

Spunti di Riflessione sulla Funzione delle Amministrazioni Locali nella Tutela delle Persone Fragili L'Ufficio "Sportello per la Fragilità e l'Amministrazione di Sostegno"

Prima di giungere al fulcro dell'argomento che viene affrontato in questo scritto, tratterò brevemente qual'è la struttura amministrativa dell'Ente Locale, il Comune.

L'Assemblea Costituente nel 1946 diede allo Stato Italiano la forma di Stato Regionale, in cui una parte consistente del potere politico e amministrativo è assegnata agli Enti Locali Territoriali.

"Enti" sono considerate le organizzazioni di persone e di mezzi che sono istituite per fini di pubblico interesse e dispongono di un limitato potere nei confronti dei cittadini, da qui l'aggettivo "pubblici".

L'art. 114 della Costituzione individua quali sono gli Enti Pubblici Territoriali, cosiddetti Enti Locali, e sono: le Regioni; i Comuni; le Città Metropolitane; le Province che ormai sono in via di estinzione ed hanno una struttura organizzativa, amministrativa ed economica limitata rispetto all'originaria normativa costituzionale.

Gli Enti Territoriali hanno un'ampia autonomia quale: l'autonomia politica, che consente loro di predisporre programmi politici propri e cioè, come impegnare le proprie risorse finanziarie (ad es. migliorare i servizi per le persone in stato di fragilità); l'autonomia normativa, che consiste nel potere di emanare norme generali e astratte nel rispetto del principio della gerarchia delle fonti giuridiche; l'autonomia amministrativa, che consiste nel potere di dare concreta attuazione ai programmi dell'amministrazione dell'Ente Locale; infine, l'autonomia finanziaria, che consiste nel potere di applicare ai cittadini tributi e imposte da destinare all'organizzazione amministrativa e all'attività dell'Ente, oltre che fornire servizi alla popolazione.

Il territorio italiano è suddiviso in 20 regioni, 103 province e circa 8100 comuni. Il Comune è la più piccola unità amministrativa. I Comuni hanno diversa importanza a seconda della complessità del territorio in cui si estendono e della popolazione. La principale funzione del Comune è quella di organizzare la vita pubblica della comunità nel rispetto della normativa nazionale e regionale esistente.

Per poter scegliere l'organizzazione più adatta alle esigenze dei cittadini, occorre sapere il numero dei residenti, la loro età, la loro professione, le loro problematiche a livello psico-fisico e le loro aspirazioni. Raccogliere ed aggiornare tutti questi dati è competenza dei diversi Uffici che si snodano presso l'Ente Locale. Il Comune ha anche il compito di costruire e mantenere l'acquedotto e la rete fognaria, di occuparsi della raccolta dei rifiuti, di mettere a disposizione servizi medici, sanitari ed igienici, di trasporto e occuparsi delle persone disagiate; per queste funzioni esistono altri

uffici, quali l'ufficio tecnico, la ragioneria, la segreteria, l'ufficio servizi sociali, la cui direzione politica è rimessa ad un assessore che può avere una o più deleghe.

In alcune grandi città dove spostarsi da un luogo all'altro con mezzi privati è difficile o pericoloso, o comunque, per salvaguardare l'ambiente, vengono organizzati i trasporti pubblici come l'autobus, il tram, la metropolitana, i servizi per i disabili ecc. È compito del comune interessarsi anche del servizio scolastico, in collaborazione con la Regione e lo Stato, curando in particolare gli edifici della scuola di base, unitamente all'Ente Provincia per le competenze che allo stesso sono rimaste. Per far fronte a tutti questi bisogni, i Comuni hanno a disposizione il denaro che proviene dai contributi dei cittadini e dai finanziamenti statali, regionali ed europei; tutte le entrate e le spese effettuate con questi soldi vanno a formare il bilancio comunale.

Chi organizza questi servizi è l'amministrazione comunale eletta dai cittadini. Ogni 5 anni infatti gli abitanti del comune eleggono un sindaco e un consiglio comunale. Il Sindaco rappresenta il Comune ed è il Capo dell'Amministrazione comunale ed esercita le funzioni di ufficiale di governo demandategli dalla Legge e dallo Statuto Comunale; assicura, inoltre, il costante collegamento del Comune con lo Stato, la Regione, la Provincia e tutte le altre istituzioni. Il Sindaco coordina e dirige l'attività della Giunta; cura l'attuazione del programma approvato dal Consiglio comunale. La giunta è formata da vari assessori, nominati dal sindaco, ciascuno dei quali si occupa di un aspetto dell'amministrazione del comune. (Monti/Faenza)

