

GIUSTIZIA CIVILE

L'Amministrazione di sostegno tra la società dell'iperindividualismo e le nuove frontiere del welfare

FRANCO DE STEFANO – MIRCO GHIRLANDA

1. Inquadramento dell'istituto

L'introduzione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno anche nell'ordinamento italiano, per di più con caratteristiche del tutto peculiari e tali da porlo all'avanguardia nel contesto occidentale, può considerarsi una risposta in controtendenza alla sistematica e capillare contaminazione dell'ordinamento giuridico da parte delle regole del capitalismo sfrenato, proprie dell'epoca successiva al crollo del Muro e di quello dei regimi totalitari di ispirazione comunista.

La società dell'alba del terzo millennio nei Paesi occidentali esige infatti dall'individuo sempre più la massima efficienza fisica e mentale per metterlo in condizione di reggere alle sfide che impone ai suoi partecipanti per il successo o anche solo per la sopravvivenza: l'esaltazione dell'individualismo e la mitizzazione delle possibilità di personale affermazione segnano un generale regresso dell'impostazione, largamente prevalente nei due secoli precedenti, di uno Stato come supporto attivo per l'attività del singolo, non solamente in funzione regolatrice di limiti, ma pure di provvidenza, propulsione e sostegno, largamente integratrice delle iniziative dell'individuo. Paradossalmente, anche nel contesto di uno Stato sociale fino a poco tempo addietro aveva resistito il tradizionale approccio al trattamento delle persone deboli o minorate, viste per millenni principalmente come un pericolo per la ricchezza del gruppo sociale o familiare cui facevano capo ed un ostacolo per la circo-

lazione economica dei beni: all'adozione di misure di protezione volte non tanto al trattamento del patrimonio della persona debole, quanto a quello di chi entrava in contatto con lei o aveva la ventura di dovervi avere a che fare per vincoli familiari, era giustapposta una vaga serie di misure rivolte alla persona, che si risolvevano in interventi affidati per lo più ad iniziative caritatevoli e paternalistiche di stampo volontaristico ed eventuale. Vuoi che tanto rappresenti una sorta di effetto ritardato delle considerazioni sociali e giuridiche elaborate nel secolo precedente, a guisa di manifestazione di una loro inconsapevole ultra attività, vuoi che corrisponda ad una consapevole reazione avverso tale dilagante iperindividualismo a livello economico e sociale, la nuova legislazione sull'amministrazione di sostegno dà finalmente ingresso ad una moderna considerazione del valore della persona in quanto tale, come portatrice anche di bisogni e di aspirazioni di realizzazione di ogni multiforme aspetto della sua personalità, sebbene afflitta da condizioni che ne minorano le capacità di interazione con la società.

E si pone in linea con coraggiose prese di posizione a livello internazionale, prima fra tutte la Convenzione dell'Aja del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti, entrata in vigore il 1° gennaio 2009, a seguito della terza ratifica (Regno Unito, Germania e Francia, nonché Svizzera) da parte di uno degli Stati contraenti (oltre questi ultimi, altri sette — tutti europei — ed anche l'Italia, che l'ha sottoscritta il 31 ottobre 2008): anche se il settore è per tradizione gelosamente riportato dai singoli Stati all'ambito della sovranità nazionale, come è reso manifesto dalla tutto sommato scarsa diffusione dello strumento in questione.

2. Le caratteristiche dell'istituto

Dopo la significativa eliminazione del riferimento agli "infermi di mente" e quindi di un approccio intrinsecamente negativo, il nuovo istituto non soppianta quelli tradizionali dell'interdizione e dell'inabilitazione, che lascia sostanzialmente inalterati, se non altro quanto a presupposti formali ed a peculiarità procedurali, ma ad essi si affianca con la potenzialità intrinseca, se non con l'ambizione dichiarata, di costituire la regola nel trattamento delle persone deboli e di relegare quelli, quasi un relitto della precedente impostazione, in una posizio-

