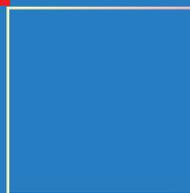




**I servizi
per l'attuazione
della legge
sull'amministratore
di sostegno**



**I servizi
per l'attuazione
della legge
sull'amministratore
di sostegno**



Regione Toscana

Indice

1. INTRODUZIONE	5
1.1. Il percorso	5
1.2. L'attuazione ed interpretazione della legge sull'amministratore di sostegno e l'attività di programmazione e gestione dei servizi sociali	5
1.3. I servizi	6
2. L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE SULL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO (2004-2006)	8
2.1. L'impatto della riforma: alcuni dati	8
2.2. Un primo esame dei soggetti beneficiari dell'istituto e degli amministratori di sostegno nominati	9
2.3. Amministrazione di sostegno e interdizione: la difficile "perimetrazione" dei due istituti e l'alternativa interpretativa	9
2.4. Osservazioni di sintesi e rilievi critici sulla legge alla luce delle sue applicazioni: l'alternativa interpretativa	11
2.5. Decreti, ordinanze e sentenze esaminati	13
3. UNA RICOGNIZIONE SULLE INIZIATIVE RELATIVE AI SERVIZI PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO IN ITALIA	17
3.1. Premessa	17
3.2. La ricognizione	17
3.3. Elementi di analisi e temi per la discussione	21
3.4. Esperienze rilevate	25
4. L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI FIRENZE	32
4.1. Premessa	32
4.2. Il tavolo di coordinamento cittadino	32
4.3. La tematica dell'Amministrazione di Sostegno nella programmazione della Società della Salute	33
4.4. La partecipazione al progetto regionale sull'Amministrazione di Sostegno	33
4.5. Il progetto di sperimentazione della procedura di gestione dell'Amministrazione di Sostegno	34
4.5.1 La definizione di una modulistica semplice ed esaustiva	34
4.5.2. La realizzazione di azioni per la formazione di figure di Amministratori di Sostegno	35
4.5.3. L'istituzione di un elenco di Amministratori di Sostegno	35
4.5.4. La realizzazione di azioni di in-formazione e aggiornamento destinate agli operatori dei servizi socio-sanitari	36
4.5.5. L'attivazione di un servizio gratuito di consulenza/informazione	36
4.5.6. La previsione di una figura di raccordo tra gli uffici giudiziari e i servizi socio-sanitari	37
5. L'ESPERIENZA DI PISTOIA	39
5.1. Premessa	39
5.2. Procedure a sostegno dell'integrazione istituzionale e professionale	41
5.3. La Pubblica Amministrazione ed il Volontariato: costruzione di un servizio integrato per la comunità	42
5.4. Il Tavolo interistituzionale Provinciale: ipotesi di azioni di informazione, aggiornamento, sostegno e consulenza rivolte alla cittadinanza	43
5.5. Il corso di formazione per amministratore di sostegno della Provincia di Pistoia	45
5.5.1. L'idea e l'obiettivo	45
5.5.2. La struttura del corso	46
5.5.3. Numero di persone previste	47
5.6. L'amministratore di sostegno nelle politiche dei servizi alla persona	48
5.7. Il punto di vista di un amministratore di sostegno	50
5.7.1. Sull'esperienza e sulle criticità	51
5.7.2. I soggetti in gioco	51
5.7.3. Gli aspetti giuridici	52
5.7.4. Le competenze di appartenenza	52
5.7.5. La necessità e la bellezza di un servizio utile e necessario	52
Allegato 1	54
Bibliografia di riferimento	57

1. Introduzione

1.1. Il percorso

Come previsto dall'art. 10 comma 1 della legge regionale n. 41 del 24 febbraio 2005, la regione Toscana sostiene i Comuni e le Province per l'attivazione di servizi e interventi di supporto in favore delle persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, di cui al libro I, titolo XII del codice civile, nonché dei soggetti ai quali sono conferite dall'autorità giudiziaria le funzioni di tutore, curatore o di amministratore di sostegno, anche in raccordo con altri enti e autorità interessate alla pubblica tutela. In particolare, la regione promuove in quest'ambito lo sviluppo di attività di sensibilizzazione, prevenzione, sostegno all'assunzione di responsabilità tutoriali, supporto dell'attività dei tutori, curatori ed amministratori di sostegno, tutela delle persone non autonome.

Il piano integrato sociale regionale 2007-2010 definisce al paragrafo 2.3.2.4 la programmazione regionale in materia di "amministratore di sostegno e funzioni di pubblica tutela", individuando tra le priorità del triennio di vigenza la promozione del ruolo dell'amministratore di sostegno, la cui corretta conoscenza e implementazione va favorita su tutto il territorio toscano.

Il presente testo illustra un percorso di lavoro svolto su queste tematiche dalla Regione Toscana con la consulenza dell'Istituto per la ricerca sociale¹, nonché un'analisi delle esperienze condotte in quest'ambito a Firenze e a Pistoia, proponendo alcuni approfondimenti tematici relativi a:

- i contenuti della legge sull'amministratore di sostegno e una ricognizione sulla relativa giurisprudenza (cfr. cap. 2)
- una ricognizione delle iniziative realizzate in diversi territori, in Italia ed in Toscana, per l'informazione, la sensibilizzazione ed il supporto degli amministratori di sostegno e delle persone per le quali è stato nominato un amministratore di sostegno ed una riflessione sui nodi problematici e sulle scelte da compiere in materia di servizi (cfr cap 3).

Di seguito sono ripresi i principali punti di attenzione emersi da questo percorso, che potranno rappresentare una base di riflessione e confronto per l'individuazione di linee di indirizzo regionali sulla figura dell'amministratore di sostegno.

1.2. L'attuazione ed interpretazione della legge sull'amministratore di sostegno e l'attività di programmazione e gestione dei servizi sociali

Dall'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2004, n. 6 (*Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno...*), si è registrato un graduale e costante aumento dei ricorsi per amministrazioni di sostegno. Dall'analisi di una trentina di decreti di nomina, risulta una varietà di soggetti beneficiari dell'amministrazione di sostegno: anziani senza particolari patologie, anziani con deficit fisici o psichici, portatori di handicap (ritardi mentali o deficienze motorie, etc.); soggetti in stato vegetativo a seguito di incidente e privi di qualunque capacità residua; soggetti affetti da disturbi psicologici. I soggetti nominati amministratori di sostegno sono in genere familiari.

¹ L'equipe di ricerca Irs è stata diretta da Emanuele Ranci Ortigosa, direttore scientifico dell'Istituto, e composta dalla prof.ssa Barbara Randazzo e dalla dott.ssa Barbara Da Roit. Il prof. Valerio Onida, presidente emerito della Corte Costituzionale ha assicurato la consulenza scientifica e ha svolto la relazione al Seminario regionale svoltosi a Firenze il 28 marzo 2007.

L'applicazione della legge fa emergere alcuni dubbi interpretativi, il principale dei quali è rappresentato dal rapporto con l'istituto dell'interdizione. In particolare, è spesso avvertita l'esigenza di definizione di criteri e condizioni in presenza dei quali il giudice possa o debba nominare un amministratore di sostegno, ovvero un curatore od un tutore: criteri e condizioni sui quali la legge non fornisce chiare indicazioni. Alcuni giudici si sono orientati nel senso del ricorso all'amministrazione di sostegno nei casi di incapacità parziale o temporanea, o comunque nei casi in cui il soggetto possieda una, pur minima, capacità.

Altri ritengono che l'istituto possa invece applicarsi anche ai casi di incapacità totale o assoluta, e dunque alle ipotesi in cui si potrebbe ancora applicare l'istituto della interdizione. Al fondo di questa lettura dell'istituto, vi è l'idea che esso sia destinato a sostituirsi sostanzialmente sia all'interdizione che all'inabilitazione, pur in assenza di una loro abrogazione.

Due pronunce della Corte costituzionale e della Cassazione, di fatto, estendono l'ambito di applicabilità dell'istituto dell'amministrazione anche ai casi di incapacità assoluta, nonostante il legislatore non abbia ritenuto di abrogare l'istituto dell'interdizione. Tali pronunce non sembrano dare peso alle minori garanzie che, a fronte della maggiore snellezza del procedimento, sono previste per l'istituto dell'amministrazione di sostegno. Sotto questo profilo, potrebbe configurarsi una nuova questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. (con riferimento ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza).

Infine, la snellezza e flessibilità dell'istituto, che rappresentano certamente una novità positiva, potrebbero configurarsi, in presenza di eccessiva discrezionalità e mancanza di criteri oggettivi prestabiliti per l'applicazione, come elementi problematici.

In sintesi, l'applicazione della legge sull'amministratore di sostegno fa emergere diverse interpretazioni, che interessano direttamente le linee di sviluppo dei servizi sociali a sostegno delle persone prive di autonomia e delle persone che assumono responsabilità di tutela.

1.3.1 servizi

La ricognizione sulle iniziative e sui servizi a sostegno dell'attuazione della legge sull'amministratore di sostegno evidenzia, in primo luogo, la scarsa strutturazione di quest'ambito di intervento. Le esperienze presenti sono spesso il frutto dell'iniziativa occasionale e scarsamente coordinata di attori territoriali di diversa natura. Le iniziative prevalenti non comprendono servizi o funzioni stabili. Le iniziative integrate che offrono una gamma più vasta di possibilità e di servizi ai potenziali beneficiari finali (persone da tutelare o tutelate, ecc.) sono poco sviluppate. Ciò evidenzia la necessità di prevedere una strategia di intervento coordinata, anche per ridurre le disuguaglianze territoriali e sociali ed armonizzare le opportunità offerte ai cittadini in ordine alla disponibilità di servizi di informazione e supporto a favore sia delle persone che assumono responsabilità tutelari che di coloro che sono privi in tutto o in parte dell'autonomia.

Si osserva infatti, attualmente, non solo una diversa interpretazione della legge da parte dei tribunali, ma anche un diverso attivismo dei soggetti interessati a seconda dei territori e dei gruppi sociali rappresentati.

Inoltre, si rileva l'opportunità di favorire la diffusione di conoscenze, competenze tra gli operatori dei servizi sociali, ed in particolare tra coloro che hanno relazioni dirette con utenti potenzialmente o effettivamente interessati dall'istituto dell'Amministrazione di sostegno. Oltre a ciò, occorre prevedere un servizio/una funzione dedicata a fornire consulenza e sostegno sia direttamente agli interessati, sia agli operatori sociali attivi nel territorio.

Infine, a differenza di quanto avviene nella generalità delle esperienze analizzate in atto appare fondamentale procedere alla strutturazione di servizi che guardino alle perso-

ne prive in tutto o in parte dell'autonomia come potenziali beneficiari finali dei servizi di sostegno, consulenza, verifica dell'appropriatezza dell'assistenza ricevuta.

I possibili obiettivi di sviluppo in materia di servizi a supporto dell'attuazione della legge sull'AdS emersi da quest'analisi possono essere così sintetizzati:

1) **diffondere conoscenze** sull'amministratore di sostegno attraverso attività di **formazione di operatori sociali e di volontari**, a favore dei soggetti che si trovano nella posizione di offrire informazioni, orientamento e sostegno a persone prive in tutto o in parte dell'autonomia, ai loro familiari, ad amministratori di sostegno. I contenuti della formazione dovrebbero presentare in modo chiaro le potenzialità ed i rischi dell'istituto, insieme ai compiti dei diversi soggetti coinvolti e all'organizzazione dei servizi di supporto.

2) **sviluppare le attività di sensibilizzazione ed orientamento per le persone prive in tutto o in parte dell'autonomia e per i loro familiari.**

L'obiettivo – la cui realizzazione è subordinata al punto 1) - è la diffusione di conoscenze in materia di amministratore di sostegno presso i soggetti interessati, anche attraverso i servizi sociali territoriali ed i punti di contatto di questi con gli utenti ed i potenziali utenti.

3) **supportare gli amministratori di sostegno** nello svolgimento della loro attività. Obiettivo è fornire agli amministratori di sostegno nominati dei punti di riferimento informativi, di orientamento e consulenza qualificati per sostenerli nell'esercizio delle loro funzioni.

4) **supportare le persone per le quali è stato nominato un amministratore di sostegno o per le quali potrebbe essere presentata istanza al tribunale**, promuovendo un'azione di osservazione dei casi di persone che hanno perso in tutto o in parte l'autonomia, o di loro familiari:

- per sollecitare, ove ritenuto necessario, la presentazione di un'istanza al tribunale;
- per facilitare le procedure di audizione;
- per sostenere il giudice nella sua azione di verifica.

5) **sostenere il coordinamento tra l'attività dei servizi sociali e l'attività dei giudici tutelari.**

La creazione di reti di relazione tra i tribunali ed i servizi sociali consente di coordinare l'attività dei diversi soggetti coinvolti nell'applicazione della legge, per evitare sovrapposizioni e garantire il massimo beneficio per le persone prive in tutto o in parte dell'autonomia e per gli amministratori di sostegno.

2. L'applicazione della legge sull'amministratore di sostegno (2004-2006)

di Barbara Randazzo

2.1. L'impatto della riforma: alcuni dati²

Nei primi anni dall'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2004, n. 6 si sono registrati un graduale e costante aumento dei ricorsi per amministrazioni di sostegno e, salvo alcune eccezioni di cui si dirà in seguito, una contestuale riduzione del ricorso all'interdizione.

A Milano i procedimenti di interdizione aperti nel 2003 erano 399, nel 2004 si sono ridotti a 261, nel 2005 a 176 e per il 2006 (sino al 9 marzo) si contano 44 procedimenti. Quanto ai ricorsi per la nomina di amministratori di sostegno sono stati 696 nel 2004, 1169 nel 2005, 199 sino al 15 marzo 2006.

A Como le interdizioni erano 113 nel 2004 e sono scese a 48 nel 2005 e nello stesso anno si registrano 154 ricorsi per amministrazione di sostegno.

A Genova si sono aperti complessivamente 1308 procedimenti per amministrazione di sostegno.

A Bologna i ricorsi per amministrazioni di sostegno sono passati da 37 nel 2004 a 211 nel 2005. *Significativamente può rilevarsi che in questa sede non si registra una corrispondente diminuzione delle interdizioni, il cui numero resta costante, pertanto deve inferirsi che il nuovo istituto ha fatto emergere situazioni in cui mancava ogni tipo di tutela.*

A Monza i ricorsi erano 92 nel 2004, 181 nel 2005 e già 53 nei primi mesi del 2006.

Anche presso i Tribunali di Brescia, Cagliari e Roma, benché non si abbiano dati precisi, si registra la preferenza del ricorso all'amministrazione di sostegno rispetto all'interdizione.

I dati provenienti dai Tribunali della Regione Veneto rilevano diversità di applicazione: sebbene il nuovo istituto goda di buona applicazione, vi sono ancora giudici che mantengono una linea restrittiva (in particolare quelli di Padova, di Dolo e di Chioggia).

Più contenuta l'applicazione dell'amministrazione di sostegno presso il Tribunale di To-rino nel quale tuttavia si sono avuti 142 ricorsi nel 2004 e 233 nel 2005. (La prassi è nel senso di non applicare il nuovo istituto nei casi in cui non residua al beneficiario alcuna capacità).

Anche a Napoli risulta ridotto il numero delle amministrazioni di sostegno, ma non è dato comprendere se ciò dipenda da scelte interpretative dei giudici o piuttosto da gravi carenze dei servizi socio sanitari e dello stesso ufficio del Giudice tutelare.

Con riguardo alla Regione Toscana ci sono pervenuti in via informale sino ad ora soltanto alcuni dati relativi al Tribunale di Firenze secondo i quali nel 2004 non risultano ricorsi per amministrazione di sostegno, nel 2005 ne risultano 256 e nel primo semestre del 2006 se ne registrano 165. Con riguardo allo stesso Tribunale dalla relativa Procura della Repubblica ci sono pervenuti dati non coincidenti in base ai quali nel 2004 si sarebbero avuti 166 ricorsi, nel 2005 308 e sino al maggio 2006 142, con una previsione per fine anno del raggiungimento di quota 400.

² I dati sono tratti da E. CECCARELLI, *L'applicazione della legge a due anni dalla sua entrata in vigore negli Uffici dei Giudici Tutelare*, relazione presentata al convegno "La protezione giuridica, luci ed ombre nell'applicazione della legge 9 gennaio 2004, n. 6" svoltosi a Milano il 17 marzo 2006.

2.2. Un primo esame dei soggetti beneficiari dell'istituto e degli amministratori di sostegno nominati

Per la valutazione della portata della nuova legge sull'amministratore di sostegno è stato essenziale uno *screening* degli atti giudiziari (decreti, ordinanze e sentenze) di essa applicativi.

Ci si è avvalsi a tal fine in particolare di una trentina di documenti pubblicati su siti o su riviste (si v. allegato) dai quali risulta una varietà di tipologie di soggetti beneficiari dell'amministrazione di sostegno: anziani senza particolari patologie, anziani con deficit fisici o psichici, portatori di handicap (ritardi mentali o deficienze motorie, etc.); soggetti in stato vegetativo a seguito di incidente e privi di qualunque capacità residua; soggetti affetti da disturbi psicologici, etc.

Quanto ai soggetti nominati amministratori di sostegno gli atti esaminati mostrano invece come in genere si tratti di familiari.

Dati più generali³ confermano questo *trend*.

Nel 2006 a Milano sono stati nominati amministratori di sostegno soggetti privati, in genere familiari (697); Comuni (110); Asl (96); aziende ospedaliere (16), avvocati (77).

A Como in genere la scelta cade su parenti, ma anche su legali e commercialisti *volontari*, individuati dal GT di concerto con i rispettivi ordini.

Anche a Cagliari in genere gli amministratori sono familiari.

A Bologna l'80 per cento delle nomine riguarda familiari, il 20 per cento professionisti, nessuna nomina ha riguardato Comuni o Asl.

A Monza sono stati nominati in genere familiari ed in rari casi o Comuni o professionisti.

Non risultano dati sulla prassi dei giudici toscani.

Si osservi: la nomina di familiari sembrerebbe prestarsi alle medesime obiezioni (possibilità di conflitto di interessi) che hanno portato il legislatore ad escludere che possano essere nominati amministratori di sostegno "gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario" (art. 408, comma 3, C.C.).

2.3. Amministrazione di sostegno e interdizione: la difficile "perimetrazione" dei due istituti e l'alternativa interpretativa

L'applicazione della legge n. 6 ha posto l'interprete di fronte ad una serie di dubbi circa la portata dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, in particolare con riguardo al suo rapporto con l'interdizione. La questione pratica investe la ricerca dei criteri e delle condizioni in presenza delle quali il giudice possa o debba nominare un amministratore di sostegno ovvero un curatore od un tutore, criteri e condizioni sulle quali la legge non fornisce chiare indicazioni.

Diversi giudici di merito (si v. ad es. Tribunale di Torino, G.t. di Dolo, etc.) si sono orientati nel senso del ricorso all'amministrazione di sostegno nei casi di incapacità parziale o temporanea, o comunque nei casi in cui residua una, anche pur minima, capacità del soggetto, valorizzando in particolare gli artt. 409 e 410, comma 1, c.c. che sembrano presupporre una interazione-collaborazione tra l'amministratore ed il soggetto beneficiario (l'art. 409 recita: "1. Il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno. 2. il beneficiario dell'amministrazione di sostegno può in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana". L'art. 410 al primo comma prevede che "Nello svolgimento dei suoi compiti l'amministratore di sostegno deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario".

³ Si v. nota n. 1.

Coloro i quali invece muovono dall'art. 404 c.c. - in base al quale: "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." (corsivi aggiunti) – ritengono che l'inciso qui evidenziato in corsivo sia chiaro segnale del fatto che l'istituto possa applicarsi anche ai casi di incapacità totale o assoluta e dunque alle ipotesi nelle quali si potrebbe ancora applicare l'istituto della interdizione. Al fondo di questa lettura vi è l'idea che l'amministrazione di sostegno sia destinata a sostituirsi sia all'interdizione che all'inabilitazione, e ciò fin da ora, benchè cioè il legislatore della riforma abbia ritenuto di non abrogare le norme che riguardano questi istituti.

Sia la Corte costituzionale che la Corte di Cassazione, investite della questione della perimetrazione del nuovo istituto, sembrano collocarsi in questa seconda linea interpretativa, con motivazioni che non appaiono del tutto persuasive.

