



Struttura territoriale di formazione decentrata per il distretto della  
Corte d'appello di Torino



# *Venti anni di amministrazione di sostegno*

*17 gennaio 2024*  
*ATTI DEL CONVEGNO*

## Indice

PREFAZIONE .....	3
1. L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: PASSATO PRESENTE E FUTURO .....	5
2. UNA PROSPETTIVA CRITICA A PARTIRE DALLA SENTENZA CALVI C. ITALIA DELLA CORTE EDU .....	8
3. LO SGUARDO DEL GIUDICE TUTELARE NELLE MISURE DI AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO.....	12
4. AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: LO STRUMENTO DI PROTEZIONE PER I PIÙ FRAGILI. ITER, SIGNIFICATI, NORME. ....	14
5. IL DOPPIO RUOLO DELL'AVVOCATURA NELLE PROCEDURE DI AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO .....	16
6. LA RIFORMA DELLA VOLONTARIA GIURISDIZIONE E IL RUOLO DEL NOTAIO .....	18
7. LA CENTRALITÀ DELLA PERSONA FRAGILE .....	19
8. IL RUOLO DELLA PROCURA E LE RESPONSABILITÀ PENALI DELL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO ...	21
9. LA TAVOLA ROTONDA. AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO E TERRITORI: I PROTAGONISTI, LE STORIE, IL LAVORO DI RETE .....	23
FILIPPO COPPOLA, RESPONSABILE UFFICIO TUTELE DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI DEL CHIERESE .....	23
GIULIANA COTTINO, ELENA ARRIGONI, ASSISTENTI SOCIALI, GRUPPO FASCE DEBOLI DELLA PROCURA DI TORINO .....	24
DIEGO LOPOMO, RESPONSABILE UFFICIO WELFARE PUBBLICA TUTELA E RAPPORTI CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA, CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO .....	25
NORMA CALVONE, RESPONSABILE UFFICIO DI PROSSIMITÀ DI MONCALIERI .....	27
BARBARA TROSA, RESPONSABILE UFFICIO TUTELE DEL COMUNE DI TORINO .....	27
SIMONETTA PAGANO, DIRIGENTE ASL CITTÀ DI TORINO, .....	28
SABRINA CHIAPPELLO, RESPONSABILE UFFICIO TUTELE DELL'ASL CITTÀ DI TORINO .....	28
NICOLETTA BELLIN, DIRETTRICE C.I.S.S. 38 CUORGNÈ .....	29
MARZIA LYDIA SPAGNOLO, RESPONSABILE SERVIZIO SPAZIO ALTROVE, SERD ASL TO3 .....	30
EMILIO CHIDO, CONSULENTE MEDICO LEGALE DEL TRIBUNALE DI TORINO .....	31
CONCLUSIONI.....	32

## PREFAZIONE

*a cura di Diego Lopomo, Ufficio Welfare Pubblica Tutela, Città metropolitana di Torino*

Il convegno è stato fortemente voluto da questa Amministrazione, non tanto (o non solo) come momento di celebrazione, ma anche e soprattutto di analisi e di approfondimento circa l'amministrazione di sostegno, che ha visto la luce proprio venti anni fa grazie alla Legge 9 gennaio 2004, n. 6: uno strumento di protezione innovativo nel panorama italiano, la cui flessibilità se da un lato ha permesso di adattarsi a situazioni per le quali le misure tradizionali sono state considerate, da alcuni, troppo rigide, dall'altro si è esposto a critiche circa le conseguenze che la sua applicazione potrebbe avere sui diritti fondamentali della Persona.

Grazie alla collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, e con la partecipazione della Corte d'appello di Torino, della Procura della Repubblica di Torino, degli Ordini degli Avvocati di Torino e di Ivrea e degli Assistenti sociali del Piemonte, del Consiglio notarile di Torino, dell'Università di Torino, con i quali abbiamo elaborato la cornice dei contenuti e organizzato la giornata, è nato un evento che ha rappresentato un prezioso momento di confronto, scambio e riflessione con i professionisti che da anni si interessano al tema dell'amministrazione di sostegno.

La realtà territoriale è, fortunatamente, molto ricca, ed è sembrato non solo opportuno ma doveroso dar voce a quanti più attori possibile, al fine di far emergere le diverse sfaccettature che caratterizzano la misura dell'amministrazione di sostegno.

L'Ufficio Welfare – Pubblica tutela e rapporti con l'autorità giudiziaria della Città metropolitana di Torino, ereditando la funzione *ventennale* in tema di tutela e amministrazione di sostegno, prevista dall'art. 5 comma 2 lett. j) della Legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1 "*Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*", ha cercato, senza entrare nel merito dell'annosa questione del discrimine tra interdizione e amministrazione di sostegno, di declinare il proprio supporto ai tutori e agli amministratori di sostegno attraverso l'attivazione di iniziative (sportelli al pubblico, raccordo con i servizi territoriali, i professionisti, l'Università e il terzo settore, corsi di formazione, vademecum, etc.) in una logica di massima diffusione della cultura dei diritti del soggetto fragile.

È stato fondamentale in questi anni, inoltre, il rapporto con le Autorità giudiziarie, con le quali si è condiviso un percorso che ha reso il nostro lavoro funzionale ad avvicinare il cittadino al ruolo del giudice tutelare, facendone comprendere gli importanti compiti di vigilanza e di controllo, e favorendo la diffusione di informazioni e di prassi aggiornate, anche tra i vari sportelli che si occupano di accoglienza (uffici di prossimità, associazioni, etc.), in una prospettiva di coordinamento e di sviluppo sociale, funzioni proprie di un ente di area vasta come il nostro.

Il futuro, però, riserva nuove sfide legate alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e della Giustizia: per evitare che le moderne tecnologie vengano viste con diffidenza senza comprenderne l'utilità, allontanando il cittadino, sarà necessario accompagnare l'utenza privata ad un uso critico e attivo, favorendo comunque quel supporto personalizzato che negli anni ha costituito il valore aggiunto del nostro operato.

Infine sarà necessario interrogarsi sull'esponenziale aumento del numero di amministrazioni di sostegno che rischia di vanificare il ruolo del giudice tutelare, rendendogli sempre più difficile il compito di "cucire il vestito su misura" a favore della persona fragile: in

questa prospettiva, quindi, semplificando, si potrebbe dire che il nostro modello operativo continuerà ad essere vincente se riuscirà a far capire all'amministratore come *fornire le misure corrette* al Giudice tutelare perché possa adottare provvedimenti sempre più adeguati ai bisogni della Persona.

Ringraziando tutti quelli che hanno permesso la realizzazione di questo evento, e in particolare la Dott.ssa Monica Mastrandrea per la Scuola della Magistratura, la Consigliera metropolitana Valentina Cera, la Dott.ssa Monica Tarchi, dirigente Istruzione e sviluppo sociale della Città metropolitana di Torino e la Dott.ssa Giulia Gullace dell'Ufficio Welfare, fondamentale circa tutti gli aspetti legati alla segreteria organizzativa, ci auguriamo che la lettura degli Atti del convegno possa darvi tutti i supporti e gli spunti critici per agevolarvi nell'esercizio dell'incarico o del vostro lavoro.

*Diego Lopomo  
Responsabile  
Ufficio Welfare – Pubblica tutela e  
rapporti con l'Autorità giudiziaria*

## 1. L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: PASSATO PRESENTE E FUTURO

*Dall'intervento del prof. Paolo Cendon, Università degli Studi di Trieste*

L'istituto dell'amministrazione di sostegno è stato introdotto con la legge n. 6 del 9 gennaio 2004, arrivando oggi a registrare all'incirca 400.000 misure aperte a favore di persone fragili, a fronte di circa 140.000 interdizioni e 2.000 inabilitazioni.

Tra le ragioni di questo successo c'è sicuramente la formulazione "dal basso" delle idee e delle riflessioni che hanno portato alla nascita della misura, con le famiglie dei malati di mente, con psichiatri e infermieri dei Servizi sociosanitari, con gli amministratori pubblici, con i disabili in prima persona, col mondo del volontariato, con le cooperative di solidarietà.

L'interdizione, rispetto all'amministrazione di sostegno, è uno statuto alquanto rigido, omogeneo e uniforme, predisposto dall'alto, dal legislatore. L'interdizione è sostanzialmente un pacchetto senza grandi luci interne di differenziazione, tutti gli interdetti sono sostanzialmente uguali, sebbene i contenuti dell'art. 427 Cod. civ. consentano al tribunale di differenziare e addolcire la durezza di questo regime così omogeneo, prevedendo al comma 1 che *"Nella sentenza che pronuncia l'interdizione o l'inabilitazione, o in successivi provvedimenti dell'autorità giudiziaria, può stabilirsi che taluni atti di ordinaria amministrazione possano essere compiuti dall'interdetto senza l'intervento ovvero con l'assistenza del tutore, o che taluni atti eccedenti l'ordinaria amministrazione possano essere compiuti dall'inabilitato senza l'assistenza del curatore"*. Questa rimane però con ogni probabilità la norma meno applicata del Codice Civile, in quanto difficilmente un tribunale riconosce contestualmente all'interdizione anche un livello di facoltà residua sufficiente a lasciare la gestione di determinati aspetti del progetto di vita. L'omogeneità e l'uniformità dunque rimangono le caratteristiche principali dell'interdizione.

Al contrario, l'amministrazione di sostegno, proprio perché è un diritto costruito dal basso, rappresenta il "vestito cucito su misura" e pone l'ascolto come uno dei primari compiti del giudice.

Più recentemente è stato introdotto, in tema di amministrazione di sostegno, il concetto di "incapacitazione" del beneficiario: "con la parola incapacitazione ci si riferisce ai casi in cui il GT, nell'introdurre l'AdS a presidio di una persona fragile, si rende conto che esistono in concreto pericoli di cattiva gestione da parte del beneficiario dovuti ad esempio ad alcolismo, tossicodipendenza, prodigalità, demenza, ludodipendenza, creduloneria, ecc, e decide perciò di introdurre nel decreto istitutivo dell'Ads delle limitazioni alla sovranità dell'interessato: costui ad esempio potrà prelevare dal suo conto corrente bancario non più di 200 euro al mese, non avrà la gestione delle sue obbligazioni, non potrà disporre dei suoi BOT, non potrà amministrare i due box di sua proprietà e così avanti"<sup>1</sup>. Ad esempio, alcuni atti potranno essere fatti dal beneficiario ma solo se accanto alla sua verrà posta anche la firma dell'amministratore. Queste incapacitazioni sono destinate a cadere se i motivi per i quali erano state poste in essere vengono meno o diminuiscono di intensità.

Rilevante è stata l'introduzione dell'art. 411 Cod. Civ, che nell'ultimo comma prevede che *"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"*

---

1 *"Un nuovo termine che è entrato in voga in materia di AdS è quello di "incapacitazione". Che cosa significa e quali sono i criteri fondamentali?"*, <https://www.lineguida-ammsostegno.it/>, a cura di Paolo Cendon.

o l'inabilitato, si estendano al beneficiario dell'amministrazione di sostegno, avuto riguardo all'interesse del medesimo ed a quello tutelato dalle predette disposizioni. Il provvedimento è assunto con decreto motivato a seguito di ricorso che può essere presentato anche dal beneficiario direttamente". Questa è certamente una norma brillante, cioè consentire al giudice civile di introdurre, nell'assetto dello statuto immaginato per quel beneficiario, una serie di riferimenti, preclusioni, sottrazioni di capacità previste in sede di interdizione, che meritano di essere applicate anche ad un certo beneficiario, nei cui confronti non si vuole arrivare all'interdizione, ma che comunque non si intende nemmeno abbandonare al suo destino, dunque lo si intende proteggere con un pacchetto anche di diminuzioni. Quindi per esempio il testamento, il matrimonio, le donazioni ed altre cose. Questa norma ha consentito ai giudici che non volevano giungere all'interdizione per la persona di creare, "cucire", un decreto di amministrazione di sostegno particolarmente protettivo.

Un ulteriore elemento positivo e distintivo dell'amministrazione di sostegno è la "sussidiarietà": quando il giudice si rende conto che ha davanti a sé una persona che ha determinate fragilità, anche significative, ma che non sta poi così male da giustificare l'introduzione della misura dell'amministrazione di sostegno. Il giudice può dire: "Visto che hai una famiglia che si occupa di te, il condominio ti vuole bene, in piazza ti conoscono e ti proteggono, a questo punto soprassediamo, spostiamolo un po' più in là, tra un anno se sarà necessario, se ci sarà magari un fatto notarile importante, ma per il momento no". Questo ad esempio è stato fatto con dei portatori di sindrome di Down.

