



UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

Depositato in Data 10/10/2014

P. IL DIRIGENTE

SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

**RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE
"ISTITUZIONE E DISCIPLINA DELL' AMMINISTRAZIONE DI
SOSTEGNO"**

Ecc.mi Capitani Reggenti,

On.li Consiglieri,

il progetto di legge sulla istituzione e disciplina dell'amministrazione di sostegno introduce nell'Ordinamento della Repubblica di San Marino un istituto nuovo, che già in altri Paesi, seppure con discipline parzialmente diverse, ha trovato ampia diffusione ed un proficuo utilizzo.

L'istituzione dell'amministrazione di sostegno consente alle persone portatrici di una menomazione fisica e/o psichica di avvalersi della rappresentanza e dell'assistenza di un soggetto nominato dal Giudice per l'espletamento di specifiche attività ed il compimento di determinati atti che le stesse non sono in grado di porre in essere autonomamente.

L'amministrazione di sostegno non si applica soltanto nei confronti di persone che possono essere definite abitualmente inferme di mente ma anche nei confronti di persone soltanto deboli nel corpo o nella mente, per esempio in ragione dell'età o di una malattia, le quali per effetto di tale stato non sono nella condizione, anche in via temporanea, di curare da sole i propri interessi giuridici, economici, ed in genere, personali.

Tale strumento ha l'indubbio vantaggio di comportare la minore limitazione possibile della capacità di agire del soggetto beneficiario il quale, mediante l'impiego dell'istituto in esame, non si vede costretto a subire le ben più penetranti e rigide compressioni della propria capacità di agire derivanti dalla inabilitazione, ed, in grado ancora più elevato, le limitazioni che comportano l'incapacità assoluta di compiere qualsiasi atto giuridico per effetto dell'interdizione.

L'amministrazione di sostegno si contraddistingue per la proporzionalità e la flessibilità delle misure di protezione adottabili che permettono al Giudice di plasmarne il contenuto in considerazione delle effettive necessità della persona beneficiaria



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

comprimendone i diritti e i poteri nella misura minima necessaria ad assicurare un'adeguata protezione: infatti, in ragione della specifica disabilità, il beneficiario del provvedimento può essere totalmente sostituito dall'amministratore nel compimento di determinati atti, può essere assistito dal medesimo nel compimento di altri, mentre conserva la piena capacità di agire per tutti gli atti in relazione ai quali non sono state previste limitazioni da parte del Giudice. L'istituto dell'amministrazione di sostegno si configura, quindi, come uno strumento efficace e con ampie possibilità di applicazione nei confronti di persone che fino ad oggi venivano inabilite od interdette; in particolare l'introduzione di tale nuova forma giuridica di supporto ed ausilio a soggetti con deficit psicofisici od affetti da altre patologie consente di configurare i tradizionali istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione quali strumenti residuali da applicarsi nei casi in cui l'amministrazione di sostegno non sia sufficientemente idonea a tutelare il soggetto interessato.

Invero i presupposti necessari ai fini della dichiarazione di interdizione differiscono da quelli sopra enunciati essendo rinvenibili in una situazione tendenzialmente generale e permanente di incapacità che mal si concilia con lo strumento alternativo oggetto del presente progetto di legge. L'interdizione è dichiarata quando la menomazione è talmente grave e generalizzata da rendere necessaria la nomina di un soggetto, il tutore, che sostituisca l'interdetto nell'assunzione di tutte le decisioni con valenza giuridica; l'amministrazione di sostegno, invece, è utilizzabile quando l'infermità non determina la compressione totale di tutte le facoltà giuridiche consentendo a chi ne è beneficiario di mantenere uno spazio più o meno ristretto di libertà di agire, ovvero quando lo stato di grave menomazione che giustificerebbe la tutela o la curatela sia contingente e transitorio.

In ragione di quanto esposto, potrebbe ad esempio beneficiare dell'amministratore di sostegno anche la persona che, a seguito di un incidente, abbia riportato lesioni cerebrali così gravi da comportare il coma ma in relazione alle quali non si esclude la possibilità di guarigione. In questo caso il Giudice potrà modulare l'ampiezza dei poteri dell'amministratore in corrispondenza della gravità dello stato di incapacità dell'interessato con un contenuto eventualmente identico a quello previsto nel caso di



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

interdizione e con poteri che vanno via via riducendosi in rapporto al miglioramento delle condizioni di salute della persona interessata.

