

TUTELA E AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: PROPOSTE OPERATIVE DI MIGLIORAMENTO

Giuseppe D'Angelo – Segretario dell'Associazione Tutori Volontari Odv

L'esito di un giudizio competente sugli istituti della Tutela e dell'Amministrazione di sostegno è, alla prova dei fatti, in chiaroscuro. L'esperienza del volontariato dei diritti, le testimonianze e i confronti con i familiari di amministratori di sostegno e tutori segnalano una costante: la non completa soddisfazione per la gestione degli istituti di tutela sotto il profilo delle tutele fondamentali (ed in particolare quelle relative al diritto alle cure di lungo periodo) per le persone non autosufficienti. In questo senso, gli elementi negativi che nelle prossime righe andremo a dettagliare sono di diversa natura. E di diverso tenore sono anche le soluzioni operative possibili per il miglioramento degli istituti di tutela, per renderli strumenti di protezione reale e non di limitazione: alcune richiederebbero adeguamenti normativi, altre una migliore applicazione delle normative esistenti, distinzione non secondaria, perché aiuta a identificare responsabilità precise e possibili percorsi operativi.

59

In esordio, ricordiamo che la normativa attualmente vigente prevede un sistema di controlli sull'operato del Giudice tutelare.

Nel caso di Amministratore di sostegno tutti i provvedimenti emessi dal Giudice tutelare sono reclamabili davanti alla Corte di Appello. E contro il decreto della Corte d'Appello può essere proposto ricorso per Cassazione. Il reclamo deve essere proposto nel termine perentorio di dieci giorni dalla comunicazione o notificazione del decreto. Le impugnazioni però non avranno efficacia sospensiva con riguardo all'esecutività del decreto;

Per i procedimenti in materia di interdizione e inabilitazione si può proporre invece reclamo al Tribunale ordinario. Contro i decreti pronunciati dal Tribunale si può proporre reclamo con ricorso alla Corte d'Appello.

Ecco, dunque, l'elenco di alcuni aspetti negativi/critici e le proposte di intervento sulla base di quanto rilevato dall'Associazione Tutori Volontari.

Aumentate le istanze, non il personale.

È confermato dai dati – anche quelli pubblicati nei testi precedenti – che è in atto un progressivo aumento del numero di istanze di Amministrazione di sostegno nel corso degli anni, a cui però non ha fatto seguito un adeguato incremento del numero dei Giudici tutelari (non di rado ciascuno di loro si trova a gestire migliaia di procedimenti), con la conseguente difficoltà nel seguire adeguatamente tutori e amministratori di sostegno nello svolgimento dei loro compiti.

Un organico insufficiente, pur in presenza di norme valide, ostacola di fatto una gestione adeguata e vigilante delle tutele e delle amministrazioni di sostegno, compresa la verifica della presentazione dei rendiconti annuali, unitamente alla loro attenta e tempestiva lettura. Inoltre, si riscontra un certo turnover tra i Giudici tutelari, spesso figure con poca esperienza specifica e con più incarichi; una situazione di criticità considerando la delicatezza del ruolo e i diritti fondamentali coinvolti. Pertanto, le organizzazioni di tutela dovrebbero fare pressione sulle istituzioni competenti, chiedendo una maggiore concentrazione di risorse per la gestione delle tutele e delle amministrazioni di sostegno, poiché l'aumento del numero di casi, l'estensione delle competenze dei Giudici tutelari e la riduzione del loro numero compromettono la loro efficace azione (1).

60

Tutela o amministrazione di sostegno? È sempre più frequente l'utilizzo dell'amministrazione di sostegno in sostituzione della tutela, anche nei confronti di soggetti totalmente incapaci. Tuttavia, secondo la legge 6/2004, lo strumento dell'Amministrazione di sostegno dovrebbe essere scelto solo se il beneficiario conserva una seppur minima capacità di agire, che va valorizzata e rispettata. Quando tale capacità non è presente, lo strumento previsto dal legislatore è l'interdizione con la relativa tutela.

