



# Essere Amministratore di sostegno

*in collaborazione con*



ASL Mantova

QUADERNO N° 10

---

Materiali dell'Osservatorio Sociale  
Provincia di Mantova

---

# **ESSERE**

## **Amministratore di sostegno**



È il progetto sul tema dell'amministrazione di sostegno che si sta realizzando nel territorio mantovano, di cui è capofila ANFFAS Mantova Onlus, sostenuta da undici Associazioni, con partner la Provincia di Mantova, l'ASL di Mantova e il Centro Servizi per il Volontariato Mantovano.

*Mantova, un territorio che accoglie*

PROVINCIA DI MANTOVA

Settore Turistico e Culturale, Servizi alla Persona e alla Comunità  
Politiche Sociali e del Lavoro, Sport e Tempo Libero

Dirigente: Gianni Petterlini

*Collana a cura del*

SERVIZIO POLITICHE SOCIALI

QUADERNO N° 10, *cura editoriale di*

Serena Zoboli, Marisa Sissa, Paolo Poletini

# Indice

- 5 **Presentazione** *di Fausto Banzi*  
7 **Presentazione** *di Germana Tommasini*  
9 **Prefazione** *di Marisa Sissa e Serena Zoboli*

## PARTE PRIMA

- 13 **1. Soggetti Forti e Soggetti Deboli**  
*di Paolo Cendon*  
23 **2. L'Amministratore di sostegno e il "diritto vivente"**  
*di Matteo Magri*  
31 **3. Il servizio per la protezione giuridica delle persone fragili**  
*di Daniela Polo*  
47 **4. Un progetto per sviluppare le competenze del Terzo Settore**  
*di Daniela Polo*

## PARTE SECONDA

- 57 **1. L'Ufficio di Protezione Giuridica dell'ASL di Mantova: due anni di attività**  
*di Serena Zoboli*  
65 **2. Progetto ADS: a sostegno di un'opportunità**  
*di Lorenzo Tornaghi*

## PARTE TERZA

- 71 **1. Il progetto personalizzato nell'Istituto dell'amministrazione di sostegno**  
*di Donatella Terzi*  
79 **2. Il progetto di vita sul beneficiario**  
*di Roberta Redolfi*  
89 **3. L'Amministratore di sostegno: una tutela con il cuore**  
*di Mauro Tosatti*

# Presentazione

La collana "Osservatorio Sociale" della Provincia di Mantova si arricchisce di una nuova pubblicazione che tratta dell'Amministratore di sostegno. È da parecchi anni che cerchiamo di studiare questo argomento con massima attenzione, per l'importanza che riveste questa figura di supporto alle persone fragili, che possono essere aiutate nell'espletamento di funzioni che non riescono ad effettuare autonomamente, anche se in via provvisoria. Da quando è stata istituita questa figura giuridica, nel 2004, abbiamo proposto, in accordo con vari partners, percorsi informativi e formativi per l'affermarsi di questa nuova possibilità di supporto alle fragilità. Abbiamo coinvolto centinaia di persone tra operatori dei servizi, privati e pubblici, professionisti e volontari in moduli formativi, che ancora proseguono, finalizzati a supportare le istituzioni pubbliche non sempre in grado di sostenere adeguatamente le persone fragili. Grazie all'ASL e al suo Ufficio di Protezione Giuridica è possibile avere delucidazioni sulla materia e per chi fosse interessato, e solo in seguito ad una adeguata preparazione, è possibile essere inseriti in un elenco di Amministratori di sostegno, con l'avvertenza che sarà il Giudice Tutelare a dare un eventuale incarico, dopo aver valutato il caso.

Questo testo è il risultato di convegni e percorsi formativi dell'ultimo anno, nel quale abbiamo voluto pubblicare alcuni interventi significativi per divulgare, approfondire e poter far comprendere meglio ai lettori che cosa sia l'amministrazione di sostegno.

Il lavoro sin qui svolto grazie anche alla partnership e al supporto di Fondazioni bancarie, Regione Lombardia, ASL, CSVM, ANFAAS e altre Associazioni ha prodotto molta conoscenza e partecipazione. Continueremo sulla strada delle buone relazioni e delle buone prassi per favorire l'applicazione della legge, che ha riconosciuto dignità alle persone fragili, che vanno sostenute e non sostituite, lasciando alla loro volontà le linee d'indirizzo per l'amministrazione di sostegno.

**FAUSTO BANZI**

*Assessore alle Politiche Sociali e Sanitarie  
Provincia di Mantova*

# Presentazione

La Legge n. 6/2004, inserendo pochi ma importantissimi articoli nel Libro I, titolo XII del Codice Civile, ha introdotto nel panorama giuridico e sociale italiano, l'istituto dell'amministrazione di sostegno, che considera un diverso stato di inidoneità a provvedere ai propri interessi rispetto all'interdizione e all'inabilitazione. Il soggetto tutelato (cd. beneficiario o amministrato) è una persona non necessariamente "incapace" ma che, per le condizioni di salute, per le particolari fragilità o per qualunque altra causa, si trova nell'impossibilità, anche parziale o soltanto temporanea, di provvedere ai propri interessi. In accoglimento dei principi della Legge e con l'intento di valorizzare e concretizzare la lettera della norma, Regione Lombardia, con L.R. 12 marzo 2008 n. 3 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio sanitario", ha demandato alle Aziende Sanitarie Locali il compito di costituire gli Uffici di Protezione Giuridica.

L'ASL della Provincia di Mantova, con Delibera n. 398 del 28 Agosto 2008, ha ottemperato a tale compito istituendo il proprio Ufficio di Protezione Giuridica. Esso affianca tutte le istituzioni pubbliche e private che già si occupano di questi temi. Tra gli obiettivi che persegue, quelli di promuovere il benessere e l'inclusione sociale della persona, della famiglia e della comunità e, ispirandosi ai principi del rispetto della persona e della valorizzazione della famiglia, quelli di favorire e accelerare i procedimenti per il riconoscimento degli strumenti di tutela delle persone incapaci e dell'amministrazione di sostegno. Nondimeno, l'Ufficio si è da subito posto come catalizzatore dei bisogni e delle criticità portate dal territorio, svolgendo anche e soprattutto funzioni di informazione e formazione sulle tematiche correlate alla protezione giuridica dei soggetti fragili. L'organizzazione e lo svolgimento del Convegno tenutosi il 22 gennaio 2011, di cui questo testo raccoglie gli atti, si colloca precisamente in quest'ottica di promozione dell'istituto e sensibilizzazione delle persone che ad esso possono dare concreta attuazione.

**GERMANA TOMMASINI**

*Direttore Sociale, ASL di Mantova*

# Prefazione

*Marisa Sissa e Serena Zoboli\**

Le pagine che seguono raccolgono nella Parte Prima le relazioni e le riflessioni emerse durante il Convegno tenutosi a Mantova il 22 gennaio 2011 sul tema “L’amministrazione di sostegno. Un progetto ... un’opportunità ... una scelta” e nella Parte Seconda i contenuti e gli approfondimenti emersi nel Corso di formazione rivolto a volontari aspiranti Amministratori di sostegno dal titolo “Essere Amministratori di sostegno. Dalla nomina ... al rendiconto” che si è svolto a Mantova nei giorni 6 e 13 novembre 2010. Come intermezzo, abbiamo pensato di inserire una Parte Seconda che illustra l’attività dell’Ufficio di Protezione Giuridica dell’ASL a più di due anni dalla sua istituzione nonché l’attività del “Progetto ADS. A sostegno di un’opportunità” che si sta realizzando nel nostro territorio. Il progetto, di respiro regionale, nel mantovano ha capofila Anffas Mantova ONLUS e come partner la Provincia, l’ASL e il CSVM; questi soggetti hanno provveduto a stipulare qualche mese fa un protocollo di intesa che, tra le varie azioni, prevede quelle di informazione/formazione, in particolare rivolte al Terzo Settore ma anche ad operatori sociali e sanitari, responsabili di servizi e avvocati, relativamente alla legge n. 6/2004. E, infatti, in tale ambito è stato organizzato il Convegno del gennaio scorso e si stanno ora programmando alcuni corsi. Questo decimo Quaderno “Essere Amministratore do sostegno” della collana “Materiali dell’Osservatorio Sociale” appare il naturale sviluppo del Quaderno n. 6 “Diventare Amministratore di Sostegno”, considerando che si assume l’onere di approfondire temi già trattati in materia di amministrazione di sostegno, con alcuni valori aggiunti quali la prestigiosa voce del Prof. Cendon, le esperienze sul campo di colleghi che si occupano dell’argomento e la maturazione delle prospettive mantovane in tema di protezione giuridica.

---

\* Marisa Sissa è Assistente Sociale, Referente per la formazione, Provincia di Mantova e Serena Zoboli è Assistente Sociale, Responsabile dell’Ufficio di Protezione Giuridica, ASL di Mantova

## **PARTE PRIMA**

# 1. Soggetti Forti e Soggetti Deboli

Paolo Cendon \*

SOMMARIO: 1. Diritto e fragilità - 2. Figure di debolezza - 3. Cosa più di tutto - 4. Malati terminali - 5. Mistero, porte chiuse - 6. Contraddizioni del sistema - 7. Complicità in sala - 8. Incrostazioni normative - 9. Preghiere esaudite - 10. Doveri nel territorio - 11. Equilibri difficili - 12. Ascoltare soprattutto - 13. No ai privilegi - 14. Intraprendenza - 15. Diritto dal basso - 16. Fonti orali - 17. Mezzo secolo di storia - 18. Apporti nel tempo - 19. Giochi di formanti - 20. Primavera 1974 - 21. Un cavallo di legno - 22. Spinte unitarie - 23. Parole d'ordine - 24. Influssi - 25. Piano sequenza

## 1. Diritto e fragilità

Chi sono i soggetti deboli, cosa vuol dire essere "forti"? Cosa conta di più al mondo, che cosa ognuno augura a se stesso? I guai peggiori, invece, quelli da fronteggiare più risolutamente?

Il giurista - lo studioso di diritto civile in particolare - avrà qualcosa da dire sul punto? È competente in materia di sfortuna o di disagio, di felicità/infelicità umana, appare in grado di fornire contributi significativi al riguardo, quantomeno sul versante disciplinare?

## 2. Figure di debolezza

Pochi altri argomenti - bisogna dire - appaiono altrettanto complessi.

E ciò anzitutto per la disomogeneità che contraddistingue la galassia dei c.d. "deboli". *Deficit* di tipo grave o leggero, innati o sopravvenuti: fragilità nascoste o evidenti, vec-

---

\* Professore ordinario di Diritto presso l'Università degli Studi di Trieste

chie e nuove, nobili e meno nobili. Svantaggi legati alla libertà, all'età, alle condizioni di salute, alla vista, alla memoria. Oppure alla statura, alla cultura, all'appartenenza etnica, al peso, all'identità razziale, religiosa, sessuale.

*Handicap* in crescita o in diminuzione, statistiche alla mano. Disfunzioni delle quali si continua ad avere la percezione, stando con l'interessato, o di cui invece nemmeno ci si accorge, dopo un po' che si è insieme. Impedimenti all'origine di eventuali condanne risarcitorie, per gli obbligati, fonte magari di una pensione d'invalidità, di un assegno di accompagnamento (che fortuna!).

*Disagi* costanti o intermittenti, diurni o notturni, perenni o di stagione, progressivi o cronicizzati. Scontati, capricciosi, imprevedibili, silenziosi, incombenti, compiaciuti, teatrali. Portatori di aggressività o di mitezza nella vittima. Debolezze di tipo fisico, psichico, sensoriale, oppure anagrafico, istituzionale, economico.

*Menomazioni* brutte e belle, poetiche e prosaiche. Adatte al cinema, alla pittura, alla musica, alla letteratura (poemi, romanzi, madrigali, sonetti, libri gialli). Romantiche, inodori, decorose, ridicole, avilenti, genetiche, tristi, occulte, vere, false.

### **3. Cosa più di tutto**

Gli interrogativi per il giurista in particolare.

La labilità di ogni collante "debolologico", anzitutto: qualcosa che davvero non ritroveremmo (pensando a obesi, down, fumatori, spastici, prostitute, giganti, oligofrenici, zingari) entro il comparto dei forti?

Somiglianze abbastanza nette, inconfondibili - tanto da giustificare per il diritto la prospettiva di uno statuto d'insieme?

I rimedi cui far capo, prima o dopo il verificarsi del torto, contro le illecite omissioni (di un debitore, dei familiari, della scuola, del datore di lavoro): risposte sufficientemente uniformi, sotto il profilo tecnico, vie d'uscita ricorrenti o generalizzabili, realmente piene di contenuto?

### **4. Malati terminali**

L'ordine del giorno per un malato terminale, il suo destino per le settimane a seguire. Qualcosa da tracciare in obbedienza a questo o a quel dettame superiore - preso alla lettera, senza mai discutere?

O non piuttosto un montaggio calibrato, progressivo, al servizio interamente di chi soffre: il risultato di quanto venga suggerendo, man mano, l'opportunità di scongiurare degni, annichilimenti senza ritorno? Soprattutto l'attenzione prestata alla qualità dell'esistenza, comunque la necessità di risparmiare dolori, caparbietà inutili, fosse pur somministrando morfina e oppiacei, e così avvicinando un po' la fine, nel riguardo (fin dove possibile) per la volontà dell'interessato?

## 5. Mistero, porte chiuse

L'oscurità e misteriosità di tante vite in bilico, d'altro canto; i sudori e le frustrazioni del magistrato, in visita domiciliare, dopo nove rampe di scale, con la macchina in sosta vietata. Bottiglie vuote sul pianerottolo, fili elettrici pendenti, mattonelle sconnesse sotto i piedi, bollette mai pagate, i soldi dentro il materasso, forse.

Far ritrovare il gusto delle cose, a chi sembra averlo perso, come riuscirci?

La porta bloccata ostinatamente, dall'interno rumori soffocati, di chi non vuol farsi sentire; odore di chiuso, di gatti, di fumo, di cavolo, di immondizia.

Riottosità, grugniti, diffidenze, fastidio, testardaggini. Chiamare i pompieri, il parroco, cercare un fabbro, entrare dal terrazzino? La cassetta postale intasata, il tetto che perde, i vicini di casa ostili o disinformati, i contatori manomessi, la ringhiera arrugginita, i negozianti vaghi o all'oscuro di tutto.

## 6. Contraddizioni del sistema

L'ordinamento amico e nemico al tempo stesso; gli istituti giuridici sulla carta oppure colti nella *law in action*.

Da un lato l'affacciarsi di prerogative sempre nuove: diritto all'assistenza, all'insegnamento scolastico, al sostegno, al carrello elevatore, a non sapere, alla serenità familiare, alla realizzazione personale. Dall'altro il problema dell'effettività, le sconfessioni e disarmonie applicative; il confine tra violazioni che consentiranno, oppure no, al titolare di azionare una tutela specifica - sul terreno reale, recuperatorio, inibitorio, o almeno su quello risarcitorio.

Per un verso il rigoglio istituzionale, il proliferare di vessilli e declamazioni: nelle convenzioni internazionali, nella legislazione nazionale e regionale, nei proclami delle singole categorie e associazioni. Per l'altro il *welfare* in affanno, gli impegni pubblici rinviati o disattesi: quando emerga (poniamo) dell'assistenza domiciliare che verrà sospesa, dal mese prossimo, del *day hospital* che sta per chiudere, salvo miracoli; degli sportelli che non apriranno subito, del consultorio che accorcerà gli orari, del corso di formazione non più finanziabile.

## 7. Complicità in sala

Di qua il mondo che sorride all'interprete; la ricerca del giusto - e del possibile - come realtà fatta anche di complicità, di alleanze improvvisate (sorpresa positiva).

Si è meno soli di quanto non si credesse: neo-faville che si accendono in sala, di continuo, scommesse adolescenziali mai sopite, in chi ascolta, che inaspettatamente rifioriscono.

Un ponte gettato sui segreti, verso i primi giuramenti di tanti. Far sì che ognuno fac-

cia la “sua” conferenza, silenziosa, prestargli niente più che la voce e le parole: chi sta relazionando e a chi effettivamente?

## **8. Incrostazioni normative**

Il passato che resiste però, diagonalmente, la forza e il buio dell'*ancien régime*. Le incrostazioni normative a senso unico (scoperta negativa).

La facilità per nostalgici e inflessibili di trovare appigli a iosa, stendendo appena la mano all'indietro, sovrappensiero.

La difficoltà invece - volendo puntare sui motivi della quotidianità, del minor male per chi sta poco bene - di rovesciare il senso di quelle evidenze: raccordando il timore per i riflessi mortificanti che un decreto severo/autoritario minaccerebbe (questo il bandolo), con l'attenzione protesa al “grande cielo” dei principi (presi sul serio, una volta tanto).

## **9. Preghiere esaudite**

Bene, da un canto, l'ampliarsi della tastiera per l'interprete, il recupero di tante linfe autobiografiche. Basta lavori di semplice destrezza, non soltanto maestria argomentativa. Le incursioni nell'universo altrui, a maggior ragione in quello degli svantaggiati, come strada per ritrovare le proprie radici.

Le musicalità dismesse per la cattedra, gli esercizi corsari. Stanze diverse eppure attuali: le radiose scoperte dei tempi andati, qualche ambizione (o tentazione) sospesa, presente come non mai nel pensiero.

Prove amatoriali da ricomporre, fuochi già attraversati, con profitto magari, voci che tornano in circolo da sole.

## **10. Doveri nel territorio**

Anche il resto però: variazioni nell'agenda di lavoro, cimenti insoliti da affrontare, lungo il territorio specialmente.

I limiti dell'accademia come tale: non più un rosario di meditazioni esclusive; accantonate le tori d'avorio. Ricerche ai bordi dei padiglioni, nei verbali, sui graffiti, inchieste presso la corte dei miracoli - qualcuna allegra qualcuna più noiosa; tavoli interistituzionali, monitoraggi intorno alle nuove leggi regionali, progetti con gli assessori alle politiche sociali, stesure di guide per gli utenti.

Ogni settimana impegnata già in partenza, fuori casa soprattutto: un po' a guardare, cercando di capire, un po' a parlare agli altri di diritto.

Al lunedì gli incontri coi familiari e le vertenze nelle case di riposo, al martedì le audi-

zioni in consiglio e i regolamenti per i servizi (subito dopo la lezione in università), al mercoledì i corsi di formazione, tutto il giorno. Al giovedì i turni al *call center*, al venerdì mattina al Sert e il pomeriggio al centro di salute mentale, al sabato le consulenze all'*hospice* e la tavola rotonda di quartiere.

## 11. Equilibri difficili

Le nuove frontiere per la "debologia", i non facili equilibri da trovare.

Autodeterminazione, sovranità dell'interessato? A patto di non scordare la parte bassa del ventaglio.

La complessità ad es. delle direttive - da non rimettere pressoché mai alla famiglia, almeno sotto un certo numero di settimane - quanto a un neonato prematuro. Oppure l'arco delle opzioni legislative, irriducibili ai meri discorsi sul testamento biologico, circa la sospensione dei trattamenti vitali. Ovvero il taglio delle indicazioni, da non assumere calpestando le aspettative dei congiunti, dei discepoli, riguardo al proprio stile di vita, di malattia o di convalescenza (le scelte senza ritorno soprattutto).

## 12. Ascoltare soprattutto

Illustrare al paziente teorie e contro-teorie, soffermarsi su quanto dice il codice? Senza scordare tuttavia che:

- a. i dettagli manualistici contano poco, ai fini di espressione del consenso, tanto meno quanto peggio ci si sente (fisicamente o moralmente); se è vero che a orientare sul da farsi sarà il quadro d'insieme, a livello diagnostico e prognostico - qualcosa che soltanto un "esperto" può valutare appieno (facendo il suo dovere beninteso)
- b. per una creatura in difficoltà, lezioni a parte, ciò che importa è soprattutto venir compresa lei, essere ascoltata quando racconta, rassicurata nelle sue paure, incoraggiata ad ammetterle
- c. meglio se il linguaggio della scienza, e del potere, verrà intonandosi - rispetto a chi è a disagio - non tanto alla forbitezza, quanto al garbo e alla lievità: muoversi empaticamente, parlare a bassa voce (come nell'Ottocento), sapere cosa e quando non dire, sfiorare la mano dell'altro ogni tanto.

## 13. No ai privilegi

Rinforzare gli spalti, tecnicamente, elevare la soglia delle difese formali?

Sempre che non si introducano però - sostenendo ad es. l'impugnabilità di un contratto oggettivamente equilibrato, propugnando una *soluti retentio* senza limiti, multi-

plicando scudi ed eccezioni, immaginando l'irrisarcibilità di qualsiasi danno - protezioni eccessive dell'assistito.

Soluzioni poco eque per i terzi, talvolta *boomerang* disciplinari per quest'ultimo.

Quanti interlocutori potenziali, sapendo di aver a che fare con un soggetto facile da abbindolare (sulla carta), privilegiato tuttavia oltre misura dal sistema (in grado di sottrarsi, all'indomani, a qualsiasi tipo di obbligo o sanzione), non preferiranno scansarlo già a monte?

#### **14. Intraprendenza**

Inneggiare alle virtù dell'immobilità, della conservazione?

A patto di tener presente come le economie dei deboli, se non mancano di salvaguardie contro gli inganni, di rado vadano oltre una pensione di reversibilità, un bilocale in periferia (quando va bene senza mutuo), pochi Bot nella cassetta di sicurezza. Al massimo qualche tappeto, un'automobile da rottamare, i rimasugli di una raccolta di monete, due o tre oggetti d'argento.