Un decreto che rivela il DNA dell'amministrazione di sostegno è il cosiddetto "Provvedimento Toyota", emanato dal Tribunale di Modena. Era stato portato all'attenzione del giudice tutelare il caso di un amministrato, senza patente e che viveva presso una RSA, che desiderava ardentemente una Toyota Yaris, sebbene lui non fosse in grado di guidarla e rappresentasse una spesa costosa. Nel decreto si legge:

*"Con relazione-ricorso depositato in data 13 agosto 2009, l'amministratore riferisce che, "da diversi anni, ma nel corso dell'ultimo incessantemente, il beneficiario, nonostante non sia munito di patente di guida, ha manifestato il desiderio di poter acquistare una autovettura di marca Toyota Yaris reclamizzata sui quotidiani (i cui inserti ritaglia e custodisce accuratamente) da destinare a luogo in cui trovare privacy, di proprio uso esclusivo, nel quale poter trascorrere qualche ora in tranquillità lontano dagli spazi comunitari della casa di riposo"; aggiunge l'amministratore che lo stesso beneficiario, conosciuto e benvenuto dalla comunità di appartenenza "è riuscito a convincere il Sindaco a farsi assegnare uno spazio comunale (per l'eventuale parcheggio) presso un'area comunale ove sono già collocate le autovetture del comando della Polizia Municipale e sito poche centinaia di metri dalla casa di riposo".*

Il giudice ha deciso di autorizzare l'acquisto di questo oggetto così tanto desiderato, data anche la tranquillità economica della persona. Addirittura, nella parte di dispositivo del provvedimento, il magistrato ha avuto l'attenzione di includere, tra le prescrizioni, che il colore della carrozzeria corrispondesse a quello voluto dal beneficiario. Certo, la persona la terrà parcheggiata sotto casa, non potrà mai guidarla, ma farà finalmente quello che desiderava fare, cioè salirci su, mettere la mano destra sul cambio, la sinistra sul volante e gorgheggiare i rumori

che fa con il motore. Ecco, questo esempio di giurisprudenza ben rappresenta l'anima dell'istituto dell'amministrazione di sostegno<sup>2</sup>.

Andando ad analizzare le criticità in merito all'istituto, la prima che bisogna affrontare riguarda l'obiettivo ancora non raggiunto dell'eliminazione dell'interdizione, in un'ottica di una totale sostituzione delle tutele a favore delle amministrazioni. Attualmente è stato creato il Tavolo nazionale sui diritti delle persone fragili presso il Ministero di Giustizia, che sta elaborando delle proposte che vadano in questa direzione. Si tratta di un percorso già attuato da paesi quali l'Austria, la Germania e, più recentemente, anche la Spagna.

Una seconda criticità da prendere in considerazione, è il numero esponenziale di misure aperte, che con ogni probabilità andrà ad aumentare nei prossimi anni, anche grazie alle capacità dell'amministrazione di sostegno di proteggere le situazioni più varie di fragilità.

Quali opportunità di cambiamento? Per poter gestire questo futuro, è fondamentale fare rete tra le diverse realtà che si occupano di supporto e sostegno, anche per consentire che i giudici non siano "sommersi" dalle situazioni a loro affidate. L'idea chiave è che ci sia una presa in carico che faccia capo ai comuni, quali "cabina di regia", punto fermo reticolare per tutte le risorse del territorio che hanno a che fare con la fragilità. Una sorta di polo magnetico che guardi e sorvegli il viaggio che il fragile compie, un percorso di accudimento territoriale: dal giudice all'amministratore di sostegno, dallo psichiatra al carcere, dalle associazioni ai servizi pubblici. Questo affinché ci sia una consapevolezza dell'intero, per evitare la frammentarietà degli interventi.

Ecco questo è una prima scommessa politico-organizzativa molto forte che occorre immaginare, e che in alcune realtà italiane è stata già realizzata, negli enti più consapevoli e sensibili che funzionano, aiutano, convogliano, puntellano, incanalano: bisogna pensare a una cosa del genere, questo è il primo punto fondamentale senza il quale l'amministrazione di sostegno cola a picco, si standardizza, si plastifica, muore sostanzialmente rispetto all'aspirazione originaria di una cosa viva, calda, pulsante, fatta di ascolto e dialogo<sup>3</sup>.

Una seconda opportunità che può rappresentare una soluzione utile, è quello che chiamiamo "Patto di rifioritura": utile nei casi di gravi dipendenze, caratterizzati anche da rabbia, violenza, trascuratezza non solo dei propri doveri ma anche dei familiari, presuppone che l'amministrazione di sostegno rappresenti uno strumento per impedire alla persona di farsi del male, con gentilezza, proponendo una discussione, tessendo insieme un percorso che aiuti la persona ad uscire da quel vicolo cieco in cui è finita. Un patto di rifioritura che lo guidi fuori dal tunnel e lo aiuti a percorrere il corretto cammino terapeutico e di riacquisizione delle competenze e dell'autonomia per interfacciarsi, passo dopo passo, con la banca, con l'assicurazione, con le obbligazioni, con i medici, la scuola e così via. Si deve adottare una visione esistenzialistica, consapevole che la persona non deve solo curare il suo aspetto sanitario, ma devono essere curati anche i suoi rapporti familiari di affettività, di sessualità, di genitorialità, di lavoro, di scuola: insomma, non si devono trascurare gli elementi rilevanti del suo corso di vita.

---

2 Per approfondire il provvedimento, si rimanda al sito <https://www.studiolegaleritarossi.it/una-yaris-e-un-parcheggio-per-uno-scampolo-di-felicit>.

3 Si precisa che la Città metropolitana di Torino dal 2007 si occupa di supporto a tutori e amministratori di sostegno: nello specifico, fornisce accoglienza e supporto a chi svolge l'incarico e realizza un raccordo tra Giudici tutelari, servizi territoriali e professionisti.

Il giudice corrisponde dunque al regista del tragitto, tratteggiando scelte, decisioni, camminamenti. Il patto di rifioritura consiste in tutto questo, ma stenta a imporsi come modello: i giudici sono titubanti, sebbene si possa cogliere un cambiamento e una sempre maggior attenzione alle necessità della persona. Il patto di rifioritura è la gestione del male che esiste: non possiamo chiudere gli occhi e fare finta che questi problemi non esistano, i giudici e la comunità hanno bisogno di avere gli strumenti adeguati a gestire queste situazioni.

Un ulteriore punto di forza è *l'empowerment*, un empowerment negoziale che ponga al centro la persona che, nonostante sue fragilità neurologiche, psichiche, possa essere comunque in grado di fare determinate cose, allontanandoci il più possibile dalle vecchie rigidità dell'interdizione. È chiaro oggi, rispetto a venti anni fa, che la necessità è quella di avere un diritto morbido, fiducioso, soffice, fecondo e ottimista, non in modo irragionevole ed ideologico, ma in modo sorvegliato e consapevole, che ponga la persona al centro.

Un caso esemplare può essere quello del matrimonio tra persone con sindrome di Down, vero e proprio empowerment negoziale: sei sottoposto ad un'etichetta, ad una cornice con limiti stabiliti, ma non si possono ignorare i tuoi bisogni, che sono anzi da rispettare, anche uscendo da quella cornice proibitiva, dunque puoi sposarti, puoi fare testamento, puoi fare donazioni.

Infine, vorrei porre l'accento su un istituto chiamato "Profilo esistenziale di vita". Si tratta di uno strumento utile in particolare per le famiglie che accudiscono un figlio disabile e che temono, con l'avanzare dell'età, che "dopo" non ci sarà nessuno che si prenderà cura di lui o lei, non ci sarà nessuno che saprà cosa vuole, quali sono le sue passioni, le sue necessità, abitudini e debolezze. Alcuni comuni italiani stanno dunque introducendo il "Profilo esistenziale di vita": su richiesta del nucleo familiare, un operatore incontra la famiglia e il disabile e parlando con l'interessato, la mamma, il papà, i fratelli, i nonni, i medici e gli esperti, costituisce una documentazione, anche con dei video, che contenga le informazioni esistenziali dell'individuo. Tutto viene raccolto in un apposito registro comunale a beneficio delle persone o professionisti che in futuro dovranno prendersi cura della persona fragile. L'intento è passare da una prassi ad una legge, per tutelare sempre meglio, con strumenti su misura, le diverse situazioni di fragilità, disabilità, diversità.

## **2. UNA PROSPETTIVA CRITICA A PARTIRE DALLA SENTENZA CALVI C. ITALIA DELLA CORTE EDU**

*Dall'intervento della prof.ssa Joëlle Long, Università di Torino*

L'amministrazione di sostegno rappresenta uno strumento prezioso per la promozione e la protezione dei diritti delle persone che si trovano in condizione di vulnerabilità. Eppure, è bene fare alcune riflessioni sulle criticità e i limiti che le fonti internazionali del diritto hanno recentemente individuato. Gli organismi internazionali nel corso degli anni hanno sollecitato, più o meno vivacemente, il legislatore italiano a introdurre modifiche normative o a rivedere delle prassi, sebbene sia importante tenere a mente che questi organismi spesso basano il loro intervento su un'analisi astratta, su base documentale, ciò consultando i documenti prodotti nel corso del giudizio. Si tratta dunque sovente di un'analisi a posteriori, in un momento ben diverso rispetto a

quello che ha visto intervenire le autorità giudiziarie e i professionisti all'interno dell'ordinamento nazionale.

Uno degli esempi più recenti di intervento di fonti internazionali per censurare prassi distorte dell'utilizzo dell'amministrazione di sostegno è quello della Corte Europea dei Diritti Umani che, con la decisione Calvi e G.C. c. Italia, pubblicata il 6.7.2023, ha evidenziato un caso di violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata) da parte dello Stato italiano<sup>4</sup>.

L'intervento della Corte Europea *ex post* riguarda anche la ricostruzione *in facto* e qualche volta si apprezzano delle discrepanze rispetto a quello che, all'avviso degli operatori, si è verificato nel caso concreto. Ad esempio, uno degli elementi che è stato sottolineato su tutti i giornali quando si parlava del caso Calvi et al. contro Italia è stato il fatto che, quando è stato autorizzato da parte del giudice tutelare l'ingresso del protagonista della vicenda in una RSA, è stato altresì autorizzato l'utilizzo della forza pubblica. Leggendo però il provvedimento dei giudici del Tribunale di Lecco, si viene a conoscenza del fatto che l'utilizzo della forza pubblica era dovuto al fatto che la persona protagonista della vicenda viveva ormai da qualche tempo con il suo collaboratore domestico, il quale aveva un atteggiamento piuttosto minaccioso nei confronti dei professionisti: l'utilizzo della forza pubblica riguardava dunque non la persona in condizioni di vulnerabilità, ma questo altro soggetto.

Questo per evidenziare che, sebbene l'intervento delle fonti internazionali sia estremamente rilevante, è necessario sempre considerare che il suo momento decisivo avviene in un contesto temporale lontano rispetto a quello dell'intervento delle autorità giudiziarie nazionali, e solo su base astratta.

Il caso Calvi c. Italia è un caso molto noto anche nell'opinione pubblica grazie alla trasmissione "Le Iene". Il signor Carlo era un uomo anziano, beneficiario di un'amministrazione di sostegno a partire dal 2017, disposta dal giudice tutelare in ragione della sua prodigalità. L'amministratore di sostegno era stato individuato in un avvocato, con incarico limitato alla sfera patrimoniale. Tre anni dopo, l'amministratore di sostegno (invero il terzo amministratore di sostegno, poiché nel tempo si erano avvicendati a causa di plurime rinunce diversi professionisti) segnala al Giudice Tutelare la situazione di degrado, il rischio di circonvenzione dell'anziano da parte di conoscenti che vivevano con lui e che potevano approfittare della sua benevolenza dal punto di vista economico, sottolineando anche le condizioni riguardanti l'ambiente, inadatto per vivere, di quest'uomo che aveva ormai novant'anni ed era affetto da un grave disturbo della vista. Per questi motivi l'amministratore di sostegno richiede la modifica dell'estensione di poteri e chiede che gli vengano conferiti anche per quello che riguarda la sfera della persona. Il giudice tutelare autorizza e viene in particolare disposto che l'amministratore di sostegno possa decidere l'ingresso del protagonista della vicenda in una struttura assistenziale, essendo ritenuto il suo ambiente domestico non confacente ai suoi interessi. Il Giudice estende anche l'ambito dell'amministrazione di sostegno alle decisioni di carattere sanitario e poi, da ultimo, si limitano le frequentazioni sociali dell'uomo con conoscenti e familiari: si dispone che ci debba essere un'autorizzazione dell'amministratore di sostegno agli incontri e anche solo ai contatti di carattere telefonico tra quest'uomo e i suoi conoscenti e familiari.

---

4 Per approfondire la sentenza, v. [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page?contentId=SDU438964#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?contentId=SDU438964#).

Si consideri l'attenzione mediatica provocata dalla trasmissione televisiva: si è ritenuto che il beneficiario della misura avesse bisogno di tranquillità e quindi, anche trovandosi in casa di riposo, non dovesse essere disturbato da contatti con soggetti esterni estranei.

La Corte Europea dei Diritti Umani rileva una violazione dell'art. 8, ovvero la norma che protegge il diritto individuale al rispetto della vita privata e familiare. È interessante notare che la Corte non censura né l'apertura dell'Amministrazione di sostegno (fondata su una prodigalità in presenza di una CTU che non rilevava un disagio o disturbo di carattere psichico) né l'autorizzazione all'ingresso in RSA. Quello che si censura è essenzialmente la mancata partecipazione di Carlo alle decisioni che lo riguardavano. Si censura il fatto che il giudice tutelare l'avesse ascoltato una sola volta, che non ci fossero stati degli incontri periodici con il giudice tutelare. Si censura il fatto che non fosse stato predisposto un progetto per il ritorno in casa dell'anziano, malgrado egli si fosse reiteratamente espresso in senso contrario alla permanenza in struttura, avendo poi accettato l'ingresso in struttura ma con assicurazione, da parte dei professionisti, che si trattava di una soluzione di carattere transitorio. La Corte rileva come non sia stato mai messo in atto un progetto che consentisse il ritorno a casa dell'anziano. E ancora censura l'ampia delega da parte del giudice tutelare all'amministratore, che veniva inteso come sostituto rispetto al beneficiario, con conferimento allo stesso di poteri molto forti, anche, come già sottolineato, di poteri di vietare i contatti sociali dell'anziano in struttura con conoscenti e con familiari.