ne francamente residuale. Un tale ribaltamento di prospettiva ha il suo presupposto nella considerazione dei soggetti deboli non più quali necessari destinatari di invasive procedure di garanzia, ma — al contrario — beneficiari di una vasta, flessibile e multiforme attività di supporto e sostegno, anche — se non soprattutto — in ordine agli aspetti personalissimi della vita quotidiana e dello sviluppo della persona. Il nuovo istituto mira ad offrire un adeguato supporto protettivo a tutte quelle situazioni connesse ad alterazioni dello stato di salute che comportano, anche al di fuori del tradizionale ambito di operatività dei previgenti articoli 414 e 415 c.c. e quindi dell'infermità mentale anche lieve, una concreta incapacità di provvedere ai propri interessi, sia personali che patrimoniali; ed è ispirato al criterio della minore invasività possibile della sfera di autonomia dell'individuo, al quale deve essere così offerto tutto l'apporto strettamente necessario per fare fronte alla sua personale situazione, ma nulla di più. Se si vuole, è questa una significativa applicazione del principio di solidarietà tra i consociati, solennemente sancito dall'art. 2 della Costituzione, norma giustamente definita rivoluzionaria al momento della sua emanazione e sempre più richiamata, ai giorni nostri, a fondamento non tanto di iniziative legislative — rispetto alle quali la legge sull'amministrazione di sostegno rappresenta anzi una delle sempre meno frequenti effettive estrinsecazioni — quanto sempre più dell'elaborazione degli interpreti, prima fra questi della giurisprudenza.

Se la regola è la piena capacità di agire e la garanzia del suo mantenimento al livello più alto possibile in relazione alle condizioni di salute dell'interessato, l'intervento dello Stato, attraverso l'affiancamento a quest'ultimo di un altro soggetto con funzioni appunto di integrazione e sostegno concreti delle sue occasionali deficienze, va ad un tempo circoscritto in modo da non alterare le presumibili determinazioni della persona debole ed al contempo reso assolutamente elastico, in modo da aderire nel miglior modo possibile alle esigenze di quest'ultima ed a seconda delle caratteristiche del caso concreto.

3. Le prime applicazioni

Il principio ispiratore, orientato dal criterio estrinseco della minore invasività possibile della misura in rapporto alle esigenze della persona beneficiaria, è pur sempre quello di tenere nel massimo conto possibile

dei bisogni e delle richieste di quest'ultima. Tanto dovrebbe bastare a fugare i dubbi di ingerenza o di intrusione delle determinazioni dello Stato nella sfera di autonomia del singolo: ogni decisione ed anzi ogni singola misura presa nel provvedimento del giudice e nell'attività materiale e giuridica dell'amministratore di sostegno deve essere sempre finalizzata a dare concretezza a quella che sarebbe — o sarebbe stata — la volontà del beneficiario in rapporto al singolo atto od affare.

La stessa Corte costituzionale, riconoscendo la conformità della riforma alla Carta fondamentale (sentenza n. 440 del 9 dicembre 2005), ribadisce che è affidato al singolo giudice adito il compito di individuare l'istituto, tra l'amministrazione di sostegno nelle sue varie e potenzialmente indefinite potenzialità applicative, l'interdizione e l'inabilitazione, più confacente alle concrete esigenze dell'incapace. Sullo stesso solco interpretativo si pone la Corte di cassazione, sia pure nei ristretti ambiti in cui è consentito il suo sindacato nella materia.

Si tratta quindi non già di una sovrapposizione, ma di un affiancamento, previa — se del caso — una attenta attività di interpretazione dell'effettiva volontà del beneficiario, ricostruita sulla base di ogni elemento utile a disposizione (in linea con la coraggiosa asserzione della famosa sentenza della Corte di cassazione del 16 ottobre 2007, n. 21478, sulla necessità di dare il massimo valore alla volontà, effettiva o ricostruita, del diretto interessato in ordine al trattamento da riservargli). È allora un'attività complementare ed integrativa, mai un'invasione; e, certo, potranno residuare dubbi sulla concreta individuazione della volontà del beneficiario, come del resto in ogni aspetto delle quotidiane vicende umane, aggravata peraltro dalla seria possibilità di perturbazione dell'interpretazione indotta dalle condizioni di salute di colui che dovrebbe esprimere o avere espresso in passato le sue determinazioni: ma addurre l'inconveniente non è risolvere l'argomento e pertanto occorrerà approfondire ogni sforzo per ricostruire quella volontà e per mantenere la risposta dell'ordinamento nei limiti di questa. Mai quindi una forzatura, ma sempre e comunque un ausilio.

