



**ORDINE
ASSISTENTI
SOCIALI**

**Consiglio Regionale
della Lombardia**

LEGGE 6/2004

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

riflessioni su
EQUO INDENNIZZO

(artt. 408, 411, 379 e 382 Codice civile)

STUDIO DEL GRUPPO TEMATICO DI APPROFONDIMENTO "PROTEZIONE GIURIDICA"

a cura di Daniela Polo

AGOSTO 2013

L'EQUO INDENNIZZO NELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

Il gruppo consigliere sull'Amministrazione di Sostegno, guidato dall'assistente sociale specialista Daniela Polo¹, è stato sollecitato da numerosi colleghi ad avviare una riflessione sul delicato tema dell'equo indennizzo, uno strumento che il Codice civile contempla per i Tutori e la cui applicazione si estende agli Amministratori di Sostegno. Questo tema è stato ritenuto meritorio di studio e approfondimento congiuntamente ad alcune altre questioni strettamente connesse allo sviluppo e al radicamento nel territorio lombardo del "Sistema di Protezione Giuridica per le Persone Fragili".

PREMESSA

Inizieremo in questa sede ad affrontare l'argomento ricordando anzitutto alcuni articoli del Codice civile riformato dalla legge 6/2004, perché utili a sostenere questa analisi e le successive considerazioni: l'art. 408 sulla scelta dell'amministratore di sostegno, l'art. 411 sulle disposizioni applicabili all'Amministrazione di Sostegno, l'art. 379 sulla gratuità dell'ufficio del tutore e l'art. 382 sulle qualità del tutore¹ da cui appare evidente che i ruoli del Tutore del minore e quello dell'Amministratore di Sostegno, pur non avendo le stesse funzioni, hanno i medesimi riferimenti normativi. La legge è chiara quando afferma che, **benché si tratti di ruoli gratuiti, il Giudice tutelare può riconoscere un'equa indennità da porre a carico del patrimonio della persona fragile, determinandone l'entità in funzione delle difficoltà dell'amministrazione e l'entità del patrimonio.**

L'equa indennità va ovviamente distinta sia dalle spese ordinarie sia da quelle straordinarie affrontabili nel corso della gestione di un'amministrazione di sostegno e poiché la legge prevede che l'AdS possa farsi coadiuvare, sotto la sua personale responsabilità, da una o più persone stipendiate, **al fine di evitare la confusione tra il ruolo di AdS ed il ruolo di professionista, è consigliabile che l'AdS, anche se professionista in grado di rendere la prestazione necessaria, consideri l'intervento come "atto straordinario"** e richieda al Giudice la necessaria autorizzazione², rendicontando poi la spesa sostenuta.

¹ art. 408. – (Scelta dell'amministratore di sostegno). – La scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario

Nella scelta, il giudice tutelare preferisce, ove possibile, il coniuge che non sia separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella, il parente entro il quarto grado ovvero il soggetto designato dal genitore superstite con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata

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. 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.**

art. 411 del c.c. - Si applicano all'amministratore di sostegno, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli da 349 a 353 e da 374 a 388 c.c.

art. 379 c.c. - L'ufficio tutelare è gratuito. Il Giudice Tutelare, tuttavia, considerando l'entità del patrimonio e le difficoltà dell'amministrazione, può assegnare al tutore un'equa indennità. Può altresì, se particolari circostanze lo richiedono, sentito il protutore, autorizzare il tutore a farsi coadiuvare nell'amministrazione, sotto la sua personale responsabilità da una o più persone stipendiate.

art. 382 c.c. Il tutore deve amministrare il patrimonio del minore con la diligenza del buon padre di famiglia.

² E' doveroso riferire che su questo tema si è aperto un dibattito: alcuni AdS, individuati nell'ambito delle professioni legali, ponendo ad alcune Agenzie delle Entrate la questione della tassabilità dell'equo indennizzo, hanno ottenuto l'indicazione che deve essere soggetto ad IVA. Trattando l'equo indennizzo come prestazione professionale si rischia la professionalizzazione di questo ruolo.