La condanna della Corte Europea è molto dura. Al paragrafo 102 si legge: *“La Corte osserva con preoccupazione che, nel caso di specie, le autorità [...] hanno abusato della flessibilità dell'amministrazione di sostegno per perseguire finalità che la legge italiana attribuisce, con limiti molto rigorosi, alla T.S.O. [...] e che l'inquadramento legislativo di quest'ultima è stato dunque caratterizzato da un ricorso abusivo all'amministrazione di sostegno”*. Sebbene non ci sia una condanna dell'Istituto e della scelta di utilizzo dell'istituto nel caso specifico, questa sentenza rappresenta una severa critica.

Le censure della Corte Europea non costituiscono però un fulmine a ciel sereno: ci sono stati diversi interventi da parte di altri organismi internazionali, in tempi più o meno recenti, che hanno sottoposto all'attenzione degli addetti ai lavori e delle autorità italiane specifiche censure riguardanti l'amministrazione di sostegno. Se ne citano tre, a scopo esemplificativo.

Nel 2016 il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che ha la funzione di monitorare l'implementazione della Convenzione del 2006 sulla disabilità nell'ordinamento nazionale, scrive, nelle sue prime osservazioni generali che riguardano l'Italia, che il sistema italiano deve essere censurato perché realizza, anche attraverso l'Amministrazione di Sostegno, espressamente menzionata, una sostituzione della persona disabile, tramite una rappresentanza legale, e poi si censura la tendenza al ricovero in strutture residenziali, tanto più senza il consenso dell'interessato.

A marzo 2023, quindi a poca distanza dalla sentenza Calvi et al. contro Italia, il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti umani degradanti, nel suo rapporto in cui si dà conto della visita fatta in Italia, che ha riguardato anche alcune RSA, raccomanda che i giudici tutelari visitino periodicamente i beneficiari delle amministrazioni di sostegno nelle strutture in cui questi sono ospitati, sollecitando l'uso di alternative all'istituzionalizzazione.

Per quanto riguarda il livello nazionale, si cita la Relazione al Parlamento del 2003 del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, che rileva un aumento consistente

del numero di segnalazioni che riguardano persone vulnerabili ospiti nelle RSA ed evidenzia “un forte disallineamento tra l’agire delle figure tutelari e la volontà della persona, e una incapacità di ascoltare il tutelato. Nella prassi, il giudice tutelare raramente convoca presso di sé il tutelato, e ancor meno spesso si reca presso la struttura dove è assistito per ascoltare le sue volontà. In questi casi le scelte dell’anziano o del disabile vengono filtrate dalla parola dell’amministratore di sostegno, dei familiari, spesso in disaccordo tra loro, o dei servizi territoriali”<sup>5</sup>.

Dunque, il problema maggiore che evidenziano queste fonti internazionali e nazionali è l’ascolto inadeguato delle persone vulnerabili, in contrasto con quanto stabilito dalla legge 6 del 2004, in quanto sono plurime le disposizioni di questa legge che richiedono un’attenzione specifica ai bisogni e alle aspirazioni della persona.

Il recentissimo testo del decreto legislativo, approvato la settimana scorsa dalla Conferenza Stato - Regioni, in attuazione della Legge Delega al Governo sulla disabilità, prevede norme specifiche riguardo l’obbligatorietà della formulazione *partecipata* di un progetto di vita della persona, che abbia come protagonista la persona, assicurandogli la libertà di poter scegliere dove vivere, con appropriate soluzioni abitative. Dunque a breve ci saranno disposizioni normative che vincolano la scelta anche per quanto concerne questo aspetto fondamentale del luogo di vita.

Quali possono essere le ragioni per le quali nell’ordinamento vigente la voce dell’amministrato giunge attutita alle figure tutelari? Ci possono essere ragioni di carattere culturale o di carattere sociale o tecnico giuridico, a causa dell’espansione considerevole dell’ambito di applicazione dell’Amministrazione di sostegno rispetto a quanto si poteva immaginare nel 2004. È chiaro che il fatto che l’Amministrazione di sostegno sia applicata a situazioni così diverse fra loro, implica anche la necessità di adattare il procedimento che è pensato come fortemente disumanizzato, alle peculiarità della singola Amministrazione di sostegno. Ma su questo ci sono già stati degli interventi della giurisprudenza: ad esempio la Cassazione nel 2006 e la Corte Costituzionale nel 2007 ci hanno detto che a livello di difesa tecnica obbligatoria è necessario provvedere qualora si incida sui diritti fondamentali della persona. Potrebbe dunque essere opportuno un intervento normativo che per alcuni casi preveda una difesa d’ufficio per il potenziale beneficiario dell’amministrazione di sostegno. Un ulteriore suggerimento potrebbe essere una modifica della prassi giudiziaria per esempio anche costruendo sulla legge sui minori stranieri non accompagnati: la c.d. Legge Zampa prevede dal 2017 l’istituzione di elenchi di tutori volontari dedicati ai minori stranieri non accompagnati. Questo istituto consente al massimo tre tutele contemporanee, per valorizzare la creazione di un rapporto uno a uno tra tutore e minore e dare a quest’ultimo un ulteriore strumento a garanzia del suo diritto all’ascolto. L’instaurazione di una prassi simile per le amministrazioni di sostegno garantirebbe un rapporto personalizzato, elemento che quando l’amministratore è un professionista è a rischio, a causa del sovraccarico di lavoro, come emerge dalla giurisprudenza europea.

Importando soluzioni come queste previste per i minori stranieri non accompagnati si potrebbe arrivare ad alcune azioni correttive che nel principio dell’indubbio riconoscimento dell’importanza dell’Amministrazione di Sostegno, portino a soluzioni migliori, correggendo alcune esistenti.

---

5 Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2023*, pp. 84-5. Consultabile al link [https://www.sistemapenale.it/pdf\\_contenuti/1687157959\\_relazione-al-parlamento-2023.pdf](https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1687157959_relazione-al-parlamento-2023.pdf).

### 3. LO SGUARDO DEL GIUDICE TUTELARE NELLE MISURE DI AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

*Dall'intervento della dott.ssa Roberta Dotta, Presidente IX sez. Tribunale di Torino*

Inizialmente la prassi del Tribunale creava una netta dicotomia tra tutela e amministrazione di sostegno, con un forte legame ancora con l'istituto dell'interdizione. La giurisprudenza della Corte di Cassazione aveva indirizzato a preferire la tutela rispetto all'amministrazione di sostegno non soltanto sulla base del grado di incapacità di intendere e di volere, quanto piuttosto con riguardo alla tipologia di attività che il tutore avrebbe dovuto compiere: tanto più era complessa, in particolar modo sul profilo sanitario, tanto più si doveva interdire laddove l'incapacità fosse pressoché assoluta. Dunque, l'amministratore di sostegno non poteva arrivare a esprimere l'atto personalissimo del consenso informato al trattamento sanitario.

Con la legge n. 219 del 2017, rubricata *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*, l'amministrazione di sostegno diviene uno strumento di protezione che consente di intervenire anche sull'aspetto sanitario. L'art. 3 c. IV prevede infatti che: *"Nel caso in cui sia stato nominato un amministratore di sostegno la cui nomina preveda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, il consenso informato è espresso o rifiutato anche dall'amministratore di sostegno ovvero solo da quest'ultimo, tenendo conto della volontà del beneficiario, in relazione al suo grado di capacità di intendere e di volere"*.

Questa evoluzione dello strumento ha contribuito a portare la prassi verso una preferenza dell'amministrazione di sostegno rispetto alla tutela: a Torino nel 2023 a fronte di circa 300 tutele sono state aperte 1200 amministrazioni di sostegno.

Sotto il cappello dell'amministrazione possono essere ricondotte le situazioni più disparate: dalle demenze senili alle ludopatie, alle sindromi di Down alle persone con dipendenze da sostanze, a gravissime situazioni sanitarie come i coma transitori.

L'aspetto che caratterizza l'amministrazione di sostegno è dunque la personalizzazione. L'elasticità e la plasticità rappresentano la sua colonna dorsale: la misura deve essere modellata sulla persona, guardando alle sue esigenze, le sue preferenze (come espresso dalla Convenzione di New York), ben collocandosi nel contesto privato, familiare e sociale in cui quella persona vive. Privata di questi elementi, l'amministrazione rimane uno scudo protettivo, non diventa un vero e proprio progetto di protezione.

Ad oggi permangono alcune difficoltà, inevitabilmente legate al numero esponenziale di aperture di misure in cui si è giunti in questi ultimi anni, basta pensare che in Italia risultano attive quattrocentomila amministrazioni di sostegno. Gli uffici giudiziari non erano preparati alla quantità di provvedimenti che sono conseguiti a queste introduzioni normative.

L'individuazione dell'amministratore rappresenta un elemento delicato che porta ulteriori complessità: i parenti possono ricoprire il ruolo, ma devono essere idonei, e non sempre la persona fragile ha un nucleo familiare. L'ente pubblico presenta difficoltà strutturali<sup>6</sup>. Può essere nominato un professionista che, in quanto tale, non è un volontario (e dunque diventa debole l'ipotesi, in questo contesto, di limitare il numero di nomine a tre alla volta come massimo), che porta le sue

---

<sup>6</sup> Per approfondire il ruolo dell'ente pubblico come amministratore di sostegno, vedi cap. 9 "La Tavola rotonda. Amministrazione di sostegno e territorio: i protagonisti, le storie, il lavoro di rete"

competenze ma non può essere sia giurista, sia economista, sia commercialista. Occorrerebbe la figura del volontario, come fatto per i minori stranieri non accompagnati: sul territorio metropolitano sono stati fatti corsi formativi ma non hanno portato i risultati sperati. Quello dell'amministratore è un ruolo difficile, dunque chi lo svolge per mestiere deve vedersi riconosciuto un equo indennizzo, laddove possibile.

È poi molto importante che il giudice ascolti non solo l'amministratore ma anche il beneficiario: l'amministrazione di sostegno viene spesso paragonata ad un "vestito su misura", ma quando il giudice ha cinquemila o settemila procedure, può accadere che "cucia" male, ma con la corretta interlocuzione dei soggetti coinvolti il vestito può essere aggiustato.

L'ascolto è fondamentale, ma la situazione attuale non consente ai Giudici, che a Torino sono quattro, di recarsi, ad esempio, in RSA per ascoltare il beneficiario, dato il numero di fascicoli aperti. Diventa dunque ancora più importante il momento dell'udienza preliminare all'apertura: proprio in quanto momento privilegiato di ascolto e comunicazione, è bene che le aperture d'urgenza, che prevedono la fase di udienza solo *dopo* l'apertura della misura, siano solo una rara eccezione. Questo perché i ricorrenti, che possono anche essere assistiti da un avvocato, prospettano nel ricorso situazioni che poi, in udienza, si scoprono essere state falsate, pompate, o edulcorate, con la conseguenza che il beneficiario si trova con una misura imposta, difficile da accettare, in un vestito che "sta stretto".

In vent'anni di amministrazioni di sostegno, si è potuto notare, dal nostro sguardo di magistrati, oltre ai numeri elevati raggiunti della nuova misura, anche un aumento qualitativo inaspettato, dal momento che l'amministrazione coinvolge aspetti patrimoniali, fiscali e sanitari.

La problematica principale si manifesta nel disaccordo tra amministratore e beneficiario, allora ci si rivolge al Giudice tutelare che deve individuare delle priorità, guardando sempre al benessere della persona. Pensiamo ad esempio all'anziano non autosufficiente che si oppone alla proposta dell'amministratore di assumere un assistente familiare: la persona non vuole in alcun modo avere un estraneo in casa, ma allo stesso tempo non è più in grado di vivere da solo. È necessario il dialogo tra tutti i soggetti per riuscire ad individuare una soluzione adeguata.

Si ribadisce dunque la necessità che gli amministratori di sostegno, anche quando sono professionisti, debbano essere dotati di una corretta sensibilità per gestire al meglio la relazione con il beneficiario.

Riportiamo l'attenzione alle fonti normative nazionali e internazionali fino ad ora menzionate che hanno sottolineato la necessità di rispettare la volontà del beneficiario e, oltre alla salute, un aspetto della vita privata ad essa legata è quello della donazione. L'amministrato non è incapace di donare: il Giudice autorizza o meno a seguito di un'interlocuzione adeguata per accertarsi in particolar modo che non vi sia una circonvenzione di incapace.

