

I RUOLI DELL'ASSISTENTE SOCIALE NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE GIURIDICA DELLE PERSONE FRAGILI

indagine conoscitiva in Regione Lombardia

a cura di Daniela Polo



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

2 - IL GRUPPO PROTEZIONE GIURIDICA (PG) CROAS LOMBARDIA

Attivato da CROAS Lombardia nel 2012 per sostenere il corretto esercizio della professione nell'ambito della PG.

Documenti reperibili sul sito dell'Ordine:

- **Linee di Indirizzo per un corretto esercizio della professione** nell'ambito della protezione giuridica
- **Servizio per la Gestione delle amministrazioni di sostegno** e studio delle azioni e dei tempi di gestione di un'AdS - proposta per realizzazione di un servizio dedicato
- **Quesiti tecnici e deontologici**- risposte tecnico-deontologiche a domande poste dagli assistenti sociali
- **Equo indennizzo** – riflessioni



3 - OBIETTIVI INDAGINE CROAS 2022

1. Osservare a 20 anni dal varo della legge 6/04:

1. i doveri degli enti e le relazioni interistituzionali
2. l'impatto della legge sull'organizzazione dei servizi sociali
3. la qualità delle risposte dei servizi
4. il ruolo dei servizi sociali
5. il ruolo degli assistenti sociali
6. criticità e best practices

2. Offrire spunti per nuove ipotesi di lavoro



4 - AMBITI INDAGATI DALL'INDAGINE

- **obbligo dei responsabili** degli enti ad attivare una misura di PG
- **obbligo degli assistenti sociali** di informare i responsabili e collaborare per il buon fine del ricorso
- **scelta dell'AdS** (famigliari, parenti, legali rappresentanti degli enti, altre persone idonee)
- **esclusione da ruolo e funzioni di AdS di operatori** che hanno in cura o in carico il beneficiario
- **gestione delle Amministrazioni di Sostegno** affidata agli enti

NB – La ricerca indaga l'ambito operativo degli assistenti sociali. Sono noti molti uffici dedicati alla gestione delle Tutele e AdS che utilizzano esclusivamente personale amministrativo e altri che operano in convenzione con professionisti



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

5 - L'INDAGINE HA POSTO DOMANDE PER...

- mettere a fuoco il **contesto** in cui operano gli assistenti sociali
- approfondire le caratteristiche del ruolo di chi è impegnato nei servizi sociali territoriali e deve **promuovere d'ufficio** la protezione giuridica per chi ne ha necessità
- approfondire le caratteristiche del **ruolo di chi è impegnato nella gestione** diretta delle amministrazioni di sostegno attribuite ai rappresentanti legali degli enti
- studiare le **interazioni degli assistenti sociali** con beneficiari, amministratori di sostegno (AdS), famiglie, giudici tutelari
- rilevare possibili elementi quantitativi e qualitativi



6 - I PARTECIPANTI ALL'INDAGINE E I DATI DI CONTESTO



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

7 - DATI GENERALI

- **5.600** assistenti sociali **iscritti** in Lombardia nel 2022 (46.784 iscritti all'Albo nazionale)
- **2.363** assistenti sociali hanno **aderito alla ricerca** (la maggioranza nella fascia 36/50 anni)

Di questi: 269 (16%) hanno **svolto nel 2022 ruolo o funzioni di AdS**

- **129 liberi professionisti** iscritti all'Ordine lombardo di cui **66** partecipanti alla ricerca.

Di questi:**21** hanno **svolto nel 2022 ruolo di AdS**



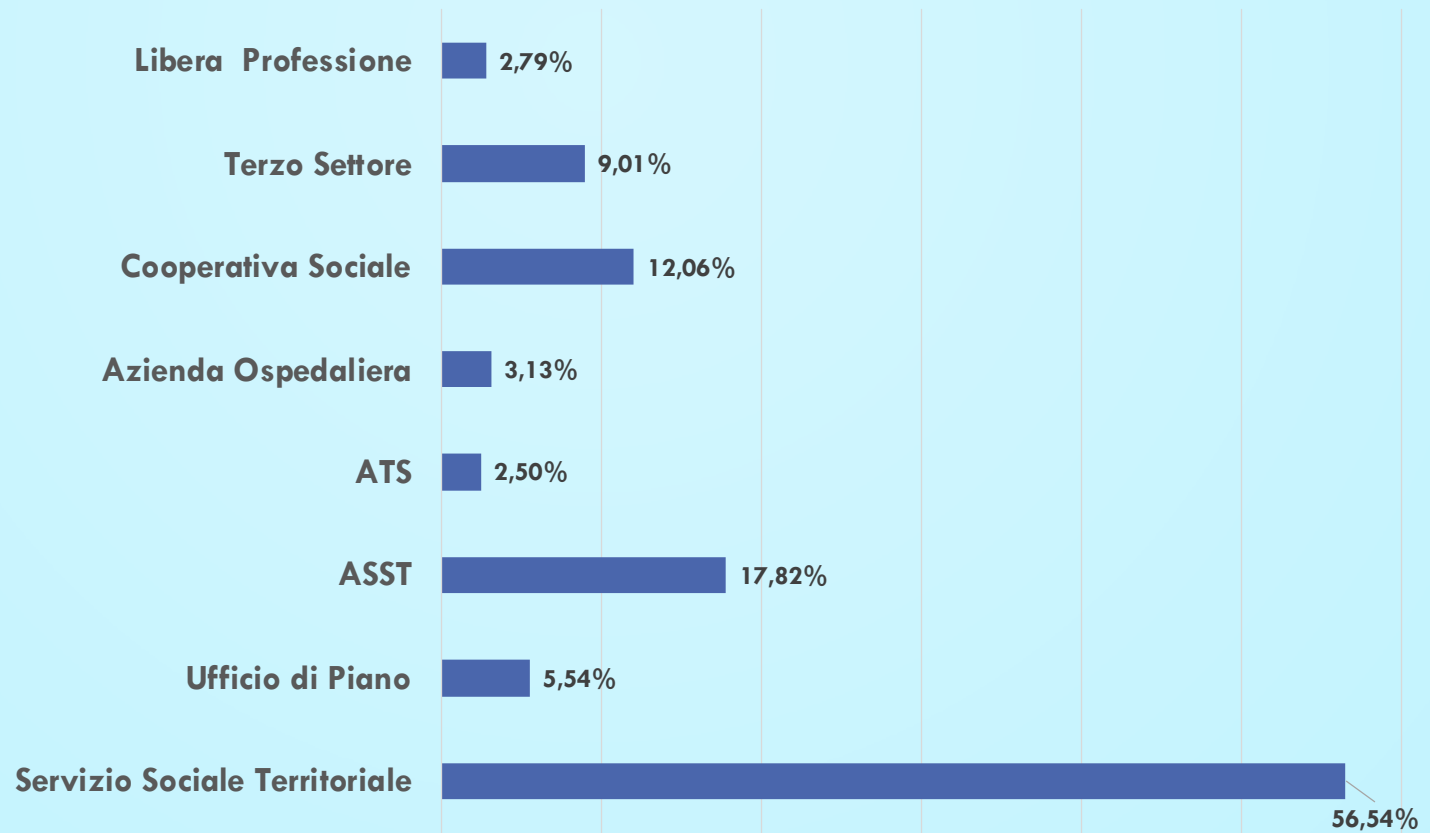
8 - RUOLI SVOLTI DAI PARTECIPANTI NELL'AMBITO DELLA PG

- **50% promosso ricorsi d'ufficio** (1.148 assistenti sociali)
- **29% ruolo attivo nella gestione delle AdS** attribuite ai responsabili degli enti - come singolo professionista o come ufficio (681 assistenti sociali)
- **9% promosso PG nel corso della minore età** (218 assistenti sociali)
Provvedimenti di tutela possono essere necessari anche per interventi sui genitori dei minori per patologie, invalidità, dipendenze...

