

## **Il Servizio per la Protezione Giuridica delle persone fragili**

Contributo di Daniela Polo, assistente sociale specialista, referente del gruppo “Protezione Giuridica e Amministrazione di Sostegno” del CROAS Lombardia. Esperta sui temi della disabilità, del “dopo di noi” e della protezione giuridica delle persone fragili. Autrice di “Cosa sapere sull’amministrazione di sostegno”, ed. Erickson. Già referente nel [Progetto Amministratore di Sostegno](#)

Una prassi sempre più utilizzata dai Giudici Tutelari è attribuire ai Sindaci la nomina di amministratori di sostegno di soggetti fragili residenti nei propri comuni e l’esperienza in campo ha fatto emergere l’esigenza di sviluppare un Servizio di Protezione Giuridica appropriato a gestire questo complesso ruolo. L’articolo presenta un documento elaborato dal gruppo di lavoro “Protezione Giuridica e Amministrazione di Sostegno” del CROAS Lombardia che intende offrire utili stimoli in tale direzione.

**a cura di Alice Melzi - venerdì, ottobre 26, 2018**

<http://www.lombardiasociale.it/2018/10/26/servizio-per-la-protezione-giuridica-delle-persone-fragili/>

### **Il ruolo di Amministratore di Sostegno affidato ai Sindaci**

Le patologie che incidono sulle autonomie fisiche e cognitive delle persone possono determinare un bisogno di tutela giuridica. **Quando la frammentazione delle relazioni sociali, la complessità delle relazioni familiari, l'emarginazione e le solitudini non consentono di trovare soluzioni di rappresentanza giuridica in seno al nucleo familiare o nell'alveo parentale e amicale, la legge 6/04 consente al Giudice di nominare AdS il rappresentante legale di un ente**[\[1\]](#).

L’esperienza dimostra che il ruolo di AdS viene attribuito ai Sindaci quando il beneficiario presenta una situazione problematica e complessa, quando non ha un patrimonio da gestire, quando vi è stata la rinuncia all’incarico dell’AdS precedentemente nominato, e sempre più spesso, quando il Sindaco è promotore del ricorso d’ufficio[\[2\]](#) per l’attivazione della protezione giuridica per chi non ha familiari in grado di provvedere.

**Si tratta di un fenomeno che ha assunto proporzioni rilevanti.**

Il ruolo di AdS è complesso e comprende l’esercizio di svariate funzioni che non possono essere svolte in prima persona dal Sindaco, e per questo in molti Comuni le “funzioni” di AdS vengono impropriamente e illegittimamente affidate dal Sindaco alla stessa assistente sociale che ha in cura o in carico la persona non autonoma, sebbene ciò sia espressamente vietato dalla legge[\[3\]](#).

L’Ordine degli assistenti sociali di Lombardia, che ha il fine di vigilare sul corretto esercizio della professione, è stato sollecitato con quesiti di natura deontologica e a dare indirizzi tecnico-operativi e dal 2012 ha attivato [un gruppo di lavoro](#) per sviluppare studi e fornire pareri.

Occorre ricordare che il ruolo dell’assistente sociale è svolto a beneficio del progetto di vita della persona non autonoma, mentre la cura di altri interessi del beneficiario, in particolare dei suoi interessi economici e patrimoniali, possono risultare estranei al ruolo dell’assistente sociale quando non sono finalizzati al processo d’aiuto e cura: si pone dunque un problema deontologico per questo professionista che ha il dovere e la libertà professionale di valutare gli interventi più opportuni sul caso, ma non le sono attribuibili deleghe di mere azioni esecutive[\[4\]](#).

### **I servizi esistenti**

In Lombardia sono sorti servizi/uffici dedicati alla gestione del ruolo di AdS, e si sono affermati con nomi diversi: Ufficio Tutela, Ufficio Tutela e AdS, Servizio Protezione Giuridica, Servizio gestione AdS, Ufficio gestione AdS, Ufficio Protezione Giuridica.