La scelta dell'amministrazione di sostegno, motivata spesso dalla maggiore snellezza e rapidità della procedura, non è giustificabile perché, per contro, è meno "tutelante" degli interessi della persona beneficiaria.

Non è peraltro sufficiente considerare l'interdizione come un istituto superato, rigido o totalizzante, poiché esistono situazioni in cui soggetti totalmente incapaci, come i malati di Alzheimer o persone con gravi disabilità intellettive, necessitano di una tutela completa e globale.

Teniamo anche conto dei lunghi e dettagliati provvedimenti di nomina ad Amministratore di Sostegno (anche di diverse pagine), per cercare di inglobare tutti gli aspetti coperti dalla tutela, effetti che si otterrebbero automaticamente con l'interdizione.

Il beneficiario, soggetto attivo della tutela. Può accadere che le decisioni del Giudice tutelare siano prese senza un'adeguata valutazione o basandosi esclusivamente sulla documentazione prodotta dalla parte ricorrente, senza un'effettiva verifica della situazione del beneficiario e delle sue legittime richieste e volontà. Questo problema si manifesta con particolare evidenza quando l'istanza è avanzata da enti istituzionali.

È importante ricordare che l'articolo 407 del codice civile stabilisce che il Giudice tutelare deve ascoltare personalmente la persona interessata dal procedimento di amministrazione di sostegno, recandosi, se necessario, presso il luogo in cui essa si trova. Inoltre, il Giudice deve tenere conto dei bisogni e delle richieste della persona, compatibilmente con i suoi interessi e con l'esigenza di protezione. Analogamente, l'amministratore di sostegno ha il dovere di ascoltare il beneficiario e rispettarne le volontà, considerando sia il progetto di vita della persona che le sue scelte quotidiane. Questo principio è fondamentale per garantire che il ruolo di tutela e sostegno non si trasformi in una imposizione, ma rimanga orientato a favorire il benessere e la dignità della persona interessata.

Prioritaria la scelta dei familiari. A volte si riscontra che, senza adeguate giustificazioni, non venga presa in considerazione da parte del Giudice tutelare la nomina dei familiari più stretti, che hanno a cuore il benessere della persona amministrata, nonostante che fino ad un attimo prima gli stessi congiunti si siano occupati con dedizione del loro familiare. Tralasciando l'eventuale situazione di conflittualità tra familiari (2), possiamo verificare questa prassi soprattutto quando il familiare aziona i diritti della persona malata o con disabilità, richiedendo in via formale alle istituzioni preposte le prestazioni necessarie come previste per legge (3).

Al fine di rimediare a tale situazione incresciosa, appare utile provvedere per tempo alla "designazione anticipata" di un Amministratore di sostegno (4). L'interessato può designare parenti, coniuge, partner, conviventi o altre persone

idonee: la designazione è vincolante per il Giudice tutelare, salvo gravi motivi contrari (5). (Cfr. la sezione Allegati).

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

Solo in caso di assenza o inidoneità di tali soggetti potrà verificare la possibilità di assegnare la tutela/amministrazione di sostegno a soggetto esterno (volontario o professionista). Soggetto che, a nostro avviso, non dovrebbe avere in gestione più di un paio di tutele o amministrazioni di sostegno al fine di poterle seguire adeguatamente e senza che prevalgano interessi di tipo economico.

62

A questo proposito, quello dei professionisti esterni – avvocati in particolare – è un ambito assai “gettonato”. Una amministrazione di sostegno su quattro, difatti, è affidata a professionisti del settore, secondo uno studio realizzato da AIASS, l'Associazione italiana amministratori di sostegno solidale. C'è da un lato un'offerta di avvocati elevata e, dall'altro, un aumentato carico di lavoro dei Giudici tutelari, che spinge il Giudice ad affidarsi a professionisti a cui delega un'ampia discrezionalità di gestione.