102 assistenti sociali hanno segnalato di avere funzioni di coordinamento o di dirigenza nei SPG (1/3 dei dirigenti totali che hanno risposto)



9 – CONTESTI OPERATIVI DEI PARTECIPANTI



10 - IL BISOGNO DI PG NELLE DIVERSE AREE DI FRAGILITA'

BISOGNO DI PG PIÙ FREQUENTE:

- aree disabilità, anziani, psichiatria, dipendenze

PG ATTUABILE SOLO NELL'AMBITO DI UN PROGETTO CON LA PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL BENEFICIARIO:

- fragilità per dipendenze da gioco (401 assistenti sociali)
- disturbi alimentari (165)
- dipendenze da internet (108)

NB - Il beneficiario deve essere reso consapevole che la PG è una forma di sostegno necessaria: va accompagnato verso l'accettazione della limitazione della sua libertà individuale, va aiutato a stare in relazione costruttiva con il suo AdS



11 - L'ASSISTENTE SOCIALE E LA PROTEZIONE GIURIDICA DELLE PERSONE FRAGILI

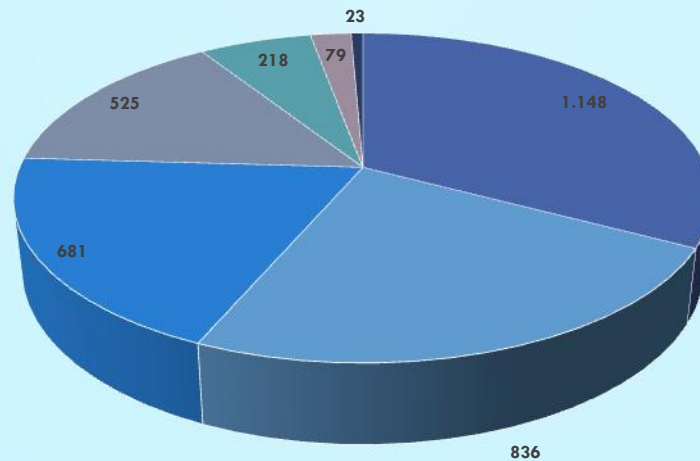
dati generali e prime osservazioni



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

12 - ESPERIENZA NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE GIURIDICA CON RIFERIMENTO ALL'INTERA ESPERIENZA PROFESSIONALE



- ha promosso ricorsi d'ufficio (1.148)
- ha attivato collaborazioni con diverse agenzie ed enti (836)
- è impegnato nella gestione delle AdS (681)
- non si è mai occupato di protezione giuridica (525)
- ha promosso protezione giuridica nel 17° anno di età (218)
- ha ruolo di coordinamento/dirigenza in Ente Pubblico (79)
- ha ruolo di coordinamento/dirigenza in Ente Privato (23)



13 - GLI ASSISTENTI SOCIALI E LA GESTIONE DELLE ADS NEL 2022

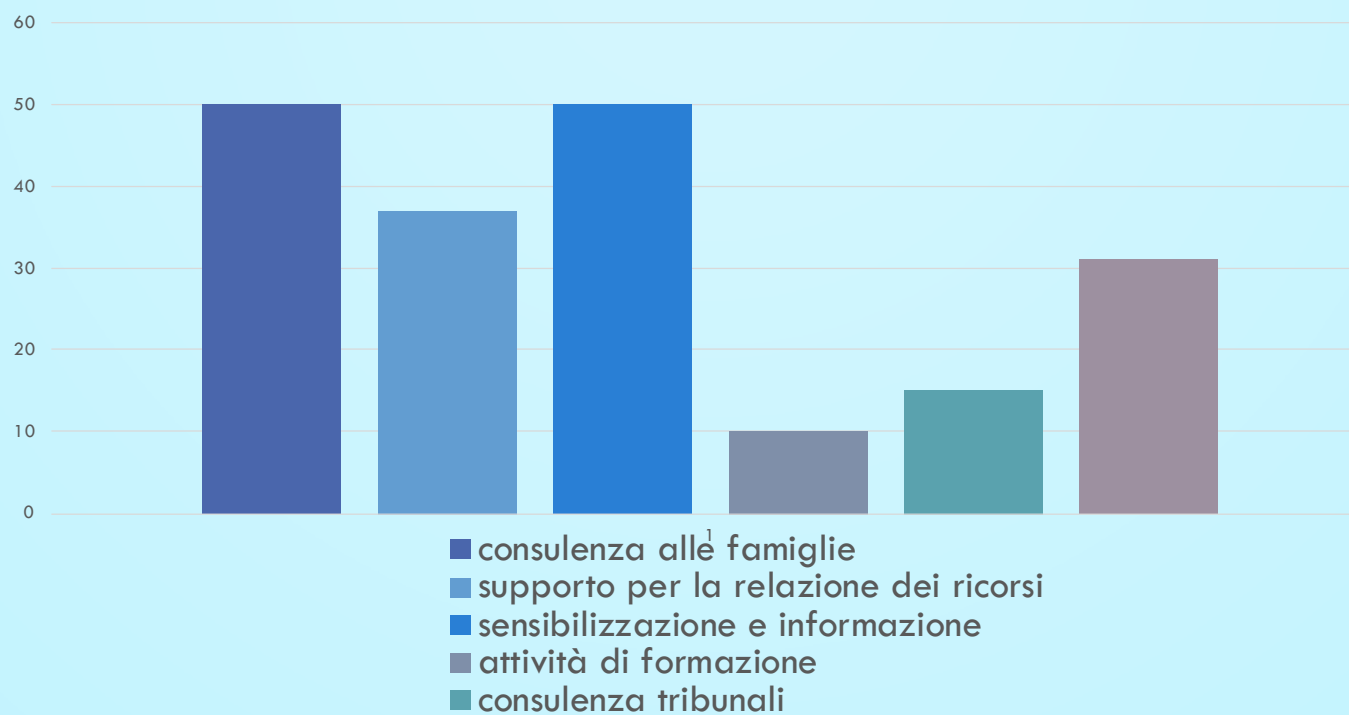
I dati non hanno valore statistico perché gli ass. soc. possono operare contestualmente nelle diverse forme, in più enti e in più contesti professionali.