L'uso del termine "ufficio tutela" sottintende il mutare del ruolo storico di Tutore svolto dai Comuni per le persone interdette, cui è stata aggiunta la funzione di gestione delle AdS, con scarso assorbimento delle caratteristiche previste dalla legge per questa figura giuridica.

L'uso del termine "protezione giuridica" si ha quando l'ente ha assorbito la filosofia della legge 6/04, o ha beneficiato degli stimoli di innovazione offerti dal *Progetto ADS* attuato in Lombardia tra il 2008 e il 2012, o ha fatto proprie le indicazioni delle [Linee di indirizzo regionali per l'insediamento del sistema per la protezione giuridica delle persone fragili](#), emanate nel 2013, e volte ad insediare nelle ATS un Ufficio di Protezione Giuridica.

Alcuni di questi servizi sono a gestione diretta, altri hanno trovato varie formule di esternalizzazione, ma tutti sono dediti in maniera quasi esclusiva ai compiti di "gestione" del ruolo di AdS attribuito al Sindaco, operano solo marginalmente in un'ottica sussidiaria e trascurano iniziative che potrebbero essere attivate per contenere il fenomeno della gestione istituzionale delle amministrazioni di sostegno.

## **Stimoli per l'organizzazione di un servizio appropriato**

Il lavoro che qui si presenta trova significato nel dovere professionale dell'assistente sociale dettato dall'art. 45 del Codice Deontologico<sup>[5]</sup>, ossia il dovere di *contribuire al miglioramento della politica e delle procedure dell'organizzazione di lavoro*.

I partecipanti del gruppo hanno condiviso la propria esperienza, si sono confrontati con professionisti di servizi invitati a dare testimonianza, hanno acquisito ogni utile contributo documentale (delibere, decreti dei Giudici Tutelati, studi pubblicati sui siti specializzati), si sono avvalsi di una consulenza legale, hanno verificato e testato nel proprio servizio le ipotesi e i tempi di lavoro tratti dall'esperienza diretta. Per quanto riguarda l'aspetto deontologico un prezioso contributo è stato dato da Marilena Dorigo, già referente della commissione deontologica del CROAS Lombardia e past-president del primo consiglio regionale.

**Qui si presenta un estratto delle [Linee di indirizzo per il servizio specialistico per la gestione della protezione giuridica delle persone fragili](#), un documento che descrive gli ambiti, le azioni, i tempi, le figure professionali necessarie a strutturare il servizio, ed evidenzia il ruolo dell'assistente sociale indicando come sia possibile evitare il rischio di operare nell'autoreferenzialità.**

Risulterà evidente che l'assistente sociale impegnata nella gestione della protezione giuridica deve essere contestualizzata in maniera diversa rispetto all'assistente sociale che ha in cura o in carico il beneficiario. Tutte le esperienze conducono verso l'insediamento di un vero e proprio Servizio che ha in organico "anche" la figura dell'assistente sociale che svolge il suo ruolo interagendo con i servizi di base, finalizza la gestione del patrimonio del beneficiario al progetto di vita e alle sue aspirazioni [6], elabora e attua piani d'intervento per chi non è in carico ai servizi territoriali.

## **Definizione del servizio**

Si propone anzitutto l'adozione di un nome comune per definire questo servizio: **Servizio per la Protezione Giuridica delle Persone Fragili** (in breve Servizio di Protezione Giuridica = SPG).

È importante definirlo *Servizio* e non ufficio perchè in servizio sociale questo termine definisce l'ambito professionale in cui ci si occupa della risoluzione delle situazioni di disagio con interventi plurimi,

comprensivi della prevenzione; il concetto evoca la cooperazione tra diverse professionalità capaci di ideare, progettare e attuare iniziative, prestazioni e servizi per il benessere di singoli individui e della società, nelle situazioni contingenti e in prospettiva.