Questo tema dell'equa indennità sfiora appena i parenti, che sono chiamati naturalmente a questo ruolo per i legami di parentela e per gli obblighi di mantenimento e cura del congiunto non autonomo, ma così non è quando sono chiamate al ruolo di AdS altre persone, enti o istituzioni.

Di seguito **proponiamo un approfondimento sul tema dell'equo indennizzo alla luce dell'attuale "Sistema di protezione giuridica delle persone fragili"** per trarre spunti per nuovi percorsi di welfare, per qualificare e migliorare le strategie d'intervento, per trovare soluzioni soddisfacenti valorizzando le risorse e le opportunità, partendo da alcune domande ancora in cerca di risposta:

- Come affrontare, in tempi di spending review, le aggiunte competenze degli Enti e gli ulteriori doveri degli Assistenti Sociali? Come rispondere ai bisogni dei cittadini fragili che hanno assunto dimensione di rappresentanza giuridica?
- Come intervenire perché non si affermi una gestione dell'AdS basata sulla stima del patrimonio più che sulla valutazione del bisogno del beneficiario?
- Cosa fare per evitare la professionalizzazione delle figure di tutela con il rischio che si affermi un business aspirando all'equo indennizzo (e operando una selezione tra gli stessi beneficiari)?
- Sono state segnalate latitanze, inadeguatezze, difficoltà di relazione degli AdS "professionisti" (alcuni arrivano anche a 20/30 gestioni!) con i servizi sociali che non riescono ad avere un interlocutore sufficientemente interessato al progetto di vita del beneficiario, ma spesso solo concentrato sull'amministrazione dei beni: è una questione di numero di gestioni per cui occorre definire regole o è una questione culturale?
- Sono state segnalati dai parenti del beneficiario frequenti casi di incomunicabilità con l'AdS scelto fuori dalla famiglia (Ente o "professionista") come se tale decisione avesse fatto dissolvere i ruoli parentali o gli affetti, anche se confusi e distorti. La scelta di un AdS esterno non dovrebbe ledere gli interessi del beneficiario che sono anche morali e affettivi, e contestualizzati in seno ad una famiglia benché problematica. Inoltre, il riconoscimento di un equo indennizzo all'AdS "professionista" accende le tensioni, le polemiche e i sospetti di interesse. Si tratta di una cultura non ancora ben interiorizzata? Potrebbero aiutare regole e parametri di riferimento oggettivi?
- La professione dell'Assistente Sociale, per la capacità di intervenire nel progetto di vita delle persone, appare adeguata al ruolo di AdS a condizione che questa funzione rispetti il dettato normativo e sia svolta per beneficiari che non ha in cura o in carico: come valorizzare questa utile risorsa?
- Sono note le positive esperienze nella gestione di AdS fatte da Enti pubblici che hanno scelto la metodologia di lavoro di équipe (professioni di carattere psico – socio – educativo insieme a professioni di carattere giuridico amministrativo): come studiare e valorizzare queste esperienze traendone indicazioni utili per l'organizzazione dei servizi?