Nel corso del 2022:

- ✓ i 143 assistenti sociali che hanno svolto le funzioni di AdS nell'ambito di un **servizio dedicato**, hanno amministrato **856 beneficiari**
- ✓ i 144 assistenti sociali che hanno svolto le funzioni di AdS operando nell'ambito dell'attività ordinaria **con delega formalizzata**, hanno amministrato **2.634 beneficiari**
- ✓ i 175 assistenti sociali che hanno svolto le funzioni di AdS operando nell'ambito dell'attività ordinaria **e senza delega formalizzata**, hanno amministrato **1.484 beneficiari**
- ✓ 134 assistenti sociali hanno ricevuto una nomina diretta dal giudice per 100 beneficiari



14 - GLI ASSISTENTI SOCIALI E LE ATTIVITA' COMPLEMENTARI ALLA GESTIONE DELLE ADS



15 - RICORSO D'UFFICIO

Osservazioni emerse:

- ✓ è una pratica molto invasiva
- ✓ a volte il beneficiario è reattivo e oppositivo (conseguenze in udienza)
- ✓ spesso il ricorso si conclude con la nomina d'ufficio del responsabile dell'ente
- ✓ se manca un servizio gestione AdS: →funzioni attribuite a chi ha in carico il beneficiario

Occorre:

- valutare molto attentamente l'opportunità di agire d'ufficio
- promuovere il coinvolgimento del beneficiario
- attivare mediazione familiare per reperire un AdS all'interno della famiglia
- esplorare la rete sociale e parentale per reperire in quest'ambito una persona idonea



16 - GLI ASSISTENTI SOCIALI E LA FORMAZIONE

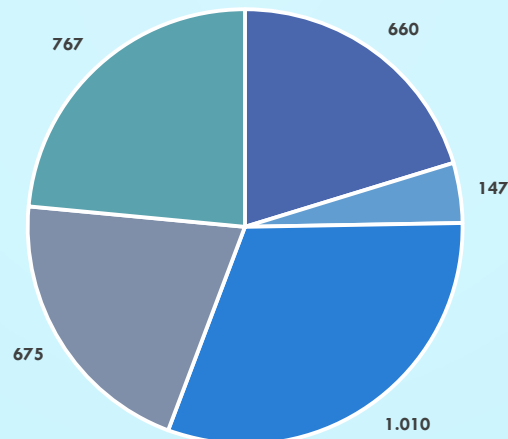
**come la cultura e l'esperienza
sostengono la professionalità sui temi della PG**



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

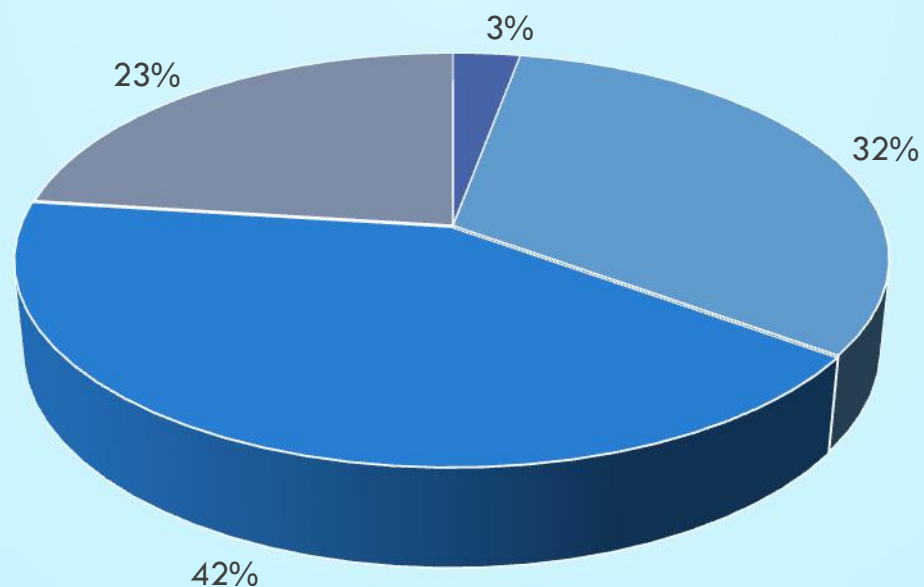
17 - LA FORMAZIONE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI IN TEMA PG - possibili più risposte



- ha ricevuto una formazione di base universitaria
- ha potenziato preparazione co laboratori o tirocini
- ha fatto autoformazione
- corsi organizzati da UPG
- corsi organizzati da terzo settore



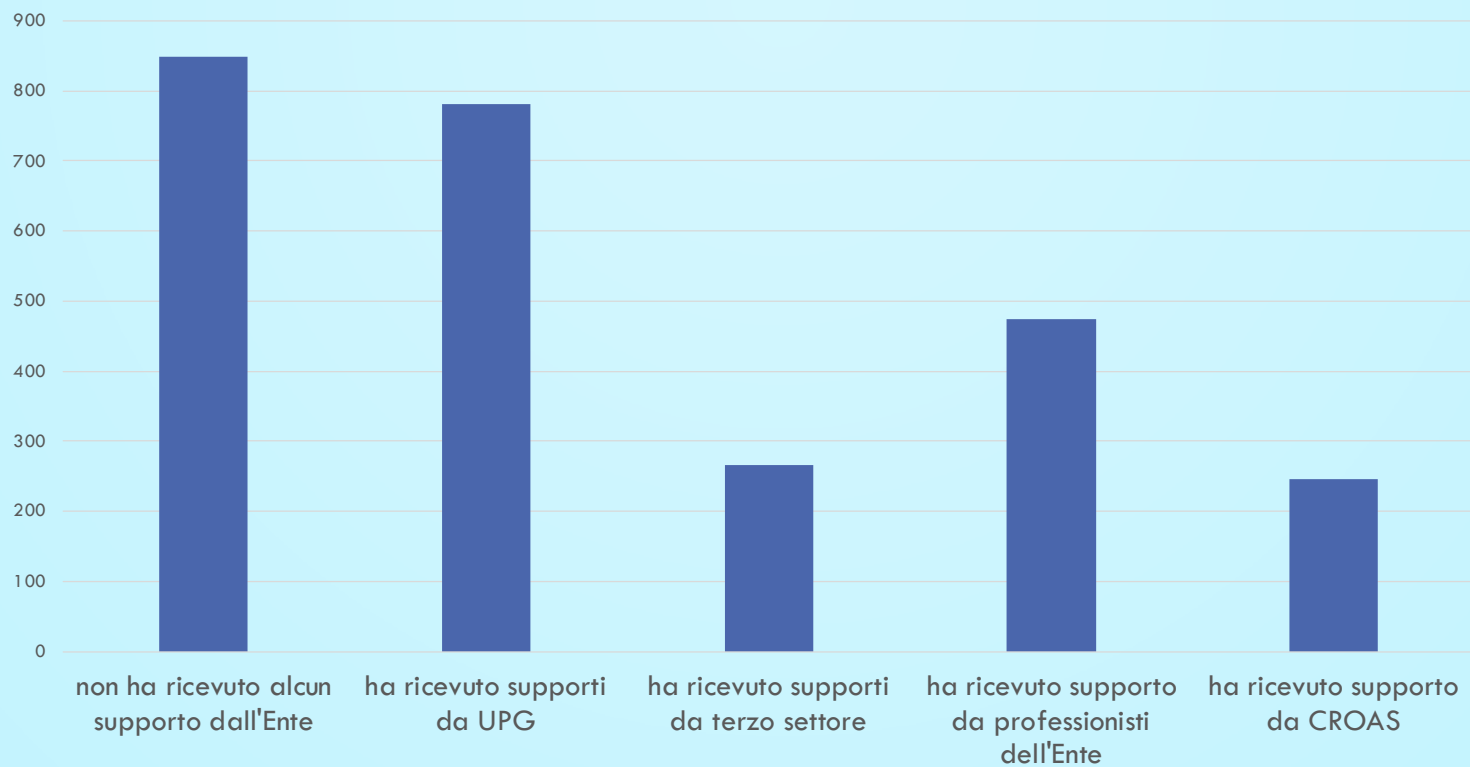
18 - QUALITA' DEL SAPERE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI IN TEMA PG