L'elasticità dei presupposti si riflette in una singolare reversibilità — a temperamento del principio della domanda e del divieto dei suoi mutamenti — dei procedimenti in materia di interdizione, inabilitazione ed amministrazione di sostegno, di modo che nel corso di uno dei primi due si possa transitare all'altro o viceversa a seconda che tanto appaia indispensabile per la migliore tutela del beneficiario, si estrinseca in arti-

colati provvedimenti anche provvisori, che si fanno carico delle minimali esigenze di quest'ultimo: dalla sua assistenza a mezzo delle strutture pubbliche a ciò deputate, mediante l'approvazione di un progetto o programma di sostegno e per quanto possibile domiciliare o comunque presso il luogo dove il beneficiario ha la sua dimora, al fine evidente di limitare il più possibile il suo sradicamento dell'ambiente di vita pregressa; all'incarico all'amministratore di rappresentare il beneficiario in tutti o solo alcuni degli atti di ordinaria amministrazione, individuando quelli — come la riscossione di piccole somme o l'acquisto dei generi di prima necessità o comunque attinenti alle esigenze di vita quotidiana, di cui in genere si incoraggia l'effettuazione di persona — per i quali la rappresentanza è esclusa ed è anzi garantita l'autonoma attività del beneficiario.

Talvolta si valorizza — ponendola positivamente nel provvedimento di nomina come parametro dell'attività dell'amministratore — la finalizzazione degli atti, la cui rappresentanza è affidata all'amministratore di sostegno, non tanto e non solo alla conservazione ed alla migliore utilizzazione dei beni da parte del beneficiario, quanto soprattutto all'estrinsecazione della personalità di questi nella più ampia possibile autonomia di scelta e determinazione, limitandola solo in vista dell'esigenza della di lui protezione e quindi, verosimilmente, dal rischio di una dilapidazione o di impieghi scriteriatamente contrari ai basilari interessi di vita.

È costante la preoccupazione di un adeguato coinvolgimento delle strutture pubbliche competenti e perfino in ordine alla corretta loro individuazione, al fine di offrire immediatamente al beneficiario la migliore assistenza possibile e di scongiurare il rischio di deleteri conflitti di competenza interni alla pubblica amministrazione.

Si giunge a preferire l'amministrazione di sostegno pure in presenza di casi morbosi assai seri, con la perdita anche totale delle capacità motorie o perfino di quelle intellettive o psichiche, in questa ultima evenienza purché la volontà del beneficiario possa essere ricostruita sulla base di elementi certi o affidabili, naturalmente acquisiti quando l'incapacità non si era manifestata.

4. Considerazioni sulle prime applicazioni

Il panorama delle decisioni note e pubblicate è ampio, ma significativo di una tendenza evidente.

Si ha infatti la sensazione che le decisioni coraggiose, ampie, meditate ed approfondite, frutto dei primi sette anni di applicazione della legge da parte di interpreti sensibili ed accorti, rappresentino non tanto la punta di diamante di una condivisa volontà applicativa in linea con lo spirito della riforma, quanto ancora piuttosto l'espressione di una sorta di avanguardia, pregevole e rispettabile, ma troppo spinta in avanti rispetto alla massa degli altri interpreti, presso i quali pare al contrario prevalere il tradizionale approccio burocratico agli affari giudiziari, tipico di quelli contenziosi, denotando un ritardo, probabilmente indotto dalla pervasività del precedente bimillenario indirizzo interpretativo, nel rapportarsi con le esigenze sottese alla riforma del 2004.

Non assurgono agli onori della cronaca, se non per essere stigmatizzate in modo anche piuttosto aperto, le diverse decisioni: non tanto quelle seriali dal contenuto negativo o desolatamente burocratico, quanto piuttosto quelle di aperto dissenso rispetto allo spirito della riforma, come quelle che ad esempio seccamente affermano la persistente migliore rispondenza dell'arcaico istituto dell'interdizione alle esigenze dell'interdicendo in caso di particolare estensione o complessità del patrimonio di lui.

Benché naturalmente siano poche le pronunce edite che incarnano tale ultimo orientamento, la considerazione di partenza si fonda essenzialmente sul fatto che quelle invece in linea, talvolta anche molto coraggiosa e fino al limite della singolarità, con lo spirito della novella fanno capo in sostanza a pochi — se non pochissimi — uffici giudiziari, quando non proprio a singole sezioni o a singoli magistrati, a dimostrazione del carattere oggettivamente e soggettivamente ancora molto limitato dell'applicazione delle nuove norme. Il contenuto e lo spessore delle decisioni pubblicate sono del resto indicativi di una grande e profonda partecipazione dei singoli estensori alle peculiarità del caso di specie, denotando uno studio della fattispecie di raro approfondimento in ogni sua implicazione, tale da richiedere di certo un notevole impegno di risorse al singolo magistrato: e spesso traspare la consapevolezza dell'estensore in ordine all'estrema delicatezza delle implicazioni, soprattutto di quelle non strettamente giuridiche, con l'intenzione di farsi carico della sostanza del singolo problema e con il ripudio di soluzioni formalistiche. A questo approccio andrebbe dedicata maggiore attenzione, tutte le volte che al giudice sia chiesto di farsi carico non già della tradizionale attività di risoluzione delle controversie — o di *ius*

