Rosaria Venturini, Giovanna Lorini
e Fausta Podavitte

Amministrazione di sostegno a tutela della persona fragile

1 **Premessa**

In una società caratterizzata dall'invecchiamento della popolazione e dall'aumento della disabilità, diviene fondamentale individuare forme di assistenza e tutela della persona non solo sul versante clinico-assistenziale, bensì anche su quello di salvaguardia delle sue abilità. In particolare merita attenzione la distinzione fra condizione di non autosufficienza e capacità di autodeterminazione, potendo ancora decidere della propria esistenza. L'istituto dell'amministratore di sostegno è una risposta a tale bisogno, quale figura a supporto e non sostitutiva per forza della volontà dell'assistito.

Nell'ordinamento giuridico il raggiungimento della maggiore età fissa il momento nel quale una persona diventa capace di agire, di esercitare cioè in modo autonomo i propri diritti e di tutelare i propri interessi sia personali sia patrimoniali.

Quando una persona di maggiore età, a causa di patologie congenite o acquisite, perde l'autonomia e non è in grado di badare a se stessa sotto il profilo sia personale sia patrimoniale, diviene necessario attivare una forma di tutela non solo gestionale, ma anche giuridica.

La situazione di fragilità necessita quindi di una tutela che può essere attuata attraverso tre diverse misure di protezione, di cui le prime due preesistenti alla nuova normativa:

- l'interdizione;
- l'inabilitazione;

Rosaria Venturini, Responsabile Unità Operativa Disabilità e Ufficio Protezione Giuridica – ASL di Brescia.
Giovanna Lorini, Coordinatrice Ufficio Protezione Giuridica – ASL di Brescia.
Fausta Podavitte, Direttore del Dipartimento ASSI e Responsabile Servizio Cronicità – ASL di Brescia.

- l'amministratore di sostegno (introdotto nel nostro ordinamento con la legge 6/2004).

La legge 6/2004 ha l'importante finalità, come si evince dall'esordio della stessa, di tutelare, «con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente».

Tale legge ha significativamente modificato il codice civile in materia di tutela giuridica per le persone che presentano difficoltà, ampliando l'area dei potenziali destinatari alle persone in condizione di fragilità, trasformandola da provvedimento che sottrae al beneficiario diritti e capacità a provvedimento che mira a sostenere il progetto personalizzato di cura e supporto.

L'amministratore di sostegno, nominato dal Giudice Tutelare, può intervenire sia per gli aspetti di carattere personale che patrimoniale. Nel decreto di nomina vengono stabiliti i suoi compiti in base alla situazione ed alle capacità residue del beneficiario della protezione giuridica, compiti genericamente riferibili all'area amministrativo-economica – gestione delle entrate, delle uscite, del patrimonio, delle istanze ad enti ed uffici – o a quella della salute – soprattutto il consenso informato alle cure – svolgendo il tutto nell'esclusivo interesse del beneficiario.

È quindi una importante risorsa non solo per la persona ma anche per la famiglia e per gli stessi operatori per la costruzione del progetto di vita.

Merita particolare attenzione la modalità attuale di gestione del consenso informato da parte delle strutture sanitarie e sociosanitarie, influenzata anche da quanto sta avvenendo nell'ambito della medicina difensiva.

La figura del *caregiver* non è automaticamente autorizzata a decidere per colui/colei che assiste. D'altro canto non è pensabile attivare automaticamente per tutte le persone compromesse nell'autonomia l'istituto dell'amministratore di sostegno. Tale situazione richiede una urgente riflessione per individuare strategie di mediazione che rispettino la norma, tutelino l'interessato ma contestualmente non mettano in crisi il sistema dell'assistenza e della cura oltre che il sistema giudiziario.

La domanda, definita ricorso, al Giudice Tutelare per attivare l'amministrazione di sostegno è presentata nella maggior parte dei casi da un familiare.

La scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo alla cura e agli interessi del beneficiario e svolge il suo compito a titolo gratuito. Può essere designato dallo stesso interessato, in previsione della propria eventuale futura incapacità mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata, può essere proposto nel ricorso ma è comunque il Giudice

a decidere e in generale predilige il coniuge o un parente o altra figura da lui medesimo individuata (avvocato, commercialista, sindaco...).