Nella sentenza 30 novembre 2005, n. 440 la Corte costituzionale, infatti, dichiara infondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di costituzionalità sollevata dal giudice tutelare di Chioggia che censurava la disciplina dell'amministrazione di sostegno in quanto non indica "chiari criteri selettivi per distinguere tale istituto... dai preesistenti istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione" lasciando "di fatto all'arbitrio del giudice la scelta dello strumento di tutela concretamente applicabile". Il giudice remittente invocava quali parametri gli artt. 2, 3 e 4 Cost, "che garantiscono la sfera di libertà ed autodeterminazione dei singoli", e gli artt. 41 e 42 Cost, che "garantiscono il pieno dispiegarsi della personalità del disabile nei rapporti economici e nei traffici giuridici.". Il rigetto della Corte risulta così motivato: "la complessiva disciplina inserita dalla legge n. 6 del 2004 sulle preesistenti norme del codice civile *affida al giudice* il compito di individuare l'istituto che, da un lato, garantisca all'incapace la tutela più adeguata alla fattispecie e, dall'altro, limiti nella minore misura possibile la sua capacità; e consente, ove la scelta cada sull'amministrazione di sostegno, che l'ambito dei poteri dell'amministratore sia puntualmente correlato alle caratteristiche del caso concreto. *Solo ove non ravvisi interventi di sostegno idonei ad assicurare all'incapace siffatta protezione, il giudice può ricorrere alle ben più invasive misure dell'inabilitazione o dell'interdizione, che attribuiscono uno status di incapacità, estesa per l'inabilitato agli atti di straordinaria amministrazione e per l'interdetto anche a quelli di amministrazione ordinaria*" (punto n. 5 del considerato in diritto; corsivi aggiunti).

Il Giudice delle leggi fa dunque salva la disciplina introdotta dal legislatore del 2004, affermando il carattere residuale dei vecchi istituti e reputando non contrario alla Costituzione il mero affidamento al giudice del compito di individuare l'istituto di volta in volta più idoneo alla situazione concreta, e ciò con implicita ammissione dell'assenza nella legge di criteri obiettivi.

Che il legislatore non abbia affatto chiarito la portata del nuovo istituto introdotto è invece espressamente affermato dalla Suprema Corte di Cassazione (1 sezione civile), la quale nella sentenza 12 giugno 2006, n. 13548 ammette che "la soluzione della questione sottoposta all'esame della Corte richiede una operazione di perimetrazione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, *operazione non esplicitamente compiuta dal legislatore nel testo che ha introdotto detto istituto*" (punto n. 3 del diritto, corsivi aggiunti).

La Cassazione assume come "stella polare destinata ad orientare l'interprete nella esegesi della nuova disciplina, anche con riguardo ai rapporti tra la figura dell'amministrazione di sostegno e le altre forme di protezione degli incapaci" la finalità della legge n. 6 del 2004 enunciata nel suo art.1: 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" (punto n. 3 del diritto). E dopo un lungo *excursus* ricostruttivo della legge medesima giunge alle seguenti conclusioni: "L'amministrazione di sostegno, introdotta nell'ordinamento dalla L. 9

gennaio 2004, n. 6, art. 3, ha la finalità di offrire a chi si trovi nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi uno strumento di assistenza che ne sacrifichi nella minor misura possibile la capacità di agire, distinguendosi, con tale specifica funzione, dagli altri istituti a tutela degli incapaci, quali la interdizione e la inabilitazione, non soppressi, ma solo modificati dalla stessa legge attraverso la novellazione degli artt. 414 e 417 del codice civile. *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 suindicate 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".* (punto n. 7 del diritto; corsivi aggiunti).

Nella specie poi la Suprema Corte, pur ritenendo corretta la scelta da parte dei giudici di merito dell'istituto dell'interdizione, corregge il percorso argomentativo della Corte d'Appello là dove rinveniva il *discrimen* tra i due istituti *esclusivamente* nella sussistenza o meno di una residua autonomia e capacità del beneficiario. (Il caso riguardava un soggetto, colpito da neurobrucellosi con conseguente encefalite, in stato di incapacità totale, per il quale sia il giudice tutelare che la Corte d'Appello avevano ritenuto di avviare il procedimento di interdizione, anziché l'apertura di una amministrazione di sostegno come richiesto dai familiari).

2.4. Osservazioni di sintesi e rilievi critici sulla legge alla luce delle sue applicazioni: l'alternativa interpretativa

Le concrete applicazioni della legge sopra richiamate e le pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione consentono di formulare alcune osservazioni conclusive.

A) La prassi applicativa del Tribunale di Bologna in particolare permette di rilevare come l'istituto dell'amministrazione di sostegno copra situazioni che in passato erano prive di tutela. Queste aumentate possibilità di applicazione potrebbero tuttavia prestarsi ad una seria critica qualora divenissero strumenti di fuga per i servizi sociali e forzassero forme di sostegno istituzionalizzate nei confronti di soggetti che hanno fatto scelte di vita alternative (es. barboni, etc): aspetto paternalistico della legge. Interessante in tal senso *Tribunale Trieste, sez. civ., sentenza 29 settembre 2006* (www.altalex.com). In un procedimento di revoca dell'interdizione pronunciata dal Tribunale dei minorenni il giudice triestino chiarisce che non si deve ricorrere alla nomina di un amministratore di sostegno, quando la persona, nella specie soggetto con ritardo mentale, goda di una protezione familiare e sociale sufficiente in relazione ai concreti interessi cui occorre attualmente provvedere. (Si legge nella pronuncia: "l'allargamento a dismisura dell'ambito di concreta applicazione dell'istituto, rischierebbe di renderlo praticamente inefficace perché in concreto non gestibile nei tempi e nei modi previsti dal legislatore").

B) Le pronunce della Corte costituzionale e della Cassazione che di fatto estendono l'ambito di applicabilità dell'istituto dell'amministrazione anche ai casi di incapacità assoluta, e ciò nonostante che il legislatore pur modificandolo non abbia ritenuto di abrogare l'istituto dell'interdizione, non sembrano dare peso alle minori garanzie che, a fronte della maggiore snellezza del procedimento, sono previste per l'istituto dell'amministrazione di sostegno. Ad esso non sembrano applicarsi gli artt. 424 e 362 cod. civ. che prescrivono

per il tutore dell'interdetto l'obbligo di inventario; l'art. 367 cod. civ. che obbliga il tutore a dichiarare i rapporti di credito o debito, stabilendo che in caso contrario egli perde ogni ragione di credito. Taluni atti poi che la disciplina dell'interdizione attribuisce al collegio sono invece rimessi, nel caso dell'amministrazione di sostegno, al solo giudice tutelare (autorizzazione alla vendita, etc.: art. 411, comma 1 cod. civ.). E' sufficiente a tal fine la previsione di cui al comma quarto dell'art. 411 c.c. secondo la quale "Il giudice tutelare, nel provvedimento con il quale nomina l'amministratore di sostegno, o successivamente, può disporre che determinati effetti, limitazioni o decadenze, previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato, si estendano al beneficiario dell'amministrazione di sostegno, avuto riguardo all'interesse del medesimo ed a quello tutelato dalle predette disposizioni"? Sotto questo profilo potrebbe configurarsi una nuova questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. (eguaglianza-ragionevolezza). Si osservi, inoltre, che la giurisprudenza non ritiene necessaria la difesa tecnica nei procedimenti di nomina di a.d.s. trattandosi di procedimenti aventi natura sostanzialmente amministrativa e assimilabili alla volontaria giurisdizione: si v. ad es. Corte d'appello di Venezia, sez. III, ordinanza 16 gennaio 2006 riportata nell'allegato.

C) L'elasticità dell'istituto, caratteristica che ne misura pregi e vantaggi, sembra avallare applicazioni poco rigorose della legge anche in quelle disposizioni che risultano precise come ad esempio la previsione di cui all'art. 407, comma 2, c.c.: "il giudice tutelare deve sentire personalmente la persona cui il procedimento si riferisce recandosi, ove occorra, nel luogo in cui questa si trova". Oltre ai ricorsi del Procuratore di Firenze avverso decreti di nomina emanati senza aver sentito il soggetto beneficiario, si veda Tribunale di Modena - Sezione Seconda Civile - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 21 marzo 2005, (<http://www.filodiritto.com/notizieaggiornamenti/30marzo2005/TModenanoaudizionebeneficiarioads.htm>) riportato nell'allegato.

D) L'ampliamento di poteri "discrezionali" del giudice tutelare (giudice singolo, si noti), in costanza di disposizioni legislative che si prestano ad interpretazioni variegata ed anche confliggenti fra loro non può non destare più di qualche preoccupazione anche in considerazione della costante crescita dei ricorsi per amministrazione di sostegno e delle sempre più precarie condizioni di lavoro dei giudici che non sono messi in grado di fronteggiare adeguatamente il delicatissimo compito loro attribuito.

2.5. Decreti, ordinanze e sentenze esaminati

1. Tribunale di Ancona - Sezione Distaccata di Jesi - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 17 marzo 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Procedimento di nomina amministratore di sostegno per persona anziana con scarsa e difficoltosa capacità di comunicazione

2. Tribunale di Bologna, I sez. civ., sentenza del 3 ottobre 2006, n. 2288 (pres. Ziniti – est. Costanzo) (www.altalex.com)

In procedimento per interdizione – apertura a.d.s. con nomina amministratore provvisorio. Beneficiario: soggetto in stato vegetativo vittima di incidente. Amministratore provvisorio: madre

3. Tribunale di Bologna, I sez. civ., sentenza del 26 luglio 2006, n. 1891 (pres. Sardo - est. Costanzo) (www.filodiritto.com)

Ribadisce che interdizione e inabilitazione sono misure a carattere residuale. Revoca inabilitazione con trasmissione degli atti al giudice tutelare per la nomina di a.d.s. (ex art. 429, c. 3, C.C.). Beneficiario: soggetto colpito da sclerosi, in carrozzina che ha anche subito l'amputazione di una gamba a seguito di incidente - prima inabilitato pur senza presentare disturbi di natura psichiatrica né gravi limitazioni delle capacità cognitive, ma solo deficit fisici che si riflettono sulla sua capacità di cura della sua persona nonché sulla cura dei suoi interessi patrimoniali. Amministratore: cugino

4. Tribunale di Bologna, 11 luglio 2005, in Foro it., 2005, I, 3842

Interdizione e inabilitazione misure a carattere residuale

5. Tribunale di Bologna, 8 marzo 2005, in Giur. it., 2005, 2133

Interdizione e inabilitazione misure a carattere residuale

6. Tribunale di Como, decreto 2006 Dott. Massimo Croci non edito

Beneficiario: soggetto che non ha conoscenza del valore della moneta né è in grado di rispondere alle domande più elementari sulla vita quotidiana

7. Tribunale di Como, decreto 2006 Dott. Massimo Croci non edito

8. Tribunale di Genova - Ufficio del Giudice Tutelare Decreto 3 marzo 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Procedimento di nomina amministratore di sostegno - Ripianamento situazione debitoria

9. Tribunale di Genova - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 1° marzo 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Procedimento di nomina amministratore di sostegno - Necessità consenso beneficiario – Esclusione

10. Tribunale di Milano - Sezione Nona Civile - Ufficio Tutelare, Decreto 2 marzo 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno ex Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Difesa tecnica nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno - Necessità

11. Tribunale di Milano - Sezione Nona Civile - Ufficio Tutela, Decreto 28 febbraio 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno ex Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Difesa tecnica nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno - Esclusione

12. Tribunale di Milano - Sezione Nona Civile - Ufficio Tutela Sentenza 21 febbraio 2005 - 21 marzo 2005, n.3289 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno ex Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Interdizione - Presupposti - Valenza di protezione necessaria per soggetti che, ancorchè in grado di esplicitare capacità residuali, possano ritenersi adeguatamente protetti, da loro stessi e dagli altri, solo se li si escluda da qualunque capacità

13. Tribunale di Milano - Sezione Nona Civile - Ufficio del Giudice Tutelare decreto (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Beneficiario: religiosa - gestione nel rispetto del voto di povertà

14. Tribunale di Modena, sez. civ. II, ufficio del giudice tutelare, ordinanza del 3 marzo 2006 (www.filodiritto.com)

Interruzione del processo - procedura di opposizione allo sfratto per morosità - sopravvenuta incapacità del convenuto - necessità di nomina di a.d.s. per sua costituzione in giudizio

Beneficiario: persona menomata fisicamente a seguito di incidente (*perdita del visus*)

15. Tribunale di Modena - Sezione Seconda Civile - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 21 marzo 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Procedimento di nomina amministratore di sostegno - Audizione beneficiario - Non necessarietà in ipotesi determinate

16. Tribunale di Modena - Sezione Seconda Civile - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 24 febbraio 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Nomina amministratore di sostegno per persona anziana di 86 anni non affetta da alcuna patologia mentale

17. Tribunale di Modena - Sezione Prima Civile - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 22 febbraio 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Procedimento di nomina amministratore di sostegno per persona affetta da patologia - Necessità di difesa tecnica - Esclusione

18. Tribunale di Modena - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 3 febbraio 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - rapporto con interdizione e inabilitazione

19. Tribunale di Modena - Sezione Seconda Civile - Ordinanza 15 novembre 2004 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - rapporto con interdizione

20. Tribunale di Palmi - Ufficio del Giudice Tutelare - Ordinanza 24 maggio 2004 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - rapporto con interdizione - Nomina e compiti amministratore

21. Tribunale di Pinerolo – Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 4 novembre 2004 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno – Nomina amministratore di sostegno – Procura controllata, con attribuzione di poteri all'amministratore senza perdita di capacità del beneficiario

22. Tribunale di Roma - Sezione Prima Civile - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 19 febbraio 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Nomina amministratore di sostegno per persona affetta da patologia psico-fisica di gravità tale da rendere necessario che sia assistito da persona idonea alla cura dei suoi interessi personali ed economici - Presentazione ricorso da parte di assistente sociale – Ammissibilità

23. Tribunale di Roma - Sezione Prima Civile - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 15 febbraio 2005 (www.filodiritto.com)

Revoca inabilitazione - Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6

24. Tribunale di Roma - Sezione Prima Civile - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 10 febbraio 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Nomina amministratore di sostegno per persona anziana affetta da patologia psico-fisica tale da determinare l'attuale impossibilità di provvedere ai propri interessi - Autorizzazione accettazione eredità

25. Tribunale di Roma - Sezione Prima Civile - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 24 gennaio 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Nomina amministratore di sostegno persona affetta da disagio psicologico

25. Tribunale di Roma - Sezione Prima Civile - Ufficio del Giudice Tutelare, Decreto 7 gennaio 2005 (www.filodiritto.com)

Amministrazione di sostegno - Legge 9 gennaio 2004, n. 6 - Nomina amministratore di sostegno ai fini della sostituzione di amministratore unico di società di persone

27. Tribunale di Roma, sentenza 8 settembre 2006, pres. Bucci, rel. Rizzo (www.personaedanno.it)

Inabilitazione – amministrazione di sostegno

Beneficiario: vittima di un ictus (incapacità assoluta, presunta temporanea) – soggetto nominato: coniuge

28. Tribunale di Trieste, sez. civ., sentenza del 29 settembre 2006, Pres. Sceusa est. Carlesso (www.altalex.com)

Procedimento di revoca di interdizione – nomina a.d.s. - esclusione

Soggetto colpito da ritardo mentale – inutilità della nomina dell'a.d.s. in presenza di sufficiente sostegno familiare in rapporto alla cura della persona e dei suoi interessi.

29. Tribunale di Venezia, sez. III, 13 ottobre 2005, in Fam. Pers succ., 2006, 1, 81

Interdizione inabilitazione misure a carattere residuale

30. Corte d'Appello di Venezia, sez. III, ordinanza 16 gennaio 2006 (www.altalex.com)

Non necessità della difesa tecnica nei procedimenti per l'amministrazione di sostegno che per la loro natura di sostanzialmente amministrativa e non contenziosa, molto vicina alla volontaria giurisdizione.

31. Tribunale di Venezia, sez. III civ., sentenza del 26 settembre 2006 (Pres. ed est. Trentanovi) (www.filodiritto.com)

In procedimento per interdizione – ricorso - nomina di a.d.s. – sentenza -saggio
Beneficiario: soggetto infermo di mente, in situazione di sostanziale abituale incapacità di intendere e di volere e comunque di accudire personalmente ai suoi interessi
Amministratore provvisorio nominato dal tribunale: sorella

Cassazione, I sez. civile, sentenza 12 giugno 2006, n. 1358 (Pres. Luccioli – rel. San Giorgio)

Corte costituzionale, sentenza 30 novembre 2005, n. 440 (pres. Marini – rel. Bile)

3. Una ricognizione sulle iniziative relative ai servizi per l'attuazione della legge sull'amministratore di sostegno in Italia

di Barbara Da Roit e Emanuele Ranci Ortigosa

3.1. Premessa

Nel quadro della ricerca condotta relativamente ai servizi ed agli interventi di supporto in favore delle persone prive in tutto o in parte dell'autonomia nello svolgimento delle funzioni della vita quotidiana e di coloro cui l'autorità giudiziaria ha conferito le funzioni di tutore, curatore o amministratore di sostegno, l'Irs ha svolto un'attività di ricognizione delle esperienze attualmente in atto o progettate in diversi contesti territoriali italiani. Tali azioni sono previste dalla stessa normativa regionale toscana in materia, e cioè le attività volte alla sensibilizzazione, prevenzione e assunzione di responsabilità tutoriali, al supporto dell'attività dei tutori, curatori ed amministratori di sostegno, alla tutela delle persone non autonome (articolo 10 della legge regionale 41/05).

La ricognizione effettuata è preliminare alla discussione ed individuazione di proposte per la definizione di linee di indirizzo regionale per la realizzazione degli interventi e servizi in materia di pubblica tutela da inserire nel piano integrato sociale regionale.

La presente relazione, dopo avere illustrato le modalità operative con cui si è proceduto alla ricognizione, illustra i tipi di intervento rilevati mettendone in evidenza le caratteristiche (par.1). Inoltre, evidenzia ed analizza i principali nodi ed i temi di discussione che emergono dall'esame del materiale raccolto in vista dell'adozione di linee di indirizzo regionali in questo ambito (par.2). In allegato, infine, sono riportate le schede sintetiche relative alle iniziative rilevate, il cui aggiornamento continuerà nel corso del progetto (all.1) ed una bibliografia essenziale di riferimento (all.2).

3.2. La ricognizione

La rilevazione delle iniziative è stata effettuata sia attraverso l'attivazione di contatti con testimoni privilegiati in diversi contesti territoriali, sia attraverso una ricerca approfondita in rete ed il contatto con soggetti individuati con quest'ultimo strumento.

Nonostante il materiale raccolto non possa considerarsi esaustivo delle esperienze in atto, è sufficientemente ricco da permettere la costruzione di una tipologia di interventi relativi ai servizi di sostegno della pubblica tutela e l'evidenziazione delle scelte che gli attori ed i decisori territoriali hanno compiuto per progettarli o realizzarli. La tipologia raccoglie iniziative con diversi gradi di complessità organizzativa e comprende, in particolare:

- A. **Informazioni e consulenza online** sull'amministrazione di sostegno e la pubblica tutela
- B. **Convegni e seminari** in tema di amministrazione di sostegno e pubblica tutela
- C. **Corsi di formazione** per Amministratori di sostegno
- D. **Sportelli** informativi e di consulenza
- E. **Elenchi** (o Albi) degli amministratori di sostegno
- F. **Progetti** ed iniziative **integrati**
- G. **Iniziative regionali** di particolare interesse

A. Informazioni e consulenza online

Sono numerosi i siti internet che offrono informazioni e sono orientati alla sensibilizzazione dei visitatori sulla figura dell'amministrazione di sostegno e sulle altre forme di tutela. Si tratta di siti che fanno riferimento sia a soggetti istituzionali sia a diversi soggetti

non istituzionali e che, pertanto, presentano approcci al tema ed obiettivi parzialmente diversi:

- Associazioni di volontariato operanti nell'area della disabilità;
- Associazioni di volontariato operanti nell'area degli anziani;
- Comuni, Province, Regioni;
- Enti nazionali di assistenza;
- Iniziative della cooperazione sociale;
- Iniziative specifiche sulla tutela svolte da organizzazioni di volontariato;
- Servizi di consulenza giuridica on line.

Questi siti internet hanno in comune una descrizione, più o meno dettagliata ed estesa, dei contenuti della legge sull'amministratore di sostegno, sottolineando in alcuni casi l'innovazione ed i rapporti con gli istituti tradizionali dell'interdizione e dell'inabilitazione. Sono poi descritti i compiti, le responsabilità e le modalità di attivazione dell'amministratore di sostegno.

