> Napoli, E. V. (2010). L'amministrazione di sostegno. CEDAM.

<sup>6</sup> Baccarani, P. (2006). L'amministratore di sostegno. Italia: Giuffrè.

<sup>7</sup> Mazzoni, C. M. & Piccini, M. (2016). La persona fisica. Milano: Giuffrè.

La riforma che ha introdotto l'amministrazione di sostegno ha apportato delle modifiche al Codice civile, in particolare alla disciplina civilistica di protezione degli incapaci contenuta nel Titolo XII del Libro I, istituendo l'amministrazione di sostegno e modificando gli istituti tradizionali dell'interdizione giudiziale e dell'inabilitazione.<sup>8</sup>

Questa Legge ha, in generale, consentito di attuare dei meccanismi di protezione rispettosi dell'individuo e di una serie di principi generali: il principio di conservazione della capacità di agire, superando così, come già detto in precedenza, l'impostazione tradizionale ed assistenzialistica caratterizzata dalla sua limitazione totale o parziale; il principio di personalizzazione, il quale prevede che la cura degli interessi del beneficiario costituisca l'oggetto centrale del procedimento e che il giudice tutelare debba tenere in considerazione la volontà e le esigenze della persona. Parliamo, quindi, di uno strumento di tutela flessibile, che il giudice tutelare sarà tenuto a adattare alla persona attraverso l'analisi di una pluralità di elementi.<sup>9</sup>

## **1.2 Note storiche e Legge Veneta**

La Legge n. 6 del 2004 ha segnato la tappa fondamentale di un lungo percorso di dibattiti condotti per anni da studiosi, psichiatri, professori e giuristi, volto alla volontà di modificare lo status di "malato di mente" presente fino agli anni '60, caratterizzato da esclusione della persona, indifferenza e pericolosità sociale, ovvero tutti elementi che favorivano l'entrata e la custodia obbligatoria all'interno dei manicomi.

Dagli anni '60 si assiste ad un progressivo cambiamento della concezione di malattia mentale e ad una serie di provvedimenti normativi, tra cui la Legge n. 180 del 1978 e la Legge n. 833 dello stesso anno ovvero la prima riforma sanitaria, che hanno fatto sì che venisse superato il vecchio approccio alla malattia e al malato mentale, riconoscendone la dignità di essere umano e la libertà cui ha diritto. Questa serie di cambiamenti culturali istituì la base per la formulazione della "bozza Cendon", che ebbe appunto l'obiettivo di garantire tutta la libertà possibile e la

---

<sup>8</sup> Cassano, G. (2006). L'amministrazione di sostegno. Questioni sostanziali e processuali nell'analisi della giurisprudenza. Italia: Halley.

<sup>9</sup> Attisano, M. O. et al. (2012) Tutela ed amministrazione di sostegno. Padova: CEDAM.

protezione necessaria, e che colmasse i limiti posti dai regimi già esistenti, interdizione e inabilitazione.

Questa norma era ormai indispensabile per il nostro Paese, dato il “ritardo” con cui è stata emanata rispetto ad altri paesi d’Europa (ad esempio Francia nel 1968, Spagna nel 1983, Germania nel 1990).

L’applicazione della legge vede un bilancio positivo, soprattutto data la flessibilità dell’istituto e la conseguente possibilità di applicazione a diversi ambiti e situazioni, ed è per lo stesso motivo che le prospettive di riforma del modello guardano verso il potenziamento e lo sviluppo dell’amministrazione di sostegno, sollecitando al contempo la soppressione degli istituti di protezione limitanti.<sup>10</sup>

Una nota negativa, però, riguarda la mancanza di uniformità dell’applicazione di questa norma, sia a livello nazionale che nell’ambito dello stesso distretto, in relazione alla pluralità di ambiti che possono essere individuati dai Giudici Tutelari e dagli operatori e che possono prevedere l’applicazione dell’istituto, dando quindi vita ad una diffusione difforme sul territorio.<sup>11</sup>

In riferimento al Veneto, la Regione ha applicato ed accolto la nuova legge 6/2004 attraverso l’assunzione di responsabilità da parte di istituzioni e professionisti, il rafforzamento del sistema integrato degli interventi e servizi rivolti alla persona, oltre che all’attivazione di processi di sensibilizzazione, informazione e formazione molto importanti e rivolti a familiari, cittadini e operatori, al fine di garantire un’omogenea applicazione della Legge su tutto il territorio veneto; applicazione monitorata attraverso la collaborazione con i Tribunali del Veneto.

Con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 4471 del 28 dicembre 2006, e il relativo Bollettino Ufficiale<sup>12</sup>, la Regione Veneto ha intensificato i percorsi formativi per sostenere l’attività volontaria degli amministratori di sostegno e, contemporaneamente, garantire maggiore opportunità di scelta per il Giudice Tutelare al momento della nomina; questo è stato reso possibile dall’attuazione di un progetto regionale sull’amministratore di sostegno che prevede: attività di

---

<sup>10</sup> Ferzetti, F. (2017). Valore politico e ruolo sociale dell’amministrazione di sostegno. Prospettive di riforma. *Amministrativ@mente-Rivista di ateneo dell’Università degli Studi di Roma “Foro Italico”*.

<sup>11</sup> Attisano, M. O. et al. (2012) *Tutela ed amministrazione di sostegno*. Padova: CEDAM.

<sup>12</sup> Bur 13 febbraio 2007, n. 15, “Progetto regionale sull’amministratore di sostegno L. 9 gennaio 2004, n.6”.

formazione regionale attuata tramite seminari provinciali e rivolta sia a volontari, familiari e operatori, che a figure professionali delle Aziende ULSS e Comuni per garantire un aggiornamento sulla materia; l'istituzione di un elenco regionale di persone competenti e disponibili a svolgere la funzione di amministratore di sostegno, a disposizione degli organi giudiziari; l'individuazione nei Comuni di un referente di questo "progetto", come riferimento per la promozione dei percorsi formativi, per la tenuta dell'elenco e per il supporto al giudice tutelare.

Un'altra Legge Regionale importante in materia di amministrazione di sostegno è la n.10 del 2017 <sup>13</sup>, la quale introduce norme per la promozione e la valorizzazione di questa figura come strumento di aiuto e tutela dei soggetti legittimati ad avvalersene, promuovendo percorsi di conoscenza, sensibilizzazione e divulgazione di questo istituto, oltre a processi di supporto degli amministratori in riferimento alla programmazione regionale e al sistema integrato di servizi ed interventi socio-sanitari.

In generale, dai monitoraggi condotti dai Tribunali del Veneto, è possibile affermare che la Legge 6/2004 ha avuto fin da subito un'ampia diffusione, pur sempre con qualche distinzione all'interno del territorio regionale.

### **1.3 Caratteristiche e principi fondamentali dell'amministrazione di sostegno**

L'amministratore di sostegno può essere nominato da parte del giudice tutelare di competenza rispetto al luogo di residenza, in favore di tutte le persone che per effetto di un'infermità, ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trovano impossibilitate, anche parzialmente o temporaneamente, a provvedere ai propri interessi e bisogni.

Caratteristica fondamentale di questo istituto, a differenza dei tradizionali strumenti di protezione e tutela, riguarda il rispetto e la maggiore conservazione possibile della capacità di agire della persona, garantendo la piena tutela della dignità come persona e come cittadino, oltre che la valorizzazione delle potenzialità presenti.<sup>14</sup> L'amministrazione di sostegno si caratterizza, inoltre, per la sua

---

<sup>13</sup> Legge Regionale 14 aprile 2017, n. 10, "Norme per la valorizzazione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli".

<sup>14</sup> Morello Di Giovanni, D. (2006). La tutela dei soggetti deboli nell'amministrazione di sostegno. Il Mulino.

flessibilità, potendo essere applicata in svariate situazioni e prevedendo per ciascuna modalità diverse e personalizzate; la possibilità che sia una misura temporanea, essendo il giudice a determinare la durata dell'incarico; la sua proporzionalità, poiché ogni provvedimento viene adeguato alle condizioni della persona in proporzione alle sue abilità, al fine di valorizzarle e valorizzarne anche l'autodeterminazione.<sup>15</sup>

L'amministrazione di sostegno è disciplinata dagli artt.404-413 del Codice civile, introdotti sempre a seguito della Legge n.6 del 2004, i quali definiscono i soggetti coinvolti, i compiti ed i passaggi del procedimento che portano alla nomina dell'AdS.

La domanda può essere presentata direttamente dal beneficiario, dai familiari o da persone vicine al soggetto, dal tutore o curatore e dal pubblico ministero; inoltre, hanno un ruolo particolarmente rilevante i servizi sociali e sanitari aventi in carico la persona, i quali hanno il dovere di richiedere la nomina o di informare il pubblico ministero, nel caso in cui sussistano condizioni tali da rendere necessario il sostegno di un amministratore.

Tutto il procedimento segue criteri di speditezza ed elasticità, al fine di effettuare un'indagine dei bisogni e degli interessi e definire il decreto di nomina in tempi contenuti. Quest'ultimo passaggio può essere effettuato soltanto a seguito dell'audizione del beneficiario, oltre che di tutti i soggetti ad esso vicini, al fine di conoscere le volontà del diretto interessato e tenerne conto in previsione della decisione.<sup>16</sup>

Il decreto di nomina definito dal giudice tutelare prevede anche tutti gli atti che il beneficiario può compiere autonomamente, quelli da compiersi con l'assistenza dell'AdS e quelli che possono essere compiuti in nome e per conto del beneficiario. In caso di atti che richiedono la rappresentanza esclusiva, è comunque necessario che l'attività dell'amministratore di sostegno rispetti a pieno i bisogni, i desideri e le aspirazioni del beneficiario, affinché possa attuarsi "una forma di tutela

---

<sup>15</sup> Cassano, G. (2008). L'amministrazione di sostegno nella giurisprudenza: presupposti, compiti dell'amministratore, invalidità e pubblicità degli atti. (Vol. 149). Maggioli editore.

<sup>16</sup> Loddo, P. (2022). Amministratore di sostegno: la guida completa. AltalexPedia. Consultato il 06/09/2022. <https://www.altalex.com/guide/amministratore-sostegno>.



ampia, propositiva e non direttiva, espansiva e non inibitoria, personalizzata, modulabile e non standardizzata”<sup>17</sup>.

Di fronte a decisioni e scelte contrastanti con la volontà del beneficiario o dannose per esso, è previsto l'intervento del giudice tutelare, il quale attua gli opportuni provvedimenti; questo perché il ruolo dell'amministratore non è sostitutivo ma, come dice il termine, di sostegno, avendo il compito di svolgere il proprio incarico con la persona e non per la persona.

L'amministrazione di sostegno mette al centro la persona, che presenta limitazioni dell'autonomia, sempre in un'ottica di valorizzazione dell'individuo, della sua personalità e della dignità, oltre che della massima salvaguardia possibile delle capacità e dell'autodeterminazione del soggetto beneficiario, in concordanza con il principio di rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo previsto dall'art.2 della Costituzione italiana.<sup>18</sup> È possibile dire, infatti, che con l'introduzione di questo istituto di protezione, sono state predisposte allo stesso tempo delle modalità operative e pratiche che si rifanno a principi quali il personalismo e il solidarismo; il cosiddetto “personalismo solidale”, previsto dagli artt.2 e 3 della nostra Costituzione, è un principio che prevede appunto il rispetto dell'autonomia, delle scelte e delle aspirazioni personali del beneficiario. Sempre nel rispetto del principio di solidarietà, è importante l'attuazione di modelli di interazione ed integrazione solidaristica tra il beneficiario e tutti i soggetti coinvolti nel procedimento - familiari, il giudice tutelare, servizi sanitari e sociali - affinché si possa costruire e mettere in pratica un progetto di sostegno adatto alle esigenze e che superi o riduca il più possibile le limitazioni provocate dalla fragilità.<sup>19</sup>

Ancora, possono dirsi fondamento dell'amministrazione di sostegno principi quali: il principio sussidiario, che riguarda la possibilità per i soggetti pubblici, oltre al diretto interessato e i familiari, di avanzare richiesta del

---

<sup>17</sup> Matricardi, A. (2019). Amministrazione di sostegno. AltalexPedia. Consultato il 06/09/2022. <https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2018/02/12/amministrazione-di-sostegno>.

<sup>18</sup> Garlisi, F. (2012). L'amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica. Giuffrè Editore.

<sup>19</sup> Celentano, S. (2018). L'amministrazione di sostegno tra personalismo, solidarismo e sussidiarietà ed il ruolo del Giudice della Persona. *Questione Giustizia*. Consultato il 08/09/2022. [https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/l-amministrazione-di-sostegno-tra-personalismo-sol\\_560.php](https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/l-amministrazione-di-sostegno-tra-personalismo-sol_560.php).

provvedimento; il principio integrativo, per cui le limitazioni di autonomia del beneficiario vengono integrate dal supporto dell'amministratore, il quale è anche tenuto a collaborare con tutti i soggetti e servizi coinvolti; la snellezza processuale, resa possibile dalle tempistiche ridotte per la nomina, la morbidezza ed eterogeneità dei decreti, e il sostegno del soggetto, al fine di accompagnarlo verso un'attenuazione delle fragilità e l'abilitazione.<sup>20</sup> Un altro principio di base riguarda quello di personalizzazione, il quale prevede che ciascun provvedimento sia "cucito su misura" per la persona, in concomitanza con le sue esigenze e volontà, con la possibilità di essere variabile e dipendente dall'evoluzione della persona, della sua autonomia e della sua capacità di autodeterminazione; quest'ultimo principio dimostra la consistenza del potere spettante al giudice tutelare, il quale dovrà essere applicato con estrema sensibilità, nel rispetto di tutti i principi sopra riportati e contenuti nella Legge n.6 del 2004.<sup>21</sup>

Infine, un importante punto da non sottovalutare, riguarda la simmetria tra gli strumenti pubblici di assistenza alla persona e le misure previste dal titolo XII del libro I del Codice civile, che risponde all'ancora poco valorizzato principio di sussidiarietà. Diverse legislazioni regionali affiancano alle norme di promozione e valorizzazione dell'amministrazione di sostegno, come quelle attuate in Veneto e riportate in precedenza, la programmazione regionale del sistema integrato degli interventi e servizi sociosanitari, prevista dall'importante Legge Quadro n. 328 del 2000<sup>22</sup>, con lo scopo di promuovere un insieme di azioni omogenee sul territorio regionale. In quest'ottica di integrazione dei servizi ed interventi sociosanitari del territorio, si vede l'apporto di strumenti sia pubblicistici, quali prestazioni erogate dal sistema previdenziale e dai servizi sanitari e sociali, sia privati, potenziando il contributo di cooperative, organizzazioni di volontariato, associazioni, fondazioni, ovvero tutti gli enti ed organismi facente parte del terzo settore. In relazione alle decisioni riguardanti l'applicazione della misura di protezione più adeguata, il

---

<sup>20</sup> Larobina, A. (2013). L'amministrazione di sostegno tra tutela e protezione: nuova forma di prevenzione della vittimizzazione? L'applicazione della L. 6/2004 attraverso una ricerca comparata. *Rivista di criminologia, vittimologia e sicurezza*, 7(3), 102-131.

<sup>21</sup> Morello Di Giovanni, D. (2006). La tutela dei soggetti deboli nell'amministrazione di sostegno. *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 36(2), 541-546.

<sup>22</sup> Legge Quadro 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

giudice tutelare detiene il potere di individuare gli organi pubblici e/o privati competenti cui affidare la presa in carico dell'assistenza della persona, in modo da raccordare gli istituti di protezione con il sistema integrato di interventi e servizi sociali, favorendo un sostegno globale nell'ottica dell'attuazione del progetto individuale.<sup>23</sup>

#### **1.4 Amministrazione di sostegno VS Interdizione e Inabilitazione**

Il nostro ordinamento giuridico prevede, ad oggi, tre strumenti di protezione per i soggetti deboli: l'amministrazione di sostegno, l'interdizione e l'inabilitazione.

L'amministrazione di sostegno, disciplinata dall'art.404 del Codice civile, prevede che *"La persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio"*.

L'interdizione giudiziale, disciplinata dall'art.414 del Codice civile, prevede che *"Il maggiore di età e il minore emancipato, i quali si trovano in condizioni di abituale infermità di mente che li rende incapaci di provvedere ai propri interessi, sono interdetti quando ciò è necessario per assicurare la loro adeguata protezione"*.

L'inabilitazione, disciplinata dall'art.415 del Codice civile, prevede che *"Il maggiore di età infermo di mente, il cui stato non è talmente grave da far luogo all'interdizione, può essere inabilitato. Possono anche essere inabilitati coloro che, per prodigalità o per abuso abituale di bevande alcoliche o di stupefacenti, espongono sé e la loro famiglia a gravi pregiudizi economici. Possono infine essere inabilitati il sordomuto e il cieco dalla nascita o dalla prima infanzia, se non hanno ricevuto un'educazione sufficiente, salva l'applicazione dell'art. 414 quando risulta che essi sono del tutto incapaci di provvedere ai propri interessi"*.