La Cassazione ha distinto a tal proposito l'amministrazione "sostitutiva", che ha caratteristiche affini alla tutela in quanto all'amministrato non viene riconosciuta la capacità di autodeterminarsi, dall'amministrazione di "mera assistenza", dove il beneficiario può disporre del suo patrimonio, lasciando spazio a quei casi in cui la misura è aperta per motivi altri rispetto alla menomazione psichica, che non influiscono dunque sulla capacità della persona di decidere in merito ai suoi interessi patrimoniali.

Attenzione al reato di circonvenzione di incapace: la magistratura penalista torinese, richiamando la Cassazione, ha sanzionato con la nullità il contratto firmato dall'incapace vittima di circonvenzione.

#### 4. AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: LO STRUMENTO DI PROTEZIONE PER I PIÙ FRAGILI. ITER, SIGNIFICATI, NORME

*Dall'intervento dell'avv. Ursula Viggiano, Ordine degli avvocati di Torino*

L'istituto dell'amministrazione di sostegno è regolato dal Codice Civile, dall'art. 404 e seguenti (Libro 1 Titolo XII "Delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia, Capo 1 "Dell'Amministrazione di Sostegno").

I procedimenti di amministrazione di sostegno si organizzano in due fasi: la fase di natura decisoria e la fase di natura gestoria. La prima fase, di natura decisoria, inizia con il deposito del ricorso introduttivo e termina con l'eventuale emissione del decreto che nomina l'amministratore di sostegno. La fase di natura gestoria si apre subito dopo la nomina dell'amministratore di sostegno che presta il giuramento di rito e che, sotto la vigilanza del giudice tutelare, assume il proprio incarico.

Proseguendo vediamo il procedimento, che segue le regole del rito camerale (art 473 ter cpc), che si caratterizza per snellezza, tempi contenuti e presenza del giudice monocratico, sia nella fase decisoria che gestoria, in una continuità che valorizza sicuramente questo istituto.

La Corte di Cassazione, con la sentenza del 30 luglio del 2021 n. 21985, ha stabilito che nei casi in cui l'amministrazione di sostegno incida sui diritti fondamentali con effetti, limitazioni e decadenze analoghe a quelle della inabilitazione e dell'interdizione, necessita della figura dell'avvocato, quindi della difesa tecnica. In tutti gli altri casi questo non è necessario. Dunque essendo questa un'eventualità residuale, il ricorso per la nomina dell'amministratore è depositabile senza il ministero dell'avvocato. È lo stesso futuro beneficiario che può firmare il ricorso a favore di sé stesso.

L'assenza del supporto di un avvocato nella fase preliminare, comporta la necessità per il cittadino di essere accompagnato in questo percorso, certamente delicato e caratterizzato da fragilità e vulnerabilità, da professionisti che possano spiegare correttamente cos'è l'istituto dell'amministrazione, chi è il Giudice tutelare, quali compiti avrà l'amministratore, come si compila il ricorso. Nelle realtà di Torino e Ivrea questo supporto è fornito dalla Città metropolitana di Torino, grazie all'Ufficio Pubblica Tutela che, oltre a dare indicazioni utili, ha elaborato anche dei vademecum per tutori e amministratori di sostegno, utili al familiare che deve ricoprire quell'incarico<sup>7</sup>.

**CHI PUÒ PRESENTARE IL RICORSO PER L'APERTURA DI UNA AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO:** oltre al beneficiario già nominato, i soggetti che possono firmare il ricorso sono il coniuge, il convivente, i parenti fino al quarto grado e gli affini fino al secondo.

**I CONTENUTI DEL RICORSO:** il ricorso deve contenere le indicazioni utili al Giudice per iniziare a conoscere la situazione che poi approfondirà – salvo i procedimenti d'urgenza – in sede di udienza. È molto importante dare al magistrato una descrizione il più possibile accurata delle

---

7 Sul sito di Città metropolitana sono consultabili i vademecum redatti per amministratori di sostegno e tutori nominati dal Tribunale di Torino (<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/politiche-sociali/tutela-amministrazione-sostegno/vademecum-gestione-tribunale-torino>) e dal Tribunale di Ivrea (<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/politiche-sociali/tutela-amministrazione-sostegno/vademecum-gestione-tribunale-ivrea>).

condizioni di vita del beneficiario, allegando anche delle documentazioni mediche, proprio per dimostrare quali sono le condizioni fisiche e psichiche della persona; ma non solo, è anche opportuno dare contezza della condizione patrimoniale, e quindi anche produrre la documentazione utile a comprovare il suo stato economico finanziario. Questo perché se il magistrato ha una fotografia ben chiara della situazione è in grado di poter avere il maggior numero di elementi possibili per adottare la misura più adeguata alle peculiarità dello specifico caso.

**L'ITER:** il ricorso deve essere depositato presso la cancelleria tutelare del Tribunale afferente al territorio in cui risiede il beneficiario. Il Giudice fissa con decreto l'udienza in cui sarà ascoltato il beneficiario, il ricorrente e i parenti, per poi emettere il decreto di nomina. Se il ricorso presentato ha carattere di comprovata urgenza (ad esempio, la persona è caduta in stato di coma transitorio a seguito di un incidente, o vi è in atto una circonvallazione di incapace) il Giudice emana un provvedimento di nomina provvisorio, aprendo la misura *inaudita altera parte*, posponendo l'udienza ad una fase successiva.

Nella fase decisoria è obbligatoria la partecipazione del Pubblico Ministero: il Giudice tutelare che riceve il ricorso lo trasmette al Pubblico Ministero che può chiedere il rigetto, e in questo caso il Giudice tutelare convoca le parti prendendo una decisione in merito, oppure dà il visto e quindi il giudice tutelare prosegue con il procedimento, aprendo l'amministrazione e nominando un amministratore.

**L'ASCOLTO DEL BENEFICIARIO:** come sottolineato, l'udienza è il momento in cui l'amministrando (il futuro beneficiario della misura) viene ascoltato. La ragione per cui questo passaggio è essenziale, consta nel fatto che questo è il momento in cui il Giudice, che ha letto il ricorso e la relazione medica ad esso allegata, verifica il livello di autonomia della persona nonché la sua capacità di intendere e di volere, conosce e raccoglie i bisogni e le richieste dell'interessato e conosce la figura di fiducia che, eventualmente, è stata indicata nel ricorso come possibile amministratore di sostegno, verificandone o meno l'idoneità a ricoprire il ruolo.

Il Giudice Tutelare ha anche la possibilità di disporre di tutti i mezzi istruttori utili ai fini della decisione e di ordinare accertamenti di natura medica: chiedere delle CTU (consulenze tecniche solitamente a carattere psichiatrico), può concedere un termine alle parti per le note conclusionali quando nel procedimento si sono costituite varie parti, che possono esprimere il loro parere ai fini del provvedimento finale. Quindi emette il decreto di nomina oppure il decreto di rigetto del ricorso introduttivo.

**IL DECRETO DI NOMINA:** il decreto di nomina ha una serie di contenuti che sono indicati nell'articolo 405 del Cod. Civ., quali l'individuazione dell'amministratore di sostegno; le generalità del beneficiario; determinare la durata e l'oggetto della misura (che può essere a tempo determinato o indeterminato); gli atti che l'amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario; gli atti che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno; i limiti periodici delle spese che l'amministratore di sostegno può sostenere con utilizzo delle somme del beneficiario; la periodicità con cui l'amministratore di sostegno deve riferire al giudice circa l'attività svolta e le condizioni di vita personale e sociale del beneficiario. In buona sostanza alla stregua di quanto stabilito dal giudice tutelare nel decreto di nomina l'amministratore di sostegno può svolgere una funzione di rappresentanza, che consiste nell'integrale sostituzione del beneficiario nell'esercizio dei compiti, oppure una funzione di

assistenza, ovvero di affiancamento da parte dell'amministratore di sostegno al beneficiario nelle decisioni.

**LA FASE GESTORIA DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO – LA “REGOLA DELLE 3 A”:** l'amministrato è un individuo che detiene – salvo situazioni eccezionali - un suo livello di autonomia. Non solo ha il diritto di essere ascoltato e di partecipare alle decisioni prese nel suo interesse, ma conserva la capacità di agire per tutti gli atti per i quali non sia prevista la rappresentanza o l'assistenza necessaria dell'amministratore: matrimonio; disposizione dei beni; testamento; dare voce alle proprie aspirazioni, desideri e/o necessità.

Per una buona gestione, l'amministratore dovrebbe seguire quella che possiamo chiamare “Regola della 3 A”: attenzione, ascolto, accoglienza. Il rispetto di questa regola richiede innanzitutto sensibilità, tempismo, capacità di cogliere i bisogni del beneficiario, consentendo di gestire al meglio sia la sfera personale, socio-familiare, sia la sfera economico patrimoniale.

## 5. IL DOPPIO RUOLO DELL'AVVOCATURA NELLE PROCEDURE DI AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

*Dall'intervento dell'avv. Ursula Viggiano, Ordine degli avvocati di Torino, e dell'avv. Emanuela Milano, Ordine degli avvocati di Ivrea*

Nelle procedure di amministrazione di sostegno l'avvocato svolge un doppio ruolo: può essere coinvolto nella fase istruttoria, affiancando il beneficiario o i suoi familiari nella scrittura e nel deposito del ricorso, oppure può essere coinvolto con la veste di amministratore di sostegno.

L'avvocato riceve la nomina dalla cancelleria tramite PEC. Lo strumento di comunicazione, una volta nominato amministratore di sostegno, è il Processo Civile Telematico (PCT), che consente il deposito di atti e istanze accedendo al fascicolo telematico. La fase immediatamente successiva è il giuramento, che avviene di persona o in modalità cartolare. Il momento del giuramento, quando effettuato fisicamente, assume un particolare rilievo: il professionista, con la mano sul cuore, giura di “esercitare con fedeltà e diligenza l'incarico conferito”.

La Cassazione nel 2014 ha chiarito il ruolo dell'amministratore, ponendolo sullo stesso piano del tutore, affermando che svolge la funzione di pubblico ufficiale (dunque ad esempio, in caso di furto o appropriazione indebita, il reato contestato è di peculato<sup>8</sup>).

I compiti dell'amministratore vengono ben definiti all'interno del decreto di nomina, ed è possibile raggrupparli in due categorie: quelli di natura personale, dove l'AdS dovrà relazionarsi con i familiari, con i servizi sociali, con i medici e con tutti coloro che si occupano del beneficiario; quelli di natura patrimoniale, in quanto l'AdS si deve occupare dei redditi, delle spese, della gestione dei beni immobili.

I compiti dell'AdS sono notevoli e variano in relazione alle specifiche esigenze del soggetto. Tendenzialmente, l'AdS viene individuato nella figura professionale dell'avvocato quando ci sono delle questioni tecniche che devono essere affrontate, ma anche quando ci sono dei conflitti familiari gravi che possono incidere sulla serenità e addirittura sulla salute psicofisica del beneficiario. In questo caso la nomina di un avvocato, o comunque di un terzo, estraneo alla famiglia, può garantire la gestione degli interessi del beneficiario con la dovuta imparzialità.

---

8 Sulle responsabilità penali dell'amministratore di sostegno, vd. Cap. 8.

Dunque, l'avvocato che si occupa di amministrazione di sostegno deve possedere non soltanto una solida competenza legale, ma anche umanistica, che gli permetta di essere fruibile ma anche intellegibile a un interlocutore che molto spesso è a digiuno di temi giuridici. Solo in tal modo è possibile gestire con professionalità e con sensibilità le difficoltà delle persone fragili di cui l'AdS si deve prendere cura.

Una breve riflessione sugli aspetti etici del ruolo: l'articolo 14 del Codice forense impone all'avvocato di non accettare incarichi che non sia in grado di svolgere con adeguata competenza, e l'articolo 15 impone all'avvocato un costante aggiornamento. Si tratta di due elementi di fondamentale priorità quando si svolge il ruolo di amministratore di sostegno, dai quali dipende il buon funzionamento di questo istituto.

Durante la fase gestoria l'amministratore dovrà adempiere a specifici doveri – stabiliti all'interno del decreto di nomina – come la stesura di una relazione e un accertamento patrimoniale da consegnare al Giudice a seguito dell'apertura della misura, e il rendiconto che ogni anno deve essere depositato per consentire al Giudice di accertare la corretta gestione degli interessi economico patrimoniali del beneficiario e la realizzazione di un progetto di vita consono alle sue esigenze e necessità.

Vi sono poi gli atti "personalissimi", come ad esempio il matrimonio, la separazione e il divorzio, sui quali si è pronunciata la Cassazione, e in seguito diverse autorità giudiziarie, stabilendo che di fatto l'amministratore in questi casi assume un ruolo paragonabile a quello del curatore speciale, stabilendo che questo deve "coadiuvare o affiancare la persona bisognosa nella espressione della propria volontà, preservandola da eventuali pressioni o ricatti esterni, anche relativamente al compimento di atti personalissimi, come ritenuto da una giurisprudenza di merito avanzata che lo ha autorizzato, previo intervento del giudice tutelare, a proporre ricorso per separazione personale o per cessazione degli effetti civili del matrimonio del beneficiario" (sentenza 30 giugno 2014 n. 14794).

Torna dunque evidente la necessità, nelle misure di amministrazione di sostegno, di ascoltare il beneficiario e i suoi *desiderata*. È compito poi del giudice, che pone la decisione in merito, di verificare che questa volontà corrisponda al miglior interesse del soggetto amministrato.