Più raramente, i siti rilevati sono collegati a progetti più ampi di intervento in materia di tutela e di amministratore di sostegno e forniscono, quindi, informazioni relative alle iniziative di formazione, alla costruzione di elenchi di amministratori, all'accesso a sportelli dedicati ed all'articolazione di progetti integrati di intervento (come chiarito di seguito)

B. Convegni e seminari

A partire dall'anno 2004 sono stati organizzati numerosi convegni e seminari in tema di tutela e di amministratori di sostegno. Gli organizzatori sono:

- organizzazioni di volontariato che operano nell'area della disabilità
- centri di servizi per il volontariato (talvolta in partnership con organizzazioni di volontariato, enti locali, province e comuni)
- (più raramente) enti istituzionali (Regioni, Province, Comuni, Aziende Sanitarie)
- Ordini degli avvocati

I temi trattati sono soprattutto di natura giuridica e riguardano l'interpretazione e l'applicazione della legge nazionale sull'amministrazione di sostegno da parte dell'autorità giudiziaria. Minore attenzione è rivolta all'esame delle esperienze territoriali di servizi ed interventi a sostegno alla pubblica tutela.

C. Corsi di Formazione

Le prime iniziative territoriali di formazione di cui si trova traccia online risalgono agli anni 1998-1999. Si tratta pertanto di corsi attivati nella prospettiva dell'entrata in vigore della legge nazionale di riferimento. Successivamente all'approvazione della norma le attività formative si sono moltiplicate e sono divenute assai numerose.

I corsi di formazione in materia di amministratore di sostegno sono organizzati soprattutto da:

- organizzazioni di volontariato e centri di servizio per il volontariato, talvolta con il sostegno e/o la collaborazione di istituzioni pubbliche
- in alcuni casi direttamente da Comuni, Province e Regioni
- agenzie formative per operatori sociali.

I destinatari dei corsi (e di conseguenza il "taglio" che a questi viene dato) variano da caso a caso:

- solo volontari. Ciò avviene soprattutto nell'ambito delle iniziative delle associazioni di volontariato stesse, che operano in questo caso a favore dei propri associati interessati allo svolgimento delle funzioni dell'amministratore di sostegno o di funzioni di informazione, assistenza e supporto alle famiglie.

- potenziali amministratori di sostegno volontari. Queste iniziative formative si collegano talvolta alla costituzione di un elenco pubblico, comunale o intercomunale, degli amministratori di sostegno ed hanno l'obiettivo di "reclutare" amministratori volontari attraverso i corsi.
- solo operatori sociali; talvolta in particolare assistenti sociali e coordinatori di servizi. Ciò non implica necessariamente che sia prevista l'attribuzione agli operatori sociali di funzioni di amministrazione di sostegno: obiettivo è piuttosto quello di mettere a conoscenza gli operatori di un istituto con il quale dovranno probabilmente confrontarsi nel lavoro quotidiano.
- volontari, familiari ed operatori sociali. La composizione mista dei destinatari ha in questi casi lo scopo di socializzare le conoscenze di soggetti diversi in materia di amministratore di sostegno, pur in presenza di ruoli diversi.
- operatori sociali in formazione. Vi sono agenzie di formazione per operatori sociali che prevedono percorsi di preparazione specifica alle funzioni dell'amministratore di sostegno nell'ambito della formazione per operatori socio assistenziali, implicitamente facendo riferimento ad una vera e propria "figura professionale" o "qualificazione".
- avvocati. Si tratta di iniziative formative promosse da ordini degli avvocati e volte a formare professionisti disponibili allo svolgimento della funzione di amministratori di sostegno.

I corsi sono generalmente di breve durata (da due a cinque incontri di un paio d'ore ciascuno), con l'eccezione dei corsi "professionalizzanti" (ovvero quelli inseriti in percorsi formativi per assistenti sociali, vedi sopra) che prevedono interventi più lunghi.

I percorsi formativi hanno carattere "modulare". Sono sempre presenti contenuti di tipo giuridico, che fanno riferimento ai contenuti della legge nazionale sull'amministratore di sostegno ed alla sua applicazione, sulle modalità di attivazione di questo istituto e sulle modalità di nomina, sui compiti e le responsabilità dell'amministratore di sostegno.

In alcuni casi a questi si aggiungono contenuti di carattere economico contabile: vengono cioè approfondite le funzioni e le attività che l'amministratore di sostegno è tenuto a svolgere, e si forniscono elementi di amministrazione e contabilità, di rendicontazione economica e patrimoniale, etc.

Infine, in un numero limitato di casi, ai primi due aspetti si aggiungono elementi di conoscenza relativi alla rete dei servizi sociosanitari disponibili per la persona da tutelare. L'idea sottostante è quella che gli amministratori di sostegno possiedano elementi di conoscenza sufficienti dei servizi e siano in grado di relazionarsi con questi per svolgere in maniera compiuta le loro funzioni di tutela.

D. Sportelli

Tra le iniziative in corso vi sono alcuni sportelli (o progetti di sportello) dedicati all'attività degli amministratori di sostegno. In realtà queste esperienze, pur avendo in comune l'obiettivo di essere punti di riferimento per i diversi soggetti che si muovono intorno all'istituto dell'amministratore di sostegno, si configurano in modi piuttosto diversi.

I temi ed i problemi di cui questi sportelli si occupano variano considerevolmente da caso a caso. In alcune esperienze si tratta di sportelli appositamente attivati in relazione ai temi della pubblica tutela e dell'amministratore di sostegno in senso stretto. Altri sportelli forniscono servizi di assistenza giuridico-legale più ampia, comprendendo anche la pubblica tutela. Infine, in alcune esperienze lo sportello, avendo obiettivi più generali di informazione e di assistenza sociale, colloca l'assistenza in materia di pubblica tutela nel quadro di interventi più simili al segretariato sociale.

In alcuni casi si tratta di iniziative di organizzazioni di volontariato, soprattutto operanti nell'ambito della disabilità e molto raramente degli anziani, che svolgono funzioni di sostegno direttamente rivolte alle persone ed alle famiglie che necessitano informazioni e

consulenza in materia di pubblica tutela. Si è inoltre rilevata un'iniziativa, condotta nel quadro di una partnership tra cooperazione sociale/organizzazioni sindacali dei pensionati ed enti locali, a favore delle persone anziane. Sono inoltre presenti esperienze condotte da patronati sindacali.

Il secondo tipo di sportello è di carattere istituzionale. In alcuni casi si tratta di esperienze di informazione, consulenza e sostegno condotte da organizzazioni di volontariato e/o consulte locali per l'handicap presso sedi di enti locali o, in alternativa, gestite direttamente da enti locali. Altri esempi sono rappresentati da sportelli "informahandicap", quindi di carattere più generale, che hanno esteso la loro attività alla consulenza ed al sostegno in materia di pubblica tutela. Infine si rileva la presenza di uno sportello dedicato all'amministrazione di sostegno nel quadro di un progetto più ampio sul tema, che coinvolge anche iniziative di formazione e la creazione di un elenco di amministratori di sostegno.

Il terzo tipo di esperienza riguarda sportelli di "secondo livello", organizzati cioè da centri di servizio per il volontariato per le attività inerenti l'amministratore di sostegno svolte dalle associazioni presenti nel territorio.

E. Elenchi di Amministratori di sostegno

La costituzione di elenchi (generalmente denominati "albi") di amministratori di sostegno rappresenta un'esperienza poco diffusa, certamente molto meno di quelle fino ad ora citate, e anche ove presente più progettata che effettivamente realizzata.

L'idea sottostante il primo tipo di elenco rilevato (e costituito o costituendo da Comuni o associazioni di Comuni) è la costituzione di gruppi di potenziali amministratori volontari a fronte della necessità di "rispondere all'emergente richiesta di questa figura sul territorio". Le iniziative rilevate sono collegate ad appositi corsi di formazione che permettono sia di contattare potenziali volontari, sia di formarli adeguatamente alle funzioni da svolgere.

Il secondo tipo di elenco rilevato riguarda invece dei professionisti, in particolare avvocati e commercialisti, che si rendono disponibili a svolgere le funzioni di amministratori di sostegno. Questi elenchi sono pensati soprattutto per mettere a disposizione dei giudici un elenco di persone qualificate (ed eventualmente retribuite per lo svolgimento delle funzioni) per la nomina di amministratori in presenza di situazioni economico patrimoniali complesse.

F. Iniziative integrate e/o di coordinamento

Le iniziative e le esperienze che hanno un carattere integrato (e cioè mettono in relazione strumenti di intervento diversi) o che prevedono l'attivazione di misure coordinate in un territorio relativamente ampio sono poco numerose e tutte di carattere istituzionale.

In due casi si tratta di progetti territoriali che individuano diversi strumenti tra loro coordinati (formazione, sportelli consulenziali, tavoli interistituzionali, iniziative di sensibilizzazione).

In altri casi si tratta di interventi regionali volti a promuovere l'attivazione di servizi ed interventi a sostegno della pubblica tutela. Ad esempio, la Regione Emilia Romagna ha promosso iniziative conoscitive e formative con l'obiettivo, tra gli altri, di una ricaduta territoriale.

G. Iniziative regionali di particolare interesse

Oltre alle iniziative regionali richiamate nei punti precedenti si segnalano in questa sede due interventi regionali di particolare interesse.

La Regione Piemonte, con l'approvazione della legge regionale n. 1 del 2004 (recante *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali*),

ha previsto l'istituzione di un "Ufficio provinciale di pubblica tutela" al fine di supportare i soggetti ai quali è conferito dall'autorità giudiziaria l'esercizio delle funzioni di tutore (art. 5, c. 2, lett. J). La successiva delibera di Giunta (16 gennaio 2006, n. 23-1988) ha poi definito le modalità ed i criteri dell'istituzione del suddetto Ufficio individuandone i compiti e facendone decorrere la funzione dal provvedimento di riparto del fondo regionale *ad hoc* previsto dall'art. 35, comma 8, della l. r. n. 1 del 2004 e contestualmente all'attribuzione delle risorse necessarie allo svolgimento della nuova funzione ai sensi della l. r. n. 34 del 1998. (E' ancora in corso di verifica l'avvenuta attivazione di tali Uffici). Si osservi inoltre che analoghi provvedimenti legislativi sono in discussione in altre Regioni e che già prima dell'entrata in vigore della legge statale sull'amministratore di sostegno alcune Regioni avevano previsto l'istituzione di uffici provinciali di pubblica tutela anche ai fini della consulenza a favore di soggetti nominati tutori dall'autorità giudiziaria (cfr. art. 131 lett. g) della l. r. calabrese del 12 agosto 2002, n. 34 recante *Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali*).

Di natura organizzativa, invece, l'iniziativa della Regione Veneto concernente l'istituzione di un *tavolo interistituzionale* tra Regione, Presidenti dei Tribunali, Ordini degli Avvocati e Associazioni di persone con disabilità per costruire una rete di formazione di volontari e fornire adeguate informazioni e consulenza ai cittadini sull'applicazione della legge sull'amministratore di sostegno.

3.3. Elementi di analisi e temi per la discussione

L'analisi dei materiali raccolti mette in evidenza alcuni aspetti che meritano di essere considerati nella discussione sulla promozione di linee di indirizzo relative al sostegno delle misure di pubblica tutela nella regione Toscana.

A. Strutturazione, articolazione e coordinamento dei servizi e degli interventi

Le iniziative osservate mettono in evidenza, in primo luogo, come questo sia un ambito di intervento, almeno fino ad ora, scarsamente strutturato e sviluppato. Le esperienze presenti sono spesso il frutto dell'iniziativa occasionale e scarsamente coordinata di attori territoriali di diversa natura. Le iniziative prevalenti non comprendono servizi stabili e le iniziative integrate che offrono una gamma più vasta di possibilità e di servizi ai potenziali beneficiari finali (persone da tutelare o tutelate, ecc.) sono poco presenti (o almeno poco visibili).

Appare quindi evidente la necessità di riflettere sul grado di strutturazione e sulle modalità di coordinamento delle iniziative che la Regione intende promuovere. A questo proposito e schematizzando ai fini di una maggiore chiarezza, si potrebbero contrapporre due modelli di intervento:

- un intervento più "istituzionale", in cui la Regione individua livelli di responsabilità ed obiettivi da raggiungere in materia di pubblica tutela, istituendo, ad esempio uffici provinciali o di ambito territoriale che si occupino di (co)programmare e (co)gestire le iniziative nel territorio;
- un intervento che lasci alla libera iniziativa dei soggetti presenti nel territorio la realizzazione di servizi sulla base di linee di guida di carattere generale relative agli obiettivi ed agli strumenti, per esempio sottoforma di "progetti" appositamente co-finanziati (sia nell'ambito di linee di finanziamento specifiche che di carattere più generale), nell'ottica di una sussidiarietà orizzontale.

Si tratta, in altri termini, di stabilire il grado di "governo" regionale e territoriale delle iniziative in questo settore. Naturalmente ciascuna delle due soluzioni (che possono anche

combinarsi tra loro) presenta vantaggi e svantaggi o, se vogliamo, problemi di carattere diverso.

Come abbiamo visto, vi sono alcuni soggetti che più di altri si sono attivati per la realizzazione di iniziative a sostegno della pubblica tutela. Tra le organizzazioni di volontariato, ad esempio, le più attive e meglio organizzate sono quelle che operano nell'area della disabilità, mentre sono molto meno presenti quelle degli anziani e della salute mentale. Ciò riflette evidentemente il grado di strutturazione e di capacità di mobilitazione dell'associazionismo nei diversi ambiti di intervento. Ciò significa anche che il *focus* delle attività promosse è generalmente più spostato sulle aree di intervento meglio coperte. In altri termini, lasciare alla libera iniziativa dei soggetti nel territorio l'attuazione di interventi e servizi rischia di lasciare scoperte aree di bisogno molto ampie (come quella degli anziani che nonostante la numerosità presentano una minore capacità di rappresentanza) o quelle più deboli sia numericamente che in termini di capacità di tutela (come è il caso della salute mentale).

Analogamente, un sistema scarsamente strutturato, in cui siano meno chiare le responsabilità pubbliche, rischia di produrre disuguaglianze territoriali in relazione alla diversa capacità dei territori di promuovere iniziative in questo ambito.

Per contro, una regolazione pubblica molto forte richiede un investimento in risorse organizzative maggiore ed un certo grado di rigidità. Questo può comportare alcune difficoltà nell'effettiva attivazione degli interventi e dei servizi. Il rischio da tenere sotto controllo è, cioè, quello di attivare dei servizi o delle funzioni che restano, poi, sostanzialmente vuoti o meno sviluppati di quanto auspicato. Nel caso si intraprenda la strada di una regolazione pubblica (regionale e territoriale) più importante sarebbe utile individuare chiaramente le risorse (economiche ed organizzative) da destinare a questo fine.

B. Soggetti e modalità attuative

Dall'analisi svolta, sembrano emergere logiche diverse rispetto al rapporto pubblico-privato nella gestione delle iniziative in materia di sostegno alla pubblica tutela.

Vi è un modello, in cui la responsabilità primaria è di carattere istituzionale ed i servizi e gli interventi vengono realizzati o direttamente o nel quadro di partnership con organizzazioni di volontariato ed altri soggetti

Un secondo modello è rappresentato dal finanziamento pubblico (più o meno coordinato ed omogeneo) di iniziative private o del privato sociale.

E' necessario discutere se gli enti regionali vogliano scegliere/favorire un modello di intervento specifico o lascino ai singoli territori ed alle singole esperienze la determinazione in ordine alla strutturazione degli interventi e dei servizi. Ad esempio, come si è rilevato, tra gli sportelli di assistenza e consulenza sembrano emergere diversi modelli: sportelli "generalisti" rivolti a specifiche categorie di utenti; sportelli orientati alla tutela e rivolti alla generalità degli utenti e sportelli incorporati in iniziative più vaste di segretariato sociale multiutente. Ovviamente tali forme organizzative non sono neutrali, ad esempio, rispetto alla selezione o autoselezione degli utenti.

Valgono qui le stesse osservazioni condotte nel paragrafo precedente relative al diverso peso delle organizzazioni che operano in questo settore ed alle disomogeneità territoriali. Si tratta, peraltro, di un nodo problematico da affrontare anche nel caso venga scelta la strada del maggiore intervento pubblico.

La lettera dell'art. 10 della legge regionale toscana del 24 febbraio 2005, n. 41 - punto di riferimento della presente indagine - sembra avere optato per un intervento di tipo "istituzionale": è opportuno pertanto interrogarsi e discutere sull'eventuale sussistenza di spazi per interventi aventi natura diversa.

C. La definizione della figura dell'amministratore di sostegno e le iniziative dedicate

Numerose iniziative rilevate sono volte alla definizione dei compiti ed alla formazione/informazione/assistenza dell'amministratore di sostegno. Si possono identificare, sulla base delle esperienze in atto, diversi profili di amministratori di sostegno, che pongono all'attenzione problemi differenti che andranno approfonditi:

- **gli amministratori provenienti dal volontariato.** E' il profilo sul quale più si è concentrata l'attenzione delle esperienze rilevate ed intorno al quale è meno chiaro il ruolo che effettivamente può giocare nell'attuazione delle misure di pubblica tutela. La legge, infatti, identifica tra i soggetti "nominabili" in primo luogo i familiari della persona da tutelare. Appare problematico che uno sconosciuto, per quanto volontario, possa assumere un ruolo fiduciario. In ogni caso appare opportuna una riflessione su questo punto e sul ruolo che ai volontari si intenda e si possa attribuire sia in relazione alle iniziative di formazione, sia per quanto concerne l'istituzione di appositi elenchi.
- **gli amministratori provenienti da categorie professionali.** Come si è visto, esistono alcune esperienze di formazione e creazione di elenchi di professionisti disponibili a svolgere le funzioni di amministratori di sostegno. Il rischio, qui è che le competenze dei soggetti interessati, certamente presenti nell'area giuridico-amministrativa, siano meno forti per quanto riguarda gli aspetti relazionali e di accesso al sistema dei servizi. Occorrerebbe dunque pensare a strumenti a sostegno di queste competenze anche per gli amministratori professionisti.
- **gli amministratori scelti tra gli operatori sociali.** Apparentemente è la figura di amministratore che presenta i minori problemi per quanto riguarda la trasmissione delle conoscenze necessarie. In questo caso l'aspetto sul quale è forse bene insistere e produrre un monitoraggio costante è quello di tipo relazionale (tra l'amministratore ed il tutelato ed, eventualmente, tra l'amministratore ed i suoi familiari). Inoltre, in generale, così come si è rilevato in alcune iniziative, sembra opportuno diffondere le conoscenze in materia di pubblica tutela tra gli operatori dei servizi (almeno di quei servizi che seguono utenti potenzialmente interessati alla pubblica tutela) anche quando non sia prevista un loro diretto intervento in qualità di tutori. Ciò da un lato, faciliterebbe l'attivazione delle procedure per la nomina di amministratori di sostegno in caso di necessità e dall'altro renderebbe più agevoli le relazioni con utenti dei servizi per i quali sia stata attivata la misura. Andrebbe, infine, chiarito il ruolo delle agenzie di formazione per operatori sociali che offrono percorsi professionalizzati in questo ambito.
- **gli amministratori scelti tra i familiari.** Nonostante si tratti della figura di amministratore di sostegno più diffusa e probabilmente in via di diffusione con l'estendersi dell'applicazione della legge, le iniziative specifiche rivolte a questo profilo di amministratore di sostegno sono meno diffuse. I corsi di formazione, infatti, tendono a promuovere l'acquisizione preventiva di conoscenze tra "potenziali" amministratori, mentre, per la loro stessa natura e modalità organizzativa, poco possono fare per gli amministratori già nominati. Vi è poi la possibilità, non remota, che gli amministratori nominati non siano interessati a partecipare a o non siano a conoscenza di iniziative a sostegno delle loro funzioni. Occorre dunque pensare a strumenti di intervento diversificati che possano avvicinare e coinvolgere anche questo profilo di amministratore di sostegno.

L'identificazione delle possibili figure di amministratore di sostegno presuppone che vi sia un legame ed un canale comunicativo tra i soggetti che svolgono attività formative, informative e di consulenza a favore di questi soggetti e gli organi giurisdizionali che si occupano della nomina degli amministratori. Qui si inserisce il tema dei **tavoli interistituzionali** che non trovano molto spazio nelle esperienze rilevate e che pure rappresentano una condizione necessaria per il funzionamento di questo istituto.

