



**ORDINE  
ASSISTENTI  
SOCIALI**

**Consiglio Regionale  
della Lombardia**

# **LA PROTEZIONE GIURIDICA DELLE PERSONE PRIVE IN TUTTO O IN PARTE DI AUTONOMIA**

**APPLICAZIONE DELLA LEGGE n.6/04:**

## **LINEE DI INDIRIZZO PER ASSISTENTI SOCIALI**

**STUDIO DEL GRUPPO TEMATICO "PROTEZIONE GIURIDICA"  
(revisione e integrazione del documento già pubblicato il 27 maggio 2015)**

a cura di Daniela Polo  
giugno 2023

## INDICE

PREMESSA	PAG. 3
GLI ISTITUTI DI PROTEZIONE GIURIDICA:	PAG. 5
Interdizione	
Inabilitazione	
Amministrazione di sostegno	
Amministratore di sostegno provvisorio	
Differenze tra i diversi istituti di protezione giuridica	
Chi può chiedere la protezione giuridica	
Obbligo dei responsabili dei servizi sanitari e sociali	
L'assistente sociale e la gestione dell'amministrazione di sostegno	
Scelta dell'Istituto di protezione giuridica più opportuno	
Quando è necessaria la nomina di un amministratore di sostegno?	
Strumenti di rappresentanza che possono essere utilizzati in alternativa all'AdS	
Ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno nella minore età (17° anno)	
<b>INDIRIZZO METODOLOGICO - Scelta dell'Istituto di protezione giuridica più opportuno</b>	<b>pag. 12</b>
RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI NELLA PREPARAZIONE DEL RICORSO E/O DELLA SEGNALEZIONE AL PUBBLICO MINISTERO	PAG. 13
Doveri e ruolo dei responsabili dei servizi sociali e sanitari pubblici e privati	
Contesti operativi e ruoli dell'assistente sociale nella promozione del ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno (6 casi)	
Alcune riflessioni	
Idoneità dell'assistente sociale a svolgere il ruolo di amministratore di sostegno	
<b>INDIRIZZO METODOLOGICO - Ruoli dell'assistente sociale nell'ambito dell'amministrazione di sostegno</b>	<b>pag. 19</b>
<b>INDIRIZZO METODOLOGICO - Valutazione del bisogno di protezione giuridica - Promozione del ricorso</b>	<b>pag. 20</b>
CARATTERISTICHE DELLA RELAZIONE SOCIALE NEI RICORSI PER LE AMMINISTRAZIONI DI SOSTEGNO	PAG. 22
I contenuti del ricorso: gli elementi necessari	
Caratteristiche della relazione sociale a corredo del ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno	
<b>INDIRIZZO METODOLOGICO – La relazione sociale nell'ambito del ricorso per la nomina dell'amministratore di sostegno</b>	<b>pag. 24</b>
La competenza nella promozione del ricorso	
Uso della relazione sociale	
Presentazione del ricorso a cura dei responsabili dei servizi sociali e sanitari	
L'INTERAZIONE DELL'ASSISTENTE SOCIALE CON GLI AMMINISTRATORI DI SOSTEGNO FAMILIARI, VOLONTARI, PROFESSIONISTI E ISTITUZIONI	PAG. 29
Il comportamento professionale tra norme e deontologia	
<b>INDIRIZZO METODOLOGICO - Interazioni efficaci dell'assistente sociale</b>	<b>pag. 32</b>
LA CAPACITÀ PROFESSIONALE DELL'ASSISTENTE SOCIALE NEL RUOLO DI AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO	PAG. 33
ALCUNI STRUMENTI GIURIDICI UTILI PER MEGLIO VALUTARE L'OPPORTUNITÀ DI PROMUOVERE LA PROTEZIONE GIURIDICA	PAG. 34
Atto pubblico	
Atto notorio	
Dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà	
Scrittura privata autenticata	
Procura	
Procura + DAT	
Contratto a favore di terzi	
Può essere nominato un AdS in previsione di futura incapacità?	

## PREMESSA

Lo studio che oggi presentiamo è l'aggiornamento e l'integrazione di un precedente documento, già pubblicato sul sito del CROAS Lombardia il 27 maggio 2015, ed elaborato durante la consiliatura 2013-2017. L'operazione di revisione si è resa necessaria per due motivi di cui occorre tenere conto per una risposta professionale mirata e corretta:

- la modifica del Codice Deontologico degli Assistenti Sociali, approvata a Roma dal Consiglio Nazionale degli Assistenti Sociali (CNOAS) il 21 febbraio 2020;
- l'introduzione di norme che interagiscono con la legge 6/2004, fra cui la Legge n. 219/17 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento);

Nello specifico pare doveroso ricordare:



**art. 2 Codice deontologico:** *“La conoscenza e il rispetto del Codice sono vincolanti per l'esercizio della professione in tutte le forme in cui essa è esercitata; la non conoscenza delle norme in esso contenute non esime dalla responsabilità disciplinare”.*

Il gruppo di approfondimento tematico sulla Protezione Giuridica è stato attivato dal Consiglio regionale Ordine Assistenti Sociali (CROAS) di Lombardia nel 2012 per garantire un corretto esercizio della professione nell'uso dello strumento dell'Amministrazione di Sostegno e nel rispetto del Codice Deontologico, riservando l'attenzione alle funzioni e alle responsabilità degli Assistenti Sociali che hanno in cura o in carico il beneficiario dell'amministrazione di sostegno.

Le norme del Codice civile riformato dalla legge 6/04 dettano obblighi per i responsabili dei servizi sociali e sanitari pubblici e privati, ed investono profondamente il ruolo dell'assistente sociale che diviene protagonista strategico per l'assolvimento dei doveri prescritti. Il presente documento nasce dal bisogno di definire il ruolo dell'assistente sociale nell'ambito del vasto tema della protezione giuridica delle persone fragili, fornendo indicazioni metodologiche tali da orientare alla correttezza e al rigore le strategie d'intervento e i comportamenti professionali, e tali da garantire il rispetto delle nuove norme che devono necessariamente integrarsi con il progetto di vita, le azioni di cura e assistenza, le responsabilità familiari, e la cooperazione sussidiaria con le agenzie del territorio.

Il presente documento tiene ancora conto delle linee guida adottate dalla Regione Lombardia con DGR n° XI/4696 del 16-01-2013 per l'insediamento del “Sistema di protezione giuridica delle persone fragili”, ma dobbiamo rilevare che l'intervenuta riforma sanitaria (Legge regionale n. 23 dell'11 agosto 2015 e successive modifiche e integrazioni) ha modificato l'azionamento e l'organizzazione territoriale creando otto Agenzie di Tutela della Salute (ATS) e ventisette Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST). In conseguenza di ciò, gli Uffici di Protezione Giuridica istituiti in ogni ASL locale nel 2008 con la circolare regionale N° 9/08, sono stati localizzati in parte nelle ATS e in parte nelle ASST, ostacolando di fatto il coordinamento del “Sistema della Protezione Giuridica” che era stato attivato a livello regionale, e che continuiamo a ritenere necessario per la tenuta d'insieme di tutti i protagonisti e per il monitoraggio delle risposte del territorio.

È stato altresì mantenuto il risalto del Progetto regionale AdS<sup>1</sup> che nel periodo 2009-2013 ha sviluppato le competenze del terzo settore, incrementando la capacità di advocacy delle associazioni attive nelle varie aree

---

<sup>1</sup> <http://www.progettoads.net/>

della fragilità umana, impegnandole ad azioni di sistema sul fronte della protezione giuridica e orientandole ad azioni sussidiarie con le istituzioni del territorio, e i cui frutti sono ancora evidenti e in molti ambiti stabilizzati.

Non è obiettivo del presente documento fornire elementi interpretativi della legge 6/2004, né dare avvio a processi formativi: data per acquisita la conoscenza della normativa, **il presente documento richiamerà l'attenzione sugli aspetti che si prestano alla definizione di Linee di indirizzo metodologiche finalizzate al corretto esercizio del ruolo professionale.**

Segnaliamo per ulteriori approfondimenti alcuni documenti pubblicati sul sito dell'Ordine lombardo e redatti dal gruppo Protezione Giuridica di CROAS Lombardia che consentiranno di approfondire ulteriormente la materia:

- Risposte a [Quesiti tecnici e deontologici](#) inerenti ambiti gestionali di particolare complessità, l'interconnessione dell'amministrazione di sostegno con altre leggi e con il Codice deontologico dell'assistente sociale, l'individuazione di strumenti alternativi per evitare un uso improprio dell'amministrazione di sostegno;
- Proposta per l'organizzazione di un [Servizio per la Gestione delle amministrazioni di sostegno](#), con l'individuazione di attività e tempi che consentono di descrivere 4 livelli di intensità gestionale: bassa, media, elevata ed elevatissima;
- Riflessioni sull'[Equo indennizzo](#).

Per la stretta attinenza con l'attività del gruppo PG, merita segnalazione un documento prodotto dall'Ufficio Protezione Giuridica dell'ASST di Mantova, parte attiva nel gruppo stesso, e al quale abbiamo dato spazio con la pubblicazione sul sito dell'Ordine:

- [Codice etico e di comportamento degli amministratori di sostegno](#) (UPG - ASST Mantova)

Le informazioni di carattere giuridico sono state riprese da documenti elaborati dal Gruppo Protezione Giuridica, già pubblicati sul sito dell'Ordine e già sottoposti al parere dell'avv. Cinzia Alesiani, consulente legale di CROAS Lombardia.

#### **Hanno collaborato alla stesura del primo documento pubblicato il 27 maggio 2015:**

Catia Bosisio - Marta Canzi - Annamaria Comi - Amelia Corigliano - Lina D'Adda - Marilena Dorigo - Simona Leone - Fiorenza Mauri - Mirella Silvani - Valentina Vergani

#### **Hanno collaborato alla revisione e aggiornamento del presente documento:**

Sara Fiorella Avanzini – Mariabice Beltrami - Alessia Cianelli – Annamaria Comi - Annamaria Cremona – Giannina Fiorani – Alessandra Frau - Fiorenza Mauri - Federica Nardini – Stefania Nunzia Rizzo - Serena Zoboli – Simona Pezzali

La sistematizzazione del materiale, la rielaborazione e la redazione di entrambi i documenti è stata curata **assistente sociale specialista dr.ssa Daniela Polo<sup>2</sup>**, referente di entrambi i gruppi.

---

<sup>2</sup> **DANIELA POLO:**

assistente sociale specialista - formatrice e referente del gruppo Protezione Giuridica di CROAS Lombardia dal 2012 - esperta sui temi della disabilità e della protezione giuridica delle persone fragili - autrice di "Cosa sapere sull'amministrazione di sostegno" ed. Erickson - già membro del gruppo operativo del progetto regionale AdS per conto dell'associazione milanese Oltre noi ... la vita - già docente a contratto dell'Università Cattolica di Milano per la gestione di un Laboratorio sull'Amministrazione di Sostegno

## GLI ISTITUTI DI PROTEZIONE GIURIDICA

L'art. 2 del Codice civile stabilisce che al compimento del diciottesimo anno ogni persona raggiunge la maggiore età e acquista la capacità di agire, cioè, diviene pienamente capace di compiere atti e negozi giuridici: contrarre matrimonio, vendere, comprare, fare procure, firmare cambiali, stabilire ipoteche, chiedere prestiti, fare testamento, dare o negare il consenso informato per le cure sanitarie, ecc.

I genitori esercitano la responsabilità genitoriale<sup>3</sup> fino al raggiungimento della maggiore età, e possono rappresentare legalmente il minore nei negozi giuridici solo divenendone tutori legali.

Un soggetto maggiorenne, ma incapace e non autonomo nella gestione e cura dei propri interessi, può essere rappresentato legalmente da un'altra persona solo in forza di un provvedimento giuridico: nessuno, neanche il parente più prossimo, diventa rappresentante legale per il semplice vincolo di parentela.

Il Codice civile, riformato dalla legge 6/2004, prevede tre Istituti giuridici per garantire la tutela delle persone non autonome, strumenti che consentono la nomina di figure di tutela in grado di rappresentare giuridicamente la persona fragile:

1. Interdizione → tutore
2. Inabilitazione → curatore
3. Amministrazione di sostegno → amministratore di sostegno (AdS)

### INTERDIZIONE

La legge 6/04 è intervenuta sull'istituto dell'interdizione rendendola un po' più aperta e flessibile:



**art. 414:** *(Persone che possono essere interdette) - "Il maggiore di età e il minore emancipato, i quali si trovano in condizioni di abituale infermità di mente che li rende incapaci di provvedere ai propri interessi, sono interdetti quando ciò è necessario per assicurare la loro adeguata protezione".*

**Legge 6/04 art. 9 - comma 1:** *All'articolo 427 del codice civile, al primo comma è premesso il seguente:*

*«Nella sentenza che pronuncia l'interdizione o l'inabilitazione, o in successivi provvedimenti dell'autorità giudiziaria, può stabilirsi che **taluni atti di ordinaria amministrazione possano essere compiuti dall'interdetto senza l'intervento ovvero con l'assistenza del tutore**, o che taluni atti eccedenti l'ordinaria amministrazione possano essere compiuti dall'inabilitato senza l'assistenza del curatore».*

La procedura si attiva presso il Tribunale Ordinario e richiede l'assistenza di un avvocato.

L'iter si conclude con la pronuncia di una **sentenza**, revocabile con la medesima procedura solo se sono venuti meno i requisiti che l'hanno originata.

A fronte di tale sentenza il giudice tutelare nomina un **Tutore** che assume la **gestione del patrimonio e degli interessi di vita dell'interdetto**, sostituendosi in tutto ad esso, ad eccezione dei cosiddetti "atti personalissimi": contrarre matrimonio, redigere testamento, riconoscere figli, decisioni su cure sanitarie legate al momento di "fine vita", rifiuto di cure sanitarie per motivi culturali o religiosi.

Gli atti eventualmente posti in essere dall'interdetto sono "nulli".

---

<sup>3</sup> Nel tempo c'è stata una importante evoluzione delle norme: dall'originario esercizio della *patria potestà* esercitata dal solo padre (=proteggere, educare ed istruire il figlio minore e curarne gli interessi) si è passati all'esercizio della *potestà genitoriale* attribuita ad entrambi i genitori, fino a giungere, con il D.L.vo n. 154/2013, alla *responsabilità genitoriale*, esercitata sempre da entrambi i genitori, con l'obbligo di tener conto delle capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni del figlio minore.