Margini abbastanza ridotti di manovra, non tali da autorizzare - ecco il punto - indolenze o passività.

Meglio, quando si è incaricati della gestione, confidare nell'annullabilità di ogni negozio (avventato), e per il resto evitare di assumere iniziative - non toccare il conto in banca, non transigere mai, non affittare niente, non vendere alcun gioiello di famiglia? Permettendo così al terrazzino di crollare, agli offerenti (insperati) di cambiare idea, ai tarli di consumare i mobili, al boschetto di finire incendiato, alle bottiglie di andare in aceto, ai quadri di scrostarsi o di ammuffire?

Meglio, per chi amministra i beni, non prendere mai decisioni di rilievo, lasciare tutto come il primo giorno - non uno spillo o un nastro in meno? Deludendo sistematicamente (sotto le voci cure termali, regali di compleanno, abbonamenti teatrali, dentiera, impianto di riscaldamento, veterinario, psicoterapia leggera, badante, *gourmandises*) le aspirazioni più vive dell'assistito?

#### **15. Diritto dal basso**

Gli scogli applicativi allora, il ribaltamento di prospettive - per un diritto destinato a sgorgare sempre più ad "altezza uomo".

Non già un pacchetto statutario ("prendere o lasciare") che viene a calarsi dal tetto del codice civile; buono per chiunque. L'opposto dell'interdizione o dell'inabilitazione: piattaforme antropologiche distinte, da riscontrare con pazienza una per una.

Un assemblaggio di poteri/restrizioni, immaginato (fin dal primo decreto) per quella specifica persona: portatrice dei "suoi" mali e desideri, inconfondibile con qualsiasi altra.

Procedimenti che durano per sempre, una volta che il *dossier* sia stato aperto: dalla cancelleria si esce raramente.

Ogni tanto sorprese grandi e piccole. Notizie che arrivano per posta, tramite e-mail, nel cellulare, dalla strada magari; oppure dentro casa del Giudice: comunicazioni dell'assistito, dei parenti, dei servizi. Materiali da interpretare/evadere caso per caso, sino alla fine.

## 16. Fonti orali

L'oralità quale linguaggio prevalente. Variazioni anche modeste in calendario, provvedimenti giudiziari leggeri. Precomprensione, giochi di *feed-back*: si scrive in fretta, non più del necessario, sul taccuino; non sempre si ripassa al computer.

L'esperienza quale banca-dati principale; per lo psichiatra, il magistrato, gli assistenti sociali. *Transfert* occasionali, dimestichezze cresciute col tempo. Nient'altro se non la familiarità e la memoria per contestualizzare i segnali, le sfumature di giornata - per una messa in scala dei bisogni, decifrati al di là delle apparenze.

Ogni trasferimento ad altra sede (del giudice, degli operatori sanitari, dello psicologo) come minaccia di *black-out* per l'ufficio. Non più ricordi improvvisati, sul campo, niente più sintesi al volo, in automatico: come orientarsi per le scelte da compiere?

## 17. Mezzo secolo di storia

Ieri ed oggi nel diritto privato - scenari possibili in futuro, per la tutela delle creature fragili.

Il ricordo di come tutto è cominciato. I precedenti, le origini da cui i singoli frammenti hanno preso vita; le innovazioni legislative, mezzo secolo di Storia.

Dall'adozione speciale alla giusta causa, dallo statuto dei lavoratori alla riforma del diritto di famiglia, dalla 180<sup>1</sup> all'interruzione della gravidanza, dall'introduzione del servizio sanitario nazionale all'abbassamento della maggior età.

Le altre voci in elenco: legge sull'*handicap*, provvedimento sull'equo canone, riordinamento dei servizi sociosanitari, affido familiare, disciplina sul volontariato, sui trapianti, normativa sui permessi di lavoro, sulle cooperative sociali. E così avanti.

## 18. Apporti nel tempo

I suggerimenti della dottrina: prerogative dei minori, nuova psichiatria, tutela della

---

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

maternità, animali selvatici, identità personale, diritti dei nonni, doveri di protezione, *mobbing*.

L'Europa e i suoi richiami: salute, povertà, discriminazioni, consumatori, immigrazione, giustizia.

L'apporto fornito dalla giurisprudenza: interessi legittimi, consenso informato, obblighi della pubblica amministrazione, colpe presunte, diritto all'insegnante di sostegno, *privacy*, inversioni dell'onere della prova.

## **19. Giochi di formanti**

I riscontri toccati a ciascun lemma: carriere autonome, percorsi diseguali, versioni anche cangianti ad ogni foglia. Colpi di scena occasionali in Cassazione.

Qua un debutto prettamente scolastico: contrari i tribunali, al principio, poi l'intervento della Corte di giustizia, le conferme dell'Accademia, la successiva entrata in campo del legislatore. Là un ruolo importante di quest'ultimo: la dottrina perplessa, la giurisprudenza divisa, poi l'affondo della Corte dei conti, più tardi la Consulta, le correzioni, i cambiamenti di indirizzo. Là ancora una direttiva europea come snodo: il fervore di alcuni giudici d'assalto, una ratifica parziale, gli scrittori solo in parte bendisposti, le riprove nel Consiglio di Stato, successivi ritocchi presso la Suprema Corte, contrasti ancora perduranti. Combinazioni varie, aggiustamenti nel passaggio tra le fonti. Altalene di successi presso il pubblico - ogni intreccio di "formanti" a suo modo.

## **20. Primavera 1974**

I momenti cruciali del trapasso, il giro simbolico di boa.

Quando viene bocciato, a sorpresa, il referendum abrogativo del divorzio: scendendosi il diritto degli italiani a decidere ognuno circa la propria sorte, sul terreno degli affetti. Quando i giudici emettono, inaspettatamente, le prime sentenze sul danno biologico: suggellandosi una visione dell'uomo quale realtà non riducibile al dato reddituale, al binomio "case-alberghi".

Primavera del 1974: la stagione che vede le prerogative emergenti dell'individuo - rappresentate da quegli eventi eponimi, lontani ma contigui - varcare insieme la linea del non ritorno (rispetto alle indicazioni del '42); i mesi in cui lo spirito della Costituzione, circa i diritti e i doveri generali della persona, entra per sempre nel circuito del sistema.

## **21. Un cavallo di legno**

Come se nel mezzo di una nottata, è stato detto, la pancia del grande cavallo di legno - trovato alla mattina sulla spiaggia, trascinato dai cittadini entro le mura, nella cit-

tadella del diritto privato (tutta ancora patrimonio) - si fosse aperta all'improvviso; e vari germogli della persona, nascosti all'interno della scultura (mai visti circolare in quel luogo), ne fossero silenziosamente usciti.

Ciascuno raggiungendo una diversa postazione, e lì prendendo confidenza, per generare più tardi foglie e fiori - presto qualche frutto, prodotti talvolta rigogliosi.

Verso est le istanze dei consumatori, la tutela dell'ambiente, i rilanci dell'inibitoria, le sanzioni per il demansionamento. Verso il nord i prodotti difettosi, la *malpractice* medica, le clausole abusive, i neo-vicariati per non autosufficienti. Verso ovest le violenze in famiglia, il danno differenziale, la lotta alle discriminazioni, la sicurezza sul lavoro. Verso il sud il transessualismo, le lungaggini processuali, la riscoperta delle immissioni, le cure palliative, lo *stalking*.

## 22. Spinte unitarie

L'inversione di tendenza, adesso; uscire dalla frammentarietà degli episodi, puntare a ricomporli sinteticamente: un'altra sfida per la debologia.

Etichette e sindromi tradizionali, non soltanto quelle però. Un nuovo assetto ricompositivo, chiamarlo ancora "debolezza"?

Meno vetrini, più sociologia: l'*homo faber*, i contatti infelici con le cose; l'inciampare a ogni gradino. Il non farcela a stringere alcunché. Cilecche e vuoti di cittadinanza, destinati a rinnovarsi in forma cronica - per colpa degli altri o per sfortuna.

Le interfacce meno vive nei rapporti. Rattrappimenti, inadeguatezze amministrative, disfunzioni, inettitudini, oppure alcol, diffidenze patologiche, anoressie sociali, insabbiamenti, ombre della quarta o quinta età, piuttosto che ristagni, auto-segregazioni, paure, analfabetismi di ritorno. L'inventario dei perché di ogni caduta.

## 23. Parole d'ordine

Una categoria da rifinire in basso, sfogliando l'elenco del telefono: per impieghi esclusivi nel diritto.

Le peculiarità/difformità verso l'esterno, nella persona e nelle discipline. Sì a ciò che abbassa i pericoli di stigma, no a tutto quanto al giurista non serve: i mali oscuri, la fonte dei disagi, come altrettanti segreti per l'anagrafe - ci penseranno la psichiatria, la medicina.

Nuove accezioni per i termini di sempre. Impedimenti (ecco il filo conduttore), denaro (risolti anche non patrimoniali), solidarietà (la *ratio* di ogni responsabilizzazione), antipsichiatria (tranello fatuo, ricorrente), suicidio (da imputare talora a qualcuno), compassione (non sta lì il punto), indebolimento (per la mancata offerta di supporti), omosessualità (vietato irridarla), presa in carico (esplicita, concreta), contenzione (mai se non necessaria), ricadute emotive (dei provvedimenti, da calcolare prima di

decidere), soggettivizzazione (per la colpa, per la buona fede), qualità della vita (nel bene, nel male), incapacitazione (solo dinanzi a rischi di autolesionismo), epiteti (mai chiamare "debole" chi può sembrarlo, ma tale non si sente).

## 24. Influssi

Vocaboli presi anche da altre scienze - un *bill of rights* attento, leonardesco; nulla al di fuori del codice civile. Ogni settore a contagiare gli altri, sotto il profilo del linguaggio o delle tecniche.

I consumatori che rinvigoriscono la *malpractice*, le nullità virtuali a dialogare coi danni punitivi; il mondo dei minori a stingere sull'*handicap*, le violenze agli anziani che aprono gli occhi circa le *astreintes*.

Gli animali e i morenti che s'intendono fra loro, il dolore che rinsangua la bioetica; il *mobbing* che può insegnare qualcosa alla famiglia, la follia per capire le *class action*. E così avanti.

## 25. Piano sequenza

Obblighi solo in parte attenuati rispetto all'ambito dei "forti".

Il debole come un noi stessi, in definitiva: quando malato, non dovrà soffrire, venire abbandonato, morire prima del tempo; finché piccolo va aiutato a crescere; se non capisce, peggio per gli altri.

Non soltanto pretese: un contratto bisogna rispettarlo (per il "fare" si potrà chiudere un occhio); chi non paga il dovuto sarà di regola responsabile; per chi ha l'Aids niente amori incoscienti.

Diritti effettivi comunque - in sequenza fra loro, un corpo unico. Chi è in carrozzella non deve imbattersi in scalini; la famiglia di chi soffre andrà sempre tenuta in conto: se uno non parla bisogna capirlo. Nel lavoro la dignità di un fragile si raddoppia; i bulli dovranno risarcirlo: se è cieco o sordo la civiltà appartiene soprattutto a lui.

## 2. L'Amministratore di sostegno e il "diritto vivente"

*Matteo Magri \**

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La disciplina applicabile, tra interdizione ed inabilitazione - 3. L'autodeterminazione del soggetto - 4. La persona stabilmente convivente - 5. Conclusioni

### 1. Introduzione

Quello dell'amministrazione di sostegno è un argomento paradigmatico della stretta connessione esistente tra vari campi del sapere, nonché dell'attitudine della scienza giuridica a svolgere una funzione di raccordo tra le varie discipline.

La genesi dell'istituto dell'amministrazione di sostegno può infatti essere ricondotta ai progressi effettuati negli ultimi decenni dalla scienza, in particolare medica, che ha sollecitato un cambio di prospettiva nella valutazione sociologica dei disordini e delle problematiche mentali in genere: tale cambio ha reso a sua volta necessario un adeguamento linguistico che lo esprimesse e, infine, un adeguamento normativo, allineato al mutamento dei tempi anche sotto il profilo terminologico dello specifico linguaggio giuridico.

È così che è nata la legge sull'AdS, n. 6 del 9 gennaio 2004, che costituisce una prima rilevante affermazione, a livello normativo, del c.d. "diritto vivente", di quel diritto cioè che non promana dallo Stato, ma affonda, invece, le sue radici nel "sentire sociale", in un atteggiamento di continuo ascolto di quelle che sono le esigenze che emergono quotidianamente dalla società: esigenze che quando individuano un aspetto della vita sociale non adeguatamente disciplinato dalla legge o un'esigenza economico-commerciale che si pone, allo stato, in conflitto con la legge stessa, operano una sostituzione tra il diritto ritenuto evidentemente morto, benché a livello di

---

\* Avvocato del foro di Mantova

fonti normative non ancora modificato o abrogato, con un altro diritto asseritamente vivente. La legge 6/2004 si è inserita nell'ambito della tutela delle persone disagiate al fine di assicurare loro un'efficace assistenza ed, al contempo, il mantenimento della capacità di agire relativamente ai compiti non demandati espressamente, in via esclusiva, all'amministratore.

Un'ulteriore garanzia offerta dall'istituto è poi costituita dal fatto che tutte le attività, cui si è appena fatto cenno, si svolgono comunque sotto il controllo costante del Giudice Tutelare, la cui figura riveste una posizione di assoluta centralità e rilevanza all'interno della disciplina in esame: al Giudice Tutelare è infatti affidata ogni valutazione, dapprima, circa la necessità della nomina dell'amministratore, e, quindi, in merito alla predisposizione di adeguati interventi e concrete misure di assistenza e protezione, in ogni caso avendo sempre di mira l'esclusivo interesse della persona beneficiaria.

## **2. La disciplina applicabile, tra interdizione ed inabilitazione**

Legittimati al ricorso per la nomina dell'Amministratore di sostegno sono lo stesso soggetto beneficiario, anche se minore, interdetto o inabilitato, uno dei soggetti di cui all'articolo 417 c.c. ovvero i responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura ed assistenza della persona.

La nomina è affidata al Giudice Tutelare, il quale, entro sessanta giorni dalla richiesta, valutate le circostanze e sentito personalmente il soggetto cui il provvedimento si riferisce, provvede con proprio decreto immediatamente esecutivo. Tale decreto, così come ogni altro provvedimento riguardante l'Amministratore, deve essere annotato nel registro delle amministrazioni di sostegno a cura del cancelliere nonché a margine dell'atto di nascita del soggetto beneficiario.

Si tratta di un provvedimento avente carattere costitutivo, sia nel senso che da esso ha origine la nomina dell'Amministratore, sia nel senso che da esso deriva uno stato di parziale incapacità o, meglio, di parziale capacità del soggetto beneficiario, il quale comunque, ai sensi di cui all'articolo 409 c.c., potrà, in ogni caso, compiere i c.d. atti minimi, gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana.

Il decreto di nomina è da inserire tra i provvedimenti di volontaria giurisdizione, sia per la mancanza di contrapposizione tra le parti sia per il fatto che esso è sempre modificabile e revocabile dal Giudice Tutelare; tale provvedimento non gode del carattere della cosa giudicata sostanziale, ma, al contrario, è retto dal principio del "rebus sic stantibus", per cui in ogni momento, qualora vi fossero specifiche ed ulteriori necessità del beneficiario, è data facoltà al giudice tutelare di intervenire per integrare o modificare quanto a suo tempo già disposto.

A differenza di quanto stabilito a proposito di interdetti (*"soggetti affetti da abituale infermità di mente"*) e di inabilitati (*"soggetti parzialmente incapaci di agire a causa di determinate condizioni fisiche o psichiche"*), l'art. 404 c.c. individua

i presupposti per la nomina di un Amministratore di sostegno anche in “semplici” difficoltà nello svolgimento della propria abituale vita quotidiana.

La genericità di tale espressione (*“impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi”*, art. 404 c.c.) non è da ascrivere ad una svista del legislatore, piuttosto, al contrario, alla sua (implicita) volontà di estendere l’applicabilità dell’istituto dell’amministrazione di sostegno a tutta una serie di situazioni che diversamente non avrebbero alcuna possibilità di ricevere adeguata tutela, se non attraverso il ricorso ai già citati istituti dell’interdizione e dell’inabilitazione, ma ciò solo previa dichiarazione di incapacità totale o parziale del soggetto.

La possibilità di ricorrere ad un Amministratore di sostegno non implica infatti, necessariamente, che lo stato di incapacità assuma quei caratteri di assolutezza e durevolezza che, fino alla legge 6/2004, costituivano i soli presupposti necessari per l’adozione di qualsiasi provvedimento a favore di persone in difficoltà.

La legge in esame, relativamente alle attività per le quali si rende necessario l’intervento dell’Amministratore di sostegno, omette ogni riferimento all’annosa distinzione tra ordinaria e straordinaria amministrazione, demandando, ancora una volta, al giudice tutelare l’indicazione degli atti:

- a) che l’Amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario
- b) che il beneficiario può compiere solo con l’assistenza dell’Amministratore di sostegno

Conseguenza di ciò è il fatto che, anche una persona inabilitata, si ritiene, potrà essere nominata quale Amministratore di sostegno. L’inabilitazione rappresenta uno stato giudizialmente dichiarato di incapacità tale per cui il soggetto mantiene una limitata capacità di agire personalmente per il compimento di tutti gli atti di ordinaria amministrazione e di natura personale: pertanto, non vi è alcun motivo per negare la possibilità che, nei limiti dell’ordinaria amministrazione, lo stesso soggetto inabilitato possa agire quale Amministratore di sostegno di altro soggetto.

Analoghe considerazioni possono essere fatte anche riguardo alla persona dichiarata interdetta, la quale, ai sensi del novellato articolo 427 c.c. potrebbe essere autorizzato al compimento di atti di ordinaria amministrazione con l’assistenza del tutore o, addirittura, senza il suo intervento.

Si tratta, è evidente, di situazioni limite che, per quanto suggestive, teoricamente concepibili e non negate espressamente da alcun precetto normativo, tuttavia, in sede di applicazione pratica presenterebbero notevoli problematiche anche riguardo al coordinamento necessario tra la sentenza di interdizione o di inabilitazione e il decreto del Giudice Tutelare.

Come si è detto, il Giudice Tutelare, nel decreto di nomina, deve indicare in modo circostanziato tutte le attività per il cui compimento è necessario l’intervento dello stesso Amministratore.

Ma per quanto dettagliato e puntuale, vi potranno comunque essere situazioni più o meno contingenti che il provvedimento del Giudice non ha espressamente disciplinato.

È infatti da ritenere possibile che, nello svolgimento delle attività previste si verifichino situazioni, non preventivabili al momento della nomina, in cui vi sia una contrapposizione, più o meno accentuata, tra beneficiario ed Amministratore di sostegno, situazioni o, meglio, conflitti di interessi, comunque tali da richiedere una revisione, in tutto o in parte, del provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Il conflitto di interessi, come noto, consiste in una situazione tale per cui un soggetto non possa valutare in modo obiettivo l'atto da compiere, per cui la tutela dei propri personali interessi risulta confliggente con gli interessi di altra persona.

La legge n. 6/2004 in esame non affronta in modo esplicito tale problematica, anche se, a tal proposito, l'articolo 410 c.c., nel disporre circa i doveri dell'Amministratore di sostegno, stabilisce che lo stesso *"deve tempestivamente informare (...) il giudice tutelare in caso di dissenso con il beneficiario"* ed, inoltre che, *"in caso di contrasto, di scelte o di atti dannosi ovvero di negligenza nel perseguire l'interesse o nel soddisfare i bisogni o le richieste del beneficiario, questi, il pubblico ministero o gli altri soggetti di cui all'articolo 406 possono ricorrere al giudice tutelare, che adotta con decreto motivato gli opportuni provvedimenti"*.

Nel caso in cui si verifichino situazioni di conflitto di interessi, pertanto, è da ritenere applicabile in via interpretativa l'articolo appena richiamato, in cui, ancora una volta, emerge il ruolo primario che assume il Giudice Tutelare in tutta la disciplina in esame: a differenza di quanto disposto in tema di interdizione e di inabilitazione, non si farà luogo alla nomina di una figura vicaria dell'Amministratore di sostegno, ma sarà il Giudice Tutelare che, opportunamente richiesto, adotterà i provvedimenti del caso. Contrariamente, l'atto eventualmente compiuto sarà annullabile nel termine di cinque anni dalla cessazione della stato di sottoposizione all'Amministratore di sostegno. Da osservare, infine, che la generica formulazione dell'articolo 410 c.c. induce a ritenere incluso nei "contrastati" e "dissensi" che possono sorgere tra Amministratore e beneficiario anche il conflitto di interessi c.d. morale, cioè non riferentesi esclusivamente all'aspetto patrimoniale; ciò risulterebbe oltretutto avvalorato dall'impianto normativo nel suo complesso, dal quale, come si è avuto modo di ribadire più volte, emerge la volontà del legislatore di fornire un sostegno che possa "aiutare a migliorare la qualità delle persone". Ovviamente, si ribadisce, anche per tale eventualità è possibile ricorrere al Giudice Tutelare affinché adotti i provvedimenti del caso.