L'amministratore di sostegno può avere poteri di intervento in sostituzione oppure in assistenza del beneficiario, stabiliti dal giudice tutelare con il decreto di

---

<sup>23</sup> Mazzoni, C. M. & Piccinni, M. (2016). La persona fisica. Milano: Giuffrè.

nomina, questo sempre perché questo istituto viene adattato ai reali bisogni della persona costruendo per ognuno un progetto personalizzato.

L'istituto dell'interdizione giudiziale vede come soggetto tutelante il tutore, il quale sostituisce la persona interdetta per quanto riguarda il compimento degli atti civili, in particolare quelli di ordinaria amministrazione e per cui non è necessario richiedere autorizzazione al Giudice, escludendo però la possibilità di rappresentarla per il compimento degli atti cosiddetti personalissimi (come fare testamento, sposarsi, riconoscere il figlio naturale, ...), ai quali sono quindi preclusi.<sup>24</sup> La figura del tutore, inoltre, è affiancata da quella del protutore, che rappresenta la persona interdetta nei casi in cui i suoi interessi siano in opposizione con quelli del tutore. Gli obblighi e i doveri di questa figura riguardano prevalentemente gli aspetti patrimoniali, e per questo è previsto tra i suoi obblighi che debba redigere un iniziale inventario dei beni della persona e presentare ogni anno il rendiconto riguardante l'amministrazione del patrimonio del tutelato al giudice tutelare, ai fini del controllo sul suo operato. Un aspetto importante riguarda il fatto che l'interdetto viene equiparato ad un minore, in quanto l'interdizione provoca la privazione della capacità legale di agire, ovvero di compiere atti giuridici validi, e che normalmente viene riconosciuta in automatico al compimento dei diciotto anni.<sup>25</sup>

L'inabilitazione, invece, vede come soggetto tutelante il curatore, il quale si occupa anch'esso, prevalentemente, della tutela degli aspetti patrimoniali dell'inabilitato e della sua famiglia, assistendo e autorizzando la persona per gli atti di straordinaria amministrazione, per i quali è richiesta autorizzazione anche del Giudice Tutelare; l'inabilitato, a differenza dell'interdetto, mantiene la capacità di compiere atti di ordinaria amministrazione.

La scelta tra i tre strumenti si è basata inizialmente sul criterio del grado di infermità o sulla valutazione in favore dell'amministrazione di sostegno o dell'interdizione in caso di possibilità o impossibilità di autodeterminazione e di

---

<sup>24</sup> Vitulo, F. (2004). L'amministratore di sostegno, il tutore, il curatore. Relazione tenuta al Forum: L'amministratore di sostegno, analisi e prospettive di un nuovo strumento giuridico a favore delle persone prive di autonomia, Bologna. <http://www.grusol.it/informazioni/30-05-06>.

<sup>25</sup> Alba, B. (2021). Analisi di due istituti volti a proteggere i soggetti privi, in tutto in parte, di autonomia: interdizione e inabilitazione. DirittoConsenso. Consultato il 09/09/2022. <https://www.dirittoconsenso.it/2021/04/28/interdizione-e-inabilitazione/>.

coinvolgimento della persona nell'attuazione dei suoi interessi; ad oggi, il giudice tutelare, nel valutare quale sia l'istituto più adeguato da applicare, deve considerare che l'ambito di applicazione dell'amministrazione di sostegno, rispetto agli altri due istituti, va individuato non tanto rispetto al minore grado di infermità o di capacità di autodeterminazione, quanto più alla sua maggiore capacità di adattarsi alle esigenze del soggetto, data la sua flessibilità, ed alla possibilità del giudice di porre limiti rispetto a ciò che la persona può compiere autonomamente, o meno, o con assistenza dell'amministratore. Il giudice ha, quindi, il compito di individuare l'istituto di protezione che, "da un lato, garantisca all'incapace la tutela più adeguata alla fattispecie e, dall'altro, limiti nella minore misura possibile la sua capacità"<sup>26</sup>.

Come già accennato fino ad ora, l'amministrazione di sostegno è da considerarsi la misura di protezione da preferire rispetto agli istituti tradizionali di interdizione ed inabilitazione, essendo lo strumento che maggiormente è in grado di proteggere e curare il beneficiario come persona a trecentosessanta gradi e non solo i suoi aspetti patrimoniali. Interdizione ed inabilitazione sono, oramai, misure residuali alle quali si deve ricorrere solamente come *extrema ratio*, poiché prevedono la privazione della capacità di agire e di ogni potenziale di autonomia presente.<sup>27</sup> La giurisprudenza odierna, infatti, segue ormai in maniera costante l'orientamento che riconosce alle due misure tradizionali, interdizione ed inabilitazione, un ruolo secondario e marginale rispetto all'amministrazione di sostegno, la quale risulta la misura preferita in sede di scelta dell'istituto da applicare, in quanto strumento a carattere generale ed ordinario per la protezione dei soggetti fragili.<sup>28</sup>

### Abolizione di Interdizione e Inabilitazione?

La Legge n.6 del 2004 che ha introdotto l'amministrazione di sostegno non ha soppresso gli istituti di protezione allora già esistenti, ma si è limitata a modificarli apportando cambiamenti al Codice civile, prevedendo che il ricorso ai

---

<sup>26</sup> Perra, L. (2016). L'amministrazione di sostegno, l'interdizione e l'inabilitazione: criteri di scelta tra i tre strumenti. *FiLO diritto*.

<sup>27</sup> Salito, G. & Matera, P. (2013) *Amministrazione di sostegno, interdizione, inabilitazione*. Padova: CEDAM.

<sup>28</sup> Mattioni, M. (2017). Forza espansiva dell'amministrazione di sostegno e disapplicazione dell'interdizione e dell'inabilitazione. *La Nuova Giurisprudenza Civile commentata*. CEDAM.

rimedi tradizionali fosse consentito soltanto in caso di necessità per assicurare la protezione della persona.<sup>29</sup>

Paesi europei come l’Austria e la Germania, nel momento in cui hanno introdotto nel loro ordinamento l’amministrazione di sostegno, hanno allo stesso tempo eliminato interdizione ed inabilitazione, riuscendo a mantenere linearità e coerenza.<sup>30</sup> In Italia non c’è una ragione seria e specifica che porta ancora oggi a mantenere questi due istituti nel Codice civile; all’epoca del Convegno di Trieste del 1986, risuonavano pareri discordanti rispetto all’adeguatezza o meno della conservazione degli istituti di interdizione ed inabilitazione di fronte al nuovo istituto dell’amministrazione di sostegno, più flessibile e adattabile, vedendo giuristi che consideravano l’interdizione come la misura in grado di proteggere “di più” e con maggiore energia, senza considerare la possibilità, seguendo l’esempio austriaco, di poter estendere all’ads il potere di compiere tutti gli atti riguardanti il beneficiario, in caso di occorrenza.<sup>31</sup>

Ma le ragioni per cui interdizione ed inabilitazione appaiono ormai degli istituti anacronistici sono ad oggi molteplici: eccessivi impedimenti - non solo patrimoniali - per chi è interdetto, mancanza di un progetto personalizzato, concentrazione dell’attenzione solo sugli aspetti patrimoniali della persona, scarsa trasparenza delle procedure, scarsità di garanzie e complessità dei processi di revoca e modifica. È evidente anche, in una situazione come quella odierna di crescente diffusione dell’amministrazione di sostegno, come siano presenti molteplici spazi disciplinari non coperti nell’ambito dei soggetti deboli, per cui sarebbe necessario riprenderli in mano, al fine di tutelare maggiormente i soggetti direttamente interessati. Eliminando dall’ordinamento i vecchi ed ormai superati istituti “incapacitanti”, si potrà anche evitare che uno dei principi cardine della riforma del 2004, ovvero “non mortificare”, resti imbrigliato nel sistema.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Porcelli, M. (2016). Interdizione e inabilitazione: verso l’abrogazione?. *Persona & Danno*. Consultato il 13/09/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/interdizione-e-inabilitazione-verso-labrogazione--maria-porcelli>.

<sup>30</sup> Cendon, P. & Rossi, R. (2009). *Amministrazione di sostegno*. Milano: UTET Giuridica.

<sup>31</sup> Cendon, P. (2005). *Abrogare l’interdizione (e l’inabilitazione)*. *Diritto.it*. Consultato il 13/09/2022. <https://www.diritto.it/abrogare-l-interdizione-e-l-inabilitazione/>.

<sup>32</sup> Paolo, C. & Rita, R. (2014). *Rafforzamento dell’amministrazione di sostegno e abrogazione dell’interdizione e dell’inabilitazione*. Key editore.

È per questi motivi che, a più di dieci anni dall'entrata in vigore della Legge 06/04, è stata progettata e presentata una proposta di legge, più precisamente la n.1985 del 2014<sup>33</sup>, volta alla soppressione di interdizione ed inabilitazione e contemporaneamente al rafforzamento dell'amministrazione di sostegno, al fine di ampliare la tutela e la salvaguardia dei soggetti deboli. Importante novità inserita in questa proposta di riforma riguarderebbe l'introduzione di un neo-modello privatistico definito "inadeguatezza gestionale", a discapito dell'incapacità legale che riguarderebbe ormai solamente i minori. Il parametro dell'inadeguatezza gestionale sarebbe quello che permette l'accesso o meno all'amministrazione di sostegno, fornendo le caratteristiche delle persone che avrebbero diritto all'intervento di protezione poiché, secondo la proposta, "tutti coloro che presentino difficoltà più o meno estese, sul piano organizzativo e gestionale, potranno beneficiare del nuovo assetto protettivo che offre l'amministrazione di sostegno".

In questo modo l'amministrazione di sostegno diventerebbe l'unico istituto giuridico di protezione e tutela dei soggetti in difficoltà, ponendo anche termine agli attuali conflitti tra giudici tutelari e tribunali a causa della compresenza dei tre istituti nel nostro ordinamento giuridico, e rafforzando il ruolo affidato al giudice tutelare, cui spetta il compito di stabilire le direttive di base per ogni situazione.<sup>34</sup>

Nella legislatura corrente, è stato nuovamente proposto un disegno di legge<sup>35</sup> volto sempre all'abrogazione di interdizione ed inabilitazione e al rafforzamento dell'amministrazione di sostegno. Tale abrogazione oggi è diventata non più rinviabile, per un ordinamento giuridico che intenda dirsi realmente propenso al rispetto dei diritti fondamentali della persona fragile quali, in primo luogo, la dignità personale e il diritto al sostegno. L'amministrazione di sostegno, infatti, presenta una conformazione che le consente di essere modulabile, a seconda delle esigenze del beneficiario, e più semplice a livello processuale; da un punto di

---

<sup>33</sup> Proposta di Legge 23 gennaio 2014, n.1985. "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".

<sup>34</sup> D'Angelo, G. (2016). "L'abolizione dell'interdizione". Tutori.it. Consultato il 15/09/2022. <http://www.tutori.it/index.php/it/articoli/119-la-proposta-di-legge-1985-concernente-l-abolizione-dell-interdizione-e-dell-inabilitazione.html>.

<sup>35</sup> Disegno di legge 9 settembre 2019, n.1480. "Modifiche al codice civile e al codice di procedura civile in materia di interdizione e inabilitazione e rafforzamento dell'istituto dell'amministrazione di sostegno".

vista “ideologico”, questo istituto rappresenta l’emanazione di valori e principi con una “forza espansiva” sostanzialmente illimitata (rispetto della persona, massima salvaguardia dell’autonomia e dell’autodeterminazione, ...), a differenza di interdizione e inabilitazione che tendono a mortificare e segregare, rappresentando risposte eccessivamente severe che comportano un annullamento di alcuni diritti fondamentali della persona, e, di conseguenza, risultando inadeguate rispetto alle necessità di tutela e salvaguardia dei soggetti vulnerabili.<sup>36</sup>

Per questo, lo spazio applicativo attuale delle misure di protezione tradizionali appare, ormai, abbastanza residuo, e ciò grazie al diffondersi della nuova cultura del sostegno, diffusa dalla riforma sull'amministrazione di sostegno e dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale e della Cassazione.

È una riforma con cui si intenderebbe realizzare un passaggio definitivo da un sistema di tutela passiva e sostitutiva ad uno di tutela attiva, di supporto e sostegno, che crei le condizioni per la minore limitazione possibile dei diritti e della capacità di agire della persona, ponendo sempre al centro i suoi interessi e cercando di favorire, supportare o mantenere la sua inclusione sociale.<sup>37</sup>

Ad oggi, però, nessuna di queste proposte di legge è ancora stata accolta, soprattutto a causa dell’indirizzo di grande cautela tenuto dalle supreme Corti; quindi, non resta che sperare in un intervento del legislatore, che consenta al sistema di superare le odierne contraddizioni e porre maggiore attenzione al rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti deboli.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Mattioni, M. (2017). Forza espansiva dell’amministrazione di sostegno e disapplicazione dell’interdizione e dell’inabilitazione. *La Nuova Giurisprudenza Civile commentata*. CEDAM.

<sup>37</sup> Crocetta, C. (2020). Persona vulnerabile, soggetto capace. *Riflessioni sull’amministrazione di sostegno nel contesto italiano ed europeo*. DPCE online, 42(1).

<sup>38</sup> Colacino, G. (2019). I “mobili confini” delle misure di salvaguardia dei soggetti privi (in tutto o in parte) di autonomia, fra aporie ricostruttive e prospettive di riforma. *Ordines.it*.



## CAPITOLO II

### L'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO

#### 2.1 Presupposti applicativi

La residualità di interdizione ed inabilitazione non consente, comunque, che l'amministrazione di sostegno possa essere applicata in ogni situazione, occorre infatti esaminare il singolo caso specifico e verificare che siano presenti i presupposti previsti dalla legge.

Requisito implicito, quindi non chiaramente espresso nella normativa ma interpretabile, per l'attuazione dell'amministrazione di sostegno, riguarda la "necessità" della sua applicazione, ovvero la necessità dell'attivazione di un progetto di sostegno data dalla presenza di un'insufficiente assistenza da parte di familiari e strumenti pubblicistici e privatistici (con cui verrà comunque mantenuta un'integrazione).<sup>39</sup>

I presupposti applicativi espliciti dell'amministrazione di sostegno, invece, sono disciplinati dall'art.404 del Codice civile, il quale riporta che questo istituto si possa applicare nei casi in cui il soggetto, *"affetto da un'infermità ovvero da una menomazione fisica o psichica, si trovi nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi"*. Dunque, i presupposti applicativi sono due: uno soggettivo, ovvero la presenza di un soggetto maggiorenne affetto da un'infermità o menomazione fisica o psichica anche temporanea o parziale; e uno oggettivo, dato dalla conseguente impossibilità anche parziale o temporanea di provvedere ai propri interessi, precisando che può trattarsi anche di semplici esigenze di cura della persona, senza la necessità di una capacità di gestione unicamente patrimoniale, poiché l'istituto non è finalizzato a tutelare solamente gli interessi di tipo patrimoniale, ma è volto a garantire una protezione globale alle persone beneficiarie, sempre in considerazione dei bisogni e dei desideri di ognuna.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Mazzoni, C. M. & Piccini, M. (2016). La persona fisica. Milano: Giuffrè.

<sup>40</sup> Rondana, V. (2021). L'amministratore di sostegno. Presupposti per l'applicazione dell'amministrazione di sostegno e procedura per la nomina dell'amministratore di sostegno. DirittoConsenso. Consultato il 20/09/2022. <https://www.dirittoconsenso.it/2021/08/31/amministratore-di-sostegno/>.

A differenza di interdizione ed inabilitazione, l'amministrazione di sostegno presenta una potenzialità applicativa più ampia, vedendo la possibilità di applicazione anche in condizione di infermità transitoria o lieve, non solamente quando questa è abituale e grave.<sup>41</sup> La giurisprudenza, inoltre, interpreta i termini "menomazione" e "infermità" in modo piuttosto ampio, comprendendo anche situazioni di difficoltà molto forte non riconducibili ad una patologia medica, ma che comportano comunque l'impossibilità di far fronte ai propri bisogni ed interessi.<sup>42</sup>

È, inoltre, necessario che vi sia un nesso causale tra la sussistenza dell'infermità o menomazione fisica o psichica e l'impossibilità di provvedere ai propri interessi, vedendo tra questi una relazione di causa-effetto, imprescindibile per poter richiedere la nomina di amministrazione di sostegno.