## INABILITAZIONE

L'Inabilitazione è disciplinata dall'**art. 415 c.c.** (rimasto inalterato con l'emanazione della legge 6/04):



**art. 415 c.c.** - *“Il maggiore di età infermo di mente, lo stato del quale non è talmente grave da far luogo all'interdizione, può essere inabilitato. Possono anche essere inabilitati coloro che, per abuso abituale di bevande alcoliche o di stupefacenti, espongono sé o la loro famiglia a gravi pregiudizi economici. Possono infine essere inabilitati il sordomuto e il cieco dalla nascita o dalla prima infanzia, se non hanno ricevuto un'educazione sufficiente, salva l'applicazione dell'articolo 414 (interdizione) quando risulta che essi sono del tutto incapaci di provvedere ai propri interessi.*

La procedura ricalca quella dell'Interdizione e si conclude con una **sentenza** di inabilitazione che consente al giudice di nominare un **Curatore** che non si sostituisce all'inabilitato, non lo rappresenta giuridicamente, ma solo l'assiste e ne integra la volontà negli atti di straordinaria amministrazione (quelli cioè diretti a modificare la struttura e la consistenza di un patrimonio come la vendita o la donazione di un bene) per i quali dovrà sempre richiedere apposita autorizzazione al Tribunale.

L'inabilitato può compiere in maniera autonoma gli atti di ordinaria amministrazione (cioè, quegli atti che tendono unicamente a gestire un complesso patrimoniale senza intaccarne la consistenza) e dare il consenso informato per le cure sanitarie.

L'atto straordinario posto in essere dall'inabilitato senza la firma del curatore è “annullabile”.

**Interdizione e Inabilitazione sono sentenze revocabili sono se è venuto meno il motivo che le ha originate.**

E' necessario promuovere un ricorso motivato con l'assistenza legale.

## AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO



**art. 404 c.c. (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”*

**L'art. 405 c.c. (Decreto di nomina dell'amministratore di sostegno. Durata dell'incarico e relativa pubblicità).** - **1° comma** - *“Il giudice tutelare provvede entro sessanta giorni dalla data di presentazione della richiesta alla nomina dell'amministratore di sostegno con decreto motivato immediatamente esecutivo”. Qualora ne sussista la necessità, il giudice tutelare adotta anche d'ufficio i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata e per la conservazione e l'amministrazione del suo patrimonio. Può procedere alla nomina di un **amministratore di sostegno provvisorio** indicando gli atti che questi è autorizzato a compiere”.*

Nell'ordinamento riformato dalla legge 6/04, l'amministrazione di sostegno è il primo istituto di tutela che si incontra.

La legge 6/04 disciplina l'intero iter procedurale. Il procedimento si attiva con un ricorso presso il giudice Tutelare e non richiede l'assistenza legale. Il giudice, al termine dell'istruttoria, emette un **decreto** con il quale nomina l'**amministratore di sostegno** e ne definisce i compiti.

Il decreto, per sua caratteristica, è sempre integrabile e modificabile e pertanto può seguire il mutamento dei bisogni e delle aspirazioni della persona non autonoma.

Il beneficiario dell'amministrazione di sostegno può in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana e conserva la capacità di agire per tutti gli atti non attribuiti all'Amministratore di Sostegno.

Gli atti posti in essere dal beneficiario senza averne la capacità sono “annullabili”.

La legge considera che il bisogno di una protezione giuridica possa emergere improvvisamente e prevede la nomina di amministratore di sostegno provvisorio per far fronte alle urgenze.

## DIFFERENZE TRA I DIVERSI ISTITUTI DI PROTEZIONE GIURIDICA

Come abbiamo già visto, il primo comma dell'**art. 427 c.c.** consente all'interdizione e all'inabilitazione di raggiungere una flessibilità tale da avvicinarli all'istituto dell'amministrazione di sostegno:

I tre istituti sono fra loro incompatibili: chi è interdetto non può essere inabilitato o avere l'amministrazione di sostegno. Esiste comunque la possibilità di richiedere, motivatamente, la revoca dei rispettivi provvedimenti. L'interdizione e l'inabilitazione sono pronunciate con **sentenze** e come tali non sono modificabili; è possibile la revoca solo se sono venuti meno i fatti che le hanno prodotte, e avviando un procedimento con le medesime forme che le hanno istituite.

L'amministrazione di sostegno si apre con un **decreto** che per sua natura è sempre modificabile e integrabile. L'interdizione e l'inabilitazione richiedono l'assistenza legale (costi molto variabili).

Il ricorso per l'apertura dell'amministrazione di sostegno prevede unicamente il costo di diritti forfettari di Cancelleria (nel 2023 pari a € 27,00) da corrispondere tramite sistema PagoPA. Questo ricorso è esente dalle spese di registrazione degli atti e dal pagamento del cosiddetto contributo unificato, ma sono richieste le spese di notifica (il soggetto che ha presentato l'istanza deve provvedere a notificare il ricorso ed il decreto di fissazione dell'udienza al beneficiario e ai parenti indicati nel ricorso, dando prova al giudice Tutelare dell'avvenuta notifica). Le notifiche sono svolte dal personale U.N.E.P. (Ufficio Notifiche Esecuzione Protesti), ufficio istituito presso ogni Tribunale Ordinario e hanno costi definiti da un tariffario. Sono note anche prassi diverse per semplificare l'obbligo di notifica: lettera raccomandata con ricevuta di ritorno contenente copia del ricorso di fissazione dell'udienza, sottoscrizione del ricorso da tutti i protagonisti citati, dichiarazioni da parte dei parenti allegate al ricorso stesso ...)

Il ricorso per l'interdizione o l'inabilitazione deve essere notificato a tutti i parenti entro il IV grado ed agli affini entro il II° grado.

Il ricorso per l'amministrazione di sostegno deve essere notificato ai parenti stretti indicati nel ricorso stesso:



**art. 407 c.c. (Procedimento) – 1° comma** - "... il nominativo ed il domicilio, se conosciuti dal ricorrente, del coniuge, dei discendenti, degli ascendenti, dei fratelli e dei conviventi del beneficiario".

Il giudice conserva facoltà di sentire tutti gli altri parenti di fatto legittimati a presentare il ricorso.

Le sentenze di interdizione e inabilitazione sono annotate a margine all'atto di nascita del beneficiario.

Il decreto di apertura dell'amministrazione di sostegno e il decreto di chiusura sono comunicati all'Ufficiale dello Stato Civile per le annotazioni in margine all'atto di nascita del beneficiario e devono essere cancellate alla scadenza dei termini indicati nel decreto.

Sia in caso di amministrazione di sostegno che di Interdizione e Inabilitazione, la persona fragile deve essere sentita dal giudice, che può assumere ulteriori informazioni e prescrivere eventuali perizie. Nel caso di impossibilità allo spostamento, il giudice è tenuto all'incontro presso l'abitazione, la struttura residenziale o sanitaria dove la persona è accolta (RSA, RSD, Comunità, Ospedale, Carcere, ecc.) oppure da remoto con il supporto delle tecnologie informatiche.

## CHI PUÒ CHIEDERE LA PROTEZIONE GIURIDICA

Le misure di protezione Giuridica – Interdizione, Inabilitazione, Amministrazione di sostegno - **possono essere richieste** dal coniuge, dalla persona stabilmente convivente, dai parenti entro il quarto grado, dagli affini entro il secondo grado, dal tutore o curatore nonché dal responsabile del servizio sociale o sanitario, pubblico o privato, che ha in cura o in carico la persona, e infine dal Pubblico Ministero.



Le figure di Protezione Giuridica – Tutore, Curatore, Amministratore di Sostegno – possono essere scelte nell'ambito familiare: la legge afferma che **possono essere nominati**: il coniuge (o la persona stabilmente convivente), il padre, la madre, il figlio, il fratello o la sorella, ed i parenti entro il quarto grado. Se tale scelta non è possibile (assenza di parenti, impossibilità per gli stessi di seguire adeguatamente il beneficiario per lontananza geografica, età, condizione di salute, ecc.) o non è opportuna (conflittualità, patologie, comportamenti problematici, ecc.), può essere nominata un'altra persona idonea, scelta al di fuori della cerchia familiare, ricorrendo a persone volontarie o attingendo ad elenchi di professionisti.

Tenuto conto dell'esclusivo interesse del beneficiario, può essere nominato anche uno dei soggetti di cui al titolo II° c.c. (enti pubblici, fondazioni, associazioni):



**art. 408 c.c. (Scelta dell'amministratore di sostegno) - IV comma:** *“tutti i doveri e tutte le facoltà competono al legale rappresentante o alla persona che questi ha facoltà di delegare con atto depositato presso l'ufficio del giudice tutelare”.*

## OBBLIGO DEI RESPONSABILI DEI SERVIZI SANITARI E SOCIALI

Usando l'espressione “sono tenuti” la legge introduce l'**obbligo, per gli operatori sociali e sanitari** che hanno in carico o sono impegnati nella cura e nell'assistenza, di segnalare ai propri responsabili i fatti che rendono opportuna l'azione giuridica e di collaborare nella fase istruttoria: in caso di mancato adempimento di questo dovere potrebbe configurarsi il reato di omissione d'atti d'ufficio.



**Art. 406 c.c. (Soggetti) - III 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”.*

## L'ASSISTENTE SOCIALE E LA GESTIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

Non solo gli operatori che hanno in cura o in carico il beneficiario sono esclusi dalla possibilità di essere nominati AdS, ma è improprio ed illegittimo anche il loro impiego nell'esecuzione di attività e compiti relativi alla gestione del ruolo di AdS.



**art. 408 c.c. (Scelta dell'amministratore di sostegno) - III 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”.*

La ratio di questa norma sta nella potenziale conflittualità tra i diversi ordini di interesse: quelli personali del beneficiario, quelli dell'ente che fornisce i servizi dallo stesso fruiti, quelli dell'assistente sociale che si trova triangolato tra i suoi doveri verso l'ente da cui dipende, i suoi doveri professionali verso il cittadino che ha in cura o in carico e che sono fondati sulla deontologia professionale, i suoi doveri di osservanza del decreto del giudice con eventuali obblighi di gestione che potrebbero non essere connessi con il progetto di vita previsto dalla presa in carico (e di conseguenza coi suoi obblighi professionali).

Nonostante la chiarezza della norma, si osserva frequentemente la tendenza di molti Sindaci a far svolgere all'assistente sociale le funzioni previste dal decreto con il quale il giudice attribuisce a loro stessi il ruolo di AdS, in qualità di rappresentanti legali dell'Ente. Tale “delega all'assistente sociale” avviene spesso in modo informale soprattutto nei piccoli e medi Comuni.

Per evitare il rischio di un conflitto deontologico e l'autoreferenzialità, occorre che l'assistente sociale impegnata nella gestione delle amministrazioni di sostegno sia posta ad operare in una condizione di lavoro “neutra o terza”, che le consenta di curare senza condizionamenti gli interessi di vita e patrimoniali del beneficiario, nel pieno rispetto dei contenuti del decreto di nomina e del Codice Deontologico:



**art. 19 Codice Deontologico** - *L'assistente sociale si adopera affinché l'azione professionale si realizzi in condizioni e in tempi idonei a garantire la dignità, la tutela e i diritti della persona, anche in funzione del livello di responsabilità che egli ricopre.*



*Non accetta condizioni di lavoro che comportino azioni incompatibili con i principi e i valori del Codice, che siano in contrasto con il mandato sociale e professionale o che possano compromettere la qualità e gli obiettivi degli interventi.*

**art. 27 Codice Deontologico** - *L'assistente sociale riconosce che la capacità di autodeterminarsi della persona può essere ridotta a causa di condizioni individuali, socioculturali, ambientali o giuridiche. In queste situazioni, promuove le condizioni per raggiungere il miglior grado di autodeterminazione possibile e, quando ciò non sia realizzabile, si adopera per l'adeguata segnalazione all'Autorità Giudiziaria, affinché siano attivati gli opportuni interventi di protezione e di tutela*

L'assistente sociale, al pari di altri professionisti, può mettere la sua professionalità al servizio della "gestione" della protezione giuridica, ma tale attività deve essere contestualizzata in maniera diversa rispetto all'assistente sociale che ha in cura o in carico il beneficiario.

Le esperienze osservate finora vedono l'insediamento di Servizi pubblici per la gestione della protezione giuridica quando il giudice sceglie di nominare AdS il Sindaco o il Presidente di un Ente, servizi che hanno in organico la figura dell'assistente sociale (spesso ne è responsabile), coadiuvata da personale amministrativo ed esecutivo. L'assistente sociale in questo caso svolge ruoli e funzioni di AdS interagendo con i servizi sociali di base o specialistici che hanno in carico il beneficiario, finalizzando la gestione del patrimonio del beneficiario al progetto di vita e alle sue aspirazioni, in conformità al dettato normativo:



**art. 410 c.c. (Doveri dell'amministratore di sostegno) - 1° comma** - *"Nello svolgimento dei suoi compiti l'amministratore di sostegno deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario".*

Questo Servizio avrebbe la possibilità di una presa in carico d'emergenza dei casi che il Tribunale decide di attribuire al Sindaco ma non seguiti dai servizi territoriali: se ben organizzato, possiederebbe infatti le caratteristiche professionali e deontologiche per elaborare e attuare progetti d'intervento, sollecitando la presa in carico dei servizi di assistenza e cura.

Da non trascurare la possibilità che l'assistente sociale libera professionista si renda disponibile sia aprendosi a collaborazioni con Enti, sia per accettare la nomina di AdS proponendosi direttamente ai Giudici Tutelari.

## **SCelta DELL'ISTITUTO DI PROTEZIONE GIURIDICA PIÙ OPPORTUNO**

La questione del discrimine tra Interdizione e Amministrazione di sostegno rimane una questione dibattuta nonostante l'applicazione della legge abbia oggi raggiunto i diciannove anni.

La **Corte di Cassazione** ha affrontato questo problema molto presto con numerose sentenze, tra cui ricordiamo la n° 13584 del 12-6-2006. Con riferimento a tale sentenza possiamo oggi considerare corretto questo approccio:

1. utilizzo in primis dell'istituto dell'amministrazione di sostegno
2. utilizzo dell'Interdizione solo se la misura dell'amministrazione di sostegno si è rivelata inadatta a soddisfare i bisogni della persona; tale scelta dovrà essere attuata di concerto con il giudice Tutelare. Un esempio in cui può essere utile l'interdizione: quando il beneficiario, per esempio, per patologia del gioco d'azzardo, uso di sostanze stupefacenti, abuso di alcool, tende compulsivamente ad attivare contratti che devono poi essere, singolarmente, sottoposti alla procedura giuridica di annullamento da parte dell'AdS (i contratti stipulati da un interdetto sono, di fatto, nulli).
3. abbandono dell'Inabilitazione perché l'istituto dell'Amministrazione di Sostegno consente una migliore protezione giuridica, è più flessibile ed è più accessibile.