Abbiamo conoscenza di Avvocati che hanno in gestione 20 e più amministrazioni di sostegno (a volte anche 50) e di ciascuna percepiscono un “equo indennizzo”, che viene prelevato direttamente dal patrimonio della persona beneficiaria (6). Ricordiamo in proposito che in base all'art. 379 del Codice Civile “L'ufficio tutelare è gratuito”. Dopodiché lo stesso articolo ricorda che “Il Giudice tutelare tuttavia, considerando l'entità del patrimonio e le difficoltà dell'amministrazione, può assegnare al tutore un'equa indennità”. Sottolineiamo dunque la presenza di entrambe le condizioni: presenza di patrimoni e difficoltà dell'amministrazione.

Per andare oltre alla nomina di amministratori/tutori professionisti (avvocati,

commercialisti, ecc.) ch  la nostra esperienza ha rilevato gestire spesso le pratiche in maniera superficiale (per usare un eufemismo) e pi  orientate all'amministrazione dei beni che alle necessit  di cura della persona, occorrerebbe promuovere la nomina di tutori e amministratori di sostegno volontari, adeguatamente formati e orientati soprattutto nell'esercizio della funzione di difesa dei diritti della persona, limitando a uno o due il numero di beneficiari per singolo volontario. Occorrerebbe promuovere in particolare una norma simile a quella che   stata approvata a favore dei minori stranieri non accompagnati (legge 47/2017), con l'istituzione di un Albo per tutori volontari di persone adulte e anziane non autosufficienti, della relativa formazione per i volontari aspiranti tutori/Ads, del loro sostegno e riconoscimento, nonch  di una ampia e diffusa pubblicit  in merito. Ricordiamo che l'Associazione tutori volontari organizza periodicamente – con proprie (e limitate) risorse economiche – corsi di formazione per tutori e Amministratori di sostegno volontari, ed ha previsto uno specifico Albo (approfondimenti sul sito www.tutori.it).

63

Priorit  alla cura della persona. Nella gestione delle tutele e delle amministrazioni di sostegno si riscontra, in genere, una prevalenza dell'attenzione sugli aspetti burocratici e sulla gestione del patrimonio piuttosto che sulla cura e sui bisogni della persona. Tuttavia, l'articolo 357 del Codice Civile stabilisce chiaramente che *“il tutore ha la cura della persona, la rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni”*, ponendo la cura della persona come priorit .

Di conseguenza,   fondamentale che i Giudici tutelari esercitino una vigilanza molto attenta sull'operato di tutori e amministratori di sostegno, concentrandosi soprattutto sulla cura della persona, sulla tutela dei suoi diritti e sulle decisioni che la riguardano.

Un esempio di tale attenzione include il monitoraggio delle prestazioni sanitarie, la verifica delle condizioni del luogo di cura e assistenza, ecc.. Il controllo della gestione economica, reso relativamente semplice dalla disponibilit  di estratti conto, dovrebbe essere subordinato all'obiettivo primario della *“cura”* della persona. Appare altres  di fondamentale importanza l'intervento attivo del Giudice tutelare in caso di negazione dei diritti fondamentali della persona tutelata/amministrata, soprattutto da parte delle istituzioni preposte a garantirli.

Informazioni e supporto. Sono state segnalate diverse situazioni di carenza nelle informazioni iniziali e nel supporto successivo offerto a tutori e amministratori di sostegno durante l'esercizio del loro delicato incarico. In alcuni casi, si riscontra che gli amministratori di sostegno non siano nemmeno consapevoli dell'obbligo di rendiconto e della sua periodicità, oltre che di altri adempimenti essenziali, come la redazione dell'inventario.

Inoltre, la compilazione del rendiconto viene spesso percepita come un compito oneroso e rischioso, soprattutto dai familiari che si occupano già della cura quotidiana di una persona con disabilità o anziana non autosufficiente. Tuttavia, è fondamentale ricordare che il rendiconto è un obbligo previsto dal Codice Civile e che solo eventuali modifiche normative potrebbero contemplare opzioni diverse.

È peraltro importante, a nostro avviso, considerare il rendiconto annuale non solo come un documento economico, ma anche come un "resoconto" che includa una relazione dettagliata sulla cura della persona tutelata o amministrata.