dicere, vale a dire di affermare, con la solennità tipica dell'attitudine al giudicato — ma di quella di concreto intervento in settori della società e della vita dell'individuo meno permeabili alle tradizionali impostazioni del diritto e degli schemi tipici della pretesa da fare valere contro o nei confronti di altro individuo.

5. Considerazioni conclusive

Una particolare specializzazione dell'operatore, cui tali compiti vengono affidati e in cui tali aspettative vengono riposte, sarebbe quindi la prima condizione, dovendo ad essa — e non al fausto ma eventuale sporadico spontaneismo del singolo — dedicarsi particolare attenzione sia in sede di individuazione dei giudici da destinare al settore nei singoli uffici, sia in sede di loro formazione permanente:

- a) da un lato, quindi, con la previsione nella circolare sulle tabelle di composizione degli uffici e nelle stesse delibere di approvazione di queste ultime, di particolari criteri per l'assegnazione in concreto di magistrati con particolare competenza nella materia (desumibile dalla frequenza di corsi *ad hoc*, dalla pubblicazione di provvedimenti giurisdizionali od altro, anche in campo scientifico, in materia, e così via), assistita da una adeguata considerazione dei carichi di lavoro da quelli esigibili e se del caso temperata da una più limitata turnazione temporale (minore, cioè, di quella ordinariamente prevista per le altre funzioni), per l'evidente stress emotivo che la trattazione di simili casi normalmente comporta;
- b) dall'altro lato, con l'organizzazione, vuoi a livello centrale (ad opera del Consiglio Superiore della Magistratura, con il suo meritorio Ufficio per gli incontri di studio, ovvero della Scuola della Magistratura, nelle sue articolazioni e quando esse avranno iniziato ad operare effettivamente), vuoi a livello decentrato (attraverso l'opera entusiasta e spesso misconosciuta dei magistrati referenti formatori distrettuali), di corsi anche permanenti di approfondimento tematico e di aggiornamento, con il coinvolgimento di professionalità diverse, quali ad es. psicologi o medici legali, e delle strutture abitualmente deputate alla cura delle persone bisognose, quand'anche non soltanto pubbliche, soprattutto

laddove — come in larga parte del territorio nazionale — queste non siano in grado di funzionare ed alle loro carenze suppliscano, auspicabilmente ma non necessariamente senza fini di lucro, private associazioni.

Sono del resto già attive — e fervono di spunti ed attività diversificata, dall'approfondimento *ad hoc* delle tematiche alla diffusione di utilissimi precedenti ed alla circolazione delle prassi applicative ed interpretative degli uffici giudiziari nelle diverse realtà nazionali — mailing list tematiche dei giudici che si occupano delle tematiche della persona e della famiglia, a dimostrazione di una sensibilità degli operatori del settore che dimostra piena consapevolezza dell'entità anche metagiuridica dei valori di volta in volta coinvolti.

In fondo, se al giorno d'oggi la società si rivolge alla magistratura demandando ad essa la cura di sempre maggiori settori diversi dalla mera definizione di controversie su situazioni giuridiche intersoggettive, evidentemente per le garanzie se non altro di imparzialità e preparazione che ancora — e nonostante tutto — riesce ad offrire, si tratta di una sfida che merita di essere raccolta, quale ulteriore contributo al raggiungimento di quell'eguaglianza sostanziale finalizzata all'effettiva partecipazione alla vita democratica del Paese, posto come compito di ciascun organo della Repubblica dal capoverso dell'articolo 3 della Costituzione. Ma è un compito arduo: e occorre la coscienza della necessità di un impegno aggiuntivo e costante.

FRANCO DE STEFANO

Consigliere della Corte di cassazione

* * *

A sette anni di distanza dall'introduzione, nel nostro ordinamento, dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, si cominciano a fare i primi bilanci sulla efficacia di tale strumento, atteso ed agognato per anni e che tante attese intendeva soddisfare. Valorizzazione delle capacità delle persone deboli, sostegno alle fragilità, aiuto nella realizzazione delle aspirazioni di chi, da solo, persona fragile, anziana, disabile fisico o psichico, alcolista, tossicodipendente, non ce la può fare. Il tutto inserito

in una rete di relazioni familiari, sociali ed istituzionali volta a garantire che la persona umana, con difficoltà, non sia abbandonata a se stessa, e, ancora di più, che la famiglia che deve occuparsi di aiutare il familiare in tale situazione non sia lasciata sola.