## **QUANDO È NECESSARIA LA NOMINA DI UN AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO?**

Citiamo qui l'autorevole parere del prof. Cendon<sup>4</sup> il quale afferma che *“pur in presenza di disabilità o patologie, la nomina di un Amministratore di Sostegno a volte nulla aggiunge ad una “protezione sociale” della persona per una buona qualità della sua vita. La presenza di una rete familiare, sociale ed istituzionale data dai Servizi Socio-Sanitari, una gestione oculata delle risorse economiche della persona, rende superflua ed inutilmente gravatoria la protezione istituzionale dell'amministratore di sostegno”*.

Questo principio è stato affermato in numerosi decreti e in pronunciamenti dei numerosi Tribunali; a confermare questi orientamenti è intervenuta anche recentemente la **Corte di Cassazione**, la quale cita le disposizioni della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, sottolinea che qualora possa essere assicurata una rete di protezione familiare per la gestione degli aspetti più complessi del patrimonio, non serve ricorrere all'istituto dell'amministrazione di sostegno, e così poi si esprime:



**Corte Cass. Ord. n. 21887 -11/7/2022** - *“La volontà contraria all'attivazione della misura dell'amministrazione di sostegno, ove provenga da persona lucida, non può non essere tenuta in debito conto da parte del giudice, che deve garantire l'equilibrio della decisione, tenendo conto della necessità di privilegiare il rispetto dell'autodeterminazione della persona interessata”*

L'osservanza e l'applicazione pratica di questi orientamenti rendono sempre più necessaria la costruzione e la condivisione di un **progetto di vita individualizzato**, e in questo ambito i servizi sociali possono svolgere un importante ruolo di guida nella scelta dei percorsi più opportuni, di supporto tecnico per l'accesso ai servizi e di promozione del lavoro di rete.

## **STRUMENTI DI RAPPRESENTANZA CHE POSSONO ESSERE UTILIZZATI IN ALTERNATIVA ALL'ADS**

Esistono norme che consentono di rappresentare una persona che per impedimento “fisico” che non può firmare atti e contratti: occorre averle presenti nell'ambito della valutazione dell'opportunità di promuovere una forma di protezione giuridica perché potrebbero evitare di applicare eccessive limitazioni della libertà personale (rinviamo all'appendice per informazioni più estese).



**Art. 1 legge 6/04:** *La presente legge ha la finalità 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.*

**Art. 4 - D.P.R. n. 445/2000:** *“La dichiarazione di chi non sa o non può firmare è raccolta dal pubblico ufficiale previo accertamento dell'identità del dichiarante. Il pubblico ufficiale attesta che la dichiarazione è stata a lui resa dall'interessato in presenza di un impedimento a sottoscrivere”.*

Lo stesso articolo prevede che la dichiarazione *“... può essere resa dal coniuge o, in sua assenza, dai figli, in mancanza di questi, da altro parente in linea retta o collaterale fino al terzo grado ...”*<sup>5</sup>

Per la gestione patrimoniale possono essere utilizzati gli strumenti della **delega** e della **procura generale o speciale**.

**Il consenso informato** a una determinata cura può essere espresso da un'altra persona se questa è stata nominata dal paziente come fiduciario. Questi i riferimenti normativi:

<sup>4</sup> Il Prof. Paolo Cendon è considerato il “padre della legge 6/04”. Nel sito [www.personaedanno](http://www.personaedanno) sono reperibili leggi, sentenze, decreti e autorevoli pareri e considerazioni su molti temi, e tra questi il tema della protezione giuridica occupa un ampio spazio.

<sup>5</sup> In Regione Lombardia questa norma è utilizzata per la raccolta della dichiarazione per accedere alla misura B1, destinata alle persone in condizione di disabilità gravissima curate al proprio domicilio e prevede l'erogazione di importo mensile. (DGR n. 7751 del 28 dicembre 2022: "Programma operativo regionale a favore di persone con gravissima disabilità e in condizioni di non autosufficienza e grave disabilità di cui al fondo per le non autosufficienze triennio 2022-2024).



**legge 219/2017 - art. 1 comma 3** - (la persona) Può rifiutare in tutto o in parte di ricevere le informazioni ovvero **indicare i familiari o una persona di sua fiducia incaricati di riceverle e di esprimere il consenso in sua vece se il paziente lo vuole**. Il rifiuto o la rinuncia alle informazioni e l'eventuale indicazione di un incaricato sono registrati nella cartella clinica e nel fascicolo sanitario elettronico.

**legge 219/2017 - art. 1 comma 4** - Il consenso informato, acquisito nei modi e con gli strumenti più consoni alle condizioni del paziente, è **documentato in forma scritta o attraverso videoregistrazioni o, per la persona con disabilità, attraverso dispositivi che le consentano di comunicare**. Il consenso informato, in qualunque forma espresso, è inserito nella cartella clinica e nel fascicolo sanitario elettronico.

La stessa legge all'art. 4 consente a tutti di dare le proprie **Disposizioni Anticipate di Trattamento (DAT)**: il disponente conferisce ad un **fiduciario** disposizioni sul comportamento che lo stesso dovrà tenere in tema del consenso informato alle cure. Queste volontà devono essere depositate presso gli Uffici d'Anagrafe o Stato Civile dei Comuni dove un Pubblico Ufficiale attesterà la firma del disponente e le conserverà in un apposito registro (il servizio è gratuito). Sono numerosi i siti internet che propongono formulari e illustrano la procedura da seguire. Le volontà possono altresì essere rese davanti ad un notaio (con costi variabili)<sup>6</sup>. In entrambi i casi copia delle volontà deve essere consegnata al Fiduciario.

Per la gestione dei beni patrimoniali può essere utilizzata la **Procura Notarile** speciale o generale.

La **Procura Notarile** per la gestione degli interessi economici **associata alla delega per il consenso informato** e alle DAT può ritardare o anche evitare l'uso dello strumento giuridico dell'amministrazione di sostegno.

## **RICORSO PER LA NOMINA DI UN AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO NELLA MINORE ETÀ (17° ANNO)**

Al fine di evitare "un vuoto di protezione giuridica" tra il compimento del 18° anno d'età e il completamento dell'iter necessario per la nomina di un amministratore di sostegno, è possibile e utile promuovere un ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno già al compimento del **17° anno d'età**: il decreto diventerà esecutivo al compimento della maggiore età.

La presentazione del ricorso va fatta direttamente al Giudice Tutelare con le medesime modalità del ricorso per persona maggiorenne (il Tribunale per i Minorenni mantiene il diritto di pronunciare una sentenza di interdizione nel corso de 17° anno di età).

Questa scelta è particolarmente utile per i genitori di ragazzi con patologie complesse che richiedono una forma di amministrazione di sostegno in rappresentanza.



Questa scelta è raccomandabile agli assistenti sociali che hanno in carico minori con particolari patologie, fragilità o disabilità per consentire loro di avere un rappresentante giuridico anche oltre la cessazione dell'intervento dei servizi per minori.

---

<sup>6</sup> Vedi anche il documento sul sito CROAS Lombardia: <https://www.ordineaslombardia.it/wp-content/uploads/2022/11/LA-GESTIONE-DELLE-ADS-TRA-COMPLESSITA-E-DEONTOLOGIA.pdf>

## INDIRIZZO METODOLOGICO

### **SCELTA DELL'ISTITUTO DI PROTEZIONE GIURIDICA PIÙ OPPORTUNO**

- 1) verificare se la persona vive in ambiente tutelante e rivolto alla cura e al suo benessere
- 2) se sì: verificare se la persona ha un impedimento esclusivamente fisico tale per cui può utilizzare altri strumenti (delega – procura – procura + DAT)
- 3) se no: scegliere in prima istanza l'appropriatezza della misura dell'amministrazione di sostegno
  - solo quando l'amministrazione di sostegno non si dimostra inadeguata ad assicurare un'adeguata tutela, proporre ricorso per l'interdizione (è necessaria l'assistenza legale)
  - il giudice tutelare può promuovere d'ufficio l'interdizione attivando l'azione del Pubblico Ministero,
- 4) ricordare che famiglie e servizi sociali possono promuovere un ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno durante il 17° anno di età

## RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI NELLA PREPARAZIONE DEL RICORSO E/O DELLA SEGNALAZIONE AL PUBBLICO MINISTERO

### DOVERI E RUOLO DEI RESPONSABILI DEI SERVIZI SOCIALI E SANITARI PUBBLICI E PRIVATI

Con l'entrata in vigore della legge 6/2004 i servizi sociali hanno acquisito un ruolo specifico e rilevante nell'ambito dell'amministrazione di sostegno, in virtù del ruolo istituzionale di assistenza e sostegno operato sul territorio: questo nuovo ruolo deriva dall'applicazione di:



**art. 406 c.c.** – (Soggetti legittimati a presentare il ricorso) – “Il ricorso per l'istituzione dell'amministrazione di sostegno può essere proposto dallo stesso soggetto beneficiario, anche se minore, interdetto o inabilitato, ovvero da **uno dei soggetti indicati nell'articolo 417.**

*Se il ricorso concerne persona interdetta o inabilitata il medesimo è presentato congiuntamente all'istanza di revoca dell'interdizione o dell'inabilitazione davanti al giudice competente per quest'ultima.*

*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.*

Il Codice civile inserisce quindi tra i soggetti legittimati a presentare il ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno, oltre ai soggetti già legittimati per il ricorso all'interdizione (art. 417 c.c.), dei soggetti nuovi, ovvero *il beneficiario stesso, le persone stabilmente conviventi e i responsabili dei servizi sanitari e sociali, pubblici e privati, direttamente impegnati nella cura e assistenza della persona.*

Doveroso sottolineare che questi ultimi, se per ragione del loro ufficio sono venuti a conoscenza di fatti tali da ritenere utile l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno, **hanno l'obbligo** di proporre al giudice Tutelare il ricorso per la nomina di un AdS o fornirne comunque notizia al Pubblico Ministero”.

**La segnalazione al Pubblico Ministero** è uno strumento a disposizione di ogni cittadino, ed ha lo scopo di far sì che il magistrato, valutata preliminarmente la situazione prospettata, si attivi d'ufficio per la proposizione di un procedimento. Se informato del bisogno di attivare una forma di protezione giuridica per una persona non autonoma potrà scegliere se attivare d'ufficio un ricorso al giudice tutelare o se promuovere, sempre d'ufficio, un giudizio di interdizione<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> **N.B.** - La Procura della Repubblica presso Tribunale Ordinario di Milano, con nota del 5-5-2015 indirizzata al dirigente del Tribunale stesso, segnala l'abuso delle segnalazioni al Pubblico Ministero, effettuate dai responsabili dei Servizi Sociali, di situazioni che necessitano di nomina di un AdS e ciò per ottemperare al dispositivo di cui al 3° comma dell'art. 406 c.c. e soddisfare il dovere d'ufficio di agire “quando a conoscenza di fatti tali che rendono opportuna la nomina di un AdS”.

La procura sostiene che tale comportamento tende a superare l'onere della spesa per marche da bollo e diritti di cancelleria, ed evidenzia che i servizi interpretano la norma come se la segnalazione al Pubblico Ministero fosse una “alternativa equivalente al ricorso”. Di fatto, quando la conoscenza del caso consente la redazione di un ricorso, la notizia al Pubblico Ministero dovrebbe costituire “opportunità residuale, limitata ai casi che investono un pubblico interesse minacciato” perché la segnalazione non attiva immediatamente la procedura di ricorso.

Detto ciò, la Procura conclude che in forza del proprio obbligo gli enti dovrebbero essere esentati dai costi di procedura e chiede al tribunale di Milano una rivalutazione della procedura.

**Prontamente la dirigenza del Tribunale milanese risponde l'11-5-2015 accogliendo in pieno la richiesta e disponendo che i ricorsi promossi dai servizi sociali siano esenti da ogni imposta.**

Nel caso di persone in carico a più servizi è indispensabile prestare attenzione al contesto nel quale si evidenzia lo stato di necessità, e identificare l'Ente ed il Servizio competente a segnalare: **la competenza è del Servizio che è a conoscenza dei dati oggettivi.**



#### **Ruolo dell'assistente sociale:**

Il ruolo dell'operatore sociale è cruciale sia per il **dovere di informare** il proprio responsabile sui fatti che ritengono opportuna una forma di protezione giuridica, sia nell'ambito della **preparazione dell'istruttoria** con la raccolta dei documenti necessari e l'esposizione dei fatti che motivano il bisogno di protezione.

Nell'ambito dei servizi sociali acquista valore la disposizione che prevede la **possibilità per il beneficiario di essere protagonista** del provvedimento partecipando e sottoscrivendo il ricorso: è un'opportunità che può divenire parte integrante del processo di cura o di crescita della persona.

### **CONTESTI OPERATIVI E RUOLI DELL'ASSISTENTE SOCIALE NELLA PROMOZIONE DEL RICORSO PER LA NOMINA DI UN AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO**

Presentiamo di seguito alcuni casi descrittivi delle circostanze più frequenti che possono ben configurare il ruolo degli assistenti sociali.

#### **Caso 1**

L'assistente sociale che opera in un servizio sociale o sanitario, sia pubblico che privato (accreditato o non accreditato), può **avere in carico** la gestione di persone con patologie tali da renderle incapaci, anche parzialmente o temporaneamente, di provvedere ai propri interessi e dunque necessitanti di protezione giuridica.



#### **Ruolo dell'assistente sociale:**

- verificare se la persona ha predisposto **le DAT<sup>8</sup> e nominato un suo fiduciario;**
- verificare se esiste un atto notarile di procura, chi è il procuratore e per quali atti è stato incaricato di agire;
- valutare se è opportuna una protezione giuridica e qual è l'istituto giuridico più idoneo;
- valutare se esistono parenti che possono attivarsi e supportarli;
- se non ci sono parenti, o non sono in grado di avere un ruolo attivo, se non hanno predisposto DAT né nominato procuratori, l'assistente sociale informa il responsabile del servizio dei fatti che rendono opportuno un ricorso per la nomina di un Amministratore di sostegno e collabora con lo stesso per la predisposizione degli atti necessari.