- preparazione ottima 3%
- preparazione buona 32%
- preparazione sufficiente 42%
- preparazione scarsa 23%



19 - ACCESSI A SUPPORTI TECNICI E SUPERVISIONE



20 - GLI ASSISTENTI SOCIALI NEL RUOLO DI FORMATORI

Nell'area della PG:

93%	non ha mai condotto attività formativa
3,65%	ha svolto attività formativa = 83 assistenti sociali

Osserviamo:

- ❖ l'assistente sociale che si fa formatore ha la possibilità di trasmettere un sapere teorico integrato dall'attività pratica perché ha una visione complessiva delle norme, dei servizi, delle risorse e delle problematiche gestionali dei beneficiari



21 - IDONEITA' DELL'ASSISTENTE SOCIALE AL RUOLO DI ADS

L'ass. soc. ha una professione regolata da un Codice Deontologico e ha la formazione per:

- ✓ rispettare la persona: diritti, aspirazioni, contesto sociale e familiare, relazioni affettive
- ✓ **entrare in relazione empatica coi beneficiari**
- ✓ interpretare i bisogni inespressi
- ✓ comprendere i bisogni di assistenza e cura valutando contesto ed effetti della patologia
- ✓ formulare un piano di vita adeguato al contesto e ai bisogni, e attuarlo attivando i servizi necessari, sia interni che esterni all'ente
- ✓ gestire gli interessi patrimoniali finalizzandoli al migliore progetto di vita
- ✓ interagire con istituzioni diverse



Un «SISTEMA» SOCIALE PER LA PROTEZIONE GIURIDICA DELLE PERSONE FRAGILI



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

23 - PERCHÉ USARE L'ESPRESSIONE «SISTEMA DI PG»

Art. 1 L. 6/04 – Finalità: tutelare con la minore limitazione possibile della capacità di agire...

Molti Enti sono impegnati per raggiungere questo obiettivo e spesso agiscono sussidiariamente, con **interventi plurimi**:

- Enti locali (74,25%) = ricorsi d'ufficio e gestione delle AdS
- UPG regionali (15,75%) = consulenza, valutazione, supporto ai rendiconti, informazione e formazione per reperire persone idonee
- Terzo settore (10%) = valutazione, supporto, consulenza, formazione e gestione AdS con volontari
- Professionisti ??? = gestione delle AdS

NB - la possibilità che Fondazioni e Associazioni (enti di cui al titolo II c.c.) possano essere nominate AdS al pari dei Comuni è un'**opportunità poco sfruttata**.



24 - IL PROCESSO DI INSEDIAMENTO DEL SISTEMA PG

- **Circolare regionale N°9/2008:** istituzione nelle ASL dei primi Uffici Protezione Giuridica
- **Progetto AdS regionale**, promosso nel 2008 da Fondazione Cariplo e dal CO.GE. (Comitato Gestione fondi volontariato). Obiettivo: incrementare la capacità di advocacy del terzo settore
- **DGR n° IX/4696/2013 - allegato n°1** - “Linee di indirizzo per la qualificazione e il rafforzamento del sistema di protezione giuridica”. Si definiscono le **7 aree d’intervento degli UPG Regionali e si stabilisce un coordinamento centrale**
- **LR 23/2015:** colloca gli UPG in parte nelle ATS e in parte nelle ASST

Ad oggi rileviamo che il coordinamento regionale non è stato ancora riposizionato



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

25 - LINEE DI INDIRIZZO REGIONALI PER LA QUALIFICAZIONE E IL RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA DI PG

Le 7 aree d'azione degli UPG:

1. declinazione e funzionamento della rete dei soggetti attivi nel sistema PG
2. informazione e sensibilizzazione
3. consulenza
4. valutazione rispetto alla necessità di nominare l'AdS
5. accompagnamento e supporto nelle procedure e nella gestione
6. monitoraggio del sistema
7. formazione

La gestione delle AdS non è un compito previsto per gli UPG regionali



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

26 - I SERVIZI/UFFICI PER LA PROTEZIONE GIURIDICA AD OGGI

123 assistenti sociali (5,42%) operano in SPG / UPG posti negli EE.LL. o Regionali

Gli UPG regionali sono formalmente istituiti e si osserva che:

- ✓ attuano solo parzialmente le linee di indirizzo date.

Gli UPG / SPG (o altre denominazioni) sono nati negli enti locali per gestire le AdS e si osserva che:

- ✓ non hanno norme o parametri di riferimento gestionale
- ✓ non hanno organici predeterminati in proporzione ai beneficiari di AdS
- ✓ non sono identificate le figure professionali necessarie (dalla ricerca prevale l'assistente sociale, seguita dal personale amministrativo)

Per operare nei SPG / UPG e consentire una presa in carico efficace è necessario un sapere poliedrico che si forma per contaminazione tra professioni diverse



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

27 - GLI ENTI E LA GESTIONE DELLA PROTEZIONE GIURIDICA DELLE PERSONE FRAGILI

**doveri, responsabilità, costi, operatività degli assistenti
sociali, beneficiari seguiti e complessità gestionali**



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

28 - L'ENTE DI FRONTE AL TEMA DELLA PG

Il rappresentante legale di un ente è **tenuto ad attivare la PG quando è necessaria**:
L'azione è obbligatoria quando ci sono **fatti** che la rendono opportuna un tutela e **non ci sono legittimati in grado di agire**.