Questi presupposti rappresentano solo la base della valutazione della situazione, poiché il Giudice tutelare dovrà prendere in considerazione anche la realtà complessiva in cui il soggetto è inserito; questo perché, se ritiene che la persona sia già adeguatamente tutelata nel proprio ambiente di vita, ad esempio da una rete familiare ricca e presente o con l'assistenza dei servizi sociali, sarebbe inutile aprire il processo di nomina di amministrazione di sostegno.<sup>43</sup>

Con questo istituto, è stata abbandonata la rigidità tipica di interdizione e inabilitazione, i quali prevedono regole e presupposti uguali per tutti, lasciando spazio all'elasticità data dalla possibilità, nelle mani del giudice, di costruire uno statuto su misura e specifico per ogni beneficiario.<sup>44</sup>

La riforma 06/04, infatti, comporta che il problema centrale non riguardi più l'accertamento dell'infermità di mente, che vedrebbe di conseguenza l'interdizione o l'inabilitazione della persona e l'applicazione di tutti gli effetti automatici e

---

<sup>41</sup> Attisano, Attisano, M. O., Bernabò, A., Bugetti, M. N., Cipriani, G., Clocchiatti, F., De\_Filippis, B., Delia, M., Gigantesco, R., Mea, R., Miele, C., Panuccio Dattola, F., Ragonese, F., Rampolla, S., Sapio, A., Bavarese, S., & Vivaldi, E. (2012). Tutela ed amministrazione di sostegno. 143-144. CEDAM.

<sup>42</sup> Lenti, L. (2018). Diritto di famiglia e servizi sociali. Giappichelli.

<sup>43</sup> StudioLegaleMagri (2015). I presupposti per l'Amministrazione di Sostegno. [Studiolegalemagri.it](https://www.studiolegalemagri.it). Consultato il 21/09/2022. <https://www.studiolegalemagri.it/notizie/amministrazione-di-sostegno-presupposti.html#:~:text=404%20c.c.%2C%20ossia%3A,causale%20tra%20le%20circostanze%20sopradette>.

<sup>44</sup> Calò, E. (2004). Amministrazione di sostegno, legge 9 gennaio 2004, n.6. Milano: Giuffrè.

standardizzati ad esse correlati, ma la privazione totale o parziale della capacità di agire giuridicamente e di svolgere le funzioni della vita quotidiana, con la conseguente necessità di individuare la misura di protezione più adeguata a realizzare pienamente gli interessi della persona nell'attività giuridica. Questo spostamento di focus cambia anche quello che è lo scopo principale dell' "ascolto" del potenziale beneficiario della misura, passando da mezzo utilizzato per accertare la presenza della "malattia incapacitante", a strumento con cui la persona può esprimere i propri bisogni e su cui, successivamente, il giudice potrà basare e adeguare la misura giuridica.<sup>45</sup>

## **2.2 Procedimento di nomina di amministratore di sostegno**

Per arrivare ad ottenere la nomina di un amministratore di sostegno, occorre presentare ricorso al giudice, il quale può essere proposto da diversi soggetti: il diretto interessato, anche se minore, interdetto o inabilitato, il quale ha anche facoltà di designare con atto pubblico o scrittura privata autenticata il proprio amministratore di sostegno, in previsione della propria eventuale e futura incapacità, ai sensi dell'art. 408 c.c.; i familiari più stretti tra cui il coniuge, la parte dell'unione civile, il convivente stabile, i parenti entro il 4° grado (genitori, nonni, nipoti, zii, cugini), gli affini entro il 2° grado (suoceri, generi e nuore, cognati); in caso di persona interdetta o inabilitata, il tutore dell'interdetto e il curatore dell'inabilitato con annessa richiesta di revoca dell'interdizione o dell'inabilitazione; il Pubblico Ministero. A questi si aggiungono i responsabili dei servizi sanitari e sociali che si occupano direttamente dell'assistenza della persona, *"ove a conoscenza di fatti tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno"* hanno l'obbligo giuridico di presentare ricorso al giudice tutelare o di segnalare la situazione al Pubblico Ministero tramite segnalazione, come previsto dall'art. 406 comma 3° c.c.; in quest'ultimo caso, sarà successivamente la Procura della Repubblica a valutare se sussiste o meno la necessità di proposizione del ricorso.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Mazzoni, C. M. & Piccinni, M. (2016). La persona fisica. Milano: Giuffrè.

<sup>46</sup> Loddo, P. (2022). Amministratore di sostegno: la guida completa. AltalexPedia. Consultato il 04/10/2022. <https://www.altalex.com/guide/amministratore-sostegno>.

Il ricorso deve essere presentato al Giudice Tutelare competente per il luogo di residenza o domicilio del potenziale beneficiario della misura, e deve contenere una serie di elementi: le generalità del ricorrente e del beneficiario, la residenza e la dimora abituale del beneficiario, le motivazioni per cui si presenta richiesta di nomina dell'amministratore di sostegno, i nominativi e il domicilio dei familiari più stretti del soggetto, se conosciuti.<sup>47</sup> Inoltre, è utile, ma non necessario, fornire una descrizione delle condizioni di vita del beneficiario e della sua situazione reddituale e patrimoniale, al fine di definire anticipatamente le basi del progetto di sostegno che verrà poi definito dal giudice.

Il giudice tutelare, a seguito della presentazione del ricorso, fissa l'udienza in cui devono comparire il richiedente, il potenziale beneficiario e tutte le persone vicine al soggetto che possono fornire informazioni utili sulla situazione, e il ricorso di nomina deve essere correttamente comunicato e notificato al beneficiario (laddove non sia esso stesso il ricorrente), ai parenti entro il quarto grado, agli affini entro il secondo grado e al coniuge o alla persona stabilmente convivente.<sup>48</sup>

Rimane un punto particolarmente discusso la necessità o meno, per l'avvio e durante tutto il procedimento di nomina, della difesa tecnica, ovvero dell'assistenza di un avvocato. La legislazione appare piuttosto chiara riguardo ai procedimenti di interdizione ed inabilitazione, che richiedono il patrocinio del difensore, poiché si arriva ad un provvedimento che limita la capacità di agire del beneficiario contro la sua volontà, mentre permane il dubbio nei riguardi dell'amministrazione di sostegno, per la quale la difesa tecnica risulta facoltativa e che, quindi, comporta l'attuazione di prassi difformi sul territorio. La Cassazione, rispetto a questo punto, ha fatto propria una soluzione che vede la possibilità di determinare la necessità di difesa tecnica solamente a posteriori, a seconda del tipo di provvedimento che verrà adottato; di conseguenza, il ricorso può essere sempre presentato e attivato senza l'assistenza del difensore, essendo successivamente il giudice ad invitare il ricorrente, o più precisamente il beneficiario, a munirsi di

---

<sup>47</sup> Lenti, L. (2018). Diritto di famiglia e servizi sociali. Giappichelli.

<sup>48</sup> Bellato, B. L'amministratore di sostegno: una guida rapida. Consulenza Legale Italia. Consultato il 04/10/2022. <https://www.consulenzalegaleitalia.it/amministratore-di-sostegno/>.

questo quando intende emanare un provvedimento che incide sui diritti fondamentali del beneficiario.<sup>49</sup>

Tutto il procedimento, che viene svolto in Camera di Consiglio, deve avere una durata massima di 60 giorni, durante i quali sarà il giudice tutelare a regolarne le diverse fasi; durante la fase istruttoria, il giudice ha il potere e dovere di acquisire tutte le informazioni e gli elementi probatori utili ai fini della decisione finale, nonché la possibilità di disporre, anche d'ufficio, accertamenti medici e psicologici necessari, anche con la collaborazione dei servizi sociali e sanitari aventi in cura la persona. Oltre a questo, il giudice tutelare, se possibile, sente i familiari e le persone che possono fornire informazioni importanti riguardanti il beneficiario; si tratta comunque di un'audizione non assolutamente necessaria, poiché la sua mancata effettuazione non comporta un impedimento della decisione del giudice.<sup>50</sup>

Massima importanza nel procedimento di nomina, inoltre, viene data all'audizione del beneficiario, da effettuare se necessario recandosi presso la sua abitazione, mediante la quale il giudice può rendersi direttamente conto delle condizioni di questo, ma soprattutto permette al beneficiario di esprimere i propri bisogni, aspirazioni e le proprie richieste. Ai fini della decisione, il giudice tutelare non è obbligato ad accogliere le richieste e a rispettare in ogni parte le volontà del diretto interessato, ma sono elementi che deve in ogni caso tenere in considerazione. Allo stesso modo, in caso di volontà contraria all'attivazione della misura dell'amministrazione di sostegno da parte del beneficiario, proveniente da persona totalmente lucida, deve essere tenuta in debito conto dal giudice, ai fini di garantire una decisione equilibrata, che consideri la necessità di mettere in primo piano il rispetto dell'autodeterminazione della persona interessata.<sup>51</sup>

A differenza dei procedimenti di interdizione ed inabilitazione che terminano con la sentenza del giudice, il procedimento dell'amministrazione di sostegno termina con la definizione del decreto di nomina, motivato e immediatamente esecutivo; qualora, invece, vi siano particolari ragioni di urgenza,

---

<sup>49</sup> Mazzoni, C. M. & Piccini, M. (2016). *La persona fisica*. Milano: Giuffrè.

<sup>50</sup> Ferrando, G. & Lenti, L. (2006). *Soggetti deboli e misure di protezione. Amministrazione di sostegno e interdizione*. Torino: G. Giappichelli Editore.

<sup>51</sup> Spirito, G. (2022). *Amministrazione di sostegno: l'opposizione del beneficiario*. N. JUS Editrice La Tribuna. Consultato il 05/10/2022. <https://www.njus.it/news/2397/amministrazione-di-sostegno-l-opposizione-del-beneficiario/>.

il giudice tutelare, ai sensi dell'art. 405 c.c., può adottare anche d'ufficio, *inaudita altera parte*, tutti i provvedimenti necessari alla cura della persona e all'amministrazione del suo patrimonio, anche nominando un amministratore di sostegno provvisorio, rimandando l'udienza di audizione del beneficiario ad un momento successivo, con la quale verrà poi confermata o revocata la misura di protezione con decreto definitivo.<sup>52</sup>

#### Decreto di nomina

L'art. 405 comma 5° del Codice civile, dispone che il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno deve contenere l'indicazione: *delle generalità del beneficiario e dell'amministratore di sostegno nominato, della durata dell'incarico (che può essere anche a tempo indeterminato), dell'oggetto dell'incarico e degli atti che l'amministratore ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario, degli atti che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno, dei limiti delle spese che l'amministratore può sostenere con utilizzo delle somme di cui il beneficiario ha o può avere la disponibilità, e della periodicità con cui l'amministratore di sostegno deve riferire al giudice circa l'attività svolta e le condizioni di vita del beneficiario.*

I poteri dell'amministratore di sostegno devono essere "puntualmente correlati" alle caratteristiche di ogni singolo caso nella sua particolarità e l'assenza di indicazioni riguardanti la tipologia degli atti o indicazioni di natura generica concernenti, ad esempio, gli atti di straordinaria amministrazione, fanno perdere al decreto la specificità che consente di evitare che i poteri dell'amministratore di sostegno abbiano la stessa portata di quelli di un tutore.<sup>53</sup>

Gli effetti del decreto di nomina, quindi, variano da persona a persona, da decreto a decreto; si tratta di un "vestito su misura" che vede l'adattamento dell'amministratore e dei suoi poteri alle esigenze del beneficiario.

Il provvedimento ha la forma di decreto motivato che diventa esecutivo dal momento dell'emanazione, ad eccezione dei casi in cui i beneficiari siano minori di

---

<sup>52</sup> Loddo, P. (2022). Amministratore di sostegno: la guida completa. AltalexPedia. Consultato il 04/10/2022. <https://www.altalex.com/guide/amministratore-sostegno>.

<sup>53</sup> Salito, G. & Matera, P. (2013) Amministrazione di sostegno, interdizione, inabilitazione. Padova: CEDAM.

età o interdetti o inabilitati, per i quali la nomina diventa efficace dal momento del compimento della maggiore età nel primo caso e dal momento in cui vi è la sentenza di revoca di interdizione ed inabilitazione negli altri due casi.<sup>54</sup>

Il giudice tutelare, come previsto dall'art. 407 comma 4 c.c., *può in ogni tempo modificare o integrare, anche d'ufficio, le decisioni assunte con il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno*, poiché il fascicolo processuale di ciascun caso rimane aperto per tutta la vita della persona fino al decesso e, tenuto conto delle esigenze sempre più mutevoli nel tempo, il decreto, i poteri dell'ads nominato e la scelta della persona dell'ads stessa, sono sempre rivedibili, nel rispetto dei canoni della volontaria giurisdizione.<sup>55</sup> Inoltre, se la durata dell'incarico è a tempo determinato, il giudice può prorogarlo con decreto motivato, anche d'ufficio, prima della scadenza del termine previsto.

Il decreto di apertura dell'amministrazione di sostegno è soggetto, infine, ad uno specifico regime di pubblicità: innanzitutto a cura del cancelliere, il quale deve immediatamente annotare il decreto di apertura, il decreto di chiusura ed ogni altro provvedimento assunto dal giudice nel corso dell'amministrazione di sostegno nell'apposito registro; e, in secondo luogo, il decreto di apertura e il decreto di chiusura dell'amministrazione devono essere comunicati all'ufficiale di stato civile per l'annotazione in margine all'atto di nascita del beneficiario, che, in caso di incarico a tempo determinato, verrà successivamente cancellata alla scadenza del termine indicato.<sup>56</sup>

### Criteria di scelta

L'amministratore di sostegno, come già detto finora, viene nominato dal giudice tutelare, il quale, nella scelta, deve tenere conto esclusivamente della cura e degli interessi del beneficiario. La scelta può avvenire tramite diverse vie possibili: l'amministratore può essere designato dall'interessato stesso tramite atto pubblico o scrittura privata autenticata, in previsione della propria eventuale futura

---

<sup>54</sup> Attisano, M. O. et al. (2012) Tutela ed amministrazione di sostegno. Padova: CEDAM.

<sup>55</sup> Cendon, P. Linee guida AmmSostegno. Persona & Danno. <https://www.lineeguida-ammsostegno.it/>.

<sup>56</sup> Ferrando, G. & Lenti, L. (2006). Soggetti deboli e misure di protezione. Amministrazione di sostegno e interdizione. Torino: G. Giappichelli Editore.

incapacità (designazione che ha valore di proposta e che potrà essere rispettata o meno dal giudice che procederà con la nomina); in caso di mancata designazione, o della sussistenza di gravi motivi che portino ad eludere la designazione fatta dal beneficiario, viene nominata un'altra persona.<sup>57</sup> La normativa vigente orienta la scelta del giudice verso un soggetto appartenente al nucleo familiare del soggetto interessato, quindi il coniuge non separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio, il fratello, la sorella, il parente entro il quarto grado o un soggetto già designato dal genitore superstite mediante testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata; questi vengono preferiti in ragione del rapporto di fiducia che vi è e che deve esserci al momento della nomina tra amministratore e beneficiario.<sup>58</sup>

L'elenco di soggetti previsto dall'art. 408 c.c. cui il giudice può attribuire l'incarico non è tassativo e l'ordine con cui questi sono elencati non esprime un criterio di preferenza assoluto; tutti i soggetti sono in posizione paritaria e sarà, infatti, compito del giudice tutelare individuare la persona che, per ciascun caso, sarà più adeguata e la più idonea ad assicurare la protezione dell'amministrato.<sup>59</sup> Nonostante questo, la figura che ordinariamente risulta essere idonea più di tutti ad assecondare e rispettare i bisogni di vita del beneficiario, è il coniuge.<sup>60</sup>

Può verificarsi, però, che siano presenti dei conflitti all'interno del nucleo familiare, che portano all'applicazione dell'unica soluzione possibile, ovvero quella di nominare amministratore di sostegno un soggetto esterno alla famiglia, in grado di tutelare in maniera imparziale gli interessi del beneficiario, evitando conflitti ulteriori. Oltre a questo motivo, la nomina di altro soggetto idoneo (ovvero uno dei soggetti di cui al titolo II, attraverso il loro rappresentante legale o una persona da questo delegata) può avvenire nell'ipotesi in cui i parenti richiamati dalla norma siano assenti o siano inadeguati ad assumere il ruolo di amministratore.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Lenti, L. (2018). *Diritto di famiglia e servizi sociali*. Giappichelli.

<sup>58</sup> Prato, F. (2019). *Limiti e vantaggi dell'istituto dell'amministrazione di sostegno. Come cambia il sistema della tutela della persona alla luce della recente normativa*. *Cammino Diritto*. Consultato il 07/10/2022. <https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=4549>.

<sup>59</sup> Mazzoni, C. M. & Piccini, M. (2016). *La persona fisica*. Milano: Giuffrè.

<sup>60</sup> Cendon, P. & Rossi, R. (2009) *Amministrazione di sostegno*. Milano: UTET Giuridica.

<sup>61</sup> Berti, F. (2009) *L'amministrazione di sostegno. Aspetti giuridici e sociologici*. *La Rivista, ADIR-L'altro diritto*. Consultato il 07/10/2022. <http://www.adir.unifi.it/rivista/2009/berti/cap1.htm>.



