

# L'IMPATTO SOCIALE DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

L'adozione di un approccio sperimentale di valutazione  
nei circondari giudiziari di Pordenone e Gorizia

Il rapporto di valutazione è l'esito dell'azione n°5 del progetto "Sostieni il tuo vicino", così delineata: *Realizzazione di una indagine valutativa sull'impatto multidimensionale (dato principalmente dalle dimensioni antropologiche, sociali ed economiche) dell'amministrazione di sostegno nel territorio delle province di Pordenone e Gorizia, in grado di dimostrare su base scientifica l'apporto che tale istituto ha sul miglioramento di benessere dei cittadini, sul risparmio di spesa pubblica, sul rafforzamento dei legami comunitari.*

**Attuatori del progetto:**

- AIASS (Associazione Italiana Amministratori di Sostegno Solidali) su mandato del Coordinamento delle associazioni degli amministratori di sostegno del circondario del Tribunale Ordinario di Pordenone

**Si ringraziano per la collaborazione ed il sostegno al progetto:**

- REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
- TRIBUNALE DI PORDENONE
- TRIBUNALE DI GORIZIA
- AZIENDA PER L'ASSISTENZA SANITARIA n°5 FRIULI OCCIDENTALE
- SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI
- FONDAZIONE FRIULI
- ANCI FVG
- ComPA FVG
- ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PORDENONE

Gruppo di ricerca: Paolo Tomasin (coordinamento), Carlo Beraldo, Hudy Dreossi e Donatella Greco, coadiuvati da Mario Marcolin

Agosto, 2019

---

**Hanno collaborato:**

- Paola Bampo (cancelleria Tribunale Ordinario di Pordenone)
- Franco Moni (sociologo, esperto di AdS, Sportello di Portogruaro)
- Antonella Padovan (Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità - Servizio programmazione e sviluppo dei servizi sociali)
- Gelindo Bergagna (Corte D'Appello di Trieste - Ufficio statistico)
- Barbara Ferrario, Eloisia Goriup (Area Welfare di Comunità)

Si ringraziano per essersi resi disponibili a interviste e a richieste informative varie (suddivisi per categoria):

**Esperti e persone di riferimento operativo:**

- Paolo Cendon (Professore di Diritto privato all'Università di Trieste, padre della legge 6/2004)
- Enrico Manzon (Giudice della Corte Suprema di Cassazione, già Giudice tutelare di Pordenone)
- Lanfranco Maria Tenaglia (Presidente del Tribunale Ordinario di Pordenone)
- Sergio Silvestre (Associazione San Pietro Apostolo)
- Lorenzo Cella (Coordinatore delle associazioni degli AdS del circondario del Tribunale di Pordenone)
- Gio Battista Scodeller (Associazione Insieme per la solidarietà)

**Servizi sociali:**

- Stefano Franzin (Responsabile SSC Sile Meduna)
- Paola Busetti (Responsabile SSC Valli delle Dolomiti Friulane)
- Nicoletta Stradi e Sabrina Fontana (rispettivamente Responsabile del SSC Carso Isonzo Adriatico e referente Unità Operativa Adulti e Anziani)
- Manuela Pillon (Responsabile del SSC Carso Alto Isonzo)
- Giuliana Pasqualini (Responsabile del Servizio sociale del Comune di Portogruaro)
- Miralda Lisetto e Alessandra Pin (rispettivamente Responsabile del SSC Noncello e referente area anziani del SSC Noncello)
- Francesca Ruscica e Katia Pantarotto (rispettivamente Responsabile del SSC Cansiglio Cavallo Livenza e referente area anziani del SSC Cansiglio Cavallo Livenza)
- Tamara Zandotti, Andrea Minato, Manuela Venuti, Eugenia Tacchelli, Lisa Bresil, Mariagrazia Susanna (rispettivamente Responsabile del SSC Tagliamento e assistenti sociali del medesimo SSC)

**Aziende per l'Assistenza Sanitaria:**

- Isabella Floborea (AAS5, collaboratrice del Coordinamento associazioni AdS)
- Roberta Sabbion e Francesco Burgio (AAS5, Dipartimento dipendenze)
- Lorenza Ullian (AAS5, DSM)
- Marco Bertoli (AAS2, DSM)
- Lisa Gollino (AAS5, Servizi per la disabilità)

**Associazioni e sportelli AdS:**

- Giordano Pollonio (Sportello AdS di Monfalcone)
- Serena Movio (Sportello AdS di Gorizia, AIASS)
- Francesca Olimpi (Sportello AdS Sacile, Fondazione BCC PN/San Pietro Apostolo)
- Chiara Drigo (Sportello AdS di Portogruaro)
- Egidio Bortolus e Erica Caserta (rispettivamente coordinatore e collaboratrice Sportello AdS di S. Vito al Tagliamento)
- Luisa Nocent (Presidente Associazione Insieme per la solidarietà - S. Vito al Tagliamento)
- Mauro Conti (Presidente AITSaM - Pordenone)
- Paola Benini (Presidente HattivaLab - Udine)

**Strutture:**

- Ilaria De Leo e Alice Calligaro (Responsabili di struttura ASP Umberto I Pordenone),
- Alessandro Santoianni e Patrizia Gallo (rispettivamente Direttore e Responsabile Servizi di Accoglienza della Casa di Riposo parrocchiale di San Vito al Tagliamento)
- Saverio Merzliack (Direttore CISI - Consorzio Isontino Servizi Integrati, Gorizia)

**Amministratori di sostegno:**

- Mauro Infanti (Avvocato, amministratore di sostegno)
- Antonio Granello (Amministratore di sostegno volontario)
- Gianni Cavallini (Amministratore di sostegno volontario)

**Ordine degli avvocati:**

- Alberto Rumiel (Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Pordenone)
- Roberto Cescutti (Avvocato - Ordine di Pordenone)

**Altri soggetti:**

- Sandro Lucchese (Consigliere comunale di Sacile)
- Gianni Ghiani (ComPA)