Queste, ed altre impossibili da elencare tutte in questa sede, ma accomunate dall'intento di salvaguardare la persona umana anche nella sua condizione di difetto di autonomia, erano, e sono, le aspirazioni e le finalità della legge n. 6 del 9 gennaio 2004.

Entusiasmava, soprattutto, l'idea di uno strumento, snello dal punto di vista procedurale, rivolto non soltanto a salvaguardare il patrimonio della persona debole, ma, anche, e forse soprattutto, a consentire la piena realizzazione della persona umana debole e fragile. Tale fine, infatti, non connotava le già esistenti figure dell'interdizione e dell'inabilitazione, strumenti di garanzia del patrimonio, più che di tutela della persona, che non lasciavano, soprattutto l'interdizione, spazio alcuno all'autodeterminazione di chi conservava una capacità di agire, seppure limitata.

Sotto altro profilo, la nuova normativa faceva intravedere, tra le pieghe della legge, la possibilità del fattivo coinvolgimento di una serie di soggetti istituzionali chiamati ad intervenire in sinergia con le famiglie e le associazioni del terzo settore. Convinceva e convince ancora ad oggi l'idea che la situazione di difficoltà, in cui una persona si possa trovare, temporaneamente o permanentemente, possa trovare un interessamento concreto e un monitoraggio da parte delle istituzioni territoriali, tramite i servizi sociali, chiamati non solo a segnalare e sorvegliare i casi in cui necessita un aiuto concreto per evitare l'emarginazione e le sue gravissime conseguenze sulla persona e sulla famiglia di riferimento, ma anche a seguirne le vicende, predisponendo un progetto personalizzato sull'individuo.

La sinergia dei diversi attori coinvolti dovrebbe consentire al magistrato, chiamato ad assumere provvedimenti limitativi della capacità di agire della persona, ai Servizi territoriali stessi, alle strutture che se ne debbono eventualmente occupare, e a tutti coloro che, comunque, a vario titolo, hanno cura della persona in difficoltà, di farlo con cognizione di causa specifica, sulla base di informazioni e disposizioni che caratterizzano il singolo caso e che consentono, così, di predisporre e porre in atto un intervento mirato, relativo ai soli aspetti dove vi è la necessità del sostegno da parte di terzi, ma salvaguardando la residua capacità del singolo, in modo che questi possa essere libero di continuare a gestirsi nello spazio di autonomia.

Proprio la predisposizione del progetto personalizzato sull'individuo è l'elemento di assoluta novità che ha ribaltato la prospettiva di applicazione delle norme: al primo posto vi è la persona umana intorno alla quale ruota tutto il sistema. Uno Stato sociale, quindi, che si pone al servizio del proprio cittadino, aiutandolo dove serve e non limitandolo dove non serve, consentendogli, così, di poter esercitare la propria autonomia e far valere la propria volontà sin dove essa possa trovare spazio.

Il sistema così delineato muove dall'intento di evitare interventi inutilmente invasivi nella vita della persona fragile, debole, in difficoltà, realizzando intorno ad essa una "rete" che ammortizza la caduta, talvolta rovinosa, della persona nella malattia e nella conseguente difficoltà a gestire gli aspetti della propria esistenza. Questo strumento giuridico ha, altresì, l'aspettativa di rispondere, in modo concreto, alle esigenze delle famiglie, nel cui ambito vi sono componenti portatori di disabilità fisiche e/o mentali, per quanto concerne l'aspetto del "dopo di noi", aspetto connesso alle preoccupazioni per il futuro dei propri congiunti allorché i familiari non saranno più in grado di occuparsene (per anzianità o malattia).