### **3. L'autodeterminazione del soggetto**

Indubbiamente la disciplina dettata in materia di Amministratore di sostegno rappresenta un elemento di grande novità nell'ambito della tutela ed assistenza delle per-

sone incapaci, anche perché improntata ad una snellezza e rapidità procedurale fino ad oggi sconosciuta. Tuttavia, al di là di quanto finora esposto, la legge 6/2004 introduce altri due elementi di assoluta rilevanza che, per quanto dettati a proposito di una materia specifica e particolare come quella in esame, rappresentano in modo significativo l'atteggiamento di apertura del legislatore nei confronti di argomenti e tematiche finora pressoché del tutto ignorate o trattate in modo marginale.

Si fa riferimento, in particolare:

- alla possibilità di designare un Amministratore di sostegno con atto pubblico o scrittura privata autenticata "in previsione della propria eventuale futura incapacità"
- all'individuazione, tra le persone che possono essere nominate, anche della persona stabilmente convivente.

Circa il primo aspetto segnalato, è evidente la volontà del legislatore di attribuire rilevanza e (in parte) vincolatività alle direttive impartite dal soggetto in previsione di un suo stato "patologico". Tali direttive costituiscono, in sostanza, una sorta di autodeterminazione in ambito assistenziale, e ciò anche alla luce dello spirito fondamentale che sta alla base del provvedimento in esame, cioè, più precisamente, quello più volte ribadito della tutela delle persone incapaci mediante strumenti che limitando nel minor modo possibile la loro capacità di agire, li valorizzano e contribuiscano alla loro realizzazione personale. È il valore umano della persona che emerge in tutta la sua interezza.

È ora esplicitamente ammessa la possibilità di dare attuazione alla volontà di un soggetto in un momento in cui tale volontà non sia più "attuale" o, meglio, non sia più confermabile da parte della persona da cui proviene.

Come sostenuto da parte della dottrina, tali direttive (ed anche quella in esame circa la designazione dell'Amministratore di sostegno) sono riconducibili nello schema del mandato, per quanto tale ricostruzione non sia del tutto esente da obiezioni.

Le conseguenze di quanto appena esposto non sono di poco momento, anche alla luce dell'acceso dibattito in corso in questo periodo a proposito del c.d. "living will" o "testamento biologico". In particolare, si ha la sensazione che quanto dettato in materia di amministrazione di sostegno si muova nella direzione da più parti auspicata del riconoscimento di una piena dignità giuridica a tutte quelle situazioni nelle quali la volontà del soggetto si affievolisce o viene del tutto a mancare. Con ciò garantendo al soggetto stesso, sotto ogni punto di vista, una tutela più ampia di quella che fino ad oggi è stato possibile apprestare in tali casi.

#### **4. La persona stabilmente convivente**

Il secondo elemento di forte novità della legge che ha introdotto l'istituto dell'amministrazione di sostegno è il fatto che quale Amministratore può essere nominata anche la persona stabilmente convivente con il soggetto in difficoltà.

Preliminarmente è necessario rilevare che il concetto di "convivente" si pone su un piano diverso rispetto al concetto di "famiglia di fatto". Quest'ultimo, infatti, presuppone precise condizioni di stabilità e di riconoscibilità, non necessarie, al contrario, affinché si possa stabilire un rapporto di convivenza. Tale situazione deve poi determinare una serie di comportamenti c.d. "tipizzati", assimilabili, cioè, esternamente a quelli che si verificano in presenza di una famiglia fondata sul matrimonio.

Diversamente, con il termine "convivenza" si è soliti definire tutta una più ampia casistica di rapporti non ascrivibili in modo diretto ai rapporti familiari nella loro accezione classica. Pertanto, non ostando alcuna definizione normativa in senso contrario, è da ritenere possibile l'instaurarsi di una tale situazione anche tra persone dello stesso sesso.

Il legislatore non ha disciplinato fino ad oggi in modo compiuto i rapporti costituenti, appunto, convivenze, relegando tali ipotesi a mere situazioni di fatto, non tutelate e non tutelabili da alcuna mirata norma di legge, al di fuori di rari ed isolati casi (si segnalano, a questo proposito, l'articolo 2 del D.P.R. 31.1.1958, n. 136, in tema di ordinamento dell'anagrafe, l'articolo 1 della legge 29.6.1975, n. 405, in tema di consultori familiari): si tratta, tuttavia, di disposizioni che per la loro specificità e settorialità non consentono di ravvisare un chiaro ed organico intendimento da parte del legislatore di riconoscere rilevanza giuridica alla "convivenza", in tutte le sue implicazioni più profonde.

La legge in esame richiede (indirettamente) affinché il convivente possa essere nominato Amministratore di sostegno che sussista l'accennato requisito della stabilità. La valutazione circa tale requisito è demandata, ancora una volta, al giudice tutelare investito del ricorso, il quale dovrà valutare dal punto di vista oggettivo e soggettivo tali forme di convivenza per riuscire a stabilirne il richiesto carattere di stabilità. Anche in questo caso si ha di mira primariamente l'interesse della persona in difficoltà, nell'intenzione di evitare l'attribuzione dell'incarico di Amministratore a soggetti non legati allo stesso da una "stabile" unione, seppure non fondata sul matrimonio. Il riconoscimento di tale convivenza, che possiamo definire "qualificata", rappresenta senza dubbio, al di là della motivazione appena indicata, un primo passo verso un ulteriore riconoscimento positivo della famiglia di fatto nell'ordinamento giuridico, ed è da ritenere che anche questo sia un chiaro sintomo della volontà del legislatore di adeguare conseguentemente la codificazione vigente alle mutate esigenze sociali.

## **5. Conclusioni**

Come si è cercato di evidenziare nel corso di queste riflessioni la legge n. 6/2004, istitutiva della figura dell'Amministratore di sostegno, rappresenta indubbiamente un'importante novità nel panorama degli strumenti apprestati dall'ordinamento a

tutela della persone in difficoltà. Tale provvedimento costituisce una valida risposta alle richieste avanzate da più parti riguardo l'assistenza degli incapaci, una chiara manifestazione della mutata attenzione rivolta dal legislatore al valore umano della persona, nella sua essenza più profonda, che si manifesta più precisamente nella reinterpretazione del concetto di personalità morale del soggetto e delle condizioni della sua capacità di azione individuale e collettiva.

Si avverte in questo l'influenza del c.d. diritto vivente, che raccogliendo le domande espresse e provenienti dalla società, trova la propria affermazione e concretizzazione in norma positiva scritta. In tal modo scardinando la posizione di quanti, da Giustiniano in poi, hanno preteso di vietare l'interpretazione "creativa" della legge, quella consuetudine che il salmo 64 sintetizza efficacemente nell'espressione: *"Una parola disse l'Eterno, due ne abbiamo udite"*.

### **3. Il servizio per la protezione giuridica delle persone fragili**

Cosa, come, perché, quando, quali strumenti, quali risorse

*Daniela Polo \**

#### **INTRODUZIONE**

##### *La tutela delle persone adulte*

Il raggiungimento della maggiore età fissa il momento a partire dal quale una persona diventa - o si presume diventi - capace di agire, di esercitare cioè autonomamente i propri diritti e di tutelare i propri interessi sia personali che patrimoniali. Può accadere però che un individuo, nonostante il raggiungimento della maggiore età, non sia in grado di badare a se stesso sotto il profilo personale e/o patrimoniale, a causa di una patologia presente fin dalla nascita o di un'infermità della quale sia stato vittima nel corso della vita. La protezione giuridica di una persona maggiorenne che si trovi in situazione di incapacità di provvedere ai propri interessi può essere attuata nel nostro ordinamento attraverso tre strumenti: l'amministrazione di sostegno (introdotta con la legge 6/2004 che ha modificato il codice civile), l'interdizione e l'inabilitazione (entrambe già previste precedentemente dal codice civile agli artt. 414 e ss.). Tutti tali strumenti prevedono un accertamento delle capacità del soggetto, da parte del Giudice Tutelare (per l'amministrazione di sostegno) o del Tribunale (per l'interdizione e l'inabilitazione).

Le tre misure di protezione hanno diversi effetti sulla capacità di agire:

1. nell'amministrazione di sostegno la persona viene affiancata o sostituita nel compimento di determinati atti, stabiliti dal Giudice Tutelare, da un Amministratore di sostegno (AdS), mentre conserva la capacità di agire per tutti gli altri atti
2. nell'interdizione, la persona viene totalmente privata della capacità di agire e sostituita da un tutore nel compimento di tutti gli atti che la riguardano

---

\* Responsabile del segretariato sociale Associazione "Oltre Noi...la vita" e Membro del Gruppo di Progetto ADS

3. nell'inabilitazione la persona non può compiere, senza il suo curatore, gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, mentre può compiere quelli di ordinaria amministrazione

La figura dell'Amministratore di sostegno, entrata in vigore con la legge 6 di riforma del codice civile nel 2004, ha introdotto una vera e propria rivoluzione copernicana nel mondo della tutela delle persone maggiorenni, rivoluzione che si può cogliere fin dall'art. 1 dove è affermato che "la legge ha la finalità di tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente".

L'intervento previsto dall'ordinamento pone al centro dell'attenzione la persona, con le sue difficoltà, le sue piccole o grandi autonomie, le sue debolezze e le sue fragilità. Esso è finalizzato a proteggere la persona nel rispetto delle sue capacità residue, e non invece a vietare indiscriminatamente il compimento di atti di natura sia personale che patrimoniale, come può avvenire con l'interdizione o l'inabilitazione.

Il principio al quale sembra essersi ispirato il nostro legislatore è quello secondo il quale per proteggere una persona in difficoltà non le si deve necessariamente togliere la capacità di agire, ma - là dove possibile - le si deve dare invece una misura di tutela, e cioè il sostegno di un Amministratore.

Lo strumento dell'amministrazione di sostegno permette quindi di dare una risposta adeguata alle esigenze di protezione di ciascun soggetto, consentendo di "cucire" addosso alla persona in difficoltà un vestito che vada bene solo a lei, e non a tutti quelli che sono affetti dalla medesima patologia o che hanno lo stesso grado di invalidità. Grazie a questa forma di protezione, quindi, non dovremmo avere più "vestiti" troppo larghi o troppo stretti come accadeva, a volte, con alcune pronunce di interdizione o di inabilitazione, che rischiavano di proteggere troppo o troppo poco la persona rispetto alle sue capacità acquisite ed alle sue potenzialità residue. Con il decreto di nomina dell'Amministratore di sostegno, infatti, è il Giudice che deve individuare quali atti il beneficiario potrà compiere con l'assistenza dell'Amministratore di sostegno, e quali invece l'Amministratore avrà il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario.

La nuova misura di protezione continua però a convivere nel nostro ordinamento con gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione che il legislatore non ha ritenuto opportuno abrogare. Ciò ha creato e creerà in sede interpretativa non pochi problemi, dato che i presupposti per l'applicazione dei tre istituti non hanno chiare linee di confine.

Ben presto si sono delineate diverse tendenze interpretative: da un lato vi è quella più rigorosa, che ritiene applicabile la nuova forma di protezione solo a favore di persone che - pur affette da una infermità anche permanente - mantengono comunque un margine di autonomia e di capacità; dall'altro vi è una interpretazione più ampia,

che estende la misura dell'Amministratore di sostegno anche a quei soggetti che - benché del tutto privi di capacità - si trovano nell'impossibilità di arrecare pregiudizio alla loro persona o al loro patrimonio (ad esempio persone ricoverate in Istituto, o in generale persone incapaci di avere contatti con il mondo esterno). È stato ritenuto che in tali ultime situazioni una pronuncia di interdizione si rivelerebbe inutile, poiché si limiterebbe a formalizzare l'esclusione di una capacità di agire già di fatto inesistente e mai esplicabile: in casi come questi sarebbe sufficiente una pronuncia del Giudice che consentisse a chi presta assistenza al beneficiario di compiere in suo nome e per suo conto quegli atti di gestione che richiederebbero la sua firma. Seguendo questa linea interpretativa si limiterebbero pertanto le pronunce di interdizione a quei soggetti che - proprio per la patologia da cui sono affetti - tendono a sfuggire ai controlli ed alle protezioni create intorno a loro, opponendosi alle proposte di operatori e familiari e ponendo in essere atti pregiudizievoli alla propria persona e al proprio patrimonio.

Recentemente sul punto si è pronunciata la Corte di Cassazione<sup>2</sup>, accogliendo l'indirizzo interpretativo meno rigoroso e restrittivo. Le novità introdotte con la riforma non sono solo d'ordine sostanziale ma anche procedurale, come si avrà modo di vedere analizzando bisogni, strumenti e normative.

## **I BISOGNI**

L'art. 1 della legge n. 6/2004, detta la finalità della legge; questo articolo è di fondamentale importanza per la costruzione di qualsiasi pensiero volto all'organizzazione di azioni utili alla sua applicazione ed implementazione.

Finalità della legge è quella di "tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente". Appare necessario ribadire questo concetto in apertura di un capitolo dedicato al ruolo dei servizi, affinché lo spirito che ha informato la legge sia anche lo spirito che guida le azioni della sua applicazione e sostenga la nascita e lo sviluppo dei servizi che ne deriveranno.

---

<sup>2</sup> La sentenza della Corte di Cassazione del 12/06/2006 n°. 13584 afferma che "...rispetto ai predetti Istituti, l'ambito di applicazione dell'amministrazione di sostegno va individuato con riguardo non già al diverso e meno intenso grado di infermità o di impossibilità di attendere ai propri interessi del Soggetto carente di autonomia, ma piuttosto alla maggiore capacità di tale strumento di adeguarsi alle esigenze di detto soggetto, in relazione alla sua flessibilità ed alla maggiore agilità della relativa procedura applicativa. Appartiene all'apprezzamento del Giudice di merito la valutazione della conformità di tale misura alle su indicate esigenze, tenuto conto essenzialmente del tipo di attività che deve essere compiuta per conto del beneficiario, e considerate anche la gravità e la durata della malattia, ovvero la natura e la durata dell'impedimento, nonché tutte le altre circostanze caratterizzanti la fattispecie..."

Le misure di protezione che questa legge prevede sono tre: l'amministrazione di sostegno, l'interdizione e l'inabilitazione. Tralasciando l'inabilitazione, decisamente superata e non più utilizzata, la legge definisce così gli altri due strumenti:

- amministrazione di sostegno: 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
- interdizione: persone che possono essere interdette: 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

La legge afferma l'amministrazione di sostegno può essere richiesta dallo stesso soggetto fragile, dal coniuge o dal convivente della persona che ne ha bisogno, dai parenti entro il 4° grado e dagli affini entro il 2° grado, dai responsabili dei servizi socio sanitari che hanno in cura o in carico la persona, dal pubblico ministero, dal tutore e dal curatore (con la contestuale richiesta di revoca dell'interdizione o inabilitazione). La scelta dell'Amministratore di sostegno deve avvenire con esclusivo riguardo alla cura e agli interessi della persona del beneficiario. La legge indica una sorta di ordine progressivo che orienta il Giudice nella nomina dell'AdS: il coniuge o la persona stabilmente convivente, il padre o la madre, i figli, i fratelli, i parenti entro il 4° grado, il soggetto designato dal genitore superstite.

Nel caso in cui non sia possibile reperibile l'Amministratore di sostegno tra queste persone, la legge dà facoltà al Giudice Tutelare di nominare altra persona idonea, oppure uno dei soggetti di cui al titolo II° del codice civile (al cui legale rappresentante o persona da lui delegata con atto depositato presso l'ufficio del Giudice Tutelare competono tutte le facoltà definite nel decreto).

Da ricordare inoltre che la legge contiene l'esplicita esclusione dalla nomina degli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario.

Nell'amministrazione di sostegno vi è quindi la legittimazione giuridica a che una persona o un ente rappresentino e soddisfino legittimamente i bisogni della persona fragile nella maggiore età.

Si aggiunga che la legge, oltre a prevedere che il decreto fissi gli ambiti della cura degli interessi del beneficiario, obbliga l'AdS al riconoscimento e al rispetto delle aspirazioni del beneficiario.

È su queste ultime disposizioni che occorre fissare l'attenzione per sostenere lo scenario che porterà allo sviluppo di Servizi per la protezione giuridica delle persone fragili.

L'Amministratore di sostegno, sia esso familiare o persona volontaria o ente pubblico o privato, ha il dovere di:

- affiancare o sostituire il beneficiario nel compimento di determinati atti, definiti dal Giudice Tutelare con il decreto di nomina, rispettandone le aspirazioni e le capacità residue
- garantire la qualità della vita del beneficiario con le scelte educative, sociali, sanitarie e previdenziali più opportune (progetto individualizzato)
- rendicontare al Giudice Tutelare sulla situazione di vita del beneficiario e sulla amministrazione dei suoi beni ed interessi, fornendo eventualmente la documentazione
- informare il Giudice Tutelare, all’inizio e alla fine della gestione, sulla situazione patrimoniale del beneficiario
- informare il Giudice di ogni ulteriore bisogno

Appare evidente che, nello spirito della legge 6/2004, un AdS deve essere una “presenza effettiva ed attiva” accanto al beneficiario e occorre avere uno sguardo attento alle possibili situazioni di “conflitto d’interesse” tra AdS e beneficiario. Tra queste interessa sottolineare il conflitto che potrebbe riguardare un ente quando viene nominato AdS di persona che usufruisce dei servizi da lui stesso gestiti.

Stanti queste considerazioni si può affermare che una corretta applicazione della legge 6/2004 richieda che sia attuato ogni sforzo per contenere il più possibile il ricorso alla gestione istituzionale delle amministrazioni di sostegno, promuovendo il più possibile l’assunzione delle responsabilità familiari e, dove possibile, la ricerca e la formazione di persone volontarie e/o di enti terzi. In quest’ottica e con questo obiettivo sono identificabili azioni che si possono affrontare con strumenti ed interventi, realizzabili anche mediante collaborazioni tra pubblico e privato.

Temi come la promozione di un nuovo tipo di responsabilità sociale, l’incremento dell’offerta di servizi alla persona, la promozione, la diffusione e il consolidamento di nuove prassi, il potenziamento delle competenze attraverso studi e diffusione delle conoscenze, l’informazione, la formazione e il supporto alle famiglie e ai volontari, possono essere razionalizzati in svariati percorsi d’intervento, e alcuni di essi potrebbero addirittura evolvere in linee di servizio strutturate e consolidate:

- a. interventi psicologici ed educativi rivolti ai soggetti fragili con adeguate capacità residue per aiutarli a maturare la necessità di avere per sé un sostegno giuridico; interventi sociali per supportarli nella fase della predisposizione del ricorso
- b. sviluppo delle responsabilità familiari con azioni di sensibilizzazione; percorsi di formazione; interventi sociali di supporto sia per la preparazione del ricorso, sia durante la gestione del ruolo
- c. interventi di sensibilizzazione rivolti al volontariato per reperire disponibilità; percorsi di formazione dei volontari (perché ci siano vere persone accanto a persone fragili che non hanno familiari in grado di rappresentarli); interventi di supporto durante la gestione del ruolo; gestione di elenchi di AdS volontari

- d. sviluppo e sostegno delle competenze del terzo settore (enti di cui al titolo II° del c.c.) per avere maggiori opportunità per la gestione istituzionale delle amministrazioni di sostegno
- e. promozione di un sistema misto (pubblico-privato) e integrato (socio-sanitario) per garantire in modo omogeneo la gestione "istituzionale" delle tutele e delle amministrazioni di sostegno nel rispetto della legge 6/2004

Si può affermare che dall'applicazione della legge derivano nuove responsabilità per numerosi protagonisti e, per ogni protagonista, sono identificabili diverse azioni necessarie per sostenere lo sviluppo di un sistema sociale capace di garantire la protezione giuridica più adeguata in relazione alla fragilità della persona:

- 1. per la famiglia:
  - capire e agire con competenza (preparazione del ricorso)
  - accettare il ruolo e imparare a svolgerlo (supporto)
  - progettare il futuro (identificazione di persona di fiducia tra parenti, amici, conoscenti, servizi ...)
- 2. per la società civile:
  - sensibilizzazione del volontariato
  - formazione
  - supporto competente
- 3. per gli enti pubblici (Comuni, ASL, A.O., ASP, ecc.):
  - gestire le amministrazioni di sostegno quando la famiglia non c'è, non è in grado o non è stata reperita altra persona idonea
  - valorizzare le potenzialità del privato sociale con l'obiettivo di contenere la quantità delle gestioni d'"ufficio" delle amministrazioni di sostegno
- 4. per gli enti privati di cui al titolo II° c.c. (Associazioni, Fondazioni, ecc.):
  - gestire le amministrazioni di sostegno quando la famiglia non c'è, non è in grado o non è stata reperita altra persona idonea
  - costruzione di percorsi per nuove sinergie tra pubblico e privato per assicurare una gestione delle amministrazioni di sostegno coerente con i principi della legge 6/2004

La Provincia di Milano e l'Associazione "Oltre Noi...la vita" stanno cooperando dal 2000 (quattro anni prima dell'entrata in vigore della legge 6/2004) per assicurare sensibilizzazione, formazione, segretariato sociale e counselling a famiglie, volontari e operatori sociali.

