

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori RIPAMONTI, MANCONI, PIERONI, BOCO,
BORTOLOTTO, CARELLA, CORTIANA, DE LUCA Athos,
LUBRANO di RICCO, PETTINATO, SARTO e SEMENZATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 LUGLIO 1998

Istituzione dell’amministrazione di sostegno
e degli uffici pubblici di tutela

ONOREVOLI SENATORI. — Il cammino verso la chiusura degli ospedali psichiatrici ha evidenziato una serie di problematiche che non riguardano solo i sofferenti psichici, ma hanno assunto carattere di urgenza proprio riguardo ad essi.

La dimissione dei ricoverati presso gli ex ospedali psichiatrici presenta infatti la necessità di gestire questi ultimi sia dal punto di vista assistenziale che da quello economico: molti di essi, infatti, in qualunque situazione giuridica si trovino (interdetti, inabilitati, in piena capacità di agire), hanno accumulato nel tempo somme di danaro anche notevoli ma non utilizzate a loro favore, destinate a trasformare il loro decesso in una sorta di vincita per gli eventuali familiari.

Spesso tutori e curatori hanno difficoltà a operare dando prevalenza ai bisogni dell'assistito, che molte volte neppure conoscono, per cui si limitano, anche nel timore di ritorsioni da parte dei futuri eredi, a cercare di far fruttare al meglio il patrimonio loro affidato. Negli altri casi, quando ci si trova di fronte ad una persona che sulla carta ha piene capacità, anche se tale stato non è di fatto reale, non è possibile, in mancanza del suo consenso, utilizzare il suo patrimonio per soddisfare le necessità della persona stessa; parimenti un consenso che si riveli inconsapevole può far incorrere chi ne ha fatto uso in sanzioni penali anche pesanti.

Le persone che necessitano di un aiuto gestionale, sia economico che meramente umano, sono moltissime, così come vari sono i livelli e i tipi di necessità. L'anziano o l'individuo con problemi di *handicap* può essere vittima di una diminuzione della capacità di intendere (sofferenti psichici, handicappati mentali, anziani colpiti da demenza senile), oppure essere nel pieno della lu-

cidità mentale ma non poter attendere ai propri interessi per malattie fisiche gravemente invalidanti.

Inoltre possono avere necessità di aiuto persone che, a causa di malattie o incidenti con gravi traumi (si pensi ad esempio a chi versa in stato di coma), si trovano provvisoriamente in stato di incapacità.

Oggi chi sostituisce la persona incapace, realizzando una sorta di *negotiorum gestio*, trova molti ostacoli tra i quali non ultimo l'ostilità dei familiari e, talvolta, si dedica alla gestione proprio chi, operando spinto dal desiderio di appropriarsi dei beni altrui, è la persona meno indicata per tale compito. Nulla possono i servizi che assistono la persona in difficoltà: molte volte infatti è necessario cercare di difendere l'assistito da alcune persone, per cui si adotta il mezzo dell'interdizione e dell'inabilitazione, con il frequente risultato di veder nominare, perché apparentemente più solerte degli altri, proprio il familiare o l'amico da cui ci si voleva difendere.

Questa realtà sommata alla sempre maggiore disgregazione della famiglia o alla mancanza assoluta di essa, alla solitudine tipica delle grandi città, alla dispersione di risorse umane per cui capita che chi si dedica agli altri lo fa senza conoscere la sofferenza della porta accanto, richiede interventi di carattere innovativo. Da qualche tempo si pone l'attenzione sulla figura dell'amministratore di sostegno, proposta per la prima volta nel 1986 dall'Istituto di diritto della facoltà di economia e commercio triestina sulla falsariga dell'amministratore di sostegno tedesco.

Negli ultimi due anni si sono avvicinati diversi disegni di legge, che hanno offerto differenti prospettive della figura in oggetto.