Il rappresentante legale di un ente può essere nominato AdS per effetto Art. 408
*(il giudice ... può chiamare all'incarico ... uno dei soggetti di cui al titolo II c.c. ... 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**)*

Osserviamo:

- i servizi sono nati spontaneamente per rispondere alla gran quantità di nomine
- non risultano fissati organici per la gestione della materia
- non risultano regolamenti per la fruizione di questi servizi
- i costi del servizio per la gestione delle AdS sono oggi a totale carico degli enti
- non risultano impedimenti a che un ente organizzi un servizio e ne disciplini l'accesso



29 - QUANDO VIENE SCELTO UN ENTE COME ADS?

73 assistenti sociali su 101 operativi nei SPG forniscono queste risposte:

- persone sole, o con famigliari inidonei, in condizioni di alta fragilità sociale e sanitaria, associata alla precarietà economica
- persone ad alta complessità gestionale con maggiore frequenza di patologie psichiatriche e ludopatie
- persone ad alta complessità gestionale il cui primo AdS ha rinunciato all'incarico

Osserviamo:

le nomine tendono a far coincidere la rappresentanza giuridica con la presa in carico dei servizi e la gestione del progetto di vita.



30 - DOVERI DEGLI ENTI E DIRITTI DEI CITTADINI

In linea generale le norme prevedono che:

- i cittadini devono concorrere alla spesa per la fruizione dei servizi socio sanitari
- gli Enti devono erogare i servizi adottando criteri di equità e giustizia

In linea generale gli Enti devono:

- quantificare l'entità della partecipazione alla spesa per i servizi fruiti
- definire criteri e regolamenti per l'accesso ai servizi in base all'ISEE
- sostenere integralmente la spesa dei servizi alla persona solo nei casi di incapacità economica sua e dei parenti obbligati per legge



31 - UN TEMA APERTO: IL COSTO DEI SERVIZI

Gli enti possono chiedere al Giudice un equo indennizzo da porre a carico del patrimonio del beneficiario, ma spesso non lo fanno o non sanno di poterlo fare.

Alcuni giudici non riconoscono l'equo indennizzo agli enti perché ritengono che questo sia un loro dovere istituzionale

39 servizi hanno presentato richiesta di equo indennizzo e i giudici lo hanno disposto favorevolmente in 27 occasioni e negato 12 volte

Il SPG non è un servizio ufficialmente riconosciuto e non esistono linee di finanziamento dedicate



32 - GESTIONE DEL RUOLO O DELLE FUNZIONI DI ADS PER UTENTI IN CARICO

183 assistenti sociali hanno svolto nel 2022 ruolo o funzioni di AdS per utenti in carico. Di questi:

- | | | |
|---|-------|--------------------------|
| ▪ senza delega formalizzata | = 71% | (122 assistenti sociali) |
| ▪ con una delega formalizzata dall'ente | = 20% | (34) |
| ▪ nominati AdS dal tribunale | = 11% | (19) |

Osserviamo:

- **svolgere ruolo o funzioni di AdS per utenti in carico, con o senza delega, è prassi da correggere perché contraria al dispositivo normativo dell'art. 408 c.c.**
- **la nomina diretta del tribunale è prassi corretta** solo se l'assistente sociale riveste un ruolo direttivo del servizio e una delibera dell'ente gli ha attribuito questo compito
- il ruolo di AdS, inserito nella normale attività professionale, distoglie l'assistente sociale dalla sua competenza ordinaria e la espone all'autoreferenzialità e al conflitto d'interesse



33 - 34 - BENEFICIARI SEGUITI DAI SERVIZI NEL 2022

Presentiamo alcuni dati osservando che:

- non sarà possibile fare totali perché più assistenti sociali del medesimo servizio possono aver risposto a questa domanda
- sono stati raccolti numeri impressionanti di beneficiari riferiti alla fascia 51-80
- i partecipanti hanno sentito il bisogno di riferire con precisione alcuni dati quantitativi
- sfuggono alla rilevazione gli utenti gestiti da professionisti convenzionati e da uffici gestiti da solo personale amministrativo

... segue



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

N° ASSISTENTI SOCIALI che si collocano nella fascia data	N° BENEFICIARI SEGUITI (fasce date)		N° ASSISTENTI SOCIALI che superano fascia 51-80 (15 su 27)	N° BENEFICIARI SPECIFICA fascia 51 -80		ULTERIORI DETTAGLI fascia 51 - 80
22	0 - 5		6	90 - 100		400
14	6 - 10		4	101 - 150		450
16	11 - 20		5	300 - 450		350
12	21 - 30					450
10	31 - 50					90
27	51 - 80					100
TOTALE 101						150
						326
						112
						90
						140
						90
						95
						117
						97



35 - LIVELLI DI COMPLESSITÀ GESTIONALE DEI BENEFICIARI SEGUITI DAI SERVIZI NEL 2022

(i parametri sono definiti nel documento CROAS «Servizio per la gestione delle amministrazioni di sostegno»)

N° Beneficiari	Bassa intensità	Media intensità	Alta intensità
1 - 5	87	90	111
6 - 10	168	128	151
11 - 20	127	260	174
21 - 30	126	204	190
Oltre 31	761	535	1665
ALTRE RISPOSTE	10%- 30 - 43%	5%- 24%- 35%	33%- 55%- 65%



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

Più assistenti sociali del medesimo servizio possono aver risposto per cui possiamo solo osservare i dati raccolti in cui **prevale l'alta intensità gestionale**

36 - CONDIZIONI ECONOMICHE DEI BENEFICIARI

La ricerca rileva alta problematicità connessa sia alla gestione della patologia, sia alla gestione delle risorse economiche che vengono così rappresentate:

- oltre il 50% segnala parziale capacità del beneficiario di affrontare le spese per l'accesso ai servizi
- quasi il 50 % segnala risorse rilevanti in “alcuni casi”
- 4 % segnala risorse rilevanti in “molti casi”

D35: Disponibilità economiche dei beneficiari per un progetto di vita adeguato e dignitoso:

Risposte: 172 Salute: 2191

	NESSUN CASO	ALCUNI CASI	MOLTI CASI	TOTALE	MEDIA PONDERATA
assenti o insufficienti	14.37% 23	53.13% 85	32.50% 52	160	2.18
sufficienti	4.46% 7	80.89% 127	14.65% 23	157	2.10
rilevanti	44.59% 66	51.35% 76	4.05% 6	148	1.59



37 - IMPEGNO DEGLI ASSISTENTI SOCIALI LIBERI PROFESSIONISTI NELLA GESTIONE DELLE ADS

potenzialità - esperienza - prospettive



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

38 – ASSISTENTI SOCIALI LIBERI PROFESSIONISTI

Hanno risposto al questionario 66 liberi professionisti su 129 iscritti all'Ordine lombardo (2,79% dei partecipanti). Di questi:

21 su 66 hanno svolto ruolo di AdS nel 2022:

- | | |
|-------------------------------|----|
| ✓ con nomina diretta | 15 |
| ✓ in collaborazione con altri | 6 |

Alcune valutazioni espresse:

- | | |
|--|----|
| ➤ esperienza da non ripetere | 35 |
| ➤ esperienza impossibile da continuare | 15 |



39 - ASSISTENTI SOCIALI DISPONIBILI PER ASSUMERE IL RUOLO DI ADS

Disponibilità dichiarate ai Giudici = 74

Di queste: 27 non sono state apprezzate e non hanno ricevuto una nomina.