## SOMMARIO

<b>Prefazioni.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Introduzione.....</b>	<b>12</b>
<b>2.IL PERCORSO DI VALUTAZIONE.....</b>	<b>15</b>
2.1 Fasi e strumenti.....	16
2.2 Il modello di valutazione dell’impatto sociale adottato.....	19
2.3 Gli stakeholder dell’amministrazione di sostegno.....	22
<b>3.LA DIFFUSIONE DELL’ISTITUTO: UNO SGUARDO QUANTITATIVO.....</b>	<b>23</b>
3.1 Evoluzione e diffusione dell’istituto attraverso i dati dei provvedimenti giudiziari.....	24
3.2 Utenti in carico ai Servizi sociali dei Comuni.....	32
3.3 Gli ospiti di strutture residenziali e semiresidenziali.....	42
3.4 Stima di amministrati in carico ad altri servizi sociosanitari.....	50
3.5 Beneficiari dell’amministrazione di sostegno utenti di servizi sociali e sociosanitari: ricomposizione dei dati a disposizione.....	52
<b>4. AMMINISTRATORI E PROCEDURE.....</b>	<b>54</b>
4.1 Profili giuridici e sociologici degli amministratori.....	55
4.2 Le principali procedure.....	60
<b>5. I CIRCONDARI GIUDIZIARI DEI TRIBUNALI DI PORDENONE E GORIZIA: CONTESTI E PRASSI OPERATIVE DELL’AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO.....</b>	<b>64</b>
5.1 I contesti dei due circondari.....	65
5.2 L’organizzazione della giustizia civile nei due Tribunali.....	67
5.3 La gestione dell’amministrazione di sostegno nei due circondari.....	68
<b>6. IL VALORE CULTURALE DELL’AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO.....</b>	<b>73</b>
6.1 Il riconoscimento dei diritti delle persone fragili: analisi dei principali aspetti culturali e valoriali della legge 6/2004.....	74
6.2 Lo sviluppo delle forme di “giustizia di prossimità” evidenziate dall’indagine.....	81
6.3 L’impatto culturale nel sistema dei servizi di welfare: il valore della formazione e dell’informazione sul tema nel contesto della regione FVG.....	85
<b>7. IL VALORE ISTITUZIONALE DELL’ADS.....</b>	<b>89</b>
7.1 La gestione operativa dell’estensione dei diritti da parte dei Tribunali.....	91
7.2 Gli sportelli per l’amministrazione di sostegno come ampliamento dell’offerta di servizi sociali.....	92
7.3 L’impatto sul Terzo settore.....	96
7.4 Nuove forme di coinvolgimento dei rappresentanti degli Enti locali.....	97

7.5 Verso l'attivazione di un effettivo welfare mix comunitario/di prossimità.....	98
<b>8. IL VALORE SOCIALE DELL'ADS.....</b>	<b>100</b>
8.1. La qualificazione della cura e della lettura dei bisogni del territorio .....	102
8.2. Il benessere sugli amministrati e le loro famiglie .....	105
8.3. IL Benessere degli amministratori .....	106
8.4. Sviluppo di una nuova forma di volontariato .....	109
<b>9. IL VALORE ECONOMICO DELL'ADS .....</b>	<b>111</b>
9.1 Costi di gestione dell'istituto dell'AdS .....	112
9.2 Le risorse disponibili .....	113
9.3 I vantaggi economici generati da una certa applicazione dell'istituto.....	119
<b>10. IL VALORE AMBIENTALE DELL'ADS .....</b>	<b>127</b>
10.1 L'impronta ecologica .....	128
10.2 Interventi volti alla sostenibilità ambientale.....	129
<b>11. CONCLUSIONI.....</b>	<b>130</b>
11.1 Sintesi dei principali risultati della valutazione d'impatto .....	132
11.2 Indicazioni e raccomandazioni.....	134
<b>APPENDICE.....</b>	<b>137</b>
Principali seminari e convegni pubblici .....	137
Elenco delle leggi regionali sull'amministrazione di sostegno .....	138
Registro regionale (del FVG) dei soggetti del privato sociale operanti nell'ambito della protezione delle persone con ridotta autonomia (LR 19/2010, art. 5. c.1).....	139
Ulteriori soggetti del privato sociale operanti nell'ambito dell'AdS nei territori oggetto d'analisi .....	140
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITOGRAFICI .....</b>	<b>141</b>
<b>ELENCO DELLE FIGURE E DELLE TABELLE .....</b>	<b>148</b>
<b>SIGLE E ACRONIMI IMPIEGATI NEL TESTO.....</b>	<b>151</b>

# **1** PREFAZIONI

La presente indagine sul funzionamento dell'Amministrazione di Sostegno, nel Friuli Venezia Giulia, offre al lettore validi spunti di riflessione; anche in vista di un'agenda circa gli aggiustamenti più importanti da adottare, a livello nazionale o in zone singole del paese.

Con l'introduzione - mettiamo - di veri e propri ritocchi legislativi all'istituto, sul terreno codicistico; con l'indicazione di norme appropriate di supporto, a livello regionale; con l'avvio di modelli di collaborazione sempre più stretta, rispetto agli Enti territoriali; con l'esaltazione delle buone pratiche e dei protocolli che esistono già oggi nel territorio (ad es. a Trieste e a Pordenone).

Occorrerà in primo luogo abrogare l'interdizione: tagliola ancora in vigore nel c.c., simbolo di una logica espropriatrice di stampo medievale, condannata a più riprese dalla Cassazione; declinante sempre più in Europa, ancora in auge (purtroppo) presso certe famiglie sventurate e certi tribunali nostalgici. Andrà rafforzata l'amministrazione di sostegno: suggellando il potere del Giudice Tutelare di intervenire con le debite garanzie - oltre che sul piano economico - anche in vista delle scelte residenziali del beneficiario, delle sue decisioni familiari, della salute e quotidianità in senso ampio.

Necessario poi l'ingresso di nuove figure giuridiche. Il 'Progetto Esistenziale di Vita', anzitutto, per chi sia portatore di serie disabilità: esposto come tale a trovarsi in balia, dopo la morte dei genitori, di Autorità in grado di decidere le sue compagnie, la sua dieta, tutto quanto, sapendo poco o nulla di lui.

Il 'Patto di rifioritura', per chi appaia vittima oggi di tristi dipendenze; che lo espongono a una vita degradata e a un destino oscuro, e che andrà messo invece in condizioni di tratteggiare responsabilmente il piano per la sua uscita - breve o lunga - dal tunnel.