La proposta che si presenta in queste pagine è frutto di una ricerca svolta dal gruppo consiliare Verdi della regione Liguria, in collaborazione con «Magistratura democratica» e «Psichiatria democratica» e con i responsabili dei competenti servizi, allo scopo di evidenziare i reali problemi e difficoltà cui cercare di dare una risposta adeguata.

Durante questo lavoro è emersa l'inutilità attuale dell'inabilitazione, che si riduce a essere una sorta di tutela minore, senza offrire alcun supporto a chi può ancora essere in qualche modo considerato capace.

Si è allora cercato di delineare una figura di amministratore di sostegno in grado di supplire alle necessità di tutti coloro che, pur avendo bisogno di aiuto, non devono essere soggetti a tutela, cercando anzi di ridurre ai casi estremi quest'ultimo tipo di soluzione.

L'amministratore non può essere una figura meramente economica o esclusivamente sociale. Deve invece comprendere entrambi gli aspetti occupandosi dei suoi assistiti nel pieno rispetto delle loro esigenze e, quando possibile, della loro volontà; ogni amministratore potrà avere un numero ridotto di assistiti, che dovrà visitare almeno settimanalmente.

Beneficiari di questo istituto potranno essere tutti coloro che ne hanno necessità, in quanto non autonomi nella propria gestione: tra questi vanno inseriti anche i minori emancipati e tutti coloro che a oggi sono soggetti a inabilitazione.

In considerazione delle problematiche oggi legate alla figura del tutore si propende per la creazione di un operatore professionale, che operi in regime di dipendenza o di libera professione, coordinato dall'ufficio pubblico di tutela. Questo nuovo servizio, organizzato e coordinato dalla regione in ciascuna azienda sanitaria locale, avrà il compito di supportare e controllare tutti i tutori e amministratori, gestendo direttamente parte delle tutele o amministrazioni e funzionando come ausiliario del giudice tutelare. Ad esso dovranno fare riferimento anche i familiari o le persone vicine al be-

neficiario che, per un qualsiasi motivo, siano stati gravati dell'incarico.

Si delineano così le due grandi innovazioni del progetto: un istituto giuridico volto a dare un supporto vero ed efficace al cittadino in difficoltà, che quest'ultimo possa utilizzare anche di propria volontà, abbastanza elastico da non ledere mai il diritto e la dignità della persona, in grado di spaziare dalla mera assistenza tecnico-economica a un supporto «a tutto tondo»; a fronte di questo un operatore professionale, con una preparazione specifica, vincolato a una struttura pubblica in grado di controllare, effettuare una valida supervisione, alleviare il carico di lavoro del giudice.

Per questo motivo si ritiene superata la figura del tutore a titolo gratuito: proprio per evitare «tentazioni» di qualsiasi tipo, compresa quella di abbandonare socialmente l'assistito, è opportuno remunerare l'operatore, chiamando il beneficiario, nei limiti del possibile, a contribuire ai costi. In quest'ottica, per scoraggiare richieste di tutele o amministrazioni con secondi fini, si è ritenuto di non offrire compenso al familiare o affine che si proponga quale operatore, ponendolo comunque sotto il controllo dell'ufficio di tutela cui andrà l'intero ammontare del contributo versato dal beneficiario.

La procedura proposta è resa il più snella possibile, nel rispetto comunque delle garanzie costituzionali di ciascuno. Il giudice tutelare dovrà svolgere una verifica accurata ogni qualvolta la richiesta di amministrazione di sostegno venga da terzi e nei confronti di persona con capacità psichiche diminuite; parimenti, quando a chiedere aiuto sia lo stesso beneficiario, il giudice dovrà, verificando che esista un'effettiva necessità, provvedere senz'altro, anche contro la volontà dei familiari.

Allo stesso modo i compiti del giudice saranno maggiori, soprattutto in relazione agli atti di straordinaria amministrazione, in tutti i casi di ridotta capacità di intendere e di volere; quando questa sussista gli spet-

terà semplicemente comporre eventuali vertenze tra il beneficiario e il suo amministratore, restando al primo il pieno potere decisionale.