Tale ambito di applicazione dell'amministrazione di sostegno è stato, forse, uno dei principali motori che hanno spinto quest'istituto a trovare una sempre maggior applicazione. Si è intravista, infatti, la possibilità, per ogni singola famiglia e, in particolare, per il familiare che si occupa del proprio congiunto (figlio, genitore, parente, ecc.), di poter realizzare, insieme agli Enti e alle Autorità preposte, un progetto personalizzato non solo valevole per il presente, ma proiettato nel futuro, che consenta di "tracciare la rotta", soprattutto in relazione alla quotidianità, anche per il momento in cui la famiglia non sarà più in grado di accudire il proprio membro in situazione di debolezza. Chi verrà dopo la famiglia, infatti, potrà usufruire dell'organizzazione e della predisposizione di una serie di strumenti di gestione della quotidianità già individuati e collaudati, rispondenti alle migliori aspettative di vita possibili in un dato momento storico, per essere ciò che di meglio il familiare ha potuto reperire ed individuare.

Sotto altro profilo, risulta rassicurante per la famiglia il fatto di sapere che l'operato di chi verrà dopo sarà soggetto ad un vaglio esterno da parte del Giudice tutelare e che, laddove ritenuto non conforme al rispetto e alla valorizzazione delle migliori esigenze di vita della persona in difficoltà, l'intervento del giudice tutelare garantirà l'adozione di misure

idonee, finanche la sostituzione dell'amministratore nominato con altra persona maggiormente attenta a tali aspetti.

La predisposizione di un progetto personalizzato, infatti, consente al giudice tutelare, chiamato a verificare annualmente (in genere il periodo tipico per il deposito del rendiconto) che la situazione della persona in difficoltà corrisponda sempre alle sue migliori aspettative di vita, di intervenire attivamente laddove tali aspettative non vengano rispettate per incapacità, inerzia, disinteresse, cattiva gestione dell'amministratore di sostegno nominato.

L'esistenza di tale strumento di controllo ha dato alle famiglie la speranza di non essere sole e, soprattutto, che il loro familiare non sarà lasciato solo quando le stesse non potranno più occuparsene.

A tutto ciò, si unisce, da un lato, la snellezza del procedimento rispetto a quello previsto dal legislatore per l'interdizione, dall'altro, la possibilità di interloquire direttamente con il giudice tutelare, con forme semplici e, talvolta, immediate; così come estremamente utile è risultata la possibilità di risolvere problemi pragmatici, di natura quotidiana, in tempi molto più contenuti rispetto al passato ed alle altre procedure. Neppure va trascurato il vantaggio connesso con l'abbattimento dei costi di procedura.

Se da un lato l'amministrazione di sostegno ha fornito alle famiglie uno strumento di aiuto concreto, dall'altro esso si è dimostrato di ausilio anche per le strutture di accoglienza dei malati, a partire dai nosocomi, per passare alle case di riposo, alle RSA e a tutte le altre strutture preposte all'accoglienza e alla residenzialità diurna e notturna delle persone malate, disabili, fragili.

L'amministrazione di sostegno ha consentito, in molti casi, di risolvere il problema di individuare il soggetto con cui relazionarsi e condividere le decisioni afferenti il singolo ospite, da quelle concernenti la quotidianità a quelle, ben più complesse e difficili, delle scelte terapeutiche.

Le strutture, infatti, a volte (e non così raramente) si trovavano costrette ad affrontare schiere di parenti, divisi tra loro in fazioni o addirittura gli uni contro gli altri, così che, ad esempio, se una decisione andava bene ad alcuni, non soddisfaceva gli altri; parenti talvolta litigiosi anche ai piedi del letto del povero congiunto, impegnati, con aggressività e protervia, in discussioni tipiche di coloro che si stavano preparando a regolare faccende successorie e spartizioni di patrimoni, più che preoccupati della cura del proprio congiunto bisognoso, al contrario, di dolcezza e comprensione.

In tale clima, le strutture erano chiamate ad assumere decisioni cariche di responsabilità, in modo veloce, senza supporto concreto da parte di chi avrebbe dovuto coadiuvarle.

In altri casi, si assisteva al fenomeno della “fuga dei familiari”, connessa al sospetto che occuparsi del proprio congiunto equivalesse al rischio di assumere oneri economici personali. In tali frangenti si verificava la succitata fuga, rappresentata dal disinteresse e dal disimpegno dai più elementari doveri (non solo giuridici) derivanti dai rapporti parentali.

L'amministrazione di sostegno ha consentito di risolvere, in parte, tali problematiche, consentendo di individuare, in tempi ragionevoli, un soggetto referente che abbia, in un contesto di possibili verifiche e controlli, la possibilità di assumere decisioni afferenti l'ospite — familiare, coadiuvando le strutture stesse nella gestione della persona ospite o paziente.

La nuova figura, in questi anni di concreta applicazione, ha dato, certamente, tante risposte alle plurime attese, migliorando la situazione esistente anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 6 del 2004.