D. La verifica del contenuto e della qualità dei servizi offerti alle persone tutelate

Le attività di sensibilizzazione, formazione, informazione e consulenza osservate sono per lo più rivolte agli amministratori di sostegno potenziali (e solo in parte a quelli effettivamente nominati). Per contro, sono sostanzialmente assenti negli interventi realizzati i soggetti da tutelare o posti sotto tutela. In altre parole le esperienze in atto si configurano più come di sostegno ai tutori (e soprattutto ai potenziali tutori) che ai soggetti in deficit di autonomia.

E. I soggetti destinatari delle tutele: l'utilità di un monitoraggio

Ai fini della nostra indagine non appare senza rilievo il monitoraggio sul territorio regionale delle categorie di soggetti deboli maggiormente interessati da provvedimenti di tutela (ed in particolare di quelli di nomina di amministratori di sostegno) anche al fine di verificare la presenza o meno sul territorio di specifiche associazioni di volontariato rivolte agli anziani, ai disabili, ai malati di mente, etc. che siano eventualmente in grado di supportare l'azione istituzionale.

Si segnala in tal senso il monitoraggio effettuato su base provinciale dalla Regione Veneto che mette in luce come la nomina dell'amministratore di sostegno riguardi prevalentemente persone anziane ed in un numero minore di casi disabili psichici e fisici, e tossicodipendenti/alcolisti.

3.4. Esperienze rilevate A. Informazioni online

SITO	CHI	TIPO ORGANIZZAZIONE	REGIONE
www.tutori.it	Associazione tutori volontari	Volontariato	Piemonte
www.famiglia.regione.lombardia.it/dis/art_20051104.asp	Regione Lombardia - Ass Famiglia e Solidarietà sociale	Regione	Lombardia
www.giustiziasicilia.it/contenuti/Amministratorestostegno.htm			
www.altalex.com/index.php?idstr=127			
www.eurosordi.it/modules.php?name=News&file=print&sid=505	associazione Eurosordi		
www.oltreناولita.it/html/codice.html	Oltre Noi la Vita		
http://www.comune.thiene.vi.it/a_3165_IT_16533_1.html	Comune di Thiene	Comune	Veneto
http://www.informahandicap.it/struttura.asp?notizia=67&cerca=sportello_informazioni&argomentoxt=1utela%20giuridica&argomento=55	LEDHA - Lega per i diritti delle persone con disabilità; Oltre Noi la Vita	volontariato H	Lombardia
http://www.flodiritto.com/diritto/subindex/amministrazionestostegno.htm			
http://www.alzve.it/notiziario/A5N1FEB05P2.PDF	Associazione Alzheimer Venezia	Volontariato anziani	Veneto
http://www.inail.it/toscana/IL%20FIO%2040.doc	INAIL Grosseto	Ente assistenziale nazionale	Toscana
http://www.informanziani.it/modulo.php?id=128	Portale del consorzio cooperativo "Anziani e non solo"	Cooperative LegaCoop	
http://www.inail.it/PIEMONTE/Amministratore/amministr.htm	INAIL Piemonte	Ente assistenziale nazionale	Piemonte
http://www.intrage.it/rubriche/societaeistituzioni/diritto/amministratore_sostegno/index.shtml			
http://www.forumsalutementale.it/			
http://www.personaedanno.it/site/sez_browse1.php?campo1=28&campo2=263&browse_id=289&arch_level=1			
http://www.provincia.alessandria.it/userfile/territorio/VT/showWebSite.bfr?m=3&nS=33&pagin=sportello.htm	Provincia di Alessandria	Provincia	Piemonte
http://www.provincia.torino.it/sportellosociale/handicap/le000	Provincia di Torino		
http://superando.eoservice.com/content/view/265/121/			
http://www.comune.venezia.it/handicap/nuovo/schede.asp?idmenu=201&scelta=leggi&idscheda=97	Comune di Venezia	Comune	Venezia
http://www.anmicvt.it/vita/200401vita.htm	ANMIC Associazione Nazionale Mutilati Invalidi Civili Viterbo	Ente assistenziale nazionale	Lazio
http://www.minguzzi.provincia.bologna.it/ambiti/esclusionesociale/ads/adsuno.htm	Provincia di Bologna	Provincia	Emilia Romagna

B. Convegni e seminari

DOVE	TITOLO	LINK	QUANDO	TEMI
Pescara	La legge sull'Amministrazione di sostegno: un primo bilancio		nov-05	aspetti giuridici
Bologna	Applicare la Legge sull'Amministratore di Sostegno		mar-05	aspetti giuridici
Bologna	L'amministratore di sostegno. Analisi e prospettive di un nuovo strumento giuridico a favore delle persone prive di autonomia	http://www.handybo.it/Bollettino/notiziemail40.htm	giu-04	aspetti giuridici
Ferrara	Incontro pubblico sull'Amministratore di sostegno	http://suv.comune.fe.it/attach/centroh/docs/bollettino%20informativo%2014%20febraio%202006.doc	apr-06	generale
Roma, Camera dei Deputati	Attuazione della legge 6/2004 "Istituzione dell'amministratore di sostegno" ad un anno dalla sua emanazione	http://www.agenziaperleonus.it/intranet/Sito-access/eEventi/aAltri-eve/Seminario-/Documenti/programmaz3.txt_cvt.htm ; http://www.agenziaperleonus.it/intranet/Sito-access/eEventi/aAltri-eve/Seminario-/ ; http://www.civile.it/news/visual.asp?num=6964	giu-05	attuazione legge
Thiene	La tutela delle persone prive di autonomia: rapporti e differenze tra amministratore di sostegno, interdizione e inabilitazione	http://www.comune.thiene.vi.it/a_1646_IT_19173_1.html	mag-06	aspetti giuridici
Bologna	L'amministratore di sostegno. Le esperienze nel settore della Terza Eta	http://www.volabo.it/news.php?ID=442.443	mag-06	esperienze
Varese	L'amministrazione di sostegno: un altro diritto per i soggetti deboli	http://www.asl.varese.it/news/2005/pieghevole.pdf	mag-05	aspetti giuridici; coordinamento interistituzionale
Firenze	Seminario di studio sull'amministratore di sostegno (Progetto Adjuor II)	http://www.informarecomunicando.org/pagine/visualizzanew.php?id=new=137&PHPSESSID=e1b9c213942245762d4f77c1761068dc	mar-06	attuazione di esperienze
Bergamo	Convegno sul "tutore col cuore"	http://www.dongnocchi.it/html/muomo/mu22/64.htm	gen-04	
Pinerolo (Torino)	Presentazione della campagna di informazione sull'amministrazione di sostegno	http://www.vssp.it/pag/c/index.htm	nov-05	
Treviso	Amministratore di Sostegno - teoria e orientamenti pratici	http://www.aitsam.it/rivista/pdf/AitsamNotizie_01_01.pdf	apr-04	
Lecco	Entrata in vigore la legge che istituisce gli Amministratori di sostegno	http://www.ordineavvocati.lecco.it/Index.asp?center=incontri.asp&left=menueventi.asp	mag-04	
Firenze	Seminario regionale sull'Amministrazione di sostegno		Mar07	

C. Corsi di formazione

CHI	DOVE	PROGETTO	TITOLO	LINK	QUANDO	DESTINATARI
Associazione tutori volontari	Torino			www.tutori.it	Periodicamente dal 1998	Tutori volontari
ASVAD	Torino			www.tutori.it	1999	Volontari assistenza malati di Alzheimer
Comune di Schio	Schio (Vicenza)			www.tutori.it	2002	Volontari
Cesvot /CentroServiziVolontariatoToscana	Firenze	Adiutor II (FSE)	Corso di formazione per amministratore di sostegno	www.cesvot.it ; http://www.misericordie.org/L8.cfm?id=1046	Mag/giu-06	Potenziali tutori/volontari
Cer.Es + Comuni	Comuni della Prov di Milano	la rete dei servizi a favore dell'amministratore di sostegno: formazione di un albo interdistrettuale (123/99 Regionr Lombardia)	Corsi per la formazione di amministratori di sostegno	http://www.ceressegrate.it/news.php ; http://www.disabili.com/content.asp?Subc=13086&L=1&idMen=598	Mar/ott- 06?	Genitori, parenti volontari, operatori
Università Cattolica Milano-Min Lavoro-Ass.Oltre noi la vita	Milano		La protezione giuridica delle persone disabili. L'amministrazione di sostegno, la tutela e la curatela	www.unicatt.it/formazione/ermanente/mi	giu-06	operatori sociali
AIAF Associazione Italiana avvocati per la famiglia e per i minori Lombardia	Milano		Corso gratuito di informazione / formazione sull'Amministrazione di sostegno - Legge n. 6/2004	http://www.aiaf-avvocati.lombardia/vecchi/lom_2005_5.htm	Mag/giu-05	Operatori, consulenti, collaboratori di servizi
Associazione Oltre NoiLa Vita	Milano		Corsi di formazione per amministratori di sostegno, tutori e curatori "col cuore"	http://www.oltrenoiavita.it/html/formazione.html	?	Amministratori, tutori
Celivo - Centro Servizi al volontariato Genova	Genova		La nuova figura dell'amministratore di sostegno e il ruolo del volontariato	http://www.celivo.it/formazione/corsi2006/amministratore_di_sostegno.htm	Feb/mar-06	Volontari

Centro Formazione Assistenza (corsi per operatori sociali)				http://www.centroformazioneassistenza.com/Amministratore_di_sostegno/		Formazione professionale operatori sociali
??	?		Corsi OSA per Amministratori di sostegno	http://www.corsiosa.com/		Formazione professionale operatori sociali
??	Bari		Corso per diventare Amministratore di sostegno	http://corsi-formazione.vivastreet.alice.it/corsi-formazione/corso-per-diventare-amministratore-di-sostegno		Formazione professionale operatori sociali
??	Tutta Italia		Corso per Amministratore di sostegno	http://corsi.microtimeonline.com/corsi-osa.shtm ; http://www.operatoresociaassistenziale.com/amministratore-sostegno.shtm		Formazione professionale operatori sociali
Fondazione Trusstee - Associazione Aniffas; con contributo PdZ e Comune Parma, Cariparma	Parma		L'amministratore di sostegno nella pratica quotidiana	http://www.forumsolidarierita.it/news/2006/amministrate_sostegno.htm	Feb/mar-06	Volontari, familiari, operatori
USL2 Umbria - Centro Servizi Volontariato	Perugia		Corso per "Amministratore di sostegno"	http://www.ausl2.umbria.it/resources/Stampa/comunicatosta_m_pa_23_05_06_corso%20amministratore-sostegno	mag-06	Aspiranti amministratori di sostegno
Csv Valle d'Aosta	Aosta		Percorso di approfondimento sull'amministratore di sostegno	http://www.csv.vda.it/csv/index.cfm/percorso-di-approfondimento-sull-amministratore-di-sostegno_1-5-847-0.html ; http://www.piupress.it/piupress/index.cfm?press=3,307&0; ; http://www.sordionline.com/RassegnaStampa/News_Stampa_AmmministratoreSostegno_Corso.htm ; http://www.vita.it/articolo/index.php3?NEWSID=69109	giu-06	Volontari, familiari, operatori

Regione Emilia Romagna		Progetto integrato di iniziative della Regione Emilia-Romagna di sensibilizzazione e formazione finalizzato alla promozione dell'Amministrazione di Sostegno secondo la nuova normativa (Legge n. 6/2004)	Corso di formazione per Amministratori di sostegno	http://www.altalex.com/index.php?idst=127&idnot=2184		
Provincia di Mantova - CoSeDi Coordinamento associazioni disabili	Mantova		L'Amministratore di sostegno. la tutela delle persone in stato di debolezza come diritto esigibile	http://www.provincia.mantova.it/sociale/n35.htm	Sett/ott- 05	Assistenti sociali; coordinatori dei servizi
Comune di Lovere - in collaborazione con associazione OltreNoi...	Lovere (BS)	Affiancato ad albo comunale	Corso di formazione per amministratore di sostegno	http://www.comune.lovere.bg.it/Documenti/News.asp?id=4320	dic-05	Amministratori di sostegno volontari
Centro risorse handicap Comune di Bologna - dopo di noi Anfass Bologna	Bologna		Ciclo di 5 incontri sulla tutela	http://www.handybo.it/Bolletino/notziemail31.htm	Feb/mar 04	
ENAIIP Friuli Venezia Giulia	Trieste		L'amministrazione di sostegno secondo la normativa vigente	http://www.triestesalutemen-ta-le.it/segnalazioni/formazione/2005/2005-03-01_amm-sos.htm	2005	Operatori dei servizi
Provincia di Modena	Modena		Ciclo di incontri su Amministratore di sostegno	http://www.provincia.modena.it/page.asp?IDCategoria=6&IDSezione=1115&ID=33986	ott-05	

D. Sportelli

CHI	OGGETTO	DOVE	LINK
Sportello InformAbile. Servizio per le famiglie di disabili minorenni	Assistenza e sostegno alle famiglie (AdS parte di sportello più generale)	Comuni della Provincia di Milano	http://www.ifontanile.it/informazioni/volantinoinformabile.doc
L'Associazione Hagape 2000 e la Consulta Handicap - Municipio Roma XI	Sportello di consulenza legale nel Municipio Roma XI - presso segretario sociale (AdS parte di sportello più generale)	Roma	http://www.ambienteweb.org/modules.php?name=News&file=article&sid=2468
Celivo - Centro Servizi Volontariato provincia di Genova	Assistenza legale alle associazioni di volontariato (Specifico)	Genova	http://www.celivo.it/consulenza/sportello8.php
Solevol, centro servizi per il volontariato Provincia di Lecco	Informazione e consulenza a famiglie, volontari, operatori (specifico)	Lecco	http://ops.provincia.lecco.it/files/documenti/148461553.pdf ; http://ops.provincia.lecco.it/view_news.php?PUBB_id_news=12
Informahandicap Comune di Settimo Torinese	Informazione (AdS parte di uno sportelli più generale)	Settimo Torinese	http://www.infohsettimo.it/solo%20testo/news/news/2005/febbraio/libro.htm
Cooperativa Sociale Sofia-SPJ Emilia Romagna-Federconsumatori Modena - patrocinio Comune di Carpi	Informazioni e orientamento legale agli anziani (AdS parte di sportello più generale)	Carpi-Novi-Sollera-Campogalliano (MO)	http://www.informanziani.it/modulo.php?id=808 ; http://www.legacoop.re.it/legacoopwar/setupnavigainandfor.do?action=navigainandfor&indice=67
AUSER Nichelino	Sportello dei diritti (AdS parte di sportello più generale)	Nichelino (TO)	http://www.nichelino.com/index.php?option=com_content&task=view&id=249&Itemid=58
Con Noi durante Noi - presso sportello spazio amico (Associazioni provato sociale)	Sportello sulla tutela	Lodi	http://www.asl.lodi.it/disabili/sportelli/con%20noi.htm
Comune di Roma - 5° Dipartimento (Politiche sociali e della salute)	Sportello tutela anziani - consulenza legale e sociale per le persone anziane (AdS parte di sportello più generale)	Roma	http://www.spqrdisociale.it/anziani/sportello_tutela_anziani.asp
INCA CGIL Bergamo	Sportello di Segretariato sociale (AdS parte di sportello più generale)	Bergamo	http://www.cgil.bergamo.it/inca/segreariato_sociale/index.htm
Dopo di Noi La Vita	Sportello di consulenza legale sulla tutela	Bologna	http://www.handybo.it/Bollettino/notiziemail31.htm

E. Elenchi di amministratori di sostegno

DOVE	CONTENUTO	LINK
Lovere (BS)	Modulo online per dimostrare interesse all'iscrizione al registro comunale degli ADS (collegato a corso di formazione)	http://www.comune.lovere.bg.it/Organizzazione/Nodo.asp?id=1853
Comuni della Prov di Milano	La rete dei servizi a favore dell'amministratore di sostegno: formazione di un albo interdistrettuale (I23/99 Region Lombardia) - collegato a corsi di formazione	www.sportelloinformadisabili.it/pagina_documento.php?id_documento=144&filtro=x

F. Iniziative integrate

REGIONE	CHE COSA	QUANDO	STRUMENTO	SITO
Piemonte	Istituzione uffici regionali pubblica tutela	2006	Dgr 23/2006 in attuazione della LR 1/2004	
Toscana	Progetto Adiutor I e II			http://www.cesvot.it/usr_view.php/ID=769
Lombardia	Progetto integrato Sportello/formazione/albo	2005-2006	Accordo interdistrettuale (provincia di Milano); finanziamento regionale	
Emilia-Romagna	Iniziative formative	2006		

4. L'esperienza del Comune di Firenze

di Andrea Francalanci, Comune di Firenze

4.1. Premessa

L'esperienza fiorentina in tema di Amministrazione di Sostegno ha avuto inizio il 22 aprile del 2004, quando, assieme ad altri soggetti interessati all'applicazione dell'istituto⁴, il Comune ha collaborato alla realizzazione di un incontro organizzato dalla Caritas Diocesana finalizzato alla promozione sul territorio fiorentino della sua legge istitutiva, la cui entrata in vigore era avvenuta da poco più di un mese.⁵

Nel corso di tale incontro il prof. Paolo Cendon⁶, considerato il padre putativo della legge sull'Amministrazione di Sostegno, nell'ambito di una riflessione sulle caratteristiche del nuovo istituto di tutela giuridica ha indicato come strumento essenziale per una sua efficace affermazione sul territorio la costituzione di un tavolo di lavoro istituzionale, inteso come "un'aggregazione di tipo permanente, [...] con valenza di coordinamento territoriale, idonea a collaborare soprattutto con il Giudice Tutelare per i profili inerenti l'Amministrazione di Sostegno. Un tavolo composto essenzialmente da rappresentanti del Tribunale, degli uffici sociali del Comune, da enti della Cooperazione sociale, dagli uffici del Dipartimento di salute mentale della A.S.L., dal volontariato, dalle famiglie dei malati di mente o, comunque delle persone anziane, dei portatori di dipendenze, degli inabili." ⁷

4.2. Il Tavolo di Coordinamento cittadino

La "sollecitazione" del prof. Cendon ha trovato pronta risposta da parte del Comune di Firenze che, su iniziativa dell'Assessore alle Politiche Socio-Sanitarie, nel successivo mese di luglio ha promosso la costituzione di un Tavolo di coordinamento al quale sono stati chiamati a prendere parte gli attori interessati in città dall'applicazione dell'istituto dell'Amministrazione di Sostegno:

- l'Azienda U.S.L. 10 di Firenze;
- il Tribunale di Firenze;
- la Procura della Repubblica di Firenze;
- l'Amministrazione penitenziaria, attraverso il Centro Servizio Sociale Adulti (C.S.S.A.) del Ministero della Giustizia;
- l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (A.S.P.) Sant'Ambrogio, nella sua veste di "Polo cittadino sulla disabilità". ⁸

⁴ Si è trattato dell'Azienda USL 10 di Firenze, del Centro Servizio Sociale Adulti (C.S.S.A.) del Ministero della Giustizia, della Consulta della Salute Mentale di Firenze, dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, dell'Ordine dei Medici di Firenze, della Procura della Repubblica e del Tribunale di Firenze.

⁵ La legge 9 gennaio 2004, n. 6 (*"Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizioni e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali"*) è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 14 del 19 gennaio 2004 ed è entrata in vigore il 19 marzo 2004.

⁶ Il prof. Paolo Cendon è ordinario di diritto privato presso l'Università degli Studi di Trieste.

⁷ Paolo Cendon, *Un altro diritto per i soggetti deboli. L'Amministrazione di sostegno e la vita di tutti i giorni*, in "Il cittadino e l'Amministrazione di sostegno", Quaderni CESVOT, marzo 2005.

⁸ Con la deliberazione della Giunta Comunale n. 141 del 5 aprile 2004 è stata approvata la convenzione tra il Comune di Firenze e l'IPAB Sant'Ambrogio finalizzata alla costruzione del "Polo cittadino sulla Disabilità", prevedendo la realizzazione da parte dell'IPAB di una serie di azioni di supporto e di sviluppo delle politiche comunali a favore delle persone con disabilità. Successivamente, nei primi mesi del 2006, l'IPAB Sant'Ambrogio, ai sensi della legge regionale n. 43/04, ha completato la propria trasformazione in Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (A.S.P.).

L'obiettivo prioritario che il Tavolo si è posto è stato quello di definire una metodologia di lavoro e una procedura di applicazione della legge sull'Amministrazione di Sostegno che potesse realizzare le potenzialità del nuovo istituto che, come ricorda il Prof. Cendon, "è una figura da gestire coralmente". L'esperienza sarebbe inoltre potuta diventare un modello di buona prassi esportabile in altri contesti territoriali, anche nell'ottica della diffusione su tutto il territorio della Toscana.