Il progetto propone una soluzione che non è la mera creazione di una nuova figura giuridica, bensì è la base di una nuova concezione del sociale: una concezione che crede nell'assistenza ma non nell'assisten-

zialismo, riconosce a tutti il diritto di ricevere aiuto e, per poter fare questo, chiama a contribuire chi è in grado di farlo; un nuovo modo di sentire la società che guarda al contemperamento dei bisogni, offrendo un'assistenza che sia quanto più completa possibile e volgendo nel contempo lo sguardo, attraverso la creazione di nuove professionalità, anche al mondo del lavoro.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

FINALITÀ DELLA LEGGE E DEFINIZIONE DI AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO

Art. 1.

(Finalità)

1. Ogni persona non autosufficiente ha diritto di vivere con il massimo di autonomia fisica, psicologica, economica e giuridica possibile nella propria abitazione, nell'ambito della propria famiglia e nella comunità locale di abituale dimora, con le garanzie stabilite dalle leggi nazionali e regionali vigenti.

2. La presente legge abroga l'istituto dell'inabilitazione e ha lo scopo di limitare ai casi estremi il ricorso all'istituto dell'interdizione.

3. Al giudice tutelare fanno capo gli obblighi previsti dalla presente legge.

4. Ai fini del comma 2 sono apportate le seguenti modifiche al codice civile:

a) all'articolo 414 la parola «devono» è sostituita dalla parola «possono»;

b) l'articolo 415 è abrogato;

c) negli articoli 416 e successivi, la parola «inabilitazione» è sostituita con «amministrazione di sostegno».

Art. 2.

(Definizione di amministratore di sostegno)

1. L'amministratore di sostegno ha una funzione di supporto gestionale, sia economico che in relazione alle necessità di vita, nei confronti di coloro che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 3.

2. Può essere nominato amministratore di sostegno l'ufficio pubblico di tutela del luogo di residenza di cui all'articolo 4 oppure, qualora il giudice lo ritenga opportuno, un familiare o altra persona.

3. È compito dell'amministratore di sostegno occuparsi degli interessi e delle necessità del beneficiario, attraverso la gestione economica e la risposta ai suoi bisogni.

4. Per quanto possibile l'amministratore di sostegno concorda il suo operato, nei progetti e nelle modalità, con il beneficiario.

Art. 3.

(Beneficiari)

1. Possono usufruire dell'amministrazione di sostegno tutti coloro che non sono autosufficienti, in modo permanente o temporaneo, nell'espletamento delle funzioni proprie della vita quotidiana, tanto da rendere necessario un intervento assistenziale nella sfera individuale o in quella di relazione.

2. Sono altresì beneficiari dell'amministrazione di sostegno i minori emancipati e coloro, ai sensi della legislazione previgente, erano soggetti ad inabilitazione.

CAPO II

DISCIPLINA DELL'UFFICIO PUBBLICO DI TUTELA

Art. 4.

(Istituzione dell'ufficio pubblico di tutela)

1. Ogni regione, comprese le provincie autonome di Trento e di Bolzano, istituisce, presso ciascuna azienda sanitaria locale (ASL), l'ufficio pubblico di tutela. Esso è coordinato da un dirigente laureato in discipline umanistiche o economiche, avente conoscenza delle problematiche di gestione in

campo economico e sociale, coadiuvato da due operatori esperti nelle stesse materie.

2. L'ufficio è incaricato direttamente di tutele e amministrazioni di sostegno: per adempiere a esse si avvale di dipendenti o di collaboratori esterni, scelti tra liberi professionisti che abbiano dato la loro disponibilità a tali incarichi o tra coloro che già si occupano, nell'ambito dei servizi socio-sanitari o delle associazioni di volontariato, della persona interessata e si dichiarino disponibili ad assumere gli incarichi di cui al presente comma.

Art. 5.