L'avvocato poi può svolgere il suo ruolo proprio come difensore, anche in quelle procedure che riguardano l'amministrazione di sostegno. La riforma Cartabia ha portato infatti una importante modifica inerente al reclamo verso i decreti emanati del Giudice tutelare. Contro questi è ammesso reclamo al tribunale ai sensi dell'art. 739 c.p.c.: la norma, seguendo le indicazioni della legge delega, ha previsto che i provvedimenti adottati dal GT siano reclamabili al Tribunale, che decide in camera di consiglio in composizione monocratica per quelli aventi contenuto patrimoniale e gestorio e, invece, in composizione collegiale in tutti gli altri casi.

Non può far parte del Collegio il Giudice che ha emesso il provvedimento reclamato. Contro il decreto del tribunale in composizione collegiale è ammesso ricorso per Cassazione.

## 6. LA RIFORMA DELLA VOLONTARIA GIURISDIZIONE E IL RUOLO DEL NOTAIO

*Dall'intervento del dott. Roberto Grassi Reverdini, Consiglio notarile di Torino e Pinerolo.*

La riforma Cartabia (d. lgs. 149/2022) sebbene in merito all'amministrazione di sostegno sia intervenuta direttamente in maniera limitata, con l'art. 21 ha introdotto una novità, prevedendo la possibilità anche per il notaio di rilasciare autorizzazioni al compimento di determinati atti.

Fino ad ora, il notaio si interfacciava con la volontaria giurisdizione in quanto possibile soggetto proponente per il ricorso o per istanze quando finalizzate al compimento di atti per i quali aveva ricevuto l'incarico.

La riforma crea un "doppio binario", senza spostare la competenza del Giudice affidando determinati atti al notaio, ma creando una competenza concorrente. Dunque, come si fa a decidere quando è competente il notaio e quando il giudice? L'art. 21 demanda questa scelta direttamente alle parti, che possono scegliere a chi rivolgersi.

Giudice e notaio comunque rimangono due figure ben distinte: *"nessuno può essere distolto dal giudice naturale indicato per legge"*, come recita l'art. 25 della Costituzione; il Giudice ha una competenza territoriale ben specifica, mentre al notaio può rivolgersi chiunque indipendentemente dal comune di residenza; il Giudice ha una competenza generalizzata, mentre il notaio solo in quei casi specifici indicati dalla legge.

Dunque, a quale notaio si può rivolgere l'amministratore di sostegno? Deve necessariamente essere il notaio rogante: questo significa che quando si tratta di compiere un atto di straordinaria amministrazione che si traduca in un atto pubblico o in una scrittura privata autenticata, l'affidamento dell'incarico al notaio determina anche il sorgere della sua competenza nel caso in cui ci siano delle persone incapaci che richiedono un'autorizzazione, ovviamente sempre su richiesta delle parti (l'amministratore potrebbe infatti affidarsi al notaio per la stipula dell'atto e rivolgersi al giudice per richiedere l'autorizzazione). Di conseguenza, il notaio *non* è competente per quelle autorizzazioni non connesse ad un atto notarile, lo è ad esempio per autorizzazioni legate alla compravendita di beni e alle eredità.

**COMUNICAZIONE DELL'AUTORIZZAZIONE RILASCIATA DAL NOTAIO ALLA CANCELLERIA DEL TRIBUNALE COMPETENTE:** il notaio al quale l'amministratore di sostegno si rivolge può essere dunque in qualsiasi città, ma sarà suo compito individuare la competenza territoriale del tribunale al quale comunicare l'autorizzazione rilasciata.

Il notaio deve comunicare l'esito del suo provvedimento alla cancelleria del tribunale e alla procura (gli stessi che sarebbero stati territorialmente competenti se l'amministratore di sostegno si fosse rivolto all'autorità giudiziaria anziché al notaio). Lo scopo della comunicazione è consentire al pubblico ministero di proporre un reclamo laddove ne ravveda la necessità, portando così all'impugnazione del provvedimento emesso dal notaio sul quale si pronuncerà il giudice.

In merito alle modalità con le quali i notai devono svolgere tali comunicazioni, la norma non ha fornito indicazioni precise. Sarà la prassi che nel prossimo periodo consoliderà modalità nei diversi tribunali. L'ideale sarebbe consentire la trasmissione tramite il PCT già in uso dagli avvocati e dall'ente pubblico per il deposito in volontaria giurisdizione.

**MODIFICABILITÀ E REVOCABILITÀ DEL PROVVEDIMENTO EMANATO DAL NOTAIO:** la norma stabilisce che la revoca è di competenza del giudice tutelare, ma sovengono alcuni dubbi interpretativi. Immaginiamo che una persona si rivolga ad un notaio, al quale è chiesta, ad esempio,

un'autorizzazione in merito ad una vendita, ed egli non la rilasci in quanto ritiene che manchino alcuni requisiti o il prezzo della proposta di acquisto sia insufficiente. Questa persona può rivolgersi ad un altro notaio? E se questo secondo notaio ritiene che i requisiti ci siano, può emanare l'autorizzazione? Si potrebbe dunque intendere questo secondo atto notarile come una modifica del primo.

**ALCUNI NODI CRITICI:** il primo riguarda la nomina del **curatore speciale**, prevista per tutti i casi in cui sorge un conflitto di interessi tra amministratore di sostegno e beneficiario. La riforma non è chiara in merito al ruolo del notaio e alla sua competenza nel nominare il curatore. Il buon senso porta a pensare che il notaio possa farlo, altrimenti la persona sarebbe costretta a richiedere la nomina del curatore al giudice tutelare e poi tornare dal notaio per il provvedimento, iter che svilirebbe la ragion stessa della riforma, ovvero snellire il lavoro all'interno dei tribunali.

Il secondo è in merito al tema delle **eredità**: il notaio è competente sul tema indipendentemente dalla presenza di una misura di tutela. La norma prevede che, al fine dell'accettazione o rinuncia dell'eredità con beneficio di inventario (a favore di un tutelato o un minore obbligatoria, o di un amministrato), è necessario il parere del giudice tutelare. Per la stessa logica del ragionamento sul curatore speciale, parrebbe che in caso di autorizzazione rilasciata dal notaio, non si debba richiedere il parere al giudice tutelare. Il notaio dovrà aver cura dunque del duplice aspetto: da un lato l'interesse del minore o del beneficiario della misura di tutela e dall'altro l'interesse dei creditori dell'eredità.

Un ultimo aspetto su cui riflettere riguarda le autorizzazioni legate alla **compravendita**, nel caso in cui si intenda vendere un bene (ad esempio, un immobile) per poi acquistarne un altro. Può il notaio rilasciare un'unica autorizzazione a vendere il primo bene e acquistare il secondo, sempre a patto che sia lui il notaio rogante?

**IL NUCLEO CENTRALE DELLA RIFORMA CARTABIA:** è senza dubbio alleggerire il lavoro all'interno dell'amministrazione giudiziaria. Per farlo, ha scelto di coinvolgere il notariato. Alcuni, per lo meno in questa prima fase attuativa, hanno sollevato dubbi circa un possibile conflitto di interessi dato che il notaio che deve autorizzare è lo stesso che poi emana l'atto notarile.

Tale indirizzo è in linea con alcuni ordinamenti esteri (come ad esempio quello tedesco e quello austriaco) che hanno anch'essi previsto a soggetti altri una attribuzione di competenze prima esclusivamente del giudice. Il legislatore italiano ha riconosciuto nel notaio un soggetto qualificato in quanto vicino alla persona interessata e con la necessaria competenza giuridica per adottare un provvedimento come quelli sopra esaminati.

La fase attuativa richiederà senza dubbio uno sforzo, sia da parte dei professionisti sia da parte delle autorità giudiziarie, per consolidare prassi condivise. Potrebbe essere necessario anche un aggiornamento o una ulteriore riflessione sul tema deontologico, che possa essere utile per guidare l'azione del notaio, con lo scopo ultimo di creare *modi operandi* uniformi sul territorio nazionale.

## 7. LA CENTRALITÀ DELLA PERSONA FRAGILE

*Dall'intervento della dott.ssa Sabrina Testa, Ordine degli Assistenti Sociali del Piemonte*

L'assistente sociale effettua un'attività professionale di vicinanza e prossimità alla persona ed alla sua famiglia. La sua presenza è prevista in differenti ambiti (sociale, sanitario...) e ciò ne

garantisce un intervento capillare sul territorio ed una facilità d'accesso e dialogo per i cittadini. In virtù del suo lavoro è tra le professioni maggiormente a contatto con la realtà del disagio sociale, e diviene dunque un interlocutore privilegiato che, con professionalità, celerità e gratuità, è in grado di attivarsi rispetto alla valutazione delle fragilità rilevate ed alla necessità di proporre l'attivazione di misure di protezione giuridica.

Quando le persone, a causa di una malattia, di un evento tragico, una dipendenza, vivono una limitazione della loro autonomia e della capacità di rispondere in maniera adeguata alle proprie necessità di vita ed assistenziali, possono necessitare di interventi di sostegno e l'assistente sociale è una delle prime figure che, loro stessi o i familiari, incontrano nella ricerca di soluzioni. Diviene quindi fondamentale il dialogo tra l'assistente sociale e la persona, dove nel rispetto dei suoi diritti, come previsto dal Codice Deontologico, viene posta attenzione sulla sua capacità di discernimento e sul livello di consapevolezza, informandola sugli impegni reciproci, su tutto ciò che può impattare sui programmi e gli strumenti dell'azione professionale d'aiuto.

La ricerca scientifica e la pratica professionale ci dimostrano che quando la persona viene coinvolta in un processo di dialogo circa le risorse presenti ed i correttivi possibili per limitare le fragilità, l'amministrazione di sostegno diviene una misura di protezione effettivamente praticabile, duratura nel tempo, grazie alle quale la persona è realmente in grado di essere aiutata a definire il proprio progetto di vita, a organizzare o gestire l'assistenza necessaria per svolgere le azioni quotidiane, anche attraverso il sostegno dei servizi o l'utilizzo di adeguati ausili.

Per l'assistente sociale l'amministrazione di sostegno deve rappresentare un pezzo di un *puzzle* nell'insieme degli interventi a favore della persona. In particolare, deve coincidere con un'assunzione della propria responsabilità da parte dell'utente sul più ampio orizzonte del progetto assistenziale, senza tramutarsi in una sterile delega all'amministratore delle proprie incombenze.

La responsabilità deontologica in capo all'assistente sociale nei confronti della persona si fonde con la progettualità da attivare *con* essa (e non *per* essa) e dà evidenza del fatto che in assenza di una condivisione con la persona della necessità di attivare una forma di protezione giuridica, s'incorre nel rischio che si generi una scarsa collaborazione, addirittura una ferma opposizione alla misura di protezione, rendendo l'amministrazione di sostegno una soluzione impraticabile.

È dunque fondamentale che con l'amministrazione di sostegno la persona venga posta al centro di un sistema di protezione e dialogo volto a tutelarne la dignità, l'uguaglianza ed il rispetto. Dobbiamo immaginare un processo dialogico che coinvolga tutti gli attori della rete e che ponga il beneficiario nella consapevolezza delle sue fragilità e della necessità di attivare delle forme di protezione giuridica.

La relazione con cui il servizio sociale o sanitario segnalano all'autorità giudiziaria una situazione di estrema fragilità può divenire uno strumento di lavoro con la persona che permette di mettere in evidenza le sue effettive necessità, i limiti della sua capacità di agire, i rischi che si intendono evitare o prevenire in presenza di patologie progressive o situazioni relazionali e/o familiari che si stanno deteriorando. Al tempo stesso la relazione offre al Giudice Tutelare la possibilità di avere una conoscenza più intima della persona, meno istituzionale e più reale, nonché di predisporre un decreto di amministrazione di sostegno personalizzato che tenga conto delle sue potenzialità e delle sue effettive necessità. Il dialogo tra il servizio sociale e il giudice

dovrebbe essere continuo, dal momento che la vita e il progetto della persona si evolvono, le necessità mutano.

Il Codice Civile prevede che la figura dell'amministratore possa essere individuata nell'ente pubblico (ASL o ente locale). Tendenzialmente, la nomina all'ente pubblico viene attribuita nei casi in cui il beneficiario della misura è un paziente o un utente di quel servizio nominato e non ha né una rete familiare sufficientemente solida da consentire la nomina di un parente né ha un patrimonio tale da consentire il riconoscimento dell'equo indennizzo al professionista amministratore di sostegno.

L'Ufficio Welfare Pubblica Tutela di Città metropolitana ha inserito la figura dell'assistente sociale presso la sezione IX del Tribunale di Torino, con una scelta innovativa che risale a una decina di anni fa, oggi consolidata. La sede dell'Ufficio presso il Tribunale, così come poi è stato fatto anche presso il Tribunale di Ivrea, permette un raccordo fondamentale con la cittadinanza e rappresenta un elemento di vicinanza reale con tutte quelle figure che ricoprono il ruolo di amministratore di sostegno.