Il tavolo fiorentino si è caratterizzato anche per il perseguimento di obiettivi di carattere operativo, consistenti nella soluzione condivisa di quelle criticità e problematiche di carattere applicativo che, in ragione degli elementi di innovatività introdotti con la legge n. 6/04, si sarebbero inevitabilmente venuti a creare nel processo di progressiva diffusione del nuovo istituto, quali, a titolo esemplificativo, la difficile "perimetrazione" con l'istituto dell'interdizione, la necessità dell'assistenza dell'avvocato, ecc..

4.3. La tematica dell'Amministrazione di Sostegno nella programmazione della Società della Salute

La rilevanza che il Comune di Firenze ha inteso attribuire all'istituto dell'Amministrazione di Sostegno ha successivamente trovato piena evidenza con la previsione di una specifica azione sulla tematica contenuta nel Piano Integrato di Salute 2005-2007⁹, cioè nel documento di programmazione che ha visto la luce con l'avvio della sperimentazione del nuovo soggetto di governo delle politiche socio-socio-sanitarie: la Società della Salute.

In particolare nel Piano è stata evidenziata la necessità prioritaria di promuovere un contesto complessivo di supporto che favorisse il corretto funzionamento dell'istituto dell'Amministrazione di Sostegno attraverso:

- a) la definizione di meccanismi procedurali che fossero allo stesso tempo chiari e rapidi;
- b) un maggior livello di coordinamento tra i servizi socio-sanitari e le strutture giudiziarie, da garantire mediante la costruzione di un sistema informatizzato e la previsione di una specifica figura di raccordo;
- c) la formazione e l'aggiornamento dei soggetti coinvolti nell'applicazione degli istituti di pubblica tutela (con particolare riferimento agli operatori dei servizi socio-sanitari e agli Amministratori di sostegno) da realizzare sia con corsi periodici, sia con uno specifico servizio di consulenza.

4.4. La partecipazione al progetto regionale sull'Amministrazione di Sostegno

L'azione che il Comune di Firenze ha deciso di intraprendere sulla tematica dell'Amministrazione di Sostegno ha trovato una sponda importante nelle scelte di indirizzo effettuate dalla Regione Toscana in materia di pubblica tutela nell'ambito della legge regionale n. 41/05. All'articolo 10, comma 1 si legge infatti che "la Regione sostiene i Comuni e le Province che [...] attivano servizi e interventi di supporto in favore delle persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento della vita quotidiana [...], nonché dei soggetti ai quali sono conferite dall'autorità giudiziaria le funzioni di tutore, curatore o di amministratore di sostegno, anche in raccordo con altri enti e autorità interessate alla pubblica tutela."

Proprio in attuazione di questo principio, con il decreto dirigenziale n. 1989 del 7 aprile 2006 la Regione ha provveduto all'istituzione di un Gruppo di lavoro al quale è stato affidato il compito di:

⁹ Il Piano è stato approvato con le deliberazioni del Consiglio Comunale n. 110 del 5 dicembre 2005 e del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria di Firenze n. 863 del 23 dicembre 2005.

- attivare, monitorare e valutare specifiche sperimentazioni di attuazione della legge n. 6/04;
- definire gli indirizzi per la realizzazione dei servizi e degli interventi relativi alla pubblica tutela, al fine di garantirne la promozione e l'omogeneità sul territorio regionale.

In ragione di tali finalità il Gruppo di lavoro ha visto la partecipazione, oltre che della Regione Toscana, del Comune di Firenze (in virtù dell'esperienza applicativa in corso di realizzazione) e dell'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) di Milano, da tempo attivo sui temi relativi alla costruzione di un nuovo welfare territoriale e impegnato in un proprio progetto di ricerca sulla pubblica tutela in ambito sia nazionale che europeo.

La Società della Salute della Salute di Firenze ha aderito all'iniziativa regionale con la deliberazione dell'Esecutivo n. 31/06¹⁰, mentre con la successiva deliberazione dell'Esecutivo n. 50/06¹¹ ha provveduto a formalizzare un progetto di sperimentazione di una procedura gestionale dell'istituto che si caratterizzasse per chiarezza (in relazione alle esigenze di trasparenza che l'attivazione di uno strumento di questo tipo necessariamente richiede) e rapidità (in relazione al rispetto del vincolo temporale imposto dalla normativa nazionale¹²).

4.5. Il progetto di sperimentazione della procedura di gestione dell'Amministrazione di Sostegno

Il progetto sperimentale che il Comune di Firenze, a partire dal settembre del 2006, sta realizzando sul tema dell'Amministrazione di sostegno è estremamente articolato, componendosi di numerose attività di cui di seguito viene offerta una sintetica descrizione.

4.5.1 La definizione di una modulistica semplice ed esaustiva

Uno dei primi ambiti di discussione affrontato in sede di Tavolo di coordinamento cittadino e successivamente tradotto in una specifica azione progettuale è stato quello relativo alla stesura di una modulistica che, in quanto costruita con il contributo di tutti gli attori coinvolti a Firenze nella procedura, semplificasse il ricorso all'Amministrazione di Sostegno e offrisse informazioni utili ed esaustive al processo decisionale.

Per soddisfare tali esigenze, si è così pensato di realizzare due schemi distinti: uno relativo alle segnalazioni effettuate dai servizi sanitari e sociali ai sensi dell'art. 406 del Codice Civile¹³, l'altro relativo ai ricorsi promossi direttamente dai cittadini. In entrambi i casi si tratta di schemi in cui si è cercato di evidenziare le ragioni per le quali si ricorre all'Istituto, di indicare in modo adeguato gli atti che si chiede che l'Amministratore di Sostegno possa compiere in nome e per conto del beneficiario e raccogliere informazioni, quali quelle relative alla situazione economica, familiare e sociale del beneficiario dell'istituto, sui quali verrà svolta l'istruttoria da parte della Procura della Repubblica e del Giudice Tutelare.¹⁴

¹⁰ Deliberazione dell'Esecutivo della Società della Salute n. 31 del 24 maggio 2006 (*"Progetto Regionale Pubblica Tutela - L.R. 41/2005 – Costituzione gruppo di lavoro"*).

¹¹ Deliberazione dell'Esecutivo della Società della Salute n. 50 del 6 luglio 2006 (*"Pubblica Tutela - L.R. 41/2005 – Progetto per la realizzazione di un'indagine valutativa e la sperimentazione di una procedura di gestione dell'istituto dell'Amministrazione di Sostegno"*).

¹² *"Il giudice tutelare provvede entro sessanta giorni dalla data di presentazione della richiesta alla nomina dell'amministratore di sostegno [...]"* (Codice Civile, libro I, titolo XII, capo I, articolo 405).

¹³ *"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"* (Codice Civile, libro I, titolo XII, capo I, articolo 405).

¹⁴ Nel Tavolo è stato deciso che tutte le richieste provenienti dai servizi sociali e sanitari assumono la veste di segnalazione e siano inviate alla Procura della Repubblica.

4.5.2 La realizzazione di azioni per la formazione di figure di Amministratori di Sostegno

Già prima dell'avvio del progetto regionale, il Comune di Firenze aveva aderito a un intervento promosso dal CESVOT per la formazione di Amministratori di Sostegno, da reperire in particolare tra i volontari e le loro Associazioni. Si è trattato del progetto "Adiutor" finalizzato a "formare personale operante nel Terzo Settore nel territorio della Provincia di Firenze per la figura dell'Amministratore di Sostegno".¹⁵

Con tale iniziativa formativa si è inteso perseguire due obiettivi:

- a) "formalizzare" una prassi molto diffusa che ha visto la collaborazione tra servizi territoriali e privati cittadini appartenenti ad associazioni che hanno svolto una preziosa azione di supporto informale, facendosi anche carico di rilevanti responsabilità e compiti non riconosciuti giuridicamente;
- b) mettere a disposizione del Giudice Tutelare persone preparate e disponibili, alla luce del fatto che, anche laddove il ruolo non potesse essere ricoperto da una figura della rete parentale di riferimento, la scelta dell'Amministratore di Sostegno dovrebbe essere fatta "[...] con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario."¹⁶

Il corso, strutturato in due classi di 25 allievi ciascuna, ha previsto 50 ore di formazione articolate in tre distinti moduli:

- 1) "il quadro legislativo e giuridico", con l'obiettivo di fornire ai futuri Amministratori di Sostegno una piena consapevolezza del proprio ruolo e le conoscenze necessarie per rapportarsi con i Tribunali e con gli assistiti;
- 2) "il rapporto con il sistema dei servizi socio-sanitari", con l'obiettivo di fornire un quadro complessivo del suo modello organizzativo e la conoscenza delle principali aree in cui si troveranno a operare i futuri Amministratori di Sostegno, con particolare riferimento a quella della disabilità per la quale è stato previsto uno specifico approfondimento sulle nuove forme di residenzialità (il cosiddetto "Dopo di Noi");
- 3) "la gestione economico patrimoniale", con l'obiettivo di fornire ai futuri Amministratori di Sostegno le conoscenze e le competenze necessarie per svolgere i propri compiti amministrativi e fiscali, con particolare riferimento alla gestione del patrimonio della persona amministrata.

4.5.3 L'istituzione di un elenco di Amministratori di Sostegno

La realizzazione di interventi formativi, quali quelli descritti nel paragrafo precedente, rappresenta un pre-requisito essenziale per l'istituzione di uno strumento che riveste una grande rilevanza per un efficace funzionamento dell'istituto, ovvero sia l'elenco degli Amministratori di Sostegno. La previsione di un "insieme" di persone che, anche in ragione dell'aver partecipato a uno specifico percorso formativo, risultano in possesso di specifiche competenze tecnico/professionali e si dichiarano formalmente disponibili a svolgere la funzione di Amministratore di Sostegno, consente infatti di abbreviare i tempi dell'individuazione e nomina, rendendo più agevole il lavoro del Giudice Tutelare e garantendo un migliore servizio alle persone prive in tutto o in parte di autonomia.

Anche in analogia a esperienze realizzate in altre realtà territoriali¹⁷, il Comune si è così fatto promotore presso la Provincia di Firenze di un'iniziativa tesa a dar vita a un elenco provinciale di Amministratori di Sostegno. Al momento si è provveduto alla costituzione di

¹⁵ Il corso, finanziato nel 2005 sul bando provinciale del Fondo Sociale Europeo – Obiettivo 3 – Azione B1, è stato nuovamente realizzato nel 2006 (progetto "Adiutor II") sempre ricorrendo alla stessa linea di finanziamento.

¹⁶ Codice Civile, libro I, titolo XII, capo I, articolo 408.

¹⁷ Le tre esperienze esaminate ai fini della costituzione dell'elenco provinciale fiorentino si riferiscono a livelli istituzionali diversi (regionale, provinciale e comunale), trattandosi delle iniziative intraprese dalla Regione Veneto, dalla Provincia di Parma e dal Comune di Roma.

un gruppo di lavoro¹⁸ e alla definizione di un piano di attività nel quale sono state individuate le seguenti aree di discussione:

- a) i requisiti e le modalità di accesso all'elenco, inclusa la definizione della composizione della Commissione di valutazione delle domande di iscrizione;
- b) la struttura e la tenuta dell'elenco;
- c) gli obblighi delle persone iscritte all'elenco, inclusa la questione della gratuità o meno della loro attività;
- d) la strutturazione di un percorso formativo articolato su tre livelli: quello relativo alla formazione iniziale, quello destinato all'aggiornamento delle persone iscritte all'elenco e quello rivolto alle diverse figure professionali operanti presso le Società della Salute e finalizzato a garantirne una formazione continua.

4.5.4 La realizzazione di azioni di informazione e aggiornamento destinate agli operatori dei servizi socio-sanitari

Per il corretto funzionamento della procedura si è poi ritenuto opportuno promuovere, oltre alle iniziative formative degli Amministratori di Sostegno, azioni di aggiornamento degli operatori dei servizi socio-sanitari territoriali, allo scopo di informarli sulle caratteristiche e sulle funzioni del nuovo strumento di tutela (anche in termini comparati rispetto agli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione), allo scopo di ridurre la probabilità di un suo ricorso improprio.

Al riguardo sono stati organizzati specifici incontri che hanno assunto in alcuni casi una forma seminariale¹⁹, in altri una veste più operativa. Questi ultimi incontri si sono tenuti presso i SIAST del Comune²⁰ e hanno visto la partecipazione dei consulenti a cui l'A.S.P. Sant'Ambrogio ha affidato il servizio cittadino di consulenza/informazione sull'Amministrazione di Sostegno e l'attività di raccordo tra i servizi socio-sanitari e gli uffici giudiziari²¹.

Anche alla luce degli elementi emersi nel corso di tali incontri è stato deciso di predisporre un apposito vademecum teso a facilitare l'azione degli operatori nel momento in cui ravvisano le condizioni per promuovere un ricorso all'Amministrazione di Sostegno.

4.5.5 L'attivazione di un servizio gratuito di consulenza/informazione

Al fine di promuovere la diffusione nel territorio fiorentino dell'istituto dell'Amministrazione di Sostegno, la Società della Salute ha ritenuto che un'azione decisiva potesse essere rappresentata dall'attivazione di uno specifico sportello di consulenza a cui potessero rivolgersi tutti coloro che intendono farne ricorso (sia privati cittadini che operatori dei servizi socio-sanitari) per ottenere gratuitamente da un professionista con formazione giuridica tutte le informazioni necessarie per giungere a una corretta e rapida conclusione della procedura.

Lo sportello è aperto anche agli Amministratori di Sostegno nella convinzione che, mettendo a loro disposizione un supporto informativo competente, si contribuisce a rendere

¹⁸ Il Gruppo di lavoro è costituito, oltre che dalla Provincia di Firenze (con referenti sia dell'Assessorato alla Formazione e Istruzione che a quello delle Politiche Sociali), dalle Società della Salute di Firenze, dell'area fiorentina Nord-Ovest, dell'area fiorentina Sud-Est, del Mugello e dell'area empolese/Val d'Elsa, oltre che dall'A.S.P. Sant'Ambrogio.

¹⁹ Il 14 ottobre 2004 è stato organizzato, in collaborazione con il CESVOT, un Seminario di Studio (*"L'amministrazione di sostegno. Normativa e campi di applicazione"*) nell'ambito della Settima Rassegna dell'Innovazione nella Pubblica Amministrazione *"Dire&Fare"*. Altri Seminari di Studio si sono svolti a Borgo San Lorenzo (FI) il 28 gennaio 2005, a Pontassieve (FI) il 4 febbraio 2005 e a Firenze il 15 dicembre 2006 nell'ambito delle iniziative di promozione dei progetti formativi *"Adiutor"* e *"Adiutor II"*.

²⁰ I SIAST sono i servizi socio-sanitari territoriali integrati operanti in ciascuno dei cinque Quartieri in cui è suddivisa la città di Firenze.

²¹ Vedi par. 5.5 e 5.6.

meno "onerosa" una funzione per il cui svolgimento la legge non prevede il riconoscimento di alcuna remunerazione.

Con la deliberazione dell'Esecutivo della Società della Salute n. 72/06²² è stata così approvata una convenzione con l'A.S.P. Sant'Ambrogio con la quale sono state definite le modalità operative di realizzazione di questo servizio.

Lo sportello è aperto, su appuntamento, il lunedì (dalle ore 14,30 alle 18,30) e il venerdì (dalle ore 11,00 alle ore 13,00). Gli appuntamenti possono essere fissati rivolgendosi (telefonicamente o via e-mail) all'A.S.P. Sant'Ambrogio dal lunedì al venerdì con orario compreso tra le 9,30 e le 14,00.

Tra il novembre del 2006 e l'ottobre del 2007 sono stati svolti circa 130 incontri con cittadini interessati e sono state effettuate circa 30 consulenze agli operatori dei servizi socio-sanitari territoriali.

4.5.6 La previsione di una figura di raccordo tra gli uffici giudiziari e i servizi socio-sanitari

Per le situazioni segnalate dai servizi socio-sanitari territoriali lo sportello di consulenza descritto nel paragrafo precedente rappresenta un importante strumento per avviare correttamente una procedura di ricorso all'Amministrazione di Sostegno. Dopo questa prima fase la pratica inizia il proprio percorso negli uffici giudiziari nel corso del quale, in ragione della complessità che in genere caratterizza tali segnalazioni, possono presentarsi difficoltà interpretative e di comunicazione che, talvolta, rischiano di rallentare una procedura che invece dovrebbe concludersi in tempi rapidi.

Alla luce di tale riflessione, nell'ambito del Tavolo di Coordinamento cittadino si è così ritenuto importante prevedere (almeno nella fase iniziale di applicazione della legge n. 6/04) una figura di raccordo tra gli uffici del Giudice Tutelare e del Procuratore della Repubblica e i servizi socio-sanitari, che ne facilitasse il dialogo e, conseguentemente, favorisse il superamento delle suddette difficoltà.

Con la deliberazione dell'Esecutivo n. 93/06²³ la Società della Salute ha così approvato una convenzione con l'A.S.P. Sant'Ambrogio finalizzata alla realizzazione di tale servizio attraverso la messa a disposizione di un professionista con formazione giuridica ed esperienza presso le Cancellerie degli organi giudiziari fiorentini che:

- facilitasse le relazioni tra il Giudice Tutelare (e la sua Cancelleria) e i servizi socio-sanitari territoriali, con particolare riferimento alla comunicazione di questioni o esigenze riferite ai procedimenti derivanti dalle segnalazioni provenienti dai servizi stessi;
- collaborasse con gli uffici giudiziari per favorire il corretto svolgimento dei procedimenti, con particolare riferimento alle fasi dell'avvio presso gli uffici della Procura, della trasmissione degli atti alla Cancelleria del Giudice Tutelare, della fissazione dell'udienza di comparizione delle parti, della comunicazione alle parti coinvolte e della notifica (con comunicazione ai servizi socio sanitari territoriali circa lo stato di avanzamento dei procedimenti a cui sono direttamente interessati);
- supportasse i servizi socio-sanitari territoriali per l'attuazione delle indicazioni fornite nell'ambito dello sportello di consulenza giuridica di cui al paragrafo precedente;
- realizzasse un'azione di monitoraggio attraverso l'impiego di un "data-base" che consentisse la visualizzazione immediata dello stato di avanzamento di ciascun procedimento e permetta rilevazioni di carattere statistico.

Il servizio si svolge con la seguente articolazione oraria:

²² Deliberazione dell'Esecutivo della Società della Salute n. 72 del 25 ottobre 2006 (*"Approvazione convenzione tra il Comune di Firenze e l'A.S.P. Sant'Ambrogio per la realizzazione di un servizio di consulenza giuridica sulla tematica dell'Amministrazione di Sostegno"*)

²³ Deliberazione dell'Esecutivo della Società della Salute n. 93 del 29 novembre 2006 (*"Approvazione convenzione tra il Comune di Firenze e l'ASP Sant'Ambrogio per la realizzazione di un servizio di raccordo tra uffici giudiziari e servizi sociali e sanitari sulla tematica dell'Amministrazione di Sostegno"*)

- due mattine (dalle 9,00 alle 13,00) presso gli uffici giudiziari e le sedi dei servizi socio-sanitari territoriali;
- un pomeriggio (il lunedì dalle 14,30 alle 18,30) presso la sede del Sant'Ambrogio, in coincidenza con l'apertura dello sportello di consulenza giuridica.

5. L'ESPERIENZA DI PISTOIA

di Stefania Pancini, Luciana Chiti, Selma Ferrali, Cristina Pugi, Tebro Sottili.

“Profondamente immersi nelle nostre esistenze di tutti i giorni, a fatica, e solo qualche volta, noi riusciamo a ragionare sul significato di quanto ci accade; e ancor meno spesso abbiamo l’opportunità di comparare la nostra esistenza privata con il destino degli altri, di vedere il sociale nell’individuale, il generale nel particolare...”
(Bauman, 1999)

5.1. Premessa

Con la legge n. 6 del 9 gennaio 2004, è stato previsto per la prima volta anche nell’ordinamento italiano un nuovo strumento di tutela per le persone prive del tutto o in parte di autonomia, l’amministratore di sostegno.

L’amministratore di sostegno s’inserisce in un’ottica di valorizzazione e ampliamento della rete di protezione sociale, che rispetta i diritti inalienabili delle persone, ne tutela la dignità ed il diritto all’autodeterminazione, offrendo al cittadino in condizione di fragilità la massima protezione, salvaguardia e valorizzazione, con la minore limitazione possibile della capacità di agire.

