



U.N.A.Sa.M - odv
Unione Nazionale delle Associazioni
per la Salute mentale

POSTA CERTIFICATA

Al Ministro della Giustizia Dottor Carlo Nordio

Al Consiglio Superiore della Magistratura

e p.c. Al Ministro della Salute Dottor Orazio Schillaci

Al Ministro per le disabilità Dottoressa Alessandra Locatelli

Al Garante Nazionale delle persone private della libertà

Alla Commissione Sanità del Senato

Alla Commissione Affari Sociali della Camera

Ai Tribunali Civili Sezione Volontaria Giurisdizione

LORO SEDI

Oggetto: proposta di Linee Guida per la corretta applicazione della Legge 6/2004 sull'Istituto dell'Amministratore di Sostegno, nel rispetto della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Premesso che l'UNASAM ha sostenuto, fin dalle prime bozze di proposta di legge depositate in Parlamento, l'approvazione della Legge 6/2004, considerandola una proposta di civiltà che doveva anticipare l'eliminazione dal Codice Civile dell'istituto della interdizione e, in generale, dell'intero sistema delle inabilitazioni per le persone che vivono l'esperienza della sofferenza mentale e non solo.

Tuttavia, già dai primi anni dell'attuazione della Legge 6/2004, si iniziavano a manifestare, nella sua applicazione sul territorio nazionale, situazioni di critici-



U.N.A.Sa.M - odv
Unione Nazionale delle Associazioni
per la Salute mentale

tà via via più marcate, lesive dei diritti delle persone beneficiarie e nettamente in contrasto con quanto affermato nelle finalità della Legge: *“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”*.

In particolare, si sono andate a costituire, nel tempo, Associazioni (o Organizzazioni) di Amministratori di Sostegno alla stregua come se si trattasse di una professione e non di un impegno civile volontaristico e gratuito che doveva privilegiare (nella nomina) i familiari della persona beneficiaria o persona di sua fiducia.

Questo ha comportato che, di fatto, l’istituto si sia trasformato in una “professione” remunerata attraverso il pagamento di una quota mensile (autorizzata dai Giudici Tutelari) che si aggira di norma sulle 250/300 euro. Si fa presente che tante autorizzazioni sono state concesse anche quando i beneficiari avevano come unica entrata la pensione di invalidità civile e l’indennità di accompagnamento, determinando un impoverimento ulteriore delle loro condizioni di vita.

Accade inoltre che gli stessi beneficiari non ne vengano informati. Si danno casi di amministratori di sostegno a cui sono stati affidati, 30, 40, 50, 60 beneficiari e anche più. Le professioni che più hanno beneficiari di cui occuparsi sono costituite da avvocati, commercialisti, persone che operavano o che operano nei servizi sanitari e sociali.

Nella scelta dell’amministratore di sostegno il Giudice Tutelare deve preferire il familiare o il convivente più vicino al beneficiario (art. 408 del Codice Civile). La nomina di altri soggetti (Assessori ai Servizi Sociali, Sindaci), che spesso è effettuata, deve avvenire solo in presenza di gravi motivi valutati e attestati dal Giudice Tutelare che tendono esclusivamente ad una migliore tutela dell’interessato.

Sono troppi i casi in cui non esiste alcun rapporto fiduciario tra il beneficiario e l’amministratore di sostegno che agisce in piena autonomia sulla gestione delle risorse finanziarie e non si occupa del progetto di vita del beneficiario, delle sue aspirazioni e dei suoi reali bisogni quotidiani.



U.N.A.Sa.M - odv
Unione Nazionale delle Associazioni
per la Salute mentale

Un'altra anomalia, che si è verificata, riguarda il massiccio ricorso, da parte dei servizi pubblici (in particolare i servizi di salute mentale) all'istituto dell'amministrazione di sostegno, con indicazione di persona di fiducia del servizio, per togliere alle persone in cura o ai loro familiari qualsiasi possibilità di discutere, valutare o se del caso contrastare l'operato del servizio, in particolare per quanto riguarda i percorsi di cura personalizzati, la prescrizione e somministrazione di farmaci, l'invio in strutture residenziali, e persino le pratiche coercitive nei servizi psichiatrici di diagnosi e cura o altri luoghi della cura e della assistenza. In sostanza, agli amministratori di sostegno viene chiesto, dai servizi ospedalieri o dalle RSA, di firmare l'autorizzazione ad una pratica coercitiva, in aperta violazione con quanto impone l'art. 32 della Costituzione.

