

Torino, 28 agosto 2023

ANALISI DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO PER LA TUTELA E L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

A cura dell'Associazione tutori volontari ¹

Abstract

Il testo in questione affronta diversi argomenti relativi alla tutela e all'amministrazione di sostegno per persone con patologie psichiatriche, malattie croniche e disabilità intellettiva grave.

Sono evidenziate diverse criticità nell'applicazione delle norme e vengono proposte alcune soluzioni per migliorare gli istituti di protezione.

Tra le problematiche segnalate ricordiamo la non corretta interpretazione delle leggi, la mancanza di coinvolgimento diretto delle persone interessate nel processo decisionale, la scarsa considerazione delle preferenze dei beneficiari, la nomina di amministratori di sostegno non idonei oppure di professionisti che privilegiano la gestione patrimoniale rispetto alla cura della persona.

Le proposte di intervento suggerite includono la promozione di tutori e amministratori di sostegno volontari, l'attenzione dei giudici tutelari alla difesa dei diritti della persona, un'attenzione rinnovata agli strumenti di protezione giuridica, un adeguato numero di personale e giudici tutelari per gestire il crescente numero di casi, la gestione dei conflitti di interesse nella nomina di tutori pubblici, l'abrogazione dell'istituto dell'inabilitazione in favore dell'amministrazione di sostegno e l'estensione degli Uffici di pubblica tutela.

¹ Costituita il 27 gennaio 1998, l'Associazione ha lo scopo di formare volontari per assumere la tutela di persone interdette, e in alcuni casi anche l'amministrazione di sostegno. Ci si rivolge in genere a persone interdette ricoverate, generalmente non abbienti e senza familiari disponibili (o capaci) ad assumersi la tutela. I tutori dell'associazione, adeguatamente preparati attraverso corsi di formazione, intendono vigilare sugli interventi compiuti dagli enti preposti alla salute, all'assistenza, ecc., affinché siano rispondenti ai bisogni delle persone tutelate (si ricorda che i volontari non hanno l'obbligo di fornire prestazioni dirette). Pertanto, insieme all'amministrazione dei beni del tutelato, i soci intendono principalmente curare e difendere i diritti e gli interessi della persona. Per opportuno approfondimento invitiamo a leggere gli articoli "L'esperienza dell'Associazione tutori volontari di Torino" (Prospettive assistenziali, n. 142, aprile-giugno 2003) e "Sulla proposta di abolizione dell'interdizione e dell'inabilitazione" (Prospettive assistenziali, n. 155, luglio - settembre 2006), presenti sul sito www.tutori.it.

Premessa

E' bene innanzitutto sottolineare la differenza di esigenze di protezione che hanno persone con patologie psichiatriche – caratterizzate in genere da un andamento non stabile della malattia, pertanto con altalenante capacità di agire e verso le quali lo strumento più adeguato appare essere l'amministrazione di sostegno – rispetto a persone che hanno esiti di malattie croniche con permanente e continua compromissione della capacità di intendere e volere, il cui strumento più adeguato appare essere la tutela, ad esempio malati di morbo di Alzheimer o con altre demenze severe, persone con disabilità intellettiva grave. In questi casi la nomina del tutore appare in genere necessaria al fine di rappresentarle a 360 gradi e tutelarle adeguatamente. In caso di decisioni in materia di salute si interviene per esempio per ribadire la continuità del diritto alle cure (quando per es. la persona è illegittimamente "scaricata" da ospedali o Case di cura ai familiari).

In tali situazioni di totale compromissione della capacità di agire (morbo di Alzheimer, gravi disabilità intellettive e/o autismo con limitatissima autonomia, ecc.) la nomina del tutore e le limitazioni intrinseche dell'interdizione, come per es. il divieto di sposarsi, di fare testamento, ecc. non costituiscono un impedimento, ma uno strumento di tutela da eventuali intromissioni esterne ed abusi.

Ricordiamo che la tutela è uno strumento da utilizzare in caso di "abituale infermità di mente", mentre l'amministrazione di sostegno è una forma di supporto per coloro che si trovano nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, ma che possiedono ancora un seppur minimo grado di capacità critica, nonché di esprimere un parere, in tutto o in parte, sulle loro preferenze.