Molto spesso l'Amministratore è il *caregiver* principale od opera in stretta integrazione con il *caregiver*. È bene sottolineare che i compiti delle due figure sono complementari, ma non sovrapponibili e richiedono competenze, attenzioni e coinvolgimenti diversi. Per esempio è chiaro che la gestione delle entrate da parte dell'Amministratore di Sostegno sia da concordare con il *caregiver* e, qualora i due compiti siano attribuiti alla stessa persona, si possa pensare che l'integrazione è massima. È però evidente che chi gestisce il rapporto con la banca e con gli uffici e si occupa delle procedure e decisioni collegate, debba utilizzare riferimenti e capacità diverse da quelle che usa chi si prende cura dell'assistenza, dell'igiene, dei pasti, del conforto e della relazione, cioè delle attività tipiche del *caregiver*. Anzi, si incontrano spesso *caregiver* che preferiscono che siano altri ad occuparsi di questioni economiche ed amministrative, sia perché queste ultime si aggiungerebbero al già gravoso onere, sia perché comportano differenti abilità. È perciò necessario ed opportuno tenere ferma la distinzione fra le due figure ed i loro compiti, senza per questo escludere che possa anche essere la stessa persona a ricoprire entrambi i ruoli, se lo desidera, o se, come succede, non ha alternative.

2 La scelta della Regione Lombardia

La Regione Lombardia, nella Legge Quadro nel campo dell'assistenza sociale e sociosanitaria (l.r. n. 3/2008) ha demandato alle ASL compiti specifici nell'ambito della protezione giuridica. In particolare la norma prevede l'individuazione in ogni ASL, in accordo con la Conferenza dei sindaci, di una struttura finalizzata a promuovere o favorire i procedimenti per il riconoscimento degli strumenti di tutela nonché dell'amministrazione di sostegno.

L'ASL di Brescia ha deciso di istituire un servizio con compiti specifici, mentre in ogni ambito territoriale sono stati individuati punti di riferimento per la gestione dell'amministrazione di sostegno a livello locale in rete con i servizi sociali dei Comuni.

Il servizio dell'ASL, denominato Ufficio di Protezione Giuridica, è inserito nell'organizzazione del Dipartimento ASSI.

L'ASL ha investito in iniziative volte a rafforzare la collaborazione con le diverse realtà del territorio affinché sia garantita una corretta informazione alla persona ed alla famiglia circa gli strumenti di tutela.

L'ASL e i Comuni operano individuando le forme di collaborazione con il Terzo Settore.

Si è inteso così promuovere azioni per la realizzazione di iniziative a favore di una adeguata cultura della protezione giuridica delle persone fragili e per favorire un uso competente dello strumento dell'amministratore di sostegno.

L'ufficio dell'ASL in questo quadro si muove, insieme ai Comuni ed agli Ambiti territoriali, per favorire che le attività di competenza, in ragione di quanto previsto prima di tutto dalla l. 6/04, siano realizzate su tutto il territorio, in modo corretto, e siano coordinate. Tra di esse si citano:

- promozione, sensibilizzazione, formazione;
- consulenza per la stesura del ricorso per Amministratore di Sostegno e accompagnamento nel percorso;
- raccordo con il Terzo Settore.

All'Ufficio di protezione Giuridica dell'ASL spettano alcuni compiti specifici quali:

- ricognizione della situazione a livello locale;
- coordinamento con le diverse realtà che si occupano di amministrazione di sostegno (Comuni, AA.OO., rete socio-sanitaria, Terzo Settore);
- definizione di accordi e protocolli con le RSA, le AA.OO., gli stessi Ambiti territoriali;
- collegamenti con il Tribunale.