Aspetto importante, previsto dall'art.408 comma 3° c.c., riguarda l'impossibilità di nominare amministratori *gli operatori dei servizi pubblici e privati che hanno in cura o in carico il beneficiario*, al fine di evitare possibili conflitti d'interesse. L'esclusione riguarda chi ha compiti di tipo gestionale dell'ente, mentre non sono compresi coloro che hanno compiti di direzione politico-amministrativa come il sindaco o l'assessore ai servizi sociali. Ciononostante, è spesso inevitabile che questi ultimi siano nominati amministratori per poi delegare la gestione a singoli operatori, aggirando così il divieto imposto dalla legge; questo avviene perché, frequentemente, in mancanza di familiari, non si riesce ad individuare una persona esterna disponibile e idonea all'incarico.<sup>62</sup>

#### Revoca e sostituzione

L'amministratore di sostegno deve rispettare ed eseguire i compiti che gli sono affidati mediante decreto di nomina, tutelando gli interessi del beneficiario e senza abusare del proprio potere o violare norme di legge e disposizioni giudiziali. In caso di violazione dei propri doveri, il giudice tutelare può intervenire, previa verifica dell'operato dell'amministratore, disponendo la revoca e la sostituzione con decreto motivato. Il decreto di revoca dovrà contenere le ragioni dettagliate della decisione, indicando quale negligenza o violazione ha commesso l'amministratore di sostegno nell'esercizio delle sue funzioni.<sup>63</sup>

La revoca può anche essere disposta su impulso del giudice tutelare, quando l'istituto dell'amministrazione di sostegno risulti inidoneo alla piena tutela del beneficiario, per cui sarà necessario, se ritenuto dal giudice, informare il pubblico ministero al fine di promuovere il giudizio di interdizione o inabilitazione, anche in assenza di un vero e proprio mutamento delle esigenze e delle condizioni della persona.<sup>64</sup>

L'art. 413 c.c. prevede la possibilità, sempre da parte del giudice, di disporre la sostituzione dell'amministratore, qualora ne sussistano le condizioni; la norma

---

<sup>62</sup> Lenti, L. (2018). Diritto di famiglia e servizi sociali. Giappichelli.

<sup>63</sup> Gritti, V. (2022). Come si fa per cambiare un amministratore di sostegno?. La legge per tutti. Consultato il 10/10/2022. [https://www.laleggepertutti.it/538018\\_come-si-fa-per-cambiare-un-amministratore-di-sostegno](https://www.laleggepertutti.it/538018_come-si-fa-per-cambiare-un-amministratore-di-sostegno).

<sup>64</sup> Ferrando, G. & Lenti, L. (2006). Soggetti deboli e misure di protezione. Amministrazione di sostegno e interdizione. Torino: G. Giappichelli Editore.

non indica dei presupposti specifici per la sostituzione dell'amministratore, di conseguenza sarà il giudice tutelare a valutarne la necessità o meno, a seconda della specifica situazione. In generale, la sostituzione può avvenire in caso di costante dissenso con il beneficiario, in caso di decorso del termine decennale previsto dall'art. 410 c.c., oppure in caso di trasferimento dell'amministratore in luogo lontano dalla residenza del beneficiario.<sup>65</sup>

La sostituzione dell'amministratore può essere promossa a seguito della presentazione di un'istanza scritta motivata al giudice tutelare; questa può essere presentata dal beneficiario stesso, dal pubblico ministero o da uno dei soggetti previsti dall'art. 406 del Codice civile, nei casi in cui questi ritengano che siano presenti i presupposti per la cessazione dell'istituto o la sostituzione dell'amministratore. L'istanza deve contenere una motivazione sintetica ed eventuale documentazione dimostrativa, oltre ai dati relativi alla procedura di amministrazione di sostegno cui si fa riferimento; dopo essere stata depositata, l'istanza viene comunicata al beneficiario e all'amministratore, al seguito del quale il giudice tutelare procede con l'acquisizione di tutte le informazioni e le verifiche ritenute necessarie, al fine di decidere sull'istanza emettendo decreto motivato.<sup>66</sup>

### **2.3 Doveri, compiti e poteri dell'amministratore di sostegno**

I compiti dell'amministratore di sostegno sono stabiliti dal giudice tutelare e previsti dal decreto di nomina, in ragione delle caratteristiche di ciascun caso e dell'autonomia mantenuta dal beneficiario.

Nello svolgimento dei suoi compiti, l'amministratore di sostegno ha il dovere di prendere in considerazione i bisogni, le aspirazioni e le esigenze del beneficiario, in relazione alla gestione sia degli aspetti patrimoniali che a quelli non patrimoniali e di cura della persona; in questo modo, l'amministratore mette in atto un atteggiamento flessibile, senza sostituirsi al soggetto fragile ma ascoltando le sue necessità ed agendo di conseguenza, dovendo in ogni caso informare e

---

<sup>65</sup> Loddo, P. (2022). Amministratore di sostegno: la guida completa. AltalexPedia. Consultato il 10/10/2022. <https://www.altalex.com/guide/amministratore-sostegno>.

<sup>66</sup> Gritti, V. (2022). Come si fa per cambiare un amministratore di sostegno?. La legge per tutti. Consultato il 10/10/2022. [https://www.laleggepertutti.it/538018\\_come-si-fa-per-cambiare-un-amministratore-di-sostegno](https://www.laleggepertutti.it/538018_come-si-fa-per-cambiare-un-amministratore-di-sostegno).

consultare il beneficiario circa gli atti da compiere, integrando le volontà di entrambi e informando il giudice in caso di disaccordo con il beneficiario.<sup>67</sup> L'amministratore di sostegno, inoltre, non è tenuto a continuare a svolgere il proprio incarico oltre dieci anni dalla nomina, ad eccezione dei casi in cui tale figura è ricoperta dal coniuge, dalla persona stabilmente convivente, dagli ascendenti o dai discendenti, come previsto dall'art. 410 comma 1° del Codice civile.

In generale, i compiti dell'amministratore di sostegno possono riguardare, alternativamente o congiuntamente: la cura della persona del beneficiario, in relazione sia al suo stato di salute, sia agli aspetti relazionali e sociali (ad esempio nella scelta del luogo dove vivere o nella ricerca di un'occupazione, ecc.); l'amministrazione del patrimonio del beneficiario, con riferimento sia ai beni mobili che ai beni immobili, oltre che alla gestione delle risorse finanziarie.<sup>68</sup>

Il giudice tutelare, nel decidere il contenuto del decreto e i compiti dell'amministratore, deve sempre essere ispirato da quanto previsto nell'art. 1 della Legge n. 6 del 2004, che riporta che *“la presente legge ha la finalità di tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone [...]”* e deve essere volto a garantire la miglior protezione ad ogni soggetto beneficiario.<sup>69</sup>

Dunque, è necessario analizzare il singolo provvedimento di attivazione della misura per individuare quali siano gli effetti, i poteri dell'amministratore e le limitazioni della capacità del beneficiario; l'art. 409 c.c. prevede che, in ogni caso, il beneficiario possa compiere gli atti necessari a soddisfare le proprie esigenze di vita quotidiana, per cui in questo specifico ambito la capacità del beneficiario non può essere limitata dalla misura di protezione.<sup>70</sup> La persona, infatti, conserva la propria capacità di agire *per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno.*

Il decreto di nomina andrà ad individuare e definire tre categorie di atti: quelli che il beneficiario può continuare a compiere autonomamente, che quindi non saranno espressamente individuati nel decreto; quelli che richiedono la

---

<sup>67</sup> Attisano, M. O. et al. (2012) Tutela ed amministrazione di sostegno. Padova: CEDAM.

<sup>68</sup> Mirabelli, S. (2021). Compiti e obblighi di un amministratore di sostegno. La legge per tutti. Consultato il 11/10/2022. [https://www.laleggepertutti.it/448892\\_compiti-e-obblighi-di-un-amministratore-di-sostegno](https://www.laleggepertutti.it/448892_compiti-e-obblighi-di-un-amministratore-di-sostegno).

<sup>69</sup> Lenti, L. (2018). Diritto di famiglia e servizi sociali. Giappichelli.

<sup>70</sup> Mazzoni, C. M. & Piccinni, M. (2016). La persona fisica. Milano: Giuffrè.

rappresentanza esclusiva dell'amministratore di sostegno, che quindi l'amministratore compirà da solo, in nome e per conto del beneficiario, sostituendolo integralmente e privandolo della capacità di agire; e quelli che richiedono l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno, quindi compiuti congiuntamente dall'amministratore e dal beneficiario, con il consenso di entrambi.<sup>71</sup> Va precisato che tutti gli atti compiuti dall'amministrato autonomamente, senza autorizzazione del giudice, assistenza o rappresentanza dell'amministratore, sono annullabili, in caso di violazione di legge o delle disposizioni contenute nel decreto istitutivo.

È anche previsto, ai sensi dell'art. 411 c.c., che il giudice tutelare possa disporre che determinati effetti, limitazioni o decadenze riguardanti gli istituti di interdizione ed inabilitazione, vengano estesi al beneficiario dell'amministrazione di sostegno, se ritenuto necessario per la sua tutela; questi possono riguardare anche il compimento di atti strettamente personali.

Ciascun provvedimento deve privilegiare l'individuazione di specifici atti, facendo riferimento all'elenco riportato sopra, per i quali è conferito e definito un potere sostitutivo o di assistenza all'amministratore, ma vi possono essere casi in cui risulta più adeguato riferirsi a categorie generiche di atti, quali ad esempio gli atti di ordinaria o straordinaria amministrazione.<sup>72</sup>

L'art. 411 c.c. rinvia, fra le altre, alla norma di cui all'art. 375 c.c., la quale prevede che alcuni atti non possano essere compiuti senza l'autorizzazione del giudice tutelare, rimandando alla tradizionale distinzione tra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, sui quali l'amministratore può esercitare il proprio potere: per gli atti di ordinaria amministrazione (meno rilevanti dal punto di vista patrimoniale), salvo diversa disposizione del giudice, l'amministratore potrà agire in nome e per conto del beneficiario anche senza autorizzazione del giudice; invece, per gli atti di straordinaria amministrazione, che incidono maggiormente sul patrimonio dell'amministrato, è necessaria l'autorizzazione del giudice tutelare, il quale potrà autorizzare l'amministratore ad agire in rappresentanza esclusiva del

---

<sup>71</sup> Bellato, B. L'amministratore di sostegno: una guida rapida. Consulenza Legale Italia. Consultato il 11/10/2022. <https://www.consulenzalegaleitalia.it/amministratore-di-sostegno/>.

<sup>72</sup> Mazzoni, C. M. & Piccini, M. (2016). La persona fisica. Milano: Giuffrè.

beneficiario o autorizzare il beneficiario ad agire con la necessaria assistenza dell'amministratore.<sup>73</sup>

L'amministratore di sostegno, entro dieci giorni dalla notizia dell'avvenuta nomina, deve prestare giuramento davanti al giudice, con il quale l'amministratore si impegna ad esercitare il proprio incarico con fedeltà e con diligenza.<sup>74</sup> Esso deve, inoltre, riferire periodicamente al giudice in merito all'attività svolta e alle condizioni di vita personale e sociale del beneficiario.<sup>75</sup>

L'amministratore di sostegno presta la propria opera gratuitamente; il giudice tutelare può, al massimo, attribuirvi un'equa indennità, se l'incarico risulta essere particolarmente gravoso.<sup>76</sup>

### Gli "atti personalissimi"

Gli atti personalissimi sono quegli atti attraverso cui l'individuo esercita diritti afferenti alla propria sfera personale ed affettiva, e che in quanto tali possono essere compiuti esclusivamente dal portatore d'interesse che l'atto tende a soddisfare, non ammettendo sostituzioni. Rientrano tra gli atti personalissimi il matrimonio, il riconoscimento del figlio naturale o il disconoscimento del figlio legittimo, il testamento, la donazione, la prestazione del consenso informato ai trattamenti sanitari e il consenso in ordine all'inseminazione artificiale.<sup>77</sup>

Rispetto al compimento dei cosiddetti atti "personalissimi" da parte del beneficiario, la legislazione non definisce regole specifiche, per questo motivo sono diversi gli orientamenti che si possono osservare nei Tribunali italiani. Molti giudici tutelari hanno accolto l'ipotesi di mantenimento della capacità di compiere questi atti in capo al beneficiario e quindi senza possibilità di sostituzione, fatta eccezione per i casi in cui il decreto preveda una specifica limitazione per tali azioni

---

<sup>73</sup> Cendon, P. Linee guida AmmSostegno. Persona & Danno. <https://www.lineeguida-ammsostegno.it/>.

<sup>74</sup> Salito, G. & Matera, P. (2013) Amministrazione di sostegno, interdizione, inabilitazione. Padova: CEDAM.

<sup>75</sup> Vitulo, F. (2004). L'amministratore di sostegno, il tutore, il curatore. Relazione tenuta al Forum: L'amministratore di sostegno, analisi e prospettive di un nuovo strumento giuridico a favore delle persone prive di autonomia, Bologna. <http://www.grusol.it/informazioni/30-05-06>.

<sup>76</sup> Lenti, L. (2018). Diritto di famiglia e servizi sociali. Giappichelli.

<sup>77</sup> Rossi, R. (2013). Amministrazione di sostegno ed esercizio dei diritti personalissimi. Convegno "Verso un nuovo diritto per i soggetti deboli" 5 maggio 2006. Bologna.

(limitazioni che rientrano tra quelle previste dall'art. 411 c.c.).<sup>78</sup> Questa ipotesi è comprensibile poiché lo scopo della normativa riguardante l'amministrazione di sostegno è proprio il recupero delle potenzialità residue e la valorizzazione della capacità di autodeterminazione, per cui sarebbe doveroso consentire anche al soggetto privo in tutto o in parte di autonomia di compiere un atto personalissimo, singolarmente o con aiuto (definendone i termini).<sup>79</sup>

In senso opposto, altri giudici tutelari sono favorevoli all'estensione dei poteri di assistenza e di rappresentanza dell'amministratore anche in merito agli atti di natura personale, o almeno nella loro maggior parte, nei casi in cui questo garantisca adeguata protezione al soggetto; questo orientamento trova approvazione nel fatto che consentire il compimento di questi atti esclusivamente al beneficiario, escluderebbe ogni possibilità di intervento dell'amministratore per molti momenti fondamentali della vita della persona, quando questa risulti essere incapace di provvedervi autonomamente.<sup>80</sup>

La collaborazione dell'amministratore di sostegno nelle scelte del beneficiario riguardanti i diritti e gli atti personalissimi dovrà, in generale, essere meno invasiva e più rispettosa della volontà del soggetto, ma orientata sempre ad integrare questa volontà nel caso in cui il beneficiario non veda il possibile pregiudizio, a causa della sua vulnerabilità.<sup>81</sup>

La tesi che sembra essere preferibile è sempre quella di una valutazione caso per caso legata al contenuto del singolo decreto (in riferimento alle limitazioni nel compimento di determinati atti e dunque alla privazione della capacità del beneficiario), con la prevalenza, in caso di dubbio, dell'orientamento che mira a mantenere la capacità del beneficiario.<sup>82</sup>

È, quindi, possibile che il giudice tutelare impedisca al beneficiario di compiere un atto personalissimo in tutti i casi in cui vi siano seri rischi per lui, la

---

<sup>78</sup> Vituolo, F. (2019). Amministrazione di sostegno e diritti "personalissimi". Bologna Forense. Consultato il 12/10/2022. <https://www.bolognaforense.net/2020/02/amministrazione-di-sostegno-e-diritti-personalissimi/>.

<sup>79</sup> Poletti, D. (2020). Vulnerabilità e atti personalissimi. Palermo: Diritto e questioni pubbliche.

<sup>80</sup> Condon, P. & Rossi, R. (2009) Amministrazione di sostegno. Milano: UTET Giuridica.

<sup>81</sup> Ielasi, M. (2019). Amministratore di sostegno: tra compiti istituzionali e necessità di vita e di tutela. Familia – Il diritto della famiglia e delle successioni in Europa. Pacini Giuridica.