Inoltre, la presenza dell'assistente sociale rappresenta un punto di riferimento sicuro per i servizi sociali segnalanti attraverso la possibilità di visibilità procedurale e dunque di collegamento con il territorio e di risposta alle sue necessità, anche nelle situazioni che richiedono un'attenzione urgente. Permette inoltre, grazie alla sua capacità di rappresentare un elemento di unione tra il linguaggio giuridico e quello dei servizi sociali e sanitari, di garantire la miglior risposta alle necessità di tutela del rispetto della persona.

Dato che il compito dell'assistente sociale è quello di dar voce a chi fa fatica a far sentire la propria, si conclude con il pensiero di due giovani beneficiari di amministrazione di sostegno, Carla, di 27 anni, che ha detto:

*"Prima o poi vorrei arrivare un giorno a poter vivere senza l'amministratore...  
lo so che per me è più difficile... ma magari un giorno ci si riesce!"*

e Luigi, di 34 anni, che ha confidato all'assistente sociale:

*"Sono emozionato sapendo di riuscire a gestire meglio i soldi con la speranza  
di poter avere qualcosa in più nel mio futuro..."*

## 8. IL RUOLO DELLA PROCURA E LE RESPONSABILITÀ PENALI DELL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO

*Dall'intervento a cura del dott. Cesare Parodi, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino*

All'interno della Procura presso il Tribunale di Torino è stato creato il gruppo Fasce deboli. Non è un caso che tale ufficio si occupi anche delle interdizioni e delle amministrazioni di sostegno, dato che sovente sussistono problematiche multiple, la cui matrice è comune, il che rende necessario visionare la situazione in una prospettiva multilaterale, che tenga conto delle differenti criticità e prospettive. Per questo motivo particolarmente rilevante è la presenza di due assistenti sociali, che con la loro professionalità specifica danno un apporto importante alle attività dell'ufficio.

In merito ai commenti e inviti susseguiti oggi riguardanti l'auspicata eliminazione dello strumento dell'interdizione, alla Procura arrivano segnalazioni di casi che necessitano protezione

ma che presentano un tale livello di fragilità per i quali è impensabile attivare un'amministrazione di sostegno: che si possa elidere completamente la tutela è un pensiero ottimistico, dal mio punto di vista il rischio è che si tratti solo di un gioco di etichette, per lo meno in questi casi più gravi, magari individuando formule più gentili e rispettose dei diritti delle persone più fragili.

Attualmente le segnalazioni della Procura riguardano una interdizione ogni sei amministrazioni di sostegno, dunque anche i nostri dati confermano una preponderanza dell'amministrazione.

L'amministrazione di sostegno è certamente uno strumento elastico, che implica un approfondimento e una conoscenza della situazione specifica.

La procedura di nomina dell'amministratore di sostegno presuppone una condizione attuale d'incapacità, il che esclude la legittimazione a richiedere l'amministrazione di sostegno della persona che si trovi nella piena capacità psico-fisica, ma non esige che la stessa versi in uno stato d'incapacità d'intendere o di volere, essendo sufficiente che sia priva, in tutto o in parte, di autonomia per una qualsiasi "infermità" o "menomazione fisica", anche parziale o temporanea e non necessariamente mentale, che la ponga nell'impossibilità di provvedere ai propri interessi; in tale ipotesi, il giudice è tenuto, in ogni caso, a nominare un amministratore di sostegno, poiché la discrezionalità attribuitagli dall'art. 404 c.c. ha ad oggetto solo la scelta della misura più idonea (amministrazione di sostegno, inabilitazione, interdizione) e non anche la possibilità di non adottare alcuna misura, che comporterebbe la privazione, per il soggetto incapace, di ogni forma di protezione dei suoi interessi, ivi compresa quella meno invasiva.

Perché ci occupiamo noi delle fasce deboli di questi aspetti? La procura ha un compito di vigilanza, ricoprendo un ruolo che accompagna il procedimento in più fasi. Innanzitutto la Procura può essere soggetto proponente. A Torino vi è un accordo per il quale i servizi territoriali, quando incontrano situazioni di estrema vulnerabilità, possono fare una segnalazione al nostro ufficio: c'è un'opera di filtro importantissima, che fanno le nostre assistenti sociali, garantendo che eventuali ricorsi in Tribunale riguardino esclusivamente l'interesse della persona.

Inoltre, la procura ha il compito di vigilare affianco al giudice, integrando e collaborando con l'organo giudicante su tutta una serie di aspetti.

#### **LE RESPONSABILITÀ PENALI DELL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO**

Per quanto riguarda invece gli aspetti di carattere penalistico, l'amministratore di sostegno ha un ruolo ben definito. Non ha, ad esempio, potere di querela: nel caso in cui fosse interesse dell'amministrato procedere con una querela, l'amministratore deve fare istanza al giudice affinché nomini un curatore speciale. L'amministratore può, invece, nominare un difensore di fiducia, sempre previa autorizzazione del giudice tutelare.

La Cassazione ha stabilito che l'amministratore di sostegno è un pubblico ufficiale (Cass. pen. Sez. VI 12 novembre 2014 n. 50754) con conseguenti responsabilità specifiche e di rilevanza penale.

Partendo con l'analisi delle condotte per le quali, tendenzialmente, l'amministratore di sostegno *non* ha una responsabilità, troviamo il reato di abbandono di incapaci e quello di abuso dei mezzi di correzione (art. 404 e ss cod. civ.) in quanto, salvo situazioni specifiche, l'amministratore non vive con l'amministrato e dunque non è il garante della sua incolumità, in un rapporto lontano rispetto a quello tra insegnante e alunno, essendo assente la finalità educativa nel rapporto tra amministratore e amministrato.

All'amministratore può però venire contestato il reato di **falsità materiale** (art. 476 cod. pen.), in cui nell'esercizio delle sue funzioni formi, in tutto o in parte, un atto falso o alteri un atto vero, e **ideologica** (art. 479 cod. pen.) in cui l'amministratore, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesti falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza, o attesti come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, o ometta o alteri dichiarazioni da lui ricevute e comunque attesti falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità.

Riconducibile ad una condotta penalmente rilevante è anche il **rifiuto di prestare giuramento**, l'inottemperanza degli obblighi di **cura e assistenza** stabiliti dal giudice e, in generale tutti i casi in cui vi sia **inosservanza di un provvedimento del giudice tutelare** (art. 388 cod. pen.).

Ai sensi dell'art. 410 cod. civ., l'amministratore deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario: è dunque fondamentale che informi l'amministrato circa gli atti da compiere e, laddove vi sia un dissenso, informi anche il giudice tutelare, onde evitare di assumere condotte analoghe all'**abuso di ufficio**: il dovere di informazione si deve coniugare all'importanza attribuita alla volontà dell'amministrato.

Nel reato di **omissione di atti d'ufficio** rientra anche il rifiuto di redigere il rendiconto annuale, strumento necessario al giudice per consentirgli di esercitare il suo potere di controllo, nell'interesse del beneficiario. Attenzione, perché essendo l'amministratore di sostegno un pubblico ufficiale, qualora il rendiconto non sia depositato al fine di nascondere appropriazioni di somme o beni, l'omissione di atti d'ufficio concorre con il **peculato**: l'amministratore che, essendo abilitato ad operare sui conti correnti intestati alle persone sottoposte all'amministrazione, si appropria, attraverso apposite operazioni bancarie, delle somme di denaro giacenti sugli stessi.

Nel caso dell'amministrazione di sostegno, il peculato consiste in un reato plurioffensivo, in quanto delitto contro la pubblica amministrazione (per il ruolo che l'amministratore svolge come pubblico ufficiale e il suo dovere di fedeltà) e lesione degli interessi patrimoniali dell'amministrato.

Concludendo, gli strumenti per tutelare e vigilare sulle situazioni esistono, siamo in possesso degli strumenti adeguati a dare una risposta efficace nella maggior parte dei casi. Il principale problema che l'autorità giudiziaria si trova però ad affrontare – tribunale e procura – è il sottodimensionamento del personale: un procuratore bravo, un giudice bravo, se non hanno il tempo per andare a fondo, conoscere il caso e studiare la situazione, non potranno portare ad un prodotto qualitativo adeguato e che corrisponda appieno alle legittime aspettative degli interessati, dei cittadini e delle famiglie.

## 9. LA TAVOLA ROTONDA. AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO E TERRITORI: I PROTAGONISTI, LE STORIE, IL LAVORO DI RETE

### FILIPPO COPPOLA, RESPONSABILE UFFICIO TUTELA DEL CONSORZIO DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI DEL CHIERESE

L'obiettivo della tavola rotonda è dare voce alle esperienze del territorio, ai professionisti che quotidianamente lavorano e dialogano con gli amministratori e, soprattutto per le persone beneficiarie della misura di protezione. La tavola è stata organizzata alla luce del confronto tra i diversi servizi coinvolti, un confronto e un dialogo che da tempo caratterizza il lavoro sinergico

che noi servizi territoriali mettiamo in capo, anche grazie al coordinamento svolto dalla Città metropolitana.

È stato chiesto ai partecipanti di affrontare nel loro intervento due temi: il primo riguarda le criticità e i limiti che, con le loro lenti da professionisti, colgono in relazione allo strumento dell'amministrazione di sostegno; il secondo riguarda le buone prassi che sono state adottate o che sarebbe auspicabile attuare per migliorare il sistema di protezione.

## **GIULIANA COTTINO, ELENA ARRIGONI, ASSISTENTI SOCIALI, GRUPPO FASCE DEBOLI DELLA PROCURA DI TORINO**

L'Ufficio nasce nel 1991 e attualmente è composto da due assistenti sociali, con competenze su vari aspetti tra i quali quello civilistico legato alle amministrazioni di sostegno e alle tutele.

I dati raccolti dall'Ufficio in relazione agli strumenti di protezione per persone fragili, dal 2014 ad oggi, dimostrano alcuni elementi che rappresentano situazioni stabili, come la forte prevalenza di segnalazioni relative ad anziani, con una percentuale pressoché identica negli ultimi dieci anni. Pari come numero rispetto a quelle a favore di anziani, sono le segnalazioni riguardanti le persone disabili e con problemi di natura psichiatrica.

Un'inversione di tendenza si è invece registrata sulla tipologia di strumento: nel 2014 sono stati depositati 382 ricorsi per l'interdizione e 9 per interdizione finalizzata ad un intervento chirurgico (procedura, quest'ultima, che si incardinava in VII sez. civile, con la nomina di un tutore provvisorio a seguito di udienza); nel 2023 i ricorsi per interdizione depositati dal nostro ufficio sono stati 56, mentre quelli per l'amministrazione sono stati 505, più 12 per intervento chirurgico (attualmente la procedura è incardinata in IX sez. civile, per la nomina urgente di un amministratore che dia il consenso informato al trattamento sanitario e all'intervento chirurgico).

Dunque anche l'esperienza del nostro Ufficio presso la Procura conferma lo spazio sempre più importante che l'amministrazione si sta prendendo, limitando i casi di interdizione.

In merito all'attività di questo ufficio, si è registrato, tra il 2010 e oggi, una riduzione importante del numero di segnalazioni ricevute: da 1049 siamo passati a 721.

Le cause che abbiamo individuato sono tre. Innanzitutto, le modifiche delle competenze della Procura, in quanto nel 2013 l'ASL Torino 4 è divenuta di competenza del Tribunale di Ivrea. In secondo luogo, la prevalenza dell'apertura di misure di amministrazione di sostegno, che possono essere avviate su ricorso di familiari o del diretto interessato senza l'ausilio di un avvocato: ciò ha reso non più necessario il coinvolgimento della procura, eccezion fatta per situazioni di particolare vulnerabilità o di assenza dei familiari. Infine, il periodo di diminuzione delle segnalazioni in procura ha coinciso con la nascita degli sportelli sul territorio, quale l'Ufficio di Pubblica tutela di Città metropolitana e i vari Uffici di prossimità: se inizialmente era l'Ufficio Fasce deboli a dare risposte alle domande dei cittadini, ora, grazie anche ad un lavoro sinergico, chi ha bisogno di informazioni viene accolto da questi altri uffici. Per avere un'idea dei numeri, nel 2010 si sono rivolti alle Fasce deboli 270 cittadini per avere informazioni, oggi siamo invece a una cinquantina all'anno.

Il lavoro presso la Procura consente di individuare alcune aspettative per il futuro, alcuni elementi verso i quali sarà necessario rivolgere l'attenzione. Innanzitutto l'attuale complessità sociale e la presenza di nuove povertà, quali i senza fissa dimora e le persone straniere. Vi portiamo l'esempio di un caso recente: un lavoratore edile, straniero, ha avuto un grave incidente

sul lavoro e necessitava di un rappresentante che potesse per lui dare il consenso al trattamento sanitario, ma essendo completamente solo in Italia, è arrivata la segnalazione a noi in Procura.

Riteniamo e siamo assolutamente convinte che la collaborazione è veramente l'elemento essenziale per risolvere le situazioni complesse, e riteniamo che appunto l'autorità giudiziaria, il giudice tutelare, ma anche noi della procura, in qualche modo dobbiamo essere dei tasselli importanti e preziosi, ma un tassello di un progetto complessivo: l'amministrazione di sostegno senza un progetto complessivo che veda coinvolti i servizi, in realtà non funziona.