Criticità e proposte in merito agli istituti di protezione

Si evidenzia l'importanza di analizzare le problematiche riguardanti la tutela e l'amministrazione di sostegno, derivanti sia da un'interpretazione errata della norma che da criticità che richiedono anche un intervento legislativo.

È fondamentale distinguere tra "difetti" nella normativa ed una cattiva applicazione delle leggi, per poter individuare gli opportuni rimedi. La vigilanza sull'applicazione delle leggi e l'aggiornamento delle stesse sono essenziali per l'efficace tutela dei diritti delle persone più deboli.

Di seguito suddividiamo criticità e proposte sulla base di succitati punti di vista.

a) NON CONFORME APPLICAZIONE DELLE NORME

Al riguardo di una non conforme interpretazione e applicazione delle norme, segnaliamo soprattutto quanto segue.

a1. Tutela o Amministrazione di sostegno: necessaria una interpretazione corretta della legge

In base alla legge 6/2004 che ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'amministrazione di sostegno, la scelta di tale strumento dovrebbe avvenire **solo se rimane ancora in capo al beneficiario una seppur minima capacità di agire**. Se non c'è una capacità di agire, seppur minima, lo strumento adeguato è l'interdizione, nonostante - e proprio per il fatto - che l'iter per la nomina del tutore sia più complesso.

Capita invece in vari Tribunali che l'amministrazione di sostegno venga utilizzata in sostituzione della tutela, ovvero su soggetti totalmente incapaci, vuoi perché burocraticamente segue una procedura più snella (ma, per contro, meno "tutelante" degli interessi della persona beneficiaria), vuoi per una certa ritrosia ad utilizzare lo strumento dell'interdizione che, per la sua denominazione, si ritiene (a torto, a nostro avviso) "stigmatizzante" (su quest'ultimo aspetto si potrebbe intervenire semplicemente sostituendo la parola interdizione con un termine più "conciliante").

a2. Sentire personalmente il beneficiario del provvedimento

L'articolo 407 del c.c. prevede che il giudice tutelare debba **sentire personalmente la persona** cui il procedimento di Amministrazione di sostegno si riferisce, recandosi, ove occorra, nel luogo in cui questa si trova. E deve tener conto, compatibilmente con gli interessi e le esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle richieste di questa.

Non poche volte, invece, capita che le decisioni vengano prese d'ufficio, sulla base della documentazione prodotta dalla parte ricorrente (specie nel caso che sia prodotta da enti delle istituzioni), senza la verifica diretta della persona e, quindi, senza tener conto delle legittime richieste e volontà del beneficiario.

a3. Valorizzazione della designazione anticipata del beneficiario

La scelta dell'Amministratore di sostegno, inoltre, dovrebbe avvenire valorizzando in primis l'eventuale **designazione** scritta della persona individuata dal beneficiario, in previsione della propria futura necessità. Capita invece che a volte questa scelta non sia presa in considerazione senza motivazioni sufficienti a giustificarla.

a4. Nomina dei familiari più stretti come Amministratori di sostegno

Accade che in numerosi casi non venga presa in considerazione, senza particolari e motivate giustificazioni, la **nomina dei familiari più stretti**, anche nel caso in cui fino ad un attimo prima quei congiunti si siano occupati del loro familiare amorevolmente. Nella nostra attività di tutela questo si verifica generalmente quando il familiare aziona i diritti della persona malata o con disabilità, richiedendo alle istituzioni preposte le prestazioni necessarie e previste per legge.

Ricordiamo che in mancanza di designazione o in presenza di gravi motivi (quando, ad esempio, il soggetto designato non è idoneo allo svolgimento dell'incarico), il Giudice Tutelare, con decreto motivato, potrà nominare un amministratore di sostegno diverso; nell'effettuare tale scelta, il Giudice Tutelare dovrà preferire, se possibile, uno dei seguenti soggetti: il coniuge che non sia separato legalmente; la persona stabilmente convivente; il padre, la madre, il figlio, il fratello o la sorella; il parente entro il quarto grado; il soggetto designato dal genitore superstite con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata.