<sup>82</sup> Mazzoni, C. M. & Piccinni, M. (2016). La persona fisica. Milano: Giuffrè.

sua salute o il suo patrimonio, al fine di salvaguardare l'amministrato; il giudice tutelare e l'amministrazione di sostegno hanno il compito fondamentale di proteggere la vita e l'integrità psicofisica dell'assistito, per cui non è possibile limitarsi a realizzarne le inclinazioni, ma occorre valutare ogni situazione, ponendo il benessere della persona al di sopra di qualunque teoria.<sup>83</sup>

#### **2.4 Destinatari della misura**

Come già riportato in precedenza, i soggetti che possono beneficiare della misura di amministrazione di sostegno sono tutti quelli che *per effetto di un'infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trovano nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi*; l'idea di fondo della legge che ha introdotto questa misura, è quella di introdurre uno strumento di protezione che possa comprendere ed assicurare tutela ad ogni tipo di patologia, disturbo o condizione che costituisce un impedimento alla persona nel provvedere ai propri bisogni, inducendola a necessitare di assistenza e sostegno. L'amministrazione di sostegno, dunque, è l'istituto adatto a sostenere tutte quelle situazioni di fragilità che, con gli istituti tradizionali di interdizione ed inabilitazione, venivano lasciate scoperte e prive di adeguata protezione.<sup>84</sup>

In generale, è possibile individuare tre categorie in cui suddividere i potenziali beneficiari: nella prima categoria rientrano le persone totalmente non autonome, ad esempio soggetti in stato di coma, affetti da grave demenza, pazienti oncologici in fase terminale; nella seconda categoria rientrano i soggetti affetti da gravi problemi di carattere fisico/sensoriale (come ciechi, sordomuti, spastici, ecc.), che quindi necessitano di assistenza nelle attività ordinarie; nella terza categoria si ritrovano persone affette da patologie psichiche, suscettibili di arrecare danni a sé stessi, agli altri o al proprio patrimonio. A questi si aggiungono, inoltre, gli anziani (soltanto se aventi oggettiva difficoltà nel disbrigo delle attività ordinarie, a causa delle menomazioni fisiche o psichiche derivanti dall'età avanzata), i minori di età

---

<sup>83</sup> Clerici, G. (2015). ADS nella separazione e nel divorzio del beneficiario: un problema concreto. *Persona & Danno*. Consultato il 12/10/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/ads-nella-separazione-e-nel-divorzio-del-beneficiario-un-problema-concreto-giulio-rufo-clerici>.

<sup>84</sup> Ferrando, G. (2010). L'amministrazione di sostegno nelle sue recenti applicazioni. *Famiglia, Persone e Successioni*.

(rispetto ad essi, sono normalmente i genitori ad avere la potestà e a rappresentarli in tutti gli atti, ma nel caso in cui questi siano deceduti, siano stati dichiarati decaduti dalla potestà genitoriale, privati o sospesi dal suo esercizio, i poteri di cura e rappresentanza vengono affidati ad un tutore; di fronte a qualsiasi caso, però, può comunque essere nominato un amministratore di sostegno provvisorio quando il minore sia prossimo al compimento della maggiore età), i soggetti dipendenti da alcol o da sostanze stupefacenti (nei confronti dei quali l'amministratore ha, perlopiù, compiti di contenimento/affiancamento), i detenuti, gli stranieri (per i cittadini extracomunitari soltanto nel caso in cui l'istituto sia riconosciuto nel Paese di origine), l'interdetto e l'inabilitato (una volta revocata la misura).<sup>85</sup>

Condizione necessaria, per qualsiasi persona che intenda avvalersi di questa misura di protezione, è che questa sia in grado di esprimere i propri bisogni, le proprie aspettative e aspirazioni, al fine di garantire che il giudice tutelare e l'amministratore di sostegno non possano agire o decidere senza tenerne in considerazione.<sup>86</sup>

Una differenza evidente tra vecchio e nuovo sistema riguarda, quindi, il consistente ampliamento delle categorie di soggetti che possono accedere alla misura di amministrazione di sostegno, a differenza dei sistemi tradizionali che tendevano ad occuparsi solamente di disabili gravi e di individui colpiti da infermità mentale. Tuttavia, ancora oggi non si può parlare di una copertura completa degli effettivi (potenziali) fruitori, avendo, l'amministrazione di sostegno, ancora un potenziale molto ampio da poter applicare; questo, soprattutto, perché vi è disomogeneità a livello territoriale, dovuta spesso alla scarsità di iniziative volte all'informazione e alla diffusione di conoscenza rispetto alle potenzialità dell'ads.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Attisano, M. O. et al. (2012) Tutela ed amministrazione di sostegno. Padova: CEDAM.

<sup>86</sup> Redazione diritto.it (2018). Chi sono i beneficiari dell'amministrazione di sostegno?. Diritto.it. Consultato il 13/10/2022. <https://www.diritto.it/beneficiari-dellamministrazione-sostegno/>.

<sup>87</sup> Cendon, P. & Rossi, R. (2009) Amministrazione di sostegno. Milano: UTET Giuridica.



## **CAPITOLO III**

### **IL RUOLO DEL SERVIZIO SOCIALE E L'IMPORTANZA DEI SUOI PRINCIPI FONDAMENTALI**

#### **3.1 Il ruolo dell'assistente sociale nel procedimento di nomina di amministratore di sostegno**

Come già introdotto nel capitolo precedente, gli assistenti sociali possono e devono dare un importante contributo nel procedimento che porta all'attivazione di questa misura di protezione; in primis, agli assistenti sociali è attribuito un ruolo innovativo rispetto al passato, poiché viene loro consentito di promuovere direttamente una procedura giudiziale. L'art. 406 del Codice civile, infatti, obbliga i servizi sociali che hanno in carico la persona, a proporre il ricorso al giudice tutelare o a segnalare la situazione al pubblico ministero, in tutti i casi in cui vengano riscontrati elementi tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno. Tale ricorso può essere promosso dai responsabili dei servizi sociali e sanitari impegnati nella cura e nell'assistenza della persona, per cui da coloro che ricoprono il ruolo di rappresentanza esterna dei servizi (ad esempio il sindaco o il direttore dell'ASL di riferimento), escludendo i singoli operatori del servizio.<sup>88</sup>

Questa legittimazione trova riscontro anche nel dovere, sia generale dello Stato sia dei servizi socio-sanitari, di assicurare adeguata protezione alla persona e soprattutto ai soggetti deboli, essendo questo un loro diritto, poiché la mancata o ritardata attivazione del sostegno provoca un peggioramento della qualità della vita del beneficiario e/o una mancata realizzazione personale.<sup>89</sup> I servizi sociali hanno, dunque, l'importante compito e dovere di raccogliere informazioni sulla situazione e fornire, sulla base di queste, un quadro dettagliato e specifico al giudice mediante

---

<sup>88</sup> Associazione "Amministratori di Sostegno" (2019). Ricorso Per La Nomina Dell'ADS Proposta Dai Servizi Sociali. Amministratoridisostegno.com. Consultato il 18/10/2022. <https://www.amministratoridisostegno.com/2019/05/ricorso-nomina-ads-servizi-sociali/>.

<sup>89</sup> Conchita, N. (2011). AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: ruolo dei Servizi Socio Sanitari. Diritto.it. Consultato il 17/10/2022. <https://www.diritto.it/amministrazione-di-sostegno-ruolo-dei-servizi-socio-sanitari/>.

il ricorso, costruendo in questo modo le fondamenta per la successiva emanazione del decreto “su misura” per il soggetto.

In secondo luogo, l’assistente sociale ricopre il ruolo atto ad informare l’interessato e i familiari rispetto alle opportunità derivanti dall’attivazione dell’amministrazione di sostegno e a tutti i passaggi per richiederla, dunque una funzione che rientra nell’attività di segretariato sociale, centrale nell’esercizio della professione<sup>90</sup>; l’assistente sociale, infatti, segue le persone interessate e le loro famiglie nel valutare l’opportunità di attivare questo istituto di protezione o altri, fornendo tutte le informazioni necessarie, anche riguardo alle implicazioni che la persona amministrata potrà avere a seguito dell’emanazione del decreto di nomina. Valutata ed accertata la necessità di procedere con il ricorso, l’assistente sociale può affiancare la persona e i familiari in tutti i passaggi previsti o, in caso di assenza di familiari, sarà il professionista stesso a condividere la situazione con il proprio responsabile di servizio e a valutare la possibilità di procedere d’ufficio per il ricorso, informando tutti i diretti interessati.<sup>91</sup>

Il servizio sociale professionale, nel segnalare la situazione al giudice tutelare, dovrà redigere una relazione dettagliata, che presti particolare attenzione ad elementi quali il grado di autonomia della persona in relazione alla sua capacità di svolgere le attività quotidiane, i motivi per i quali si ritiene necessaria l’attivazione della misura di protezione, i problemi presenti, i beni mobili e immobili che la persona non è in grado di amministrare autonomamente, le persone che hanno una relazione significativa con il soggetto interessato e che possono essere coinvolte, la volontà del potenziale beneficiario; oltre a questo, dovrà essere fatta una descrizione specifica delle condizioni organiche e psichiche che rappresentano la causa della limitazione della capacità di agire della persona.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Mirabella, M. (2015). L’amministrazione di sostegno. *Assistentesocialenelmondo*. Consultato il 18/10/2022. <https://assistentesocialenelmondo.wordpress.com/2015/11/25/lamministrazione-di-sostegno/>.

<sup>91</sup> Ghezzi, G. (2016). Come fare un ricorso per l’amministratore di sostegno. *Sapere sociale*. Consultato il 18/10/2022. <https://saperesociale.com/2016/07/05/come-fare-un-ricorso-per-lamministratore-di-sostegno/>.

<sup>92</sup> Scozzafava, G. (2014). Il ruolo dei servizi sociali: l’assistente sociale e l’ADS. *Persona & Danno*. Consultato il 18/10/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/il-ruolo-dei-servizi-sociali-lassistente-sociale-e-lads-guendalina-scozzafava>.

Va comunque precisato, che la formulazione della domanda di nomina di amministratore di sostegno da parte dei responsabili dei servizi sociali non esonera il giudice tutelare dal verificare la presenza dei presupposti necessari per l'attivazione della misura di protezione, oltre che dall'effettuare l'audizione del beneficiario per accertarne le volontà.<sup>93</sup>

La nuova disciplina protettiva mette in campo, quindi, una stretta collaborazione tra giurisdizione ed istituzioni locali adibite all'assistenza delle persone vulnerabili; in particolare, i servizi sociali affiancano e contribuiscono all'attività del giudice tutelare sotto numerosi aspetti: redigendo relazioni psicologiche e informative, curando l'attuazione del decreto di nomina e di tutti i provvedimenti concernenti il soggetto, predisponendo un piano individualizzato di intervento con il beneficiario e/o la famiglia cui il giudice può fare riferimento, chiedendo la revoca e la sostituzione dell'Ads.<sup>94</sup>

Il ruolo dei servizi socio-sanitari, però, non termina con la proposta di nomina, ma continua anche successivamente, ad esempio adottando e verificando l'attuazione dei provvedimenti integrativi/modificativi/estintivi rispetto al decreto iniziale e segnalando negligenze o abusi nell'operato dell'amministratore di sostegno. Inoltre, questa funzione collaborativa riguarda anche le situazioni in cui il ricorso sia presentato da terzi e per le quali il Giudice richieda supporto e consulenza ai servizi locali, al fine di definire un progetto coordinato di sostegno volto a rimuovere tutti gli ostacoli che minano alla libertà ed autonomia della persona beneficiaria.<sup>95</sup>

In riferimento all'obbligo in capo ai responsabili dei servizi socio-sanitari di segnalare ogni situazione che presenti elementi tali da richiedere la nomina di un amministratore di sostegno, riporto di seguito un esempio di una segnalazione (fig. 3.1), con relativa relazione sociale elaborata dall'assistente sociale del servizio

---

<sup>93</sup> Cendon, P. & Rossi, R. (2009) Amministrazione di sostegno. Milano: UTET Giuridica.

<sup>94</sup> Masoni, R. (2005). Il ruolo dei servizi sociali nella procedura di amministrazione di sostegno. *Persona & Danno*. Consultato il 18/10/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/il-ruolo-dei-servizi-sociali-nella-procedura-di-amministrazione-di-sostegno--roberto-masoni>.

<sup>95</sup> Conchita, N. (2011). AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: ruolo dei Servizi Socio Sanitari. *Diritto.it*. Consultato il 17/10/2022. <https://www.diritto.it/amministrazione-di-sostegno-ruolo-dei-servizi-socio-sanitari/>.

avente in carico le signore (fig. 3.2), presentata dalla direttrice della Casa di Riposo in cui ho svolto il mio tirocinio universitario. La situazione è stata segnalata dal servizio, poiché queste due sorelle di 97 e 94 anni, ospiti della struttura, non avevano nessuna rete familiare attiva e disponibile e presentavano problematiche psico-fisiche tali da rendere difficoltosa la gestione del proprio patrimonio, nell'effettuazione dei pagamenti delle rette di degenza e delle piccole spese personali.

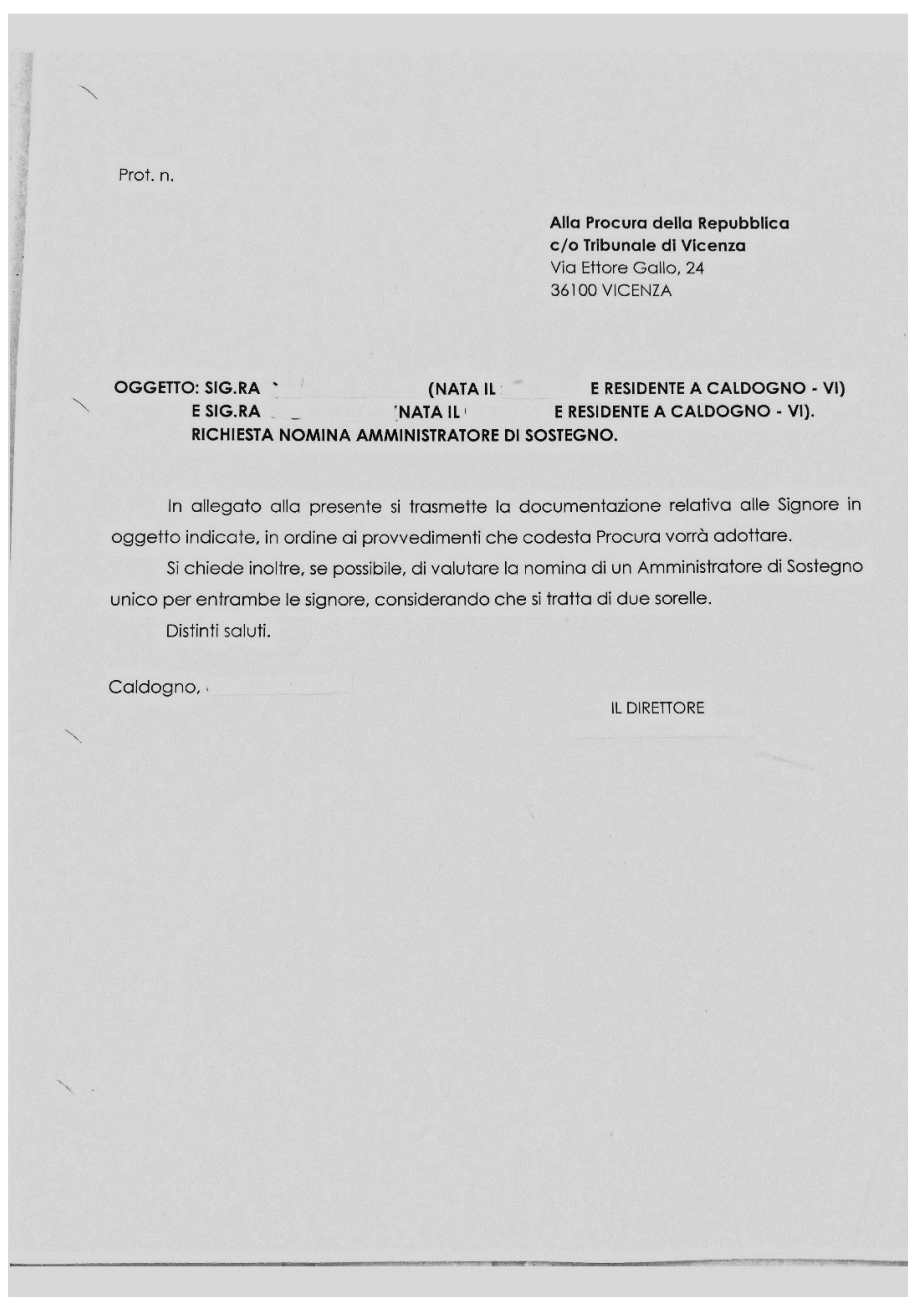


Fig. 3.1

#### RELAZIONE SOCIALE SIG.RA

Con la presente si intende segnalare la situazione della sig.ra \_\_\_\_\_ di anni 97 (nata a \_\_\_\_\_ il \_\_\_\_\_) e accolta presso il Centro di Servizi "Residenza Villa Caldogno" dal \_\_\_\_\_. La sig.ra \_\_\_\_\_ è entrata presso la nostra struttura dopo un ricovero ospedaliero in seguito ad un primo aggravamento delle condizioni generali psico-fisiche. Nel corso del tempo la signora si è stabilizzata, le sue condizioni sono migliorate, ma ha comunque scelto di rimanere in struttura in modo da poter usufruire dell'assistenza necessaria. A casa viveva con una sorella di qualche anno più giovane, unico familiare tutt'ora in vita.

La sig.ra \_\_\_\_\_ è già dichiarata invalida civile al 100 % e percepisce una pensione mensile di circa € 1.300. Ad agosto \_\_\_\_\_ la signora in accordo con la sorella, ha provveduto alla vendita della casa di proprietà, unico bene in loro possesso.