In particolare nell'ambito del coordinamento si sono attivati:

- incontri con gli Uffici di Piano anche attraverso la costituzione di un gruppo con i referenti della protezione giuridica per:

- un confronto e approfondimento di tematiche specifiche;
- l'individuazione di strategie operative comuni;
- la realizzazione di iniziative comuni a favore di una adeguata cultura della protezione giuridica;
- la realizzazioni di azioni sovra-distrettuali;
- raccordi con i servizi sanitari (MMG – AA.OO.) e socio-sanitari (strutture) per un uso competente dello strumento dell'amministrazione di sostegno;
- rapporti con il volontariato e Terzo Settore al fine di sviluppare conoscenze, competenze, azioni di supporto che consentano di coinvolgere volontari e gli enti operanti in questo settore nella gestione delle tutele.

Tabella 1

Anno	Macroattività UPG						Totali
	Tavoli e incontri con UDP	Corsi di informazione incontri di informazione	Informazioni e consulenza ai servizi territoriali per singole situazioni	Informazioni e consulenza a privati	Informazioni e consulenza enti, strutture e Uffici giudiziari	Udienze	
2009	8	7	12	25	6	2	60
2010	14	13	109	299	35	3	473
	22	20	121	324	41	5	533

3 Le principali attività svolte dall'Ufficio di Protezione Giuridica dell'ASL

L'ufficio, oltre alle attività di coordinamento, offre informazioni e consulenza, sia a privati che ad operatori di servizi o di strutture, al fine di avviare una misura di tutela o per redigere il ricorso per l'amministrazione di sostegno.

Nella tabella 1 sono indicate le attività dell'Ufficio classificate in alcune macro categorie, che evidenziano le direzioni principali di lavoro:

- il coordinamento, con le attività degli altri enti pubblici.

Nella seconda metà del 2010 si è aperto il confronto anche con le AA.OO., soprattutto per l'area della psichiatria;

- la promozione della tutela giuridica, attraverso la formazione e l'informazione;
- l'informazione e la consulenza ad operatori pubblici, a privati cittadini e famiglie, a strutture ed enti.

I dati del 2010, confrontati con l'anno precedente, dimostrano inequivocabilmente l'incremento di richieste e di attività registrato.

Obiettivo prioritario dell'Ufficio di Protezione Giuridica è stato promuovere forme di tutela del cittadino e creare sinergie tra le diverse realtà che operano per la protezione giuridica delle persone con limitata capacità di agire. A tal fine sono stati promossi incontri sia dall'ASL che da altri enti.

Nel 2010 ha preso avvio il «Progetto Amministratore di Sostegno» promosso dalla Fondazione Cariplo, dal Coordinamento Servizi Volontariato e dal Comitato di gestione del fondo speciale per il volontariato in Lombardia, in *partnership* con LEDHA, «Oltre noi... la vita» e Regione Lombardia. Tale progetto è rivolto in particolare al Terzo Settore con la finalità di sensibilizzare sulla l. 6/2004 e sul significato della protezione giuridica oltre

che rinforzare il ruolo di *advocacy* del Terzo Settore sulla materia, promuovendo la ricerca e la formazione di persone disponibili ad assumere il ruolo di amministratore di sostegno, garantendo una maggiore presa di coscienza delle responsabilità connesse.

Meritano un accenno, per entità o per il rilievo che hanno avuto sul territorio, anche le seguenti iniziative:

- 17 incontri di approfondimento e di confronto;
- 20 iniziative formative;
- la costruzione di una pagina web sul sito Aziendale (www.aslbrescia.it), con informazioni sulla protezione giuridica aggiornate con regolarità, collegamenti da cui scaricare approfondimenti e fac-simili dei ricorsi relativi alla richiesta di nomina dell'amministratore di sostegno e vari atti collegati. È inoltre pubblicata una guida operativa relativa alla figura dell'amministratore di sostegno (normativa di riferimento, procedure, sedi tribunali, recapiti e orari di accesso);
- la raccolta/produzione di documenti relativi all'amministrazione di sostegno, all'interdizione e all'inabilitazione.

4 Utenza e prestazioni

L'Ufficio di Protezione Giuridica è dotato di un sistema informatizzato che permette l'archiviazione e l'elaborazione dei dati riferiti all'utenza, consentendo quindi di approfondire le caratteristiche inerenti la tematica.