Con lo scopo di dare effettiva attuazione al principio appena esposto l'articolo 7 comma 2 prevede che il Giudice, *"nel provvedimento con il quale nomina l'amministratore di sostegno, o successivamente [possa] disporre che determinati effetti, limitazioni o decadenze, previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato, si estendano al beneficiario dell'amministrazione di sostegno, avuto riguardo all'interesse del medesimo [...]"*.

E' cosa nota che lo stato di interdizione o di inabilitazione possano essere revocati. Con l'entrata in vigore del progetto di legge tali provvedimenti potranno essere revocati anche in favore dell'amministrazione di sostegno ogni qualvolta si dimostri il miglioramento delle condizioni del soggetto interdetto o inabilitato o comunque si dimostri che l'amministrazione di sostegno costituisca lo strumento più idoneo a tutelare i suoi interessi. Inoltre, al ricorrere dell'ultima ipotesi esposta, il progetto di legge prevede la possibilità di avviare il procedimento per la istituzione dell'amministrazione di sostegno anche in pendenza del giudizio di interdizione o di inabilitazione.

Per le potenzialità che presenta, l'istituto in esame è applicabile a persone che si trovano a vivere in condizioni di disagio derivanti da problemi di alcolismo, tossicodipendenza, dipendenza dal gioco d'azzardo, salute precaria, disturbi della personalità, sofferenze psichiche, fragilità psicologica, stato di abbandono e degrado, e perfino derivanti dalla semplice incapacità di spendere in maniera adeguata le proprie risorse. Le ipotesi esposte necessitano di alcune considerazioni. *In primis* occorre precisare che l'età avanzata, di per sé considerata, non è un elemento determinante per la nomina di un amministratore di sostegno, ma può comportare una menomazione fisica o psichica che incide sulla autonomia della persona anziana rendendola facilmente raggiungibile o comunque non più in grado di provvedere a se stessa (rendendola incapace di ritirare la pensione, comprare il necessario per mangiare, pulire casa, lavarsi...), cosa che per esempio accade anche con il progredire delle malattie legate alla terza età, come l'Alzheimer. Tra le fattispecie in relazioni alle quali potrebbe trovare applicazione l'istituto ci sono le persone che vivono ai margini della società, come i senza tetto, che con il sostegno adeguato di un amministratore di sostegno potrebbero essere pienamente



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

reintegrate nella società. Per quanto riguarda i soggetti dipendenti dal gioco d'azzardo e, più in generale, i prodighi, per i quali sino ad oggi lo strumento utilizzato era l'inabilitazione, l'istituto *de quo* consentirebbe loro di beneficiare di misure di sostegno *ad hoc* incentrate sulla tutela e sulla gestione del patrimonio, mentre i tossicodipendenti e gli alcolodipendenti potrebbero beneficiare di un sostegno calibrato sulle loro specifiche fragilità e debolezze durante il percorso riabilitativo e di recupero. In altri casi ancora, per le persone con disabilità intellettiva sin dalla nascita (ad esempio persone con ritardo mentale o affette da sindrome di Down) l'apporto di un amministratore di sostegno è necessario fin dal compimento della maggiore età e può diventare una risorsa determinante per stimolare le famiglie a pianificare un progetto di vita che permetta al soggetto interessato di sentirsi pienamente realizzato. In sintesi, introducendo nell'ordinamento tale misura, ci si propone di restituire a tutte le persone con disabilità quella dignità che spesso gli istituti tradizionali dell'interdizione e dell'inabilitazione non sono state in grado di assicurare in maniera pienamente adeguata.

L'incarico di amministratore di sostegno viene preferibilmente affidato ad una persona facente parte della sfera degli affetti del beneficiario con preferenza per i familiari più stretti proprio a garanzia della massima cura che la persona scelta dovrebbe approfondire nell'esecuzione dell'incarico. In tal senso l'articolo 8 del progetto di legge prevede espressamente che la scelta debba essere svolta *"avuto esclusivamente riguardo alla cura e agli interessi del beneficiario"* e che nella scelta di tale figura *"il Commissario della Legge preferisce, ove possibile, il coniuge non separato legalmente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella, il parente entro il quarto grado"*. Il progetto di legge prevede inoltre la possibilità per lo stesso interessato di indicare al Giudice – in capo al quale comunque permane il potere di nomina – un amministratore individuato dal medesimo interessato in vista di una sua eventuale futura incapacità mediante la redazione di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata. In tal caso l'intervento del Giudice è finalizzato a valutare l'idoneità della persona scelta dall'interessato a ricoprire l'ufficio di amministratore e l'idoneità delle mansioni che si vorrebbe gli fossero affidate. Oltre che dallo stesso interessato, la richiesta di nomina dell'amministratore di sostegno può provenire dai parenti interessati alla cura di un proprio caro (si tratta di quelli indicati all'articolo 2 comma 1), dai *"Servizi Sociali, [dal]le Forze dell'Ordine e [da] tutti gli esercenti una professione sanitaria [...] che per loro*