## **DIEGO LOPOMO, RESPONSABILE UFFICIO WELFARE PUBBLICA TUTELA E RAPPORTI CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA, CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO**

L'Ufficio di Pubblica Tutela ha accolto nel corso del 2023 3.800 persone. Nato nel 2007, dal 2012 abbiamo avviato una convenzione con il Tribunale di Torino<sup>9</sup> consentendoci di avere una sede presso la cancelleria, per arrivare vicino ai cittadini disorientati, che non sanno come scrivere un'istanza o un rendiconto, alleggerendo la cancelleria tutele del lavoro di consulenza. Inizialmente si è trattato di sperimentazioni, che hanno portato alla creazione di un metodo di lavoro oggi consolidato, che consente un contatto diretto con gli stessi magistrati della sezione.

L'obiettivo è sempre stato quello di valorizzare l'approccio alla persona che tendesse a responsabilizzarla, rendesse meno difficile comprendere il ruolo del giudice, che facesse capire al cittadino, al tutore, all'amministratore di sostegno che il ruolo del giudice tutelare è diverso da quello del giudice del tribunale che decide chi ha ragione e chi ha torto. Quando ci si occupa di questi temi il lavoro con i magistrati e con i servizi permette, come giustamente sottolineato dalle colleghe della procura e dal professor Cendon, di sottolineare l'idea di una comunità all'interno della quale vari nodi e centri collaborano in funzione di un unico obiettivo, valorizzare i diritti dei soggetti fragili.

Chiunque è seduto in questo auditorium sa perfettamente che l'amministratore di sostegno quando esercita consapevolmente il proprio ruolo riesce a trovare delle situazioni ottimali e ad utilizzare lo scudo per proteggere le persone.

Dati gli elevati numeri emersi anche durante la giornata di oggi, tuttavia, sarà presto necessario capire se sia possibile trovare anche soluzioni alternative alle misure di protezione, per evitare di andare incontro ad una burocratizzazione di uno strumento che nasce con enormi potenzialità e che ha dei riscontri potentissimi nella protezione dei soggetti fragili.

Abbiamo svolto delle analisi sui dati, riscontrando, ad esempio, che la maggioranza delle amministrazioni di sostegno è a favore di anziani, quindi probabilmente lavorando con le famiglie, prevenendo certe situazioni, lavorando con i servizi, in molti casi potrebbe non essere necessario aprire un'amministrazione di sostegno.

Un altro tema da considerare rispetto ad un'indagine svolta dall'allora Provincia di Torino una dozzina di anni fa, è che è aumentato enormemente il carico sui tutori istituzionali: dal 10% sui fascicoli aperti nel 2009, oggi sono poco meno del 20% delle misure aperte dai Tribunali di Torino e di Ivrea che individuano l'amministratore o il tutore nell'ente titolare dei servizi socio-assistenziali

---

9 Nel 2020 è stata poi sottoscritta una convenzione con il Tribunale di Ivrea.

o nell'ASL<sup>10</sup>. Questo ha delle conseguenze importanti e ha origine probabilmente nel tessuto familiare non equilibrato, poco consapevole o decisamente vulnerabile che caratterizza alcune realtà familiari. Il prossimo passo potrebbe dunque essere quello di rafforzare la relazione con le famiglie per renderle consapevoli, per far capire che fare l'amministratore di sostegno è sì, una responsabilità, ma ha dei risvolti sociali importanti e l'apporto che può dare un familiare in certi casi è sicuramente più efficace di quello che può dare un ente pubblico.

Città metropolitana continua a lavorare in stretta sinergia con i giudici tutelari, perché tanto più efficace è la capacità del nostro Ufficio di fare rete e collaborazione con il territorio, di avvicinare i linguaggi del magistrato e dei servizi, tanto più semplice è per il magistrato dare delle soluzioni reali, concrete, entrando veramente nella vita delle persone, nell'attuazione dei loro diritti.

Dall'altro lato, stiamo lavorando a stretto contatto con le famiglie, avviando in via sperimentale dei corsi con i neo tutori e i neo amministratori di sostegno, con l'obiettivo di avvicinarli alla realtà del tribunale, facendogli capire che non devono rinunciare a fare l'amministratore ad esempio perché fare un rendiconto li spaventa, spiegare cosa significa ricoprire il ruolo di amministratore, nella pratica della quotidianità, illustrare come si scrive un'istanza, che non è solo la compilazione di un modulo. Questi corsi stanno avendo un riscontro positivo, ad oggi abbiamo formato 145 persone, che vanno ad aggiungersi ai volontari formati tramite progetti *ad hoc* e alla formazione specifica organizzata per professionisti come i commercialisti e gli assistenti sociali.

Un altro tema è quello di far comprendere il reale concetto di una rappresentanza legale: a vari livelli ci si scontra con difficoltà poste da soggetti come alcune sedi bancarie, o alcuni uffici delle poste, di INPS e altri, che non conoscendo bene il ruolo dell'amministratore di sostegno istituzionale e privato e i poteri descritti nel decreto di nomina, rendono difficile all'amministratore compiere determinate procedure. Il rischio è che queste difficoltà che si possono riscontrare sul quotidiano minino la bontà e l'utilità di un provvedimento di protezione.

Arrivo alla fine quindi tornando alla metafora del "vestito su misura": allo stato attuale (numero elevato di casi, uffici sottodimensionati) il giudice probabilmente non ha il tempo di realizzare il vestito su misura. Allora diamo all'amministratore gli strumenti perché sia lui a *prendere le misure e a darle al giudice*, affinché confezioni il miglior abito per la persona. Questo può essere un aspetto che guarda al futuro.

Una cosa in cui credo fortemente, anche perché abbiamo dei riscontri sia degli avvocati che dei giudici, è l'equazione Ufficio di Pubblica Tutela per ogni ufficio di giudice tutelare in Italia: anche per i professionisti del diritto può essere utile avere un'interfaccia all'interno dell'Ufficio del giudice tutelare che non sia la cancelleria, che per l'enorme carico di lavoro non ha fisicamente il tempo per certi approfondimenti che sono più nelle corde di un ente locale che giornalmente lavora con la fragilità e i servizi che di essa si occupano. Per cui la presenza di operatori qualificati, come può essere l'assistente sociale, che riescano a fare raccordo, a favorire una comunicazione, costituisce un enorme vantaggio, che otterrebbe anche il risultato positivo di mettere in rete nella maniera più efficace anche altri progetti.

---

10 Nello specifico, al 31.12.2023 le nomine affidate all'ente pubblico da parte del Tribunale di Torino e del Tribunale di Ivrea corrispondono rispettivamente al 15% e al 21% delle nomine per i fascicoli aperti durante l'anno 2023.

In questi termini occorre che la Città metropolitana, erede della Provincia sempre più consolidi quel ruolo di coordinamento e di sviluppo sociale che funga da stimolo e da sintesi rispetto alla protezione giuridica della persona: in questi termini mi viene da pensare tra gli altri agli Uffici di prossimità nati da qualche anno, che rischiano di essere delle oasi nel deserto se non vengono coordinati correttamente da chi giornalmente lavora con il giudice tutelare.

### **NORMA CALVONE, RESPONSABILE UFFICIO DI PROSSIMITÀ DI MONCALIERI**

L'Ufficio di prossimità di Moncalieri è nato a seguito della revisione geografica giudiziaria effettuata sul finire del 2013, che ha eliminato la sede distaccata del Tribunale di Torino che aveva sede a Moncalieri. La nostra è un'esperienza felice, che ci ha visti nascere come primo sportello di prossimità sul territorio nazionale. Dunque, la lacuna che si era venuta a creare da stimolo a cercare di trovare una soluzione per non lasciare da soli i cittadini che si trovavano in un momento di particolare fragilità, perché non dimentichiamo che l'apertura e il percorso per andare ad ottenere una misura di protezione giuridica mette la persona in una condizione di enorme vulnerabilità, perché si vanno a trattare temi con i quali non si è avvezzi.

Dal 2016, lo sportello è divenuto telematico: si è trattato di un cambiamento rivoluzionario, che ha facilitato l'interlocuzione tra il servizio sociale e il Tribunale di Torino, nonché con il Ministero di Giustizia.

È nato un ufficio che ha potuto offrire al cittadino sia le competenze proprie di un servizio sociale, essendo formato da assistenti sociali che hanno apportato le loro competenze giuridiche ma anche, e non è da sottovalutare, la loro capacità di accoglienza e ascolto, sia il supporto nella redazione di comunicazioni e richieste al giudice e il loro deposito telematico.

Possiamo affermare che questa esperienza positiva ha poi fatto da traino nella nascita di una moltitudine di altri Uffici di prossimità sul territorio regionale.

Il nostro Ufficio di prossimità ha visto un aumento del 106% delle richieste da parte dei cittadini: un numero significativo.

Per questi motivi, guardando ad un futuro in cui sia sempre maggiore la protezione delle persone vulnerabili e dei cittadini che necessitano di interfacciarsi con misure di protezione, per richiederle per i familiari o per beneficiarne loro stessi, ci tengo ad evidenziare due elementi. Il primo è che a livello strutturale i servizi territoriali, nonché le sezioni dei Tribunali che si occupano di volontaria giurisdizione e tutele, devono essere dotati dell'organico necessario per poter dare risposte efficaci. Il secondo è che è auspicabile che nascano ulteriori uffici di pubblica tutela, o di prossimità, che supportino sempre più i cittadini e i servizi locali, facilitando la comunicazione con l'autorità giudiziaria e consolidando sempre più le buone prassi già avviate.

### **BARBARA TROSA, RESPONSABILE UFFICIO TUTELE DEL COMUNE DI TORINO**

L'esperienza dell'Ufficio Tutele del Comune di Torino conferma quanto fino ad ora detto, ovvero un sempre più residuale ricorso alle interdizioni a favore di un sempre più ampio numero di aperture di amministrazioni di sostegno.

Delle tutele in capo al Comune, una parte sono relative a minori che hanno una gestione patrimoniale (si vanno ad escludere ad esempio i minori stranieri non accompagnati<sup>11</sup>), e una significativa percentuale riguarda tutele a favore di detenuti presso il carcere di Torino.

Come anticipato dal dott. Lopomo, noi come ente pubblico abbiamo visto un aumento delle nomine: si tratta di un impatto notevole su un lavoro che richiede una gestione attenta ed efficace.

Esaminando i casi per i quali è stato nominato questo Ente, si rileva che circa un terzo proviene dalla Procura e, sul totale, circa la metà proviene da segnalazioni di ospedali e comuni. Questo indica l'importanza della collaborazione tra enti pubblici per garantire una protezione efficace.

Importante è una riflessione sulle situazioni per le quali è necessaria una segnalazione per un'amministrazione di sostegno, per migliorare la qualità delle segnalazioni e assicurarci che vengano poste all'attenzione della Procura e dei giudici solo le situazioni per le quali una misura di protezione giuridica è davvero la miglior soluzione possibile. Alcuni servizi territoriali negli anni hanno sperimentato delle équipe dove l'assistente sociale portava all'attenzione situazioni di particolare fragilità per le quali proponeva una segnalazione, e solo dopo un confronto, si decideva se procedere in tal senso o meno.

Un altro problema che rileviamo come amministratore istituzionale, riguarda l'accesso a determinati servizi o diritti, per i quali è ormai imprescindibile possedere un'identità digitale: sussistono purtroppo delle limitazioni burocratiche che impediscono la creazione di uno Spid, ad esempio, per una persona che ha come amministratore o tutore l'ente pubblico, e questo provoca la grave conseguenza di non poter accedere a benefici quali i bonus sociali, per i quali oggi si può far domanda solo telematicamente.

Dunque, la chiave per garantire il rispetto dei diritti delle persone vulnerabili è lavorare sempre più in sinergia con tutti i soggetti coinvolti, anche incoraggiando le famiglie ad assumersi le proprie responsabilità, per limitare le nomine dell'ente pubblico solo a quei casi per i quali è veramente necessario. Questo è essenziale per garantire una protezione efficace e poter rispettare i diritti delle persone.

**SIMONETTA PAGANO, DIRIGENTE ASL CITTÀ DI TORINO,**

**SABRINA CHIAPELLO, RESPONSABILE UFFICIO TUTELE DELL'ASL CITTÀ DI TORINO**

L'Ufficio tutele dell'ASL Città di Torino si occupa di pazienti del Dipartimento di Salute Mentale o del SerD, Servizio Dipendenze, dunque pazienti con casi particolarmente problematici, di un'età compresa tra i 18 e i 65 anni.

Sui circa 1100 pazienti sottoposti a una misura di protezione gestiti nell'area metropolitana, l'ASL Città di Torino ne ha in carico 527, l'ASL TO3 212, l'ASL TO4 185 e l'ASL TO5 183. La maggior parte beneficia di un'amministrazione di sostegno.

Dunque, sollecito una riflessione: le finalità dell'azienda sanitaria non sono perfettamente coincidenti con quella della tutela dei soggetti, pertanto è corretto che essa si debba far carico della gestione della vita di questi pazienti? Il nostro Ufficio, per far fronte a questa attività, si è dovuto inventare nuove professionalità, anche creando una convenzione con un patronato.

---

11 L'organizzazione del Servizio Sociale del Comune di Torino prevede che le tutele dei minori stranieri non accompagnati vengano tendenzialmente gestite da un ufficio ad hoc, Ufficio Minori Stranieri.