Ci chiediamo il perché!

L'assistente sociale è "persona idonea" a priori per formazione, per deontologia professionale e spesso per esperienza diretta nei servizi...

5 assistenti sociali riferiscono quanti beneficiari gestiscono: 6, 11, 15, 33 e 60.

Questo fa supporre l'esistenza di convenzioni e un ruolo svolto in maniera prevalente o esclusiva (professionale?)



40 - APPROFONDIAMO ...

14 assistenti sociali su 18 che sono stati nominati per beneficiari con disponibilità economiche insufficienti e tali da non consentire l'erogazione di un equo indennizzo:

- è stata la povertà a guidare il giudice nella scelta dell'assistente sociale?

Tutti segnalano l'elevato livello di complessità gestionale, gravi patologie psichiatriche, reattività del beneficiario, elevate conflittualità familiari:

- è stata l'aspettativa del Giudice sulla **capacità professionale** atta ad affrontare la multi problematicità? (moltissimo tempo sottratto al lavoro quotidiano...)
- è prevalso il **cliché** dell'assistente sociale dedito alle frange deboli della popolazione?
- si è confuso il ruolo professionale con una **“vocazione a prescindere all'aiuto”**?



41 - ANCORA DUE RIFLESSIONI

Se l'assistente sociale (o altro professionista) viene scelto per la capacità di intervenire su casi complessi, gravi per patologia e per condizioni socio-economiche culturali e relazionali:

- **bisogna considerare che la diligenza del buon padre di famiglia può non essere sufficiente per il ruolo di AdS**

Se è necessario un intervento professionale osserviamo che:

- **ogni specialista ha diritto al giusto compenso** (ricordiamo codice art. 23 DEO che vieta l'esercizio della professione in forma gratuita)



42 - I SERVIZI PER LA GESTIONE DELLA PROTEZIONE GIURIDICA (SPG)

Uno sguardo che parte dalla ricerca e si proietta nella concretezza

Le numerose risposte libere hanno permesso agli assistenti sociali di esprimersi e dare suggerimenti



43 - DUE NORME SUPPORTANO LO SVILUPPO DI SPG

Oltre alla disciplina dell'equo indennizzo individuiamo:

Art. 379 c.c. attribuisce al giudice la facoltà di autorizzare il tutore **“a farsi coadiuvare da una o più persone stipendiate”**

Art. 411 c.c. consente l'applicabilità di tale norma all'amministratore di sostegno con **costi imputabili al patrimonio del beneficiario**



44 - GLI OBIETTIVI DI UN SPG

Se un SPG si dedica esclusivamente alla **gestione delle AdS** si espone ad una crescita continua. Occorrono azioni mirate per ridurre il numero dei beneficiari gestiti d'ufficio:

1. attività per contenere le nomine d'ufficio dell'ente: **sensibilizzazione e formazione per il reperimento di persone idonee**
2. formazione di **elenchi di persone idonee**: risorsa per famiglie e assistenti sociali
3. favorire **abbinamento tra AdS e beneficiario** per una gestione personalizzata ed efficace (gestione professionale di elenchi)
4. **supervisione** a famiglie e operatori di altri servizi per disporre ricorsi adeguati
5. servizi per **sostenere il ruolo degli AdS** famigliari e volontari (mediazione familiare, consulenze, supporto al rendiconto ecc...)



45 - QUALI RISORSE PER IL FUNZIONAMENTO DI UN SPG?

Se la protezione giuridica è pensata come un “servizio” reso ai cittadini più fragili:

- il sistema di partecipazione alla spesa su base ISEE offre garanzie di equità e giustizia

Se la tutela giuridica è riconosciuta come “servizio essenziale” per la cura e gestione degli interessi dei fragili:

- può essere riconosciuto come **LEPS** (Livello Essenziale di Prestazione Sociale)
- i LEPS possono accedere alle risorse del PNRR (v. Punto Unico d’Accesso, Dimissioni protette, Supervisione)

In assenza di regolamenti e disposizioni:

- Il Giudice può disporre un equo indennizzo a favore degli Enti
(si auspicano siano individuati criteri omogenei sul territorio nazionale)

Si possono definire criteri anche per la fruizione delle altre prestazioni erogate dal SPG



46 - ASSISTENTI SOCIALI: RUOLI E DOVERI

valutazione del bisogno e ricorsi d'ufficio

rapporti tra servizi

rapporti degli AdS con la rete del beneficiario

rapporti degli assistenti sociali con AdS esterni al servizio



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

47 - RICORSI D'UFFICIO

Operatività nel 2022:

- **266 ricorsi ordinari**
- **78 ricorsi urgenti** per la nomina di un AdS provvisorio

Criticità segnalate:

- decreti "copia e incolla" a volte non rispettosi delle richieste avanzate e motivate
- decreti "standard" poco aderenti alla particolarità della situazione rappresentata
- bisogno disatteso di avere un dialogo preliminare con il giudice per un confronto su temi delicatissimi e riservatissimi
- ritardi nell'esame dei ricorsi urgenti (il 50% ottiene un decreto dopo oltre un mese)
- assenza di vie brevi per interagire con le cancellerie



48 - DOVERI DEGLI ASS. SOC. CHE HANNO IN CURA O IN CARICO IL BENEFICIARIO

Gli assistenti sociali considerano la protezione giuridica parte del progetto di vita della persona e non solo mezzo per affrontare questioni contingenti. L'assistente sociale:

- valuta l'uso di tutti gli strumenti idonei per affrontare problemi contingenti
- valuta la potenzialità della famiglia ad agire in proprio e offre supporti
- attiva il **ricorso d'ufficio usando una propria metodologia**:
 - ✓ informa beneficiario ed eventuali famigliari
 - ✓ riferisce al responsabile i fatti che rendono necessaria l'azione d'ufficio
 - ✓ raccoglie i documenti e predispone la relazione sociale
 - ✓ supporta il responsabile nella predisposizione del ricorso
 - ✓ gestisce i rapporti con il tribunale quando delegato



49 - PERCORSO PROFESSIONALE DELLA VALUTAZIONE

1. rilevazione delle limitazioni connesse alla patologia
2. rilevazione dei rischi di un mancato intervento di PG
3. valutazione di strumenti alternativi all'AdS (delega, procura notarile, conferimento di DAT ...)
4. valutazione della qualità della protezione sociale garantita da famiglia e servizi
5. individuazione della forma giuridica più adatta a tutelare la persona
6. individuazione dei bisogni di rappresentanza e dei poteri che devono essere attribuiti all'AdS (con la minore limitazione possibile della capacità di agire)
7. individuazione di un AdS da proporre al giudice