La sig.ra \_\_\_\_\_ è cointestataria, con la sorella, di un conto corrente presso Poste Italiane, dove sono depositati tutti i loro risparmi.

Recentemente, in considerazione dell'età e dello stato psico-fisico, sono state riscontrate delle difficoltà nella gestione del patrimonio per il pagamento delle rette di degenza e per il sostenimento di piccole spese personali.

**La presente segnalazione è finalizzata quindi a richiedere urgentemente la nomina di un Amministratore di Sostegno a favore della sig.ra \_\_\_\_\_, a tutela dell'anziana stessa.**

**Si richiede che la persona idonea a rivestire tale incarico venga istituita con nomina provvisoria e urgente ai sensi dell'art. 405 C.C. e possa essere rivestita da un Avvocato o da un professionista con solide competenze legali, amministrative e sociali.**

A disposizione per ulteriori chiarimenti (al numero di telefono \_\_\_\_\_) si porgono distinti saluti.

Assistente Sociale  
dott.ssa \_\_\_\_\_

Fig. 3.2

## Collaborazione tra assistente sociale e amministratore di sostegno: qualche caso pratico

È possibile quindi affermare che i servizi sociali, o più in generale i servizi territoriali che si occupano dell'assistenza delle persone vulnerabili, rappresentano un'importante risorsa per l'istituto di amministrazione di sostegno.

Personalizzare il provvedimento di nomina è un compito molto importante che il giudice tutelare non può svolgere autonomamente, ma che dovrà sempre effettuare con la collaborazione di una pluralità di soggetti, quali familiari e responsabili di servizi sociali e sanitari, con i quali viene costruito un progetto di sostegno globale, rendendo tutti protagonisti della rete atta ad assistere e proteggere il beneficiario.<sup>96</sup>

Estremamente rilevante, a questo riguardo, risulta essere la Legge Quadro n. 328 del 2000, la quale valorizza la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali e sanitari sul territorio, avendo la finalità di creare una rete di protezione sociale nei confronti delle persone e delle famiglie e, in particolare, di eliminare e ridurre le condizioni di disagio e di limitazione. I servizi sociali, in particolar modo, sono chiamati ad intervenire con lo scopo di promuovere la massima autonomia possibile anche attraverso l'integrazione e la collaborazione con altri attori presenti sul territorio, istituzionali e non.<sup>97</sup>

Molti Tribunali e Giudici Tutelari riconoscono l'importanza di aprirsi al territorio diventando parte integrante del sistema integrato di servizi ed istituzioni, nel rispetto degli aspetti relazionali e solidaristici che fondano la norma che ha introdotto l'amministrazione di sostegno tra gli istituti di protezione e rendendo possibile l'accompagnamento del beneficiario e della sua famiglia verso un miglioramento della propria situazione, caratterizzata da una limitazione dell'autonomia.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Cendon, P. & Rossi, R. (2009) Amministrazione di sostegno. Milano: UTET Giuridica.

<sup>97</sup> Scozzafava, G. (2014). Il ruolo dei servizi sociali: l'assistente sociale e l'ADS. *Persona & Danno*. Consultato il 18/10/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/il-ruolo-dei-servizi-sociali-l-assistente-sociale-e-lads-guendalina-scozzafava>.

<sup>98</sup> Cecchini, L. (2020). L'amministratore di sostegno nel sistema di cura dei soggetti vulnerabili. *Welforum.it*. Consultato il 19/10/2022. <https://welforum.it/lamministratore-di-sostegno-nel-sistema-di-cura-dei-soggetti-vulnerabili/>.

L'amministrazione di sostegno è una figura da gestire coralmemente, ed è proprio nel sistema integrato dei servizi, composto da una pluralità di attori, che si può concorrere alla realizzazione di un progetto adeguato ed equilibrato. La gestione complessa di questo servizio di protezione giuridica non può esimersi dalla collaborazione con la Pubblica Amministrazione, che per ruolo istituzionale ha la possibilità di individuare ed organizzare le differenti risorse e i differenti servizi disponibili sul territorio, chiamati a dare vita a forme di rete e di collaborazione.<sup>99</sup>

Ciò che si può vedere nella realtà, quindi, è una funzione di supporto attribuita all'assistente sociale, che affianca l'amministratore di sostegno nell'individuazione di quelli che sono i bisogni e le esigenze del beneficiario, al fine di agire di conseguenza.

Di seguito riporto due casi pratici che ho avuto modo di incontrare durante la mia seconda esperienza di tirocinio universitario, svolta presso la Casa di Riposo "Villa Caldogno" di Caldogno (VI), che mostrano un chiaro esempio del ruolo che l'assistente sociale ricopre nel procedimento di nomina di amministratore di sostegno e del tipo di collaborazione che permane anche a seguito dell'emissione del decreto.

Il primo caso riguarda una signora di 53 anni con una situazione molto particolare e complessa; presenta una storia di dipendenza da diverse sostanze e una probabile, ma mai effettivamente accertata, violenza domestica da parte del marito. Già seguita dai servizi sociali del Comune nella quale era residente, ha avuto numerosi ricoveri presso l'ospedale e ricoveri temporanei presso strutture riabilitative o residenziali, dalle quali è sempre uscita in autonomia a seguito della sua completa ripresa. È entrata in casa di riposo sempre a seguito di un ricovero ospedaliero in ortopedia per una frattura all'anca (la quale si ipotizza fosse stata provocata da un episodio di violenza del marito), inizialmente in regime temporaneo come forma di riabilitazione (come è accaduto nei precedenti casi), successivamente convertito in accoglienza definitiva, poiché l'età della signora e il suo livello di non autosufficienza non permetteva l'accesso a servizi di diverso tipo

---

<sup>99</sup> Scozzafava, G. (2014). Il ruolo dei servizi sociali: l'assistente sociale e l'ADS. *Persona & Danno*. Consultato il 18/10/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/il-ruolo-dei-servizi-sociali-lassistente-sociale-e-lads-guendalina-scozzafava>.

o la sua eventuale dimissione, e con il fine di tutelare la sua persona viste le ipotesi di violenza domestica e la sua condizione di non autosufficienza. La richiesta di nomina di amministratore di sostegno è avvenuta in un momento precedente all'ingresso in casa di riposo ed è stata avanzata da parte dei servizi sociali del Comune, data la necessità, soprattutto, di gestione delle risorse economiche della signora, viste le sue condizioni. L'amministratore di sostegno nominato era un soggetto terzo, un avvocato, poiché non è presente nessuna rete familiare, fatta eccezione per il marito che però non era idoneo a ricoprire questo incarico (dati anche alcuni suoi precedenti penali) e la madre che era ancora in vita ma anch'essa ospite di una casa di riposo e avente un proprio amministratore di sostegno (e ad oggi deceduta). La signora ha avuto più di un amministratore di sostegno, questo perché gli avvocati donna che l'hanno seguita hanno sempre riscontrato numerosi problemi nel rapportarsi con il marito che è sempre risultato molto richiestivo ed invadente, tanto che questo le ha portate a rinunciare all'incarico; l'ultimo amministratore di sostegno nonché l'attuale, invece, è un avvocato uomo, con cui sembra essersi trovato un certo equilibrio anche nel rapporto con il marito della signora.

In tutto ciò, l'assistente sociale della Casa di Riposo collabora con l'amministratore di sostegno per quanto riguarda lo scambio di informazioni relative alle condizioni aggiornate della signora e rispetto ad eventuali richieste o esigenze da questa riportate agli operatori della struttura, nonché alla gestione di un piccolo fondo lasciato dall'amministratore direttamente all'assistente sociale della struttura, con cui effettuare piccole spese personali e gestionali, come visite, acquisto di piccoli beni necessari (vestiario o accessori).

Ancora più importante è, invece, la collaborazione dell'amministratore di sostegno con l'assistente sociale del Comune che aveva in carico la signora prima del suo ingresso in struttura residenziale, i quali si stanno occupando, nell'ultimo periodo, di gestire la richiesta avanzata dalla signora stessa, e al tempo stesso dal marito, di poter rientrare a casa; data la particolarità della situazione, questo caso e questa richiesta sono attualmente stati presi in carico dal giudice tutelare che entro 40 giorni dovrà esprimere la propria decisione in merito alla possibilità, innanzitutto, di dare il permesso al marito di effettuare delle visite alla signora in



struttura e all'eventuale rientro a casa (che date le condizioni fisiche della signora, non in grado di camminare senza il supporto di un girello e dell'aiuto di un operatore, e il rischio derivante dalle violenze e dalla possibilità di ricadere nella tossicodipendenza, sarà alquanto improbabile).

In questo caso, quindi, vediamo la presenza di una forte collaborazione tra due assistenti sociali, del servizio specialistico e del Comune (che, fra loro, si consultano periodicamente, confrontandosi anche su come poter procedere rispetto a questo caso complesso), e l'amministratore di sostegno.

Il secondo caso che riporto riguarda, invece, una signora di 77 anni con una storia psichiatrica importante; è entrata in Casa di Riposo con una valutazione di secondo livello che richiede quindi l'ingresso in reparto protetto, a seguito di un ricovero in ospedale nel reparto di psichiatria dettato da un caso di violenza che la signora ha inflitto al marito, durante un suo episodio importante di psicosi, che ha provocato conseguenze alquanto gravi. In passato non era mai stata presa in carico da nessun servizio, ma si recava volontariamente da uno psichiatra a causa della sua persistente sindrome depressiva. La richiesta di nomina di amministratore di sostegno è stata presentata dai figli, poiché a causa delle condizioni della madre ed in previsione di un suo possibile peggioramento, avevano necessità di avere una sicurezza ed un'ufficialità per l'espletamento degli atti di natura amministrativo-contabile che la riguardano. L'udienza è stata svolta in modalità telematica, ed ho avuto modo di assistere direttamente all'audizione della signora beneficiaria, durante la quale ha espresso un certo malessere riguardo alla sua permanenza in struttura, ma un accordo rispetto alla nomina di amministratore di sostegno. Il giudice tutelare, valutando le condizioni psico-fisiche della signora e dell'episodio accaduto con il marito, ha proceduto con la nomina del figlio come amministratore.

L'assistente sociale della casa di riposo, in questo caso, ha svolto perlopiù una funzione di segretariato, fornendo informazioni su questa figura e sui passaggi necessari per procedere con la nomina, indicando i servizi cui potersi rivolgere e supportando i familiari e la signora durante tutto il procedimento. A seguito della nomina, l'amministratore di sostegno, essendo questo un familiare della beneficiaria, ha un rapporto quasi esclusivo e diretto con la signora, per cui

l'assistente sociale si limita a collaborare con questo nel dare informazioni sulle condizioni psico-fisiche della madre e in caso di particolari bisogni o esigenze che vengano espressi da quest'ultima, come previsto nei confronti di qualsiasi altro familiare.

### **3.2 Autodeterminazione e consenso come principi fondamentali**

Coordinata fondamentale di ogni processo di aiuto nel servizio sociale è il rispetto e la promozione dell'autonomia e dell'autodeterminazione della persona nella realizzazione delle proprie aspirazioni e nel far fronte ai compiti esistenziali, con l'impiego delle risorse a disposizione. Il processo di aiuto nel servizio sociale è volto alla promozione del cambiamento e al generale miglioramento della qualità della vita; questo è reso possibile dal coinvolgimento dell'utente e dal suo accompagnamento nella scelta degli obiettivi, nel rispetto dei principi operativi del servizio sociale e, soprattutto, di quelli di autodeterminazione e partecipazione.<sup>100</sup>

Il Codice Deontologico dell'assistente sociale, quale strumento che definisce i limiti del corretto esercizio professionale e guida i comportamenti professionali nella loro attuazione, prevede alcuni articoli riguardanti esplicitamente il riconoscimento e la valorizzazione dell'autodeterminazione della persona: l'articolo 26, Titolo IV, stabilisce che *“L'assistente sociale riconosce la persona come soggetto capace di autodeterminarsi e di agire attivamente; impegna la propria competenza per instaurare una relazione di fiducia e per promuovere le potenzialità, l'autonomia e il diritto della persona ad assumere le proprie scelte e decisioni, nel rispetto dei diritti e degli interessi legittimi degli altri”*; e ancora l'articolo 27, che stabilisce che *“L'assistente sociale riconosce che la capacità di autodeterminarsi della persona può essere ridotta a causa di condizioni individuali, socio-culturali, ambientali o giuridiche. In queste situazioni, promuove le condizioni per raggiungere il miglior grado di autodeterminazione possibile e, quando ciò non sia realizzabile, si adopera per l'adeguata segnalazione all'Autorità Giudiziaria, affinché siano attivati gli opportuni interventi di protezione e di tutela”*.

---

<sup>100</sup> Cellini, G. & Dellavalle, M. (2015). Il processo di aiuto del servizio sociale. Prospettive metodologiche. Torino: G. Giappichelli Editore.

Autodeterminazione definita come “espressione della libertà positiva dell’uomo”, libertà che il servizio sociale valorizza, quindi, come risorsa fondamentale, che deriva dal rispetto assicurato alla persona, in ogni momento del processo di aiuto. L’utente non è mai un attore passivo, ma un soggetto che si impegna nel proprio progetto di cambiamento, progetto in cui l’assistente sociale non si sostituisce alla persona, ma la accompagna nelle decisioni e nel raggiungimento dei propri obiettivi.<sup>101</sup>

Allo stesso modo, l’autodeterminazione rappresenta un nodo cruciale nella nuova forma di protezione, qual è l’amministrazione di sostegno. La Legge 06/04 ha introdotto nell’ordinamento il valore della massima salvaguardia dell’autodeterminazione del soggetto fragile, nell’attuazione del principio della minore limitazione possibile della capacità di agire, ponendo il fulcro dell’attenzione sui bisogni, le aspirazioni e le esigenze della persona.<sup>102</sup>

Il rispetto di questo importante principio è reso possibile dalla costruzione di un decreto di nomina e di un progetto individuale “su misura”, volti a porre al centro la persona e a valorizzare la sua capacità di azione, e che, in relazione all’evoluzione nel tempo delle fragilità di questa, devono essere costantemente monitorati, valutati e modificati, se necessario.<sup>103</sup>

Ogni provvedimento relativo all’istituto di amministrazione di sostegno non può prescindere, inoltre, dall’audizione del beneficiario, che non consiste solamente in una verifica dell’effettivo grado di autonomia, ma in una raccolta delle richieste e dei bisogni dell’interessato, individuando le esigenze specifiche del caso; tutte le

---

<sup>101</sup> Paparella, A. (2006). Principi e Valori del servizio sociale. Assistentisociali.org. Consultato il 20/10/2022. [http://www.assistentisociali.org/servizio\\_sociale/valori\\_del\\_servizio\\_sociale.htm#:~:text=Il%20Principio%20di%20Autodeterminazione,-Riportando%20la%20definizione&text=Poich%C3%A9%20il%20servizio%20sociale%20valorizza,relazione%20instaurata%20dall'assistente%20sociale.](http://www.assistentisociali.org/servizio_sociale/valori_del_servizio_sociale.htm#:~:text=Il%20Principio%20di%20Autodeterminazione,-Riportando%20la%20definizione&text=Poich%C3%A9%20il%20servizio%20sociale%20valorizza,relazione%20instaurata%20dall'assistente%20sociale.)

<sup>102</sup> Mattioni, M. (2017). Forza espansiva dell’amministrazione di sostegno e disapplicazione dell’interdizione e dell’inabilitazione. La Nuova Giurisprudenza Civile commentata. CEDAM.

<sup>103</sup> Cecchini, L. (2020). L’amministratore di sostegno nel sistema di cura dei soggetti vulnerabili. Welforum.it. Consultato il 19/10/2022. <https://welforum.it/lamministratore-di-sostegno-nel-sistema-di-cura-dei-soggetti-vulnerabili/>.

indicazioni fornite in questa sede sono particolarmente significative e il giudice è tenuto a prenderle in considerazione nell'attuazione dei successivi passaggi.<sup>104</sup>

Anche l'opposizione alla nomina di amministrazione di sostegno rappresenta espressione di autodeterminazione (salvo i casi in cui questa sia provocata da una patologia psichica che rende l'interessato inconsapevole del suo stato di bisogno e della necessità di assistenza) e, in quanto tale, deve essere considerata dal giudice al momento della decisione.<sup>105</sup> In questo caso, il giudice non è tenuto a rispettare la volontà contraria all'attivazione della misura, ma se questa è espressa da persona pienamente lucida deve, appunto, essere debitamente considerata al fine di garantire una decisione equilibrata e che miri, in ogni caso, alla necessità di privilegiare il rispetto di autodeterminazione della persona interessata.<sup>106</sup>

Anche la designazione preventiva costituisce un ulteriore strumento che permette di esplicitare il principio di autodeterminazione della persona, poiché consente al possibile beneficiario di incidere direttamente sui contenuti di un'eventuale futura misura di protezione che lo riguardi, valorizzando allo stesso tempo il rapporto di fiducia tra designante e persona scelta a ricoprire il ruolo di amministratore di sostegno.<sup>107</sup>

### **3.3 Luci e ombre dell'istituto di amministrazione di sostegno**

L'entrata in vigore della Legge 06/04 che introdusse l'amministrazione di sostegno fu accolta con molto entusiasmo, essendo una misura di protezione che, a differenza di quelle tradizionali, avrebbe mantenuto il più possibile intatta la capacità di agire e l'autonomia della persona beneficiaria, costruendo una protezione su misura delle sue caratteristiche. Ad oggi, però, sono riscontrabili

---

<sup>104</sup> Cendon, P. Linee guida AmmSostegno. Persona & Danno. <https://www.lineeguida-ammsostegno.it/>.