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

ufficio o professione vengano a conoscenza di fatti tali da rendere opportuna la nomina di un amministratore di sostegno" (articolo 2 comma 3) e, nel caso di persona interdetta o inabilitata, rispettivamente anche dal tutore o dal curatore di concerto con la persona assistita. Anche il Procuratore del Fisco, su segnalazione dei soggetti indicati all'articolo 2 comma 3 del progetto, è legittimato a promuovere la procedura in quanto parte pubblica che interviene nei procedimenti riguardanti la capacità delle persone.

Il deposito dell'istanza disciplinata all'articolo 3 origina un procedimento non contenzioso finalizzato unicamente a valutare l'esistenza dei presupposti per l'istituzione dell'amministrazione di sostegno e a nominare quale amministratore il soggetto ritenuto più idoneo a tutelare gli interessi del beneficiario, avuto riguardo alle indicazioni fornite dalla parte istante nell'atto introduttivo del procedimento.

Il procedimento si configura come volontaria giurisdizione ispirato ai criteri di:

- flexibilità. Il Giudice in ogni momento *"può modificare o integrare [...] le decisioni assunte con il decreto di nomina"* (articolo 4 comma 9), può revocare l'amministrazione di sostegno, d'ufficio o su istanza di parte, quando questa si sia rivelata inadatta a realizzare la piena tutela del beneficiario o quando siano venuti meno i presupposti che ne avevano comportato l'adozione (articolo 17);
- speditezza. La decisione sulla nomina dell'amministratore viene assunta entro novanta giorni successivi dall'avvio del procedimento a dispetto della complessità, durata e rigidità degli schemi procedurali previsti per giungere alla dichiarazione di interdizione o inabilitazione. Al fine di rendere immediata la tutela del beneficiario è previsto che il Giudice, sin dalla fase embrionale della procedura ed in caso di necessità, possa *"adottare i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata e per la conservazione e l'amministrazione del patrimonio, nominando un amministratore di sostegno provvisorio con l'indicazione degli atti che è autorizzato a compiere"* (articolo 4 comma 7);
- bassa onerosità. Il procedimento relativo all'amministrazione di sostegno è soggetto al pagamento dell'imposte previste per i procedimenti di volontaria giurisdizione dalla vigente normativa (articolo 21);
- rispetto del principio del contraddittorio. La procedura è articolata in modo tale che sia consentito sia alla persona che ha dato avvio al procedimento sia a quella cui il



SECRETARIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

procedimento si riferisce di contraddire mediante la richiesta di assunzione di mezzi istruttori nonché ai soggetti di cui all'articolo 2 di essere sentiti dal Giudice.

Risponde a logiche di speditezza ed economicità la previsione disciplinata dall'articolo 5, secondo cui, qualora il procedimento per la nomina dell'amministratore di sostegno sia promosso in favore di soggetti interdetti o inabilitati, l'istanza di nomina debba essere presentata congiuntamente alla richiesta di revoca dell'interdizione o dell'inabilitazione e decisa dal medesimo Giudice; alle stesse logiche risponde la norma di cui all'articolo 6 che prevede come, qualora il procedimento sia promosso in favore di soggetti nei confronti dei quali sia pendente il giudizio di interdizione o di inabilitazione, il Giudice competente a decidere su queste ultime si pronunci anche in ordine alla richiesta di nomina dell'amministratore di sostegno.

Disposta la nomina con decreto motivato immediatamente esecutivo, l'amministratore di sostegno è tenuto a prestare giuramento innanzi al Giudice e, nel caso in cui il decreto lo preveda espressamente, è tenuto a procedere all'inventario dei beni appartenenti al beneficiario. Il progetto di legge, all'articolo 10, disciplina le ipotesi in cui l'amministratore di sostegno nominato può chiedere di essere dispensato dall'ufficio prima della prestazione del giuramento, salvo che la causa di dispensa sia sopravvenuta; mentre l'articolo 11 disciplina le ipotesi di incapacità a ricoprire l'ufficio che comportano anche la cessazione dallo stesso nel caso in cui l'amministratore di sostegno incorra in una delle ipotesi previste in pendenza dello svolgimento dell'incarico.