Nell'ambito di tale collaborazione sono stati condotti studi e approfondimenti su

molti aspetti del complesso tema della protezione giuridica ed hanno identificato e tracciato il profilo di due strumenti utili ad affrontare questi complessi temi e a sostenere l'applicazione della legge 6/2004:

1. il servizio per la protezione giuridica delle persone fragili
2. l'elenco pubblico degli Amministratori di sostegno volontari

## **GLI STRUMENTI**

### *Il servizio per la protezione giuridica delle persone fragili*

Si è visto precedentemente che, quando la famiglia non può o non è in grado di assumere la protezione giuridica del proprio congiunto, la legge 6/2004 attribuisce al Giudice Tutelare la facoltà di nominare un'altra persona idonea, o di nominare il responsabile legale di uno degli enti indicati al titolo II° del codice civile (Comuni, ASL, Associazioni, Fondazioni ecc.)

Già prima dell'entrata in vigore di questa legge esistevano in molte ASL e in molti Comuni degli Uffici Tutela.

Situazioni contingenti, a volte legate al profilo professionale del personale utilizzato e a volte a carenze d'organico, hanno portato tali uffici ad occuparsi prevalentemente della gestione degli aspetti patrimoniali della tutela e dell'amministrazione di sostegno, delegando ai servizi socio-sanitari la gestione dei bisogni primari della persona. Tali uffici hanno sviluppato un "sapere" molto ampio e acquisito competenze tecnico-gestionali di tutto rispetto che potrebbero essere valorizzate nell'ambito di un lavoro integrato.

L'esperienza porta a ritenere che per assicurare una corretta applicazione della legge 6/2004 non basti un "ufficio", ma occorra un "servizio" che, oltre alla gestione istituzionale delle tutele e delle amministrazioni di sostegno, si organizzi per affrontare ogni aspetto della protezione giuridica, sostenendo tutti i protagonisti nell'assunzione delle nuove responsabilità e garantendo il rispetto delle aspirazioni dell'individuo e il soddisfacimento dei suoi bisogni in armonia con le sue aspirazioni.

Quanto premesso e considerato, rende opportuna un'azione di sistema per la promozione di Servizi per la protezione giuridica delle persone fragili, capaci di affrontare tutti gli aspetti del problema, sviluppando le seguenti aree d'intervento, ciascuna complementare e funzionale all'altra:

1. sensibilizzazione e formazione delle persone fragili e delle famiglie sulla legge 6/2004 e sul significato della protezione giuridica per:
  - a. aiutare i soggetti fragili a maturare ove possibile la scelta della protezione giuridica per se stessi
  - b. aiutare la famiglia ad assumersi le proprie responsabilità attraverso lo svi-

luppo delle competenze necessarie all'assunzione del ruolo di Amministratore di sostegno

- c. sensibilizzare i genitori con figli minorenni disabili ad attivare il ricorso per l'amministrazione di sostegno durante il 17° anno
  - d. aiutare la famiglia, dove necessario, a progettare il "dopo di noi" identificando la persona di fiducia cui affidare la rappresentanza giuridica del congiunto
2. sensibilizzazione, reperimento e formazione di volontari sulla legge 6/2004 ed eventuale predisposizione di registri allo scopo di:
    - a. assicurare Amministratori di sostegno persone vere accanto a beneficiari persone vere
    - b. fornire una risorsa ai servizi sociali che devono promuovere ricorsi d'ufficio (possibilità per il candidato AdS di aderire prima al progetto di vita del beneficiario, inserendosi nel suo progetto individualizzato e divenendone parte attiva)
  3. sviluppo delle competenze delle Terzo Settore finalizzate a:
    - a. promozione di iniziative atte al reperimento di AdS volontari
    - b. gestione diretta delle amministrazioni di sostegno
  4. supporto concreto e professionale per la predisposizione dei ricorsi, e per la gestione dei compiti di tutela:
    - a. supporto alle famiglie e ai soggetti fragili nella fase di presentazione del ricorso (si devono relazionare con competenza con i Giudici Tutelari)
    - b. supporto ai servizi sociali e sanitari, pubblici e privati, che devono predisporre i ricorsi (obbligo all'azione derivante dall'art. 406)
    - c. supporto alle famiglie e ai volontari per la gestione concreta del ruolo
  5. aggiornamento/formazione sia del personale addetto ai nuovi servizi sia degli operatori sociali territoriali che devono acquisire sensibilità e competenze nuove per assumersi la nuova responsabilità di predisporre ricorsi
  6. gestione "istituzionale" delle amministrazioni di sostegno, tutele e curatele che i Giudici Tutelari affideranno d'ufficio agli enti

Per svolgere tali funzioni l'esperienza porta ad ipotizzare che un Servizio efficace necessiti di una struttura d'équipe con i seguenti profili:

- responsabile con competenze giuridico/economiche
- figure con competenze sociali ed educative
- figure con competenze amministrativo/contabili
- operatori esecutivi

Non vi sono ancora elementi sufficienti per definire la dotazione organica più opportuna: sarà necessario avviare studi e tesaurizzare le esperienze fin qui condotte per definire delle ipotesi operative<sup>3</sup>.

Si ipotizza che un Servizio per la protezione giuridica possa avvalersi di supporti professionali occasionali e specifici, possa individuare forme di collaborazione con il volontariato, possa sviluppare sinergie con il terzo settore per svolgere le azioni descritte, possa promuovere le capacità gestionali del terzo settore fino a consentirgli di assumere la gestione diretta delle amministrazioni di sostegno.

Si ipotizza anche che i Servizi per la protezione giuridica possano trovare strategie diversificate per assicurare una gestione attenta e qualificata delle amministrazioni di sostegno che vengono loro attribuite. Ad esempio, potrebbero identificare, per ogni persona seguita, un operatore privilegiato di riferimento cui affidare il ruolo di interprete dei bisogni della persona e di mediatore delle sue esigenze con il Servizio che potrà curare invece gli aspetti più patrimoniali e la relazione con i Giudici Tutelari.

### ***L'Elenco provinciale degli Amministratori di sostegno***

Finora si è detto tanto sulla necessità di creare le condizioni perché la famiglia possa assumersi con responsabilità, consapevolezza ed efficacia il compito di rappresentare giuridicamente il proprio congiunto.

Si è detto anche della necessità di sollecitare la famiglia a reperire persona di propria fiducia cui affidare questo compito nel "dopo di noi", ritenendo che accanto ad una persona vera in condizione di fragilità ci debba essere, in via del tutto privilegiata e prioritaria, una persona vera che si prenda cura della sua vita e dei suoi interessi.

A queste considerazioni si aggiunga la consapevolezza che vi sono molte famiglie non in grado di identificare un loro successore cui affidare il ruolo di Amministratore di sostegno; altre che non sono in grado nemmeno di accollarsi questo compito nel presente; altre che, pur essendone in grado, non è opportuno che si proponano per l'elevata conflittualità che caratterizza i loro rapporti con il congiunto in difficoltà.

Vi è una difficoltà oggettiva di reperire AdS volontari, soprattutto se non sono messi in grado di conoscere la persona di cui dovrebbero occuparsi e il progetto di vita che la riguarda. Ma ci sono esperienze che dimostrano che all'interno di una conoscen-

---

<sup>3</sup> Ad oggi è nota l'esperienza spagnola, o meglio della regione Catalana (che con la Lombardia è una delle 4 regioni motori d'Europa). La Catalogna gestisce la materia attraverso le Fondazioni tutelari catalane. Sono stati individuati 4 livelli di complessità per la gestione delle tutele, con riferimento all'attività gestionale mensile di un'équipe composta da un responsabile e da operatori giuridici, economico-contabili e amministrativi: 4 ore e 7 minuti (la gestione più semplice) - 5 ore e 31 minuti (media) - 13 ore e 8 minuti (complessa) - 19 ore e 19 minuti (gestione complicatissima: per questo riconoscimento occorre una speciale autorizzazione del giudice). Il sistema prevede che per ogni tutelato sia individuato un "delegato alla tutela" con il compito di fare da trait d'union tra la persona e la Fondazione tutelare stessa, rappresentando i suoi bisogni e intervenendo sulle scelte di vita.

za, di una relazione, di una condivisione, è possibile l'adesione ad un progetto e quindi l'accettazione a rivestire un ruolo così delicato e fondamentale.

Nonostante le difficoltà di cui sopra è necessario utilizzare ogni strategia possibile per evitare che l'unica via d'uscita risulti essere quella della gestione istituzionale della AdS affidata ad un Ente, pur nella piena consapevolezza che questa via sarà ancora a lungo ampiamente utilizzata.

Un pensiero a se stante, e che non sarà sviluppato in questa sede, merita la disponibilità di professionisti che, godendo della fiducia del Giudice, accettano di essere nominati AdS, anche senza avere una conoscenza preliminare della situazione personale del beneficiario. A costoro va senz'altro stima e apprezzamento a patto che vedano realmente i bisogni del beneficiario e ne rispettino le aspirazioni e non vedano invece un'opportunità professionale legata alla possibilità di ottenere un'equa indennità (art. 379 c.c. applicabile in quanto compatibile) in considerazione dell'entità del patrimonio e della difficoltà dell'amministrazione.

Perseguendo la via del reperimento di AdS volontari la Provincia di Milano e l'Associazione "Oltre Noi...la vita" hanno individuato uno strumento in grado di rendere evidente questo ruolo e di valorizzarlo, proponendolo come modello imitabile e replicabile: l'Elenco provinciale degli Amministratori di sostegno.

È stata fatta un'esplorazione su analoghi strumenti adottati in altre città, ma un'analisi di tali strumenti e un confronto con gli operatori hanno messo in risalto una difficoltà diffusa di reperire adesioni spontanee.

Allo scopo di mettere a punto uno strumento efficace sono stati anzitutto individuati gli obiettivi da perseguire:

- rendere visibili gli Amministratori di sostegno volontari già operativi e dimostrare che è possibile assumere questo ruolo dando visibilità all'impegno di chi ha già compiuto tale scelta
- dimostrare che anche il terzo settore può impegnarsi nella gestione delle amministrazioni di sostegno rendendo visibile l'impegno degli enti che hanno già compiuto tale scelta
- reperire nuove disponibilità che diventino risorsa per le famiglie che non riescono ad individuare un successore e per i servizi sociali che potranno predisporre progetti individualizzati più adeguati

Stanti gli obiettivi è stato ipotizzato di predisporre un Elenco articolato in sezioni, ciascuna con una propria funzione:

### **Sezione A: Amministratori di sostegno già nominati:**

Gli AdS volontari, già nominati e quindi già operativi: accettando di aderire a questa sezione dell'elenco daranno visibilità al loro impegno.

Risultato atteso: provocare interesse e suscitare nuove disponibilità.

### **Sezione B: enti con personalità giuridica:**

Gli enti che si sono proposti ai Giudici Tutelari per gestire istituzionalmente le amministrazioni di sostegno: accettando di aderire a questa sezione dell'elenco daranno visibilità al loro impegno.

Risultato atteso: diffondere prassi operative efficaci.

### **Sezione C: volontari preparati non ancora nominati:**

È una sezione riservata: i volontari che desiderano proporsi come AdS si candidano e accettano di essere segnalati ai servizi territoriali per essere informati sui problemi del beneficiario e successivamente, previa adesione al progetto e consenso, essere proposti al Giudice Tutelare per l'incarico.

Risultato atteso: accettazione consapevole e condivisa del progetto di vita del beneficiario e interazione con i servizi che erogano le prestazioni.

Si tratta, come è evidente, di una struttura articolata e complessa. Per garantire il funzionamento di questo strumento, oltre alla definizione dei requisiti indispensabili per l'iscrizione alle tre sezioni è stata ritenuta necessaria la predisposizione di linee guida e l'istituzione di una Commissione per la valutazione delle richieste di iscrizione.

## **LE NORME REGIONALI**

Si è riferito sull'impegno della Provincia di Milano e dell'Associazione "Oltre Noi...la vita" teso a garantire una adeguata applicazione della legge 6/2004 al fine di assicurare una adeguata protezione giuridica delle persone fragili e si è riferito sull'ideazione di un Servizio territoriale che fosse capace di affrontare la complessità del tema "protezione giuridica" articolando azioni diversificate, mettendo in connessione tra loro protagonisti diversi.

Mano a mano che la legge 6/2004 veniva conosciuta e applicata si costatava l'opportunità di pensare ad un "sistema" organizzato, omogeneo e territorialmente diffuso, un sistema in cui l'azione pubblica va ad intersecarsi fortemente con il ruolo del 3° settore per sviluppare l'intero insieme delle azioni necessarie. Si avvertiva l'esigenza di un "sistema" stabile, omogeneo, garantito e normato.

La Regione Lombardia ha metabolizzato questo bisogno istituendo con la legge regionale 3/2008 l'Ufficio di Protezione Giuridica e adottando le circolari normative necessarie che analizzeremo di seguito.

Analizzeremo oltre al servizio protezione giuridica anche gli spazi che la legge regionale 3/08 offre al sistema pubblico e alle organizzazioni del privato sociale per sviluppare azioni, servizi, interventi, prestazioni e quanto necessario per favorire l'applicazione della legge 6/2004 e per sostenere la misura di protezione dell'amministrazione di sostegno.

**Legge Regionale n° 3 - 2 marzo 2008 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio sanitario"**

Di fondamentale importanza è partire dall'art. 9 comma 3 (che riforma l'art. 11 della legge 31/1997) il quale prescrive che "l'ASL, nell'ambito della propria organizzazione, in accordo con la conferenza dei sindaci, individua una struttura finalizzata a promuovere e favorire i procedimenti per il riconoscimento degli strumenti di tutela delle persone incapaci, nonché dell'amministrazione di sostegno".

Si rileva che la legge non arriva a prevedere veri e propri "Servizi per la protezione giuridica", ma si limita a istituire "Uffici" presso le ASL.

Si tratta di un passo molto importante che apre la via allo sviluppo di un sistema articolato di risposte.

Proseguendo l'analisi della l.r. 3/08 e cercando di riconoscere gli spazi che potrebbero consentire lo sviluppo delle azioni che si sono viste necessarie e pregnanti per un Servizio per la protezione giuridica, è possibile individuare alcuni ambiti di sicuro interesse per assicurare lo sviluppo di tali servizi e per sostenere l'applicazione della legge 6/2004:

- articolo 3 - soggetti:  
concorrono alla programmazione, progettazione e realizzazione delle unità d'offerta sociali e socio sanitarie:
  - soggetti di diritto pubblico (Comuni singoli ed associati, Province... ASL... ASP...)
  - persone fisiche, famiglie e gruppi informali
  - soggetti del terzo settore...e soggetti di diritto privato ...
- articolo 11 - compiti della Regione:  
...
  - s) promuove la costituzione di osservatori, in collaborazione con le Province, i Comuni, le ASL e i soggetti del terzo settore ...
  - x) promuove lo svolgimento di studi, ricerche finalizzate e indagini conoscitive sugli interventi e sui servizi sociali e sociosanitari ...
  - z) promuove forme di tutela e di sostegno a favore di soggetti non autosufficienti, privi di famiglia o la cui famiglia sia impossibilitata o inidonea a provvedere ...
- articolo 12 - compiti delle Province  
....
  - b) programmano interventi formativi di qualificazione e di aggiornamento professionale...
  - f) istituiscono osservatori finalizzati alla conoscenza dei fenomeni sociali...
  - g) sostengono, nel quadro della programmazione regionale, la realizzazione... di investimenti e interventi innovativi per le unità d'offerta sociali e sociosanitarie, d'intesa con i comuni interessati...

h) svolgono attività propositiva e consultiva nei confronti della regione ed attività di supporto nei confronti dei comuni, anche in relazione alla programmazione locale della rete di unità d'offerta socio-sanitarie e sociali...

- articolo 17 - livelli regionali di assistenza  
La regione con il piano socio sanitario... definisce i livelli delle prestazioni socio-sanitarie, mediante l'individuazione di prestazioni o servizi ulteriori rispetto a quelli essenziali definiti a livello statale...
- articolo 18 - Piani di zona  
Il PDZ è lo strumento di programmazione in ambito locale della rete d'offerta sociale; definisce le modalità di accesso alla rete; indica obiettivi e priorità di intervento; individua gli strumenti e le risorse necessarie alla loro realizzazione.
- articolo 20 - rapporti tra pubblico privato  
...  
3) la giunta regionale promuove la sperimentazione di nuovi modelli gestionali e di unità d'offerta innovative, comportanti forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati.
- articolo 21 - formazione delle professioni sociali  
La regione ... sostiene, in stretta connessione con il sistema universitario, e della formazione professionale delle province e degli ordini professionali, i percorsi formativi di qualificazione e aggiornamento del personale.
- articolo 23 - fondo regionale... per le unità d'offerta sociali  
Le risorse del fondo sono utilizzate per:  
lettera f): realizzare iniziative sperimentali ed innovative promosse dalla regione e concorrere alla realizzazione di quelle promosse dalle asl, dai comuni, dalle province e da altri soggetti ...(persone, famiglie, gruppi, terzo settore)

Appare dunque in tutta evidenza che la l.r. 3/2008 offre ampi spazi per svariate iniziative volte all'implementazione di un Servizio per la protezione giuridica delle persone fragili.

A questi spazi si potrebbero aggiungere le opportunità offerte da:

- l.r. 23/99 che consente di sostenere progetti di formazione per sviluppare le competenze familiari
- l.r. 22/93 che consente di sostenere i progetti delle organizzazioni di volontariato;
- l.r. 28/96 che consente di sostenere i progetti delle associazioni senza scopo di lucro
- legge quadro sul volontariato n. 266/91 e le opportunità offerte dai bandi predisposti dai CIESSEVI territoriali (alcuni ambiti previsti da un recente bando: promuovere e rafforzare il volontariato e quindi l'attitudine delle persone a far

si carico dei bisogni della comunità locale e a partecipare attivamente e responsabilmente alle attività ed alle organizzazioni che affrontano tali bisogni; ridurre le fragilità delle comunità locali potenziando il sistema delle relazioni tra gli abitanti; rafforzare iniziative a carattere aggregativo e animativo in ambito sociale, culturale e ambientale)

**Circolare Regionale n. 9 del 27 giugno 2008** “Costituzione dell’Ufficio di protezione giuridica delle persone prive di autonomia o incapaci di provvedere ai propri interessi. Per brevità: “Ufficio di Protezione Giuridica”.

La circolare, emanata dalla Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale, dà effettiva applicazione al disposto dell’art. 9 della legge 3, e con le sue prescrizioni lo arricchisce di contenuto, offre spunti operativi e apre scenari interessanti, in linea con quanto ideato, sperimentato, maturato e sviluppato fino ad oggi.

La circolare prescrive che l’Ufficio di Protezione Giuridica sia:

- costituito con atto del direttore generale entro il 31 agosto 2008 (data fissata per la presentazione alla DG famiglia e solidarietà sociale dell’atto costitutivo e del primo progetto di attività, evidenziando le eventuali previste forme di collaborazione e di integrazione)
- inserito nell’organizzazione del dipartimento ASSI
- posto alle dipendenze del direttore sociale

La circolare afferma che è *possibile* che le ASL ed i comuni associati di un ambito territoriale:

- decidano di organizzare un unico ufficio per la protezione giuridica, avvalendosi della struttura posta all’interno del dipartimento ASSI. In tal caso, l’ufficio opererebbe anche per conto dei comuni associati (con dotazione organica integrata da risorse messe a disposizione dai comuni medesimi o dagli uffici di piano)

La circolare, descrivendo i compiti dell’ufficio di protezione giuridica, li introduce con questa interessante premessa: “l’esperienza maturata dagli uffici comunali e dalle ASL che si occupano dell’amministrazione delle tutele deve essere arricchita e valorizzata, prevedendo un *allargamento* dei compiti dei nuovi uffici”.

I primi compiti di questi uffici sono stati così tracciati:

- a. promuovere una ricognizione della situazione degli assistiti presenti nelle residenze pubbliche e private ed assumere i necessari contatti con gli uffici comunali e giudiziari per assicurare un’adeguata presa in carico della persona ed attivare, ove necessario, l’adeguata protezione giuridica
- b. collaborare con le strutture competenti affinché fin dal momento della richiesta di accesso, siano assicurate informazioni alla persona e alla famiglia sulle diverse scelte di protezione giuridica

- c. promuovere azioni di informazione, di consulenza e di sostegno a favore della persona e della famiglia per la presentazione del ricorso per l'amministrazione di sostegno
- d. fornire assistenza ai servizi sanitari e sociali competenti nella fase di presentazione del ricorso
- e. svolgere, per mezzo di delega da parte del direttore generale, i compiti dell'amministratore di sostegno, nei casi in cui la scelta del giudice tutelare sia ricaduta sull'ASL
- f. amministrare, sempre per mezzo di delega del direttore generale, le tutele e le curatele nei casi in cui l'ASL sia stata individuata come tutore o curatore di persone incapaci
- g. gestire i rapporti con i difensori civici, gli uffici di pubblica tutela (UPT), gli uffici relazioni con il pubblico (URP)
- h. gestire i rapporti con le associazioni di volontariato e con gli altri soggetti del terzo settore, prevedendo l'instaurazione con questi anche di forme di collaborazione, al fine di sviluppare conoscenze, competenze, azioni di supporto, che consentano di coinvolgere volontari adeguatamente preparati e gli enti operanti in questo settore nella gestione delle amministrazioni di sostegno, delle tutele e delle curatele

**Delibera regionale 8551 del 3 dicembre 2008 "Linee di indirizzo per la programmazione dei Piani di Zona - 3° Triennio - 2009/2011"**

Il tema che ci interessa è ripreso nell'ambito del capitolo 7.2.2 (ambiti di prevenzione). Il punto c) di questo capitolo definisce alcune priorità in ordine al sostegno e all'assistenza ai disabili e alle loro famiglie e, tra queste, viene in particolare posta l'attenzione sul tema della protezione giuridica delle persone prive di autonomia o incapaci di provvedere ai propri interessi. Anche in questa sede la regione richiama l'art. 9 della l.r. 3/08 e la possibilità che, in un'ottica di integrazione delle politiche sanitarie, socio-sanitarie e sociali, in virtù dei rapporti intercorrenti tra le ASL e i Comuni nella progettazione della rete locale delle unità d'offerta sociali, le ASL ed i comuni associati di un ambito territoriale decidano di organizzare un unico ufficio per la protezione giuridica, avvalendosi della struttura posta all'interno del dipartimento ASSI. In tal caso, l'ufficio opererebbe anche per conto dei comuni associati (con dotazione organica integrata da risorse messe a disposizione dai comuni medesimi o dagli uffici di piano).