E' importante usare il termine *Protezione giuridica* introdotto dalla legge 6/04[7] che sostituisce il concetto tutela (strumento per curare gli interessi patrimoniali della persona totalmente incapace) e mette al centro dell'azione la persona, sostiene le sue autonomie e le sue abilità.

## **Aree di intervento**

Molti fattori tendono ad alimentare la deresponsabilizzazione di famigliari e parenti: la polverizzazione delle relazioni famigliari, le distanze, alcune patologie, le età sempre più avanzate, la povertà delle relazioni sociali e amicali, ecc. **La risposta dell'istituzione, benché qualificata, non è da preferire ad una risposta individualizzata e/o famigliare, per questo è indispensabile che il SPG preveda anche attività che sostengano le responsabilità famigliari e sviluppino interesse di persone fisiche verso il ruolo di AdS.** Queste azioni devono essere considerate come *investimento fondamentale* per garantire qualità d'intervento, buon rapporto costi / benefici, ed evitare un uso improprio del servizio e la sua saturazione.

Il gruppo di lavoro ha individuato 5 azioni indispensabili per strutturare un SPG, ed ha evidenziato che l'assistente sociale è un professionista con competenze adeguate a progettarle, programmarle e realizzarle:

1. **informazione e sensibilizzazione:** per sollecitare l'interesse di persone disponibili a ricoprire il ruolo di AdS per persone sole;
2. **formazione:** per divulgare conoscenza delle norme, sostenere le responsabilità famigliari, e formare elenchi di persone motivate da proporre ai Giudici;
3. **consulenza e valutazione:** per fornire indicazioni sullo strumento giuridico più idoneo, le procedure e il ruolo dell'AdS, per supportare le famiglie e renderle autonome nel ricorso e nell'identificazione dell'AdS, per supportare i servizi nel ricorso d'ufficio, per supportare gli AdS nella gestione del ruolo;
4. **formazione e gestione di elenchi di AdS volontari:** risorsa per gli enti che potranno avere a disposizione persone idonee da proporre ai GT nell'ambito del ricorso d'ufficio. L'azione è connessa alle precedenti e può comportare un'attività professionale di *abbinamento*, previo accordo coi Giudici;
5. **gestione delle amministrazioni di sostegno:** fatto ogni tentativo per trovare l'AdS nella famiglia, nelle reti parentale e sociale, va organizzata una risposta istituzionale quando i Giudici nominano AdS i responsabili legali degli Enti.

## **La Gestione della Protezione Giuridica**

All'ordinaria attività professionale dell'assistente sociale, *preliminare alla gestione vera e propria*, seguono le fasi gestionali che qui sommariamente si descrivono. Per il dettaglio delle attività, i tempi annui minimi e massimi, le dotazioni strumentali, i profili degli operatori e il ruolo dell'assistente sociale si rimanda al documento integrale.

1. **fase di avvio:** presa in carico: giuramento, incontri coi servizi, esame della documentazione,

reperimento dei documenti, inventario dei beni, ecc. Tutti i SPG eseguono le attività di questa fascia.

2. **fase di gestione caso a bassa complessità:** fase di avvio + attività specifiche: avvio rapporti con banche e poste, attivazione RID, recupero documenti e certificati per denuncia dei redditi, procedure d'accesso a prestazioni, relazione e rendiconto annuale, ecc.
3. **fase di gestione caso a media complessità:** fase di avvio + fase di gestione caso a bassa complessità + attività specifiche: pagamenti non affrontabili con procedure automatizzate, supporto alla vita quotidiana, gestione rientri e tempo libero, ecc.
4. **fase di gestione caso ad alta intensità:** fase di avvio + fase di gestione caso a bassa complessità + fase di gestione caso a media complessità + attività specifiche: gestione della domiciliarità e delle cure, gestione della liquidità, controllo e contabilizzazione delle spese, progetti vari, ecc.
5. **atti gestionali di elevata complessità:** attività riferibili ad esigenze o a fasi della vita particolari, non continuative nel tempo. I tempi di queste azioni andranno sommati ai tempi delle fasi precedenti. Es: gestione di immobili, ricerca struttura residenziale, gestione delle vertenze legali, dei reati e annullamento di contratti, accesso forzoso all'abitazione, gestione del decesso, ecc.