50 - I RAPPORTI TRA ASSISTENTI SOCIALI DEI SPG E COLLEGHI DEI SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI

Nella gestione del caso:

- emerge un atteggiamento di “delega” da entrambe le parti e qualche sovrapposizione di competenza che può generare contrasti e diseconomie
- il SPG che assume il ruolo di AdS per **beneficiario non in carico** ai servizi territoriali "prende di fatto in carico il beneficiario", attiva interventi di cura urgenti e tende a mantenerlo in carico (concomitanza di ruolo vietato dalla legge – riaffiora il conflitto d’interesse)

Nella preparazione del ricorso d’ufficio:

- emerge la consuetudine di delegare questo incarico al SPG anche se il dovere spetta a chi conosce i fatti, ovvero a chi ha in cura o in carico il beneficiario



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

IN ALCUNI CASI PUÒ ESSERE UTILE UN PROTOCOLLO PER LA⁵⁰
DEFINIZIONE DEI RUOLI

51 - RAPPORTI TRA ASS. SOC. DEI SPG E BENEFICIARI, FAMIGLIE E SANITARI

Interazioni con i BENEFICIARI:

- il 63% non rinuncia mai ad una relazione, anche in caso di eccesso di nomine
- il 33% non vi rinuncia mai a “causa della complessità della patologia”
- il 12% degli assistenti sociali riferisce un relazione sporadica per eccesso di nomine

Interazioni con i FAMIGLIARI (ove esistenti):

- il 50% degli assistenti sociali riferisce rapporto “occasionalmente costante e collaborativo” (trattasi di famigliari inidonei al ruolo di AdS)
- il 70% degli assistenti sociali dichiara «eccesso di nomine non influisce sulle interazioni»

Interazioni con i SANITARI:

- è definita «sporadica» perché dettata dalla necessità e dall’urgenza di intervenire



52 - RAPPORTI TRA ASS. SOC. DEI SPG CON ADS FAMILIARI O PERSONE IDONEE

L'indagine non fornisce la certezza che le interazioni di questi AdS con gli ass. soc. siano centrate sul benessere del beneficiario:

- **714 ass. soc. segnalano rapporti difficili con gli AdS “in alcuni casi”**
- **360 ass. soc. definiscono la relazione tra AdS e servizi “delegante in molti casi”**

In evidenza:

- ✓ **l'AdS** (sia familiare o altra persona idonea esterna alla famiglia) è **tenuto a rappresentare bisogni e aspettative** del beneficiario e ad attivare i servizi necessari alla cura e assistenza relazionandosi anche con l'assistente sociale.

La rilettura del decreto di nomina e un approfondimento dei poteri dell'AdS possono aiutare a instaurare una relazione di fiducia e a riposizionare aspettative e ruoli



53 - GLI ASS. SOC. OSSERVANO LE RELAZIONI TRA ADS ESTERNI ALLA FAMIGLIA E I BENEFICIARI

- **576** assistenti sociali segnalano “**relazioni empatiche**”
- **220** assistenti sociali segnalano “**scarsa capacità di relazione**”
- **202** assistenti sociali segnalano un “**totale disinteresse**” per la costruzione di una **relazione** (senza relazione non si rappresenta ma si sostituisce →ruolo AdS uguale a ruolo Tutore)
- **416** assistenti sociali hanno rilevato **situazioni di pregiudizio arrecate dall’AdS al beneficiario**



54 – GLI INTERVENTI PREGIUDIZIEVOLI DEGLI ADS RILEVATI DAGLI ASS. SOC.

I dati sugli **interventi pregiudizievoli**:

- 10% gestione del patrimonio
- 6% cura della persona
- 8% progetto di vita

Il comportamento professionale adottato dall'assistente sociale risulta essere:

- nel 40% dei casi: **prudente e orientato a migliorare i comportamenti dell'AdS** con solleciti e richiami
- nel 12% dei casi: **attivo e con segnalazione al responsabile** delle inadempienze rilevate per una segnalazione al giudice

ABBIAMO DEFINITO QUESTA PRASSI OPERATIVA MONITORAGGIO INDIRETTO DELL'ADS



55 – DEONTOLOGIA E RUOLO DI ADS: ESISTONO CODICI ETICI?

L'AdS (famigliare, persona idonea o professionista) deve rispettare il **giuramento** di svolgere il ruolo con la diligenza del buon padre di famiglia.

Gli assistenti sociali e gli avvocati fanno riferimento al proprio **codice deontologico**.

L'indagine ha rilevato due iniziative lombarde:

- Il **Codice Etico delle Reti associative Lombarde** per l'Amministrazione di Sostegno (progetto AdS del terzo settore) adottato nel 2016
- il **Codice Etico e di comportamento dell'AdS dell'UPG dell'ASST Mantova** adottato nel dicembre 2022, a guida dei volontari AdS che aderiscono all'elenco mantovano



56 - REPERIMENTO DI PERSONE IDONEE E GESTIONE DI ELENCHI DI ADS

**Potenzialità della rete, utilità e formazione degli elenchi,
sinergie con il terzo settore**



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

57 - POTENZIALITÀ DELLE FAMIGLIE E DELLE RETI SOCIALI

La conoscenza della rete sociale del beneficiario e delle sue potenzialità è poco nota:

- 70% → le reti sociali sono note in “alcuni casi”
- 32% → le reti sociali sono note in “molti casi”

In evidenza:

- la nomina di un AdS che non ha rapporti preesistenti con la famiglia e con il beneficiario può generare conflitti con strategie di autodifesa

Suggerimenti:

- esplorare con attenzione **le potenzialità della famiglia e delle reti sociali dei beneficiari** per reperire persone idonee in un bacino di “prossimità del beneficiario”
- valorizzare le **potenzialità del terzo settore locale**
- **attivare formazione e supporti** per una gestione efficace del ruolo di AdS



58 - ELENCHI DI CANDIDATI ADS

Nessuna norma prevede la creazione di elenchi AdS né modalità per il reperimento e formazione di persone idonee. L'indagine segnala il **bisogno di affiancare al beneficiario una “persona vera”**, motivata e sinceramente interessata al suo benessere e che sappia relazionarsi con lui ed “essergli di sostegno”

Il 93% dei partecipanti all'indagine ha conoscenza generica di elenchi formati da **avvocati**

731 assistenti sociali specificano l'esistenza di elenchi informali presso:

- giudici (70%)
- uffici di protezione giuridica (25%)
- enti pubblici (17%)
- associazioni e fondazioni (8,50%)
- ordini professionali (7,50%)
- elenchi informali degli assistenti sociali (propria agenda risorse umane)