Una delle attività di maggior rilievo e di ispirazione solidaristica è il Servizio Sociale organizzato dall'Ente Locale. Il quadro normativo nazionale di riferimento è il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Con tale normativa le competenze socio-assistenziali e sanitarie, prima mantenute dallo stato centrale attraverso numerosi enti e organizzazioni, vengono trasferite alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, infatti, questi enti locali furono disciolti ed il loro patrimonio e personale passarono, con le nuove competenze, agli enti locali. Il predetto D.P.R. n.616/1977 dispone: *“Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative dello Stato e degli enti di cui all'art. 1 nelle materie «polizia locale urbana e rurale», «**beneficenza pubblica**», «assistenza sanitaria ed ospedaliera», «istruzione artigiana e professionale», «assistenza scolastica», «musei e biblioteche di enti locali», come attinenti ai servizi sociali della popolazione di ciascuna regione”*.

Le funzioni amministrative relative alla materia *«beneficenza pubblica»* previste dall'art. 22, concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i

destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza, a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale.

Nell'Art. 23 dello stesso provvedimento, si specifica quali attività possono essere messe in atto dall'Ente Locale: a) l'assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei defunti e delle vittime del delitto; b) l'assistenza post-penitenziaria; c) gli interventi a favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile. Tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza, di cui ai precedenti articoli 22 e 23, sono attribuite ai Comuni ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, *"...Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza..."*. La Regione determina con legge, sentiti i Comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei Servizi Sociali e Sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi. Le funzioni, il personale ed i beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale sono trasferite ai comuni singoli o associati, sulla base e con le modalità delle disposizioni contenute nella legge sulla riforma dell'assistenza pubblica e, comunque, a far tempo dal 1° gennaio 1979; Legge 8 giugno 1990 n.142 modificata dalla legge 3 agosto 1999 n.265; Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); Legge 328/2000 - Sistema integrato dei Servizi Sociali. Nell'architettura complessiva del disegno riformatore, un ruolo da protagonisti è riconosciuto ai Comuni, enti territoriali cui spetta la titolarità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale. In particolare, spetta ai Comuni: a) la programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete; b) l'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche; c) l'autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; d) la definizione dei parametri di valutazione; e) la promozione delle risorse della collettività; f) il coordinamento e l'integrazione degli enti che operano nell'ambito di competenza locale; g) il controllo e la valutazione della gestione dei servizi; h) la promozione di forme di

consultazione allargata; i) garantire la partecipazione dei cittadini al controllo della qualità dei servizi. (A. Bocchini)

Di queste funzioni riguardano più da vicino il Servizio Sociale Comunale quelle di cui ai punti:

- a) programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete,
- b) erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche
- e) promozione delle risorse della collettività.

A questo punto formulerò delle ipotesi al fine di dare degli spunti per una modifica del quadro normativo esistente, che possa introdurre nel nostro Ordinamento lo Sportello per le Persone Fragili e per l'Amministratore di Sostegno, istituto "in fieri" e sviluppatosi grazie all'intuito del Prof. Cendon e altri giuristi, per la tutela delle persone fragili.

Partiamo dall'istituto dell'Amministrazione di Sostegno, disciplinato dalla legge 9 gennaio 2004, n. 6, che è un istituto di protezione civilistica degli infermi. La figura dell'ADS è disciplinata dall'Art. 404 CC e segg che recita: –(Amministrazione di sostegno)– *“La persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio”*. La stessa normativa nasce da una filosofia di vita opposta a quella restrittiva prevista soprattutto nell'interdizione, sviluppatasi negli anni '80, portata avanti negli anni dal Prof. Paolo Cendon e da altri Giuristi, che hanno voluto che si affermasse una nuova sensibilità quanto ai rapporti tra infermità psichica e diritto privato, dei nessi e corrispondenze tra “disturbi psichici” e “incapacità legale”. Tale istituto ha inciso profondamente sulla quotidianità dei malati psichici facendo riemergere quelle capacità della persona “fragile”, che invece vengono cancellate totalmente in caso della dichiarazione di interdizione e in modo meno incisivo nella dichiarazione di inabilitazione.