L'imprimatur a nuovi spazi di sovranità negoziale, a favore dei fragili, quando non vi siano controindicazioni decisive: viva ad es. le persone vulnerabili che si sposano, che fanno regali agli amici, che scelgono loro il colore della dentiera, che dicono di non voler soffrire, che fanno dal notaio testamenti (non visibilmente balordi).

Il risarcimento del danno: per gli amministratori che eseguano male i loro compiti (cambia mestiere!), per i Giudici sonnacchiosi, per i Familiari cinici, per gli Assessori disorganizzati, i Medici complici, i Servizi socio sanitari imbelli e compiaciuti.

La presa in carico della fragilità umana, ad opera della Repubblica in quanto tale. Con l'avvento di un nuovo bastione di Ufficio-Sportello, in ciascun Comune o Consorzio del paese, avente questa mission operativa: "Le cose pratiche non vi spiego come farle, cari assistiti; sono io che le faccio, per voi, da qui, direttamente". Banche, idraulici, Inps, badanti ad esempio, e poi scuole, pensioni, rendiconti, numeri verdi, pagamenti, e poi ancora controlli, poste, tasse, assicurazioni, prenotazioni, ...

Sulla maglietta di ogni beneficiario - sotto 'Art. 3 Cost.' - leggeremo così: "Il mio amministratore di sostegno? L'Italia".

**Paolo Cendon**

Professore di Diritto privato  
all'Università di Trieste

Con la L. 6/2004 la protezione giuridica delle persone deboli è entrata in una nuova era. Spettro, flessibilità ed efficacia dell' istituto giuridico dell'amministrazione di sostegno forniscono infatti a questa categoria di soggetti di diritto un'ampiezza di tutela incomparabilmente diversa e maggiore rispetto agli istituti tradizionali dell'interdizione/inabilitazione. Si può senz'altro dire che con questa legge si sono – finalmente - “*presi sul serio*” i diritti delle persone prive in tutto ovvero in parte di autonomia, sia psichica che fisica.

La legge si è tuttavia calata in una realtà operativa, quale quella della giustizia ordinaria italiana, già in grave difficoltà. Con questa realtà quindi ha dovuto e deve misurarsi.

Varie sono state le risposte che i Tribunali hanno dato alle nuove esigenze che la legge ha posto, prima fra tutte la necessità di trattare un volume rilevante ed inusitato di “utenza non professionale” e dunque interagire con essa. Fin dall'inizio della vigenza della legge 6/2004, il Tribunale di Pordenone ha accettato questa sfida multiproblematica, costruendo “mattoni su mattoni”, *step by step*, una “prassi virtuosa”. t

Alla base del sistema operativo congegnato vi è una premessa di metodo: non esiste soluzione alla necessità di dare la “miglior attuazione possibile” alla L. 6/2004 che prescindendo dal lavoro integrato del Tribunale (Dirigenza/Ufficio tutelare), dell'Ente locale (Ambiti socio assistenziali/Comuni-Politiche sociali) e delle associazioni di volontariato.

Per legge (ruolo istituzionale) ovvero per necessità (scarsità di risorse materiali/umane) si tratta di tre “attori” senza i quali la *mise en scène de la pièce* non può essere realizzata al meglio.

La pubblicazione di questo studio descrive in modo esemplare la “storia” di questa “buona pratica”, si potrebbe dire di “giustizia integrata/integrale”. All'ampiezza e precisione delle questioni illustrate, si può solo aggiungere che la narrazione di questa “via” di attuazione della L. 6/2004, al fondo, evidenzia l'esistenza di una questione di *judicial policy* ossia di scelte gestionali e della relativa gerarchia di valori. Da essa risulta infatti chiaro che, nei programmi di gestione degli uffici giudiziari di primo grado, bisogna intendere la protezione giuridica e quindi la promozione personale dei soggetti fragili come una PRIORITÀ. Non con le parole, ma con i fatti (progetti organizzativi, scelte tabellari, accordi inter-istituzionali, coinvolgimento del volontariato).

Peraltro, il panorama globale che offre il sistema giudiziario italiano a distanza di sedici anni dalla creazione legislativa dell' AdS non è in questo senso confortante, al Nord come al Sud, nelle sedi più grandi ed in quelle più piccole.

Vi sono soltanto un buon numero di “isole felici”. Da queste è necessario partire, affinché l'arcipelago diventi tanto grande quanto è il Paese. Questi diritti, più di tutti gli altri, non sopportano disuguaglianze; questi diritti se non sono garantiti dalle Istituzioni, semplicemente, non esistono. Ed una comunità civile questo non se lo deve permettere.

Per raggiungere il *target* la legislazione delle Regioni è un supporto della massima importanza. La normazione regionale infatti, integrando quella nazionale e configurandone gli strumenti attuativi con le relative risorse finanziarie, può decisamente contribuire allo “sblocco operativo” dell'istituto e così togliere ai Tribunali “renitenti” l'alibi principale ossia quello della, pur effettiva, scarsità, se non inesistenza, delle risorse da destinare a questo settore di intervento.

In ogni caso va ricordato a chi ne ha la diretta responsabilità che la giustizia è “una proprietà comune come l'acqua dei pozzi” (VOLTAIRE, *Candide*) e che dunque questi “pozzi” devono essere sempre aperti, così che tutti ne possano attingere, ma prima degli altri chi di questa acqua ha più sete.

**Enrico Manzon**

Giudice della Corte Suprema di  
Cassazione, già Giudice tutelare  
presso il Tribunale di Pordenone



L'Istituto dell'Amministrazione di sostegno ha rappresentato, fin dalla sua introduzione nell'ordinamento giuridico italiano con la legge 9 gennaio 2004 n. 6, una sfida istituzionale ed organizzativa per gli Uffici giudiziari. Siamo chiamati, da una parte, a far fronte, data l'estesa latitudine applicativa della nuova normativa, al trend di crescita della "domanda" di amministrazioni di sostegno, senza gravare sulle esili e già fortemente "stressate" strutture della cancelleria del giudice tutelare e, dall'altra, a creare un nuovo modello di welfare sussidiario e di prossimità. Cogliere questa sfida significa dunque avvicinarsi al cittadino fragile, in condizione di bisogno, alla sua rete familiare e parentale, tessere relazioni con gli Enti locali, i servizi sanitari e socioassistenziali, attivare fattive collaborazioni con le associazioni del Terzo settore, stipulare accordi con gli ordini professionali. In sintesi: attivare e convogliare, secondo un'ottica di sussidiarietà circolare, le risorse - umane, strutturali ed economiche - che sono presenti nel territorio.