64 La cura della persona deve rimanere centrale, e la gestione patrimoniale dovrebbe essere vista solo come uno strumento per garantirla. Pertanto, il tutore dovrebbe dare particolare enfasi, nel resoconto, agli aspetti legati alla cura e al benessere della persona, oltre che alle questioni economiche.

Per quanto riguarda la parte economica del rendiconto, essa dovrebbe essere minimale nel caso in cui la gestione sia affidata a un genitore/tutore convivente con la persona assistita, mentre dovrebbe essere più accurata e approfondita nel caso di un tutore esterno di una persona con disabilità inserita, ad esempio, in una comunità.

In relazione all'attività di supporto e informazione, sarebbe opportuno potenziare gli Uffici di Pubblica Tutela presenti a livello provinciale. Questi uffici, infatti, hanno il compito di offrire supporto, informazione e formazione ai familiari e ai volontari che assumono l'incarico di amministratore di sostegno.

Purtroppo, siamo consapevoli che non tutte le Province del Piemonte hanno ancora sviluppato, come necessario, l'attività di tali Uffici. Un loro adeguamento e potenziamento permetterebbe di fornire un'assistenza più capillare e qualificata (cfr. la relazione del dott. Lopomo dell'Ufficio della Città metropolitana di Torino), risolvendo molte delle problematiche legate alla carenza

di informazioni e al corretto svolgimento delle responsabilità che spettano a chi assume tali incarichi.

Lunghi tempi di nomina. L'articolo 405 del Codice Civile, come definito dalla legge 6/2004, prevede che il Giudice tutelare nomini l'amministratore di sostegno entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta, mediante un decreto motivato e immediatamente esecutivo. Tuttavia, nella pratica, questi tempi non sempre vengono rispettati e, anzi, vengono in genere ampiamente superati, generando difficoltà nell'assicurare un'assistenza adeguata alla persona beneficiaria.

È importante ricordare che, in caso di urgenza, specificata nella relativa istanza (il cui modulo può solitamente essere scaricato dal sito web del tribunale competente), il Giudice dovrebbe intervenire in tempi molto più rapidi, anche nell'arco di pochi giorni.

Conflitto di interessi. In assenza di persone disponibili e capaci ad esercitare le funzioni di tutore, permane ancora, purtroppo, il conflitto di interessi nel caso della prevista nomina a tutore affidata ad ente pubblico che ha in carico la persona beneficiaria in termini di cura e assistenza. È vero che l'art. 408 - 3° comma - ha previsto che non possono ricoprire le funzioni di amministratore di sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario, ma è una norma aggirabile delegando l'amministrazione ad altro ufficio pubblico.

Per ovviare a tale questione sarebbe preferibile assegnare la funzione di Amministratore di sostegno/tutore a persone fisiche, quali volontari adeguatamente preparati. Oppure intervenire a livello normativo e assegnare ad enti collocati in ambito sovracomunale - ad es. agli Uffici provinciali di pubblica tutela - le gestioni delle amministrazioni di sostegno/tutele che oggi sono in capo a Comuni/Consorzi (previo trasferimento agli enti locali di tutte le eventuali funzioni assistenziali residue).

Novità di un certo interesse (cfr. *"Il Sole24Ore"* del 16 novembre 2023) appare l'ipotesi normativa per riconoscere e valorizzare il ruolo degli ETS (Enti del terzo

settore) che già si occupano di persone non autosufficienti. Si propone di andare oltre la nomina del Presidente (già possibile), nominando invece ad Amministratore di sostegno/tutore direttamente l'ETS che abbia determinati requisiti (es. personalità giuridica). In questo caso però è importante che gli ETS non gestiscano servizi socio-sanitari o assistenziali, al fine di prevenire potenziali conflitti di interesse con i beneficiari e che mantengano una totale indipendenza anche nei confronti delle istituzioni pubbliche, in particolare Asl e Comuni, per agire senza remore nella tutela degli interessi della persona non autosufficiente.