Non si può nascondere, d'altra parte, che, se tanto si è fatto, ancora moltissimo deve essere fatto per regolare e migliorare la situazione. Anche questo strumento giuridico ha manifestato, infatti, nel corso di questi anni, alcune criticità sulle quali bisogna interrogarsi e adoperarsi al fine di eliminarle o, quanto meno di ridurle, per procedere spediti verso l'obiettivo di uno Stato sociale a misura di persona.

Tra le situazioni di criticità sulle quali appare opportuno riflettere, vi è quella legata al rischio che la nomina dell'amministratore di sostegno, soprattutto quando avvenga al di fuori dell'ambito parentale, determini una deresponsabilizzazione degli altri soggetti coinvolti nelle vicende della persona in difficoltà. I parenti dell'amministrando, talora, convocati innanzi al giudice tutelare per la nomina dell'amministratore di sostegno, dichiarano di non essere disponibili, per i più svariati motivi, ad occuparsi del proprio congiunto.

Questa indisponibilità, cela, a volte, la volontà di delegare ad un amministratore di sostegno esterno, nominato dal giudice, ogni rapporto con il beneficiario, disinvestendo sul progetto di intervento e delegando all'amministratore terzo ogni rapporto che riguardi il beneficiario, lasciando al primo la gestione di tutte le problematiche che sorgono di conseguenza.

Altro profilo che ha manifestato criticità è quello relativo alla formazione degli amministratori di sostegno, volontari o familiari, i quali spesso assumono l'incarico senza avere piena consapevolezza del com-

pito, dei poteri e delle responsabilità che esso comporta. L'amministratore di sostegno, nell'esercizio del suo incarico, deve affrontare questioni molto semplici, ma anche problematiche talora particolarmente complesse e rispetto alle quali si trova sprovvisto delle necessarie competenze. Diventa, quindi, indispensabile che il nominato amministratore possa avere almeno un bagaglio di base che gli consenta di rivolgersi, laddove necessario, alle figure professionalmente qualificate per risolvere i singoli problemi "tecnici".

Una adeguata preparazione, infatti, dovrebbe favorire una collaborazione fra amministratori e attori istituzionali, consentendo di individuare e raccordare i diversi compiti, senza che l'impegno di ciascuno risulti dispersivo ma rispondente, a pieno, alle esigenze delle persone in difficoltà. Tale bagaglio deve essere fornito tramite veri e propri corsi di formazione, all'esito dei quali l'aspirante o il nominato amministratore possa avere un'idea delle problematiche che potrebbe essere chiamato a risolvere o ad affrontare.

Esperienze in questo senso sono già state avviate dagli Enti territoriali, in collaborazione con le associazioni del terzo settore e con il coinvolgimento dei servizi sociali. L'auspicio è che tali esperienze vengano moltiplicate sul territorio, attraverso programmi di formazione ed aggiornamento, e che esse possano costituire un'occasione vera di approccio all'istituto e alla figura dell'amministratore di sostegno, soprattutto per parenti, familiari e volontari.

Va segnalato, peraltro, che dovrebbe essere svolta una attività di informazione anche rispetto agli altri soggetti che, a diverso titolo, si interfacciano con l'amministratore di sostegno: spesso, infatti, questi si scontra con la scarsa conoscenza dell'istituto da parte degli operatori economici (per esempio banche ed uffici postali) che talora rendono difficoltoso ed inutilmente oneroso l'espletamento dell'incarico, sollevando dubbi sulla legittimazione dell'amministratore, richiedendo specifiche autorizzazioni anche per il compimento di attività che sono ricomprese nella gestione dell'ordinaria amministrazione affidata all'amministratore nominato. Vi è, sotto altro profilo, anche la necessità di sensibilizzare gli amministratori stessi in ordine al fatto che la vocazione dell'istituto è, primariamente, quella di rispondere alle esigenze di carattere personale dell'amministrato, profilo che talora passa in secondo piano, o viene addirittura trascurato, sotto la spinta di motivazioni ed esigenze di carattere prevalentemente patrimoniale. Tale connotato dell'istituto emerge

espressamente e chiaramente dall'intero testo normativo. Sintomatica, a titolo esemplificativo e concreto, è la previsione normativa relativa alla scelta dell'amministratore di sostegno, che deve essere individuato, preferibilmente, nel convivente del beneficiario, sia esso congiunto o meno. Significativamente, l'elemento della convivenza assurge a "titolo preferenziale" rispetto all'elemento della parentela.