Tale indicazione, mossa appunto dall'ottica di integrazione delle politiche socio-sanitarie, non ha carattere prescrittivo. Non viene pertanto preclusa ai Comuni la possibilità di organizzare propri Servizi per la protezione giuridica o di stabilire rapporti con il terzo settore per una gestione sinergica della materia.

L'uso dell'espressione "*è possibile*" consente anche la salvaguardia della libertà dei Giudici di nominare Amministratori di sostegno i rappresentanti legali degli Enti di cui al titolo II° del c.c. (legge 6/2004 - art. 408 - IV° comma) che ritengono più idonei.

## 4. Un progetto per sviluppare le competenze del Terzo Settore

Daniela Polo \*

Progetto di respiro regionale che si propone di favorire l'implementazione della legge 6/2004 e di sviluppare la capacità del Terzo Settore di occuparsi di *advocacy* sostenendo l'istituto dell'amministrazione di sostegno.

Elementi cardine di novità di questo nuovo strumento giuridico sono:

1. *personalizzazione dell'istituto*: la protezione giuridica viene calibrata sulle effettive esigenze della persona: il decreto del Giudice Tutelare, pronunciato dopo avere sentito la persona, stabilisce infatti quali sono gli atti che l'Amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario e quali sono gli atti che il beneficiario può compiere con l'assistenza dell'AdS (e, per risultanza, lasciando nella piena facoltà della persona tutti gli atti che può svolgere in autonomia)
2. *riconoscimento della capacità di agire* della persona priva in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni di vita quotidiana: il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'AdS e che sono espressamente indicati nel decreto
3. *attenzione alla persona*:
  - a. la scelta dell'Amministratore avviene con esclusivo riguardo alla cura e agli interessi della persona del beneficiario
  - b. nello svolgimento dei suoi compiti l'AdS deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario

Quest'ultimo aspetto evidenzia come l'inversione di rotta rispetto alla legislazione precedente rappresenti una sorta di rivoluzione copernicana: al centro non c'è più la tu-

---

\* Responsabile del segretariato sociale Associazione "Oltre Noi...la vita" e Membro del Gruppo di Progetto ADS

tela del patrimonio e la sostituzione dell'incapace nei negozi giuridici e nei contratti amministrativi, ma la persona, con i suoi bisogni e le sue aspirazioni. La buona gestione delle risorse, laddove ci siano, deve essere funzionale alla qualità della vita della persona supportata dall'Amministratore di sostegno.

La scelta della persona che deve diventare Amministratore di sostegno dovrebbe quindi essere fatta partendo dalle sue capacità di relazione, dalla capacità di tener conto di bisogni e aspirazioni.

Le competenze "tecniche" dell'AdS necessarie a colmare i "vuoti operativi", a differenza di quelle personali, possono essere supportate da servizi consulenziali.

*Questa lettura dell'istituto giuridico guiderà l'impostazione del progetto.*

## **SOGGETTI COINVOLTI**

Per la progettazione: Fondazione Cariplo, Coordinamento regionale dei CSV (Centri Servizi Volontariato), Associazione Ledha, Associazione "Oltre Noi...la vita", Regione Lombardia.

Per la realizzazione verranno coinvolti, oltre ai soggetti che hanno partecipato alla progettazione di dettaglio: CSV delle varie province, Organizzazioni del privato sociale, Comuni e Piani di zona, Province.

Per la gestione del progetto è stato costituito un coordinamento operativo (il Gruppo di progetto) che avrà anche la responsabilità diretta dell'intero impianto progettuale.

## **COMPETENZE SPECIFICHE E RUOLI DEI PARTNER**

**Fondazione Cariplo:** promotore di progetto, finanziatore, coordinatore

**Coordinamento Regionale Csv:** finanziatore, coordinatore

**Oltre Noi...La Vita:** presidio sull'interpretazione della legge e sulle modalità di applicazione:

- elaborazione dei contenuti della formazione (tenendo conto degli eventuali percorsi formativi già attivati sul territorio) e predisposizione del materiale didattico
- formazione e supporto degli operatori che lavoreranno all'interno dei servizi territoriali di protezione giuridica attivati con il progetto (condivisione di studi, consulenze in itinere ai referenti locali, agli AdS e agli operatori ecc.)
- supervisione tecnica e metodologica del progetto.

**Ledha:** animazione su tutto il territorio regionale:

- comunicazione, sfruttando la sinergia con gli altri servizi informativi e di comunicazione attivi sul territorio regionale (Sportello Disabili, sportelli attivi negli Spazio Regione territoriali, nella ASL, nei comuni e negli uffici di piano ecc)

**CSV territoriali:** animazione specifica sul territorio di riferimento:

- organizzazione delle giornate formative e seminari
- comunicazione

## **OBIETTIVO GENERALE DEL PROGETTO**

Sostenere la diffusione e il consolidamento dell'istituto dell'amministrazione di sostegno nel territorio lombardo in modo coerente con i principi ispiratori della legge 6 del 2004.

## **OBIETTIVI SPECIFICI**

- dotare le province di servizi territoriali di supporto al sistema della protezione giuridica, in grado di diffondere e sostenere nel tempo la figura dell'Amministratore di sostegno garantendo le opportune consulenze (segretariato)
- rafforzare la capacità del terzo settore di occuparsi di autotutela o *advocacy*
- favorire la nascita o il rafforzamento di una rete provinciale tra i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nell'attuazione della legge
- informare e formare le famiglie, gli operatori sociali (pubblici e privati)
- sensibilizzare i territori per reperire persone disposte a diventare Amministratori di sostegno
- formare le persone che intendono svolgere la funzione di Amministratore di sostegno
- mettere a sistema le esperienze già attive
- attivare un coordinamento stabile delle esperienze e dei servizi che via via si struttureranno, capace di raccogliere, far circolare e, quando necessario, promuovere informazioni, studi, esperienze, soluzioni e quant'altro opportuno per garantire l'uso di competenze di base omogenee e qualificate
- attuare una sistematizzazione dei dati, rilevabili dalla conduzione del progetto stesso, utili a costituire premessa per la realizzazione di un osservatorio di cui potrebbe avvalersi la Regione ai sensi dell'art. 11, comma 1 lettera s) e lettera x)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> "La Regione: ... s) promuove la costituzione di osservatori, in collaborazione con le Province, i Comuni, le ASL e i soggetti del 3° settore"; ...x) promuove lo svolgimento di studi, ricerche finalizzate e indagini conoscitive sugli interventi e sui servizi sociali e socio-sanitari".

## AMBITO DI INTERVENTO

L'ipotesi di intervento verrà elaborata sulla base dell'interpretazione del dettato normativo di riferimento, ritenuta quella più vicina ai principi ispiratori della legge. Si ritiene importante ribadire due principi cardine di tale interpretazione:

- l'AdS non deve essere visto come la semplice soluzione di problemi burocratici ma come la persona che si occupa e si preoccupa responsabilmente della *qualità della vita nel tempo della persona disabile*
- l'AdS deve essere reperito innanzitutto nella rete familiare e amicale sollecitando la famiglia per una progettazione responsabile del "dopo di noi"; laddove non fosse possibile, è necessario attivare una rete di volontari con capacità relazionali, motivazione e condivisione del proprio ruolo sociale
- l'AdS "istituzionale" deve essere considerato scelta residuale e riservata a situazioni di particolare complessità e onerosità
- l'AdS "volontario" adeguatamente preparato e sostenuto nell'esercizio del suo ruolo deve costituire risorsa per le famiglie impossibilitate a trovare una soluzione in proprio
- l'AdS "volontario" potrà essere una risorsa anche per i servizi sociali territoriali che, avendo l'obbligo di presentare i ricorsi<sup>5</sup>, potranno presentarli con la contestuale indicazione della persona idonea ad essere nominata, coinvolgendola prima nel progetto individualizzato d'intervento (legge 328/2004 art. 14) e raccogliendo la sua adesione consapevole e volontaria ad accettare tale ruolo.

## CONFINI DI PROGETTO

### Di cosa si occupa

L'AdS è una figura giuridica rivolta a tutte le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni di vita quotidiana (disabili, anziani, tossicodipendenti, ecc.).

Per favorire un'aggregazione più stabile delle organizzazioni del territorio (vicinanza di mission) e per costruire da subito le specificità connesse alla tematica del "dopo di noi", si ritiene opportuno *coinvolgere, per lo meno in prima battuta, le realtà del Terzo Settore che si occupano principalmente di disabilità* (intellettiva, fisica, psichiatrica, ecc).

---

<sup>5</sup> "I responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e assistenza della persona, ove a conoscenza di fatti tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno, sono tenuti a proporre al giudice tutelare il ricorso di cui all'articolo 407 o a fornirne comunque notizia al pubblico ministero" (legge 6/2004 art. 406 comma 3).

## Di cosa non si occupa

1. non strutturare servizi pubblici per la gestione istituzionale delle tutele e delle amministrazioni di sostegno
2. non strutturare servizi per la protezione giuridica che si avvalgano solo di AdS professionisti
3. non realizzare servizi che si attivino *contemporaneamente* su tutte le tematiche connesse al “dopo di noi durante noi” (patrimoni, risposte residenziali, ecc.)

## IPOTESI DI INTERVENTO

Dall'analisi dell'esistente emergono in modo chiaro tre elementi:

1. l'insieme delle azioni necessarie per far funzionare la legge è conosciuto e condiviso da chi si sta occupando in modo strutturato di Amministratori di sostegno; in particolare è necessario:
  - *informare e formare* le famiglie, gli operatori sociali (pubblici e privati)
  - *formare* le persone che intendono svolgere la funzione di Amministratore di sostegno
  - *reperire* persone disposte a diventare Amministratori di sostegno volontari
  - *garantire* un servizio stabile di supporto e consulenza per gli Amministratori di sostegno (anche mediante l'attivazione di volontariato professionale)
  - *favorire l'interazione* con i soggetti pubblici coinvolti (Comuni, Piani di zona, ASL, Giudici Tutelari)
2. il Terzo settore, e in particolare il mondo del volontariato, può diventare il motore dell'effettiva applicazione della legge. Rafforzando la capacità del terzo settore di occuparsi di *advocacy* e sostenendo la creazione di reti pubblico-private stabili sui territori si ritiene possibile reperire Amministratori di sostegno volontari che sceglieranno con maturità di svolgere questo ruolo perché adeguatamente supportati oltre che formati
3. in tutte le dodici Province della Regione Lombardia sono stati attivati interventi più o meno strutturati a supporto della legge sull'amministrazione di sostegno  
Data questa premessa, si ritiene che un progetto finalizzato a sostenere la diffusione della legge sull' amministrazione di sostegno., che deve evitare di sovrapporsi a quanto è già stato fatto nei territori e, allo stesso tempo, garantire un intervento di sistema, dovrà avere alcune precise caratteristiche:
  - partire da modalità di intervento già sperimentate e condivise per diffonderle nel modo più omogeneo possibile nelle Province della Regione Lombardia, tenendo comunque conto delle specificità territoriali e delle esperienze fatte

- agire su tutto il territorio della regione, graduando gli interventi sulla base della maturità delle situazioni di partenza; data l'urgenza dei bisogni connessi alla figura dell'AdS e la vivacità dei territori, avrebbe poco senso, infatti, partire da alcune province per diffondere il progetto solo in un momento successivo
- valorizzare i soggetti già radicati nei territori e sostenerli nelle azioni di animazione richieste dal progetto; il nucleo centrale operativo avrà il compito di garantire omogeneità di contenuti e processi, ma non può avere il compito di gestire le azioni puntuali previste

## **IDENTIFICAZIONE DI UN PROMOTORE PER OGNI PROVINCIA**

Ogni CSV provinciale identifica al proprio interno una persona che, in stretto contatto con il Gruppo di progetto, avrà il ruolo di "facilitatore" territoriale. Questa persona ha un incarico ad hoc ed è il referente locale delle azioni.

A questa figura è garantita una formazione specifica e cesserà il suo ruolo non appena sarà costituita la rete interassociativa e formalizzata l'adesione al progetto.

### **1. Attività di sensibilizzazione, informazione**

- lancio dell'iniziativa e "campagna" di comunicazione
- organizzazione di momenti seminariali di confronto

### **2. Formazione**

- reperimento di formatori locali
- formazione dei formatori secondo i protocolli definiti dal gruppo di progetto di cui punto 1)
- preparazione di materiale didattico
- supporto per la realizzazione del primo corso di formazione per famiglie e volontari, aperto ad operatori sociali (modello per le iniziative formative successive che saranno condotte del tutto autonomamente)

### **3. Promozione di servizi territoriali per favorire lo sviluppo di un "sistema" per la protezione giuridica delle persone fragili**

- a. Animazione territoriale, a livello provinciale, per individuare le realtà associative interessate ad assumersi funzioni connesse alla protezione giuridica delle persone disabili.

Si ritiene che, data la complessità e l'importanza della tematica, sarebbe opportuno favorire:

- l'individuazione di più soggetti del terzo settore (e non la mera individuazione di una singola associazione "volonterosa", che possano agire in maniera organizzata e in stretta connessione di rete tra loro e con gli organismi pubblici

- il coinvolgimento, da subito, delle istituzioni pubbliche territoriali direttamente interessate in quanto potenzialmente nominabili come AdS dai giudici tutelari (Comuni e ASL)
  - il coinvolgimento, da subito, delle istituzioni pubbliche (Piani di zona, Province e Regione) per garantire la sostenibilità futura dell'iniziativa
- b. Formalizzazione della rete (creazione di un comitato promotore territoriale) e adesione al progetto  
 Sigla di un protocollo di intesa che contiene i compiti del servizio di supporto, il regolamento di gestione, ecc. e identificazione del referente cui sarà garantita formazione specifica
- c. Attivazione della formazione e della consulenza per la gestione del servizio di supporto agli Amministratori di sostegno  
 Il comitato promotore territoriale dovrà reperire una sede e individuare un operatore responsabile del servizio territoriale che verrà adeguatamente formato. Nei primi anni il servizio sarà supportato dal progetto ma deve lavorare da subito per garantire la propria sostenibilità futura

**4. Attivazione di un tavolo provinciale di lavoro inter-istituzionale** che avrà l'obiettivo di perseguire lo sviluppo di un sistema integrato per garantire la protezione giuridica delle persone fragili attraverso azioni capaci di contenere il più possibile il ricorso alle nomine d'ufficio degli enti pubblici. In particolare il tavolo dovrà:

- promuovere una stretta connessione tra gli uffici pubblici per la gestione delle tutele e delle amministrazioni di sostegno e i nascenti servizi di supporto alla protezione giuridica delle persone fragili
- favorire la migrazione delle conoscenze e delle competenze tra gestori istituzionali e volontari
- promuovere l'istituzione di elenchi pubblici di AdS volontari che siano risorsa per le famiglie non in grado di reperire autonomamente soluzioni per il "dopo di noi", e siano risorsa per gli operatori sociali che potranno presentare ricorsi ai Giudici Tutelari con già una indicazione per la nomina

## **PARTE SECONDA**

# 1. L'Ufficio di Protezione Giuridica dell'ASL di Mantova: due anni di attività

Serena Zoboli \*

## INTRODUZIONE

L'amministrazione di sostegno è entrata a far parte del nostro ordinamento giuridico con la legge n. 6/2004 e la sua rilevante portata è ben espressa già nell'articolo 1 che attribuisce a tale istituto «la finalità di tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente».

La qualità aggiunta dell'amministrazione di sostegno è rappresentata dalla definizione del rapporto tra l'Amministratore di sostegno ed il beneficiario, rapporto sintetizzato e ben rappresentato da un antico adagio di un anonimo cinese

*«Non camminare davanti a me, potrei non seguirti,  
non camminare dietro di me, non saprei dove condurti,  
cammina al mio fianco e saremo sempre amici».*

È questa l'idea dell'amministratore di sostegno-amico, in un rapporto di vicinanza dinamica, costruttiva, del divenire.

Merito di questa Legge è stato dunque quello di avere reso protagonista l'uomo, con le sue debolezze, le sue inclinazioni, le sue aspirazioni, i suoi rifiuti, le sue richieste e le sue esigenze, uomo che è andato così a sostituirsi alla vecchia protagonista della tutela di una volta: la patologia. Va da sé che la riforma ha anche addolcito il linguaggio: non si parla più di "invalido" o "handicappato" o "diversamente abile", ma di "persona priva in tutto o in parte di autonomia"; si utilizzano i termini "protezione", "sostegno" o "cura" e non più il concetto di "limitazione".

Il beneficiario è il vero protagonista del nuovo sistema di protezione: egli stesso è

---

\* Assistente Sociale, Responsabile dell'Ufficio di Protezione Giuridica, ASL di Mantova

legittimato ad attivare la procedura (art. 406 c.c.), deve sempre essere sentito personalmente e non più semplicemente esaminato (art. 407 c.c.), i suoi bisogni, le sue scelte, le sue aspirazioni, il suo diritto di essere informato ed il suo eventuale dissenso sono chiaramente valorizzati dalle varie norme che lo riguardano (artt. 408 e 410 c.c.).

In fin dei conti, la volontà del legislatore è quella di assegnare all'amministrazione di sostegno il ruolo di strumento generale e prioritario di protezione delle "persone prive in tutto o in parte di autonomia" (art. 2), riservando agli antichi istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione un ruolo meramente residuale, limitato cioè alle sole ipotesi nelle quali il nuovo istituto si riveli "inidoneo a realizzare la piena tutela del beneficiario" (art. 413, comma 4, c.c.).

Il merito della Legge 6/2004 è stato quello di prendere in considerazione una protezione per tantissime persone che un tempo erano escluse da qualsivoglia forma di tutela. Infatti, vigente la precedente normativa, si era formata un'ampissima zona grigia nella quale venivano a trovarsi tutte le persone non affette da patologie così gravi da richiedere l'applicazione dell'interdizione o dell'inabilitazione ma neppure in condizioni di forma psicofisica a tal punto brillanti da potercela fare da sole.

Questa "terra di nessuno" oggi è stata conquistata e colonizzata dall'amministrazione di sostegno.

La casistica è molto vasta e per avere una immediata idea della grande portata della riforma, basta consultare le sentenze emesse dai Tribunali d'Italia dal 2004 ad oggi: l'amministrazione di sostegno viene applicata dai casi di analfabetismo a quelli di coma vegetativo, dalle tossicodipendenze agli stati di isolamento, dalle forme di gioco d'azzardo patologico alle gravi forme di Alzheimer. O applicabile ancora a stati di sindrome laterale amiotrofica, a situazioni di grave ritardo mentale e sindrome di Down, all'alcolismo, alla psicosi cronica con episodi di schizofrenia e così via.

A questo punto, è bene intenderci su cosa deve avere o, meglio ancora, cosa deve essere l'Amministratore di sostegno.

Già nel termine pensato dal legislatore è racchiusa l'essenza di questo importante istituto: amministrazione di sostegno è l'unione di due parole, la prima di genere femminile (amministrazione), la seconda di genere maschile (sostegno), dove però il ruolo è significativamente invertito: l'amministrazione è culturalmente legata al maschio, il sostegno alla femmina (Cendon, 2011). Dunque un AdS che sostiene ed amministra, dove le parti femminile e maschile sono fuse in un unico "fare".

È necessario puntare all'amministrazione di sostegno di qualità, che si manifesta non necessariamente con la presenza fisica dell'amministratore in ogni momento al "cappezzale" del beneficiario o pronto a mettersi supino davanti ad ogni richiesta, che talvolta può anche rasentare il capriccio, del proprio amministrato. L'Amministratore di sostegno di qualità ha quali indispensabili ed imprescindibili ingredienti il cuore, innanzitutto, il sorriso, la disponibilità, la capacità di ricavare emozioni dall'incarico svolto.

Basta che l'Amministratore di sostegno, pur se non è sempre vicino, illumini, anche a tratti, la strada che percorre il beneficiario.

Per concludere, mi pare di poter dire che compito di noi tutti (Amministratori di sostegno, familiari e non, Giudici Tutelari, difensori, operatori dei servizi sociosanitari) è quello di contribuire a rendere meno tormentato il cammino delle persone che si trovano in quella che una volta era la "terra di nessuno" e di aiutarli nella loro "seconda nascita": la prima, infatti, li ha trovati impreparati al mondo, mentre la seconda dipende da ciò che sapremo dare loro.

