

# L'amministratore di sostegno nel sistema di cura dei soggetti vulnerabili

Laura Cecchini, | 22 dicembre 2020

La legge n. 6 del 9.01.2004 sull'istituzione dell'amministratore di sostegno (A.d.S.) si fonda sul principio della centralità della persona beneficiaria, soggetto riconosciuto e valorizzato nella sua capacità di azione e autodeterminazione, tenendo conto delle condizioni che limitano la sua autonomia, il suo contesto di vita, le sue relazioni sociali[*note*] ndr: su questo tema segnaliamo anche "[L'impatto sociale dell'amministrazione di sostegno](#)" di Paolo Tomasin, pubblicato su welforum.it in data 8 maggio 2020[*note*]. Differentemente dall'interdizione e dall'inabilitazione, misure alle quali si ricorre ormai in forma residuale e come *estrema ratio* perché ritenute totalizzanti e coercitive[*note*] i principi della Convenzione di New York del 13 dicembre 2006, sul diritto delle persone con disabilità, in Italia ratificata con la legge del 3 marzo 2009, n. 18, sono incompatibili con le norme della dell'inabilitazione e dell'interdizione. In particolare, la Convenzione sottolinea l'importanza per le persone con disabilità ad una vita autonoma e indipendente. L'annullamento della capacità di agire è consentito momentaneamente e proporzionalmente legato alla disabilità, suscettibile quindi, a verifica e modifica periodica.[*note*], la persona beneficiaria dell'A.d.S. non viene deprivata di diritti, ma viene supportata nel suo progetto di vita, nel rispetto delle sue aspirazioni e mantenendo ed incoraggiando la capacità conservate. Solo alcune attività, che risultano per lui difficili da svolgere, vengono delegate all'A.d.S. dal Giudice tutelare nel suo esclusivo interesse. Si tratta di un progetto individuale che deve essere costantemente monitorato e valutato, suscettibile a modifiche nel tempo per compensare le fragilità cui va incontro la persona[*note*] Cendon P. e Rossi R. (2014), *Rafforzamento dell'amministrazione di sostegno e abrogazione dell'interdizione e dell'inabilitazione*, Milano; Key Editore[*note*].

Il concetto di tutela si associa così a quello del *care*, assumendo un carattere relazionale, trasformativo, nel quale la vulnerabilità si dimensiona sulla base dell'esperienza dei singoli individui, del loro contesto di vita e delle loro relazioni[*note*] Brotto S. (2013), *Etica della cura*, Nocera Inferiore (Sa), Orthotes, collana Ethica[*note*]. La cura non riguarda solo la presa in carico dei bisogni materiali e psicologici, ma si estende all'esistenza del soggetto beneficiario che viene messo in condizione di esprimere le sue potenzialità e di "avere voce".

Questo processo di aiuto, rivolto a tutti coloro che si trovino ad affrontare uno stato di bisogno momentaneo o di lungo periodo, necessita di una costante collaborazione con una molteplicità di soggetti istituzionali, della rete di volontariato, amicale e familiare, si caratterizza come un percorso dinamico, fluido che deve dotarsi di strumenti operativi e comunicativi agili e flessibili.