LO STATO DI FATTO

- Molti servizi pubblici e privati, soprattutto i servizi generati dai 15 Progetti AdS in Lombardia, sono impegnati sul **potenziamento delle responsabilità famigliari, affinché la famiglia del beneficiario assuma il ruolo di AdS**. Vi sono tuttavia situazioni in cui la famiglia manca totalmente, oppure non può, non vuole o non è in grado di svolgere questo compito: per questi casi è emersa la necessità di **reperire e formare persone idonee** al ruolo di AdS nel rispetto del dettato normativo, ma anche la necessità di mettere a punto strumenti per favorire un'accettazione consapevole del ruolo AdS nell'ambito del progetto di vita del beneficiario.
- L'attenzione rivolta in questi anni alla sensibilizzazione ha consentito di sollecitare l'impegno di alcune **Associazioni verso l'assunzione diretta della responsabilità di gestione delle AdS per le persone senza famigliari**, e di sollecitare la dedizione delle stesse per il reperimento e la formazione di persone idonee, ossia volontari in grado di assumere direttamente questa nuova responsabilità sociale. Da tale esperienza è nata l'esigenza di **predisporre e regolamentare Elenchi di AdS** per gestire al meglio queste risorse, fornendo ai Giudici garanzie di serietà, motivazione e competenza. Ad oggi i volontari e

le associazioni che si propongono come enti gestori sono ancora insufficienti rispetto al fabbisogno, ma vi è una tendenza all'incremento che si accompagna alla crescita di fiducia dei Giudici verso queste nuove realtà. Gli Elenchi di AdS sono ancora scarsamente operativi e non presenti in tutti i territori. In attesa di un'adeguata organizzazione dei servizi, si registrano oggi questi orientamenti:

- ✓ **per beneficiari con patrimoni consistenti**: i Giudici tendono a nominare AdS un professionista scegliendolo quasi sempre tra le professioni giuridiche, facendo leva anche sull'equo indennizzo;
 - ✓ **per beneficiari con patrimoni modesti o inesistenti**, ovvero situazioni che non necessitano di una gestione patrimoniale onerosa: nomina di un ente pubblico, di una persona volontaria o di un'associazione
 - ✓ **per beneficiari che presentano un quadro di complessità gestionale**, ovvero situazioni con quadri di elevata conflittualità familiare, di beneficiari con patologie psichiatriche e con patologie da dipendenze: nomina del Sindaco o del Direttore Generale delle ASL, soprattutto nei casi di indigenza, oppure nomina di un professionista se c'è un patrimonio da gestire.
- Molti Enti pubblici, per scarse risorse finanziarie o carenti dotazioni d'organico, sono nell'impossibilità di attivare un servizio dedicato esclusivamente alla gestione delle AdS, e perciò impongono agli assistenti sociali -ovvero allo stesso operatore che ha in cura o in carico la persona - di svolgere le funzioni di AdS, con evidente elusione della legge³. A questo proposito va evidenziato un rischio: gli Assistenti Sociali potrebbero rinviare il più possibile il loro dovere (sperando di trovare idonea soluzione), di segnalare al responsabile del servizio da cui dipendono, i fatti che rendono opportuna la nomina di un AdS⁴, sia per la complessità della gestione successiva della relazione d'aiuto minata da un ruolo che potrebbe generare conflitto di interesse, sia per il timore di sovraccarico di lavoro.
 - Gli organismi non profit stanno diventando una risorsa importante ed è possibile che le Istituzioni stabiliscano con questi - nell'ambito di un'azione sussidiaria prevista dalle norme regionali - rapporti convenzionali, anche a fronte di una co-progettazione. Per affrontare e risolvere i problemi del conflitto di interesse e del sovraccarico gestionale è stata sperimentata con buoni risultati **l'attribuzione mediante convenzione della gestione delle "funzioni di AdS" ad Associazioni del territorio, mantenendo in capo al rappresentante legale dell'Ente pubblico il ruolo di AdS.**
 - Alcune **Associazioni** sono state sostenute economicamente dagli enti territoriali per **stimolare la loro capacità di assunzione diretta del ruolo di AdS** per persone senza familiari capaci di assumere questo compito (vedi nota 1): la possibilità di riconoscere anche alle Associazioni l'equo indennizzo potrebbe sviluppare di più e meglio questa risorsa che è in grado di assicurare una gestione individualizzata dell'AdS nel rispetto delle aspirazioni del beneficiario. Molti gli organismi non profit hanno missioni coerenti o espressamente dedicate alla tutela dei diritti e della qualità della vita delle persone fragili e possono garantire l'effettiva prossimità e vicinanza con pieno rispetto del dettato normativo⁵: occorrerà prudenza nell'individuare per il ruolo di AdS organismi che non gestiscono i servizi fruiti dal beneficiario.