## **L'UFFICIO DI PROTEZIONE GIURIDICA (UPG)**

L'Ufficio di Protezione Giuridica (UPG), istituito dall'ASL della provincia di Mantova con Delibera n. 398 del 28 Agosto 2008, ai sensi della Legge Regionale 12 marzo 2008 n. 3 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio sanitario", si affianca a tutte le istituzioni pubbliche e private che già si occupano di questi temi. Tra gli obiettivi che persegue, quelli di promuovere il benessere e l'inclusione sociale della persona, della famiglia e della comunità e, ispirandosi ai principi del rispetto della persona e della valorizzazione della famiglia, quelli di favorire e accelerare i procedimenti per il riconoscimento degli strumenti di tutela delle persone incapaci e dell'amministrazione di sostegno.

L'anno 2010, il secondo anno di attività dell'Ufficio, ha visto il consolidamento della struttura organizzativa dell'UPG nonché la realizzazione delle attività programmate nel 2009 per il 2010 e lo sviluppo di altre azioni pensate e ideate in itinere, quali:

### **Avvio della collaborazione con i Giudici Tutelari del Tribunale locale**

Abbiamo effettuato incontri di raccordo istituzionale con gli Uffici dei Giudici Tutelari competenti (Tribunale di Mantova e sede distaccata di Castiglione delle Stiviere): inizialmente in presenza del Direttore Sociale, successivamente tra operatori dell'ufficio e singoli Giudici per confronti/definizioni delle modalità di collaborazione. Abbiamo altresì incontrato a più riprese i Cancellieri della volontaria giurisdizione, raccordo importante tra il cittadino che presenta il ricorso e i Giudici.

### **Avvio della collaborazione con gli Uffici di Piano**

La DGR N. 8551 del 3 dicembre 2008 "Determinazione in ordine alle linee di indirizzo per la programmazione dei Piani di zona - 3° triennio (2009-2011)" al punto 7.2.2 "Interventi di prevenzione" - lettera C "Sostegno e assistenza ai disabili e alle loro famiglie" viene sottolineato che "(...) *nell'ottica del perseguimento dell'integrazione delle politiche sanitarie, sociosanitarie e sociali e in virtù dei rapporti intercorrenti tra le ASL e i Comuni nella progettazione della rete locale delle unità d'offerta sociali, è possibile che le ASL e i comuni associati di un ambito territoriale decidano di organizzare un unico Ufficio per la Protezione giuri-*

*dica delle persone incapaci, avvalendosi della struttura posta all'interno del Dipartimento ASSI. In tal caso, l'ufficio opererebbe anche per conto dei comuni associati e la sua dotazione organica può essere integrata mediante risorse poste a disposizione dai comuni medesimi o dagli uffici di piano".*

Nei documenti di programmazione dei Piani di Zona di questo triennio non è stato inserito nulla che richiamasse a questo compito in quanto nel 2009 i tempi non parevano essere maturi per definire quest'ambito. La collaborazione, in ogni caso, si è concretizzata sia attraverso la co-gestione delle situazioni di fragilità che si sono presentate nel corso del periodo di riferimento, sia attraverso la collaborazione nella organizzazione delle giornate di sensibilizzazione sull'argomento tenutesi in tutti gli Ambiti territoriali.

### **Rapporti con gli Enti erogatori**

La DGR N. 8496 del 26 novembre 2008 "Disposizioni in materia di esercizio, accreditamento, contratto e linee di indirizzo per la vigilanza ed il controllo delle unità di offerta sociosanitarie" definisce, nell'Appendice D, il "Contratto tipo per accreditamento delle unità d'offerta socio-sanitarie - residenziali e diurne - per anziani e disabili". All'art. e, lettera h si fa obbligo di "informare il competente ufficio ASL sulle condizioni psico-fisiche dell'assistito qualora si rinvenga la necessità della nomina di un tutore o di un amministratore di sostegno". Nel corso dell'anno diverse strutture hanno adempiuto all'indicazione inviando via via a questo Ufficio segnalazioni in merito.

### **Corso di formazione rivolto a volontari e operatori dei servizi**

La necessità di informare e formare persone disposte a ricoprire in futuro il ruolo di AdS o di operatori dei servizi pubblici e privati che si occupano di questa materia ci ha spinti ad organizzare un corso, in collaborazione con la Provincia di Mantova e alcune associazioni dell'area della salute mentale e della disabilità.

Diventare Amministratore di Sostegno di una persona "fragile" non significa provvedere alla sua assistenza, ma assumere l'impegno di aiutarla a migliorare la qualità di vita, svolgendo quegli adempimenti che altrimenti non potrebbero essere eseguiti dalla persona stessa (nei limiti di quanto disposto dal Giudice Tutelare).

Con questo corso abbiamo inteso:

- promuovere la figura dell'AdS
- offrire le conoscenze di base per svolgere con maggiore consapevolezza l'incarico
- aumentare il numero di potenziali candidati al ruolo di AdS
- creare un Elenco Provinciale degli AdS a disposizione dei Giudici Tutelari

Il corso, sviluppatosi in due edizioni considerato l'alto numero di richieste di iscrizione, ha visto il coinvolgimento di un totale di 124 persone:

prima edizione - 23 e 30 gennaio, 6, 13, 20 febbraio 2010 n. 55 iscritti

seconda edizione - 27 febbraio, 6, 13, 20, 27 marzo 2010 n. 69 iscritti.

L'evento ha visto la partecipazione in qualità di docenti di dirigenti e operatori ASL, che hanno offerto il loro contributo con entusiasmo e un apprezzabile spirito di collaborazione.

Ha conferito prestigio al corso anche l'intervento dei Giudici Tutelari del Tribunale di Mantova.

Al termine dell'esperienza, abbiamo pensato di raccogliere tutti gli interventi dei docenti in un testo, che potesse diventare anche una sorta di guida per gli Amministratori di sostegno. È nata così la pubblicazione "Diventare Amministratore di sostegno", a cura dell'Assessorato Politiche Sociali e Sanitarie della Provincia - quaderno n. 6 - Collana "Materiali dell'Osservatorio sociale" (giugno 2010), distribuita ai partecipanti del corso, a tutti i Comuni, alle Unità d'offerta del territorio provinciale, alle Associazioni e alle Cooperative sociali.

### **Istituzione dell'Elenco provinciale degli Amministratori di sostegno**

Dagli incontri con i Giudici Tutelari del Tribunale è emersa la forte necessità di istituire un elenco di volontari disposti ad assumere l'incarico di AdS, quando la scelta non è desumibile dal ricorso.

Con Deliberazione ASL n. 19 del 27 gennaio 2010 "Istituzione Elenco Provinciale degli Amministratori di Sostegno ed approvazione del relativo Regolamento di accesso e gestione" abbiamo dato avvio alla raccolta di candidature con il duplice obiettivo di:

- rendere visibili gli AdS volontari che hanno già l'incarico e le Associazioni che si rendono disponibili;
- fornire candidature dei volontari formati ma non ancora nominati a chi necessita di un AdS esterno alla famiglia.

Gli attuali Giudici Tutelari hanno preferito demandare all'UPG la completa gestione dell'Elenco e la funzione di raccordo tra il richiedente e il volontario individuato.

Nel caso in cui venga presentato al Giudice un ricorso privo di indicazioni sull'AdS, spesso viene nominato AdS l'Assessore ai Servizi Sociali pro tempore o il Sindaco pro tempore del Comune di residenza del beneficiario, nonché professionisti di fiducia del Tribunale. Attualmente l'Elenco Provinciale degli Amministratori di Sostegno comprende n. 58 aderenti, di cui n. 51 resisi disponibili all'incarico.

Dei 51, n. 40 ancora disponibili e n. 11 incaricati nel corso del 2010.

L'obiettivo è quello di ampliare il numero degli iscritti in modo da coprire le necessità di tutto il territorio provinciale.

### **La newsletter "AdSinform@"**

Collegata con il corso di formazione, la Newsletter vuole rappresentare un *fil rouge* tra Ufficio di Protezione Giuridica, volontari e operatori del settore, attraverso l'invio periodico (mail o posta) di informazioni, aggiornamenti e notizie relative al tema.

### **Corso di formazione per operatori dei servizi**

Abbiamo organizzato, in collaborazione con la Provincia di Mantova, un corso rivolto a operatori del territorio mantovano che si occupano di questa problematica (in particolare Responsabili di Servizi, Assistenti Sociali ed Educatori Professionali) dal titolo "L'amministrazione di sostegno. Analisi, applicazioni e prospettive di un nuovo strumento giuridico a favore delle persone fragili".

Dato l'elevato numero di iscritti (oltre 100), è stato necessario pianificare due edizioni: la prima il 7 e 14 ottobre 2010, la seconda il 21 e 28 ottobre 2010.

### **Corso di approfondimento AdS**

A grande richiesta dei partecipanti del primo corso di formazione rivolto ai volontari, abbiamo programmato un "richiamo" di approfondimento nelle giornate del 6 e 13 novembre 2010.

I partecipanti sono stati circa 50 e, durante le due giornate, sono stati affrontati i seguenti argomenti più vicini all'aspetto relazionale (relazione dell'AdS con il beneficiario, con i suoi familiari, motivazioni alla scelta, ecc.), poco trattati o solo sfiorati nel precedente corso: *L'amministrazione di sostegno: una questione di cuore - Il progetto di vita sul beneficiario.*

### **Collaborazione con associazionismo locale**

La collaborazione con Provincia (per tutte le attività formative condotte), Enti Locali (per il tramite degli Uffici di Piano, in costante contatto con noi) ed Terzo Settore (collaborazioni su singoli casi, consulenze in loco) è stato il primo passo dovuto verso la costruzione di una rete territoriale che potrà, con il tempo, farsi sempre più portatrice delle necessità dei cittadini e farsi portavoce di informazioni sui servizi - ivi compreso l'UPG - che spesso non sono conosciuti a livello generale.

In quest'ottica, ASL ha aderito nel corso del 2010 al Progetto Regionale AdS, che localmente è stato denominato "AdS: a sostegno di una opportunità" (protocollo di intesa recepito con Deliberazione ASL n. 529 del 29/12/2010).

I soggetti promotori e finanziatori di questo Progetto Regionale sono: Fondazione Cariplo, Coordinamento regionale dei CSV (in rappresentanza dei Centri di Servizio per il Volontariato provinciali) e Co.Ge. Lombardia (Comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Lombardia). I partner attuatori sono l'Associazione milanese "Oltre Noi...la vita" e l'Associazione Ledha, che si sono poste la principale finalità di sostenere la diffusione e il consolidamento della figura dell'Amministratore di Sostegno nel territorio lombardo in modo coerente con i principi ispiratori della legge e promuovere azioni di supporto ai "Servizi di Protezione Giuridica delle persone fragili".

La collaborazione così formalizzata è un'importante occasione non solo di raccordo con tutte le associazioni che hanno aderito al progetto, ma anche di forte impulso alle idee progettuali di questo Ufficio.

## Giornate di sensibilizzazione

Il primo impegno assunto in qualità di partner istituzionale del Progetto "AdS: a sostegno di una opportunità" è stata l'organizzazione congiunta degli incontri di sensibilizzazione sul tema a livello locale, pianificati in collaborazione con il gruppo di progetto e la Provincia di Mantova.

L'obiettivo definito è quello di raggiungere i cittadini degli Ambiti via via coinvolti, per una sempre maggiore conoscenza della forma di tutela dell'amministrazione di sostegno e della figura dell'AdS nonché del relativo Elenco provinciale.

Le giornate di sensibilizzazione sono state organizzate a Suzzara (8 maggio 2010), Ostiglia (25 settembre), Cavriana (9 ottobre), Viadana (16 ottobre) e Castel Goffredo (15 gennaio 2010) e hanno trovato il loro epilogo nel Convegno tenutosi a Mantova il 22 gennaio 2011, di cui sono riportati gli atti in questa pubblicazione.

## Attività di consulenza

L'attività di consulenza si compie in orientamento, consulenza, supporto ai familiari, ai servizi sociali degli Enti Locali, alle strutture residenziali nella presentazione del ricorso per la nomina dell'Amministratore di sostegno (anche per il tramite degli Sportelli Unici ASL ubicati presso le sedi principali dei Distretti Socio sanitari) e in consulenza agli Amministratori di Sostegno nello svolgimento della loro attività, ivi compresa la stesura periodica del rendiconto da presentare al Giudice Tutelare. Sono state definiti alcuni fac-simili ad uso degli operatori per facilitare la stesura dei ricorsi.

Dai dati di attività riportati sotto e relativi al periodo gennaio-dicembre 2010, si può desumere quanto la funzione di supporto ai familiari o agli operatori di altri servizi abbia notevolmente impegnato soprattutto l'Ufficio centrale.

I numeri non rendono l'idea di quanto lavoro ci sia dietro a quello che chiamiamo "caso", se solo si pensa che in una singola consulenza familiare rientrano vari step (conoscenza della situazione, illustrazione del significato della tutela, indicazione sui documenti da produrre, appuntamento per stesura ricorso, indicazioni accessorie), così come in una singola consulenza ad operatori di altri servizi (ivi compresa l'eventuale individuazione di un nominativo dall'Elenco degli Amministratori di sostegno, la presentazione allo stesso del caso, l'organizzazione dell'incontro con il beneficiario o il ricorrenti).

Sportello Asola	2
Sportello Guidizzolo	39
Sportello Mantova	15
Sportello Ostiglia	16
Sportello Suzzara	6
Sportello Viadana	5
Ufficio Centrale	151
<b>Totale</b>	<b>234</b>

Per quanto riguarda le difformità tra i sei distretti territoriali, va specificato che non tutte le richieste di consulenza passano necessariamente per lo Sportello, in quanto - per complessità o per invio esterno, talvolta vengono dirottate all'Ufficio Centrale.

### **Progetti anno 2011**

- **Formazione**

Per l'anno 2011, l'intento è quello di dare sempre più visibilità all'Elenco, in modo da offrire una sempre più vasta possibilità di scelta di volontari che, per capacità e/o predisposizione, potranno così differenziarsi anche per aree tematiche di intervento.

Sarà propedeutica a tale obiettivo l'organizzazione di altri corsi di formazione rivolti ai volontari, azione inserita nell'ambito degli intenti del Progetto "ADS. A sostegno di un'opportunità".

I corsi saranno decentrati, ovvero uno per ciascun Ambito territoriale, in modo da favorire anche coloro che, abitando distanti dalla città, hanno dovuto rinunciare alla iscrizione ai Corsi tenutisi nel gennaio-marzo 2010.

- **Il "Sostegno al sostegno"**

Dagli incontri effettuati con le Associazioni del Terzo Settore, è emerso un senso di solitudine vissuto dagli AdS rispetto ai dubbi, alle difficoltà, agli ostacoli, ai problemi legati al loro incarico. Per questo motivo, compito centrale dell'UPG sarà quello di essere un punto di riferimento per gli AdS, sia per fornire loro informazioni pratiche, consigli, consulenza giuridica, sia per creare le condizioni e uno spazio di confronto sul significato del loro impegno.

Ciò prevede l'organizzazione, dopo la costituzione dell'Elenco provinciale degli Amministratori di Sostegno, di gruppi di confronto, guidati da un conduttore esperto, che si terranno, a cadenza da definire, negli spazi ASL.

- **Guide per MMG, Responsabili di Servizi Residenziali, ecc.**

È intento dell'Ufficio predisporre guide snelle e di facile accesso per i Medici di Medicina Generale, primi interlocutori in caso di disabilità sopravvenute a carico di pazienti già conosciuti e per i Responsabili dei Servizi Residenziali che hanno funzioni di informazione alle famiglie dei ricoverati/ospiti.

Per saperne di più: area dedicata sul sito aziendale [www.aslmn.it](http://www.aslmn.it)

## 2. Progetto ADS: a sostegno di un'opportunità

Lorenzo Tornaghi \*

*"La nostra meta non è di trasformarci l'un l'altro, ma di conoscerci l'un l'altro e d'imparar a vedere e a rispettare nell'altro ciò che egli è: il nostro opposto e il nostro completamento."*

Hermann Hesse

L'amministrazione di sostegno è una figura istituita con la Legge n. 6 del 9 gennaio 2004, a tutela di chi, pur avendo difficoltà nel provvedere ai propri interessi, non necessita comunque di ricorrere all'interdizione o all'inabilitazione.

### **Un passaggio culturale, questo, di non poco conto**

Le misure tradizionali dell'interdizione e dell'inabilitazione, finalizzate a limitare la capacità di agire delle persone definite inferme di mente, da tempo apparivano inadeguate e venivano considerate addirittura dannose. Queste misure, infatti, venivano (e vengono...) avvertite come dolorose e addirittura rifiutate per l'etichetta che attribuivano agli interessati con ricadute drammatiche anche sulle loro famiglie.

La generale privazione della capacità di agire portata dall'interdizione, anche rispetto a quelle attività che la persona poteva continuare a svolgere, non appariva rispondente alle nuove forme trattamentali che puntano a *recuperare e potenziare le capacità residue* della persona fragile.

Nell'amministrazione di sostegno la persona fragile viene sì sostituita nel compimento di determinati atti e assistita nel compimento di altri atti da un Amministratore, *ma*

---

\* Coordinatore del Progetto ADS su Mantova e provincia

*conserva la capacità di agire per tutti gli altri atti* (art. 405, comma 5, c.c.).  
È proprio su questo concetto che vorrei soffermarmi.

## **La protezione giuridica è una opportunità**

Analizzando il concetto, il termine opportunità si riferisce a una potenzialità messa a disposizione, piuttosto che a un risultato da garantire. In altre parole, con il termine opportunità si intende valorizzare un'eguaglianza tipicamente liberale dei punti di "partenza" secondo cui è fondamentale che siano comuni le regole del gioco e che *chiunque sia messo nella condizione di potersi partecipare*.

*Obiettivo del Progetto "AdS: a sostegno di un'opportunità" nella provincia di Mantova è proprio questo.*

### **Informare, Sostenere, Promuovere e Formare sull'Opportunità.**

Soprattutto se si tiene conto di come, la protezione giuridica, sia ancora poco conosciuta ed usufruita.

Le cause possono essere molteplici. Due, però, fortemente evidenziate da una piccola ma efficace "ricerca" effettuata all'interno della rete delle associazioni che compongono il tavolo di Progetto su Mantova: la poca conoscenza della legge e lo scetticismo nell'avvicinarsi a questa "OPPORTUNITÀ".

Per questo, attraverso il progetto e grazie alla collaborazione delle associazioni, delle istituzioni (ASL di Mantova e Provincia di Mantova), stiamo provando ad informare cittadini e famiglie dell'opportunità che la legge mette loro a disposizione al fine di poter arrivare alla costruzione di un sistema capace di spendersi e di portare avanti nella nostra provincia l'opportunità della protezione giuridica.

Per poter al meglio diffonderla, è stato necessario creare ed attivare un sistema capace di mettere in rete le esperienze, di far dialogare e collaborare gli attori del progetto (associazioni, istituzioni e liberi cittadini) per informare, sensibilizzare e promuovere.

### **Un sistema:**

- attualmente composto dalle 11 Associazioni firmatarie del protocollo d'intesa sul Progetto (Anffas Mantova Onlus come capofila, Auser Mantova, Avulss Viadana, Associazione Volontari di Curtatone, Associazione Genitori "Casa del Sole", Associazione "Con noi dopo di noi", Associazione X-Fragile, Associazione AGA, Associazione Alba, Associazione La Rondine, Associazione Orizzonti), dall'ASL di Mantova (Ufficio di Protezione Giuridica), dalla Provincia di Mantova (Assessorato alle Politiche Sociali e Sanitarie) e dal CSVSM (Centro Servizi Volontariato Mantovano)
- capace di sensibilizzare le comunità, di informare le famiglie, di coinvolgere le istituzioni locali (Uffici di Piano ed Amministrazioni locali)

- capace di dare voce e supporto/sostegno agli Amministratori di sostegno locali già attivi
- capace di attivare con forza i territori, le associazioni ivi presenti e le comunità
- capace di far cogliere il passaggio culturale dall'interdizione all'amministrazione di sostegno

Un sistema che nei primi 6 mesi di progetto:

- ha deciso di formalizzarsi attraverso la sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa istituzionale tra Anffas Mantova Onlus (capofila del progetto), ASL di Mantova, Provincia di Mantova e CSVM con l'obiettivo di indicare e definire singoli compiti e funzioni di ognuno per garantire una fattiva collaborazione ed il raggiungimento degli obiettivi condivisi (potete visionarne copia sul sito: [www.mantova.progettoads.net](http://www.mantova.progettoads.net))
- ha promosso 5 incontri di sensibilizzazione territoriali negli ambiti distrettuali di Suzzara, Asola, Viadana, Ostiglia e Guidizzolo ed un Convegno provinciale dal titolo "L'amministrazione di sostegno ... un progetto ... un'opportunità ... una scelta" organizzato a Mantova il 22 gennaio 2011 alla presenza di Paolo Cendon, "padre" della legge 6/2004, e di Mauro Bernardi, Giudice Tutelare del Tribunale di Mantova al fine di rendere accessibile l'opportunità del progetto e della protezione giuridica
- ha progettato, prodotto e stampato il materiale di promozione del progetto, costruendo un volantino ed una locandina da promuovere su tutta la provincia al fine di informare le famiglie, le associazioni e le comunità locali della sua presenza e dell'opportunità della protezione giuridica
- si è dotato di 2 strumenti operativi di governance: si tratta di due tavoli di coordinamento, uno esecutivo ed uno istituzionale, per coinvolgere il mondo dell'associazionismo e del terzo settore in generale, anche con l'aiuto delle reti territoriali attive, delle Consulte del Volontariato e dei Coordinamenti presenti ed operanti nella nostra provincia

Un sistema che nei prossimi 18 mesi di progetto vorrà:

- rinforzare il ruolo della rete delle associazioni e la collaborazione fattiva con l'ASL di Mantova e la Provincia di Mantova
- organizzare 3 percorsi formativi rivolti agli operatori del sociale e della pubblica amministrazione
- organizzare 6 percorsi formativi (uno per ambito zonale) per formare volontari disposti a diventare Amministratori di sostegno
- prevedere interventi particolarmente indirizzati alle famiglie ed ai volontari che si apprestano a fare una scelta verso l'amministrazione di sostegno

- aiutare le famiglie, incontrandole, a ri-conoscere i propri bisogni e le proprie opportunità stimolandole a riflettere sul “dopo di noi”
- costruire momenti di confronto con gli Amministratori di sostegno locali già attivi nella provincia di Mantova
- attivare un’interlocuzione forte e continuativa con il Tribunale di Mantova e con i Giudici Tutelari

La nostra sfida è una sfida grande: attivare “gente vera a fianco di gente vera”: volontari disposti a diventare Amministratori di sostegno formati e disposti ad entrare a far parte dell’elenco provinciale degli AdS locali.