Tuttavia, come spesso accade per scelte caratterizzate da una grande senso di civiltà, anche la scelta operata in favore dell’istituto dell’amministrazione di sostegno ha prodotto una enorme complessità sul piano operativo.

Connotandosi, infatti, tale strumento di tutela come uno strumento “fecondo”, inteso cioè come misura che dà e non toglie per definizione poteri e diritti, ed essendo ben strutturato tecnicamente, “l’amministratore di sostegno necessita tuttavia, sul piano operativo, di un serio *contesto di supporto* territoriale- ai vari livelli che possono interessare: amministrativo, logistico, finanziario, etc. Non può accontentarsi delle risorse della generosità privata o basarsi sul fervore, più o meno volenteroso, dei singoli protagonisti. E’ (in particolare) una legge che chiama in causa, a fini applicativi, oltre all’amministratore e all’amministrato, un’ampia serie di figure: a parte il giudice tutelare, ne risultano coinvolti, pubblici ministeri, operatori dei servizi, organizzazioni di volontariato, forze della cooperazione sociale. E a nuove incombenze si vedono chiamati, parimenti, gli appartenenti a tutta una serie di professioni, giuridiche o meno- medici legali, geriatri, fisioterapisti, esperti in sociologia e psicologia, membri di uffici pubblici etc.”²⁴

In questo capitolo saranno affrontati alcuni aspetti relativi all’amministrazione di sostegno: su questo tema il territorio pistoiese ha dimostrato, negli anni, una certa sensibilità. Tali aspetti sono il frutto di quanto è emerso e sta emergendo dal percorso condotto da istituzioni cittadine e mondo del volontariato e del terzo settore sino ad oggi.

Nel territorio della provincia di Pistoia si è avvertita fortemente la complessità del ruolo e della funzione relativi alla figura dell’amministratore di sostegno, cui accennava anche Paolo Cendon²⁵ nella pubblicazione del Cevot, nonché l’urgenza di dedicare forte attenzione allo sviluppo di tale funzione. Nella consapevolezza che tale sviluppo, per realizzarsi, necessita assolutamente di un’azione sinergica di accompagnamento e sostegno, gli sforzi degli enti pubblici coinvolti (ASL, Comuni, Provincia) si sono concentrati sul tentativo di favorire l’integrazione socio-giuridico-sanitaria, con l’obiettivo di far dialogare fra loro le parti ed i loro rispettivi e diversi linguaggi.

²⁴ P. CENDON, *100 domande e risposte su L’Amministratore di sostegno, Guida Pratica per le famiglie e gli operatori socio-sanitari*, Firenze, Cevot, 2008.

²⁵ *Ibidem*.

A partire da questa consapevolezza, nel 2005 si è iniziato a riflettere intorno a questa nuova figura e ad adoperarsi in favore di alcune azioni, essenzialmente su due fronti: da un lato a livello istituzionale, dall'altro in relazione all'intera cittadinanza, coinvolgendo le forze sociali (volontariato, terzo settore ecc.) e quelle professionali (Ordini, Collegi ecc.)

Per quanto riguarda il primo aspetto, che è stato affrontato all'inizio perché ritenuto prope-deutico agli altri, le istituzioni locali (inizialmente rappresentate dal Comune di Pistoia, dall'Azienda USL 3 Zona di Pistoia e dal Tribunale) hanno sentito la necessità di confrontarsi su procedure, urgenze, tempi, modulistica, etc., per poter attuare in maniera idonea tutte le potenzialità e le innovazioni apportate dalla legge mediante l'utilizzo di una metodologia di lavoro programmata, integrata e coordinata. Di questo tratteremo ampiamente più avanti.

Rispetto al secondo fronte, anche il mondo del volontariato e del terzo settore ha dato avvio ad una serie di iniziative volte alla diffusione di una corretta conoscenza dell'istituto dell'amministratore di sostegno, mediante un corso svoltosi nel periodo settembre - ottobre 2006, promosso e organizzato dal CESVOT e dall'Associazione Oltre L'orizzonte (Associazione per la promozione del benessere psichico) in collaborazione con ASL3, Comune di Pistoia, Provincia di Pistoia, Associazione Provinciale famiglie Handicappati, Associazione di volontariato "Il Pozzo di Giacobbe", Associazione di volontariato "La Gometa", Associazione ALICE, Associazione IL SOLE A.D.P.

Il corso, aperto al pubblico ed in particolar modo alle associazioni di volontariato ed ai familiari di soggetti deboli tutelati dalla nuova legge, ha coinvolto amministratori locali e dirigenti degli enti pubblici, ed è stato improntato alla socializzazione ed al recupero delle buone pratiche diffuse sul territorio italiano in tema di amministrazione di sostegno (in particolare le esperienze di Roma, Genova e Milano) ed alla condivisione di azioni da intraprendere per renderlo efficace.

A conclusione del, si è svolta una tavola rotonda, alla quale ha partecipato la Provincia di Pistoia, il Comune di Pistoia, la ASL 3, la Società della Salute della Valdinievole e la Procura della Repubblica.

Riprendendo gli spunti forniti dal corso e le sollecitazioni venute dalla tavola rotonda, le associazioni di volontariato e del terzo settore della provincia di Pistoia hanno redatto un documento rivolto alle istituzioni cittadine sul tema dell'applicazione della legge 6/2004, al fine di favorirne il supporto concreto ed esprimendo l'esigenza che l'istituto dell'amministratore di sostegno divenga effettivo strumento di tutela sociale e di garanzia dei diritti di cittadinanza per tutte le persone non autosufficienti della comunità. È stato perciò richiesto alle istituzioni locali quanto segue:

- la costituzione di un gruppo di lavoro interistituzionale, che abbia periodicamente dei momenti pubblici per far conoscere lo stato di avanzamento dei lavori e di cui facciano parte a pieno titolo rappresentanti del volontariato;
- l'istituzione di un servizio "a sostegno" degli amministratori di sostegno;
- linee guida valide per tutto il territorio provinciale;
- chiarezza sull'iter da seguire per l'ottenimento dell'istituto e sulle competenze di ciascun ente (ruolo dei servizi, della Procura della Repubblica, del Giudice tutelare...);
- una più ampia sensibilizzazione della cittadinanza sul tema in oggetto di trattazione;
- l'attivazione di un corso di formazione per amministratori di sostegno;

A tale richiesta ha fatto seguito un primo incontro fra istituzioni locali e mondo del volontariato e del terzo settore, finalizzato a costruire un servizio integrato rivolto agli amministratori di sostegno, ai soggetti deboli ed ai loro familiari, di cui parleremo ai paragrafi 3 e 4 di questo capitolo.

Il paragrafo 2, invece, è incentrato sui rapporti fra Azienda Usi 3, Comune e Tribunale, per l'individuazione di metodologie di lavoro concordate relative alle richieste di nomina di amministratori di sostegno da parte dei servizi sociali territoriali.

Il paragrafo 5 ha per oggetto di trattazione la realizzazione del primo corso di formazione per amministratore di sostegno bandito dalla Provincia di Pistoia.

Il paragrafo 6 è dedicato all'esperienza che a Pistoia dal 2006 viene portata avanti sull'applicazione della legge 9 gennaio 2004, n.6, letta attraverso l'ottica più generale dei servizi alla persona.

L'ultimo paragrafo, infine, propone il punto di vista di un cittadino pistoiese che da anni svolge il delicato compito di amministrare e sostenere altri cittadini deboli privi del tutto o in parte di autonomia.

5.2. Procedure a sostegno dell'integrazione istituzionale e professionale

Come già introdotto, la prima forte esigenza sentita dai tecnici coinvolti nel processo di nomina di amministratore di sostegno è stata quella di coinvolgere tutti gli operatori che, nei vari servizi, ruotano intorno alla persona per la quale si ritenga utile la nomina di un amministratore di sostegno.

Si è cercato di contaminare questo processo con la filosofia operativa della multidisciplinarietà che permea, con successo, altri percorsi assistenziali, tenendo conto però della necessità, in primis, di concordare le linee di intervento con l'interlocutore principale che i servizi hanno di fronte: il Giudice Tutelare.

Questo è stato l'elemento nuovo rispetto al passato, quando non poche esperienze avevano già visto la collaborazione di assistenti sociali, psichiatri, geriatri ed altre professionalità.

Si è trattato di illustrare al Giudice Tutelare le situazioni in cui vengono ad operare i servizi, gli ostacoli che si frappongono alla piena realizzazione dei progetti assistenziali quando le capacità personali dei destinatari sono limitate ed essi non dispongono di una naturale rete di protezione familiare o quando quest'ultima, se pur presente, non sia affatto tutelante per l'interessato.

Si è trattato allo stesso tempo di accogliere le esigenze degli organi giudiziari al fine di rendere possibile un procedimento il più possibile snello ed efficace.

È stato concordato così tra l'azienda USL, i Comuni e il Giudice Tutelare l'utilizzo di uno schema tipo di segnalazione per la richiesta di nomina di amministratore di sostegno.

Come si può evincere dallo schema allegato (all. 1) si tratta di una segnalazione fatta da diversi professionisti, sia sociali che sanitari.

Le motivazioni che suffragano tale scelta sono molteplici.

- Da un lato essa risponde ad un'esigenza di fornire un quadro unitario della persona per la quale viene richiesta la nomina di un amministratore. Infatti la persona non è la risultanza della somma di tanti fattori, ma un insieme complesso ed unico dove le varie componenti interagiscono in modo singolare ed irripetibile. Una valutazione unica e complessiva è certamente più efficace della somma di tante valutazioni parziali, dove gli aspetti sociali non interagiscono con quelli sanitari e viceversa.
- Va poi considerato che una valutazione della persona che tenga conto dei molteplici aspetti che concorrono a definire la sua condizione permette ai servizi di predisporre un più adeguato progetto individualizzato di vita e soprattutto di inserire nel contesto di quest'ultimo la nomina dell'amministratore di sostegno, valorizzandone perciò le funzioni ed accogliendole nel pieno significato attribuito dalla legge.
- Predisporre un'istanza a più firme favorisce la responsabilizzazione di tutti i professionisti che si occupano della persona, in primo luogo rispetto alla necessità di adire agli organi giudiziari, ma anche in ordine all'esigenza di sostenere ed accompagnare colui che verrà incaricato come amministratore. Precedentemente all'applicazione di questa scelta condivisa, si riscontrava che la responsabilità veniva completamente delegata al servizio sociale, il quale, seppur implicato a pieno titolo, non può sostituirsi ad altri né

nella fase valutativa, né nel momento di orientamento all'amministratore, rispetto a problemi che l'amministrato presenti e che non siano di natura sociale.

- Oltre a ciò, fornire al Giudice Tutelare, contestualmente alla proposta di ricorso, un quadro complessivo della persona nelle sue problematiche sociali e sanitarie, che suffragano e motivano tale proposta, permette di evitare che il Giudice Tutelare disponga successivi accertamenti d'ufficio, che comporterebbero per la persona il sottoporsi a visite di consulenti tecnici e per la procedura un allungamento inevitabile dei tempi.

La procedura concordata per la proposta di nomina di amministratore di sostegno è ormai attiva da due anni, nel corso dei quali ha dimostrato di essere, seppur nella sua semplicità, uno strumento a garanzia dell'efficienza - poiché permette la riduzione dei tempi del procedimento - e dell'efficacia, perché favorisce la creazione di un percorso personalizzato e quindi più rispondente alle esigenze della persona e agli obiettivi dei servizi.

5.3. La Pubblica Amministrazione e il Volontariato: costruzione di un servizio integrato per la comunità

Come accennato in premessa, il mondo del Volontariato e del terzo Settore della provincia di Pistoia nel 2006 ha realizzato alcune azioni di in-formazione destinate all'intera cittadinanza, con particolare riferimento ai soggetti deboli, alle loro famiglie, ai volontari delle associazioni pistoiesi e agli operatori degli enti pubblici. A conclusione di ciò, si è reso necessario da parte degli organizzatori offrire uno spazio privilegiato di concertazione fra soggetti pubblici e del privato sociale, al fine di costruire insieme una intesa per la promozione e l'applicazione della Legge 9 gennaio 2004, n. 6 sull'amministrazione di sostegno.

Nella fattispecie, è emersa la necessità di promuovere la costituzione di un tavolo interistituzionale fra vari soggetti, finalizzato all'individuazione di modalità operative di applicazione della suddetta legge nel nostro territorio.

La complessità che caratterizza la legge n. 6 del 9 gennaio 2004, in particolar modo rispetto ad una sua efficace applicazione e trasposizione alla realtà, deriva non solo dalla necessità di comprendere bene le differenze con gli altri istituti di pubblica tutela, quali l'interdizione e l'inabilitazione, gli iter da seguire e tutti quegli elementi che sono stati raccolti ad oggi in diversi vademecum per gli operatori dei servizi e/o per i cittadini interessati alla legge, per un motivo o per un altro, ma anche dal bisogno di conoscere le impostazioni dei soggetti coinvolti dall'applicazione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno - pensiamo alla Procura o al Giudice Tutelare - che variano da territorio a territorio, nonché alla necessità di costruire tutta una rete di soggetti pubblici e privati che ruota intorno alla figura di amministratore di sostegno.

Quello che è stato chiesto con forza dai soggetti pubblici e del privato sociale del territorio pistoiese, ma prima ancora dalla legge stessa, è l'attivazione di una rete di welfare significativa, capace di coinvolgere gli attori del processo di applicazione dell'istituto di amministratore di sostegno, mediante la costruzione, talvolta implementazione, di intese e accordi che esulano anche dai settori già citati. Dunque non solo il pubblico e il privato sociale insieme, ma anche il privato puro: si pensi all'ampia sequela di professioni giuridiche, economiche, sociali, sanitarie, chiamate in causa dalla legge.

In forza anche delle normative vigenti, dalla L.328/2000 alla L.R 41/05, che promuovono modalità integrate dell'agire istituzionale, per una efficace applicazione della legge 6/2004 si è reso necessario avviare, a partire dal 2007, azioni focalizzate su un agire di rete incentrato sulla promozione di collaborazioni e scambi formalizzati e istituzionalizzati.

Pertanto, tra il 2007 ed il 2008, si è proceduto attraverso incontri partecipati da soggetti pubblici e del privato sociale a costruire insieme un servizio integrato per la comunità pistoiese, fra i cui elementi costitutivi riveste un ruolo centrale il Tavolo Interistituzionale Provinciale, composto da professionisti della Azienda USL 3, dei Comuni della zona pi-

stoisie, dalla Società della Salute della Valdinievole, dalla Procura della Repubblica e dal Tribunale dalle Consulte del Volontariato di tutto il territorio. Ad un gruppo più ristretto, composto solo dai referenti dei pubblici uffici, è stato demandato il compito di elaborare una prima stesura del protocollo d'intesa per l'applicazione della legge 6/2004.

Il coordinamento del tavolo, a cura della Provincia di Pistoia, si esplica attraverso funzioni di raccordo politico e di supporto-segreteria alla sua attività.

Tale scelta è stata determinata dalla necessità di salvaguardare la specificità del territorio pistoisie, che comprende due zone, Pistoia e Valdinievole, assai diverse tra loro, nonché dall'importanza delle azioni di formazione e aggiornamento, di competenza dell'amministrazione provinciale. Inoltre un elemento fondamentale ad orientare la scelta è stato il ruolo assunto di ente di programmazione intermedia assunto dalla Provincia in questi anni (che si evince anche dal Documento di Programmazione Triennale 2008-2010), attraverso lo svolgimento di funzioni di raccordo e di sperimentazione fra la Regione, il sistema delle autonomie locali ed i soggetti della concertazione territoriale al fine di realizzare strategie prioritarie. Un ruolo che va nella prospettiva per cui "le Province divengono fondamentali interlocutori e costruttori di convergenze e di elaborazioni progettuali, capaci di collegarsi verso l'alto con la Regione e lo Stato e di assicurare l'attiva partecipazione dei diversi soggetti istituzionali e sociali del territorio e di contribuire ad un sistema di welfare locale efficiente ed efficace, attraverso la riorganizzazione e la qualificazione dell'offerta rivolta ai cittadini, anche con lo sviluppo dell'assistenza territoriale e dei percorsi dell'inclusione sociale, rafforzati dall'integrazione tra sociale e sanitario".

5.4. Il Tavolo Interistituzionale Provinciale: ipotesi di azioni di informazione, aggiornamento, sostegno e consulenza rivolte alla cittadinanza

Ad oggi, la Provincia di Pistoia, l'Azienda USL 3, l'Articolazione Zonale della Conferenza dei Sindaci di Pistoia, la Società della Salute della Valdinievole, il Tribunale, la Consulta del Volontariato di Pistoia, la Consulta dei Comuni di Montale, Agliana e Quarrata, il Comitato di partecipazione della Valdinievole e la Consulta del Terzo Settore della Valdinievole stanno elaborando un protocollo di intesa, che verrà a breve formalizzato, per la promozione e l'applicazione dell'istituto dell'amministratore di sostegno.

Il protocollo d'intesa tiene conto di quanto espresso dalla L. R. 24 febbraio 2005 n.41, che sostiene i comuni e le province i quali, mediante accordi, convenzioni o altri atti di collaborazione istituzionale, attivano servizi e interventi di supporto in favore delle persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana e dei soggetti ai quali sono conferite dall'autorità giudiziaria le funzioni di tutore, curatore o di amministratore di sostegno, anche in raccordo con altri enti e autorità interessate alla pubblica tutela; con particolare riferimento ad interventi volti alla realizzazione di azioni specifiche di prevenzione e sensibilizzazione sui temi dell'assistenza alle persone incapaci e alla promozione dell'assunzione di responsabilità tutoriali, nonché al supporto alle attività dei tutori, dei curatori e degli amministratori di sostegno, anche mediante lo svolgimento di specifiche attività formative.

Il protocollo tiene conto di altre buone pratiche realizzate sul territorio nazionale, come ad esempio le esperienze di Roma e Treviso, contestualmente ad agli aspetti più mutuabili.

Il presupposto è quello per cui anche nel territorio della provincia di Pistoia si ritiene opportuno promuovere azioni di sensibilizzazione, aggiornamento e studio, finalizzate ad attuare pienamente la legge 6/2004. Pertanto oggetto del protocollo è la costituzione di un Tavolo Interistituzionale a livello provinciale che abbia le seguenti finalità programmatiche:

- Promuovere la cultura della solidarietà e della sussidiarietà a tutela dei diritti delle persone deboli e delle loro famiglie, e nello specifico promuovere attività formative e iniziative finalizzate alla conoscenza, allo studio e all'aggiornamento, relativi alla legge n. 6/2004;

- Favorire un maggior livello di coordinamento tra i servizi socio-sanitari, le strutture giudiziarie e tutti gli attori pubblici, privati e del privato sociale coinvolti nell'applicazione di tale strumento di protezione sociale;
- Promuovere e stabilire specifiche intese e accordi con altri soggetti, in particolare gli Ordini Professionali, gli Istituti di Credito, i Sindacati e i Patronati, in modo tale da favorire un contesto complessivo di supporto all'applicazione dell'istituto dell'Amministrazione di Sostegno.
- Offrire supporto tecnico agli operatori socio-sanitari, alle persone deboli, alle loro famiglie e agli amministratori di sostegno.

Il Tavolo Interistituzionale Provinciale, composto dai soggetti promotori dell'intesa, avrà funzioni di coordinamento rispetto all'attuazione delle finalità programmatiche sopra citate e di promozione circa l'attivazione di un elenco a livello provinciale degli amministratori di sostegno. L'elenco sarà composto da tutte le persone che, a seguito di partecipazione a specifico corso di formazione bandito dalla Provincia di Pistoia, sosterranno positivamente un successivo colloquio motivazionale finalizzato alla predisposizione del suddetto elenco. Il colloquio sarà svolto da una commissione composta dai rappresentanti della Azienda USL, della Provincia, dei Comuni della Zona Pistoiese e della SDS Valdinievole e del volontariato-terzo settore. La Provincia, che coordina il tavolo e presso cui è depositato l'elenco di amministratori di sostegno, provvederà al suo aggiornamento, implementandolo con l'inserimento progressivo dei nominativi di altri soggetti formati. Una copia dell'elenco sarà a disposizione della Cancelleria del Tribunale, ad uso del Giudice Tutelare.

Si ipotizza inoltre la possibilità, per gli Amministratori di sostegno, di usufruire di una specifica copertura assicurativa per infortuni e rischi connessi ai propri compiti, a carico del comune di residenza dell'amministrato e per tutta la durata del mandato.