Il modello organizzativo adottato presso il Tribunale di Pordenone prevede una "rete territoriale degli sportelli", che copre tutto il circondario del Tribunale, e l'istituzione di "albi locali" degli amministratori di sostegno, ed è frutto di una spinta sinergica, autenticamente "di squadra", che rispecchia e realizza una precisa filosofia d'intervento: l'integrazione delle competenze e delle volontà del "pubblico" (Stato/Enti locali) e del "privato sociale" (volontariato); senza nessuna, peraltro nemmeno legalmente possibile, abdicazione ovvero delega impropria di funzioni, giudiziarie ed amministrative, pubbliche; senza nessuna supplenza improvvisata e precaria. Si tratta piuttosto dell'applicazione "forte" del "principio di sussidiarietà" e della piena valorizzazione delle profonde energie solidali che sono, per tradizione e cultura, saldamente radicate nella nostra società civile regionale. In sintesi, è stata ed è la scelta di "aprire" il Tribunale per dare piena attuazione ad una legge utile alla collettività, mediante l'impiego del grande "valore sociale aggiunto" del volontariato. Con una metafora, si potrebbe dire che lo Stato ci ha messo il suo "sigillo", il Comune il suo "gonfalone" ed il volontariato la sua "spinta propulsiva".

Il nostro modello è quello della giustizia di prossimità, di una giustizia capace di generare valore condiviso e benessere sociale. Le prassi attivate in questo circondario hanno fornito spunti per l'approntamento della legislazione regionale in materia e per l'avvio di esperienze simili in altri territori. Negli anni la volontaria giurisdizione è diventata un attore chiave del welfare locale; e gli uffici giudiziari sono oggi una sorta di hub di una rete estesa di sportelli, raccordi istituzionali e relazioni informali.

Lo studio qui presentato, sollecitato anche dal sottoscritto, è un primo tentativo di perimetrare e pesare il valore multidimensionale che questo innovativo istituto giuridico è stato in grado di alimentare nel nostro e in altri circondari. Misurare l'impatto, anche economico, di una giustizia di prossimità - individuando parametri, indicatori, benchmark - diviene un'azione sempre più indispensabile per riconoscere e valorizzare il ruolo assunto dal Tribunale nel produrre sviluppo locale. Le buone prassi fin qui realizzate richiedono però un miglioramento continuo, che vengano consolidate sia nelle risorse umane che in quelle materiali ed economiche, che raggiungano anche altri Tribunali, altri territori. Permangono ancora parecchie disomogeneità nell'applicazione della normativa e numerose sono le disfunzioni che si possono rilevare. La gestione dei procedimenti di Amministrazione di sostegno necessita di progressivi aggiustamenti, di un'attenzione capace di rinnovarsi costantemente. La giustizia di prossimità è ancora ai suoi esordi, ha ancora ampi spazi per propagarsi e diffondersi. Dietro una sfida colta c'è sempre un'altra nuova sfida che si affaccia. È con questo spirito che gli Uffici giudiziari si accingono ad affrontare il futuro.

Concludo con un ringraziamento e un plauso non solo formali, ma dal profondo del mio sentire di uomo e di appartenente alle Istituzioni, a tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione del "modello Pordenone": i Presidenti del Tribunale che mi hanno preceduto, tutti i magistrati che negli anni hanno svolto le funzioni di giudice tutelare, la Regione FVG, l'Azienda Sanitaria, i Sindaci del territorio, tutte le associazioni di volontariato e la Fondazione Friuli.

**Lanfranco Maria Tenaglia**

Presidente del Tribunale  
Ordinario di Pordenone

L'introduzione dell'Amministrazione di sostegno nell'ordinamento giuridico italiano non solo ha ampliato i diritti delle persone più fragili, ha anche aperto un nuovo e inedito spazio di intervento per il volontariato organizzato. Certo, un volontariato che si pone in continuità con una lunga e nobile tradizione, un volontariato, segmento di un più ampio Terzo settore, che si è sempre fatto carico di anziani in difficoltà, di persone afflitte da disturbi mentali, in condizione di disabilità o di disagio, colpite da sofferenze di vario tipo. Ma un volontariato che sa altresì innovare il proprio modo d'agire: che assume un elevato senso di responsabilità, consapevole del proprio ruolo nella comunità, in raccordo osmotico con le istituzioni, che esprime e rafforza continuamente le proprie competenze, in grado di fare rete tra le diverse unità organizzative che lo compongono e di attivare, grazie al concorso di tanti e disponibili attori, nuove risorse, economiche, umane e strumentali.

Sono questi gli indirizzi che animano gli interventi del Coordinamento delle associazioni che si occupano di Amministrazione di sostegno nel circondario del Tribunale di Pordenone e dell'AIASS (Associazione Italiana Amministratori di Sostegno Solidali). Due organismi che si pongono al servizio di un'esperienza, costruita lungo un quindicennio, che ha coinvolto numerose persone, associazioni ed enti (Uffici giudiziari, Enti locali, Servizi sociali e sanitari, Fondazioni, ecc.); un'esperienza che ha sicuramente saputo interpretare in modo peculiare l'istituto giuridico dell'Amministrazione di sostegno, individuando nuove forme di prossimità, sperimentando originali modalità operative e organizzative.

Un'esperienza che però, per sottrarsi all'autoreferenzialità, necessita anche di essere analizzata, valutata, misurata. È questo il senso di questa indagine - una delle azioni realizzate nell'ambito del progetto "Sostieni il tuo vicino", finanziato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia con fondi statali ex art. 72 del D.Lgs 117/2017 - volta a cogliere l'impatto multidimensionale generato da tale modo di implementare l'Amministrazione di sostegno.