## Conclusioni

Si evidenzia che il ruolo di AdS è un ruolo di “*pubblico ufficiale*”<sup>[8]</sup> che ha il dovere di *considerare i bisogni del beneficiario e le sue aspirazioni e informarlo sempre sulle scelte d'intervento*, dunque deve agire con scelte individualizzate, che presuppongono conoscenza approfondita del beneficiario e una stretta relazione. Gli organici dovranno garantire un corretto esercizio della funzione. La figura dell'assistente sociale può essere impiegata sul piano progettuale, gestionale e organizzativo oltre che per le specificità di ruolo su diagnosi sociale, definizione e conduzione del progetto di vita. Il SPG potrà avvalersi di collaborazioni esterne attivandole con una progettazione condivisa.

Si rinvia al documento per approfondimento sui temi che riguardano l'equo indennizzo, la gestione delle situazioni d'emergenza, la gestione di beneficiari con capacità economiche personali di solvenza, la sussidiarietà.

---

<sup>[1]</sup> La scelta del GT di nominare un responsabile legale di un Ente è normata dall'art. 408 – 4° comma della L. 6/04: 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 facoltà di delegare con atto depositato presso l'ufficio del giudice tutelare, competono tutti i doveri e tutte le facoltà previste nel presente capo. i Giudici utilizzano questa facoltà quando non trovano altra persona idonea per beneficiari soli o con famigliari non in grado di svolgere funzioni di tutela.

<sup>[2]</sup> Ricorso d'ufficio: L. 6/04, art. 406 – 3° comma – I responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e assistenza della persona, ove a conoscenza di fatti tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno, sono tenuti a proporre al giudice tutelare il ricorso di cui all'articolo 407 o a fornirne comunque notizia al pubblico ministero. Sul tema si segnala il documento dell'Ordine del 2015, le *Linee di indirizzo per assistenti sociali in tema di amministrazione di sostegno e protezione giuridica delle persone prive in tutto o in parte di autonomia*.

<sup>[3]</sup> Scelta dell'AdS: legge 6/04, art. 408 – 3° comma – Non possono ricoprire le funzioni di

amministratore di sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario.

[4] Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale – L. 84/93 – art. 1: L'assistente sociale opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio in tutte le fasi dell'intervento per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio e può svolgere attività didattico – formative.

[5] Codice Deontologico Assistenti Sociali art. 45: L'assistente sociale deve impegnare la propria competenza professionale per contribuire al miglioramento della politica e delle procedure dell'organizzazione di lavoro, all'efficacia, all'efficienza, all'economicità e alla qualità degli interventi e delle prestazioni professionali. Deve altresì contribuire all'individuazione di standard di qualità e alle azioni di pianificazione e programmazione, nonché al razionale ed equo utilizzo delle risorse a disposizione.

[6] Doveri dell'amministratore di sostegno: L. 6/04, art. 410 1° comma – Nello svolgimento dei suoi compiti l'amministratore di sostegno deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario.

[7] Art. 2 L. 6/2004 – La rubrica del titolo XII del libro primo del codice civile è sostituita dalla seguente: «Delle misure di protezione delle persone prive in tutto od in parte di autonomia.

[8] Sentenza Cassazione Penale – sez. VI, 03-12-2014, n. 50754 – la Suprema Corte ha ritenuto pubblico ufficiale il tutore dell'incapace con la conseguente integrazione del delitto di peculato laddove il tutore dell'interdetto si appropri di somme di denaro appartenenti a quest'ultimo e ricevute, in ragione dell'ufficio rivestito. Anche per l'amministratore di sostegno valgono le stesse regole ....