La normativa prevede che il ruolo di A.d.S. sia affidato dal Giudice Tutelare in via preferenziale a familiari fino al quarto grado, o laddove non esistano figure di riferimento, a volontari iscritti all'albo, oppure ad avvocati che manifestino la disponibilità a ricoprire tale incarico[*note*] Alcuni Tribunali hanno sottoscritto protocolli per l'istituzione di Registri di avvocati, come nel caso del Tribunale di Rovereto, che ha predisposto un protocollo nel quale è prevista la formazione e l'aggiornamento sui temi riguardanti l'A.d.S. comprendendo l'aspetto della cura delle persone vulnerabili.[*note*]. In casi particolari, di conflittualità intra-familiari o di impossibilità a reperire persone idonee, il Giudice Tutelare può affidare il mandato ad un volontario, un rappresentante delle istituzioni[*note*] A tal proposito è bene sottolineare che La legge 6/2004 chiarisce: "non possono ricoprire le funzioni di A.d.S. gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario." Intendendo che è improprio non solo la nomina dell'operatore a A.d.S. ma anche il loro impiego nell'esecuzione di attività e compiti relativi alla gestione del ruolo stesso. Nonostante la chiarezza della norma si osserva frequentemente la tendenza di molti Sindaci a far svolgere in maniera informale all'assistente sociale le funzioni previste dal decreto con il quale il Giudice attribuisce a loro stessi il ruolo. L'assistente sociale, al pari di altri professionisti, può mettere la sua professionalità al servizio della "gestione" della protezione giuridica, ma tale attività deve essere contestualizzata in maniera diversa rispetto all'assistente sociale che ha in cura o in carico il beneficiario. L'assistente sociale che esercita la libera professione può rendersi disponibile per accettare la nomina di A.d.S. proponendosi ai Giudici Tutelari e può aprirsi a collaborazioni con altri professionisti. (Dal [sito dell'Ordine regionale degli assistenti sociali della Lombardia](#))[*note*] (Sindaco o assessore) e, in particolari situazioni, ad altri professionisti.

Il carattere di gratuità della funzione di A.d.S. è sottolineato dalla normativa. Tuttavia, sono previsti rimborsi ed indennità le cui richieste vanno formulate, con istanza al Giudice tutelare, in fase di rendicontazione. In genere il rimborso viene richiesto dagli avvocati professionisti che si sono resi disponibili a ricoprire tale ruolo, più raramente da familiari. L'indennità è stabilita da molti Tribunali, come nel caso di Roma, mediante una tabella delle tariffe che variano in base all'impegno del servizio svolto e al patrimonio del beneficiario.

I Tribunali hanno dovuto far fronte, in un contesto in molti casi già in forte affanno, ad un ripensamento del sistema nell'ambito della volontaria giurisdizione. Un cambiamento volto non solo al riassetto organizzativo, ma anche nell'ottica di una diversa prospettiva culturale, di apertura del sistema al territorio e alla comunità, avvalendosi dell'apporto di una moltitudine di attori che ruotano intorno ai beneficiari, come la rete dei familiari e del vicinato, le associazioni di volontariato e i servizi sociali degli enti di prossimità.

Questa trasformazione non è avvenuta in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale. Molte regioni si sono dotate di una normativa<sup>[note]</sup>Le regioni sono: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Sardegna, Toscana, Trentino-Alto Adige, Veneto<sup>[/note]</sup>, con particolare riferimento alla valorizzazione di questo istituto, con formule e tempistiche differenti, soprattutto per quanto riguarda la diffusione delle informazioni, la consulenza e la formazione degli A.d.S.

Nella Regione Lazio, ad esempio, il disegno di legge sulla valorizzazione dell'A.d.S., è stato presentato nel 2014 e riproposto con la nuova legislatura, ma non ha ancora visto la sua approvazione. Altre regioni si sono limitate alla costituzione di Albi degli A.d.S. o ad iniziative di promozione e alcuni Comuni si sono dotati Registri di volontari, opportunamente formati, con lo scopo di fornire ai Tribunali Civili i nominativi con la finalità di rispondere alle esigenze delle fasce deboli presenti nel territorio e realizzare nuove forme di cittadinanza attiva.

Il Friuli-Venezia Giulia<sup>[note]</sup>Friuli-Venezia Giulia L.R 16.11.2010 *"interventi per la promozione e la diffusione dell'amministratore di sostegno e tutela dei soggetti deboli"*<sup>[/note]</sup>, è tra le regioni che hanno avviato prassi virtuose, realizzando una collaborazione tra Tribunali, Enti territoriali e associazioni di volontariato, sulla base di protocolli e messe in opera da oltre dieci anni nelle province di Pordenone e Trieste e che hanno dato risultati incoraggianti. Il progetto "Sostieni il tuo vicino" ha inteso valorizzare la figura dell'A.d.S. mediante l'adozione di un modello organizzativo che si è avvalso di una rete di sportelli e la costituzione di albi locali nell'intento di creare una struttura territoriale che renda protagonista la volontaria giurisdizione nel complesso sistema del welfare locale. I risultati di questo nuovo modo di concepire la giustizia territoriale sono resi evidenti dai numeri, come dimostra la [ricerca dell'AIASS](#), molto più elevati rispetto le altre regioni, per i procedimenti in atto, per numero dei giudici tutelari operativi e per numero dei volontari impegnati in questo ruolo, oltre che per una riduzione della tempistica nell'attivazione dell'A.d.S.