I risultati emersi, benché possano essere ulteriormente approfonditi, attestano che l'esperienza perseguita ha saputo coniugare miglioramento del benessere dei cittadini, rafforzamento dei legami comunitari e contenimento della spesa pubblica. Tutto ciò non può che motivare ulteriormente il Coordinamento e l'AIASS a proseguire nel proprio impegno di costruzione - assieme a tutti gli altri attori - di un effettivo welfare comunitario di prossimità.

Rivolgiamo un sentito ringraziamento a tutti gli amministratori di sostegno e a quanti collaborano affinché, attraverso questa figura, si rendano effettivamente esigibili i diritti delle persone più fragili.

**Lorenzo Cella**

Coordinatore delle associazioni AdS del  
circondario del Tribunale di Pordenone

## 1. INTRODUZIONE

È coscienza diffusa tra i soggetti che con diverso ruolo si occupano di persone in condizione di fragilità, carenti o prive di autonomia nello svolgimento delle funzioni quotidiane, che la Legge 9 gennaio 2004, n. 6, relativa all'istituzione dell'amministrazione di sostegno, abbia determinato un profondo mutamento nei significati e nelle modalità di aiuto e sostegno verso queste persone.

Si tratta innanzitutto del superamento della visione implicita negli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, che tende a considerare la persona destinataria di uno di questi provvedimenti per le sue limitazioni e non per le risorse possedute, eventualmente esercitabili grazie alla rimozione degli ostacoli e al sostegno offerto per superarli. Con l'amministrazione di sostegno infatti, avendo come riferimento prioritario la persona nella sua completezza, viene mantenuta la capacità di autodeterminazione e di azione, pur in carenza di autonomia, e di conseguenza la definizione della misura di protezione tiene conto, oltre che delle condizioni psicofisiche personali, delle specifiche esigenze esistenziali del beneficiario e delle caratteristiche del contesto di vita entro il quale è inserito. Tale approccio, configurandosi come fortemente flessibile, richiede periodiche valutazioni sull'adeguatezza della misura di protezione alle specifiche e tendenzialmente diverse situazioni individuali e sociali della persona beneficiaria del provvedimento.

E' per tali ragioni che l'amministrazione di sostegno è essenzialmente fondata su un progetto personalizzato, predisposto dal Giudice tutelare e da questo modificabile tutte le volte che l'interesse del beneficiario richieda la previsione di una specifica e differenziata forma di tutela a compensazione delle sue fragilità: l'amministrazione di sostegno non è dunque indirizzato a una specifica categoria di persone ma viene adattato alle peculiari esigenze di chiunque si trovi in difficoltà nell'esercizio dei propri diritti.

Va infatti sottolineato che la Legge 6/2004 richiede all'amministratore di sostegno di riferirsi non solo alle esigenze primarie del beneficiario, ma pure di sostenerlo per la realizzazione delle sue aspirazioni personali e sociali in termini di qualità di vita e di piena inclusione sociale, a conferma che il protagonista per eccellenza della legge è lo stesso beneficiario, che non a caso può attivare anche personalmente la misura di protezione, conservando la sua capacità di agire, a esclusione delle attività che il Giudice tutelare assegna all'amministratore, con l'obbligo di svolgerle ad esclusivo interesse del beneficiario. E' la stessa legge che asseconda interscambi permanenti tra le persone con fragilità e il loro amministratore, esito di un reciproco rapporto fiduciario necessariamente presente e in considerazione che i poteri dell'amministratore di sostegno non sono stabiliti una volta per tutte dato che è il Giudice a definirli di volta in volta.

E' una scelta, quella del Giudice tutelare, che è esito di un'analisi dinamica e processuale della situazione inerente la persona destinataria del provvedimento o già beneficiaria dello stesso ed è proprio questa circostanza che esige il coinvolgimento della pluralità di soggetti che a vario titolo e con diversa responsabilità interagiscono con il beneficiario e con le sue condizioni esistenziali. Operatori del sistema giuridico, del sistema sociale e sanitario, del sistema parentale, dell'arcipelago formale e informale del volontariato, dei servizi economico-

patrimoniali e altri ancora costituiscono dunque gli attori di una comune azione che contribuisce, ciascuno secondo le proprie competenze, a realizzare un insieme integrato di protezione e tutela effettiva dei soggetti in condizione di fragilità esistenziale.

Non è in tal senso casuale che la Regione Friuli Venezia Giulia, con la legge regionale 16 novembre 2010, n°19 - *Interventi per la promozione e la diffusione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli*, abbia dato un particolare riconoscimento e valorizzazione all'istituzione dell'amministrazione di sostegno affermando che la stessa è "in armonia con quanto prescritto dalla legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (*Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*)"(art. 1) assegnando ai Comuni, per il tramite del Servizio sociale dei Comuni, specifici compiti informativi, formativi e organizzativi finalizzati al sostegno e alla promozione dell'istituto (art. 2). Parimenti la legge regionale prevede che la Regione promuova e sostenga l'istituzione e la gestione, tramite i Servizi sociali dei Comuni, "di uno o più sportelli denominati Sportello promozione e supporto all'istituto dell'amministratore di sostegno" (art.3) prevedendo la possibilità, tramite apposite convenzioni o protocolli d'intesa, di affidare la gestione di codesti sportelli a "soggetti del privato sociale interessati alla protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia" iscritti in un registro regionale istituito presso la Direzione centrale competente (art.5).

L'attuazione nel corso degli anni della normativa nazionale sull'amministrazione di sostegno, favorita e sostenuta in Friuli Venezia Giulia dalla citata legge regionale, ha determinato pratiche ed esperienze sicuramente originali ma tra loro assai disomogenee nei diversi territori della regione (e non solo, stante la competenza territoriale del Tribunale di Pordenone comprendente parte del territorio del Veneto orientale) che vedono significativi rapporti di collaborazione tra organismi diversi - pubblici e del Terzo settore - impegnati ad alimentare e vivificare, in sinergia con gli organi della Magistratura civile, l'azione del welfare locale a favore delle persone in condizione di particolare fragilità.