Formandoli, sostenendoli e accompagnandoli nella scelta che hanno intrapreso: diventare Amministratori di sostegno.

A favore, proprio, di chi ha bisogno di rendere attiva e finalizzata l’opportunità della protezione giuridica intesa come “aggancio al mondo reale con proprie forze e sostegno relazionale di qualità”.

Per informazioni più dettagliate sul progetto è disponibile il sito internet appositamente dedicato: [www.mantova.progettoads.net](http://www.mantova.progettoads.net)

## **PARTE TERZA**

# 1. Il progetto personalizzato nell'Istituto dell'amministrazione di sostegno

*Donatella Terzi\**

Il tema che mi è stato proposto è molto importante e ambizioso in quanto è la costruzione e la definizione del progetto di vita nei soggetti sottoposti a tutela attraverso l'amministrazione di sostegno.

Con l'entrata in vigore della nuova normativa, l'istituto dell'amministrazione di sostegno si prefigura come una forma di tutela nuova rispetto agli istituti giuridici tradizionali ovvero l'interdizione e l'inabilitazione.

Con questo nuovo dispositivo si è voluto proteggere la persona parzialmente o totalmente incapace "con la minore limitazione possibile della capacità di agire".

La persona priva in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana può essere garantita mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente.

Il nuovo istituto di tutela della persona è molto più flessibile rispetto agli altri perché può riguardare anche soltanto un atto. Pertanto la persona mantiene la capacità di compiere tutti gli altri atti della vita quotidiana che non richiedono la rappresentanza o l'assistenza dell'Amministratore.

Si tratta, di conseguenza, di una tutela realmente personalizzata poiché costruita in base ai bisogni, alle aspirazioni, alle richieste della persona fragile, cercando il più possibile il consenso del beneficiario.

La nuova normativa s'innesta sulle fondamenta della nostra Carta Costituzionale, infatti, negli articoli 2 e 3 si asserisce che lo Stato assicura a tutti i cittadini i diritti inviolabili della persona intesi come singolo o gruppo, ed ancora attesta che è compito dello Stato rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona in ogni ambito di vita o di partecipazione allo sviluppo del paese.

Il Legislatore, proponendo la tutela della persona che presenta limitazioni delle

---

\* Assistente Sociale, Sportello Informativo ASL di Mantova, sede di Goito, Distretto di Guidizzolo

proprie autonomie, intende predisporre un istituto giuridico che sostenga la persona in ogni ambito di vita: da quello della salute, a quello economico, a quello della scelta della residenzialità, ecc. ecco perché l'Amministratore di sostegno aiuta il beneficiario nelle scelte che riguardano la sua vita.

Nella norma si parte dal principio che la persona abbia alcune autonomie che devono essere preservate, come espressamente indicato nell'articolo 409 c.c.: "il beneficiario dell'amministrazione di sostegno può in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita".

La novità principale è l'evidenza data alla centralità della persona: ogni attività svolta dall'Amministratore di sostegno deve porsi come aiuto al soggetto; l'obiettivo primario è il supporto alla persona e, perciò, la stessa gestione del patrimonio è funzionale e subordinata al raggiungimento degli obiettivi che si pone il beneficiario all'istituto suindicato.

La funzione di Amministratore non richiede unicamente competenze gestionali - amministrative ma anche sensibilità e attenzione per gli aspetti relazionali e sociali della vita del beneficiario. Ciò comporta, di conseguenza, la necessità da parte dell'Amministratore di sostegno di avere una predisposizione e una sensibilità tipica del volontario ed una seria capacità di assunzione di responsabilità, per essere in grado di aiutare e supportare la persona.

In sintesi, si prevede una "tutela complessiva" della persona, che supera la semplice gestione degli aspetti finanziari e patrimoniali in quanto ha lo scopo di migliorare la qualità di vita del beneficiario preservandone l'autonomia.

Come conclusione di questa premessa mi soffermerei sulla definizione etimologica delle parole Amministratore di sostegno: "*amministratore*" è colui che serve, che cura, che fornisce un servizio, mentre "*sostegno*" è colui che regge, che appoggia, che protegge; in questo istituto giuridico sono presenti entrambe le definizioni in quanto l'Amministratore di sostegno è colui che fornisce un servizio e che appoggia. Il nostro Legislatore ha voluto che entrambe le funzioni venissero rappresentate e assegnate all'Amministratore di sostegno.

Tutti noi, però, per raggiungere gli obiettivi piccoli o grandi che ci poniamo nella vita dobbiamo immaginare ed elaborare delle ipotesi progettuali.

La norma che per la prima volta ci offre questa possibilità, oltre alla più nota legge n. 104 del 1992<sup>6</sup>, è l'articolo 14 della legge n. 328 del 2000<sup>7</sup>, dispositivo che interviene a livello nazionale per riordinare i servizi sociali.

---

<sup>6</sup> Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

<sup>7</sup> Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

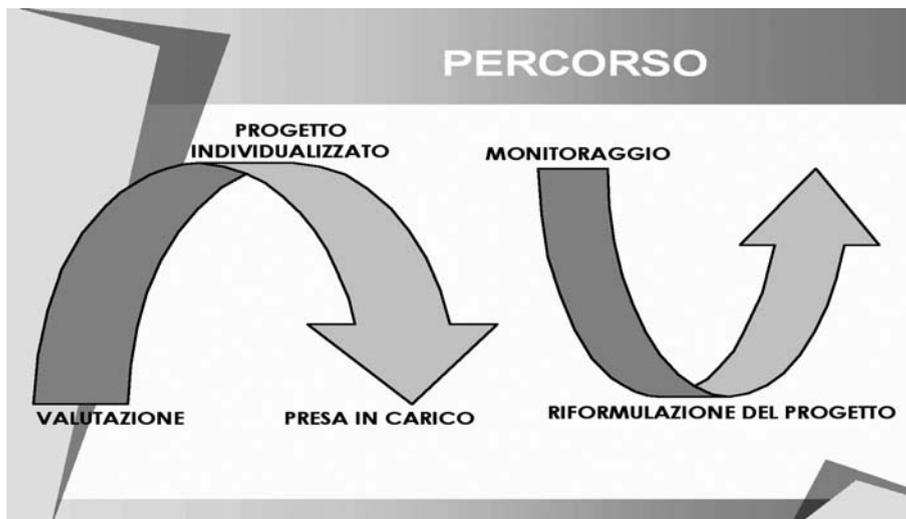
L'articolo 14, della legge 328/00, sancisce il diritto della persona disabile o fragile di richiedere **un progetto individualizzato** al cui interno devono essere contenuti elementi essenziali, quali:

- la valutazione multiprofessionale
- l'analisi delle disabilità e delle potenzialità
- l'elenco dei servizi deputati alla realizzazione del progetto
- l'insieme delle azioni e dei tempi programmati per realizzare gli obiettivi definiti nel progetto personalizzato

Per tornare al progetto di vita preciserei che sia la Costituzione che la legge 328, assicurano il diritto della persona di realizzarsi e di integrarsi pienamente in ogni ambito di vita: familiare, scolastico, lavorativo e sociale; questi sono, infatti, gli ambiti che tutti noi percorriamo durante tutto il ciclo di vita.

Riguardo il progetto e l'articolazione del percorso che gli operatori sociali normalmente seguono per definirlo, va precisato che le tappe fondamentali per formulare un progetto personalizzato devono considerare alcune fasi fondamentali, quali:

1. la valutazione
2. la descrizione degli obiettivi a medio e lungo termine
3. la definizione e condivisione del progetto con la persona e la sua famiglia
4. la presa in carico cioè le azioni che gli attori coinvolti nel progetto devono realizzare per raggiungere gli obiettivi prefissati
5. il monitoraggio della situazione
6. l'eventuale riformulazione del progetto con gli obiettivi in un percorso a spirale



## **La valutazione e la definizione del progetto di vita**

La valutazione consiste nell'analisi della situazione ed ha il compito di esaminare in dettaglio la persona come un'unità biopsicosociale, quindi, come un'entità unica per cui si analizza l'individuo nella sua globalità e la situazione nella sua complessità.

I principali indicatori della valutazione sociale sono: la situazione economica, la situazione personale, il contesto sociale e le risorse della comunità.

La valutazione deve esaminare le difficoltà e disabilità della persona, fare l'analisi dei bisogni, considerare le aspirazioni e preferenze dell'individuo, valutare le abilità residue e quelle recuperabili, osservare i fattori familiari e ambientali che possono limitare il pieno sostegno alla persona.

L'analisi spetta ai servizi, dei Comuni o dell'ASL, che hanno in carico la persona da tutelare tra cui i Ce.A.D. (Centri per l'Assistenza Domiciliare), servizi integrati fra il Comune e l'ASL di un determinato territorio.

Altri possono essere i servizi che hanno in cura le persone da sottoporre a nomina di amministrazione di sostegno come: i CPS (Centro Psico Sociale) per i pazienti affetti da patologie psichiatriche o i Ser.D. (Servizio Dipendenze) per i pazienti affetti da qualsiasi tipo di dipendenza.

## **Strumenti per realizzare un progetto di vita**

Per realizzare un progetto di vita si deve passare dalla relazione d'aiuto, ovvero l'incontro tra due persone di cui una si trova in condizione di bisogno/sofferenza/confusione e l'altra, l'operatore, possiede competenze tecniche professionali che mette a disposizione del soggetto per aiutarlo a recuperare risorse che non riesce ad attivare.

## **Elementi essenziali della relazione d'aiuto**

Sono atteggiamenti specifici ma indispensabili per consolidare una buona relazione d'aiuto:

- l'ascolto partecipe, cioè l'ascolto attento e interessato
- l'empatia, cioè la capacità di comprendere cosa l'altra persona sta provando
- la riformulazione, cioè la capacità di sintetizzare con parole diverse ciò che la persona ha appena detto per verificare la nostra comprensione o per permettere all'altro di fare precisazioni o approfondimenti

## **Atteggiamenti da evitare nella relazione d'aiuto**

- fare moralismi/giudicare
- ordinare/comandare

- persuadere con ragionamenti
- interrogare/interpretare
- rassicurare
- dare soluzioni o consigli
- fare attenzione alla comunicazione non verbale

La relazione d'aiuto è prima di tutto una relazione interpersonale: non bisogna perciò essere esperti di psicologia per favorire un buon incontro oppure una buona comunicazione.

Certamente con alcune persone può essere più difficile, perché presentano psicopatologia, ma in questo complesso percorso l'AdS sarà accompagnato anche dai servizi che conoscono la persona fragile.

### **Presa in carico**

La presa in carico è l'atto che dà avvio al trattamento assistenziale della persona con l'obiettivo di prevenire, tutelare o risolvere le situazioni di bisogno, intendendo per bisogno la mancanza di qualcosa (materiale, spirituale o affettivo) che è importante per la persona che ha questo desiderio.

La presa in carico segue linee precise: la definizione del progetto, le azioni da realizzare, il monitoraggio, la verifica dei risultati o la rimodulazione del progetto.



## **Ruolo dell'Amministratore di sostegno**

In una parola la **tutela** della persona fragile.

L'AdS deve fungere da **io ausiliario**, deve comprendere i bisogni della persona, deve mettersi al posto della persona da proteggere, deve capire ciò che avrebbe fatto il beneficiario se avesse potuto esercitare appieno i propri diritti, deve essere un supporto, una lunga mano dell'individuo e lo deve accompagnare nelle sue scelte.

Talvolta non è possibile trovare un'intesa con il beneficiario, anche per problemi psichiatrici o neurologici, per cui il ruolo dell'AdS è più complesso ed eticamente difficile; se si parte dal presupposto del rispetto della persona e dalla valutazione delle scelte che si devono fare per la persona questo difficile compito si può affrontare.

La scelta implica sempre abbandonare un'altra strada, la vita stessa può essere definita come lo spazio delle scelte: l'uomo che si trova nella condizione di non poter fare scelte è privo di libertà.

Quando la persona ha difficoltà ad esprimersi per la grave compromissione che ha subito a causa della malattia, è importante che la scelta che l'Amministratore di sostegno compie sia rispettosa e garantisca la soddisfazione dei bisogni dell'individuo.

Talvolta i pazienti sono, per malattia o altro, privi della libertà di scelta, ma ciò non impedirà a noi (operatori e Amministratori di sostegno) di verificare se ci sono margini per poterli rendere partecipi alle scelte che riguardano la loro vita.

Prima di passare alla descrizione di un caso ribadirei che per costruire una relazione interpersonale significativa si possono utilizzare le tecniche e le regole della relazione d'aiuto precedentemente descritte.

## **Presentazione del caso**

SOGGETTO di anni 35 anni coniugato straniero (Indiano)

DIAGNOSI: trauma da infortunio sul lavoro da cui riporta gravi lesioni che hanno provocato una perdita totale delle autonomie personali, resta parzialmente integra la capacità di autodeterminarsi

FAMIGLIA: moglie arriva in Italia dopo l'infortunio del marito, hanno una figlia che vive con i nonni nel paese d'origine. In Italia la signora vive con i suoi fratelli; non ha il permesso di soggiorno

### Situazione iniziale

- Prima dell'incidente vive da solo con altri connazionali, non ha contatti con i suoi fratelli che vivono in Italia
- È stato ricoverato per circa 15 mesi in vari ospedali
- Dopo il ricovero perde l'abitazione perché non ha più pagato l'affitto
- Il Servizio dell'ASL e il Comune vengono contattati dall'ospedale e dall'INAIL per la dimissione

## **Percorso intrapreso per la definizione del progetto di vita**

### *La valutazione*

La valutazione viene effettuata facendo un'analisi **biopsicosociale** del disabile, del contesto in cui viveva, delle relazioni familiari e dell'ambiente in cui dovrebbe andare a seguito della dimissione.

L'analisi della condizione del paziente viene effettuata con i medici dell'Ospedale e dell'INAIL, con la moglie e con i suoi parenti.

I servizi congiuntamente proponevano l'inserimento in struttura in quanto il paziente era molto grave da un punto di vista della gestione sanitaria per cui la residenza sanitaria per disabili sembrava la proposta migliore.

Abbiamo condiviso con il paziente questa proposta e lui con molte difficoltà ha continuato ad esprimere queste parole in un italiano stentato "a casa, a casa" (non sappiamo se il paziente voleva tornare nel paese d'origine o semplicemente voleva uscire dall'ospedale ma questo suo desiderio di rientrare a domicilio è stato considerato come fondamentale per la famiglia e per gli operatori).

### *La costruzione del progetto*

- inserire in RSD per un certo periodo prima del rientro al domicilio
- ottenere il permesso di soggiorno per la moglie e la ricongiunzione per la figlia che vive con i nonni nel paese d'origine
- fissare la residenza in Italia della moglie
- trovare un appartamento idoneo cioè senza barriere vicino ai fratelli della signora
- attivare il rientro a domicilio del disabile con i supporti dell'ASL e del Comune
- condividere il progetto tramite il colloquio con un mediatore culturale che possa offrire la garanzia alla famiglia di comprendere nel modo migliore e nella loro lingua il progetto appena concordato

### **Scelta dell'Amministratore di sostegno**

Per realizzare il progetto bisognava:

- nominare un Amministratore di sostegno (dopo varie valutazioni abbiamo proposto che il cognato si assumesse questo compito)
- coinvolgere varie istituzioni (Comuni, Questura, ASL, Ospedali, ecc.)
- ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno per il disabile e la moglie
- inserire in RSD (Residenza Sanitaria Disabili) a Mantova il paziente
- programmare il suo rientro al domicilio

## Emozioni e sentimenti



All'inizio del percorso assistenziale esisteva un grande squilibrio fra i sentimenti provati dalla famiglia e le proposte offerte dagli operatori. Ciò che ha fatto riequilibrare la bilancia dei sentimenti e delle emozioni è stato il **rispetto** delle loro esigenze, dei loro bisogni e la condivisione del progetto, nonché l'azione di collegamento favorita dal mediatore culturale. Dal rispetto è scaturita la **fiducia** e la condivisione degli obiettivi e conseguentemente la possibilità di raggiungere e realizzare gli scopi che ci eravamo prefissati: il transito dalla struttura per dare il tempo alla famiglia di trovare una casa idonea e programmare il rientro a domicilio con il supporto del Comune e dei servizi dell'ASL.



## 2. Il progetto di vita sul beneficiario

*Roberta Redolfi \**

Anna è una ragazza di 19 anni. Frequenta la 5° classe della scuola media superiore. All'età di circa 9 anni è stata allontanata dalla famiglia d'origine ed è stata affidata ad una famiglia. I genitori sono decaduti dalla potestà genitoriale e la ragazza non ha rapporti con loro da anni.

Anna vive tuttora presso la famiglia affidataria.

Con il compimento del 18° anno d'età Anna non è più "protetta" dalla tutela giuridica; il tutore era l'Assessore del Comune di residenza.

Anna presenta ritardo mentale di grado medio; ha difficoltà nella comprensione linguistica, è in grado di esprimersi adeguatamente anche se utilizza un linguaggio semplice, nell'area delle autonomie sia personali che sociali richiede la costante supervisione delle figure adulte, nell'area affettivo-relazionale richiede un adeguato contenimento.

Quali sono le caratteristiche di Anna nella gestione della vita quotidiana: Anna si presenta come una ragazza "normale", il suo aspetto è gradevole; è in grado di svolgere attività relative alla cura della persona e alla gestione della casa; è orientata nello spazio quindi sa spostarsi nell'ambito della città dove vive (va per es. a scuola da sola), è in grado di seguire il programma scolastico individualizzato con l'affiancamento dell'insegnante di sostegno, è in grado di costruire relazioni affettive in cui però ha difficoltà ad esprimere se stessa (tende ad esprimersi in base a cosa pensa che gli altri si aspettino da lei).

Alcune difficoltà sono relative alla:

- capacità di programmare e organizzare attività complesse

---

\* Assistente Sociale, Sportello Informativo ASL di Mantova, Distretto di Suzzara

- capacità di selezionare le persone con cui costruire relazioni significative con il rischio conseguente di trovarsi in situazioni dannose
- capacità di costruire relazioni complesse penalizzando quindi le relazioni nell'ambito sociale

Secondo il Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali, la persona con ritardo mentale presenta limitazioni nel funzionamento adattivo in almeno due delle seguenti aree delle capacità di prestazione:

- comunicazione, cura della persona, vita in famiglia, capacità sociali/interpersonali, uso delle risorse della comunità, autodeterminazione, capacità di funzionamento scolastico, lavoro, tempo libero, salute e sicurezza.

Anna sta vivendo pienamente la fase dell'adolescenza. Desidera stare con i coetanei, è attratta dai ragazzi, parla con entusiasmo di una vacanza durante la quale è uscita alla sera con un gruppo di coetanei in vacanza con lei.

Anna però sta anche facendo i conti con le sue difficoltà: non ha amici, né maschi né femmine; i coetanei li frequenta quasi esclusivamente all'interno della scuola e del centro diurno per minori in difficoltà.

I coetanei con cui instaura rapporti spontanei sono coetanei "problematici" e di questo la sua famiglia affidataria è molto preoccupata.

Che significato può avere l'Amministratore di sostegno nella vita di Anna?

I genitori affidatari, nel valutare l'ipotesi di presentazione dell'istanza per la nomina di un Amministratore di sostegno, hanno proposto che venga individuata una figura esterna alla famiglia affidataria.

Come leggere questa proposta?

Si possono fare diverse ipotesi:

- delega ad altri
- tentativo di rinunciare all'affidamento considerata la maggiore età della ragazza
- bisogno di non essere soli, quindi bisogno di condivisione e di supporto
- promozione di un percorso di autonomia di Anna

La famiglia affidataria ha avanzato accanto a questa altre proposte:

- interventi volti a favorire l'inserimento al lavoro dopo la scuola
- interventi volti a favorire la socializzazione di Anna
- interventi volti a favorire un'autonomia abitativa

Se noi prendiamo in considerazione le richieste nel loro complesso vediamo che sono tutte orientate verso proposte che promuovono l'autonomia.

Parlare di autonomia in relazione ad una persona disabile è piuttosto complesso per

ché entrano in gioco una serie di pensieri, idee, punti di vista che hanno a che fare con l'idea che ognuno di noi ha dell'autonomia, dell'essere adulto, ma soprattutto della disabilità, ma anche della persona e della vita, da un punto di vista culturale, storico, etico, religioso. Ognuno di noi quindi, se decide di incamminarsi in questo percorso, deve fare i conti, deve confrontarsi con le proprie idee, con i propri punti di vista e con i propri pregiudizi.