<sup>105</sup> Mattiello, G. (2021). No all'amministrazione di sostegno se l'infermità è solo fisica e l'interessato si oppone. Altalex. Consultato il 20/10/2022. <https://www.altalex.com/documents/news/2021/01/19/no-all-amministrazione-di-sostegno-se-infermita-solo-fisica-e-interessato-si-oppone>.

<sup>106</sup> Spirito, G. (2022). Amministrazione di sostegno: l'opposizione del beneficiario. N Jus Editrice La Tribuna. Consultato il 20/10/2022. <https://www.njus.it/news/2397/amministrazione-di-sostegno-l-opposizione-del-beneficiario/>.

<sup>107</sup> Mazzoni, C. M. & Piccini, M. (2016). La persona fisica. Milano: Giuffrè.

diverse criticità sotto il profilo applicativo di questo istituto, come situazioni in cui l'incarico viene affidato a persone terze per le quali diventa una vera e propria "professione" remunerata attraverso il pagamento di una quota mensile, casi in cui vengono affidate diverse decine di beneficiari allo stesso amministratore e casi in cui non viene prestata l'attenzione prevista ai progetti di vita, alle aspirazioni e ai bisogni del beneficiario, limitando l'esercizio del ruolo alla semplice gestione finanziaria. Molti amministratori di sostegno agiscono in piena libertà, attuando poteri di portata molto ampia ed entrando nelle decisioni di qualsiasi atto riguardante la vita della persona, impedendo al beneficiario, in questo modo, di esprimere opinioni o assumere decisioni, autodeterminandosi.<sup>108</sup>

La Legge sull'amministrazione di sostegno per molti casi è un'ottima soluzione e funziona molto bene, ma contiene comunque delle "trappole" giuridiche che consentono anche di applicarla come se fosse un'interdizione impropria: non è definito con certezza quale sia la tipologia ed il grado di infermità e di incapacità necessarie a limitare le libertà della persona, essendo questi stabiliti e valutati volta per volta dal Giudice Tutelare, portando in questo modo qualsiasi soggetto fragile ad essere sottoposto ad un amministratore che spesso si andrà a sostituire alla volontà del soggetto, negando ogni possibilità di autodeterminazione, per atti riguardanti sia la sua vita che i suoi beni; il Giudice Tutelare, che dovrebbe essere la figura avente il potere e il dovere di impedire questi abusi mediante il controllo periodico delle relazioni degli amministratori, spesso non ha né tempo né mezzi per effettuarlo.<sup>109</sup>

Altro aspetto critico riguarda l'incerta linea che differenzia la preferenza per l'applicazione dell'interdizione o dell'amministrazione di sostegno; non esiste, infatti, un criterio specifico nel prendere questa decisione, ma la sola discrezione dell'interprete.<sup>110</sup> La Suprema Corte, rispetto a questo punto, è intervenuta decidendo che l'ambito di applicazione dell'amministrazione di sostegno, rispetto

---

<sup>108</sup> Lancioni, S. (2022). Amministrazione di sostegno: quando "la tutela diventa ragnatela". Superando.it. Consultato il 21/10/2022. <https://www.superando.it/2022/02/18/amministrazione-di-sostegno-quando-la-tutela-diventa-ragnatela/>.

<sup>109</sup> Associazione Diritti alla follia (2021). Campagna critica su Amministrazione di Sostegno. Dirittiallafollia.it. Consultato il 21/10/2022. <https://dirittiallafollia.it/2021/04/27/campagna-amministrazione-di-sostegno-se-la-tutela-diventa-ragnatela/>.

<sup>110</sup> Anon (2021) L'amministrazione di sostegno. Milano: Wolters Kluwer.

a quello dell'interdizione, va individuato in riferimento alla maggiore adeguatezza di tale strumento rispetto alle esigenze del caso, più che alla minore capacità o al livello di infermità meno grave. Questa soluzione, però, non risulta sempre efficace, poiché sono ancora presenti seri dubbi rispetto a quando e in che misura l'interdizione possa essere l'unico strumento in grado di proteggere gli interessi del soggetto in maniera conveniente. È anche per questo, che si spera in una riforma che possa rafforzare l'amministrazione di sostegno e portare all'abrogazione dell'interdizione e dell'inabilitazione.<sup>111</sup>

A preoccupare è, inoltre, la distanza tra le prassi adottate dai diversi Tribunali; questa dipende dalla complessa organizzazione giudiziaria e dalle collaborazioni presenti tra uffici giudiziari e servizi territoriali, spesso faticose, che provocano importanti problemi rispetto alle parità di trattamento. In riferimento a questo problema, alcuni amministratori regionali hanno provveduto a prendere delle misure normative e/o amministrative volte a promuovere e valorizzare l'amministrazione di sostegno come risorsa per il sistema integrato di interventi e servizi socio-sanitari, misure importanti che però non tutti hanno ancora adottato.<sup>112</sup>

L'ampia discrezionalità di questo istituto, quindi, rappresenta sia un pregio che un difetto, poiché il giudice ha la possibilità di adattare l'istituto alle particolari necessità della persona, ma è comunque necessario individuare degli strumenti che garantiscano la difesa dei diritti fondamentali della persona priva di autonomia, in tutto il procedimento che la riguarda.<sup>113</sup>

In generale, larga parte delle criticità emerse in questi anni di attuazione dell'istituto di amministrazione di sostegno, è dovuta all'applicazione di clausole generali e di concetti elastici nella definizione dei presupposti applicativi delle tre misure di protezione esistenti e nell'individuazione del criterio che le differenzia, ma soprattutto alla scelta di costruire la disciplina dell'amministrazione di sostegno mediante un costante rinvio a quelle dell'interdizione e della tutela dei minori,

---

<sup>111</sup> Lisella, G. (2013). Questioni tendenzialmente definite e questioni ancora aperte in tema di amministrazione di sostegno. *La Nuova Giurisprudenza Civile commentata*. CEDAM.

<sup>112</sup> Mazzoni, C. M. & Piccini, M. (2016). *La persona fisica*. Milano: Giuffrè.

<sup>113</sup> Cendon, P. & Rossi, R. (2009) *Amministrazione di sostegno*. Milano: UTET Giuridica.

impedendo, in questo modo, una concreta differenziazione del nuovo istituto da quelli tradizionali.<sup>114</sup>

### **3.4 Diffusione dell'istituto sul territorio nazionale**

Nel tempo, l'utilizzo dell'amministrazione di sostegno ha visto un importante incremento a livello generale, ma ciò che si può vedere ad oggi è un certo grado di eterogeneità a livello nazionale e anche tra territori provinciali o sub-provinciali.

In generale, è visibile un progressivo aumento dell'attivazione delle amministrazioni di sostegno e, al contrario, una regressione dei procedimenti di interdizione ed inabilitazione; il Veneto rappresenta una delle regioni con maggior numero di Ads aperte, al seguito della Lombardia che, secondo diversi studi, rimane la Regione con il maggior numero di procedimenti di amministrazione di sostegno attivi sul territorio nazionale. Facendo riferimento in modo particolare al Veneto, l'entrata in vigore della legge 06/04 ha portato ad un progressivo sviluppo di azioni volte a diffondere la conoscenza di questo nuovo istituto, oltre che a promuovere la sua applicazione. La Regione, con Dgr n. 4471 del 2006, ha dato vita ad un progetto volto ad intensificare i percorsi formativi per valorizzare l'attività volontaria degli amministratori di sostegno, con lo scopo di aiutare le persone e le famiglie interessate alla richiesta di nomina e di formare amministratori di sostegno motivati e disponibili a svolgere questo incarico.<sup>115</sup>

È proprio una produzione legislativa regionale che permette l'attivazione di servizi a supporto all'Ads con funzioni di organizzazione, regia e monitoraggio, la distribuzione di sportelli rivolti ai cittadini, protocolli di attivazione della rete territoriale composta da attori del sistema e la formazione di amministratori e operatori, che consente di promuovere una omogeneizzazione sul territorio in termini di diffusione ed applicazione dell'istituto<sup>116</sup>; ma questa produzione legislativa è molto frammentata, interessando soltanto alcune realtà regionali e

---

<sup>114</sup> Anon (2021) L'amministrazione di sostegno. Milano: Wolters Kluwer.

<sup>115</sup> Geron, D., Succu, F., & Vecchiato, T. (2019). L'amministrazione di sostegno in Italia e nel Veneto. Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone.

<sup>116</sup> Anon (2021) L'amministrazione di sostegno. Milano: Wolters Kluwer.

provocando, in questo modo, un'attuazione molto diversificata della normativa e dell'istituto in tutto il Paese.<sup>117</sup>

Gli sportelli di prossimità sono sicuramente uno strumento innovativo e adeguato per la diffusione e la promozione sul territorio: si tratta infatti di punti unici di contatto e di accesso al sistema giudiziario a disposizione del cittadino e, soprattutto, vicino ad esso. Hanno proprio la finalità di delocalizzare alcune funzioni e di avvicinarsi ai cittadini, fornendo un servizio completo di orientamento e di consulenza, tra cui anche riguardo l'ambito delle amministrazioni di sostegno, grazie alla collaborazione con gli enti locali.<sup>118</sup>

L'unitarietà degli indirizzi adottati e gli sforzi messi in atto, però, non bastano a garantire una diffusione ed un'applicazione della misura equivalente tra i diversi territori, poiché permangono capacità di risposta al bisogno di integrazione delle capacità personali diverse, sia nei territori regionali che, addirittura, in quelli provinciali. Per questo motivo, è necessaria l'identificazione di livelli minimi di risposta, al fine di mettere in equilibrio i diversi territori tra loro.<sup>119</sup>

Rispetto a questo, riporto di seguito alcuni grafici elaborati dalla Fondazione Emanuela Zancan, derivanti da uno Studio effettuato sulla diffusione dell'amministrazione di sostegno in Italia (tab. 3.3) e nel Veneto (tab. 3.4) negli anni 2013-2018 (Studi Zancan 5/2019 – Politiche e servizi alle persone).

---

<sup>117</sup> Tomasin, P. (2020). L'impatto sociale dell'amministrazione di sostegno. Principali elementi emersi da un'analisi valutativa. Welforum.it. Consultato il 26/10/2022. <https://welforum.it/limpatto-sociale-dellamministrazione-di-sostegno/>.

<sup>118</sup> Consiglio Superiore della Magistratura. Sportelli di prossimità: la giustizia diventa un bene del territorio – Modello 28 (sintesi). Consultato il 26/10/2022. <https://www.csm.it/web/csm-internet/assistenza-al-cittadino/sportelli-di-prossimita/sintesi>.

<sup>119</sup> Geron, D., Succu, F., & Vecchiato, T. (2019). L'amministrazione di sostegno in Italia e nel Veneto. Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone.



Tab. 3.3 Questa immagine mostra i dati relativi al numero di amministrazioni di sostegno attive negli anni 2013-2018 in ogni Regione d'Italia.

Tab. 1b – Amministrazioni di Sostegno presso i tribunali ordinari, fascicoli iscritti negli anni 2013-2018, valori assoluti per Regione							
Regione	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totale 2013-2018
Abruzzo	705	773	850	896	905	995	5.124
Basilicata	234	214	186	252	270	357	1.513
Calabria	703	626	654	716	673	747	4.119
Campania	1.537	1.633	1.681	1.603	1.777	2.333	10.564
Emilia-R.	3.634	3.840	3.819	4.181	4.191	4.252	23.917
Friuli-V.G.	1.729	2.630	2.294	2.329	2.113	2.080	13.175
Lazio	3.168	3.105	3.364	3.630	3.503	3.479	20.249
Liguria	2.243	2.072	2.359	2.441	2.544	2.590	14.249
Lombardia	<i>8.733</i>	<i>7.925</i>	<i>8.637</i>	<i>8.453</i>	<i>8.832</i>	<i>9.303</i>	<i>51.883</i>
Marche	1.218	1.159	1.359	1.689	1.638	1.744	8.807
Molise	112	136	132	132	137	149	798
Piemonte	3.130	2.475	2.920	2.771	2.885	3.239	17.420
Puglia	2.624	1.828	1.979	2.207	2.405	2.572	13.615
Sardegna	2.330	2.211	2.662	2.695	2.661	2.799	15.358
Sicilia	2.550	2.258	2.466	2.703	2.861	4.245	17.083
Toscana	4.110	3.884	4.063	4.464	4.910	5.116	26.547
Trentino-A.A.	1.253	947	1.143	1.212	1.201	1.360	7.116
Umbria	791	778	785	959	1.097	1.243	5.653
Valle d'Aosta	76	84	112	111	94	98	575
Veneto	5.544	4.865	4.664	5.052	5.215	5.264	30.604
Totale Italia	46.424	43.443	46.129	48.496	49.912	53.965	288.369

Nota: in corsivo viene evidenziato il valore regionale più elevato in ciascun periodo.

Studi Zancan · 5/2019

Tab. 3.4 Questa tabella mostra i dati relativi al numero di amministrazioni di sostegno attive negli anni 2013-2018 in ogni Provincia del Veneto.

Tab. 5b – AdS presso i tribunali ordinari, fascicoli iscritti negli anni 2013-2018, valori assoluti per territorio di riferimento, Veneto							
Provincia	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totale 2013-2018
Belluno	201	205	191	221	225	218	1.261
Padova	739	553	678	792	861	871	4.494
Rovigo	223	253	302	312	362	357	1.809
Treviso	932	695	739	804	770	888	4.828
Venezia	1.283	962	1.024	1.104	1.076	910	6.359
Verona	<i>1.383</i>	<i>1.411</i>	<i>975</i>	<i>921</i>	<i>1.049</i>	<i>1.040</i>	<i>6.779</i>
Vicenza	783	786	755	898	872	980	5.074
Veneto	5.544	4.865	4.664	5.052	5.215	5.264	30.604

Nota: in corsivo viene evidenziato il valore regionale più elevato in ciascun periodo.



## CONCLUSIONI

Il presente elaborato ha avuto modo di presentare le caratteristiche specifiche dell'istituto di amministrazione di sostegno, partendo inizialmente da uno sviluppo della legislazione che disciplina questa misura, e da un confronto, ancora molto discusso, tra amministrazione di sostegno, interdizione ed inabilitazione. Dalle analisi effettuate, in particolare, sono emerse idee molto discordanti e attualmente dibattute, in merito a quale sia l'istituto che meglio si adatta alle persone fragili e che è maggiormente in grado di rispondere efficacemente ai loro bisogni; per molti, l'abrogazione delle misure tradizionali di protezione, ormai ritenute completamente sostituite dall'amministrazione di sostegno, risulta essere un passaggio non più rimandabile, che consentirebbe di superare le odierne contraddizioni del sistema e di porre maggiore attenzione al rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili.

Si è proseguito, poi, con un'analisi del procedimento che porta alla nomina di amministratore di sostegno e delle caratteristiche di questa figura. Sempre in un confronto con gli istituti tradizionali, è emerso come l'amministrazione di sostegno comprenda una categoria molto ampia di possibili beneficiari, prevedendo dei presupposti applicativi flessibili che consentono una valutazione specifica caso per caso, effettuata dal Giudice Tutelare. La flessibilità di questa misura è una caratteristica che riguarda anche la costruzione del decreto di nomina, il quale prevede poteri e doveri dell'amministratore sempre adattati alle condizioni della persona e al suo grado di autonomia; aspetto molto importante è, infatti, la minore limitazione possibile della capacità di agire del soggetto, specialmente in riferimento agli atti "personalissimi", nei confronti dei quali l'amministratore di sostegno interviene solamente se ritenuto necessario per assicurare adeguata protezione alla persona beneficiaria.

L'ultimo capitolo della tesi, invece, presenta una panoramica di quella che è la relazione tra amministrazione di sostegno e servizi socio-sanitari presenti sul territorio; non è per nulla irrilevante, infatti, il contributo che i servizi territoriali possono dare in tutti i passaggi previsti per l'attivazione della misura. Riferendoci, in particolare, alla figura dell'assistente sociale, numerosi sono i momenti in cui

questo fornisce il proprio supporto: fornisce informazioni sull'istituto e affianca familiari e/o soggetti interessati nei passaggi previsti, che vanno dalla presentazione della domanda all'emanazione del decreto di nomina che attribuisce l'incarico all'amministratore di sostegno scelto; segnala direttamente le situazioni che presentano caratteristiche tali da rendere necessaria la nomina di un amministratore di sostegno, in caso della mancanza di una rete familiare idonea ad avanzare la domanda; collabora nella definizione di un progetto personalizzato che garantisca un'assistenza globale della persona, affiancando i beneficiari nella sua attuazione e verificandone, al tempo stesso, l'adeguatezza. Rispetto al ruolo dell'assistente sociale sono stati presentate, inoltre, alcune documentazioni e casi pratici che ho potuto vedere nella mia esperienza di tirocinio formativo svolta presso la Casa di Riposo "Villa Caldogno", struttura residenziale per anziani non autosufficienti.