E' per tale ragione che è risultato di estremo interesse avviare una indagine valutativa, su incarico dell'Associazione Italiana Amministratori di Sostegno Solidali (AIASS), sull'impatto che l'istituto dell'amministrazione di sostegno ha generato nel corso degli anni sul territorio regionale scegliendo come ambiti rappresentativi dell'indagine i territori di competenza dei Tribunali di Pordenone e di Gorizia. L'ipotesi sostenuta dall'indagine è che l'applicazione di tale istituto abbia innescato alcune rilevanti trasformazioni generando benefici effetti sulla qualità della vita delle persone in condizione di non autosufficienza e dei rispettivi familiari, nonché sul rafforzamento dei legami comunitari e sul raccordo delle istituzioni coinvolte (Tribunali, Servizi sociali dei Comuni, Aziende sanitarie locali, Aziende Servizi alla Persona, ecc.). Più difficile è parso valutare e misurare empiricamente se e quanto queste pratiche di attuazione dell'istituto abbiano impattato anche sul versante economico, sulla conservazione dei patrimoni, sulla costruzione di un welfare sussidiario, di prossimità, responsabilmente assunto da tutti gli attori coinvolti.

A questa introduzione segue l'illustrazione dell'approccio metodologico che ha guidato l'analisi valutativa (capitolo secondo). I tre capitoli successivi invece danno conto del contesto in cui leggere i risultati conseguiti dalla valutazione: la diffusione raggiunta da questo istituto

giuridico che continua ad ampliare la propria platea dei soggetti interessati (capitolo terzo), la descrizione delle principali procedure connesse alla sua attuazione (capitolo quarto), i due contesti territoriali - i circondari dei Tribunali di Pordenone e Gorizia - in cui si è avuto modo di approfondire l'analisi (capitolo quinto). Dal capitolo sesto sono quindi presentati i principali risultati dello studio, partendo dall'impatto generato in campo culturale (capitolo sesto), proseguendo con le trasformazioni attivate nell'assetto istituzionale ed organizzativo (capitolo settimo), con la determinazione del valore sociale prodotto (capitolo ottavo) e con la stima di quello economico (capitolo nono). Un breve capitolo è pure dedicato all'impatto ambientale dell'amministrazione di sostegno (capitolo decimo). Nell'undicesimo e ultimo capitolo sono riassunti i principali risultati conseguiti e si forniscono alcune indicazioni e raccomandazioni (capitolo undicesimo). Chiudono il rapporto un'appendice, che raccoglie elenchi di eventi, leggi e soggetti, una rassegna bibliografica e sitografica.

## **2 IL PERCORSO DI VALUTAZIONE**

## 2.1 FASI E STRUMENTI

L'indagine valutativa, condotta mantenendo un confronto continuo con la committenza dell'AIASS, si è sviluppata attraverso più fasi, ognuna composta da alcune specifiche attività.

Nella prima fase è stato definito l'approccio metodologico impiegato successivamente. A tal fine è stata condotta un'analisi della letteratura sulla valutazione d'impatto sociale (VIS), ricostruendo i principali approcci metodologici oggi disponibili. L'individuazione di un adeguato approccio metodologico da applicare alla valutazione dell'amministrazione di sostegno ha comportato la scelta delle principali dimensioni da analizzare (illustrate nel par. 2.2), la mappatura degli stakeholder (presentata nel par. 2.3), la verifica della disponibilità e dell'attendibilità di dati e informazioni utili a costruire degli indicatori (oggetto del capitolo 3°).

Parallelamente si è proceduto ad avviare una ricognizione bibliografica e sitografica sull'amministrazione di sostegno. Questa seconda fase, svolta durante tutto il percorso di valutazione accompagnando di fatto tutte le altre fasi, si è realizzata attraverso lo spoglio di alcune riviste scientifiche, l'individuazione e l'acquisizione di libri, rapporti di ricerca, documenti vari, nonché la navigazione sul web. Preziosissima si è rivelata l'acquisizione dei dati impiegati in una precedente ricerca descrittiva promossa dal Coordinamento degli sportelli AdS afferenti al Tribunale di Pordenone in collaborazione con la Cancelleria del medesimo tribunale e con la supervisione dell'ISTAT, iniziata nell'aprile 2016 e conclusasi nel luglio 2018<sup>1</sup>.

Nella terza fase ci si è posti l'obiettivo di individuare le principali fonti informative dedicate ai dati quantitativi disponibili sull'amministrazione di sostegno. Nella tabella n°1 sono illustrate per ente produttore le principali fonti e i tipi di dati esplorati e, in parte, impiegati in questa analisi valutativa. Tutte le fonti esaminate sono di natura amministrativa, caratteristica che, come noto, riduce talvolta un loro uso finalizzato ad approfondimenti ed elaborazioni. Inoltre, come si avrà modo di specificare più avanti, alcune di queste fonti informative sono state interrogate a fini analitici per la prima volta, configurandosi quindi come effettive esplorazioni di basi dati. Infine, è il caso di sottolineare che non tutti i dati esplorati e raccolti (per motivi di completezza, affidabilità, disponibilità, ecc..) sono stati impiegati nel presente rapporto.

---

<sup>1</sup> L'indagine ha prodotto un report che non è stato pubblicato. Una selezione dei risultati ricavati dall'indagine è stata oggetto d'intervento durante il convegno di avvio dei progetti "Legami di prossimità" e "Sostieni il tuo vicino" avvenuto il 15 dicembre 2018 presso il Tribunale ordinario di Pordenone. Si fa presente che l'indagine, curata da Franco Moni, è poi proseguita allargando il perimetro d'indagine anche al circondario del Tribunale di Gorizia.