#### **Caso 2**

Talvolta arrivano al servizio sociale persone che non hanno ben chiaro quale sia la soluzione più idonea al loro problema e necessitano di un supporto valutativo, oppure hanno bisogno di una **guida e accompagnamento** per formulare un ricorso adeguato, capire come procedere, dove rivolgersi, dove e come ritirare i moduli, come compilarli, quali informazioni fornire, ecc.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Legge 22 dicembre 2017, n. 219 - Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento (DAT)

<sup>9</sup> Ogni sito di Tribunale ha una pagina dedicata all'amministrazione di sostegno con modelli di ricorsi ed elenco della documentazione da allegare



#### **Ruolo dell'assistente sociale:**

Se le famiglie necessitano solo di **indirizzo o di supporto tecnico**, l'assistente sociale darà il supporto necessario per un'azione autonoma.

#### **Caso 3**

A volte le persone fragili sono inserite in **contesti famigliari fragili**, non adeguati (o impossibilitati) ad assumere un ruolo di tutela, oppure hanno famigliari con interessi speculativi, preoccupati prioritariamente della gestione degli interessi patrimoniali della persona fragile, con scarso interesse per la qualità della loro vita, in altri casi hanno famigliari conflittuali in disaccordo sulle scelte di cura.



#### **Ruolo dell'assistente sociale:**

In questi casi **il ricorso promosso d'ufficio dai responsabili dei servizi sociali può essere la scelta più opportuna**, ma oltre ad una attenta valutazione dei bisogni e del contesto, occorre:

1. svolgere ogni azione utile a reperire un amministratore di sostegno idoneo e segnalarlo al giudice contestualmente al ricorso per evitare che la gestione ricada sul responsabile dell'ente,
2. informare i famigliari che presentano conflittualità o che appaiono inadeguati ad assumere un ruolo, i problemi che potrebbero emergere nel caso il giudice decidesse di nominare un amministratore di sostegno estraneo alla famiglia (vi è un'ampia casistica di accessi conflitti per la gestione del patrimonio e delle risorse famigliari, per la scelta delle cure, per la scelta del luogo dove il beneficiario deve vivere, ecc., e vi è un'ampia casistica di decisioni assunte da amministratori di sostegno rivelatesi dannose per il beneficiario quali ad esempio isolarlo dai parenti, vendergli la casa senza inderogabile necessità, evitargli contatti con amici e parenti, interagire solo col giudice tutelare e i responsabili della cura, ecc.),
3. mettere in atto una mediazione famigliare per far emergere, se possibile, un amministratore di sostegno accettato da tutti,
4. informare i parenti della necessità/opportunità/intenzione di promuovere l'azione d'ufficio onde evitare conflitti successivi e rischiare di compromettere la relazione d'aiuto col beneficiario,
5. coinvolgere il beneficiario in tutte le fasi del ricorso e, quando possibile, farlo diventare protagonista attivo con la sottoscrizione del ricorso stesso per facilitare la relazione d'aiuto e gli interventi successivi.

#### **Caso 4**

L'invito ad attivare una forma di protezione giuridica può anche essere mosso o consigliato dalla struttura che la persona utilizza. Spesso le strutture sollecitano le famiglie a promuovere il ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno che possa dare, quando necessario, le autorizzazioni alla somministrazione di farmaci, il consenso informato ad interventi terapeutici, e soprattutto per consentire l'accesso al patrimonio per la sottoscrizione del contratto d'ingresso nella struttura e il pagamento della retta. Si assiste ad una banalizzazione dell'amministrazione di sostegno che porta a considerarlo più un provvedimento amministrativo che un intervento giuridico invasivo per il beneficiario e per la famiglia stessa.



#### **Ruolo dell'assistente sociale:**

Se la famiglia si rivolge all'assistente sociale per avere guida e supporto tecnico, questi dovrà:

1. valutare le capacità cognitive della persona e i suoi bisogni di rappresentanza giuridica;
2. valutare se il ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno è necessario e inderogabile;
3. esporre con chiarezza gli adempimenti necessari e le conseguenze del provvedimento sia al beneficiario che ai famigliari;
4. accertare se il beneficiario ha redatto le Disposizioni Anticipate di Trattamento (DAT - legge



219/2017) e nominato un suo fiduciario;

5. verificare se il beneficiario ha disposto atti di procura notarili per la nomina di un procuratore per la cura dei suoi interessi, chi è il procuratore e per quali atti è stato incaricato di agire;
6. informare le famiglie di persone con patologie esclusivamente fisiche (o all'esordio di una malattia gravemente invalidante) che la nomina di un procuratore e la predisposizione delle DAT è una buona modalità per ritardare il ricorso all'amministrazione di sostegno. È necessario che l'ambiente familiare sia adeguato, tutelante e improntato alla fiducia reciproca. A volte l'AdS non è l'unico strumento attivabile, ma Procura + DAT possono ritardare nel tempo il ricorso ad uno strumento giuridico che rimane piuttosto invasivo.

### Caso 5

L'assistente sociale interagisce con molti amministratori di sostegno: può accadere che rilevi inadempienze che son o pregiudizievoli per il beneficiario: si può dire che svolge un'azione indiretta di **monitoraggio sull'operato dell'Amministratore di Sostegno** e se rivela gravi negligenze ha l'obbligo di segnalarlo al responsabile perché attivi una segnalazione al giudice tutelare che adotterà i necessari provvedimenti.



#### Ruolo dell'assistente sociale:

1. l'assistente sociale è tenuto ad informare il responsabile che è legittimato ed ha il dovere di ricorrere al giudice:



**art. 413 c.c. - primo comma - (Revoca dell'amministrazione di sostegno).** – “Quando il beneficiario, l'amministratore di sostegno, il pubblico ministero o taluno dei soggetti di cui all'articolo 406, ritengono che si siano determinati i presupposti per la cessazione dell'amministrazione di sostegno, o per la sostituzione dell'amministratore, rivolgono istanza motivata al giudice tutelare”;

2. i comportamenti lesivi posti in essere dall'amministratore di sostegno e le inadempienze rilevate dovranno essere circostanziate e documentate, diversamente si potrebbe configurare il reato di omissione d'atti d'ufficio;

3. l'azione è sostenuta anche dal Codice Deontologico:



**art. 28 Codice Deontologico** - “L'assistente sociale si adopera per contrastare situazioni di violenza, trascuratezza, sfruttamento e oppressione nei confronti di persone di minore età o in condizioni di impedimento fisico, psicologico, di fragilità, anche quando esse appaiano consenzienti, fermi restando gli obblighi di segnalazione o denuncia all'autorità competente previsti dalla legge”.

### ALCUNE RIFLESSIONI

Mediante l'uso attento e mirato dell'amministrazione di sostegno vi è la possibilità di progettare il futuro delle persone con disabilità dando sostanza al tema del “dopo di noi”, di pianificare l'immediato futuro di persone anziane e non autosufficienti, di intervenire su adulti affetti da gravi patologie, di pianificare efficaci interventi a contrasto delle dipendenze, di controllare i danni derivanti dalle compulsività all'acquisto e alla reiterazione dei comportamenti, ecc.

Ma lo strumento dell'amministrazione di sostegno è molto invasivo perché sul piano giuridico limita la capacità d'agire in alcuni ambiti per affidare i poteri corrispondenti ad un'altra persona. Per questo occorre che l'assistente sociale valuti attentamente tutti gli strumenti disponibili per rappresentare la persona in relazione ai suoi bisogni e alla sua condizione e orienti anche verso possibili altre scelte (vedi capitolo su “Strumenti di rappresentanza che possono essere utilizzati in alternativa all'AdS” e appendice):

Quando l'assistente sociale dispone un piano di intervento per persona senza protezione giuridica, sola e senza famigliari di riferimento, non autonoma e non in grado di partecipare con coscienza al processo di cura,

l'assistente sociale diviene **autoreferenziale** (progetta, attua il piano, sceglie il luogo dove deve vivere e l'assistenza che deve ricevere, monitora e ... poi risponde solo a se stessa delle scelte compiute e dei risultati! L'autoreferenzialità è in aperto contrasto con il codice deontologico che presuppone un'interazione attiva con il soggetto beneficiario dell'intervento:



**art. 29 Codice Deontologico** - *“La natura fiduciaria della relazione con la persona impone all'assistente sociale di agire con la massima trasparenza. Il professionista **informa la persona** sui suoi diritti e doveri, sugli impegni reciproci, sui programmi e sugli strumenti dell'azione professionale, sulle risorse impiegate o necessarie e sulle conseguenze prevedibili degli interventi tenendo in opportuna considerazione le caratteristiche culturali e le capacità di comprensione e di discernimento dell'interlocutore. Resta fermo il generale obbligo di segretezza in tutti i casi previsti dalla legge”.*

A volte le situazioni d'emergenza in cui l'assistente sociale si trova ad agire sono tali per cui non c'è sempre piena conoscenza di tutti gli elementi utili ad elaborare un progetto d'intervento.

L'avvio immediato del ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno (anche urgente e provvisorio<sup>10</sup>) migliora la risposta professionale perché l'interazione con chi rappresenta giuridicamente la persona permette di dare risposte più calibrate e di tenere nella giusta considerazione anche le risorse patrimoniali della persona.

A questo proposito va ricordato che ogni persona che utilizza i servizi sociali o socio-sanitari è tenuta alla partecipazione alla spesa in base ai propri redditi e gli interventi emergenziali sono tali per cui nell'immediatezza i costi vengono assunti interamente dall'ente pubblico ma, quando la persona è in grado di provvedervi in tutto o in parte, si potrebbe **configurare il reato di distrazione di denaro pubblico**; occorre quindi rispondere all'emergenza attivando la nomina dell'amministratore di sostegno anche per consentire l'accesso al patrimonio e compensare / assumere le spese per l'uso dei servizi.

## **IDONEITÀ DELL'ASSISTENTE SOCIALE A SVOLGERE IL RUOLO DI AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO**

Il Codice civile prevede come unico requisito dell'amministratore di sostegno la **diligenza del buon padre di famiglia** e, per il complesso dei saperi della professione dell'assistente sociale, si ritiene che la stessa sia del tutto idonea a svolgere il ruolo e le funzioni di amministratore di sostegno a condizione che l'attività si realizzi in contesto privo di conflitti d'interesse e non a favore di utenti in cura o in carico.

È stato più volte segnalato all'Ordine che l'assistente sociale che ha in carico il beneficiario viene incaricata di svolgere anche le funzioni di amministratore di sostegno per lo stesso<sup>11</sup>, funzioni che il giudice ha ritenuto di affidare al Sindaco (o al presidente di un Ente). Questo tema trova svariati riferimenti nel corso di questo documento, ma qui si ricorda che è stato oggetto di una profonda riflessione da parte del CROAS Lombardia (gruppo tematico di approfondimento sulla Protezione giuridica + Commissione etica e deontologica) e si rinvia ai documenti citati in premessa per ulteriori approfondimenti. Ci basi qui ricordare l'**art. 19 del codice deontologico** che obbliga l'assistente sociale a non accettare condizioni di lavoro in contrasto con il mandato sociale e professionale:



**art. 19 Codice Deontologico** - *“L'assistente sociale si adopera affinché l'azione professionale si realizzi in condizioni e in tempi idonei a garantire la dignità, la tutela e i diritti della persona, anche in funzione del livello di responsabilità che egli ricopre.*

<sup>10</sup> art. 405 – quarto comma – *“Qualora ne sussista la necessità, il giudice tutelare adotta anche d'ufficio i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata e per la conservazione e l'amministrazione del suo patrimonio. Può procedere alla nomina di un amministratore di sostegno provvisorio indicando gli atti che è autorizzato a compiere”.*

<sup>11</sup> art. 408 c.c. comma 3: *“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”*

*Non accetta condizioni di lavoro che comportino azioni incompatibili con i principi e i valori del Codice, che siano in contrasto con il mandato sociale e professionale o che possano compromettere la qualità e gli obiettivi degli interventi”*

La figura professionale dell’assistente sociale è dotata di un ampio sapere (giuridico, sociale, psicologico, sanitario, ecc.) arricchito dall’esperienza dell’ambito in cui opera, e ciò gli consente di leggere con proprietà i bisogni espressi e inespressi della persona. Inoltre, conosce tutte le risorse dell’ente in cui opera e le risorse del territorio, e dunque sa costruire progetti di intervento adeguati ai bisogni utilizzando diversi strumenti.

**Riteniamo pertanto che l’assistente sociale sia ben adeguata a svolgere anche il ruolo di amministratore di sostegno, a patto che ciò si realizzi nel giusto contesto (non avere né in cura né in carico il beneficiario, per evidente conflitto di interesse) o si attui nell’ambito della libera professione.**

L’organizzazione di servizi dedicati alla gestione dell’amministrazione di sostegno è la soluzione più appropriata, come dimostrato nel quaderno dell’Ordine che tratta questo tema<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> <https://www.ordineaslombardia.it/wp-content/uploads/2019/06/linee-di-indirizzo-per-il-Servizio-specialistico-per-la-gestione-della-portezione-giuridica-delle-persone-fragili.pdf>

## INDIRIZZO METODOLOGICO

### RUOLI DELL'ASSISTENTE SOCIALE NELL'AMBITO DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

Con riferimento al contesto in cui l'assistente sociale è professionalmente inserito, i ruoli e gli interventi che dovrà effettuare sono così sintetizzabili:

- funzione di sostegno alle famiglie nel **valutare** l'opportunità di attivare la protezione giuridica e l'istituto giuridico più opportuno,
- sollecito delle famiglie verso l'assunzione delle proprie responsabilità e funzione di **accompagnamento tecnico** nella fase di attivazione del ricorso per chi ha meno competenze,
- orientamento e supporto alle famiglie verso l'uso delle **DAT** e l'uso della **procura notarile** per la gestione del patrimonio di persona fisicamente compromessa ma capace di verificare le scelte del procuratore.
- stimolo per la **scelta dell'amministratore di sostegno** con azioni di supporto alla famiglia perché lo individui tra i parenti, conoscenti e amici,
- **mediazione familiare** per risolvere conflitti interni alla famiglia e per far convergere la scelta dell'amministratore di sostegno verso una persona accettata da tutti,
- funzione di **supporto del familiare scelto come amministratore di sostegno** per una sua adeguata interazione con il giudice tutelare,
- valutazione dell'opportunità dell'**azione d'ufficio** per promuovere ricorso per la nomina di un AdS per persone in carico al servizio che non hanno familiari in grado di provvedere autonomamente: l'assistente sociale informa i responsabili, gestisce l'istruttoria, raccoglie i documenti, redige la relazione sociale, prepara gli atti, segue l'iter e presenza all'udienza quando convocata o delegata dal responsabile dell'Ente,
- attivazione di percorsi per **reperimento e formazione di amministratori di sostegno** per persone sole (per contenere il numero delle nomine d'ufficio dei responsabili delle istituzioni e perché accanto ad una persona fragile ci sia una persona e non un'istituzione per meglio garantire la necessaria prossimità),
- **gestione di elenchi di amministratori di sostegno**, in collaborazione coi Giudici Tutelari e coi servizi del territorio (conseguente all'attività di reperimento e formazione),
- stimolo dell'ente per l'organizzazione di un appropriato **servizio per la gestione delle amministrazioni di sostegno** (quando i carichi di lavoro e le circostanze lo rendono opportuno),
- **monitoraggio dell'attività dell'amministratore di sostegno** con cui ha occasione di interagire e segnalazione ai responsabili di eventuali inadempienze pregiudizievoli per il beneficiario ai fini dell'eventuale segnalazione al giudice per gli opportuni provvedimenti,
- se l'assistente sociale è inserito in un servizio per la gestione delle amministrazioni di sostegno: svolgimento delle **funzioni di amministratore di sostegno** attribuite al responsabile dell'ente con il decreto di nomina,
- se l'assistente sociale è inserito in un servizio per la protezione giuridica delle persone fragili: svolgimento, secondo le funzioni attribuite, di compiti di **coordinamento, monitoraggio, cura delle interazioni** con altri organismi pubblici e privati, **programmazione e gestione** degli interventi.