Inoltre, a volte, i servizi hanno utilizzato gli Amministratori di Sostegno, in caso di utenti particolarmente diffidenti o contrari alle offerte di cura, difficili da motivare e da "agganciare" e, nel complesso, impegnativi. E' parso infatti che, in alcune situazioni, fossero delegate a tale figura funzioni più proprie dei curanti, con il risultato di ampliare oltre misura il potere dell'Amministratore di Sostegno, deresponsabilizzando nel contempo le figure sanitarie. Questo è uno dei motivi che potrebbe spiegare l'ipertrofico ricorso all'Amministratore di Sostegno che si è registrato nell'ultimo decennio.

Tanti Amministratori di Sostegno, possono quindi agire in piena libertà, con mandato ampio, sottraendo alle persone che non sono interdette (ma si agisce come se lo fossero) il diritto ad esprimere una propria opinione, assumere una decisione, autodeterminarsi, esprimere il consenso alle cure, entrando nel merito e nella decisione di qualunque atto riguardante la vita della persona beneficiaria, privandole anche della possibilità di poter usare il proprio denaro per i bisogni quotidiani.

Anche in presenza di contrasto e dissenso nelle decisioni da assumere, è stato ripetutamente violato l'art. 410 del codice civile, secondo il quale: "l'Amministratore di Sostegno deve tempestivamente informare il beneficiario circa gli atti da compiere nonché il Giudice Tutelare in caso di dissenso con il beneficiario stesso".

In caso di espressa violazione da parte dell'amministratore di sostegno dell'art. 410 c.c., deve essere garantito al beneficiario una effettiva possibilità di sentire personalmente il Giudice tutelare in tempi ragionevoli.



U.N.A.Sa.M - odv
Unione Nazionale delle Associazioni
per la Salute mentale

Negli anni, sono giunte alla nostra Organizzazione nazionale, ma anche alle Associazioni locali, segnalazioni da parte di beneficiari o delle loro famiglie, relative ad una serie di abusi che hanno portato le nostre Associazioni a dare sostegno anche legale ai beneficiari e ai loro familiari, finalizzato alla richiesta di revoca della misura o sostituzione dell'amministratore di sostegno.

Ma non si possono tacere anche segnalazioni di nomine avvenute senza aver sentito preventivamente il beneficiario o difficoltà da parte del beneficiario di essere audito tempestivamente dal Giudice Tutelare nelle situazioni di conflitto con l'amministratore di sostegno (art.407 c.c.). Oltre a non rispettare il termine dei 60 giorni dalla presentazione dell'istanza, indicati dalla Legge 6/2004, per l'attivazione della procedura di attivazione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno.

Abbiamo inoltre potuto appurare quanto sia complicato per l'Ufficio della Volontaria Giurisdizione procedere ad una verifica puntuale sull'operato degli Amministratori di Sostegno e a mantenere un rapporto diretto con i beneficiari, al fine di consentire loro di poter agilmente denunciare inadempienze e abusi.

Per quanto sopra, l'UNASAM, supportata dalla consulenza e condivisione del proprio Comitato Scientifico, chiede che vengano emanate Linee Guida ministeriali, anche da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, che, nel rispetto dei principi e dei valori della Legge 6/2004, facciano chiarezza sulla sua corretta applicazione, senza delega alcuna alle Regioni su tale materia e senza difformità applicativa sul territorio nazionale, nel pieno rispetto dei diritti costituzionali delle persone che beneficiano dell'istituto dell'amministrazione di sostegno.

Queste le nostre proposte condivise dal Comitato Scientifico, dalla Direzione Nazionale e dalle Organizzazioni aderenti all'UNASAM:

- 1) Definire con chiarezza l'impossibilità di procedere alla decretazione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno senza che il Giudice Tutelare abbia incontrato e ascoltato il beneficiario e verificato (anche con più udienze, se occorre) le sue condizioni reali, la sua capacità di provvedere ai suoi bisogni e gli atti che sarebbe in grado di compiere autonomamente o con il soste-



U.N.A.Sa.M - odv
Unione Nazionale delle Associazioni
per la Salute mentale

gno dell'amministratore di sostegno (**udienza obbligatoria con comparizione necessitata del beneficiario**), art.407 c.c. Con il recente utilizzo degli strumenti telematici l'ascolto del beneficiario potrebbe essere effettuato anche via remoto ;

2) Ribadire con forza che la scelta dell'amministratore di sostegno debba ricadere principalmente su un familiare o convivente (in assenza di conflitto col beneficiario) o, comunque, su persona di fiducia scelta dal beneficiario. Solo in presenza di gravi motivi, dettagliatamente motivati e verificati, si può designare persona diversa esclusivamente per offrire una migliore tutela dei diritti dell'interessato.