Al di là delle ipotesi di dispensa espressamente previste, l'amministratore di sostegno può richiedere di essere esonerato dall'ufficio, *"qualora l'esercizio di esso sia [...] particolarmente gravoso o sussistano altri gravi motivi e vi sia altra persona atta a sostituirlo"*, previa presentazione di apposita istanza al Giudice (articolo 16 commi 1 e 2); si tratta di cause, anche sopraggiunte, che devono essere valutate in concreto dal Giudice. L'articolo 16 disciplina anche i casi di rimozione dall'incarico con conseguente sostituzione dell'amministratore interessato: la cessazione dall'ufficio è disposta ogniqualvolta il Giudice accerti che l'amministratore abbia posto in essere condotte in netto contrasto con il corretto svolgimento dell'incarico - per abuso di potere, comportamento negligente o inetto nell'adempimento dello stesso - o comunque abbia



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

posto in essere condotte che, anche se estranee ad esso, lo rendano immeritevole dell'ufficio.

Per quanto concerne i doveri a cui l'amministratore di sostegno è tenuto, il progetto di legge prevede che questi debba svolgere i suoi compiti tenendo conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario sotto la supervisione del Giudice il quale *"può convocare l'amministratore di sostegno allo scopo di chiedere informazioni, chiarimenti e notizie sulla gestione del suo ufficio, e di dare istruzioni inerenti agli interessi morali e patrimoniali del beneficiario"* (articolo 15 comma 3). Il ruolo del Giudice non è limitato all'esercizio di una funzione di controllo, ma altresì a dirimere eventuali contrasti che potrebbero insorgere fra amministratore e beneficiario su segnalazione di quest'ultimo o dei soggetti indicati all'articolo 2.

L'amministratore di sostegno è tenuto a rendere conto della sua gestione al Giudice nei termini e nei modi previsti nel decreto di nomina ed è tenuto a presentare la rendicontazione finale del suo operato entro il termine di sessanta giorni dalla cessazione dall'ufficio (articolo 15 comma 5).

Inoltre si ritiene opportuno segnalare che, ai fini della tutela dei terzi, in relazione agli atti costitutivi, modificativi ed estintivi dello stato di soggezione al regime di amministrazione di sostegno siano state previste le medesime forme di pubblicità osservate per l'inabilitazione e per l'interdizione: in tal senso, i decreti di apertura, di modifica e di chiusura del suddetto regime sono pubblicati negli albi tenuti a norma dell'articolo 20 comma 1, ed è stato altresì previsto che nel certificato relativo alla capacità civile rilasciato dal servizio del Casellario Giudiziario venga data evidenza della specifica indicazione dell'ampiezza dei poteri conferiti all'amministratore.

In ragione della flessibilità e della speditezza che caratterizzano il procedimento esposto, il Magistrato Dirigente, nell'ambito delle relazioni annuali sullo stato della giustizia sammarinese, ha più volte segnalato la necessità di introdurre nell'ordinamento l'istituto in esame, ritenendolo uno strumento giuridico appropriato, per caratteristiche sostanziali e procedurali, a tutelare le persone affette da una menomazione fisica e/o psichica bisognose di assistenza. Questo progetto di legge rappresenta, pertanto, anche una risposta alle sollecitazioni avanzate annualmente dalla magistratura in materia.



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

In conclusione, emerge con chiarezza come il progetto di legge costituisca uno strumento di riforma importante, rilevatore della profonda trasformazione culturale in atto nell'approccio della malattia attraverso l'introduzione di una forma di tutela improntata al rispetto delle specificità, della sfera volitiva e delle aspirazioni della persona interessata, una forma di tutela che permette di dare piena attuazione al principio di pari dignità sociale che è compito della Repubblica assicurare, sancito all'articolo 4 della *"Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese"*.

Pertanto, per il contenuto e per la finalità che il progetto di legge allegato si prefigge, si confida nel suo favorevole accoglimento da parte del Consiglio Grande e Generale.

SEGRETARIO DI STATO
PER GLI AFFARI INTERNI E LA GIUSTIZIA

Gian Carlo Venturini