Nella tabella 2 vengono riportati i dati relativi all'anno 2010 riguardanti coloro che hanno presentato richiesta di consulenza all'Ufficio di Protezione Giuridica: complessivamente, le situazioni di potenziali beneficiari giunte all'attenzione sono state 234.

Si sono rivolte all'Ufficio 145 famiglie e 3 famigliari già nominati Amministratori di Sostegno, che rappresentano il 63% delle richieste. Il restante 37% proviene dai servizi: il 16% dai Comuni, il 9% dagli operatori dell'area disabilità, il 5% circa dai servizi psichiatrici ed un altro 5% dalle Residenze Sanitarie assistenziali per Anziani, il 2% da altri.

Nella tabella 3, si evidenzia chi ha presentato la richiesta di consulenza e la tipologia di problema della persona per cui attivare la protezione giuridica.

I problemi dei beneficiari sono stati ricondotti ad alcune categorie largamente utilizzate, secondo il criterio della prevalenza nei casi multiproblematici: anziani, in genere ultrasessantacinquenni, disabili, coloro che hanno problematiche con base organica e/o con limite cognitivo dalla

Tabella 2

Chi ha presentato la domanda all'UPG nell'anno 2010	Totale complessivo
Amministratore di sostegno	3
Famiglia	145
Comune	34
Comune con RSA	1
Comune con Equipe dell'Handicap	2
Equipe dell'Handicap	18
RSD	3
Unità di Continuità Assistenziale Multidisciplinare	3
CPS	10
Comunità psichiatrica accreditata	2
RSA	11
Tribunale	1
Patronato	1
Totale complessivo	234

Tabella 3

Chi ha presentato la domanda all'UPG anno 2010	Tipologia di problema del beneficiario					totale complessivo
	anziano	disabile	psichiatrico	doppia diagnosi (psichiatria dipendenza)	dipendenza	
Amm. di sostegno	2		1			3
Famiglia	114	12	13	3	3	145
Comune	14	9	9		2	34
Comune con RSA					1	1
Comune con Equipe dell'Handicap		2				2
Equipe dell'Handicap		17	1			18
RSD	2		1			3
Unità di Continuità Assistenziale Multidisciplinare	3					3
CPS			10			10
Comunità psichiatrica accreditata			2			2
RSA	10	1				11
Tribunale		1				1
Patronato	1					1
Totale complessivo	146	42	37	3	6	234

maggior età ai 64 anni, psichiatrici, con disagio psichiatrico certificato, con problemi di dipendenza, in prevalenza da alcool nei casi seguiti dall'Ufficio di Protezione Giuridica.

Come si vede dalla tabella, la maggior parte delle richieste si riferiscono a persone anziane – 146 pari al 62% del totale – presentate nel 78% dei casi dalle famiglie, nel 10% circa dai Comuni, nel 7% dei casi dalle RSA e, per il restante 5% dagli altri servizi.

Seguono le richieste a favore di disabili – 18% del totale – presentate dalle famiglie nel 28% dei casi, dai servizi per la Disabilità nel 40% dei casi, dai Comuni nel 26%, da altri nel restante 6%.

Le situazioni di persone con problemi psichiatrici, anche associati a problemi di dipendenza, sono il 17% del totale delle richieste – presentate nel 42% dei casi dalla famiglie, dai servizi psichiatrici nel 30%, per il 22% dai Comuni e per il restante 6% da altri.

Infine sono il 3% le persone con problemi di dipendenza le cui situazioni sono state portate all'attenzione dell'Ufficio di Protezione Giuridica, per una metà dalle famiglie e per l'altra dai servizi sociali comunali.

Questi dati consentono di fare alcune osservazioni:

- le richieste pervenute riguardano soprattutto persone anziane a seguito della significativa campagna informativa e di sensibilizzazione verso i familiari realizzata con le RSA. L'area della disabilità ha invece affrontato da maggior tempo il tema dell'amministrazione di sostegno anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni, per cui non si è registrato un picco di richieste. L'area della psichiatria solo da poco si avvicina a questi temi in modo non episodico, grazie allo stretto rapporto dell'Ufficio di Protezione Giuridica con i Dipartimenti di Salute Mentale;

- le situazioni presentate dalle famiglie all'Ufficio competente, nella maggioranza dei casi, offrono già alla persona fragile una buona protezione «naturale», che richiede di essere legittimata per ragioni soprattutto amministrativo-patrimoniali o per le necessità collegate al consenso informato.