Sempre la ricerca dell'AIASS, ha analizzato il rapporto tra il numero dei fascicoli aperti nell'anno 2016 relativi alle amministrazioni di sostegno e il numero di residenti per ciascuna regione. I dati confermano che, proprio le regioni si sono dotate di una legge o che hanno avviato significative iniziative per la valorizzazione della figura dell'A.d.S. hanno un valore di questo rapporto superiore al dato medio nazionale.

Questo quadro sottolinea la disuguaglianza tra le diverse regioni, sia nella diffusione della cultura di questo istituto, sia nella diversa modalità organizzativa dei singoli Tribunali, con ricadute significative soprattutto per i beneficiari della misura e per le loro famiglie. Una condizione che grava maggiormente nei casi in cui il ruolo dell'A.d.S. coincide con quello del caregiver familiare.

La mancata valorizzazione della figura dell'A.d.S. familiare, analogamente alla figura del caregiver, rispecchia l'aspetto familistico del welfare italiano, in quanto figura non pienamente riconosciuta nella sua funzione sociale e per questo poco sostenuta nel suo compito. Non a caso, nella citata ricerca, le interviste agli A.d.S. familiari evidenziano come tale ruolo sia vissuto come una "situazione logorante" per l'impegno, che richiede competenze specifiche e tempo, che va ad assommarsi ai numerosi ed onerosi impegni del caregiver.

I ritardi o le assenze delle risposte alle istanze e la scarsa chiarezza nelle procedure dei depositi, diverse da un Tribunale all'altro[[note](#)]Italia Oggi numero 280 pag. 31 del 27.11.2020[/[note](#)], rappresentano dei nodi critici del sistema organizzativo di molte realtà territoriali. Le modalità di comunicazione tra A.d.S. e Cancellerie della volontaria giurisdizione sono infatti regolate da protocolli interni ai singoli Tribunali; gli avvocati possono sempre trasmettere gli atti mediante processo telematico[[note](#)]Il processo telematico che consiste in un programma che va a depositare l'atto nel fascicolo digitale.[/[note](#)], mentre per i familiari e i volontari i depositi delle rendicontazioni e delle istanze possono essere inviati, in taluni casi tramite raccomandata postale, mentre in altri solo *brevi manu*, fornendo la documentazione in cartaceo.

L'utilizzo della PEC, strumento legalmente valido, viene utilizzato per la trasmissione degli atti dalle Cancellerie agli A.d.S. ma non sempre avviene il contrario. Un esempio è il Tribunale di Roma che esplicita sul sito istituzionale che "l'utenza non abilitata al deposito telematico e solo per i depositi dei rendiconti, può utilizzare l'indirizzo di posta"[[note](#)][Tribunale Ordinario di Roma \(giustizia.it\)](#)[/[note](#)] ma rigetta qualsiasi altra tipologia di comunicazione[[note](#)]È accaduto al Tribunale di Roma, in piena emergenza sanitaria che un A.d.S. familiare ha inoltrato una istanza e solo dopo molti solleciti si è visto recapitare una PEC nella quale si indicava di procedere al deposito di una istanza urgente tramite consegna *brevi manu* e su appuntamento in quanto "purtroppo non è consentito il deposito di istanze a mezzo pec".[/[note](#)]