Cosa significa gestire la misura di protezione per pazienti psichiatrici e affetti da dipendenze? Quando funziona veramente? L'esperienza ci ha insegnato che funziona certamente quando c'è un'adeguata rete di servizi specialistici in funzione, dove c'è una sinergia e un'energia con il Dipartimento di Salute Mentale e i servizi. Questa collaborazione ci ha permesso di sviluppare numerosi progetti residenziali (per circa la metà dei pazienti) e realizzare progetti domiciliari per coloro che vivono nella loro abitazione. La misura di protezione ha permesso di contenere e sostenere la vita quotidiana di molti di questi, grazie ad un'implementazione del supporto domiciliare.

Questo approccio però non funziona nei casi in cui il paziente non è collaborativo, non condivide né segue il piano terapeutico e di cura e si crea una situazione difficile da gestire. Abbiamo notato anche che in alcuni casi l'intervento pesante dei servizi può aggravare la situazione anziché migliorarla: specie quando il paziente non è collaborativo, questo influisce negativamente anche sul coinvolgimento della famiglia, andando a sollecitare situazioni in cui l'intervento pesante dei servizi peggiora ulteriormente la situazione e rischia di compromettere il progetto di sostegno.

Inoltre, l'ambiente digitale ha un impatto significativo, poiché il paziente è fortemente influenzato da ciò che riceve dal web o dai social media. Questo spinge il paziente a fare richieste che non sempre possono essere soddisfatte e aumenta fenomeni come l'isolamento e l'alienazione, specialmente nei pazienti stranieri. In più, i pazienti ora si spostano facilmente all'interno del cosiddetto spazio Schengen, il che complica ulteriormente il monitoraggio e la gestione della loro situazione. La gestione economica e patrimoniale diventa quindi più complessa, specialmente con l'uso diffuso di carte prepagate e strumenti finanziari che possono essere utilizzati senza alcun controllo. E ancora, la diffusione di società finanziarie che offrono prestiti facili espone il paziente a illusioni di spesa che possono creare problemi economici a lungo termine. È importante regolamentare meglio l'assistenza legale e familiare per garantire una gestione più efficace della misura di protezione. Infine, è necessario pianificare attentamente il futuro, coinvolgendo le istituzioni e gli ordini professionali per garantire una gestione più efficace della misura di protezione. La qualità dell'assistenza è fondamentale e deve essere garantita attraverso processi di monitoraggio continuo.

In conclusione, nonostante le sfide incontrate, continueremo certamente a lavorare per migliorare la qualità della vita dei nostri pazienti.

### **NICOLETTA BELLIN, DIRETTRICE C.I.S.S. 38 CUORGNÈ**

Nella preparazione di questo intervento, ci siamo confrontati con gli altri consorzi che operano nel territorio dell'Asl 4, ovvero nel territorio di competenza del Tribunale di Ivrea. I Consorzi stanno cercando o si stanno organizzando per avere operatori dedicati al tema della tutela. Gli uffici dedicati a questo compito sono sempre più importanti, c'è una crescente richiesta di responsabilità nei confronti degli amministrati e della gestione delle misure.

Nel nostro Consorzio c'è un assistente sociale che si occupa di circa cento amministrazioni di sostegno, affiancato da tre operatori amministrativi che fanno parte del nostro team. Tuttavia, come è stato già detto, non è sufficiente. Mancano le professionalità necessarie, non siamo commercialisti, né avvocati, né medici.

A mio parere, è sempre più necessario un confronto con i tribunali ordinari, compresi i giudici tutelari. La protezione amministrativa non deve essere considerata un argomento

secondario. Noi, attori del territorio, dovremmo essere maggiormente considerati, ascoltati. Le nomine ad amministratore di sostegno ci vengono affidate perché c'è qualcuno che crede in quello che facciamo, e questo ci dà una sorta di riconoscimento. Il lavoro però, soprattutto quello amministrativo, è davvero molto intenso, le richieste sono continue e variegate, e ciò rende fondamentale la formazione continua. Abbiamo avuto la fortuna di partecipare alla formazione presso l'Ufficio di prossimità dell'Unione Montana Valli Orco e Soana, dove l'assistente sociale del C.I.S.S. 38 presta servizio una volta alla settimana. Questo ci ha permesso di essere ancora più vicini alle persone e alle famiglie, svolgendo il nostro lavoro di servizio sociale sul campo.

Vorrei semplicemente esprimere, evitando la ridondanza, che talvolta la nomina di un amministratore di sostegno da parte del tribunale è vista quasi come la soluzione miracolosa a tutti i problemi del servizio sociale. Si pensa che noi, come ente locale, possiamo risolvere tutto. Ma no, ci troviamo spesso in situazioni critiche. Anche noi abbiamo paura di sbagliare, ma va bene, come si suol dire, solo chi non lavora non sbaglia.

Vorrei sottolineare alcune questioni apparentemente banali che riguardano noi, come consorzi e credo anche l'ASL. Abbiamo problemi con le banche e le poste che non ricevono o accettano le PEC e non vogliono gestire i provvedimenti dei tribunali. Queste difficoltà creano disagi a catena, obbligandoci ad esempio ad ore di coda allo sportello della posta o per parlare con il dipendente della banca per fargli capire il significato di quel provvedimento del giudice. Tali sono i motivi alla base delle nostre richieste al Tribunale di non essere nominati, in alcune situazioni, come amministratori di sostegno.

Inoltre, il servizio sociale ha determinati doveri: dobbiamo prendere in carico la persona fragile e non far mancare il nostro supporto, specie nelle situazioni più vulnerabili. Capisco che, in questi casi, l'Ufficio tutelare deve avere un supporto maggiore sia dai tribunali che dai servizi sociali.

Gli uffici che si occupano di gestire le tutele e le amministrazioni di sostegno purtroppo sono spesso considerati come la "Cenerentola" degli uffici, sebbene gestiamo un territorio con 77 mila persone, con circa 110 casi di tutela, senza contare i minori, dunque dei numeri significativi.

Nel 2021 abbiamo aperto con successo un Ufficio di prossimità, che ci permette di essere ancora più vicini ai cittadini. Collaboriamo bene con l'Ufficio di Pubblica Tutela che la Città metropolitana ha aperto presso il Tribunale di Ivrea. Tuttavia, sento che manca ancora qualcosa, ovvero un dialogo più aperto con i magistrati, affinché possiamo confrontarci sulle nostre pratiche. È vero che chi assume ruoli di tutore e amministratore di sostegno dovrebbe saperli svolgere adeguatamente, ma nei pubblici uffici non possiamo essere onniscienti. Gli avvocati non conoscono il lavoro degli assistenti sociali, così come gli assistenti sociali non sono esperti di contabilità.

Dunque, l'auspicio e l'invito per il futuro è ad una sempre maggiore apertura al dialogo.

### **MARZIA LYDIA SPAGNOLO, RESPONSABILE SERVIZIO SPAZIO ALTROVE, SERD ASL TO3**

Vorrei fornire uno spaccato, un punto di vista che riguarda una minoranza dei potenziali beneficiari del servizio di sostegno, ma che è in grande crescita: quella dei giocatori d'azzardo patologici.

Il gioco d'azzardo è un fenomeno in aumento, caratterizzato da conseguenze economiche e patrimoniali particolarmente drammatiche. Nei nostri servizi di trattamento, abbiamo visto una crescente necessità di utilizzare l'amministrazione di sostegno, in quanto misura che ha certamente

una funzione di protezione del patrimonio del giocatore e della sua famiglia, ma che ha anche una funzione terapeutica, che può svolgere una funzione educativa ed evolutiva. È un istituto che, nelle sue peculiarità, presenta aspetti importanti nel trattamento dei nostri pazienti, i quali spesso hanno problemi di gestione del denaro e del patrimonio, ma sono funzionali in molte altre aree della loro vita, come quella lavorativa, personale e familiare. L'istituto, quindi, non rappresenta solo una misura di controllo gestionale, ma deve essere flessibile e orientato alla costruzione di progetti individualizzati che mirano a rendere la persona il più possibile autonoma nel minor tempo possibile. Uno degli aspetti peculiari della misura è la sua adattabilità al singolo caso, il che rappresenta sia una sfida che un'opportunità.

Tuttavia, ci sono delle criticità, come la durata della misura. Il leggere su un decreto "tempo indeterminato" può essere arduo da accettare per i beneficiari. Dal punto di vista psicologico, il concetto di tempo indeterminato può essere difficile da digerire per molti, specie considerando che la persona dipendente da gioco d'azzardo è quasi sempre un adulto con una sua autonomia, un lavoro, inserito in un contesto sociale e familiare preciso, perciò è importante considerare con attenzione la possibilità di definire una "data di scadenza" della misura.

È necessario anche pensare a percorsi formativi per gli amministratori di sostegno, al fine di garantire una certa omogeneità nelle competenze e nelle pratiche professionali.

Inoltre, ritengo importante individuare categorie di potenziali beneficiari in modo da adattare la misura alle esigenze specifiche di ciascuno. In questo modo si potrebbe favorire una maggiore coerenza nei decreti e una migliore comprensione da parte dei beneficiari.

Infine, sottolineo l'importanza della condivisione delle buone pratiche e della collaborazione tra professionisti per garantire un servizio efficace e di qualità<sup>12</sup>.

## **EMILIO CHIDO, CONSULENTE MEDICO LEGALE DEL TRIBUNALE DI TORINO**

Desidero incentrare il mio intervento sulle problematiche e le difficoltà.

Allo stato attuale, eliminare del tutto l'interdizione significherebbe eliminare determinati controlli necessari, preliminari rispetto al dialogo e alla personalizzazione del progetto di sostegno, certamente importanti. Si dovrebbe prefigurare un'alternativa all'interdizione, meno antipatica, che ricada comunque sulla decisione del giudice, il quale potrebbe nominare un consulente: laddove oggi accade, il processo procede andando oltre l'eventuale totale disinteresse del paziente (ovvero le situazioni che maggiormente richiedono assistenza).

Cosa facciamo per affrontare le fragilità del territorio, gli autori di reato, i pazienti psichiatrici, gli ammalati autori di reato? È una bella idea relegarli in strutture di contenimento? È necessario utilizzare ogni strumento con sapienza, bontà, umanità e preparazione.

Le famiglie devono essere coinvolte nei progetti di cura, ma devono essere ben accolte. Non vedo come possiamo affidarci solo alla gestione intra-familiare, ma fortunatamente ci sono consulenti esterni. Questi consulenti devono essere preparati, ma questa è una considerazione scontata, e devono agire nel migliore interesse del sistema e del soggetto coinvolto. La persona

---

12 Per approfondire la tematica del Disturbo da gioco d'azzardo e il suo legame con l'amministrazione di sostegno, si rimanda agli atti del convegno "Amministrazione di sostegno e gioco d'azzardo patologico: come "sgarbugliare l'ingarbugliato", consultabili al link <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/politiche-sociali/sportello-sovraindebitamento/corsi-di-formazione-sovraindebitamento>.

deve essere trattata con il massimo rispetto e il consenso deve essere dato in modo consapevole e in condizioni di piena capacità decisionale. Questo è il cuore della legge. Se non si comprende questo principio, se il soggetto è incapace di intendere e volere, il medico deve intervenire. È necessario un approccio olistico e consono, senza grosse differenze tra gli interventi, basato su competenza, umanità e preparazione. Non possiamo permetterci di perdere tempo in definizioni eccessivamente complesse che non aiutano, dobbiamo concentrarci su soluzioni pratiche e auguro a tutti di trovare la strada giusta in questa direzione.

## CONCLUSIONI

*A cura della dott.ssa Monica Tarchi, Dirigente Direzione Istruzione e Sviluppo Sociale, Città metropolitana di Torino*

Per concludere, è necessaria una riflessione sul futuro.

La questione degli adulti non autosufficienti, degli anziani non più in grado di intendere e di volere e, in generale, delle persone che necessitano di un sostegno attraverso una misura di protezione, rappresenta un problema quanto meno numericamente ampio che, allo stato attuale, non potrà che aumentare: nella nostra società, mentre l'aspettativa di vita si allunga, così non fa la qualità della vita. Dunque è facile prevedere che aumenteranno gli anziani vulnerabili e fragili e la Città metropolitana dovrà trovare soluzioni pratiche.

Nel fondamentale lavoro di prevenzione, una direzione da intraprendere è quella di diffondere conoscenze e informazioni ai cittadini riguardo a strumenti quali la procura e il testamento biologico. Si tratta di preziosi dispositivi che possono aiutare le persone ad affrontare le situazioni meno complesse, ma che sono poco conosciuti.

Un altro elemento su cui è necessario investire è la formazione e la sensibilizzazione del personale: è importante avere un servizio che risponda alle esigenze delle persone in qualsiasi momento di difficoltà ed emergenza.

## NOTE FINALI

*Sul sito di Città metropolitana è possibile consultare le raccolte dati quantitative inerenti alle procedure di amministrazione di sostegno e le tutele aperte dal Tribunale di Torino e dal Tribunale di Ivrea, le alle nomine attribuite all'ente pubblico e alle ASL e le attività dell'Ufficio Welfare – Pubblica tutela:*

<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/politiche-sociali/tutela-amministrazione-sostegno/schede-approfondimento>.