L'Amministratore di Sostegno è nominato dal Giudice Tutelare, con Decreto, ogni qualvolta vi sia un soggetto che, per effetto di una menomazione fisica o psichica, si trovi nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, a provvedere in tutto o in parte al compimento delle attività tipiche della vita di tutti i giorni e che, quindi, abbia bisogno di assistenza e sostegno. In particolare il *“Decreto di nomina dell'amministratore di sostegno deve contenere l'indicazione: 1) delle generalità della persona beneficiaria e dell'amministratore di sostegno; 2) della durata dell'incarico, che può essere anche a tempo indeterminato; 3) dell'oggetto dell'incarico e degli atti che l'amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario; 4) degli atti che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno; 5) dei limiti, anche periodici, delle spese che l'amministratore di*

sostegno può sostenere con utilizzo delle somme di cui il beneficiario ha o può avere la disponibilità; 6) della periodicità con cui l'amministratore di sostegno deve riferire al giudice circa l'attività svolta e le condizioni di vita personale e sociale del beneficiario".

Lo scopo di tale nomina è quello di garantire una sorta di "protezione" a chi versa in una situazione di difficoltà a provvedere ai propri interessi perché privo in tutto o in parte di autonomia, senza tuttavia limitarne in modo eccessivo la sua capacità di agire. L'art. 408 c.c. dispone, infatti: "*La scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario. L'amministratore di sostegno può essere designato dallo stesso interessato, in previsione della propria eventuale futura incapacità, mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata. In mancanza, ovvero in presenza di gravi motivi, il Giudice Tutelare può designare con decreto motivato un Amministratore di Sostegno diverso. Nella scelta, il Giudice Tutelare preferisce, ove possibile, il coniuge che non sia separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella, il parente entro il quarto grado ovvero il soggetto designato dal genitore superstite con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata...*", "*...Il Giudice Tutelare, quando ne ravvisa l'opportunità, e nel caso di designazione dell'interessato quando ricorrano gravi motivi, può chiamare all'incarico di amministratore di sostegno anche altra persona idonea, ovvero uno dei soggetti di cui al titolo II al cui legale rappresentante ovvero alla persona che questi ha la facoltà di delegare con atto depositato presso l'ufficio del giudice tutelare, competono tutti i doveri e tutte le facoltà previste nel presente capo*". Ai sensi dell'art. 408 c.c.: "*Non possono ricoprire le funzioni di amministratore di sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il soggetto beneficiario*".

Riguardo ai poteri del beneficiario dell'amministratore di sostegno, troviamo le norme di riferimento quali l'art. 409 e l'art. 410 c.c. In particolare l'art. 409 c.c. dispone: "*Il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno. Il beneficiario dell'amministrazione di sostegno può in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana*".

I poteri dell'Amministratore di sostegno saranno, quindi, puntualmente indicati nel Decreto di nomina e, gli atti che può compiere in rappresentanza, ovvero in nome e per conto del beneficiario, naturalmente saranno di conseguenza preclusi al beneficiario dell'AdS.

La legge istitutiva dell'amministratore di sostegno, come abbiamo visto ha previsto, inoltre che, l'AdS è tenuto periodicamente, in considerazione dei termini stabiliti dal Giudice Tutelare, alla presentazione al medesimo di una relazione che attesti l'attività svolta e descriva, dettagliatamente, le condizioni di vita personale e sociale del beneficiario oltre a rendere il conto della propria gestione economica.

L'elemento che caratterizza l'istituto dell'Amministrazione di Sostegno, è che l'amministratore nello svolgimento delle sue funzioni, deve tenere conto delle aspirazioni e dei bisogni del beneficiario e informarlo delle decisioni che intende prendere e che lo riguardano; in caso di disaccordo, dovrà informarne il Giudice Tutelare. Con questa procedura, quindi, si mette in atto un confronto di idee e di soluzioni che vengono poste in essere, dall'amministratore di sostegno con il soggetto "fragile" beneficiario, che non viene, quindi, privato di ogni volontà e di ogni libera espressione come persona, il tutto sotto il controllo del Giudice Tutelare.

La "fragilità", quindi, va intesa come una condizione di vulnerabilità di qualsiasi soggetto a cui consegue un crescente rischio di impotenza ad affrontare la vita quotidiana. È uno stato dinamico legato a problemi sia di natura fisica, psicologica e sociale.

In questo quadro normativo sorge la necessità di affiancare al soggetto "fragile" e all'Amministratore di Sostegno una struttura di tipo amministrativa nell'ambito del Comune, "*Lo sportello per le persone fragili e l'ADS*", che possa intervenire a 360° per soddisfare le loro esigenze.

E' ormai esperienza comune che le persone fragili e l'ADS nell'espletamento delle sue funzioni, si trovano ad affrontare diverse problematiche che riguardano la quotidianità. E' necessario che alla persona fragile e all'ADS, quindi, venga fornita una struttura che permetta di intervenire in modo immediato, più efficiente ed efficace, nella ricerca delle soluzioni migliori per soddisfare le esigenze degli stessi.