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Il tema dell'equo indennizzo può in parte aiutare a trovare una risposta: **non c'è nessuna limitazione di legge per quanto attiene ai destinatari** e potrebbe essere riconosciuto, sempre che il patrimonio del beneficiario lo consenta, a chiunque svolga il ruolo di AdS, compresi gli Enti di cui titolo II del c.c.

³ art. 408 c.c. 3° comma - Non possono ricoprire le funzioni di amministratore di sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario

⁴ art. 406 c.c. 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

⁵ art. 410 c.c. 1° comma - Nello svolgimento dei suoi compiti l'amministratore di sostegno deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario

Riconoscendo agli Enti non profit la possibilità di ottenere un equo indennizzo, si potrebbe favorire il loro impegno diretto nell'assunzione del ruolo di AdS, ottenendo una qualità di risposta adeguata. Il contributo del volontariato che ruota intorno a questi organismi costituirebbe un valore aggiunto a fronte di una minima, stabile e indispensabile organizzazione per affrontare con metodo e continuità questo nuovo impegno. Occorrerà **attenzione, vigilanza, regole, indicatori e parametri, affinché non si affermino organismi di mera gestione delle AdS, affinché non sia professionalizzato questo ruolo e sia conservata la prossimità e l'ascolto come prevede la legge**, possibile solo nell'ambito di una relazione individualizzata.

Appare necessario sviluppare, regolamentare e gestire gli Elenchi di AdS, favorendo l'abbinamento tra persona idonea e beneficiario già nella fase preliminare della preparazione del ricorso per un'AdS gestita con qualità. In questo scenario **la professione dell'Assistente Sociale è di primaria importanza per la valutazione dei bisogni dei beneficiari e delle caratteristiche dei candidati AdS**. Ha inoltre una importante funzione legata all'abbinamento, di cui può vantare la consolidata esperienza pregressa di abbinamento nell'ambito dei servizi di affido) e al monitoraggio della situazione in collaborazione coi Giudici Tutelari

Per i casi più disagiati e senza patrimonio gli Enti stessi, riconoscendo il valore e l'importanza che accanto ad un beneficiario vi sia una persona fisica, potrebbero anche riconoscere il risparmio di spesa che consegue all'ente per questa scelta, e potrebbero **prevedere per volontari che svolgeranno funzioni di Ads dei "rimborsi" stimolando** e incrementando per questa via le disponibilità di candidati AdS.

Si consideri in conclusione il tipo di rapporto che si potrebbe configurare tra Ente pubblico, Beneficiario ed Amministratore di Sostegno: mutuando e valorizzando la già citata esperienza dell'Affido Familiare il ruolo dell'AdS potrebbe essere svolto con migliore sinergia, sintonia e aderenza al suo progetto di vita, **con rischi "speculativi" più contenuti perché svolto in un contesto di "servizio alla persona"**.

A cura di DANIELA POLO

Referente del Gruppo Protezione Giuridica – CROAS Lombardia

Il gruppo consigliare:

Maria Adele Colombo - Graziella Cottarelli - Lina D'Adda - Concetta La Greca - Mirella Silvani - Antonella Vaghi - Fiorenza Mauri - Giannina Fiorani

Agosto 2013

ⁱ **DANIELA POLO:**

Assistente Sociale Specialista

Referente del gruppo di approfondimento tematico sulla Protezione Giuridica di CROAS Lombardia

Esperta sui temi della disabilità e della protezione giuridica delle persone fragili.

Già membro del gruppo di conduzione del Progetto Amministratore di Sostegno (www.progettoads.net).

Autrice di COSA SAPERE SULL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO - Erickson editore.