Quali idee, quali punti di vista, quali pregiudizi mettiamo in gioco?

## **Pregiudizio**

Dal latino *prae*, "prima" e *iudicium*, "giudizio" può assumere diversi significati, tutti in qualche modo collegati alla nozione di "giudizio prematuro", cioè parziale e basato su una conoscenza insufficiente, non completa o indiretta; conoscenza parziale perché tiene conto solo di ciò che conosciamo di noi e non di ciò che conosciamo dell'altro. Non è necessario liberarsi dei propri pregiudizi, anzi è stata dimostrata da Raimond Pannikar l'impossibilità di una tale operazione, ma è fondamentale che ognuno di noi conosca e assuma piena consapevolezza dei propri pregiudizi, al fine di distinguere il proprio punto di vista da quello dell'altro.

## **Autonomia**

- Badare a se stessi
- Capacità di decidere
- Dare adeguate prestazioni secondo le diverse età
- Acquisire abilità, capacità
- Capacità di individuare obiettivi
- Capacità di fare i conti con la realtà
- Capacità di misurarsi con le cose senza esserne soverchiato
- Capacità progettuale e capacità organizzativa
- Autodeterminazione

## **Essere adulti**

Quando parliamo di essere adulti, facciamo riferimento inevitabilmente al concetto di normalità:

- saper programmare la propria vita
- essere in grado di prendere decisioni da soli che riguardano il progetto di vita

- essere in grado di procurarsi le risorse per il proprio progetto di vita
- essere in grado di tutelarsi e quindi di riconoscere i "rischi"
- assumersi le responsabilità delle proprie decisioni e delle proprie azioni
- essere in grado di avere bambini e soprattutto in grado di accudirli e aiutarli a crescere

Nella nostra cultura si è adulti per legge all'età di 18 anni ma ciò non implica che a questa età si abbiano le capacità intellettive ed emotive necessarie ad esempio per lavorare, creare una famiglia, essere a pieno titolo responsabili di se stessi.

Con il passare del tempo si cresce e si raggiungono gli obiettivi che si ritengono plausibili per essere e sentirsi adulti.

Quindi l'esigenza di emancipazione, che caratterizza la fase dell'adolescenza, ma che trova le sue basi anche nell'età dell'infanzia, accompagna la persona nel suo cammino di crescita verso l'adulthood.

Tra le nostre immagini troviamo la persona disabile adulta? È un'immagine chiara o confusa, dai contorni sfumati? Che caratteristiche le attribuiamo? Che spazio l'autonomia occupa in questa immagine?

Io sto coordinando, all'interno del Piano di zona di Ostiglia, un gruppo di lavoro relativo all'area della disabilità e della salute mentale sul "Progetto di vita".

In funzione di questa attività ho letto diversi articoli di vari autori e operatori perché affrontare la disabilità dal punto di vista del progetto di vita è un compito piuttosto impegnativo e a volte penso arduo. Il gruppo di lavoro ha iniziato l'attività confrontandosi sul significato che ognuno dava al progetto di vita. Il confronto ha evidenziato da subito la complessità di questi termini che, abbiamo concluso, ha molto a che fare con un'idea culturale e filosofica oltre che operativa.

Ho vissuto e sto ancora vivendo una certa confusione ma ad un certo punto, leggendo il materiale, ho incontrato una parola che mi ha aperto una porta, mi ha permesso almeno di individuare un possibile percorso. La parola "adulto", parola che ho trovato in un articolo di Cristina Palmieri, mi ha fatto pensare che un progetto di vita non può prescindere dal diventare adulti e ho confrontato il progetto di vita di una persona normale e di una persona disabile.

Parlare di progetto di vita è complesso per la persona normale: conosciamo infatti la fatica, le problematiche, i rischi che un bambino deve affrontare per crescere e i suoi genitori e familiari per aiutarlo a crescere.

Ma è proprio la parola crescere che ho utilizzato, che si collega strettamente con la parola adulto, che mi ha fatto pensare che, pur nella complessità e nella difficoltà, il progetto di vita per una persona normale non può prescindere dalla sua crescita, dal suo diventare adulto.

È sull'idea, culturale o non so cosa, del crescere e del non crescere che possiamo costruire elementi di riflessione: se la crescita e il diventare adulti nella persona normale è scontata, nella persona disabile è molte volte negata: è come se l'aver problemi, difficoltà, limiti non permetta di acquisire quegli elementi che possono definirli adulto. L'adulto è visto solo nell'accezione di acquisire autonomia. Non sei in grado di essere autonomo: non sei e non potrai essere adulto. Quindi se non potrai diventare adulto, per te non ha senso parlare di cambiamento, evoluzione, progettualità, non ha senso progettare la tua vita. È come se la persona disabile non avesse un percorso da fare: l'unica possibilità è stare. Questo mi ha fatto pensare che alla persona disabile sembra essere riconosciuta una possibile evoluzione solo nell'età dell'infanzia e dell'adolescenza, fasi in cui è stato creato un sistema di interventi: cura, riabilitazione, servizi educativi, scuola. Da questo punto in poi, momento in cui dovrebbe iniziare l'età adulta, il percorso sembra rallentare, il più delle volte rischia di fermarsi, con un rientro nel contesto familiare. Solo negli ultimi anni questo percorso evolutivo sembra aver ripreso il suo cammino favorito dallo sviluppo della rete dei servizi per adulti (CSE, SFA, comunità, servizi residenziali di bassa soglia).

Quando parliamo delle persone disabili anche noi operatori spesso li chiamiamo ragazzi come se per loro il tempo non passasse. Come se fossero eterni bambini cresciuti nel fisico ma non cresciuti come persone. L'immagine di un disabile adulto è un'immagine spesso sconosciuta all'esperienza; non si è avuta l'esperienza di vedere un uomo o una donna con disabilità intellettuale nel mondo del lavoro o a spasso da soli o con gli amici o con un fidanzato; e allora si resta ancorati all'idea, nota e rassicurante, di un "disabile bambino" rispetto al quale si sa sempre come ci si deve comportare.

Come sostiene Marco Tortello (componente del Comitato tecnico dell'Osservatorio permanente sull'handicap presso il Ministero della Pubblica Istruzione, oltre che docente di Pedagogia generale all'Università di Torino) "un ragazzo o una ragazza con disabilità cresce nella misura in cui non rimane pensato e agito come *eterno bambino*; cresce in relazione a come, in famiglia e altrove, lo si aiuta progressivamente ad assumere quei micro-ruoli familiari o sociali che stanno alla base della successiva assunzione di macro-responsabilità, sia pure rapportate alla presenza di un deficit e delle compromissioni che ciò può comportare".

O come dice Adriana De Luca (Presidente associazione "Gli Altri Siamo Noi" Onlus di Cosenza) "Essere pensati adulti induce ad essere adulti, essere pensati dipendenti induce ad adeguarsi a tale immagine".

Quando pensiamo ad un percorso di autonomia riferito alla persona disabile ci

riferiamo spesso solo ad abilità concrete, legate alla vita quotidiana, come lavarsi, vestirsi, saper spostarsi al di fuori dell'ambiente domestico quindi uscire di casa da soli; è importante però tenere conto che un percorso di autonomia riguarda anche la sfera sociale ed affettiva; riguarda cioè il bisogno essenziale di fare esperienza di se stessi, degli altri e del mondo, soprattutto come bisogno di identità, che si pone innanzitutto come bisogno di autonomia, di quell'autonomia possibile a partire dall'effettività di ciascuno, non di un'autonomia utopica, un bisogno di identità che sembra avere a che fare con il riconoscimento di una possibile identità autonoma come sostiene Palmieri Cristina (dottore di ricerca Pedagogia, Università degli studi di Bologna).

Quindi un percorso verso lo stato di adulto è possibile anche per una persona disabile se non è riferito solo alla capacità di saper fare, ma anche alla capacità di saper essere, cioè alla capacità di elaborare personalmente ciò che ha appreso e fatto, per vivere in situazioni e contesti diversi come protagonista della propria vita, della propria storia, alla capacità di entrare in relazione con le cose e con le persone, dando loro un proprio senso e significato.

## **Adolescenza**

Qual è l'elemento che caratterizza la fase adolescenziale?

La fase adolescenziale è caratterizzata da una progressiva autonomia dei ragazzi dai genitori fino allo svincolo dal nucleo originario in età adulta.

L'adolescente quindi, per tentativi ed errori, procede ad una propria differenziazione dai genitori, in un processo che lo porterà a definire la propria identità di adulto con la propria sessualità.

Sappiamo che questo processo è un processo complesso, conflittuale e ricco di contraddizioni sia da parte dei figli che dei genitori. Questo processo, che permette ai ragazzi di entrare a pieno titolo nel mondo esterno, da un lato li seduce e li affascina ma nello stesso tempo li spaventa: un mondo nuovo e meraviglioso da conoscere senza limiti ma nello stesso tempo senza il supporto e le rassicurazioni di figure affettivamente importanti. In un certo senso affascina e spaventa anche i genitori: conferma le capacità dei propri figli e di conseguenza le proprie capacità genitoriali ma nello stesso li spaventa perché toglie loro la possibilità di proteggerli, di controllarli direttamente. È quindi un percorso di crescita ma che ha in sé possibilità di rischio.

È un percorso che richiede fiducia ma anche la decisione di farsi carico dei "rischi" propri delle situazioni in cui lasciamo che i nostri figli vivano esperienze nel mondo esterno, lontani da noi.

Rischi che ovviamente vengono vissuti dai genitori in modo angosciante quando parliamo di figli in difficoltà.

Questo processo naturale di emancipazione in presenza di figli "normali", rischia di diventare per certi aspetti un processo "mancato" in presenza di figli con disabilità, caratterizzato da frustrazione, aspettative deluse, dolore, angoscia. Nel percorso di vita di un figlio disabile, il momento in cui diventa adulto può essere il momento in cui i genitori fanno i conti con la sua diversità, fanno amaramente i conti con i limiti, con ciò che non potrà essere; tutto questo ovviamente in un confronto con la normalità.

L'adolescenza è anche la fase in cui i ragazzi conoscono e prendono contatto con il proprio corpo, con la propria sessualità; cominciano a vivere la propria sessualità nella relazione con l'altro.

Le persone disabili spesso non vengono ritenute capaci di avere una propria sessualità, come se la sessualità che li distingue in maschi e femmine paradossalmente non avesse la possibilità di esprimersi se non nelle caratteristiche del proprio corpo.

E quindi se da un lato si attivano tutti i percorsi riabilitativi, educativi, di apprendimento per insegnare tutto ciò che si può e renderli persone competenti, dall'altro spesso si cerca di limitare tutto ciò che riguarda la sessualità, in particolare l'incontro con il proprio corpo e il corpo dell'altro in una relazione d'amore.

Va considerato che l'atteggiamento nei confronti della sessualità viene condizionato dalla storia, dalla cultura, dai principi religiosi ed etici.

I genitori possono essere le persone che più hanno difficoltà ad affrontare questo aspetto della vita dei propri figli; se poi i figli sono disabili è sicuramente un aspetto carico di forti ansie e angosce.

Nella fase adolescenziale, anche il disabile intellettivo manifesta in modo preponderante il desiderio di distacco dai genitori e mal sopporta le loro richieste; ma molte conquiste nell'ambito dell'autonomia relazionale sono difficilmente raggiungibili se i suoi bisogni, le sue speranze non sono comprese e condivise dagli stessi genitori.

Bisogna precisare che l'acquisizione di una vita indipendente costituisce il pre-requisito indispensabile per vivere una vita lontana da casa (quindi parliamo di residenzialità), se mai con una propria indipendenza economica e sociale (quindi parliamo di lavoro). Poiché l'autonomia ha varie sfaccettature, parliamo infatti di autonomia personale, autonomia relazionale, autonomia verso il mondo esterno rispetto al nucleo familiare, si può ben comprendere come l'autonomia si acquisisce per gradi ed è un tema da affrontare fin dall'età infantile.

In questa logica la residenzialità nasce dalla maggior presa di coscienza da parte nostra della possibilità di una vita adulta per le persone disabili che esprimono sempre più il desiderio di distacco dalla casa genitoriale. Pertanto la residenzialità non va considerata solo nell'ottica dell'emergenza o della perdita dei genitori, ma può rappresentare una fase di quell'importante progetto che si chiama "vita indipendente".

Parlare di Progetto di vita di una persona disabile può far pensare alla possibilità di “progettare la vita” del soggetto disabile (la sua vita). Come scrive Cristina Palmieri, quanto più è maggiore la compromissione della persona disabile tanto più è presente il rischio di pensare al suo futuro, alla sua possibilità di diventare adulto, pensando tutto questo al posto suo, magari inseguendo un sogno o un’immagine solo nostra, di chi educa o insegna o programma. È un rischio sicuramente presente ma maggiormente presente se il progetto non si basa sul dialogo inteso come scambio con una persona che è nostro interlocutore, ovvero in grado di avere idee, pensieri ed emozioni radicalmente altre dalle nostre.

È fondamentale che la domanda “Come si può progettare la vita dell’altro” sia una domanda sempre aperta per comprendere quale posizione occupiamo in questa progettazione, quale riserviamo all’altro disabile e agli altri attori che fanno parte della sua esistenza.

Torniamo ad Anna e alla proposta dei genitori affidatari di individuare un Amministratore di sostegno esterno alla famiglia. Torniamo alla domanda iniziale:

Che significato può avere l’Amministratore di sostegno nella vita di Anna?

Che significato può avere che sia una figura esterna al nucleo familiare?

Mettiamo in gioco queste tre parole:

- adolescenza
- autonomia
- essere adulto

Propongo un’ipotesi, e parlo di ipotesi perché ogni situazione va vista nella sua specificità, che potrebbe essere elemento di riflessione e di confronto tra di noi: l’Amministratore di sostegno potrebbe giocare un ruolo importante nel percorso di autonomia di Anna verso l’età adulta diventando il sostegno di Anna, stando dalla parte di Anna, in una relazione di collaborazione con i genitori affidatari.

Stare dalla parte di Anna non vuol dire contrastare o contrapporsi ai genitori ma vuol dire sostenere i punti di vista di Anna in relazione al suo percorso di crescita riconoscendole spazi di autodeterminazione, riconoscimento che a volte i genitori, in una situazione di solitudine, faticano ad acquisire spontaneamente perché disorientati da timori, paure, incertezze.

Potrebbe sostenere Anna e aiutare nel contempo i genitori a prendere quelle decisioni che abbiamo visto essere molto complesse in un processo che porta all’autonomia di un figlio disabile.

Ma soprattutto potrebbe sostenere quel processo di differenziazione dai genitori, essenziale in un percorso di autonomia verso l’età adulta, che potrebbe essere un processo “mancato” se il genitore continua a mantenere un ruolo decisionale nei confronti del proprio figlio disabile.

Potrebbe sostenere Anna in quel processo di differenziazione che, complesso in una relazione genitori/figli "normali", presenta aspetti di complessità importanti quando il figlio disabile non è in grado di mettere in gioco nella relazione di mediazione e di contrattazione con i genitori, quelle risorse che gli possono permettere di sperimentare momenti di entrata e di uscita dai confini familiari, a seconda dei propri bisogni, per acquisire gradualmente livelli crescenti di autonomia.

L'Amministratore di sostegno deve contare sul supporto della rete dei servizi; diventare quindi parte di quella rete di servizi che avranno il compito di definire e realizzare il Progetto di vita insieme ad Anna e alla sua famiglia.

Mi sono chiesta se i genitori di Anna siano stati in grado di proporre un Amministratore di sostegno esterno al nucleo familiare, proprio perché genitori affidatari, genitori che non hanno solo un ruolo "privato" ma anche un ruolo sociale riconosciuto dalla legge sull'affido familiare; in questo senso hanno avuto lo spazio per proporre quella richiesta di aiuto e sostegno che i genitori naturali pensano spesso di non avere e che spesso anche le istituzioni non gli riconoscono.

### 3. L'Amministratore di sostegno: una tutela con il cuore

*Mauro Tosatti \**

#### **Dinamiche psicologiche**

Quando mi è stato chiesto di partecipare a quest'incontro del corso "Essere Amministratore di sostegno" mi sono domandato due cose: primo, cos'è l'Amministratore di sostegno (AdS), secondo, cosa "c'entrava" lo psicologo.

Trovo utile utilizzare questo mio pensiero perché introduce un aspetto che ritengo importante per questa nuova figura voluta dal legislatore, e cioè il pregiudizio.

Quello che voglio dire è che pur non sapendo cosa fosse l'AdS, nella mia "testa" avevo già deciso che la mia figura professionale non "c'entrava" niente.

Credo che questo modo di pensare così automatico, appartenga a tutti noi, portandoci a dare per scontato cose che forse scontate non sono.

Spesso l'AdS di una persona disabile o fragile psichicamente è il genitore o un parente stretto (fratello, zio, nonno, ecc.) e questo pregiudizio: "Io so di cosa ha bisogno" è sempre in agguato, rischia di farci confondere i confini tra sé e l'altro. Nel tentativo di provare ad evitare questo pericolo, potrebbe essere utile partire da questa domanda, perché decido di fare l'AdS?

Spostando, per un momento, il focus dal paziente e le sue problematiche, alla persona che decide di fare questa scelta, sulle sue motivazioni, è un modo per provare a evidenziare quei pericolosi pregiudizi cui accennavo all'inizio del mio intervento.

Un altro aspetto importante, legato a questa nuova figura giuridica, che consente al genitore della persona disabile/fragile sì di farsi nominare AdS ma soprattutto di prestabilire e preparare colui che potrà fare le sue veci in futuro. Questo è un aspetto importante che aiuta la famiglia ad anticipare "psicologicamente" tale prospettiva di vita al di fuori del contesto parentale. Alleviando così, in parte, le apprensioni per il temuto "dopo di noi".

---

\* Psicologo Dirigente, ASL di Mantova

Per realizzare uno scenario così ambizioso, è però necessario introdurre un concetto che è alla base di questa rivoluzionaria figura, e cioè l'idea di un "progetto personalizzabile". In questa prospettiva s'inserisce l'opportunità dell'AdS, sottolineata anche da quasi una simmetrica corrispondenza nel testo della nuova legge di termini che si riferiscono esplicitamente ai bisogni e alle aspettative della persona fragile.

L'AdS si fa io ausiliario di un percorso educativo ed esistenziale spesso accidentato e frammentato. L'AdS non è o non dovrebbe essere semplicemente l'amministratore del patrimonio, ma dovrebbe occuparsi dell'amministrazione della qualità di vita di una persona. In quest'ottica, quindi dovrebbe conoscere la storia, i bisogni, le aspettative, le manie, i limiti e le abitudini di chi affianca.

L'AdS dovrebbe possedere competenze di gestione patrimoniale, ma anche la capacità di trasformare l'occasione amministrativa in un momento di relazione, capace di rispondere ai bisogni di cura e di crescita della persona.

Veniamo all'ultimo punto del mio intervento, è evidente che la stesura e la realizzazione di questo progetto individuale, non può e non deve essere solamente a carico di questa nuova e importante figura giuridica; una parte rilevante deve essere condivisa in collaborazione con le agenzie istituzionali (servizi specialistici, comune, ecc.) la famiglia della persona disabile o fragile psicicamente, ed eventualmente la rete sociale formata dal volontariato se presente nella situazione. Senza la reale disponibilità degli interlocutori, che a vario titolo entrano in gioco nella stesura e realizzazione di un progetto di vita fatto su misura per quella persona, non è possibile valorizzare le potenzialità insite in questa figura riducendo il tutto nuovamente, a una tutela su aspetti materiali e o amministrativi, invece che allargare l'orizzonte a una tutela con il cuore.

## **Materiali dell'Osservatorio Sociale**

Collana dell'Assessorato alle Politiche Sociali e Sanitarie  
della Provincia di Mantova

- Quaderno n. 1    Sguardi sulla Neuropsichiatria  
a cura di Luigi Benevelli, Mantova, febbraio 2009
- Quaderno n. 2    Modelli di intervento per le tossicodipendenze  
a cura di AA.VV., Mantova, marzo 2009
- Quaderno n. 3    I Servizi per il contrasto della Povertà nei Comuni Mantovani  
a cura di Laura Acerbi e Davide Boldrini, Mantova, novembre 2009
- Quaderno n. 4    Trattare con cura. I servizi per la persona fragile  
a cura di AA.VV., Mantova, maggio 2010
- Quaderno n. 5    La documentazione sanitaria e sociale in RSA  
a cura di Rosalina Roffia Annarita Taddei, Michele Zani, Mantova, aprile 2010
- Quaderno n. 6    Diventare Amministratore di sostegno  
a cura di AA.VV., Mantova, giugno 2010
- Quaderno n. 7    La famiglia in crisi. Interventi socio sanitari e percorsi giuridici  
a cura di AA.VV., Mantova, novembre 2010
- Quaderno n. 8    La rete dei servizi alla prima infanzia  
a cura di AA.VV., Mantova, gennaio 2011
- Quaderno n. 9    La disciplina giuridica e fiscale delle Associazioni. Istruzioni per l'uso  
a cura di Massimiliano Artioli, Mantova, marzo 2011
- Quaderno n. 10    Essere Amministratore di sostegno  
a cura di AA.VV., Mantova, marzo 2011

Tipografia Commerciale srl  
Mantova, Marzo 2011