## INDIRIZZO METODOLOGICO

### VALUTAZIONE DEL BISOGNO DI PROTEZIONE GIURIDICA - PROMOZIONE DEL RICORSO

La decisione di promuovere un ricorso per la nomina di un AdS è preceduta da alcune rilevazioni:

- le limitazioni connesse alla patologia,
- la qualità del sistema di protezione sociale garantito dalla famiglia, dalla rete e dai servizi,
- i rischi di un mancato intervento di tutela,
- l'individuazione della forma giuridica più adatta a tutelare la persona,
- individuazione dei bisogni di rappresentanza (poteri che dovranno essere attribuiti all'AdS),
- la possibilità di utilizzare strumenti alternativi all'AdS (delega, procura notarile, conferimento di DAT),
- esame della capacità della famiglia di agire da sola (con eventuale guida e supporto)

Le funzioni di sostegno, aiuto e accompagnamento della famiglia sono da considerarsi prioritarie ad ogni intervento rispetto alla funzione sostitutiva che deve essere riservata esclusivamente a situazioni attentamente valutate (art. 11, 26 e 27 del codice deontologico sulla promozione dell'autodeterminazione dell'utente<sup>13</sup>).

In questo senso l'assistente sociale valuterà tutti gli elementi in suo possesso, chiamando alla responsabilità sul caso tutti i servizi e i professionisti coinvolti e nel dettaglio:

#### **1. fornire alcune informazioni di massima, va verificato se i famigliari sono in grado di agire da soli:**

- ricordare che sono legittimati al ricorso tutti i famigliari e i conviventi (non i badanti o altro personale di cura perché legato da vincolo occupazionale) e i parenti entro il 4° grado (nonni, cugini, zii, nipoti),
- quando i famigliari necessitano di un supporto limitato vanno fornite indicazioni per preparare il ricorso e vanno coinvolti attivamente (es. acquisire i formulari, depositare il ricorso, reperire documenti ...),
- quando i famigliari hanno scarse competenze e dimostrano di non riuscire ad essere autonomi: l'assistente sociale si sostituisce a loro sul piano formale, ma chiede collaborazione in alcuni ambiti (es: recupero di documenti, deposito del ricorso in cancelleria, ecc.),
- quando il beneficiario non è autonomo, è solo o non ha famigliari e parenti adeguati: l'assistente sociale informa il responsabile dell'opportunità di attivare l'amministrazione di sostegno e mette in atto quanto necessario per avviare l'iter del ricorso e portarlo a termine,
- quando l'assistente sociale valuta opportuna l'azione d'ufficio: **deve informare i parenti e il beneficiario;**

#### **2. informare il beneficiario in ogni caso e, se possibile, aiutarlo a diventare protagonista attivo del ricorso sottoscrivendolo come ricorrente;**

#### **3. aiutare la famiglia ad individuare la persona che dovrà svolgere il ruolo di amministratore di sostegno per limitare la possibilità che il giudice tutelare, in assenza di indicazioni, nomini il Sindaco del Comune di residenza, o altra persona idonea di sua fiducia, ma estranea ai famigliari e al beneficiario;**

---

<sup>13</sup> Art 11 codice DEO - L'assistente sociale promuove opportunità per il miglioramento delle condizioni di vita della persona, delle famiglie, dei gruppi, delle comunità e delle loro diverse aggregazioni sociali; ne valorizza autonomia, soggettività e capacità di assunzione di responsabilità, sostenendole nell'uso delle risorse proprie e della società, per prevenire e affrontare situazioni di bisogno o di disagio e favorire processi di inclusione.

Art 26 codice DEO - L'assistente sociale riconosce la persona come soggetto capace di autodeterminarsi e di agire attivamente; impegna la propria competenza per instaurare una relazione di fiducia e per promuovere le potenzialità, l'autonomia e il diritto della persona ad assumere le proprie scelte e decisioni, nel rispetto dei diritti e degli interessi legittimi degli altri.

Art 27 codice DEO - L'assistente sociale riconosce che la capacità di autodeterminarsi della persona può essere ridotta a causa di condizioni individuali, socioculturali, ambientali o giuridiche. In queste situazioni, promuove le condizioni per raggiungere il miglior grado di autodeterminazione possibile e, quando ciò non sia realizzabile, si adopera per l'adeguata segnalazione all'Autorità Giudiziaria, affinché siano attivati gli opportuni interventi di protezione e di tutela.

4. **in caso di conflittualità familiari attivare interventi di mediazione** per esplorare la possibilità di reperire tra loro o con la loro collaborazione un amministratore di sostegno che sia accettato e riconosciuto nel suo ruolo;
5. **è dovere d'ufficio la promozione del ricorso** quando sono stati esperiti tutti i tentativi di attivare la famiglia o un parente entro il 4° grado (nonni, cugini, zii, nipoti).

**NOTA:**

**Quando i fatti che rendono opportuna l'attivazione di un'amministrazione di sostegno sono noti ci son o già gli elementi utili alla promozione del ricorso e perciò la segnalazione al Pubblico Ministero non è opportuna.**

La segnalazione al Pubblico Ministero va dosata attentamente, anche in considerazione dei tempi lunghi che questo iter presenta. Riteniamo che sia opportuna la segnalazione quando la situazione è particolarmente complessa e richiede interventi plurimi dell'autorità giudiziaria.

## CARATTERISTICHE DELLA RELAZIONE SOCIALE NEI RICORSI PER LE AMMINISTRAZIONI DI SOSTEGNO

### I CONTENUTI DEL RICORSO: GLI ELEMENTI NECESSARI

L'art. 407 c.c. prescrive i contenuti del ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno, detti *elementi necessari*: si devono perciò indicare obbligatoriamente:

- gli estremi del ricorrente,
- le generalità del beneficiario,
- la sua residenza o domicilio,
- la sua dimora abituale,
- l'indicazione del nominativo e del domicilio, se conosciuti dal ricorrente, del coniuge, dei discendenti, degli ascendenti dei fratelli e dei conviventi del beneficiario".

In assenza di tali elementi il ricorso può non essere accolto per vizio di forma.

La legge riconosce la necessità che il giudice tutelare assuma le necessarie informazioni *sentiti i soggetti di cui all'art. 406 c.c.*, ovvero sentiti gli stessi soggetti legittimati a presentare il ricorso (e tra questi i responsabili dei servizi sociali e sanitari), ma non stabilisce nulla sulla forma con cui devono essere rese le notizie, e nulla dice a proposito dell'obbligatorietà dei documenti da portare a corredo del ricorso.

Nel corso degli anni, si sono consolidate delle buone prassi<sup>14</sup> per cui è possibile identificare come necessaria la seguente documentazione:

- **documenti anagrafici** (certificato integrale atto di nascita, stato famiglia e residenza)
- **relazione medica** possibilmente diffusa, per mezzo della quale il giudice tutelare stabilirà i bisogni e l'estensione quali - quantitativa dell'incarico e dei poteri dell'amministratore di sostegno; nel caso non sia disponibile, è utile fornire al giudice i riferimenti del medico o del Servizio per l'acquisizione d'ufficio,
- **relazioni sociali e/o psicologiche e/o educative** con le quali si informa il giudice tutelare della cornice di vita sociale e familiare nella quale vive il beneficiario, i suoi limiti, le sue necessità e le sue potenzialità.
- **relazione patrimoniale** con la quale evidenziare il complesso dei rapporti attivi e passivi che formano il patrimonio del soggetto debole,

Le relazioni cliniche e sociali potranno essere presentate in maniera distinta oppure in un'unica relazione a firma congiunta.

---

<sup>14</sup> Ad es.: il Tribunale di Milano ha adottato un Protocollo elaborato negli anni tra il 2018-19 da un gruppo di lavoro costituito dai giudici tutelari, dall'Ufficio tutele e amministrazione di sostegno del Comune di Milano e dai Centri psico sociali della città di Milano in cui si puntualizzano i documenti da allegare al ricorso quali contenuti necessari preliminari alla richiesta della misura di protezione giuridica.



Tutti gli elementi riferiti al giudice tutelare con il ricorso sono della massima importanza per la formulazione di un decreto aderente alle necessità del beneficiario. Tali elementi supporteranno il colloquio tra giudice tutelare e beneficiario, contribuendo alla comprensione approfondita della situazione e degli interessi in gioco: un'adeguata ed oggettiva descrizione delle condizioni di salute, dei beni e del contesto di vita si rende necessaria per integrare le informazioni che il magistrato otterrà in udienza.

Le situazioni di fatto che rendono opportuna l'attivazione del procedimento di amministrazione di sostegno possono e debbono essere accuratamente certificate e/o attestate con documenti portati a corredo del ricorso.

Questa modalità operativa contribuirà tra l'altro ad evitare l'uso di Consulenze Tecniche d'Ufficio, limitando le sofferenze del beneficiario e della sua famiglia nell'ambito di un procedimento che di sé è già invasivo, (nonché i costi che sono a carico del ricorrente).

### **CARATTERISTICHE DELLA RELAZIONE SOCIALE A CORREDO DEL RICORSO PER LA NOMINA DI UN AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO**

La relazione sociale deve rappresentare al giudice tutelare il contesto socio-familiare e personale del beneficiario, fornendo informazioni sulle sue capacità e risorse, sui comportamenti sociali, sulle caratteristiche delle relazioni che lo circondano. Particolare rilevanza assumono: la descrizione delle dinamiche interne della famiglia di cui si hanno evidenze, **la descrizione degli atti gestionali che la persona dimostra di non saper svolgere** (che diventeranno i poteri conferiti all'AdS) **e di quelli che il beneficiario sa svolgere autonomamente**, la segnalazione dei rapporti sociali positivi e fiduciari già in essere, la capacità di stare o non stare in relazione con i sanitari, di cooperare con i servizi, di occuparsi dei suoi bisogni primari, ecc.

La finalità della relazione sociale a corredo del ricorso è quella di rendere evidente al giudice gli elementi salienti e sostanziali della vita del beneficiario così che, pur nei tempi spesso compressi delle udienze, sia possibile cogliere quanto è peculiare per rispondere al bisogno di protezione della persona. Di seguito riportiamo l'articolazione per punti per facilitarne la stesura.

**La relazione sociale è efficace se caratterizzata da rigore, accuratezza ed essenzialità e deve contenere in maniera concisa:**

1. un quadro della vita sociale e familiare nella quale vive il beneficiario,
2. la descrizione chiara delle situazioni che rendono opportuna l'attivazione del procedimento,
3. la descrizione, anche sommaria, dei beni e dei debiti, e delle disponibilità economiche del beneficiario,
4. la descrizione dei bisogni e la proposta dei poteri che si ritiene utile conferire all'AdS:
  - gli atti che la persona è in grado di svolgere autonomamente,
  - gli atti per i quali occorre l'assistenza dell'AdS,
  - gli atti di gestione per la cura degli interessi patrimoniali che devono essere attribuiti all'AdS,
  - i bisogni relativi alle scelte di vita e le azioni connesse che devono essere attribuite all'AdS,
5. le relazioni famigliari e sociali positive ed i rapporti fiduciari e tutelanti già in essere,
6. l'indicazione di un candidato AdS o le ragioni di una eventuale esclusione dalla nomina,
7. il progetto di vita a breve / medio termine ed eventualmente i relativi costi,
8. le Disposizioni Anticipate di Trattamento (DAT) ed eventuali atti di procura se sono noti,
9. eventuali atti urgenti che possono giustificare la richiesta di un AdS provvisorio.

**INDIRIZZO METODOLOGICO**  
**LA RELAZIONE SOCIALE NELL'AMBITO DEL RICORSO PER LA NOMINA DELL'ADS**

Si focalizzano solo gli ambiti che hanno stretto rapporto con il percorso per la nomina dell'AdS e si richiama la necessità di **fornire informazioni con sintesi ed efficacia**.

Elementi di contorno come l'affollamento dei Tribunali, la scarsità numerica di giudici rispetto alle esigenze, la circostanza che non tutti i Tribunali hanno giudici dedicati esclusivamente all'amministrazione di sostegno (e dunque con minore conoscenza di alcune problematiche), devono indurre l'assistente sociale a relazionare in **modo molto puntuale e finalizzato** e a **fornire le informazioni strettamente necessarie allo scopo**. In udienza sarà possibile integrare e fornire ulteriori elementi.

Una **relazione sociale appropriata e sintetica** riuscirà a contenere il bisogno di una consulenza tecnica d'ufficio (CTU), strumento sempre disponibile per il giudice, ma molto invasivo per il beneficiario, capace di creare disturbo nella famiglia o nuocere alla stessa persona fragile.

Di seguito si propone un **percorso-guida per la preparazione della Relazione Sociale**.

Per quanto riguarda le informazioni provenienti da fonti diverse si raccomanda di acquisirle agli atti e riferirle indicando fonte e data

**1. PREMESSA:**

Va fatto un breve richiamo al mandato istituzionale del servizio sociale ed esplicitato il tipo di presa in carico nei confronti del beneficiario (descrivere situazione contingente, evitando il racconto della storia degli interventi attuati se non strettamente necessari alla finalità dell'azione).