La situazione normativa attuale ha portato molte Regioni a regolare la materie dei servizi sociali rimandando ai Comuni l'organizzazione dei servizi. In questo modo si sono sviluppati nei Comuni una miriade di uffici, il più delle volte non coordinati tra loro e radicati in una attività burocratizzata, che disperdono le energie e disorientano i cittadini. La soluzione a questa problematica è la costituzione di uno "Sportello" che eroga servizi non solo alle persone "fragili" che chiedono aiuto, ma anche all'ADS, nella ricerca e individuazione di uffici competenti per la redazione di atti, dei soggetti economici come ditte che operano in diversi settori, professionisti di ogni genere, strutture sanitarie e quant'altro, mediante elenchi tenuti e aggiornati dagli impiegati nello Sportello Comunale, che a seguito di presentazione di certificazione, assicurino una elevata affidabilità e serietà nell'espletamento delle loro attività.

Sarebbe opportuno, a mio avviso, che nel decreto di nomina dell'ADS, il Giudice Tutelare inserisca anche un *“Piano Assistenziale Individualizzato del beneficiario”*, con la previsione di una metodologia d'intervento, indicata e aggiornata dai consulenti incaricati dal Giudice, per la realizzazione di un percorso di vita al fine di portare il beneficiario, quando sarà possibile, ad una completa autonomia e libertà di scelta.

La Regione ha il compito fondamentale di creare mediante normazione i vari apparati amministrativi, per affrontare le problematiche di natura sociale. I Comuni sono titolari delle funzioni e dei compiti concernenti l'attuazione degli interventi, dei servizi e delle prestazioni sociali a livello locale. I Comuni concorrono, quindi, alla programmazione del sistema integrato dei servizi sociali ed esercitano le funzioni di progettazione del sistema locale dei servizi, in coerenza con la programmazione sociale e socio-sanitaria regionale.

Pertanto, spetta innanzitutto alle Regioni adottare una normativa a livello locale di indirizzo per tutti i Comuni che vi rientrano nel territorio per l'istituzione dello Sportello per le persone fragili e per gli A.D.S..

L'attività e l'organizzazione dello Sportello per le persone fragili e per l'ADS, si dovrebbe inserire con una norma Regionale che rivisita le attività di Assistenza Sociale a livello Comunale, normativa che non andrebbe ad incidere sulle funzioni istituzionali del Comune, che dovrà organizzare un ufficio destinato allo Sportello, che diviene il punto di raccordo e di snodo per la ricerca e l'organizzazione dei servizi richiesti.

Quindi, non conferire l'attività ad un'agenzia multiservizi partecipata o meno, che richiederebbe una nuova struttura giuridica con fiscalità diversa, che uscirebbe dagli schemi normativi ordinari del Comune, con tutte le conseguenze che ne deriverebbero anche a livello gestionale e di servizi, orientati all'attuazione del principio del profitto e/o del risparmio, ma uno Sportello con l'obiettivo generale di fornire un servizio operativo, informativo e di orientamento per tutti i cittadini in stato di fragilità e degli ADS. Naturalmente tutto ciò sarà possibile con l'impiego di personale qualificato da destinare a tale sportello che dovrà essere preparato e aggiornato a 360°, per tutti i servizi di cui ha bisogno la popolazione in situazione di fragilità o l'ADS.

Tutto questo favorirà un maggior servizio alla comunità per migliorarne il livello di vita. Si introdurrebbe, quindi, uno Sportello che si interfaccia tra i diversi servizi forniti dal pubblico, dal privato, dalle associazioni, anche mediante la sottoscrizione di protocolli e il cittadino “fragile” che chiede un aiuto e, l'ADS che per assolvere appieno al suo compito, deve garantire una tutela adeguata alla persona beneficiaria.

Si consentirà ai cittadini, soprattutto i più fragili e meno capaci di dialogare con le Istituzioni, di ricevere informazioni complete in merito alle risorse sociali e ai servizi disponibili che

possono essere utili per affrontare esigenze personali e familiari nelle diverse fasi della vita, e tutto ciò in adempimento al dettato Costituzionale riportato all'art. 2 «*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*», articolo che unitamente agli altri primi articoli della costituzione, quali l'art. 1 (principio democratico) e all'art. 3 (principio di eguaglianza), definisce le linee dell'ordinamento giuridico repubblicano, ponendo tre fondamentali principi: centralità della persona, pluralismo, solidarietà che costituiscono come affermava il Crisafulli, *“la chiave di volta dell'intero sistema costituzionale”*.

Avv. Fabio Rispoli