Solo in caso di assenza o inidoneità di tali soggetti potrà verificare la possibilità di assegnare la tutela/amministrazione di sostegno a soggetto esterno, volontario o professionista. Soggetto che non dovrebbe avere in gestione più di una tutela o amministrazione di sostegno al fine di poterla seguire adeguatamente senza che prevalgano interessi economici.

a5. Priorità alla vigilanza sulla cura della persona

Occorre da parte del Giudice tutelare una vigilanza molto stretta sull'operato dei tutori/Ads, affinché agiscano nell'interesse del tutelato. Ma la vigilanza deve focalizzarsi soprattutto sulla cura della persona e le decisioni che la riguardano: per es. scelta della struttura di ricovero, monitoraggio dei trattamenti sanitari, vigilanza

del luogo di cura e assistenza, ecc. al fine di garantire condizioni di vita dignitosa, di salute e benessere, nonché l'incolumità del tutelato. Il controllo della gestione patrimoniale, peraltro resa agevole e rapida dalla presenza dei rendiconti, deve passare al secondo posto rispetto alla "cura" della persona.

b) PROPOSTE DI INTERVENTO

Per quanto riguarda le proposte di intervento segnaliamo le seguenti:

b1. Promuovere tutori e amministratori di sostegno volontari

Occorre andare **oltre alla nomina di amministratori/tutori professionisti** (avvocati, commercialisti, ecc.) che in genere hanno una gestione meno attenta alle necessità di cura della persona, ove spesso prevale l'amministrazione dei loro beni. E per contro occorre promuovere la nomina di tutori e Amministratori di sostegno volontari, adeguatamente formati e orientati soprattutto nell'esercizio della funzione di difesa dei diritti della persona. In merito, l'Associazione tutori volontari organizza periodicamente corsi di formazione per tutori e Amministratori di sostegno volontari (informazioni aggiornate sul sito www.tutori.it).

b2. I Giudici tutelari per la difesa dei diritti della persona

Abbiamo anche ben presente la necessità di intervenire verso i Giudici tutelari. Capita che il tutore, nell'ambito del suo dovere di "cura" della persona, debba assumere iniziative per difendere i diritti della persona tutelata, non rispettati dalle stesse amministrazioni pubbliche (Asl, Comuni, ecc.) nell'ambito del percorso di cure sanitarie, socio-sanitarie o assistenziali. Il tutore può esercitare il diritto di opposizione a decisioni non adeguate compiute dalle stesse istituzioni pubbliche (v. per es. la negazione della continuità delle cure per i malati anziani non autosufficienti, oppure la mancata applicazione delle disposizioni previste dalle norme nazionali sull'Isee socio-sanitario, ecc.). Il giudice tutelare purtroppo in questi casi, sovente si pone dalla parte dell'istituzione di turno **evitando di contrapporsi con gli uffici pubblici**. Ciò a volte comporta addirittura la rimozione del tutore/Ads, ovvero la nomina di un professionista esterno al riferimento familiare, con tutto ciò che ne deriva in termini di negazione di diritti alla persona tutelata.

b3. Rinnovata attenzione verso gli strumenti giuridici di protezione

Abbiamo altresì la sensazione di una certa **caduta di attenzione** verso gli strumenti giuridici di protezione della tutela e dell'amministrazione di sostegno. Constatiamo che al ruolo di Giudice tutelare sempre più spesso vengono assegnate figure alle "prime armi", con frequente *turnover* degli stessi. Inoltre, prevale l'attenzione agli aspetti burocratici della gestione, che si focalizza più nei confronti dell'amministrazione del patrimonio che invece su quello della cura e dell'attenzione ai bisogni della persona. Ricordiamo che l'articolo 357 del Codice civile precisa che "*il tutore ha la cura della persona, la rappresenta in tutti gli aspetti civili e ne amministra i beni*". Pertanto, mette al primo posto la cura della persona.

b4. Personale e Giudici tutelari in numero adeguato al crescente numero di casi

Da considerare inoltre il generale e progressivo aumento negli anni del numero di istanze di Amministrazione di sostegno e in genere per contro in proporzione il **ridotto numero di personale** e di Giudici tutelari in particolare, per poterle seguire adeguatamente. Questo aspetto appare fondamentale in quanto pur in presenza di

valide norme, avere un organico insufficiente in termini numerici impedisce di fatto una adeguata e vigile gestione delle tutele e delle amministrazioni di sostegno.