Contiene:

- dati anagrafici del beneficiario, sua residenza e suo domicilio
- l'indicazione di chi ha segnalato il caso e i bisogni evidenziati dalla segnalazione,
- il percorso effettuato
- il progetto in corso o previsto
- i bisogni di protezione giuridica rilevati

**2. ASPETTI SANITARI:**

Va riferita la diagnosi e le valutazioni funzionali effettuate dai sanitari. L'indicazione delle patologie e/o disabilità fisiche, cognitive e psichiche della persona devono trovare riscontro in documenti allegati al ricorso e richiamati nella relazione con data e medico certificante. Nel caso non sia disponibile una documentazione sanitaria (dati sensibili o tutela della riservatezza/privacy) è utile segnalare al giudice telefono, fax o PEC del servizio e nome del medico curante, affinché possa acquisire d'ufficio le informazioni.

L'assistente sociale dovrà riassumere brevemente:

- le capacità cognitive concrete, di pensiero logico, astratto, matematico e le abilità (o non abilità) conseguenti,
- la capacità di coordinamento spazio-temporale e abilità (o non abilità) conseguenti,
- gli atti che la persona, a causa della sua situazione psicofisica non è in grado di compiere in autonomia e per i quali va valutata la necessità di rappresentanza e /o di affiancamento di un AdS,
- se esistenti: le disposizioni anticipate di trattamento.

segue ...

### **3. ASPETTI FAMILIARI:**

- dati anagrafici dei familiari conviventi, nominativi e indirizzi dei familiari prossimi (*art. 407 - 1° comma*)
- indicazione dei familiari coinvolti prioritariamente nella gestione dei bisogni socioassistenziali e patrimoniali, e indicazione di come gli stessi garantiscono sostegno alla persona,
- segnalazione di eventuali inadeguatezze e/o di rapporti conflittuali e disfunzionali; breve indicazione di eventuali interventi di mediazione svolti dal servizio sociale.

### **4. ASPETTI SOCIO AMBIENTALI:**

- informazioni sulla rete sociale significativa per la persona: rete amicale, servizi sociali o sociosanitari frequentati, caregiver, volontari, medici curanti,
- segnalazione di legami amicali e/o di fiducia impegnati in azioni di protezione e tutela verso l'interessato,
- indicazione e reperibilità di persone significative che potrebbero essere sentite dal giudice.

### **5. ASPETTI PATRIMONIALI E BISOGNI GESTIONALI:**

- informazioni sui beni e sul patrimonio del beneficiario (es: abitazione in proprietà o in affitto e costi di gestione, altri immobili e notizie sulla loro gestione, pensioni, situazione dei risparmi, ecc.)
- costi attivi, bisogni di spesa preventivabili,
- situazioni debitorie ed eventuali modalità d'intervento a sanatoria,
- eventuali atti di procura speciale o generale in essere.

### **6. PROGETTO D'INTERVENTO E COSTI:**

A fronte di molti interventi dovrà essere evidenziato un quadro di spesa globale ed effettivo, riferito al mese o all'anno (che potrà diventare la somma che l'AdS sarà autorizzato ad usare/gestire):

- indicazione del progetto di vita a breve / medio termine,
- individuazione dei costi necessari per il progetto già in corso o previsto,
- ogni bisogno e ogni intervento necessario previsto o prevedibile, con relativo costo,
- eventuali atti necessari connessi al fine vita (es: risoluzione contratto badante, chiusura contratto con struttura residenziale, spese funerarie, ratei condominiali già emessi, ecc...)

### **7. PROPOSTA DI NOMINATIVO DI ADS:**

- riferire sul percorso che ha portato all'individuazione dell'AdS,
- riferire se il beneficiario ha espresso o meno una preferenza.

### **8. POTERI CHE DEVONO ESSERE CONFERITI ALL'ADS:**

I poteri richiesti dovranno essere strettamente correlati ai bisogni rappresentati e agli interventi di cura e assistenza necessari, così declinati:

- atti da compiere in assistenza del beneficiario (insieme a lui),
- atti da compiere in rappresentanza esclusiva del beneficiario (in sua sostituzione),
- l'ambito di autonomia gestionale del beneficiario (che resterà autonomo per le funzioni non attribuite all'AdS),
- specificare se è necessario un provvedimento a tempo determinato.

### **9. ATTI URGENTI:**

Il giudice può nominare, anche con immediatezza, un AdS provvisorio per il compimento di taluni atti urgenti e inderogabili: se esiste questa necessità è importante segnalarne il bisogno rappresentando le motivazioni e comunicarlo alla cancelleria al momento del deposito del ricorso.

## LA COMPETENZA NELLA PROMOZIONE DEL RICORSO

**La competenza ad agire sta in capo al responsabile del servizio, sia sanitario che sociale, sia pubblico che privato, che in cura o in carico il beneficiario. La competenza sta in capo a chi conoscenza diretta dei fatti** che rendono opportuna la promozione di una forma di tutela. Non è corretta la prassi adottata da alcuni enti e strutture di rivolgersi all'assistente sociale del Comune per l'avvio di un ricorso d'ufficio al fine della nomina di un AdS per persone senza famigliari e senza parenti di provvedervi.

Da ricordare: in Lombardia sono attivi servizi a cui rivolgersi per indirizzo e consulenza: Uffici di Protezione giuridica presso le Aziende Socio-Sanitarie Territoriali o presso le Agenzie Territoriali sanitarie (ASST e ATS) e sportelli organizzati da enti del terzo settore.

## USO DELLA RELAZIONE SOCIALE

L'uso della relazione sociale è definito dalle prassi locali, e qui ne riferiamo alcune:

1. può essere trasmessa al dirigente del servizio che a sua volta la trasmetterà al giudice in ottemperanza del suo dovere di promuovere il ricorso per la nomina di un AdS quando a conoscenza di fatti che lo rendono opportuno: l'assistente sociale ottempera così al suo dovere d'ufficio di segnalare i *“fatti tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno”*<sup>15</sup> e il responsabile, messo a conoscenza dei fatti, ottempera all'obbligo di attivare il ricorso;
2. può costituire parte essenziale dei documenti che costituiscono il dossier del ricorso, insieme ai certificati anagrafici, medici ed economico finanziari, che completano le informazioni necessarie;
3. se il Tribunale ha adottato un proprio formulario, si dovranno riprendere nel modulo gli elementi salienti e allegare la relazione sociale completa insieme all'altra documentazione.

## PRESENTAZIONE DEL RICORSO A CURA DEL RESPONSABILE DI SERVIZIO

Fatti gravi e urgenti che configurino grave pregiudizio per il beneficiario o profilino fattispecie di reato (la più frequente è la circonvenzione di incapace) vanno obbligatoriamente segnalati alla **Procura della Repubblica** (Ufficio Pubblico Ministero) che, valutata l'indifferibilità dell'intervento, presenterà d'ufficio il ricorso al giudice tutelare per la nomina di un AdS se lo riterrà opportuno.

In tutti gli altri casi:

- il ricorso deve essere indirizzato e **depositato** all'Ufficio della volontaria giurisdizione territorialmente competente per il luogo dove dimora il beneficiario (se conosciuto, potrà essere indicato anche il riferimento del giudice competente),
- è necessario riferire al giudice i **dati identificativi e anagrafici del responsabile del servizio** (soggetto legittimato a presentare il ricorso), e in calce alla domanda il responsabile può indicare l'assistente sociale delegata a presenziare all'udienza quando necessario nel corso del procedimento,
- mettere in evidenza già nell'oggetto se la richiesta è inerente a **“ricorso urgente e provvisorio”** per la nomina di AdS, evidenziando in cancelleria tale bisogno all'atto del deposito; l'urgenza deve essere documentata ed è tale se in caso di mancata nomina di un AdS si procura danno o pregiudizio al

---

<sup>15</sup> ultimo comma art. 406 c.c.

beneficiario (ai sensi degli artt. 404, 405, comma 4, e 407 c.c., per la sottoscrizione del Consenso informato il ricorso “ad acta” consente la nomina di un AdS provvisorio). Tale consenso dovrà riguardare interventi o esami invasivi “differibili”, potenzialmente pericolosi e/o invalidanti. Sottolineiamo “differibili” perché gli interventi di cura, obbligatori per stato di necessità, fanno riferimento all’art. 54 c.p.<sup>16</sup>

L’udienza vera e propria, alla presenza del ricorrente e del beneficiario, sarà rinviata di 60 gg., per poter procedere eventualmente alla nomina all’AdS e all’attribuzione di ulteriori poteri necessari.

Il ricorso deve essere presentato con marca da bollo da euro 27 (al 2022) salvo i casi in cui il Tribunale abbia deciso l’esonero.

### In evidenza:

In alcuni casi la Magistratura (o le Cancellerie) chiedono al ricorrente di **notificare ai parenti fino al quarto grado** l’apertura del procedimento e la data dell’udienza. È facoltà del giudice fare tale richiesta ai sensi di:



**art. 407 c.c. (Procedimento) - secondo comma** “Il giudice tutelare deve sentire personalmente la persona cui il procedimento si riferisce recandosi, ove occorra, nel luogo in cui questa si trova e deve tener conto, compatibilmente con gli interessi e le esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle richieste di questa). Il giudice tutelare provvede, assunte le necessarie informazioni e sentiti i soggetti di cui all’articolo 406<sup>17</sup>; in caso di mancata comparizione provvede comunque sul ricorso ... ..

Tuttavia, ciò contrasta con la snellezza del provvedimento voluta dal legislatore che ha previsto che siano indicati nel ricorso per l’amministrazione di sostegno i soli parenti stretti:



**art. 407 c.c. (Procedimento) - primo comma:** “Il ricorso per l’istituzione dell’amministrazione di sostegno deve indicare le generalità del beneficiario, la sua dimora abituale, le ragioni per cui si richiede la nomina dell’amministratore di sostegno, il nominativo ed il domicilio, se conosciuti dal ricorrente, del coniuge, dei discendenti, degli ascendenti, dei fratelli e dei conviventi del beneficiario”.

Dobbiamo considerare la composizione odierna delle famiglie, spesso con parentele lontane e disgregate, a volte con rapporti inesistenti, a volte conflittuali: in questi casi la ricerca di parenti lontani (nipoti, zii, cugini...), se non hanno alcun ruolo nella vita del beneficiario, può originare vissuti sgradevoli sia per i famigliari ricorrenti, sia per il beneficiario stesso: **si suggerisce di dare il giusto rilievo alle dinamiche famigliari nella relazione sociale per motivare le ragioni che rendono opportuna l’esclusione dall’istruttoria di qualche parente.**

Per quanto riguarda l’interdizione e l’inabilitazione la ricerca dei parenti entro il quarto grado resta un obbligo necessario per la notifica delle convocazioni delle udienze.

Infine: la notifica del decreto di fissazione dell’udienza ai parenti entro il quarto grado, se non si esaurisce con l’invio della raccomandata R.R., diventa oltremodo onerosa perché richiede l’uso di copie autentiche da prelevarsi presso le Cancellerie e l’impiego di messi notificatori.

---

<sup>16</sup> Art. 54 c.p. (Stato di necessità). - Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, ne’ altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo.

<sup>17</sup> ovvero: tutti i soggetti legittimati a presentare ricorso

**Qualche informazione sulle notifiche:**

Il ricorrente è tenuto a notificare il ricorso alle persone indicate nel ricorso stesso (e ai parenti entro il quarto grado quando il Giudice lo richiede). Su questo tema sono state identificate diverse prassi:

1. notificazione per il tramite dell'UNEP (Uffici Notificazioni, Esecuzioni e Protesti istituiti presso ciascuna corte o tribunale), del ricorso e del decreto di fissazione udienza in copia conforme (da richiedere alla Cancelleria della Volontaria Giurisdizione), al beneficiario e ai parenti stretti (coniuge, discendenti, ascendenti, fratelli e conviventi del beneficiario),
2. trasmissione di copia del decreto di fissazione udienza al beneficiario e ai parenti stretti mediante R.R. e la ricevuta di ritorno testimonia l'avvenuta notificazione,
3. altri ancora, per i soli parenti stretti, ammettono il "sostituto di notifica", ossia una dichiarazione sottoscritta dal parente, con allegata la copia del documento di identità dello stesso, in cui il soggetto dichiara di essere a conoscenza della data di udienza nella quale si aprirà il procedimento per la nomina di amministrazione di sostegno in favore del congiunto.

## L'INTERAZIONE DELL'ASSISTENTE SOCIALE CON GLI ADS FAMIGLIARI, VOLONTARI, PROFESSIONISTI E ISTITUZIONI

### IL COMPORTAMENTO PROFESSIONALE TRA NORME E DEONTOLOGIA

Il prof. Paolo Cendon<sup>18</sup> ama ricordare in ogni suo intervento che l'amministrazione di sostegno è un istituto da gestire coralmente: operatori socio-sanitari, giudice tutelare, amministratore di sostegno, persona beneficiaria. Ricordando che la scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario, che il suo agire è improntato al soddisfacimento dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario e che è tenuto ad informare il beneficiario circa gli atti da compiere rendendolo partecipe delle scelte che fa per suo nome e conto (doveri dell'AdS definiti dall'art. 410 c.c.), osserviamo che il **Codice deontologico** dell'assistente sociale declina questi concetti così che l'agire professionale ha tratti di somiglianza con l'agire dell'AdS:



**art. 11 Codice Deontologico** - *L'assistente sociale promuove opportunità per il miglioramento delle condizioni di vita della persona, delle famiglie, dei gruppi, delle comunità e delle loro diverse aggregazioni sociali; ne valorizza autonomia, soggettività e capacità di assunzione di responsabilità, sostenendole nell'uso delle risorse proprie e della società, per prevenire e affrontare situazioni di bisogno o di disagio e favorire processi di inclusione.*

**art. 26 Codice Deontologico** - *L'assistente sociale riconosce la persona come soggetto capace di autodeterminarsi e di agire attivamente; impegna la propria competenza per instaurare una relazione di fiducia e per promuovere le potenzialità, l'autonomia e il diritto della persona ad assumere le proprie scelte e decisioni, nel rispetto dei diritti e degli interessi legittimi degli altri.*

**art. 27 Codice Deontologico** - *L'assistente sociale riconosce che la capacità di autodeterminarsi della persona può essere ridotta a causa di condizioni individuali, socioculturali, ambientali o giuridiche. In queste situazioni, promuove le condizioni per raggiungere il miglior grado di autodeterminazione possibile e, quando ciò non sia realizzabile, si adopera per l'adeguata segnalazione all'Autorità Giudiziaria, affinché siano attivati gli opportuni interventi di protezione e di tutela.*

Al di là dei dettami della legge 6/04, il Codice deontologico guida il rapporto tra assistente sociale, amministratore di sostegno e beneficiario, nella direzione della costruzione corale di un progetto di vita con la partecipazione diretta del beneficiario, avendo cura di limitare il meno possibile la sua capacità di agire.