Punto importante che è stato approfondito riguarda l'autodeterminazione della persona; è un principio fondamentale del servizio sociale e perseguito anche nell'attuazione dell'amministrazione di sostegno. La massima conservazione possibile dell'autodeterminazione è una caratteristica distintiva dell'amministrazione di sostegno, che, a differenza di interdizione ed inabilitazione, limita il più possibile i poteri sostitutivi e di rappresentanza esclusiva attribuiti all'amministratore, salvaguardando le volontà della persona.

Sono ancora molte, invece, le criticità presenti nel nuovo sistema di protezione degli adulti privi di autonomia, che riguardano sia aspetti inerenti alle modalità della sua attuazione, sia la sua diffusione alquanto eterogenea sul territorio. Mancano, infatti, delle definizioni chiare e dei presupposti specifici che consentano un'attuazione corretta di ciascun decreto, oltre ad un buon controllo dell'operato degli amministratori, che consentirebbero una riduzione degli aspetti critici di questa misura.

Quindi, in conclusione, possiamo dire che l'amministrazione di sostegno è uno strumento con potenzialità molto importanti, che bene riesce nell'intento di proteggere le persone e di garantire il rispetto dei loro diritti fondamentali, ma che presenta alcuni aspetti che vanno rivisti, al fine di poter esprimere al meglio le proprie potenzialità e di salvaguardare a pieno le persone fragili.

## **Bibliografia**

- Anon (2021) L'amministrazione di sostegno. Milano: Wolters Kluwer.
- Attisano, M. O. et al. (2012) Tutela ed amministrazione di sostegno. Padova: CEDAM.
- Baccarani, P. (2006). L'amministratore di sostegno. Italia: Giuffrè.
- Calò, E. (2004). Amministrazione di sostegno, legge 9 gennaio 2004, n.6. Milano: Giuffrè.
- Cassano, G. (2006). L'amministrazione di sostegno. Questioni sostanziali e processuali nell'analisi della giurisprudenza. Italia: Halley.
- Cassano, G. (2008). L'amministrazione di sostegno nella giurisprudenza: presupposti, compiti dell'amministratore, invalidità e pubblicità degli atti. (Vol. 149). Maggioli editore.
- Cellini, G. & Dellavalle, M. (2015). Il processo di aiuto del servizio sociale. Prospettive metodologiche. Torino: G. Giappichelli Editore.
- Cendon, P. & Rossi, R. (2009) Amministrazione di sostegno. Milano: UTET Giuridica.
- Crocetta, C. (2020). Persona vulnerabile, soggetto capace. Riflessioni sull'amministrazione di sostegno nel contesto italiano ed europeo. DPCE online, 42(1).
- Ferrando, G. & Lenti, L. (2006). Soggetti deboli e misure di protezione. Amministrazione di sostegno e interdizione. Torino: G.Giappichelli Editore.
- Ferrando, G. (2010). L'amministrazione di sostegno nelle sue recenti applicazioni. Famiglia, Persone e Successioni.
- Garlisi, F. (2012). L'amministrazione di sostegno. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica. Giuffrè Editore.
- Geron, D., Succu, F., & Vecchiato, T. (2019). L'amministrazione di sostegno in Italia e nel Veneto. Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone.
- Gorgoni, A. (2012) Autonomia del beneficiario e amministrazione di sostegno. Padova: CEDAM.

- Ielasi, M. (2019). Amministratore di sostegno: tra compiti istituzionali e necessità di vita e di tutela. *Famiglia – Il diritto della famiglia e delle successioni in Europa*. Pacini Giuridica.
- Larobina, A. (2013). L'amministrazione di sostegno tra tutela e protezione: nuova forma di prevenzione della vittimizzazione? L'applicazione della L. 6/2004 attraverso una ricerca comparata. *Rivista di criminologia, vittimologia e sicurezza*, 7(3), 102-131.
- Lenti, L. (2018). *Diritto di famiglia e servizi sociali*. Giappichelli.
- Lisella, G. (2013). Questioni tendenzialmente definite e questioni ancora aperte in tema di amministrazione di sostegno. *La Nuova Giurisprudenza Civile commentata*. CEDAM.
- Mattioni, M. (2017). Forza espansiva dell'amministrazione di sostegno e disapplicazione dell'interdizione e dell'inabilitazione. *La Nuova Giurisprudenza Civile commentata*. CEDAM.
- Mazzoni, C. M. & Piccinni, M. (2016). *La persona fisica*. Milano: Giuffrè.
- Morello Di Giovanni, D. (2006). *La tutela dei soggetti deboli nell'amministrazione di sostegno*. Il Mulino.
- Napoli, E. V. (2010). *L'amministrazione di sostegno*. CEDAM.
- Perra, L. (2016). *L'amministrazione di sostegno, l'interdizione e l'inabilitazione: criteri di scelta tra i tre strumenti*. FiLO diritto.
- Poletti, D. (2020). *Vulnerabilità e atti personalissimi*. Palermo: Diritto e questioni pubbliche.
- Rossi, R. (2013). *Amministrazione di sostegno ed esercizio dei diritti personalissimi*. Convegno "Verso un nuovo diritto per i soggetti deboli" 5 maggio 2006. Bologna.
- Salito, G. & Matera, P. (2013) *Amministrazione di sostegno, interdizione, inabilitazione*. Padova: CEDAM.
- Vitolo, F. (2004). *L'amministratore di sostegno, il tutore, il curatore*. Relazione tenuta al Forum: L'amministratore di sostegno, analisi e prospettive di un nuovo strumento giuridico a favore delle persone prive di autonomia, Bologna. <http://www.grusol.it/informazioni/30-05-06>.

## Sitografia

- Alba, B. (2021). Analisi di due istituti volti a proteggere i soggetti privi, in tutto in parte, di autonomia: interdizione e inabilitazione. DirittoConsenso. Consultato il 09/09/2022. <https://www.dirittoconsenso.it/2021/04/28/interdizione-e-inabilitazione/>.
- Associazione “Amministratori di Sostegno” (2019). Ricorso Per La Nomina Dell’ADS Proposta Dai Servizi Sociali. Amministratoridisostegno.com. Consultato il 18/10/2022. <https://www.amministratoridisostegno.com/2019/05/ricorso-nomina-ads-servizi-sociali/>.
- Associazione Diritti alla follia (2021). Campagna critica su Amministrazione di Sostegno. Dirittiallafollia.it. Consultato il 21/10/2022. <https://dirittiallafollia.it/2021/04/27/campagna-amministrazione-di-sostegno-se-la-tutela-diventa-ragnatela/>.
- Bellato, B. L’amministratore di sostegno: una guida rapida. Consulenza Legale Italia. Consultato il 11/10/2022. <https://www.consulenzalegaleitalia.it/amministratore-di-sostegno/>.
- Cecchini, L. (2020). L’amministratore di sostegno nel sistema di cura dei soggetti vulnerabili. Welforum.it. Consultato il 19/10/2022. <https://welforum.it/lamministratore-di-sostegno-nel-sistema-di-cura-dei-soggetti-vulnerabili/>.
- Celentano, S. (2018). L’amministrazione di sostegno tra personalismo, solidarismo e sussidiarietà ed il ruolo del Giudice della Persona. Questione Giustizia. Consultato il 08/09/2022. [https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/l-amministrazione-di-sostegno-tra-personalismo-sol\\_560.php](https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/l-amministrazione-di-sostegno-tra-personalismo-sol_560.php).
- Cendon, P. (2005). Abrogare l’interdizione (e l’inabilitazione). Diritto.it. Consultato il 13/09/2022. <https://www.diritto.it/abrogare-l-interdizione-e-l-inabilitazione/>.
- Cendon, P. Linee guida AmmSostegno. Persona & Danno. Consultato il 20/10/2022. <https://www.lineeguida-ammsostegno.it/>.

- Clerici, G. (2015). ADS nella separazione e nel divorzio del beneficiario: un problema concreto. *Persona & Danno*. Consultato il 12/10/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/ads-nella-separazione-e-nel-divorzio-del-beneficiario-un-problema-concreto-giulio-rufo-clerici>.
- Conchita, N. (2011). AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: ruolo dei Servizi Socio Sanitari. *Diritto.it*. Consultato il 17/10/2022. <https://www.diritto.it/amministrazione-di-sostegno-ruolo-dei-servizi-socio-sanitari/>.
- Consiglio Superiore della Magistratura. Sportelli di prossimità: la giustizia diventa un bene del territorio – Modello 28 (sintesi). Consultato il 26/10/2022. <https://www.csm.it/web/csm-internet/assistenza-al-cittadino/sportelli-di-prossimita/sintesi>.
- D'Angelo, G. (2016). “L’abolizione dell’interdizione”. *Tutori.it*. Consultato il 15/09/2022. <http://www.tutori.it/index.php/it/articoli/119-la-proposta-di-legge-1985-concernente-l-abolizione-dell-interdizione-e-dell-inabilitazione.html>.
- Ghezzi, G. (2016). Come fare un ricorso per l’amministratore di sostegno. *Sapere sociale*. Consultato il 18/10/2022. <https://saperesociale.com/2016/07/05/come-fare-un-ricorso-per-lamministratore-di-sostegno/>.
- Gritti, V. (2022). Come si fa per cambiare un amministratore di sostegno?. *La legge per tutti*. Consultato il 10/10/2022. [https://www.laleggepertutti.it/538018\\_come-si-fa-per-cambiare-un-amministratore-di-sostegno](https://www.laleggepertutti.it/538018_come-si-fa-per-cambiare-un-amministratore-di-sostegno).
- Berti, F. (2009) L’amministrazione di sostegno. Aspetti giuridici e sociologici. *La Rivista, ADIR–L’altro diritto*. Consultato il 07/10/2022. <http://www.adir.unifi.it/rivista/2009/berti/cap1.htm>.
- Lancioni, S. (2022). Amministrazione di sostegno: quando “la tutela diventa ragnatela”. *Superando.it*. Consultato il 21/10/2022. <https://www.superando.it/2022/02/18/amministrazione-di-sostegno-quando-la-tutela-diventa-ragnatela/>.



- Loddo, P. (2022). Amministratore di sostegno: la guida completa. AltalexPedia. Consultato il 10/10/2022. <https://www.altalex.com/guide/amministratore-sostegno>.
- Masoni, R. (2005). Il ruolo dei servizi sociali nella procedura di amministrazione di sostegno. Persona & Danno. Consultato il 18/10/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/il-ruolo-dei-servizi-sociali-nella-procedura-di-amministrazione-di-sostegno--roberto-masoni>.
- Matricardi, A. (2019). Amministrazione di sostegno. AltalexPedia. Consultato il 06/09/2022. <https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2018/02/12/amministratore-di-sostegno>.
- Mattiello, G. (2021). No all'amministrazione di sostegno se l'infermità è solo fisica e l'interessato si oppone. Altalex. Consultato il 20/10/2022. <https://www.altalex.com/documents/news/2021/01/19/no-all-amministrazione-di-sostegno-se-infermita-solo-fisica-e-interessato-si-oppone>.
- Mirabella, M. (2015). L'amministrazione di sostegno. Assistentesocialenelmondo. Consultato il 18/10/2022. <https://assistentesocialenelmondo.wordpress.com/2015/11/25/lamministrazione-di-sostegno/>.
- Mirabelli, S. (2021). Compiti e obblighi di un amministratore di sostegno. La legge per tutti. Consultato il 11/10/2022. [https://www.laleggepertutti.it/448892\\_compiti-e-obblighi-di-un-amministratore-di-sostegno](https://www.laleggepertutti.it/448892_compiti-e-obblighi-di-un-amministratore-di-sostegno).
- Paparella, A. (2006). Principi e Valori del servizio sociale. Assistentisociali.org. Consultato il 20/10/2022. [http://www.assistentisociali.org/servizio\\_sociale/valori\\_del\\_servizio\\_sociale.htm#:~:text=Il%20Principio%20di%20Autodeterminazione,-Riportando%20la%20definizione&text=Poich%C3%A9%20il%20servizio%20sociale%20valorizza,relazione%20instaurata%20dall'assistente%20sociale](http://www.assistentisociali.org/servizio_sociale/valori_del_servizio_sociale.htm#:~:text=Il%20Principio%20di%20Autodeterminazione,-Riportando%20la%20definizione&text=Poich%C3%A9%20il%20servizio%20sociale%20valorizza,relazione%20instaurata%20dall'assistente%20sociale).

- Porcelli, M. (2016). Interdizione e inabilitazione: verso l'abrogazione?. Persona & Danno. Consultato il 13/09/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/interdizione-e-inabilitazione-verso-labrogazione--maria-porcelli>.
- Prato, F. (2019). Limiti e vantaggi dell'istituto dell'amministrazione di sostegno. Come cambia il sistema della tutela della persona alla luce della recente normativa. Cammino Diritto. Consultato il 07/10/2022. <https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=4549>.
- Redazione diritto.it (2018). Chi sono i beneficiari dell'amministrazione di sostegno?. Diritto.it. Consultato il 13/10/2022. <https://www.diritto.it/beneficiari-dellamministrazione-sostegno/>.
- Rondana, V. (2021). L'amministratore di sostegno. Presupposti per l'applicazione dell'amministrazione di sostegno e procedura per la nomina dell'amministratore di sostegno. DirittoConsenso. Consultato il 20/09/2022. <https://www.dirittoconsenso.it/2021/08/31/amministratore-di-sostegno/>.
- Scozzafava, G. (2014). Il ruolo dei servizi sociali: l'assistente sociale e l'ADS. Persona & Danno. Consultato il 18/10/2022. <https://www.personaedanno.it/articolo/il-ruolo-dei-servizi-sociali-lassistente-sociale-e-lads-guendalina-scozzafava>.
- Spirito, G. (2022). Amministrazione di sostegno: l'opposizione del beneficiario. N JUS Editrice La Tribuna. Consultato il 20/10/2022. <https://www.njus.it/news/2397/amministrazione-di-sostegno-l-opposizione-del-beneficiario/>.
- StudioLegaleMagri (2015). I presupposti per l'Amministrazione di Sostegno. Studiolegalemagri.it. Consultato il 21/09/2022. <https://www.studiolegalemagri.it/notizie/amministrazione-di-sostegno-presupposti.html#:~:text=404%20c.c.%2C%20ossia%3A,causale%20tra%20le%20circostanze%20sopradette>.
- Tomasin, P. (2020). L'impatto sociale dell'amministrazione di sostegno. Principali elementi emersi da un'analisi valutativa. Welforum.it. Consultato il 26/10/2022. <https://welforum.it/limpatto-sociale-dellamministrazione-di-sostegno/>.

Vituolo, F. (2019). Amministrazione di sostegno e diritti “personalissimi”. Bologna Forense. Consultato il 12/10/2022.  
<https://www.bolognaforense.net/2020/02/amministrazione-di-sostegno-e-diritti-personalissimi/>.



## **Ringraziamenti**

Ringrazio la prof.ssa Cinque, per avermi guidato in quest'ultima ma importante fase del mio percorso universitario.

Ringrazio la mia famiglia, mamma Gianna, papà Zeno, mio fratello Mattia, mia sorella Elisa, fonte di sani valori e di amore, per il costante supporto datomi in questi anni, spero di avervi resi fieri della persona che sono oggi e del percorso che ho fatto fin qui, nella speranza di continuare a farlo anche d'ora in poi. Vi voglio bene e vi devo molto.

Ringrazio Matteo, mio porto sicuro in ogni momento, per il sostegno e l'incoraggiamento che mi dimostra ogni giorno, per sopportare i miei momenti difficili e per l'amore che mette in ogni gesto che fa. Grazie di credere in me più di quanto riesca a farlo io.

Ringrazio tutti i miei amici, quelli più lontani e quelli più vicini, per l'affetto e la vicinanza che non mi fanno mai mancare e per i bei ricordi che mi permettono di costruire.

Ringrazio le mie compagne di corso, per i bei anni passati insieme e per il supporto reciproco sia all'interno che al di fuori dell'università.

Ringrazio le mie compagne di pattinaggio e la mia allenatrice, per riuscire a regalarmi dei piccoli momenti di svago e di gioia ad ogni allenamento, anche nelle giornate più storte.

E, infine, non posso non ringraziare me stessa per la caparbia e la determinazione che da sempre mi accompagnano in ogni mio percorso e che, anche in questa fase della mia vita, mi hanno permesso di non arrendermi.