(Compiti dell'ufficio)

1. È compito dell'ufficio svolgere attività di coordinamento e di controllo dei tutori e amministratori, siano essi dipendenti o collaboratori esterni. Qualora, per un qualsiasi motivo, il giudice tutelare ritenga di nominare altra persona, l'operato di quest'ultima sarà comunque sottoposto alla supervisione dell'ufficio e agli stessi obblighi degli altri operatori.

2. È altresì compito dell'ufficio fornire attività di consulenza alle persone in stato di difficoltà e a coloro che ne hanno cura.

3. Ciascun tutore o amministratore può avere in carico un massimo di dieci persone, preferibilmente residenti nella stessa zona o presso la stessa struttura.

4. È fatto obbligo a ciascun tutore o amministratore di recarsi presso la persona assistita almeno una volta alla settimana, al fine di rendersi conto delle sue necessità e concordare, quando possibile, gli impegni; ciascun operatore deve presentare all'ufficio:

a) una relazione annuale sulla gestione economica;

b) una relazione semestrale circa le condizioni di vita, personale e sociale, della persona.

5. Le relazioni di cui al comma 4 sono trasmesse in copia al giudice tutelare.

CAPO III

DISCIPLINA DELL'AMMINISTRATORE
DI SOSTEGNO

Art. 6.

*(Condizioni per la nomina
dell'amministratore di sostegno)*

1. Quando una persona per effetto di una grave malattia o menomazione o a causa dell'età avanzata, o per altri motivi, si trovi nell'impossibilità, anche temporanea, di provvedere alla cura dei propri interessi o di amministrare il proprio patrimonio, sempre che non sia intervenuta pronuncia di interdizione, il giudice tutelare del luogo dove la persona ha la dimora abituale può provvedere alla nomina dell'amministratore di sostegno.

2. Per tutti gli atti che non formano oggetto dell'amministrazione di sostegno la persona beneficiaria conserva la piena capacità di agire.

3. Qualora la causa dell'impossibilità ad attendere ai propri interessi comporti un indebolimento delle capacità psichiche (malattia mentale grave, demenza, *handicap* psichico, coma, o comunque un indebolimento delle capacità psichiche) l'attività dell'amministratore di sostegno è sottoposta al controllo periodico del giudice tutelare e la capacità d'agire del titolare è ridotta; qualora invece vi siano degli impedimenti esclusivamente di tipo fisico (*handicap* motori, malattie che richiedono lungodegenze o altri impedimenti di tipo fisico) la gestione è concordata tra l'amministratore e il beneficiario, fatta salva la possibilità per quest'ultimo di ricorrere al giudice in caso di disaccordo.

Art. 7.

(Nomina dell'amministratore di sostegno)

1. Il giudice tutelare provvede alla nomina dell'amministratore di sostegno con de-

creto motivato immediatamente efficace, su istanza dell'interessato o di uno dei soggetti indicati nell'articolo 417 del codice civile, ovvero del responsabile del servizio sanitario o sociale direttamente impegnato nella cura e nell'assistenza della persona interessata.

2. L'istanza può essere presentata altresì da chiunque venga a conoscenza della sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 3.

3. Il giudice tutelare può procedere anche d'ufficio.

4. La nomina dell'amministratore di sostegno può essere disposta a tempo determinato o indeterminato. Nel primo caso il giudice tutelare, sentita la persona beneficiaria e assunte le necessarie informazioni, può prorogare la durata dell'amministrazione di sostegno.

Art. 8.

(Procedimento)

1. L'istanza di nomina di cui all'articolo 7 deve indicare le generalità della persona beneficiaria, la sua dimora abituale, le ragioni per cui si richiede il decreto, il nominativo e il domicilio, se conosciuti, dell'istante, del coniuge, dei discendenti, degli ascendenti, dei fratelli e dei conviventi del beneficiario.