Le situazioni invece presentate dai servizi sono spesso piuttosto compromesse: in esse la fragilità personale si associa all'assenza di rete oppure, come accade in molti casi, ad una situazione familiare multiproblematica in cui sono presenti più soggetti da tutelare. In questi ultimi casi, le aspettative riposte nella figura dell'Amministratore di Sostegno si scontrano con l'oggettiva difficoltà ad individuare chi sia disponibile ad assumere il ruolo ed a svolgerlo in modo efficace.

La successiva tabella 4 incrocia due dati: la tipologia del richiedente e la macro-tipologia delle prestazioni.

I richiedenti sono stati accorpati in tre categorie:

– i familiari;

Tabella 4

Richiedente	Prestazioni anno 2010			
	informazioni	consulenza	assistenza all'amministrazione	
Familiari	55	60	33	148
Servizi territoriali	21	39	9	69
Strutture	7	7	2	16
Altro	1	0	0	1
Totali	84	106	44	234
	36%	45%	19%	

- i servizi territoriali (dell'ASL, dei Comuni, delle AA.OO.);
- le strutture.

Le prestazioni sono state ricondotte a tre macro-tipologie:

- le informazioni, che comprendono i casi in cui si è avuto anche un solo contatto, a mezzo telefono o posta elettronica;

- le consulenze, che comprendono le situazioni in cui si è avuto almeno un incontro per approfondire la situazione e, in numerosi casi, stendere il ricorso o affrontare con l'interessato le difficoltà insorte nella gestione del ruolo di Amministratore di Sostegno;

- l'assistenza all'amministrazione che comprende, oltre alla consulenza, anche l'accompagnamento nella presentazione del ricorso, in udienza ove opportuno, e nei successivi passaggi.

Le famiglie hanno richiesto tutti i tipi di prestazioni: nel 37% dei casi informazioni, nel 41% consulenze e nel 22% sono state supportate nell'intero percorso.

Gli operatori dei servizi territoriali hanno richiesto soprattutto consulenze - 57% delle richieste; nel 13% dei casi sono stati accompagnati nella presentazione del ricorso mentre le richieste di informazione ammontano al 30% del totale.

Le strutture hanno richiesto sia informazioni, sia consulenze e in 2 casi anche il supporto nella procedura.

Complessivamente: le richieste di informazione sono il 36% del totale, le consulenze il 45% e l'assistenza per il ricorso il 19%.

5 Conclusioni

L'identità dell'Ufficio di Protezione Giuridica dell'ASL è di un servizio rivolto a tutte le tipologie di richiedenti e di problemi, orientato a sostenere sia le singole persone che i servizi del territorio. In particolare:

- è punto di riferimento per i servizi territoriali;
- mette in campo risorse e risposte anche avvalendosi della collaborazione con gli Uffici di Piano, con i Servizi sociali comunali e con le realtà del Terzo Settore;
- è nodo della rete.

In prospettiva è intenzione investire ulteriormente per potenziare i raccordi con il Tribunale e con i soggetti già operanti sul territorio in tema di tutela delle persone fragili, coinvolgendo non solo i servizi sociali ma anche quelli sanitari (MMG, AA.OO.) oltre che i socio-sanitari. Tutto ciò con l'obiettivo di realizzare un sistema di responsabilità condivise, individuare strategie operative comuni, favorire un uso competente dello strumento dell'amministratore di sostegno.

Infine è necessario approfondire la tematica con i Servizi Specialistici su particolari aree di bisogno, quali la psichiatria e le dipendenze.

Una società che deve affrontare il tema della fragilità deve essere in grado di farsi carico anche di aspetti quali quello della tutela, a sostegno della realizzazione di progetti di cura ed assistenza rispettosi della volontà della persona.