3) Confermare con chiarezza che l'incarico si **presume gratuito** per scongiurare qualsiasi interesse di tipo economico, salvo equa indennità disposta dal giudice in merito all'entità del patrimonio o per la difficoltà della funzione amministrativa (art.379 c.c). Ribadire che uno dei requisiti previsti per svolgere l'incarico di Amministratore di sostegno sia l'autosufficienza economica del futuro incaricato in modo da essere certi che non abbia bisogno di "retribuzione" ma esclusivamente dell'eventuale rimborso delle spese vive da documentare sostenute per il beneficiario (essenziale e presuntiva gratuità dell'incarico);

4) Definire un limite massimo di beneficiari per singolo amministratore di sostegno che - si propone - non superi le cinque persone (esclusione della professionalizzazione degli Amministratori di sostegno);

5) Definire tempi certi, dalla data dell'istanza, per la definizione della procedura e l'attivazione dell'istituto di amministrazione dei sostegno;

6) Definire tempi certi per i ricorsi in Corte d'Appello contro i provvedimenti dei Giudici Tutelari;

7) Ribadire con forza il divieto di nomina per chi opera nei servizi pubblici e privati che hanno in cura o in carico la persona del beneficiario (incompatibilità funzionale per il personale che presta servizio sul territorio in vesti diverse, ma in contatto con il beneficiario);



U.N.A.Sa.M - odv
Unione Nazionale delle Associazioni
per la Salute mentale

8) Rafforzare gli organici degli Uffici della Volontaria Giurisdizione, prevedendo oltre ad un rafforzamento della Cancelleria e degli Uffici Amministrativi, un Ufficio Tutela delle persone in condizione di difficoltà o disabilità anche con personale comandato dalla pubblica amministrazione e/o volontari delle Associazioni dei familiari e degli utenti di provata esperienza iscritte al RUNTS, affinché sia consentito ai beneficiari un rapporto diretto con i Giudici Tutelari (principio di prossimità con il proprio giudice naturale) e l'accesso diretto ai propri fascicoli (proiezione del principio dell'habeas data). Poiché l'emergenza Covid-19 ha limitato anche l'accesso nei Tribunali e tante persone hanno avuto difficoltà ad ottenere un colloquio tempestivo con il Giudice Tutelare, prevedere modalità più snelle anche attraverso le piattaforme digitali e collegamenti via WhatsApp;

9) Stabilire che il contenuto degli atti per i quali può essere integrata la volontà del beneficiario non può mai consistere del compimento e nell'autorizzazione di atti per i quali sussiste dissenso da parte del beneficiario e per quelli verso i quali il Giudice Tutelare non ha ritenuto ricompresi nella nomina dell'amministrazione di sostegno. Tutto ciò alla luce dei principi fissati dalla Convenzione per le persone con disabilità (CRPD), ratificata anche dall'Italia e quindi vincolante in via diretta per l'ordine giudiziario.

10) Avviare una indagine conoscitiva al fine di verificare:

- a) quante sono le persone che beneficiano dell'istituto dell'amministrazione di sostegno con problemi di salute mentale, demenza, altre condizioni di salute;
- b) quante di queste persone, nonostante potessero vivere nella loro casa, sono state allontanate e istituzionalizzate;
- c) quante risorse dei beneficiari sono state utilizzate per "remunerare" amministratori di sostegno;
- d) il censimento degli amministratori di sostegno suddivisi in "familiari" "rappresentanti istituzionali" e "altri". Tra gli "altri" suddividere ulteriormente in base alla professione posseduta;
- e) quanti amministratori di sostegno sono stati rimossi dall'incarico e/o sostituiti su richiesta dei beneficiari;

11) Si propone inoltre l'istituzione di un organismo di monitoraggio e vigilanza (composto da rappresentanti del Ministero, del CSM, del Garante Nazionale, delle Organizzazioni iscritte al RUNTS maggiormente rappresentative in campo nazionale), interno al Ministero della Giustizia, per la corretta applica-



U.N.A.Sa.M - odv
Unione Nazionale delle Associazioni
per la Salute mentale

zione della Legge 6/2004 nel rispetto della Carta Costituzionale e della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

Si resta in attesa di cortese e urgente riscontro e si dichiara la disponibilità di UNASAM e del Comitato Scientifico ad essere auditi.

Cordiali saluti.

Bologna, 2 marzo 2023

p. Il Comitato Scientifico Unasam
Dott. Francesco Maisto

La Presidente
Gisella Trincas