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

POSTA CERTIFICATA

Alla Ministra della Giustizia
Dott.ssa Marta Catarbia
Via Arenula, 70
ROMA

Al Consiglio Superiore della Magistratura
Piazza dell'Indipendenza, 6
ROMA

e p.c. Al Ministro della Salute

Al Ministro del Lavoro e Politiche Sociali

Al Ministro per le disabilità

Al Garante Nazionale delle persone private della libertà

Alla Commissione Sanità
del Senato della Repubblica

Alla Commissione Affari Sociali
della Camera dei Deputati

LORO SEDI

Oggetto: proposta di Linee Guida per la corretta applicazione della Legge 6/2004 sull'Istituto dell'Amministrazione di Sostegno

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

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 criticità 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. Inoltre, vengono nominati Amministratori di Sostegno Sindaci o Assessori ai Servizi sociali, in aperta violazione dell'articolo 408 del Codice Civile; costoro, a loro volta, delegano altri a svolgere tale funzione.

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.

Un'altra anomalia, che si è verificata, riguarda il massiccio ricorso, da parte dei servizi pubblici (in particolare i servizi di salute mentale) all'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. 13 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 negli ultimi anni.

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; entrando nel merito e nella decisione di qualunque atto riguardante la vita della persona beneficiaria. 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*"

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 determinato 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.

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

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.

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 esclusivamente con il sostegno dell'amministratore di sostegno (**udienza obbligatoria con comparizione necessitata del beneficiario**);

2) Ribadire con forza che la scelta debba ricadere su un familiare o convivente (in assenza di conflitto col beneficiario) o, comunque, su persona di fiducia scelta dal beneficiario. Un terzo può considerarsi come soluzione residuale (**principio di prossimità tra beneficiario e Amministratore**);

3) Confermare con chiarezza che l'incarico è volontario e che si presume gratuito per scongiurare qualsiasi interesse di tipo economico 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) Ribadire con forza il divieto di nomina per chi opera nei servizi pubblici che hanno 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**);

6) 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 all'Albo Regionale del Volontariato, 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 limita anche l'accesso nei Tribunali e tante persone hanno difficoltà ad ottenere un colloquio tempestivo con il Giudice Tutelare, prevedere modalità più snelle anche attraverso le piattaforme digitali e collegamenti via WhatsApp;

7) 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 personalissimi, irrinunciabili, non delegabili, e comunque tali da determinare una sostituzione di volontà nell'esercizio della libertà di autodeterminazione in merito alle cure, alla libertà personale, dell'integrità alla propria perso-

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

na. Tutto ciò alla luce dei principi fissati dalla Convenzione per le persone con disabilitata (**CRPD**), ratificata anche dall'Italia e quindi vincolante in via diretta per l'ordine giudiziario.

Per quanto sopra, si dichiara la disponibilità dell'Unasam ad essere audita su quanto sopra esposto e proposto.

Distinti saluti.

La Presidente
Gisella Trincas

Bologna, 5 maggio 2021