Gli Amministratori di sostegno per lo svolgimento della propria attività, oltre a specifici momenti di aggiornamento, potranno avvalersi di un supporto/consulenza tecnica per indicazioni e orientamenti. Tale attività, che prevede competenze nell'ambito sociale, amministrativo, economico e giuridico sarà svolta a cura degli Uffici Pubblici (Comuni, Provincia, Azienda USL e SDS), che si avvarranno degli Ordini Professionali, degli Istituti di Credito e delle Organizzazioni Sindacali. A tal fine, cioè per garantire un servizio di supporto o di consulenza su temi giuridici ed economici, gli uffici pubblici che costituiranno il tavolo hanno già preso alcuni accordi con l'Ordine Professionale degli Avvocati e con l'Ordine Professionale dei Commercialisti di Pistoia. Le intese che finora sono state raggiunte prevedono consulenze gratuite da parte di un avvocato e di due commercialisti individuati dagli ordini professionali di appartenenza. Questi accordi rientrano in quell'ottica di lavoro "integrato" fondato sulla rete di solidarietà e sussidiarietà di cui si è già trattato.

Preme a questo punto sottolineare che quando si parla di un elenco di amministratori di sostegno non si fa riferimento a qualcosa di esclusivo, ma ad un elenco che costituisce un supporto in più per il Giudice Tutelare, il quale, molto spesso, lamenta una certa penuria di potenziali amministratori di sostegno. Tale condizione determina di fatto un conseguente sovraccarico di situazioni da tutelare per i pochi amministratori dei quali il Giudice può disporre.

L'elenco degli amministratori di sostegno rappresenta inoltre uno strumento di garanzia di un'adeguata formazione degli stessi.

La tenuta ed il monitoraggio dell'elenco, nonché il supporto agli amministratori, saranno curati dal tavolo interistituzionale provinciale.

Il protocollo d'intesa, così come finora esposto, è stato oggetto di socializzazione del tavolo, che si è riunito nel mese di giugno allargando le presenze anche al Cesvot, ed è stato accolto positivamente da tutti.

Restano tuttavia alcune questioni aperte, poste in particolare dal mondo del volontariato.

La prima questione riguarda la necessità di sperimentare fin da subito un piccolo presidio che faccia da raccordo per la rete, una sorta di filtro, un servizio conosciuto e conoscibile

da tutti, dove la cittadinanza possa recarsi o essere indirizzata su questioni relative all'istituto dell'amministratore di sostegno. L'ipotesi più accreditata, ad oggi, è quella di orientare gli amministratori di sostegno al numero verde della "chiamata sociale", dove alcuni operatori potranno fornire risposte adeguate. Tale numero verde, inizialmente predisposto per le tematiche inerenti gli anziani, è attivo ormai da anni a Pistoia e rappresenta per l'intera cittadinanza un punto di riferimento importante per quesiti di natura socio-sanitaria e di collegamento con i servizi pubblici. Per questioni di natura fiscale e giuridica particolarmente complesse che emergeranno dalla "chiamata sociale", sarà a cura dei componenti il Tavolo Interistituzionale Provinciale il ruolo di filtro con gli ordini professionali interessati, in modo da garantire consulenze adeguate e necessarie per lo svolgimento della funzione di amministratore di sostegno. Inoltre, la stipula del protocollo a cui partecipa anche il Tribunale di Pistoia, permetterà, in caso di tematiche riguardanti problemi giuridici più generali e notevolmente complessi, come ad esempio il consenso al trattamento terapeutico, un rapporto diretto col Giudice Tutelare, al fine di ottenere gli orientamenti dello stesso sulle materie interessate e modulare la consulenza in relazione al miglior progetto di vita ipotizzabile sulla persona interessata.

La seconda delicata questione è relativa al "compenso": come recita la legge e così come ritroviamo anche in una delle cento risposte di Paolo Cendon su "l'Amministratore di sostegno"²⁶, può essere riconosciuto all'amministratore di sostegno solo " a) un rimborso delle spese e, in taluni casi, b) un equo *indennizzo* stabilito dal giudice tutelare, in relazione al tipo di attività, in particolare a seconda dell'entità del patrimonio e della difficoltà dell'amministrazione".

Su questo argomento, esistono peraltro esperienze diverse sul territorio italiano; nella Provincia di Pistoia tale questione resta aperta; vi è l'ipotesi di garantire un contributo forfetario agli amministratori di sostegno per la funzione sociale che questi svolgono, quando l'equo indennizzo non può essere stabilito dal Giudice Tutelare a causa della scarsità delle risorse da amministrare. Anche in questo caso, è prevista una stretta collaborazione fra operatori dei servizi che hanno in carico la persona e il Giudice Tutelare, al fine di una piena valorizzazione del servizio di utilità sociale svolto dagli amministratori di sostegno.

5.5. Il corso di formazione per amministratore di sostegno realizzato dalla Provincia di Pistoia

5.5.1. L'idea e l'obiettivo

Il progetto 4YOU, presentato dall'agenzia formativa PIN Scrl, con CESVOT e Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia, è stato il progetto vincitore del bando emesso dalla Provincia di Pistoia a valere sulla misura B1 del Programma Operativo Regionale Ob. 3 del Fondo Sociale Europeo 2000-2006, "Formazione Fasce deboli".

Il progetto 4YOU è nato per promuovere sul territorio della provincia di Pistoia le opportunità offerte dalla legge n.6/2004, proponendo a familiari e a volontari dell'Associazione un percorso formativo teso a fornire le competenze necessarie per l'assunzione e lo svolgimento del ruolo di Amministratore di Sostegno.

Il progetto, attraverso un percorso di orientamento, sensibilizzazione e di formazione formale, ha voluto presentare sia una opportunità di professionalizzazione maggiore per gli operatori del volontariato, sia la possibilità di supportare in maniera più consapevole e preparata l'assistito da parte dei familiari dello stesso.

Le attività formative si sono rivolte ad adulti, operatori dei servizi sociali, operatori del volontariato di Associazioni presenti sul territorio provinciale pistoiese e familiari di persone anche parzialmente o temporaneamente non autonome residenti nel territorio provinciale pistoiese, iscritti o non ad Associazioni di Volontariato.

²⁶ *Ibidem*;

Il percorso formativo di 70 ore è stato articolato in due parti: una sezione comune (*Corso base*) rivolto a tutti i formandi e due percorsi personalizzati per ciascuna tipologia di beneficiario.

Per ognuno dei percorsi personalizzati il 50% dei posti è stato riservato a donne.

Il *Corso base per Amministratore di sostegno* è stato suddiviso in 4 moduli tesi a fornire le conoscenze tecniche (*il saper fare*) necessarie allo svolgimento del ruolo. I due percorsi personalizzati sono stati dedicati ai familiari ed ai volontari, con il *Modulo Aspetti psicologici e relazionali* (18 h). L'intento del modulo è stato quello di acquisire le competenze (*il saper essere*) relative alla gestione delle implicazioni psicologiche e relazionali nel rapporto con l'assistito. Le altre tematiche trattate sono state legate alla conciliazione dei tempi di vita personale e professionale, alla gestione dello stress o a situazioni di *burn out*.

5.5.2 La struttura del corso:

CORSO BASE AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO

MODULO INTRODUTTIVO: (6 ore)

1. Il benessere della persona: cosa fare? (4)
2. Ruolo e funzioni-Testimonianza di un Amministratore di sostegno (2)

MODULO ASPETTI LEGISLATIVI: (18 ore)

1. Capacità e incapacità giuridica. (2)
2. La legge 6/2004: Amministrazione di sostegno, inabilitazione e interdizione. (4)
3. Flessibilità e reversibilità. (2)
4. Amministrazione di sostegno - Soggetti, procedimento, scelta e revoca. (2)
5. L' "Amministratore di sostegno": poteri e doveri. (4)
6. Istituzioni giuridiche competenti sul territorio. (2)
7. Sintesi e valutazione del modulo(2)

MODULO ASPETTI SOCIO-SANITARI:(20)

1. I servizi socio-sanitari: struttura, organizzazione nella provincia di Pistoia.(4)
2. Area della disabilità (3)
3. Area degli anziani.(2)
4. Area del disagio sociale (tossicodipendenze e carcere) (4)
5. Area salute mentale (2)
6. L'amministratore di sostegno e le nuove forme di residenzialità;'il dopo di noi' (3)
7. Sintesi e valutazione del modulo(2)

MODULO GESTIONE DEL PATRIMONIO: (8)

1. Quadro normativo in riferimento alle altre forme di tutela: strutture di supporto, l'utilizzo del trust ed i rapporti con l'autorità giudiziaria. (2)
2. L'amministrazione del patrimonio. (4)
3. Sintesi e valutazione del modulo(2)

MODULO ASPETTI PSICOLOGICI E RELAZIONALI PER FAMILIARI

MODULO ASPETTI PSICOLOGICI E RELAZIONALI (Familiari) – (18)

Il mio nuovo ruolo nella famiglia: l'Amministratore di sostegno

1. Famiglia e assistenza: l'integrazione delle attività di sostegno al ruolo familiare.(2)
2. Identità dell'Amministratore di sostegno: percezioni personali e acquisizione del nuovo ruolo (2)

3. Rapporto con il familiare assistito.(2)
4. Rapporti con gli altri familiari.(2)
5. Rapporti con le istituzioni. (2)
6. Conciliazione dei tempi di lavoro, vita personale e sostegno (2)
7. Sostegno temporaneo o permanente: aspetti psicologici o gestione dello stress.(4)
8. Sintesi e valutazione del modulo(2)

MODULO ASPETTI PSICOLOGICI E RELAZIONALI PER VOLONTARI

MODULO ASPETTI PSICOLOGICI E RELAZIONALI (per Volontari) – (18)

Nuove forme di volontariato: l'Amministratore di sostegno

1. Volontariato e tipologia di assistenza (2)
2. Identità dell'Amministratore di sostegno: percezioni personali e acquisizione del ruolo (2)
3. Rapporto con la persona assistita.(2)
4. Rapporti con gli altri familiari.(2)
5. Rapporti con le istituzioni. (2)
6. Conciliazione della vita personale con le attività di Amministratore di sostegno (2)
7. Sostegno temporaneo o permanente: aspetti psicologici e burn out (4)
8. Sintesi e valutazione del modulo(2)

5.5.3 Numero di persone previste

	Totale Beneficiari Previsti	Totale Beneficiari	Donne
Corso base per amministratore di sostegno			
Modulo introduttivo	20	22	16
Modulo aspetti legislativi	20	18	13
Modulo aspetti socio-sanitari	20	17	13
Modulo gestione del patrimonio	20	17	13
Modulo aspetti psicologici e relazionali per familiari	10	8	7
Modulo aspetti psicologici e relazionali per volontari	10	9	6

4YOU nel formulario di candidatura ha previsto il raggiungimento dei beneficiari attraverso l'attivazione di un Incontro di informazione/sensibilizzazione sotto forma di Convegno iniziale con gli operatori socio-sanitari dei Comuni e dell'Azienda USL 3, Associazioni di volontari e familiari, altri soggetti interessati come operatori sociali, leader informali che potessero avere un ruolo attivo per raggiungere i beneficiari del progetto, nonché la predisposizione di materiale informativo cartaceo e la realizzazione del seguente sito internet: www.amministratoriosostegno-tos.org

Sono stati realizzati depliant informativi e distribuiti alle Istituzioni territoriali, ai CPI, agli informagiovani e alle associazioni di volontariato.

Dei 22 corsisti iniziali, hanno concluso il percorso formativo e conseguito pertanto l'attestato di frequenza 17 futuri amministratori di sostegno.

Il 17 giugno 2008 presso la Fabbrica delle Emozioni si è tenuto il convegno finale del progetto, alla presenza delle istituzioni cittadine e della Regione Toscana.

5.6. Le Politiche dei servizi alla persona

Nel gennaio del 2004 l'entrata in vigore della Legge n. 6 fu salutata a Pistoia molto positivamente, sia dagli "addetti ai lavori", in particolare operatori e tecnici dei Servizi, sia dai rappresentanti delle Organizzazioni, espressione della società civile che operano costantemente in integrazione e supporto con i Servizi stessi.

Gli operatori e i professionisti quotidianamente "in trincea" sentivano da tempo la mancanza di una norma che prevedesse una figura con compiti di protezione e di supporto alle persone fisiche in condizioni di disagio e che, al tempo stesso, si distinguesse nettamente dalle norme precedenti

(es. interdizione e inabilitazione), e soprattutto non ne portasse con sé i numerosi "inconvenienti" .

In effetti, sia la forma dell'interdizione che quella dell'inabilitazione sono risultate spesso onerose, lunghe da chiedere e da ottenere perché troppo "totalizzanti", e pertanto non sempre applicabili al variegato mondo dello svantaggio, mentre appare oltremodo positivo poter contare su una forma più blanda di sostituzione/affiancamento, come quella dell'amministratore di sostegno: un'opportunità che mira (secondo quanto dispone appunto la legge n. 6 del 2004) a "tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni di vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente".

Viene così scongiurato l'approdo a uno status di totale "alienazione" formale destinata quasi sempre a provocare seri peggioramenti nella persona, nei rapporti intra-familiari ed in quelli fra operatori e famiglie.

Il giudice tutelare nomina un Amministratore di sostegno per un cittadino - anche temporaneamente - quando costui si trova a dover far fronte a situazioni di incapacità o di impossibilità a compiere una o più operazioni dell'esistenza quotidiana.

Tale condizione di impossibilità/difficoltà o, come recita la legge, di mancanza di autonomia in cui il soggetto versa, può derivare da impedimenti di varia natura: deficit di origine psichica, fisica, sensoriale o anche anagrafica, istituzionale e via dicendo.

Per esempio anche l'anziano della così detta "quarta età" che , pur essendo lucido psichicamente non è in grado di avere o mantenere corrette relazioni e/o di effettuare spostamenti in modo autonomo o non riesce ad essere disinvolto nel "fare le cose" della vita di ogni giorno , può essere fra i destinatari di un amministratore di sostegno.

L'Amministratore di sostegno, modello inedito per il nostro paese, può essere definito come un procuratore /vicario, un soggetto chiamato non già a sostituire al 100% la persona con deficit di autonomia, bensì ad accompagnarla nel compimento di questo o quell'atto (patrimoniale, non patrimoniale, sanitario), talvolta a supportarla nel compimento di un particolare atto o una determinata operazione. Con la nuova normativa viene dunque introdotto un sistema di garanzie che si incardina sulla figura del giudice tutelare e che risulta quanto mai fluido e flessibile nei tempi e nei contenuti.

La nuova legge favorisce passaggi e interscambi continui fra le persone "fragili" e il loro amministratore : le prime mantengono, in assonanza con le istanze protettive di cui hanno necessità, ogni livello di sovranità e dignità civile. La loro capacità di agire non risulta pertanto diminuita o compromessa .

La persona "assistita" non viene a perdere nulla rispetto a quanto era e aveva in precedenza, acquista semmai qualcosa in più. Come già veniva anticipato in premessa del presente capitolo, l'Amministratore di sostegno è una misura che "dà" e non "toglie" : il giudice può modularne i compiti in modo graduale in funzione delle specifiche esigenze/carenze dell'amministrato .

In termini di Servizi alla persona la figura dell'Amministratore di sostegno entra a pieno titolo nel "progetto personalizzato" sull'utente messo a punto dai Servizi e quindi tiene conto

delle esigenze individuali : questo è un altro dei motivi per cui gli operatori hanno percepito la figura dell'amministratore di sostegno come una "risorsa" della rete.

Nel territorio di Pistoia, la prima forte esigenza sentita dai tecnici coinvolti nel processo di nomina di amministratore di sostegno è stata quella di coinvolgere in questo processo tutti gli operatori che, nei vari servizi, ruotano intorno alla persona per la quale si ritenga utile la nomina di un amministratore di sostegno: una valutazione della persona che tenga conto dei molteplici aspetti che concorrono a definire la sua condizione permette ai servizi di predisporre un più adeguato progetto individualizzato di vita e soprattutto di inserire nel contesto di quest'ultimo la nomina dell'amministratore di sostegno, valorizzandone le funzioni ed accogliendole nel pieno significato attribuito dalla legge.

Risponde poi anche alla deontologia professionale degli operatori basata sulla finalità/necessità di non mortificare mai le persone a disagio: l'istituzione dell'Amministrazione di sostegno consente, così come recita l'articolo di apertura della legge "con la minore limitazione possibile della capacità di agire" di sostenere la persona evitando qualsiasi tipo di intervento ingiustificatamente pesante ed oppressivo per il beneficiario.

L'amministratore di sostegno è infatti chiamato a sostenere la persona priva in tutto o in parte di autonomia, affiancandola o sostituendola (a seconda delle circostanze del caso) nel compimento delle operazioni e nello svolgimento delle attività di ogni giorno ; il tutto senza intaccare la dignità personale del beneficiario e conservandogli il più possibile la capacità di agire.

Un altro motivo che sta molto a cuore agli operatori è il fatto che una tale opportunità consenta di non abbandonare a se stessi i soggetti impossibilitati a gestire e a condurre a buon fine le questioni riferite alla loro sfera quotidiana di vita o che incontrano serie difficoltà nell'organizzare la propria esistenza e vedono insidiate, così, le possibilità di realizzazione e salvaguardia dei propri interessi.

L'Amministratore di sostegno può infatti rappresentare un'ottima risorsa per quei casi che, anche in considerazione anche dei cambiamenti strutturali che stanno investendo oggi la famiglia (famiglia sempre più "sottile" e , quindi reali carenze nella rete familiare di riferimento), presentano nella propria sfera un deficit più o meno profondo di ordine relazionale organizzativo : si tratta di quelle persone portatrici di disagi sul piano fisico, psichico, sensoriale, anagrafico etc...tali da rendere arduo per essi lo svolgimento di una o più attività importanti di carattere personale o patrimoniale o suscettibili di ostacolare comunque l'esercizio di questo o quel diritto soggettivo. I Servizi si sono sempre trovati in difficoltà di fronte a questi soggetti non tanto per ciò che essi "sono" intrinsecamente, quanto piuttosto per ciò che essi riescono (o meglio non riescono) a "fare" quotidianamente.

Benché il legislatore parli di infermità e/o menomazione quali criteri per l'individuazione del potenziale fruitore dell'Amministratore di sostegno , va tenuto fermo che destinatari della protezione devono essere gli individui definiti molto bene da Paolo Cendon "a **metà strada** fra ombra e luce , quelli che stanno *così così, né carne , né pesce* (e per così dire) sotto il profilo negoziale forti e deboli a seconda delle circostanze: bene per un verso ed in certi momenti della giornata, male per altro verso o per frangenti diversi; individui che vivono fra alti e bassi in parte lucidi e reattivi , talvolta meno attenti e consapevoli"²⁷.

Si tratta di quei soggetti, continua ancora Cendon che "pur non colpiti da patologie mediche in senso stretto o da vere e proprie menomazioni corporee, faticano a destreggiarsi convenientemente nei complessi rapporti con la società organizzata e con i suoi mille terminali burocratici, territoriali, sanitari, scolastici, ludici, pensionistici, amministrativi...per coloro la cui memoria appare annebbiata a causa dell'età o per persone caratterialmente "ingenuae", che se ne stanno cronicamente inerti, che sono ai limiti dell'analfabetismo, che si lasciano influenzare dal primo venuto o che diffidano per principio di tutto e di tutti, che "perdono colpi ", che magari si innamorano di tutti e sono pronti a regalare tutto ciò che possiedono ecc...".

²⁷ *Ibidem.*

Si tratta di quei casi considerati assai “difficili” e per i quali la possibilità di avere un Amministratore di sostegno costituisce una opportunità davvero rilevante per realizzare il progetto ed il percorso assistenziale predisposto dalla “rete” dei servizi.

Va tenuto dunque presente che la funzione ed il criterio per orientarsi è quello della sussidiarietà: l'Amministratore di sostegno è destinato a entrare in campo nei casi in cui l'individuo, bisognoso di aiuto, versi in situazione di abbandono/isolamento e perciò di debolezza indotta dall'esterno.

E' questo un nodo centrale del nuovo sistema di protezione: destinatari del sostegno privatistico sono i soggetti deboli in quanto socialmente “indeboliti”, ovvero sia non sufficientemente o per nulla supportati al di fuori, nel contesto circostante, rispetto all'esigenza di auto-realizzazione che essi avvertono e che vorrebbero esprimere.