Abbiamo già affrontato il tema del dovere dell'assistente sociale di attivarsi per promuovere la tutela della persona fragile che necessita di rappresentanza giuridica, così come abbiamo già affrontato il tema del coinvolgimento nell'azione del beneficiario e della sua rete di riferimento. In questo capitolo affronteremo il tema della relazione dell'assistente sociale con:

- Amministratori di Sostegno nominati a tutela di utenti già in carico ai servizi,
- Amministratori di Sostegno di utenti segnalati ex novo ai servizi per una presa in carico successiva alla nomina dell'AdS.

I servizi sociali trovano nell'amministratore di sostegno il primo interlocutore per condividere/costruire i progetti di vita dei beneficiari e trovano nel sistema giudiziario gli strumenti di garanzia per l'attuazione degli

---

<sup>18</sup> Vedi nota 4



interventi.

I compiti dell'amministratore di sostegno sono definiti con il decreto di nomina e dunque per una corretta interrelazione è necessario in via preliminare **verificare la sua identità e prendere visione del decreto** per conoscere in quali ambiti l'AdS ha facoltà d'intervenire:



**art. 29 Codice deontologico:** *“La natura fiduciaria della relazione con la persona impone all'assistente sociale di agire con la massima trasparenza. Il professionista informa la persona sui suoi diritti e doveri, sugli impegni reciproci, sui programmi e sugli strumenti dell'azione professionale, sulle risorse impiegate o necessarie e sulle conseguenze prevedibili degli interventi tenendo in opportuna considerazione le caratteristiche culturali e le capacità di comprensione e di discernimento dell'interlocutore. Resta fermo il generale obbligo di segretezza in tutti i casi previsti dalla legge.”*

Quando una persona è sottoposta ad amministrazione di sostegno i doveri cui è tenuta l'assistente sociale verso il beneficiario saranno rivolti ancora al beneficiario, ma per tramite dell'AdS che lo rappresenta. Per questo è assai rilevante la conoscenza dell'AdS e dei suoi ambiti d'azione, e diventa necessario acquisire agli atti copia del decreto di nomina.



**Consiglio:**

Acquisire copia del decreto di nomina e del giuramento.  
Sostenere e sviluppare l'interrelazione tra assistente sociale e AdS.

Il fatto che una persona sia rappresentata da un AdS non esime l'assistente sociale dalla relazione con altre figure parentali (famigliari parenti e affini) se queste concorrono al progetto di vita e al suo benessere.

L'assistente sociale che ha in carico il beneficiario, se richiesto dal suo amministratore di sostegno, dovrà **rendersi disponibile a ricostruire la storia della persona e a fornire indicazioni pratiche**, utili alla migliore gestione degli interessi del beneficiario stesso.

Potrà illustrare all'AdS gli interventi previsti a tutela dei soggetti fragili, ed affiancarlo nella richiesta di benefici (es.: ricorso invalidità civile, richiesta di inserimento in struttura, ...), senza sostituirsi ad esso, esattamente come se lui fosse il beneficiario o un suo familiare.

L'AdS sarà tenuto a fornire all'assistente sociale ogni elemento utile per il percorso di presa in carico, compresa l'informazione sulla consistenza del patrimonio e la capacità di concorso alla spesa per l'uso dei servizi.

L'interrelazione tra assistente sociale e AdS è un osservatorio privilegiato per la rilevazione di eventuali disfunzioni o negligenze dell'AdS tali da recare pregiudizio e danni al beneficiario e come abbiamo già ricordato l'assistente sociale è tenuta alla segnalazione al responsabile dei fatti che recano pregiudizio al beneficiario e a raccogliere la documentazione necessaria a comprovarli affinché ai sensi dell'art. 413 c.c. il responsabile informi il giudice per gli opportuni provvedimenti.

Questa attività si presta ad essere definita come **monitoraggio dell'amministratore di sostegno**, ovvero una funzione indiretta svolta dall'assistente sociale per effetto della dinamica interattiva, una funzione che potremmo definire di garanzia e che di fatto è diventato nuovo **obbligo professionale** che potrebbe configurare il reato di omissione di atti d'ufficio quando i comportamenti, noti ma non portati a conoscenza dei responsabili, creano danno al beneficiario.

Nel corso di questo lavoro ci siamo chiesti se vi debba essere una modalità diversa di approccio ai diversi amministratori di sostegno (famigliari, volontari, professionisti e istituzioni), ma la risposta va nell'unica direzione di un approccio improntato al rispetto del ruolo e dei doveri dell'AdS così come definiti dal decreto di nomina.

Premesso che in tutti i casi vanno definiti con chiarezza gli ambiti di ciascun protagonista, l'assistente sociale non può abdicare al suo ruolo di promozione dell'autodeterminazione degli utenti e dei clienti, sviluppando la loro potenzialità ed autonomia in quanto soggetti attivi del progetto di aiuto:



**art. 43 Codice Deontologico** - *L'assistente sociale che stabilisce un rapporto di lavoro con colleghi, altri professionisti ed organizzazioni pubbliche o private definisce le proprie responsabilità, così come il proprio ambito professionale, e richiede il rispetto delle norme del Codice. Il rapporto con i colleghi e gli altri professionisti è improntato a correttezza, lealtà e spirito di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze e autonomie.*

Una riflessione a sé stante merita **il rapporto tra assistente sociale e reti territoriali** in particolare quando si riflette su:



**art. 408 c.c. (Scelta dell'amministratore di sostegno) quarto comma:** *“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.”*

Per la precisione l'art. 11 del titolo II c.c. tratta delle **Persone giuridiche pubbliche** (province, comuni ed enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche), l'art. 12 tratta delle **Persone giuridiche private** (associazioni, fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato con personalità giuridica) e l'art. 13 tratta delle **Società**.

Se leggiamo queste norme alla luce degli artt. 39 e 40 del codice deontologico emerge il **dovere professionale** di conoscere le risorse del territorio e agire per sviluppare le potenzialità latenti utili a sviluppare un ruolo sociale nella gestione della protezione giuridica per chi non ha risorse familiari in grado di assumere questo ruolo, ma utili anche a reperire e formare “persone idonee” vicino al contesto di vita del beneficiario:



**art. 39 Codice Deontologico** - *L'assistente sociale contribuisce a promuovere, sviluppare e sostenere politiche sociali integrate, finalizzate al miglioramento del benessere sociale e della qualità di vita dei membri delle comunità, con particolare riferimento a coloro che sono maggiormente esposti a situazioni di fragilità, vulnerabilità o a rischio di emarginazione, tenuto conto del livello di responsabilità che egli ricopre e in funzione degli effetti che la propria attività può produrre.*

**art. 40 Codice Deontologico** - *L'assistente sociale non può prescindere da una approfondita conoscenza della realtà territoriale in cui opera e da una adeguata considerazione del contesto storico e culturale e dei relativi valori. Ricerca la collaborazione dei soggetti attivi in campo sociale, socio-sanitario e sanitario per obiettivi e azioni comuni che rispondano in maniera integrata ai bisogni della comunità, orientando il lavoro a pratiche riflessive e sussidiarie.*

## INDIRIZZO METODOLOGICO

### INTERAZIONI EFFICACI DELL'ASSISTENTE SOCIALE

#### **AdS famigliari:**

l'assistente sociale avrà cura del ruolo di rappresentanza del beneficiario che il parente AdS svolge, e avrà uno sguardo attento sulle dinamiche famigliari e parentali e sul contesto sociale per definire il progetto d'intervento.

#### **AdS volontari:**

l'assistente sociale deve considerare tutti gli elementi per stabilire una relazione efficace ai fini del progetto d'intervento, in particolare deve considerare la motivazione che ha portato il volontario a dare la disponibilità al ruolo di AdS e l'eventuale pregressa relazione tra beneficiario e volontario stesso.

L'assistente sociale svolgerà funzione di **monitoraggio del ruolo dell'AdS** e segnalerà ai propri responsabili eventuali atteggiamenti pregiudizievoli, danni e negligenze per le dovute segnalazioni ai Giudici.

#### **AdS professionisti:**

l'assistente sociale assumerà una funzione di stimolo affinché la gestione del patrimonio sia posta al servizio della qualità della vita della persona ed il progetto d'intervento sia in grado di soddisfare i bisogni del beneficiario, sollecitando l'interazione tra AdS e beneficiario che deve essere sempre informato e coinvolto nelle scelte che lo riguardano e di cui vanno rispettate le aspirazioni.

L'assistente sociale svolgerà funzione di **monitoraggio del ruolo dell'AdS** e segnalerà ai propri responsabili eventuali atteggiamenti pregiudizievoli, danni e negligenze per le dovute segnalazioni ai Giudici.

#### **Gestione istituzionale delle AdS:**

l'organizzazione di un servizio ad hoc interno all'ente è la via migliore per assicurare il pieno rispetto e applicazione della legge 6/04. Utili anche altre modalità di gestione (convenzioni / cooperazioni / collaborazioni / protocolli con enti terzi) che potranno perseguire gli stessi obiettivi utilizzando le medesime modalità operative. Occorrerà prudenza e attenzione a che gli interessi dell'ente non prevalgano sugli interessi del beneficiario al quale vanno garantiti gli appropriati interventi. Ai fini di un servizio di qualità può essere determinante individuare un operatore che svolga prioritariamente le funzioni indicate dal decreto di nomina, e con il quale l'assistente sociale che ha in carico il beneficiario dovrà interagire.

#### **Rapporto tra assistente sociale e reti territoriali:**

esiste il **dovere professionale** di conoscere le risorse del territorio e agire per sviluppare le potenzialità latenti utili a promuovere un ruolo sociale nella gestione della protezione giuridica per chi non ha risorse famigliari in grado di assumere questo ruolo, ma utili anche a reperire e formare "persone idonee" vicino al contesto di vita del beneficiario.

## LA CAPACITÀ PROFESSIONALE DELL'ASSISTENTE SOCIALE NEL RUOLO DI ADS

Etimologicamente il termine “capacità”, di derivazione latina, significa “predisposizione a contenere” ed è sinonimo di abilità, idoneità. Questa competenza si acquisisce con una preparazione appropriata, specifica per esercitare la propria funzione, che è la concretizzazione del proprio ruolo.

L'amministratore di sostegno è una figura di protezione giuridica le cui caratteristiche sono definite dalla legge 6/04 che gli applica i dispositivi degli articoli 348 e 349 c.c. che definiscono i **requisiti del tutore**: retta condotta, fedeltà, diligenza.

Non sono indicate capacità caratteristiche specifiche, ma la normale **diligenza del padre di famiglia** è alla base dell'esercizio di questo ruolo che può essere integrato dalla competenza e dalla consulenza di servizi e di professionisti qualificati (ricordiamo che interventi di straordinaria amministrazione richiedono sempre un'autorizzazione specifica del giudice).

L'oculata modalità di amministrazione del patrimonio non è una priorità fine a se stessa, ma diventa la garanzia per assicurare al beneficiario una qualità di vita degna di essere vissuta pienamente. Questa misura di protezione pone al centro l'assistito come persona con le sue esigenze, i suoi bisogni, i suoi affetti, le sue aspirazioni e non già la conservazione del patrimonio.

Date queste premesse, **il profilo professionale dell'assistente sociale appare particolarmente qualificato per ricoprire il ruolo di AdS** ma, aggiungiamo, purché si attui in contesti neutri e per persona non in cura o in carico. Questo professionista, qualsiasi sia il suo approccio metodologico (servizio sociale di rete, servizio sociale sistemico-relazionale, servizio sociale ecologico, case o care-management, etc.), forte della guida garantita dal **codice deontologico**, è formato al rispetto della dignità umana. Ciò implica il riconoscimento dei diritti fondamentali e sociali di cittadinanza, e la consapevolezza che ogni persona è libera e unica.

L'assistente sociale sa **costruire un progetto di vita individualizzato** prendendo in considerazione tutti i fattori sociali, economici, psicologici e di appartenenza che influenzano l'esistenza quotidiana, mirando a raggiungere il benessere dei singoli, conciliandoli con il contesto sociale di vita.

Punto di forza della professione di assistente sociale sono:

- la capacità di instaurare e condurre una **relazione di aiuto**,
- la capacità di impostare progetti d'intervento utilizzando varie e diversificate risorse,
- la capacità di trasmettere al beneficiario la fiducia nella sua possibilità di ripresa, in coerenza con le sue condizioni esistenziali.

Non si può quindi negare a questo professionista il riconoscimento della sua adeguatezza a coprire il ruolo di amministratore di sostegno, a patto che agisca in un **contesto neutro**, senza conflitti di interesse, agendo nell'ambito dei doveri definiti dal giudice con il decreto di nomina, utilizzando supporti tecnici quando il caso lo richiede. Il suo ruolo si fa forte, oltre che delle caratteristiche professionali sopra ricordate, anche di una autentica motivazione, espressa con la libera decisione di svolgere questo incarico.

A proposito di “contesto neutro” rimandiamo allo studio del gruppo “Protezione Giudica” richiamato in premessa che ha messo a punto criteri per l'organizzazione di un Servizio per la gestione delle amministrazioni di sostegno.

## ALCUNI STRUMENTI GIURIDICI UTILI PER MEGLIO VALUTARE L'OPPORTUNITA' DI PROMUOVERE LA PROTEZIONE GIURIDICA

La materia che tratteremo in questo capitolo è per lo più estranea al lavoro quotidiano dell'assistente sociale; tuttavia, assume rilevanza per la possibilità di orientare individui e famiglie verso l'uso di altri strumenti che consentono di risolvere problemi pratici evitando o ritardando l'applicazione di istituti giuridici di tutela, che possono risultare invasivi per la famiglia e per il beneficiario.

Daremo inizialmente alcune definizioni generali, e descriveremo poi in sintesi alcuni strumenti che l'assistente sociale potrà considerare nel corso della valutazione dell'opportunità di promuovere un ricorso di amministrazione di sostegno.