b5. Affrontare i conflitti di interesse nella nomina di tutori pubblici

Evidenziamo poi che permane purtroppo presente un **conflitto di interessi** nel caso della prevista nomina a tutore affidata ad ente pubblico che ha in carico la persona beneficiaria in termini di cura e assistenza (Sindaci o altri amministratori pubblici). È vero che l'art. 408 - 3° comma – ha previsto che non possono ricoprire le funzioni di amministratore di sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario, ma è riferito all'Amministrazione di sostegno ed è comunque una norma aggirabile delegando l'amministrazione ad altro ufficio pubblico.

b6. Inabilitazione: un doppione inutile

Riteniamo inoltre che sia possibile, senza particolari problemi, promuovere **l'abrogazione dell'inabilitazione** in quanto le funzioni previste per l'inabilitazione possono essere ricomprese/sovrapposte nell'istituto dell'Amministrazione di sostegno.

b7. Rafforzare le procedure per la nomina di Amministratore di sostegno in caso di soppressione dell'interdizione

Qualora, invece, si decidesse per vari motivi, di **sopprimere l'interdizione**, che si applica specificatamente a chi è totalmente e definitivamente impossibilitato ad agire, ovvero totalmente incapace, l'istituto dell'amministrazione di sostegno dovrebbe essere adeguato per tutelare meglio questa categoria di soggetti, prevedendo almeno:

a) ulteriori garanzie (accertamenti, mezzi istruttori,...) utili ai fini della decisione di nomina dell'amministrazione di sostegno, al fine di evitare eventuali abusi.

Ricordiamo che la procedura per ottenere la tutela legale offre un livello di garanzie più elevato per la persona interessata rispetto all'Amministrazione di sostegno. In particolare, prima di procedere con la nomina del tutore da parte del Giudice tutelare, è necessario che un giudice emetta una sentenza di interdizione. Questo passaggio giuridico aggiuntivo serve a fornire un ulteriore livello di protezione per gli interessi della persona coinvolta;

b) la nomina obbligatoria di un amministratore di sostegno che possiamo chiamare "aggiunto", con compiti simili a quelli svolti dall'attuale protutore. La nomina potrebbe essere facoltativa, invece, qualora l'accertamento di cui al punto precedente non confermasse la necessità di un completo passaggio di poteri all'amministratore di sostegno;

c) la rimozione della possibilità che la "tutela" venga assegnata ad enti, con relativo personale, aventi anche funzioni assistenziali (Comuni, Consorzi, Istituti di ricovero, ecc.), in palese situazione di conflitto di interessi, oggi purtroppo ancora esistente.

b8. Estendere gli Uffici di pubblica tutela

Assai utile risulterebbe la diffusione degli Uffici di pubblica tutela da collocare in ambito sovracomunale (ex Province) previo trasferimento agli enti locali di tutte le funzioni assistenziali residue, come avvenuto nella Regione Piemonte. A tali uffici occorrerebbe conferire le amministrazioni di sostegno/tutele da parte dell'Autorità giudiziaria, unitamente alle attività di supporto, informazione e formazione a favore dei congiunti e dei volontari (come, per esempio, i Soci dell'Associazione tutori volontari) che si assumono l'incarico di amministratore di sostegno.

Conclusioni

L'analisi delle problematiche legate alla tutela e all'amministrazione di sostegno evidenzia la necessità di un'interpretazione corretta delle norme e di un'attenta applicazione delle stesse.

È fondamentale garantire la tutela dei diritti delle persone più deboli e assicurare che gli strumenti di protezione siano adeguati alle loro esigenze specifiche.

Le proposte presentate, come la promozione di tutori e amministratori di sostegno volontari, la difesa dei diritti della persona da parte dei giudici tutelari e il rafforzamento delle procedure di nomina, possono contribuire a migliorare l'efficacia e l'attenzione verso la cura delle persone tutelate.

È altresì importante affrontare le criticità legate al numero di personale e giudici tutelari disponibili e risolvere i conflitti di interesse nella nomina dei tutori pubblici.

Infine, l'estensione degli Uffici di pubblica tutela, possibilmente a livello sovracomunale, col coinvolgimento degli enti locali possono favorire una gestione più efficiente e vicina alle esigenze delle persone tutelate.

È necessario un impegno congiunto da parte delle istituzioni, degli operatori e della società per garantire una protezione adeguata e rispettosa delle persone non autosufficienti per patologie croniche o gravi disabilità incapaci di tutelarsi.