E' facile accorgersi come tale “debolezza indotta” si riscontri in una molteplicità di ipotesi impossibili da elencare precisamente :

- anziano che vive ormai da solo e che, a causa degli “acciacchi” legati all'età avanzata, non esce di casa, non prende l'autobus, non si reca più all'ufficio postale
- disabile psichico il quale sia privo di congiunti disposti ad occuparsi di lui e non appaia congruamente supportato dai servizi socio-sanitari e neppure collocato in una struttura protetta.
- malato grave, terminale, rispetto al quale non risultino in atto forme di assistenza predisposte .

Ribadendo il concetto della sussidiarietà, dunque, la via dell'Amministratore di sostegno dovrà essere presa quando manchi (o sia carente) per le persone prive di indipendenza organizzata, un valido interessamento e una seria, affidabile, efficiente mobilitazione spontanea da parte delle figure e dei soggetti che , in forza di vincoli familiari/affettivi o di deleghe istituzionali/sanitarie , vi sarebbero tenuti.

Chiunque sia la persona per la quale viene nominato un Amministratore di sostegno, si tratta comunque di una persona per la quale occorre prendere delle decisioni talvolta in merito a scelte di vita importanti e per decidere occorre conoscere: diventa perciò importante il ruolo del Servizio Pubblico che, a sua volta, deve essere di sostegno all'operato degli Amministratori di sostegno, nella consapevolezza che questi svolgono una funzione socialmente rilevante .

Sicuramente o che si tratti di soggetti molto anziani e affetti da patologie invalidanti, o di soggetti disturbati psichicamente, i casi in cui occorre intervenire sono davvero quotidiani e comportano la capacità di assumere decisioni immediate di tipo giuridico, sanitario, amministrativo, insomma decisionale a tutto tondo: per tutto questo occorre che i Servizi predispongano dei riferimenti (es.: un presidio, un luogo, un telefono) che, nell'arco della giornata, siano in grado di dare un'informazione, un consiglio, un rimando.

5.7. Il punto di vista di un amministratore di sostegno

Quanto di seguito esposto è il racconto dell'esperienza di un cittadino pistoiese che da anni svolge la funzione sociale di amministratore di sostegno. Le sue considerazioni intorno al tema oggetto di trattazione rappresentano uno spunto di riflessione per tutti, come lo è stato per il Tavolo Interistituzionale Provinciale che sta nascendo a Pistoia. È necessario precisare che l'esperienza di seguito riportata descrive il panorama esistente a Pistoia prima del servizio integrato per la comunità che si sta costruendo da mesi fra istituzioni cittadine, volontariato e cooperazione locale. Proprio in virtù delle disfunzionalità che l'amministratore di sostegno rivisita nei paragrafi a seguire, si è cercato di dare le risposte necessarie alla promozione di un efficace applicazione della legge 6/2004 e quindi un adeguato supporto territoriale ai cittadini più deboli e agli amministratori di sostegno.

5.7.1. Sull'esperienza e sulle criticità

Ho iniziato a fare questo servizio di volontariato quando ancora l'istituzione dell'amministratore di sostegno non c'era. Allora era attiva la legge di tutela e una volta aderito si diventava tutori a tutti gli effetti. Mi fu detto: "facci questo favore che non ti costa niente; c'è un terzomondiale di 27 anni in carcere, non ha nessuno, ha perduto i diritti civili, bisogna nominare un tutore. Guardi che non c'è da fare niente perché non ha niente, anzi: lei non lo cerchi nemmeno". Dopo del tempo però, conoscendo un'assistente sociale del carcere mi venne in mente di domandare di questo tizio; fece delle ricerche e poi mi disse: "questo è stato trasferito al carcere di Porto Azzurro nell'Isola d'Elba già da due anni".

Questa prima esperienza ha messo subito in evidenza uno dei difetti del sistema. Quando mi fu dato l'incarico il soggetto era già stato trasferito, in Carcere non si sapeva niente di me, il soggetto nemmeno, il Tribunale non sapeva del trasferimento. Provvidi io a comunicarlo restituendo i decreti di nomina che avevo fatto con giuramenti solenni e che mi avevano anche un po' intimorito. Successivamente mi affidarono altri soggetti e mi accorsi subito che ogni caso si apriva su un mondo diverso e metteva in gioco molte competenze, problematiche, situazioni caratterizzate da diverse complessità.

Mi accorsi che era necessario avere almeno una infarinatura (e non poteva che essere così data la mia incompetenza giuridica) della legge che riguardava la tutela. Mi fu detto che prima questo Istituto era affidato ad avvocati i quali per farlo richiedevano parcelle e che ora, dato l'estendersi dei bisogni e l'acuirsi delle situazioni di povertà, era necessario ricorrere a volontari che operassero in totale gratuità. E questo mi piacque e finora ho mantenuto rigorosamente questo indirizzo e finché mi troverò a fare di questi servizi mi atterrò a questa regola. Mi mandarono da un avvocato il quale mi diede alcune dritte sulla legge e di questa me ne diede una fotocopia.

Da allora mi sono passate tra le mani molti casi che spesso mi hanno messo anche in difficoltà, ad esempio il dover prendere decisioni immediate nei campi più disparati, senza poter consultarmi con esperti o con uffici di riferimento competenti.

E' nata poi la legge istitutiva dell'amministratore di sostegno e nessuno mi ha detto niente; mi sono trovato affidato un soggetto da amministrare e sostenere ed alle mie domande mi è stato risposto, sia dalle assistenti sociali che dal Tribunale che ora è più facile affidare questi soggetti bisognosi. Mi è parso di capire che la legge faceva più comodo a loro che ai soggetti e ai volontari. E infatti l'ho sperimentato anche di persona in quanto adesso il tutore non viene dato più a nessuno, anche quando invece ci sarebbe bisogno di togliere ogni potere a quei soggetti che si caratterizzano come del tutto incapaci ed irresponsabili. Questo modello di comportamento si è tradotto in vantaggi rispetto alle istituzioni che affidano con risparmio di tempo e rapidità d'intervento, ma la velocità conquistata ricade sull'affidatario che si trova a dover fare i conti con soggetti non inibiti e quindi in piena capacità di comprare, vendere, fare debiti, compiere azioni non responsabili che poi debbono essere rimediale (qualche volta anche con responsabilità) dall'affidatario.

Ma cerchiamo di entrare un po' nella casistica che è soltanto il frutto delle mie esperienze personali e quindi certamente limitata, parziale e legata soltanto ai casi che mi sono capitati e non supportata da una "scuola di pensiero" in materia.

5.7.2. I soggetti in gioco

Quando viene affidata una persona o più persone (una famiglia quindi) ad un amministratore di sostegno, il giudice tutelare, espletate le formalità di rito, affida un fascicolo dal quale si dovrebbe desumere le generalità del soggetto (o soggetti) affidato, l'ubicazione, le patologie ed una anamnesi che è stata redatta dall'assistente sociale che ha richiesto l'intervento. Al limite è consentito fare alcune fotocopie compresa quella del decreto sul quale sono specificati i limiti e i confini dell'agire dell'amministratore. Generalmente è un affido totale che ricalca quello dell'Istituto di tutela. Tu puoi "firmare" al posto del soggetto e quindi devi intervenire in qualsiasi situazione si manifesti la necessità di prendere delle

decisioni. Poiché generalmente si tratta di soggetti molto anziani e affetti da patologie invalidanti, o da soggetti disturbati psichicamente, i casi di intervento sono quotidiani e comportano decisioni immediate di tipo giuridico, sanitario, amministrativo, decisionale a tutto tondo. Non esiste, almeno per ora, un ufficio di riferimento che sia in grado, almeno nelle dodici ore, di darti un consiglio che sarebbe necessario almeno per le extra ordinarietà.

5.7.3. Gli aspetti giuridici

Il soggetto può avere bisogno di interventi nel campo ereditario, può essere oggetto di sfratti, può essere investito di atti giudiziari per contravvenzioni non pagate, per acquisti incauti, per vendite all'asta, per contenziosi con enti pubblici e privati, per incaute vendite, per il ripristino di servizi essenziali tolti per morosità, ecc.

A chi chiedere consiglio? Si naviga a vista e, generalmente, senza disporre di risorse economiche per ricorrere ad un professionista esperto che, come tale, deve essere remunerato. C'è anche da aggiungere che ogni decisione che va oltre l'ordinarietà deve essere autorizzata dal giudice tutelare che va investito per iscritto, attraverso la cancelleria, e le risposte arrivano, attraverso gli stessi mezzi, con i tempi burocratici consentiti ma, spesse volte, quando i problemi si sono complicati con provvedimenti che poi l'amministratore deve risolvere.

Devo aggiungere a questo proposito che nella giurisdizione del Tribunale di Pistoia, c'è un giudice tutelare sul quale si può contare a qualsiasi ora (e bisogna rendergliene atto), compatibilmente certo con altri importanti incarichi che ricopre e che lo impegnano fortemente. C'è però un giorno riservato alle "tutele" a partire dalle otto del mattino, certamente abbastanza congestionato da lunghe file di amministratori e utenti.

5.7.4. Le competenze di appartenenza

Un altro scoglio si incontra nel districarsi tra i meandri organizzativi del servizio sanitario, previdenziale e assistenziale. I soggetti hanno sicuramente bisogno di un sostegno amministrativo. Sono pensionati? Bisogna prima mettersi in contatto con l'Assistente Sociale di riferimento, scovarlo nella sua sede di lavoro (generalmente decentrata) e nei giorni di presenza al pubblico. Fissare poi una strategia e possibilmente farsi presentare al soggetto che non sempre è disponibile ad accettare una persona non conosciuta. Se il soggetto è assistito dal CIM, prendere contatto con questo, con i medici di riferimento e con le figure di sostegno. Andare poi alla Previdenza Sociale a farsi fare (o cambiare) le deleghe per la riscossione della pensione dimostrando con i documenti l'ufficialità della propria figura e incominciare ad operare nell'interesse del tutelato. Se il soggetto è ricoverato in una struttura (sono questi i casi più facili da gestire) occorre prendere contatto con i responsabili, pagare regolarmente le rette e vigilare sulla loro salute, provvedendo a tutte quelle incombenze che ricadono sul soggetto o su chi lo rappresenta.

Questo intreccio di competenze è forse, almeno nel mio caso, la parte più dispendiosa di energie che l'amministratore deve mettere in campo. Gli orari sono quelli d'ufficio, gli interlocutori sono spesso diversi, le competenze (specialmente quando c'è bisogno di interventi economici) gravano su bilanci interni diversificati che abbisognano di coordinamento e di conoscenza di tutti i meccanismi burocraticamente attivi.

5.7.5. La necessità e la bellezza di un servizio utile e necessario

Quanto descritto molto sommariamente frutto della mia esperienza, può indulgere al pessimismo e scoraggiare chi voglia avvicinarsi a questo servizio. Certamente ci vuole disponibilità di tempo (imprevedibile e spendibile in qualsiasi momento), qualche competenza, e molta motivazione, consapevoli di rendere un servizio agli "ultimi", ai più bisognosi ed indifesi del sistema assistenziale. C'è però un ritorno incalcolabilmente grande sul piano del rendersi direttamente utili (e qualche volta indispensabili) rispetto a persone anziane sole, ad ammalati cui nessuno regala un'attenzione, a gente abbandonata, spesso anche dalla

propria famiglia. Un sistema di volontariato veramente tale, gratuito preferibilmente, anche se la legge prevede un qualcosa di rimborso che il sottoscritto non conosce perché non interessato a usufruirne. C'è grande necessità di persone che si dedichino a questo servizio. Il problema, se diluito su tanti, potrebbe rendersi più facile e il servizio reso anche più efficiente. Ma per stimolare l'avvicinarsi a questo modo di approcciarsi a questi bisogni che, data la piega che sta prendendo l'organizzazione sociale con l'aumento degli anziani e delle persone sole, occorre che si stabilisca una sinergia maggiore tra i vari ordini preposti al sistema che tento di riepilogare.

1 – Creazione di un albo dal quale attingere e da mettere a disposizione dei Giudici Tutelari cercando di abbinare la persona adatta con le caratteristiche e le patologie dei soggetti. Provvedere anche a prepararle tecnicamente e psicologicamente.

2 – Creazione del cosiddetto “doppio binario”. Ci sono dei casi che tecnicamente abbisognano di competenze specifiche quasi sempre di natura giuridica che debbono essere trattati da avvocati, commercialisti o, comunque, da specialisti. Bisogna affiancare all'amministratore un competente in queste materie. Ci sono anche persone che dispongono di grandi mezzi economici che alla fine non sappiamo dove vadano a finire. Occorre affidare questi casi a “tecnici” che possono essere remunerati.

3 – Creazione di un ufficio di supporto agli amministratori al quale potersi riferire in qualsiasi momento di difficoltà, per consentire loro di districarsi nei meandri della burocrazia, nel suggerire loro soluzioni o persone che possono dare una mano in momenti difficili, (morte del soggetto, ricoveri ospedalieri, interventi chirurgici ecc. che possono essere necessari in qualsiasi ora e giorno) superare momenti di stallo o prefigurare soluzioni e vie di percorrenza.

4 – Snellimento dei rapporti con le istituzioni di riferimento creando canali o momenti riservati a queste persone che talvolta debbono spendere più tempo in queste relazioni rispetto a quelli dedicati al soggetto tutelato.

Infine, ritengo che le autorità non dovrebbero dimenticare che spesso si affida ad una persona una famiglia (composta da una o più soggetti ma tutti disturbati) che viene a sommersi alla propria e che presenta (talvolta moltiplicate) tutte le problematiche che ognuno vive nella quotidianità. La persona non può essere lasciata sola e non si può pensare nei termini per cui finalmente quel soggetto (quasi sempre un “caso” o un rompiscatole) è stato “scaricato” ad un amministratore di sostegno.



Servizio Sanitario della Toscana

Pistoia, _____

**Al Giudice Tutelare
C/o il Tribunale di Pistoia**

Oggetto: Richiesta di nomina di amministratore di sostegno

RELAZIONE

Con la presente si chiede la nomina di un amministratore di sostegno per il/la sig./sig.ra _____
_____ nato/a il _____ a _____,
residente nel Comune di _____ via _____
tel. _____, domiciliato nel Comune di _____, via _____
tel _____

Il/la sig./sig.ra è affetto/a da _____

Anamnesi patologica:

Condizioni cliniche generali:

Stato cognitivo:

Eventuali problematiche connesse con la terapia in atto:

La situazione sociale, unitamente alle condizioni sanitarie sopra illustrate, è tale da richiedere, a parere dei sottoscritti, la nomina di un amministratore di sostegno per i seguenti motivi:

Per quanto sopra e sulla base degli elementi in possesso di questi servizi, si ritiene che:

1. tale nomina debba essere:

- a tempo indeterminato
- a tempo determinato fino al _____

2. l'amministratore di sostegno sia incaricato di compiere in nome e per conto del beneficiario almeno i seguenti atti:

3. l'amministratore di sostegno sia incaricato di assistere il beneficiario almeno nei seguenti atti:

Si riportano di seguito i dati relativi ai parenti (coniuge, ascendenti, discendenti, fratelli e conviventi) dell'interessato, di cui i servizi scriventi sono a conoscenza:

Nome e Cognome	Grado parentela	Indirizzo	Telefono

Si fa presente che il/la sig./sig.ra:

- può essere ascoltato/a esclusivamente presso il proprio domicilio attuale e che la persona di riferimento è il/la Sig./sig.ra _____ tel _____;
- può recarsi presso gli uffici del Giudice Tutelare solo se accompagnato/a e che è disponibile a ciò il/la sig./sig.ra _____, residente nel Comune di _____ via _____ tel. _____;
- è in grado di recarsi personalmente presso gli uffici del Giudice Tutelare.

Si fa presente, inoltre, che si è dichiarato/a disponibile ad assumere l'incarico di amministratore di sostegno il/la sig./sig.ra _____ nato/a il _____ a _____ residente nel Comune di _____ via _____ tel. _____, domiciliato nel Comune di _____ via _____ tel. _____

Si resta a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Gli operatori

1) nome e cognome _____ qualifica _____

tel. _____ *firma* _____

2) nome e cognome _____ qualifica _____

tel. _____ *firma* _____

3) nome e cognome _____ qualifica _____

tel. _____ *firma* _____

4) nome e cognome _____ qualifica _____

tel. _____ *firma* _____

Bibliografia di riferimento

- Bonilini G., Chizzini A., *L'amministrazione di sostegno*, Padova: CEDAM.
- Bortoluzzi A. (2005), *L'amministrazione di sostegno : applicazioni pratiche e giurisprudenza*, Torino : UTET.
- Calò E., (2004), *L'amministrazione di sostegno : Legge 9 gennaio 2004, n. 6*, Milano : Giuffrè, 2004.
- Cassano G., (2006), *L'amministrazione di sostegno : questioni sostanziali e processuali nell'analisi della giurisprudenza*, Halley editrice : Matelica (MC)
- Cendon P. (?), "Un altro diritto per i soggetti deboli. L'amministrazione di sostegno e la vita di tutti i giorni", *Filodiritto*, <http://www.filodiritto.com/diritto/privato/civile/amministrazionedisostegnocendon.htm>
- Cendon P., (2004), "Finalmente l'Amministratore di sostegno", *Mobilità*, n.31
- Cendon P., "Un tavolo comune per l'applicazione dell'amministratore di sostegno nel territorio", sito: *Persona e Danno*, http://www.personaedanno.it/site/sez_browse1.php?campo1=28&campo2=263&browse_id=289&arch_level=1
- Centro Servizi per il volontariato della Provincia di Verona, *L'Amministratore di sostegno. Una risposta di civiltà per la tutela dei diritti*, Collana Quaderni.
- Cimaglia G., Covatta A., (2005), *L'invalidità civile e la tutela della disabilità : soggetti beneficiari, prestazioni, requisiti, valutazione medico-legale, procedimento amministrativo e contenzioso, amministrazione di sostegno*, Milano : Giuffrè.
- Condò G., (2004), *L'attività negoziale dell'amministratore di sostegno : relazione al Convegno "L'attività negoziale dell'amministratore di sostegno"*, Milano, 18 giugno 2004
<http://www.federnotizie.org/2005/marzo/amminisostegno.htm>
- Dossetti M., Moretti M., Moretti C., (2004) *L'amministratore di sostegno e la nuova disciplina dell'interdizione e dell'inabilitazione : L. 9 gennaio 2004, n. 6*, Milanofiori, Assago : IPSOA.
- Ferrando G. (a cura di), (2005), *L'amministrazione di sostegno : una nuova forma di protezione dei soggetti deboli*, Milano, Giuffrè.
- Mauri F., (2005), *Amministrazione di sostegno: una nuova cultura della tutela*, Prospettive sociali e sanitarie, n.6
- Napoli E.V., Abbate M. et al. (a cura di) (2005), *Gli incapaci maggiorenni : dall'interdizione all'amministrazione di sostegno : atti di una ricerca*; Milano : Guffrè.
- Onori E., Salis S., Pelosi M., (2005), "Per una nuova tutela delle disabilità", *Difesa Sociale*, vol. LXXXIV, n. 1, pp. 117-124
- Patti S. (a cura di), (2005), *L'amministrazione di sostegno*, Milano : Giuffrè.
- Pazè P., (2004), "L'amministratore di sostegno", *Altalex*, <http://www.altalex.com/index.php?idstr=127&idnot=2153>
- Pini M., (2004), *Amministrazione di sostegno e interdizione : la riforma del sistema di protezione delle persone prive di autonomia*, Milano : Il sole-24 ore
- Regione Piemonte, Egida (Associazione Tutori Professionisti), (?) *Amministrazione di sostegno. Riflessioni per la famiglia e gli operatori sociali e sanitari sulla legge n. 6 del 9 gennaio 2004*, Torino: Regione Piemonte.
- So.le.vol, Coordinamento Handicap Lecco, Provincia di Lecco, (2005), *L'amministratore di sostegno: conoscere la legge, accompagnare le scelte. Guida alla lettura della legge*, Lecco.
- Vitolo F. (2004), *L'amministratore di sostegno, il tutore, il curatore*, Relazione tenuta al forum: *L'Amministratore di sostegno, Analisi e prospettive di un nuovo strumento giuridico a favore delle persone prive di autonomia*, 22 giugno 2004, Oratorio San Filippo Neri, Bologna.
- Vitolo F., Cilione G. (2005), "L'amministratore di sostegno. Una nuova legge per nuove opportunità", *Vademecum per gli operatori*, Comune di Bologna, Regione Emilia Romagna, Istituzione G. Minguzzi (Provincia di Bologna).
- Vitolo F., Marchi L., (2006), *Per esserti d'aiuto. Una guida per conoscere la legge sull'Amministratore di sostegno*, Fondazione Dopo di Noi, IPSSER, Comune di Bologna; D.u.Press.