*Tabella n°1: Fonti e tipo di dati impiegate*

Soggetto titolare dei dati (fonte)	Sistema informativo (tipo di dato)
Ministero della Giustizia Corte d'Appello di Trieste Tribunali ordinari di Pordenone e Gorizia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SICID (Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale)</li> <li>• RELAZIONI SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO con statistiche annesse.</li> <li>• Lista avvocati disponibili per AdS</li> </ul>
Regione FVG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanziamenti ai SSC finalizzati all'AdS (capitoli di bilancio e database)</li> <li>• Cartella Sociale Informatizzata dei Servizi sociali dei Comuni (estrazione)</li> <li>• Ospiti in strutture residenziali (e-Genesys e Val.Graf)</li> <li>• Scheda rilevazione Sportelli</li> <li>• Registro regionale dei soggetti del privato sociale interessati alla protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia</li> <li>• Elenco delle persone disponibili a svolgere l'incarico di amministratore di sostegno</li> </ul>
Associazioni che gestiscono gli sportelli nei due circondari analizzati	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Database in uso (estrazioni)</li> </ul>
CISI – Consorzio Insontino Servizi Integrati	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Database in uso (estrazioni)</li> </ul>
ISTAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dati demografici (demo.istat)</li> </ul>

In questa fase si è inoltre proceduto ad una prima ricognizione, attraverso la ricerca sul web e secondo altre modalità più tradizionali, di un elenco dei corsi di informazione e formazione, nonché degli eventi pubblici (conferenze, convegni, seminari) dedicati agli AdS e realizzati negli ultimi anni. A completamento del quadro sul tema, è stato altresì condotto un primo spoglio delle tesi di laurea (discusse presso i due atenei della regione Friuli Venezia Giulia) che avessero come argomento l'istituto dell'AdS, trattato da diverse prospettive disciplinari (giuridica, sociale ed economica).

Una quarta fase è stata condotta per raccogliere elementi di natura qualitativa ed interpretativa. A tal fine, tra aprile e settembre, sono state realizzate una serie di interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati e a rappresentanti delle principali categorie di attori coinvolti; inoltre, nel pordenonese è stato effettuato un focus group con gli sportellisti delle associazioni operanti nel circondario. Infine, in un caso è stato possibile osservare gli operatori al lavoro presso lo sportello che ha sede all'interno del Tribunale di Pordenone. Contrariamente a quanto inizialmente previsto non sono state realizzate interviste



direttamente a beneficiari della protezione o loro familiari; in compenso sono state utilizzate alcune brevi storie di vita ed esperienze trasmesse verbalmente dagli amministratori, nonché quelle raccolte in un dossier curato da Tita Scodeller che gentilmente ha messo a disposizione della ricerca<sup>2</sup>. In totale sono state interpellate e ascoltate oltre 40 persone. Nella tabella n° 2 sono illustrate, per singolo stakeholder, i tipi di strumenti impiegati nella raccolta dati.

*Tabella n°2: Stakeholder e tipo di strumenti di raccolta dati impiegato*

Stakeholder	Tipo di strumento impiegato nella raccolta di informazioni
Testimoni privilegiati (esperti del tema)	Scambi informativi di approfondimento e confronto
Giudici tutelari, personale di cancelleria	Scambi informativi e interviste qualitative
SSC delle due province di PN e GO + Comune di Portogruaro	Interviste qualitative semi-strutturate e recupero dati gestionali
Strutture residenziali (CdR)	Interviste qualitative semi-strutturate
Responsabili di servizi delle Aziende sanitarie AAS5 e AAS2	Interviste qualitative
CISI	Intervista e recupero dati
Associazioni che gestiscono gli sportelli nelle due province considerate	Interviste qualitative semi-strutturate Osservazione partecipante Focus group
Ordine degli avvocati di Pordenone e Gorizia	Interviste qualitative semi-strutturate
Amministratori di sostegno	Interviste qualitative semi-strutturate
Avvocati amministratori di sostegno	Interviste qualitative semi-strutturate
Amministrati	Resoconti, esperienze, storie di vita raccolte indirettamente
Amministratori locali che fanno gli amministratori di sostegno	Interviste qualitative semi-strutturate

Nella quinta ed ultima fase sono stati analizzati tutti gli elementi raccolti e si è proceduto alla stesura del rapporto di ricerca.

<sup>2</sup> Tita Scodeller (a cura di), Appunti per il libro sugli amministratori di sostegno, mimeo, s/d.

## 2.2 IL MODELLO DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO SOCIALE ADOTTATO

Sono diversi gli interessi che muovono sempre più numerosi attori, pubblici e privati, a voler dotarsi di una valutazione d'impatto del proprio agire. Una valutazione in grado di misurare ciò che oggi viene ritenuta la principale leva trasformativa: l'innovazione sociale.

Da un lato investitori privati (fondazioni, banche, *venture capitalist*) pretendono di conoscere quali sono le migliori forme di impiego, non solo dal punto di vista meramente economico, delle risorse di cui dispongono (finanza d'impatto). Così pure singole imprese, profit e non profit, si preoccupano di misurare il loro apporto a tutti gli stakeholder. Dall'altro lato la Pubblica Amministrazione si sta sempre più orientando verso un progressivo superamento dei tradizionali approcci volti a monitorare le procedure per capire, invece, quali trasformazioni generano le politiche adottate.

Disposizioni, linee guida<sup>3</sup>, orientamenti europei (CESE, 2013)<sup>4</sup> e non da ultimo il Codice del Terzo settore (D.Lgs. 117/2017) propongono, impongono e forniscono indicazioni su come attivare una valutazione di impatto sociale. Il campo tematico è in forte evoluzione e non esiste ancora un canone unico e riconosciuto su come procedere.