I tempi burocratici, purtroppo, non corrispondono ai tempi della cura e la flessibilità operativa degli uffici diventa un elemento fondamentale per la riuscita del percorso di sostegno. Il risultato è che il familiare, è spesso costretto a code ed attese interminabili per accedere alle Cancellerie dei Tribunali. In tempi di Covid la situazione si è ulteriormente complicata in quanto molte Cancellerie hanno ridotto l'apertura al pubblico consentendone l'accesso solo per casi urgenti.[[note](#)]Alcune testimonianze riportate da singoli A.d.S. hanno sottolineato come l'espletamento delle funzioni dell'A.d.S. diventi un percorso ad ostacoli tra difficoltà burocratiche e scarsa comunicazione tra i diversi attori che intervengono nel percorso di cura. Accade così che procedimento di trasferimento da un Tribunale all'altro rimanga incastrato negli uffici per mesi e il beneficiario rimanga senza Giudice tutelare e assegnazione di un numero di ruolo per un tempo sospeso nel quale l'A.d.S. deve prendere decisioni, anche a carattere di urgenza, senza poter inoltrare istanze e ricevere autorizzazioni in merito.[/[note](#)]

L'istituzione di questa legge ha attivato un processo di rinnovamento a livello organizzativo nell'ambito della giustizia civile che non sempre è stato colto. Tuttavia, alcuni Tribunali Civili hanno avuto la lungimiranza di aprirsi al territorio e diventare parte integrante del processo di *care*, mediante un cambiamento culturale da parte dei Giudici tutelari e degli avvocati, che hanno dovuto tener conto degli aspetti relazionali e solidaristici fondanti la norma. L'apporto delle associazioni di volontariato che hanno, negli anni, affiancato i servizi sociali e le famiglie, ha contribuito al consolidamento di questo circuito virtuoso. Laddove ciò non è avvenuto, la figura dell'A.d.S., soprattutto se la scelta cade nell'ambito familiare, rimane un ruolo marginale e poco valutato nel sistema di cura.

L'emergenza sanitaria ha costretto una moltitudine di persone a lavorare da remoto ed utilizzare nuove tecnologie. Anche quando il distanziamento sociale non sarà più una necessità si dovrà prendere atto che si è dato avvio a nuove forme di lavoro e di comunicazione. I Tribunali dovranno tenerne conto per avviare un processo di modernizzazione nella gestione sia delle Cancellerie della volontaria giurisdizione, consentendo, ad esempio, la modalità di svolgimento delle udienze da remoto, soprattutto nei casi di intransportabilità della persona beneficiaria.[[note](#)] La testimonianza di un'assistente sociale che svolge la sua attività in una residenza sanitaria assistita, ha messo in luce la difficoltà di realizzare udienze con persone intransportabili, non potendo disporre di altri mezzi di comunicazione a distanza. Questo comporta lo spostamento delle udienze anche di mesi.[/[note](#)]

L'auspicio è quello di estendere le buone prassi a livello nazionale, sviluppando la cultura dell'A.d.S. attraverso iniziative di informazione, formazione che possano coinvolgere la comunità, i servizi sociali, sanitari favorendo processi di cittadinanza attiva.

Un'ulteriore proposta migliorativa per rendere l'istituto dell'A.d.S. parte del sistema integrato è l'apertura nelle Cancellerie dei Tribunali di Punti unici di accesso territoriali, gestiti da volontari e supportati da assistenti sociali degli enti di prossimità che fungano da *linker* di attivazione di reti di comunità, accompagnando i beneficiari e le loro famiglie nel percorso verso una vita autonoma, nel rispetto della dignità dell'individuo.

In conclusione, la normativa sull'A.d.S. ha rappresentato un importante passo per dare voce e riconoscere i diritti delle persone vulnerabili. La sua portata innovativa, tuttavia, è ostacolata da meccanismi organizzativi che ingabbiano un progetto flessibile dentro maglie burocratiche che spesso rendono difficile la realizzazione di un reale progetto di giustizia territoriale inserita nel più complesso sistema del welfare generativo.

## Bibliografia

- Cendon P. e Rossi R. (2014), *Rafforzamento dell'amministrazione di sostegno e abrogazione dell'interdizione e dell'inabilitazione*, Milano; Key Editore
- Brotto S. (2013), *Etica della cura*, Nocera Inferiore (Sa), Orthotes, collana Ethica
- [Scheda pratica amministratore di sostegno 2019](#)
- [www.aiassonlus.it](http://www.aiassonlus.it)
- [www.aiassonlus.it/limpatto-sociale-dellamministrazione-di-sostegno-la-ricerca](http://www.aiassonlus.it/limpatto-sociale-dellamministrazione-di-sostegno-la-ricerca)