Rimandiamo per ulteriori approfondimenti al documento già citato in premessa "*Risposte a quesiti tecnici e deontologici*"<sup>19</sup>, che raccoglie il lavoro svolto dal Gruppo Protezione Giuridica in risposta ai quesiti posti dagli iscritti CROAS Lombardia.

Ci limiteremo a definirli in relazione all'attività degli assistenti sociali e forniremo una piccola casistica che potrà meglio indirizzare verso un uso appropriato dei vari strumenti.

### ATTO PUBBLICO

L'atto pubblico è un atto autenticato da un notaio o da un pubblico ufficiale autorizzato e **consente ad un disponente, capace di intendere e volere, di dare disposizioni ad un fiduciario affinché gestisca in tutto o in parte i suoi interessi**: nell'atto possono essere definite le modalità con cui si desidera siano svolti i compiti (è regolato dall'art. 2699<sup>20</sup> c.c. e ricordiamo gli artt. 2700<sup>21</sup>, 2701<sup>22</sup> e 2703<sup>23</sup> c.c. per dare conto delle formalità con cui l'atto deve essere redatto).

Pur avendo disposto un atto pubblico, la persona mantiene capacità e autonomia nella gestione dei propri interessi.

Copia dell'atto deve essere consegnata al fiduciario che accetta formalmente l'incarico e le disposizioni

---

<sup>19</sup> **Risposte a quesiti tecnici e deontologici:**

<https://www.ordineaslombardia.it/wp-content/uploads/2020/05/LA-GESTIONE-DELLE-ADS-TRA-COMPLESSITA-E-DEONTOLOGIA-FAQ-1-1.pdf>

<sup>20</sup> art. 2699 c.c. - *L'atto pubblico è il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato.*

<sup>21</sup> art. 2700 c.c. - *L'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso [221 c.p.c.], della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti.*

<sup>22</sup> art. 2701 c.c. - *Il documento formato da ufficiale pubblico incompetente o incapace, ovvero senza l'osservanza delle formalità prescritte, se è stato sottoscritto dalle parti, ha la stessa efficacia probatoria della scrittura privata*

<sup>23</sup> art. 2703 c.c. - *Si ha per riconosciuta la sottoscrizione autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato. L'autenticazione consiste nell'attestazione da parte del pubblico ufficiale che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza. Il pubblico ufficiale deve previamente accertare l'identità della persona che sottoscrive.*

contenute in esso.

Il disponente è l'unica persona che ha il controllo sull'attività del procuratore / fiduciario scelto perciò è indispensabile il requisito della piena fiducia oltre alla capacità del disponente di esercitare il controllo, ricordando che **non è facile far annullare gli atti giuridici compiuti da persona in stato di incapacità** di intendere o di volere non accertata giudizialmente, indipendentemente dal fatto che questa persona abbia conferito ad altri, mediante procura, il potere di rappresentarla.



Alcuni **esempi** di atto pubblico che richiedono la presenza del notaio:

- l'atto di compravendita o il rogito,
- l'atto costitutivo di un'associazione o di una società di capitali,
- le donazioni di un certo valore,
- il testamento.

### **ATTO NOTORIO**

È una forma di atto pubblico, noto anche come atto di notorietà.

**Si tratta di una attestazione giurata consistente in una "dichiarazione" fatta sotto giuramento dinanzi ad un pubblico ufficiale**, da persone che attestano fatti di cui sono a conoscenza e che sono pubblicamente conosciuti.

Gli atti notori possono riguardare tutti i fatti ai quali la legge attribuisce effetti giuridici e tutte quelle attestazioni che non siano in contrasto con la legge (esclusa la testimonianza che è una prova e si deve formare nel corso di un giudizio).

Può essere fatto da chiunque abbia un interesse all'atto, indipendentemente dalla residenza. Il richiedente si reca in cancelleria con due testimoni maggiorenni, capaci e che non abbiano interesse all'atto. Nel caso di successione, può essere richiesto anche da un solo erede.

**Gli atti notori possono essere "dichiarati" dinanzi a:**

- un **cancelliere** (sono competenti tutti i cancellieri, senza una particolare competenza per territorio e indipendentemente dall'ufficio di appartenenza, quindi sia del Tribunale che del Giudice di Pace).
- un **notaio** (su tutto il territorio)
- un **sindaco** (o suo incaricato)



Esempi più diffusi:

- certificazione di morte o nascita di una persona
- attestazione della veridicità della residenza di una persona presso un determinato comune
- dichiarazioni degli eredi: in caso di successione la banca solitamente richiede un atto notorio prima di consegnare il certificato di consistenza o di liquidità che dichiara il valore del patrimonio che andrà in successione.

### **DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETÀ**

Nei casi in cui è richiesta la presentazione di un atto notorio ad un organo della pubblica amministrazione, le norme vigenti consentono di **sostituire l'atto notorio con una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, resa dinanzi al segretario comunale o al funzionario competente.**

La normativa di riferimento è la Legge 142 dell'8 giugno 1990 (Ordinamento delle autonomie locali) e il DPR 445/2000 (Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa), in particolare gli artt. 21 - 47.

Il pubblico ufficiale preposto deve attestare che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità di identificazione, la data ed il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma e il timbro dell'ufficio.



Le dichiarazioni sostitutive di certificazioni non possono riguardare manifestazioni di volontà, ma solo **stati e qualità personali**; le dichiarazioni possibili sono dettagliate dall'art. 46 del DPR 445/2000 <sup>24</sup>.

### SCRITTURA PRIVATA AUTENTICATA

È una forma di atto pubblico e consiste in una scrittura privata autenticata, cioè una scrittura privata firmata alla presenza di un notaio o di un altro pubblico ufficiale che si accerta della data e dell'identità di colui (o coloro) che sottoscrivono il documento. Questo atto deve essere:

- **redatto integralmente dal disponente** (diversi siti internet propongono tracce e schemi per favorire la formulazione del testo)
- **consegnato ad un notaio o a pubblico ufficiale** del Comune di residenza,
- **firmato davanti al notaio o al pubblico ufficiale** delegato a riceverlo (ad es. un funzionario dello stato civile o dell'anagrafe),
- **il notaio o il pubblico ufficiale** autentica la firma, la data, le generalità e certifica il deposito dell'atto presso l'ufficio rilasciando ricevuta;

La scrittura privata autenticata è la modalità con cui si possono esprimere le **Deleghe** per la riscossione delle pensioni e le Dichiarazioni anticipate di trattamento (**DAT**) (possono essere anche consegnato ad un notaio e possono contenere anche l'indicazione di chi si desidera sia nominato AdS in caso di futura incapacità).

Le DAT vengono inserite in un **registro dedicato** e organizzato per data di ricezione, e il disponente dovrà consegnare copia dell'atto direttamente al fiduciario.

**Il contenuto delle DAT resta valido anche quando il fiduciario/procuratore viene meno:** sarà cura dei parenti e degli altri soggetti legittimati a promuovere il ricorso per la nomina di un AdS attenersi alle volontà espresse dal disponente.



L'uso della scrittura privata autenticata si presta nella seguente **casistica**:

- deleghe alla riscossione delle pensioni per le persone non autonome, ma capaci di intendere e

---

<sup>24</sup> *Data e il luogo di nascita; residenza; cittadinanza; godimento dei diritti civili e politici; stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero; stato di famiglia; esistenza in vita; nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente; iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni; appartenenza a ordini professionali; titolo di studio, esami sostenuti; qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica; situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali; assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto; possesso e numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria; stato di disoccupazione; qualità di pensionato e categoria di pensione; qualità di studente; **qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili**; iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo; tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari; di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa; di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali; **qualità di vivenza a carico**; tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile; di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.*

volere, che vivono in famiglia o in contesti protetti, e che hanno interessi economici di modesta entità gestiti con strumenti ordinari,

- disporre le volontà in caso di futura incapacità prevedendo e depositando le DAT,
- indicare chi si desidera svolga il ruolo di AdS in caso di futura incapacità.

## PROCURA

La procura è un atto notarile con cui una persona (il mandante) **delega un'altra persona** (il procuratore) affinché in suo nome e nel suo interesse possa **compiere uno (procura speciale) o più atti giuridici (procura generale)**.

Il mandante conserva il potere di compiere personalmente gli atti giuridici oggetto della procura ma, grazie alla procura, quegli stessi atti giuridici potranno essere compiuti anche dal procuratore (es. vendita immobile: l'atto notarile di compravendita potrà essere firmato personalmente dal mandante oppure potrà essere firmato dal procuratore in nome e per conto del mandante).

È bene sapere che il procuratore ha una certa discrezionalità, ossia può decidere da solo se compiere o meno un atto giuridico in nome e per conto del mandante, ma può anche determinare liberamente le clausole di quell'atto giuridico (es. può decidere di vendere un immobile del mandante e può anche decidere a che prezzo venderlo).

La procura si fonda sulla fiducia che il mandante ha e ripone nella persona del procuratore, e presuppone la piena capacità di intendere e di volere del mandante.



Si consiglia di acquisire documentazione tecnica per una valutazione più attenta onde evitare rischi di speculazioni e sopraffazioni

### Casistica:

La procura generale è uno strumento a disposizione di tutte le persone in grado di intendere e volere.

È utile per le **persone fragili inserite in contesti armonici tutelanti** e non conflittuali, dove l'interesse della persona viene salvaguardato, perseguito e protetto naturalmente, dove gli interessi economici sono gestiti in funzione della cura, dell'assistenza e della salvaguardia della qualità della vita.

È utile per le **persone con patologie motorie gravi** che non inficiano la capacità critica e di giudizio quali ad esempio la SLA, le miodistrofie, le sclerosi multiple, esiti di traumi motori, paresi, ecc. e per le persone che devono affrontare un intervento chirurgico con prognosi incerta.

## PROCURA + DAT

Fino all'entrata in vigore della legge 219/17 (introduttiva delle DAT) gli atti pubblici, per lo più procure, hanno avuto come oggetto prevalente gli interessi di carattere patrimoniale.

Grazie all'art. 4 comma 1 di questa legge è **oggi possibile disporre o inserire in un atto pubblico anche disposizioni sul consenso informato alle cure** e tutte le disposizioni anticipate sul trattamento che si desidera siano autorizzate da un fiduciario in caso di impedimento e/o incapacità del disponente.

Con l'ausilio del notaio è dunque possibile redigere un documento di procura generale conferendo al procuratore:

- il mandato di cura degli interessi economici
- il ruolo di fiduciario per fornire il consenso informato alle cure
- le direttive sulle disposizioni anticipate di trattamento sanitario in caso di futura incapacità



L'uso associato di questi strumenti consente di agire con previdenza in caso di futura incapacità  
L'uso associato di questi strumenti è raccomandabile anche per persone all'esordio di patologie che possono inficiare nel tempo la capacità critica e l'autonomia di giudizio purché inserite in contesti familiari tutelanti e accudenti, in quando consente al procuratore di accedere alle risorse economiche per pagare le cure e l'assistenza e gli consente di rappresentarlo nel contesto sanitario.  
Resta aperta la possibilità dei legittimati a presentare ricorso per la nomina dell'Amministratore di Sostegno quando la procura non sarà più adatta ad affrontare gli interessi della persona fragile.



**Casistica:**

- persone che vivono sole e senza parenti che si preoccupano della loro futura incapacità
- persone con gravi problemi motori che conservano capacità critica e autonomia di giudizio
- persone anziane all'esordio di patologie invalidanti

**CONTRATTO A FAVORE DI TERZI**

Si impone spesso all'attenzione il tema del contratto d'ingresso in strutture residenziali per persone anziane o disabili gravi e non autonome.

Il contratto a favore di terzi è uno strumento (art. 1411 c.c.) che consente allo stipulante di designare un terzo come avente diritto alla prestazione cui si obbliga (es: un figlio sottoscrive il contratto per il pagamento della retta RSA a favore del padre).

**Presupposto è che vi sia una volontà coerente con il bene della persona e piena responsabilità verso l'impegno che il soggetto si va ad assumere con la stipula del contratto.**

È necessario che lo stipulante abbia un interesse che giustifichi questa attribuzione ad una terza persona e tale interesse è la causa del contratto: questa terza persona acquista il diritto alla prestazione come effetto diretto del contratto, ma non diviene parte del contratto.

Allo stipulante spetta l'azione di adempimento e gli oneri connessi all'esecuzione del contratto a favore del terzo.



In molti casi questo strumento può consentire di rimandare nel tempo la nomina di un AdS, per questo è necessario considerarlo nell'ambito della valutazione del bisogno di protezione giuridica.

**Casistica:**

- quando deve essere predisposto l'ingresso di un anziano non pienamente capace in una RSA,
- quando un figlio o un genitore devono assumersi l'obbligo di pagare una parte o tutta la retta di una struttura residenziale.

**PUÒ ESSERE NOMINATO UN ADS IN PREVISIONE DI FUTURA INCAPACITÀ?**

È questo un tema molto sentito dalle persone che vivono sole e sono senza parenti, ma occorre ribadire che ormai è assodato dalla giurisprudenza che **non è applicabile in questo senso l'articolo l'art. 408 c.c.** (scelta dell'amministratore di sostegno) perché manca l'attualità del requisito fondamentale per la presentazione del ricorso, ossia la patologia che rende il potenziale beneficiario non in grado di provvedere alla cura dei propri interessi.

La legge 6/04 consente di "designare" - in previsione della propria eventuale futura incapacità - una persona

di fiducia che potrà assumere il ruolo di AdS, e lo potrà fare con un atto pubblico (presso un notaio) o una scrittura privata autenticata (presso il comune di residenza).

I responsabili dei servizi sociali e sanitari e i parenti restano legittimati a formalizzare un ricorso per la nomina di un AdS, ma il fiduciario può rappresentare sia a loro che al Giudice i desideri della persona che ha perso autonomia.



Si suggerisce il seguente percorso:

- scrivere, sottoscrivere e depositare le DAT (Disposizioni Anticipate di Trattamento- legge 219/17) affinché un fiduciario possa rispettare le personali volontà, e nominare nello stesso atto il fiduciario che in caso di necessità firmerà il consenso alle cure rispettando le indicazioni del disponente (è fondamentale indicare come si desidera essere curati),
- integrare le DAT con l'indicazione di chi si desidera sia nominato AdS in caso di futura incapacità (trattasi di scrittura privata sottoposta ad autenticazione),
- consegnare copia delle DAT al fiduciario che la userà nei suoi rapporti con i sanitari, e con il Giudice in caso di apertura di amministrazione di sostegno.

\*\*\*\*\*