2. Qualora sia possibile l'istanza deve essere accompagnata da certificazione medica rilasciata da un medico dipendente del Servizio sanitario nazionale o del medico di famiglia, attestante la natura della malattia, della denominazione o del disagio e gli effetti ostativi o limitativi sulla capacità dell'interessato.

3. Il pubblico ministero può intervenire nel procedimento.

4. Il giudice tutelare, ove possibile, deve sentire direttamente la persona cui il procedimento si riferisce, recandosi eventualmente nel luogo ove essa si trova; tiene conto in ogni sua decisione, compatibilmente con

gli interessi della persona, dei bisogni e delle richieste di questa.

5. Il giudice tutelare assume le necessarie informazioni e interpella, ove possibile, le persone di cui al comma 1. Può altresì chiedere chiarimenti al medico che ha rilasciato la certificazione di cui al comma 2.

6. In caso di necessità, il giudice tutelare può nominare immediatamente l'ufficio di tutela anche in via provvisoria e assumere i provvedimenti urgenti che occorrono per la cura dell'interessato e per la conservazione del suo patrimonio.

7. Il giudice tutelare può integrare o modificare in qualsiasi momento, anche d'ufficio, le decisioni prese con il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno.

8. Il provvedimento di nomina è immediatamente efficace.

Art. 9.

(Istanza proposta dall'interessato)

1. Qualora l'istanza sia stata proposta dall'interessato essa deve contenere solo le generalità di quest'ultimo, il suo domicilio, le motivazioni della richiesta e avere in allegato, se esistente, la documentazione medica attestante lo stato di necessità.

2. Il giudice tutelare, sentito il richiedente ed effettuati gli accertamenti del caso, provvede immediatamente.

Art. 10.

(Impugnazione del provvedimento)

1. I provvedimenti di nomina e di modifica dei poteri dell'amministratore di sostegno sono reclamabili alla corte d'appello entro quindici giorni dalla loro comunicazione, su istanza dell'interessato o di uno dei soggetti indicati nell'articolo 417 del codice civile, ovvero del responsabile del servizio sanitario o sociale direttamente impegnato nella cura e nell'assistenza della persona interessata.

2. La corte d'appello decide in camera di consiglio.

3. Per quanto non disposto espressamente nella presente legge, si applicano le disposizioni relative ai procedimenti in camera di consiglio.

Art. 11.

(Poteri dell'amministrazione di sostegno)

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

2. Salvo che venga disposto diversamente, gli atti di straordinaria amministrazione che rientrano tra quelli indicati nel comma 1 non possono essere compiuti dall'amministratore di sostegno senza la specifica autorizzazione del giudice stesso. Qualora il beneficiario sia nel pieno possesso delle proprie facoltà mentali, tale autorizzazione è sostituita dal suo consenso. In entrambi i casi, in mancanza, tali atti possono essere annullati dal giudice tutelare su istanza del beneficiario, dei suoi eredi o degli aventi causa, o del pubblico ministero.

3. L'azione si prescrive in cinque anni del giorno in cui l'atto è stato compiuto.

Art. 12.

(Atti compiuti dalla persona beneficiaria)

1. Gli atti che formano oggetto dell'amministrazione di sostegno, qualora vengano compiuti dalla persona beneficiaria e in caso di ridotta capacità psichica della stessa, possono essere annullati dal giudice tutelare su istanza dell'amministratore di sostegno o del pubblico ministero.

2. L'azione si prescrive in cinque anni dal momento in cui l'atto è stato compiuto.

Art. 13.

(Pubblicità)

1. Il provvedimento di nomina dell'amministratore di sostegno deve essere immediatamente annotato a cura del cancelliere nel registro delle amministrazioni di sostegno e comunicato entro dieci giorni all'ufficiale di stato civile per le annotazioni in margine dell'atto di nascita.

2. Il registro delle amministrazioni di sostegno deve riportare:

a) le generalità e il domicilio della persona beneficiaria;

b) la data e gli estremi essenziali del provvedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno;

c) l'indicazione del nominativo della persona nominata dall'ufficio di tutela e, nel caso si tratti di collaboratore esterno o terzo indicato dal giudice tutelare, le generalità e il domicilio;

d) le eventuali modifiche al provvedimento;

e) la data di chiusura dell'amministrazione di sostegno.