59 - CARATTERISTICHE DEGLI ELENCHI ESISTENTI

- non sono soggetti a pubblicità
- non sono facilmente accessibili a terzi
- non sono espliciti i criteri di iscrizione e di funzionamento
- non hanno regole di tenuta e di aggiornamento
- non consentono un abbinamento tra AdS e beneficiario
- non prevedono un monitoraggio nel tempo sulle nomine attribuite
- non definiscono un numero massimo di nomine attribuibile ad un solo soggetto



60 - OBIETTIVI DI UN ELENCO ADS EFFICACE

- contenere le nomine attribuite agli enti
- consentire un abbinamento tra persona idonea e beneficiario per favorire relazione fiduciaria
- essere risorsa per le famiglie che per salute o età avanzata non possono assumere il ruolo di AdS, ma desiderano stare in relazione con l'AdS scelto
- essere risorsa per gli assistenti sociali per poter segnalare una persona idonea nell'ambito del ricorso d'ufficio
- monitorare la quantità di nomine in capo ad una sola persona (evitare che l'eccesso di nomine vada a detrimento della dimensione relazionale)



61 - COME PROMUOVERE LA REALIZZAZIONE DI UN ELENCO

Azioni preparatorie e preliminari:

- **sensibilizzare** per attrarre al compito e **formare** per le persone disponibili
- individuare le affinità e caratteristiche personali per **agevolare un abbinamento**

Attività gestionale:

- valutare l'appropriatezza della domanda
- formare e mantenere aggiornato l'elenco
- individuare le affinità per un abbinamento tra persona idonea e beneficiario
- segnalare al giudice con il ricorso la persona idonea, motivando la scelta
- supportare i nominati per prevenire criticità
- monitorare la quantità di nomine
- operare con riservatezza (in analogia agli elenchi delle famiglie affidatarie)



62 - UNA FIGURA PREPOSTA ALLA GESTIONE DEGLI ELENCHI ADS?

Fissati gli obiettivi, individuate le attività e realizzato l'elenco occorre:

- accreditare gli elenchi presso i tribunali
- riconoscere l'alto impegno sociale delle persone che assumono il ruolo di AdS
- tenere alta la motivazione e il senso di appartenenza
- assicurare supporti e consulenze per un corretto esercizio del ruolo

Le molteplici azioni richiedono una figura professionale dedicata ("coach") che assicuri continuità e competenza

L'assistente sociale ha la formazione adeguata a operare in tutti gli ambiti individuati



63 - EQUO INDENNIZZO



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

64 - EQUO INDENNIZZO

- L'incarico di AdS ha una funzione solidaristica e non è retribuibile
- Il giudice può disporre un equo indennizzo in “proporzione alla complessità della gestione e all'entità del patrimonio” (art. 411 c.c. che rende applicabile art. 379)
- Obiettivo dell'equo indennizzo è “ristorare” l'AdS per il tempo distolto dal lavoro e dedicato all'amministrazione del beneficiario
- L'equo indennizzo può essere disposto anche a favore di un ente
- **Non esistono parametri uniformi per la determinazione dell'equo indennizzo e alcuni tribunali hanno adottato criteri ad uso interno**



65 - ALCUNE OSSERVAZIONI DEGLI ASS. SOC. SULL'EQUO INDENNIZZO

- Non viene mai disposto a favore di parenti
- Raramente viene disposto a favore di volontari
- Chi gestisce un beneficiario senza redditi non può ottenere alcun indennizzo:
 - spesso si tratta di beneficiari di **elevata complessità gestionale**
 - spesso viene nominato l'ente perché l'AdS ha **rinunciato all'incarico**
- I criteri applicati da alcuni Giudici per la determinazione dell'equo indennizzo hanno avuto effetti pregiudizievoli sul patrimonio del beneficiario perché hanno **esaurito risorse destinate alla cura personale**, obbligando gli enti pubblici ad interventi che si sarebbero potuti evitare



66 - UNA PRASSI INTERESSANTE

In Catalogna esistono **Fondazioni Tutelari**: gestiscono servizi per il Dopo di noi e le Tutele di chi resta senza famiglia.

La regione ha stabilito tre fasce di compenso per la gestione della tutela, in funzione del tempo e della complessità.

I Giudici, quando nominano Tutore la Fondazione, determinano la fascia di complessità e stabiliscono di fatto la quota che sarà posta a carico del patrimonio del beneficiario quando vi è disponibilità, o a carico della regione negli altri casi.

Le Fondazioni nominano sempre un **Delegato alla tutela** (famigliare superstite o parente, volontario, operatore della struttura ...) e lo segnalano al Giudice.

Scopo: avere una interlocuzione efficace e **limitare l'autoreferenzialità dell'istituzione**.



67 - ADS CHE HANNO IN CARICO NUMEROSE GESTIONI

L'indagine ha messo in luce il fenomeno degli AdS nominati ripetutamente:

- Oltre il 70% assistenti sociali (517) attestano l'esistenza di AdS pluri-nominati

Abbiamo chiesto di contestualizzare le nomine:

- 415 assistenti sociali riferiscono di AdS plurinominati dal tribunale che **agiscono autonomamente**
- 192 assistenti sociali riferiscono di AdS plurinominati che **operano in collaborazione con i servizi sociali**
- 159 assistenti sociali riferiscono di AdS plurinominati che operano in stretto rapporto con le **strutture residenziali**



68 - ADS: UN IMPEGNO CIVILE O UNA PROFESSIONE?

La domanda ha diverse risposte. Noi osserviamo questi tipi di professionalizzazione:

- chi opera in un SPG è un **dipendente delle istituzioni**
- chi opera in collaborazione con le istituzioni ed ha in carico numerosi beneficiari si dedica al ruolo in maniera esclusiva ed è **compensato dalle istituzioni**
- chi opera con nomina diretta del Tribunale **può contare sull'equo indennizzo** (ricordiamo che tra questi ci sono molti pluri-nominati che svolgono l'attività di AdS in maniera esclusiva)

L'AdS **volontario** accede raramente all'equo indennizzo e non ha riconoscimenti economici da alcuna istituzione: **assolve ad un impegno di alto valore civile**



69 – QUALI MOTIVAZIONI INDUCONO A DARE DISPONIBILITÀ PER TANTE NOMINE?

L'indagine non fornisce risposte a questa domanda e ci limitiamo ad osservare che ognuno cerca da sé la soglia di equilibrio tra il tempo da dedicare al lavoro professionale e il tempo necessario alla gestione di numerose AdS

Una considerazione si impone: la legge non pone limiti al numero di nomine, ma quando la gestione delle AdS diventa l'occupazione primaria di un professionista, possiamo affermare che il ruolo di AdS si è professionalizzato.

... su questo tema dobbiamo riflettere ancora...



Ordine degli
Assistenti
Sociali

Consiglio
Regionale
Lombardia

GRAZIE PER LA VOSTRA ATTENZIONE!

**I PROGETTI PARTONO DA UN'OSSERVAZIONE,
SI SVILUPPANO TRA LE NUVOLE,
SI REALIZZANO SUI SENTIERI DELLA TERRA.**