Esaminando, poi, alcune problematiche di natura applicativa, si è potuto constatare nell'esperienza pratica che vi è necessità di un punto di contatto e di coordinamento tra l'amministratore di sostegno nominato e i diversi soggetti chiamati ad occuparsi del beneficiario. Spesso, già al momento della nomina dell'amministratore, non risulta ancora realizzato un progetto personalizzato che individui gli elementi che il magistrato, chiamato alla nomina, deve tenere in debito conto per lo specifico caso. Dopo la nomina, l'amministratore rischia di essere "tralasciato" dagli enti e servizi territoriali che non hanno occasioni concrete per coadiuvare il nominato nelle decisioni da assumere.

Proprio sotto tale profilo (della collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti), sarebbe auspicabile, almeno nei casi più problematici, l'utilizzo sistematico dello strumento dell'Unità di Valutazione Multidisciplinare (UVM), che, come noto, è costituita da un gruppo di lavoro chiamato a valutare, sotto un profilo multidisciplinare, i bisogni sociosanitari complessi della persona cui deve darsi risposta attraverso la prestazione di servizi erogati da strutture organizzative diverse. I servizi socio sanitari utilizzano tale strumento per garantire la pratica attuazione dell'integrazione tra i servizi distrettuali, quelli dipartimentali sovradistrettuali, ospedalieri, residenziali e semiresidenziali ed i servizi sociali, sul presupposto che un progetto globale condiviso dal gruppo è maggiormente idoneo a consentire il raggiungimento dell'obiettivo di migliorare la salute e la qualità della vita del cittadino.

Auspicabile, quindi, che il ricorso alle UVM venga "normativizzato" divenendo, così, un percorso doveroso per tutte le amministrazioni di sostegno (almeno quelle più problematiche), da seguire dopo l'avvenuta nomina dell'amministratore. Tale strumento consentirebbe al giudice tutelare, chiamato a verificare il caso concreto, di avere una cognizione approfondita della reale e specifica situazione del soggetto, sia sotto il profilo delle condizioni psicofisiche, che delle possibili e reali soluzioni individuabili come idonee per il medesimo. Laddove si parla della cura della persona e delle possibili soluzioni applicabili al caso concreto bi-

sogna, infatti, sempre chiedersi “chi” ha il diritto, “chi” deve fare “cosa”, “dove” e “come” deve farlo, entro quali tempi, con quali costi e “quali” e “quante” risorse attivare. L'amministratore di sostegno da solo non può fare tutto questo e gli stessi servizi socio — sanitari territoriali hanno la necessità di avere un interlocutore dalla parte della persona debole, che si faccia portatore del vissuto, delle aspettative, delle aspirazioni del beneficiario.

È, infatti, tramite l'UVM, integrato con l'amministratore di sostegno nominato, che i servizi socio sanitari possono predisporre il progetto personalizzato, compito loro demandato dall'ordinamento, essendo capillarmente presenti sul territorio e maggiormente a contatto con la realtà del disagio sociale. Essi potrebbero, così, riuscire, in sinergia con l'amministratore nominato, a delineare un piano individualizzato d'intervento con una proposta di soluzione concreta, comprendente linee di sostegno coordinato con enti e servizi che operano in tema di disagio psico — sociale, da sottoporre al vaglio del giudice tutelare.

In tal modo il progetto di protezione acquista dignità giuridica, evidenza compiti, vincola con disposizioni giuridicamente rilevanti.

La situazione di disagio, inoltre, non incontra confini di cittadinanza. Merita fare un accenno, ad un altro aspetto che si sta affacciando nella realtà dei tribunali, connesso con i flussi migratori che rendono le società occidentali, compresa la nostra, multietniche: la richiesta di nomina di amministratore di sostegno in favore di cittadini extracomunitari, con i problemi connessi all'applicazione dell'istituto alla persona in difficoltà, in presenza di elementi di estraneità al nostro ordinamento giuridico. In questo caso assume rilevanza quanto previsto dalle singole legislazioni straniere, a volte difficilmente accertabili, dalle convenzioni bilaterali, dalle convenzioni internazionali, nonché dalle norme di diritto internazionale privato.

Di fronte a tanta complessità, vi è il rischio che l'applicazione di tale strumento di protezione si possa “incagliare” nelle problematiche connesse ai confini territoriali e su questo occorrerebbe una risposta unitaria che non lasci il singolo magistrato a se stesso.

MIRCO GHIRLANDA
Avvocato del Foro di Verona