Abolizione dell'inabilitazione e modifiche all'interdizione. Un cenno, infine, alla questione dell'abolizione dell'interdizione e dell'inabilitazione. Riteniamo possibile promuovere da subito l'abrogazione dell'inabilitazione in quanto le funzioni previste per tale strumento di protezione possono essere ben ricomprese nell'istituto dell'Amministrazione di sostegno. Tuttavia, nel caso di soppressione dell'interdizione occorrerebbe “rafforzare” le procedure per la nomina di Amministratore di sostegno per tutelare meglio chi è totalmente incapace.

66

Ciò si potrebbe ottenere prevedendo: a) **ulteriori garanzie** (accertamenti, mezzi istruttori,...) utili ai fini della decisione di nomina dell'amministrazione di sostegno, al fine di evitare eventuali abusi. Ricordiamo difatti che la procedura per ottenere la tutela legale offre un livello di garanzie più elevato per la persona interessata, rispetto all'Amministrazione di sostegno. Prima di procedere con la nomina del tutore da parte del Giudice tutelare, è necessario che un altro Giudice emetta una sentenza di interdizione. Questo passaggio fornisce un ulteriore livello di protezione per gli interessi della persona coinvolta;

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

c) il **contrasto efficace al conflitto di interessi** con l'introduzione del divieto di assegnazione della “tutela” ad enti, e al relativo personale, aventi anche funzioni

assistenziali (Comuni, Consorzi, Istituti di ricovero, ecc.), oggi purtroppo situazione ancora esistente (7).

Siamo peraltro consapevoli che l'art. 12 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità (legge 3 marzo 2009, n. 18) stabilisce il diritto delle persone con disabilità al riconoscimento della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri. Ciò comporterebbe un cambio di paradigma, spostando l'attenzione dal modello di "sostituzione" decisionale al "supporto" decisionale, nel rispetto dei diritti, della volontà e delle preferenze della persona, senza sostituirsi ad essa.

Ci domandiamo però se si è pensato anche a chi è totalmente incapace di decidere e di esprimersi a causa della gravità della propria condizione (es. persona con disabilità intellettiva/autismo, morbo di Alzheimer, ecc.). Coloro che propongono di abolire ogni forma di "sostituzione" alla persona, e pertanto di abolire l'interdizione, affermano che occorrerà orientarsi verso "sistemi di sostegno al processo decisionale". Si tratterebbe di un pool di figure, che, per le persone di cui trattasi – totalmente incapaci di autodeterminarsi – ci appare soluzione di difficile attuazione rispetto alla figura semplice e diretta del tutore singolo (genitore, figlio, fratello, ecc.), responsabile e capace di agire con diligenza e affetto, sempre comunque nel miglior interesse del beneficiario, nel rispetto dei suoi diritti e delle preferenze che riesce ad esprimere, con la possibilità di consultare altre figure professionali ma solo quando necessario, evitando così le complicazioni di un processo decisionale "a più teste" e potenzialmente conflittuale. Premesso che nei casi di totale incapacità anche l'introduzione di un pool di rappresentanti nel processo decisionale (es. oltre al familiare, un assistente sociale, uno psicologo, un medico, il Giudice tutelare, e quanti altri di interesse a seconda delle circostanze) non potrebbe che di fatto, sostituirsi, anche solo in parte, a chi non è totalmente in grado di determinarsi, ciò porterebbe a una gestione più complessa e meno efficiente rispetto alla figura del tutore singolo.

Pur avendo probabilmente l'intento di rendere il processo più "inclusivo", introdurrebbe evidenti conflitti, perché i vari membri potrebbero avere interessi divergenti. Per esempio, il familiare potrebbe pretendere dalle istituzioni preposte adeguate prestazioni per il proprio caro, mentre il rappresentante dell'Asl o del

Comune avrebbe interesse a contenere le spese.