Art. 14.

(Doveri dell'amministrazione di sostegno)

1. Nello svolgimento dei suoi compiti l'amministratore di sostegno deve sempre salvaguardare l'interesse del beneficiario. Ove possibile, e considerate anche le condizioni del beneficiario, deve tenere conto delle richieste e aspirazioni di quest'ultimo. Deve agire con la diligenza del buon padre di famiglia.

2. Su richiesta del giudice o del beneficiario, l'amministratore di sostegno è tenuto a informare tempestivamente il beneficiario circa gli atti compiuti nel corso della gestione. È comunque tenuto, quando le condizioni del beneficiario lo consentano, a consultarsi con lui prima del compimento

degli atti di gestione che comportino una qualche discrezionalità.

3. Nel caso di contrasto tra la volontà del beneficiario e quella dell'amministratore di sostegno, ovvero qualora sia stato o stia per essere compiuto da quest'ultimo un atto dannoso per il beneficiario, ovvero qualora l'amministratore di sostegno trascuri ingiustificatamente di perseguire l'interesse o di soddisfare i bisogni e le richieste del beneficiario, questi o i soggetti che possono proporre interrogazione possono ricorrere al giudice tutelare affinché vengano adottati gli opportuni provvedimenti.

4. Il giudice tutelare, se ritiene fondata l'istanza di cui al comma 3, indica quali siano gli atti da compiere. Nei casi più gravi si applica l'articolo 384 del codice civile.

CAPO IV

INDENNITÀ E SPESE

Art. 15.

(Indennità spettante all'amministrazione di sostegno e al tutore)

1. Il beneficiario dell'amministrazione di sostegno e la persona soggetta a tutela con un reddito superiore a quello fissato per l'esenzione totale dal pagamento delle prestazioni sanitarie deve versare all'ASL di competenza, a cura del proprio amministratore o tutore, un *ticket* compreso tra un minimo del 2 per cento e un massimo del 10 per cento del proprio reddito annuo, a seconda dell'ammontare di quest'ultimo; qualora la durata dell'amministrazione sia inferiore all'anno è versata una cifra pari ad un dodicesimo del *ticket* annuo per ogni mese di assistenza.

2. Qualora l'amministratore di sostegno sia un dipendente dell'ufficio pubblico di tutela o del servizio sociale o sanitario detta cifra è interamente destinata alla copertura

dei costi dell'ufficio stesso. Nel caso in cui l'amministratore sia un collaboratore esterno dell'ufficio gli sarà corrisposto, dietro presentazione di parcella, in importo non superiore al 60 per cento dei *ticket* versati dalle persone da lui seguite. Le amministrazioni di sostegno devono essere ripartite in modo equo tra gli operatori.

3. Qualora il giudice tutelare, per un qualsiasi motivo, decida di designare quale tutore o amministratore un familiare entro il quarto grado o un affine entro il secondo grado, all'amministratore o tutore non spetta alcun compenso. In tal caso il beneficiario deve ugualmente versare il *ticket* dovuto, per contribuire alle spese dell'ufficio pubblico di tutela a cui il familiare incaricato deve comunque far riferimento.

4. L'articolo 379 del codice civile è abrogato. Resta tuttavia la possibilità per il tutore o amministratore, nei casi di prestazione gratuita di cui al comma 3, di farsi coadiuvare nell'amministrazione dall'ufficio pubblico di tutela o da una o più persone stipendiate.

Art. 16.

(Gratuità degli atti e dei provvedimenti)

1. Tutti gli atti ed i provvedimenti relativi all'amministrazione di sostegno, comprese le autorizzazioni e l'inventario, sono esenti dall'imposta di bollo, di registro e da qualsiasi altro onere.