Alla luce di queste considerazioni, riteniamo pertanto necessario continuare a garantire la presenza di un singolo tutore (o di un Amministratore di sostegno con poteri analoghi) che agisca sempre nell'interesse del beneficiario, rispettandone gli orientamenti. È altresì indispensabile potenziare l'attività di controllo da parte del Giudice tutelare e dei suoi uffici, poiché, con l'introduzione dell'amministrazione di sostegno e l'aumento esponenziale dei provvedimenti, questa supervisione è inevitabilmente diminuita, lasciando i beneficiari dei provvedimenti di tutela e amministrazione di sostegno privi di un'adeguata supervisione.

NOTE

1 Si veda ad esempio la lettera inviata dall'Associazione tutori volontari e la risposta del Presidente del Tribunale di Torino: <http://www.tutori.it/index.php/it/associazione/lettere-dell-associazione-tutori-volontari/142-lettera-al-presidente-del-tribunale.html>

2 *“Occorrerà chiedersi (a) se l'individuare la figura dell'Amministratore di sostegno in un soggetto terzo rappresenti una scelta davvero conforme, per quel contesto, all'interesse di chi è fragile; o (b) se al contrario l'elezione di un familiare, pur in presenza di contrasti domestici, non risponderebbe meglio alle necessità dell'interessato (in armonia col criterio stabilito dal 1° comma dell'art. 408 cc)”. (Cfr. “Questioni attuali in tema di amministrazione di sostegno” di Paolo Cendon con la collaborazione di Rita Rossi in “Questione Giustizia” 3/2018).*

3 Cfr. *“Chi tutelano i Giudici tutelari? Nomine di amministratori di sostegno e tutori esterni alla famiglia come «punizione» per la rivendicazione dei diritti del malato”, “Prospettive assistenziali”, n. 214, aprile-giugno 2021*

4 Da non confondere con le Disposizioni anticipate di trattamento, DAT (cfr. la sezione Allegati del presente volume) e la prevista nomina di un “fiduciario” che interviene solo in relazione alle scelte mediche in caso in cui l'interessato non sia in grado di esprimerle (figura, quella del fiduciario, che può coincidere con l'Amministratore di sostegno).

5 Si veda ad esempio il caso Angelini dove il Tribunale di Velletri ha nominato Thea Paola Angelini amministratrice di sostegno del padre Francesco, fondatore della casa farmaceutica Angelini. La decisione

rispettosa della volontà espressa da Francesco nel 2016, sottolinea l'importanza della designazione anticipata di un amministratore di sostegno: nonostante indagini passate su Thea Paola, la volontà del padre è stata onorata, evidenziando l'importanza di agire in anticipo per tutelare i diritti delle persone non autosufficienti e prevenire interferenze esterne (cfr. www.tutori.it).

6 *“È inoltre plausibile che tali cifre [equo indennizzo, ndr] possano costituire una cospicua parte delle entrate del professionista il che potrebbe (forse) essere “eticamente tollerabile” se, a fronte di tali entrate, si riscontrasse un efficace lavoro dello stesso a tutela del beneficiario. Di fatto, però, ci si trova di fronte all'esercizio di una professione retribuita; ciò in netto contrasto con il dettame legislativo” (cfr. “Protezione giuridica e amministrazione di sostegno. La necessità di una riflessione” di Elena Cesaroni, in “Appunti sulle politiche sociali”, n. 3/2022).*

7 Per eventuali approfondimenti ricordiamo alcuni articoli pubblicati sulla rivista “Prospettive assistenziali”, oggi “Prospettive. I nostri diritti sanitari e sociali” (I testi sono scaricabili sul sito www.fondazionepromozionesociale.it). G. D'Angelo, *L'amministratore provvisorio di sostegno* (n. 184, 2013); *Istituiti in Piemonte gli uffici provinciali di pubblica tutela: un primo timido passo a sostegno dei soggetti deboli* (n. 162, 2008); *Iniziative per l'abrogazione dell'interdizione e dell'inabilitazione e la modifica dell'amministrazione di sostegno* (n. 158, 2007); *Associazione Tutori Volontari – Sulla proposta di abolizione dell'interdizione e dell'inabilitazione* (n. 155, 2006); G. D'Angelo, *L'esperienza dell'Associazione tutori volontari di Torino* (n. 142, 2003).