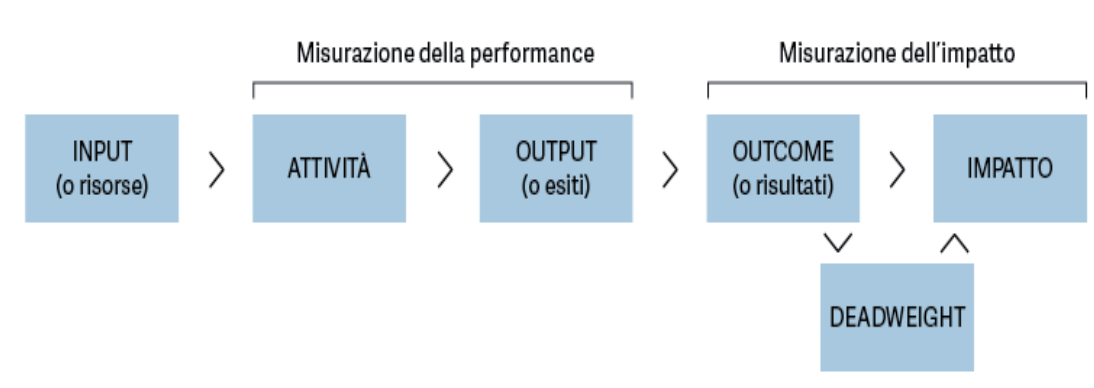
L'applicazione di una valutazione di impatto sociale all'istituto dell'amministrazione di sostegno pone poi ulteriori sfide. In primis si evince che la maggior parte degli approcci oggi proposti sono focalizzati sull'impresa sociale o su una singola iniziativa (un evento, una manifestazione) e dunque su aspetti economico-aziendali-impresariali di singole, autonome unità produttive. A fronte delle numerose tecniche di misurazione disponibili, sembra prevalere quella dello SROI (*Social Return On Investments*) che ben si adatta alla singola organizzazione o al singolo evento. Nel caso qui analizzato siamo invece in presenza di un istituto che vede l'agire, talvolta in rete, di più attori pubblici (Tribunali, Servizi sociali, Aziende sanitarie, ecc.) e privati (famiglie, volontari, associazioni, avvocati) che forniscono un sistema variegato di servizi dai confini mobili e porosi. Indubbiamente l'attivazione dell'istituto, anche per la discrezionalità con cui è stato adottato nei vari territori, ha prodotto effetti differenti e assai differenziate sono pure le percezioni dei vari attori coinvolti. Tutto ciò rende alquanto difficile ricondurre ad una chiara catena del valore (cfr. Fig. n°1), che pure è qui tenuta in considerazione. In secondo piano benché sia un istituto che impiega risorse economiche, una loro contabilizzazione non è affatto semplice per la diversa provenienza, fluidità, variabilità, accessibilità alle fonti informative.

---

<sup>3</sup> Zamagni S., Venturi P., Rago S., *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*. In IMPRESA SOCIALE, novembre 2018.

<sup>4</sup> CESE (2013), *Parere sul tema "La misurazione dell'impatto sociale"*, INT/721, relatrice Rodert, Bruxelles.

Fig. n°1: Catena del valore dell'impatto sociale<sup>5</sup>



Consapevoli di queste sfide, l'approccio metodologico adottato considera cinque macro-dimensioni chiave, non sempre nettamente separabili, per la misurazione dell'impatto dell'amministrazione di sostegno:

- **CULTURALE** (ovvero capitale umano), definita da:
  - accrescimento della cultura della valorizzazione e del rispetto della persona (in grado di produrre la riduzione di interdizioni e inabilitazioni o loro sostituzione con l'AdS);
  - diffusione di sapere giuridico e pratico volto a tutelare concretamente i diritti delle persone più deboli, più fragili, qualificando le persone nominate amministratori di sostegno (in particolare familiari, volontari);
  - promozione e sostegno della cultura della solidarietà, del prendersi cura dell'altro (attraverso iniziative informative e formative, la produzione di guide, materiali vari).
  
- **ISTITUZIONALE** (inclusi elementi organizzativi), definita da:
  - trasformazioni organizzative interne ai vari enti che si occupano del tema (costituzione di nuovi uffici, avvio di sportelli, acquisizione di specifiche competenze professionali e di dotazione tecnologica appropriata, ecc.);
  - rafforzamento dell'integrazione tra istituzioni pubbliche (Tribunale, in particolare la volontaria giurisdizione - EELL - SSC - ASL);
  - incremento e potenziamento dell'associazionismo (costituzione di nuovi enti o unità organizzative sorti per occuparsi specificamente di amministrazione di sostegno);
  - rafforzamento del rapporto tra enti pubblici ed organismi del Terzo settore (relazioni e progettualità);
  - costruzioni di modelli innovativi di welfare sussidiario e circolare.
  
- **SOCIALE** (una sorta di capitale sociale), definita da una serie di elementi da testare nel corso della valutazione:

<sup>5</sup> Cfr. Zamagni et al, 2018, op. cit.

- capacità di intercettare nuovi bisogni nelle persone già seguite dai Servizi; ma anche capacità di soddisfare in modo nuovo, con risposte innovative, bisogni già noti;
  - possibilità di raggiungere nuovi “soggetti fragili”, sconosciuti ai Servizi (allargando così il bacino di utenza);
  - miglioramento della qualità di vita delle persone amministrate e delle loro famiglie;
  - incremento del volontariato individuale e sperimentazione di una nuova forma di volontariato (in grado di coniugare aspetti relazionali e/o educativi ad altri di gestione economica del patrimonio);
  - attivazione di nuovi legami sociali in grado di rafforzare il senso di comunità tra amministrati e amministratori, tra questi, i familiari e i Servizi, tra operatori degli sportelli e altri attori della comunità;
  - processi volti a favorire l'invecchiamento attivo (dell'amministratore, dell'amministrato e dei suoi dei familiari);
  - capacità di generare legame sociale intergenerazionale.
- **ECONOMICA** (capitale economico), definita da:
- mantenimento del patrimonio dell'amministrato, anche attraverso la riduzione del rischio di frodi, inganni, depauperamenti e più in generale, attraverso l'adozione di un più razionale e adeguato orientamento alla spesa e ai consumi;
  - sviluppo di un “mercato assistenziale-consulenziale” per avvocati ed altri professionisti (commercialisti, notai, ecc.);
  - riduzione di spesa pubblica: saldo tra contributi/finanziamenti e risparmi conseguiti sia direttamente (recupero di risorse patrimoniali o finanziarie non note) che indirettamente, (dato dal lavoro gratuito di familiari, volontari, dalla riduzione dell'impegno lavorativo e/o dei costi di transazione connessi all'intermediazione svolta da assistenti sociali, cancellerie, giudici tutelari, ecc.);
  - creazione di nuovi posti di lavoro sociale (gli operatori remunerati degli sportelli);
  - capacità di attrarre denaro privato da enti, fondazioni che intendono investire in un nuovo welfare;
  - capacità di innescare atti di liberalità, donazioni (5x1000, lasciti, conferimenti in natura, erogazioni liberali, ecc..).
- **AMBIENTALE**, definita da:
- riduzione di inquinamento atmosferico (-CO<sub>2</sub>), grazie all'introduzione delle tecnologie digitali che permettono attività a distanza (gestione dei ricorsi in forma elettronica, videoconferenze per condurre l'udienza in remoto) senza spostamenti fisici delle persone;
  - altri effetti relativi all'adozione di comportamenti ecologici: riciclo, riuso, risparmio energetico, ecc..

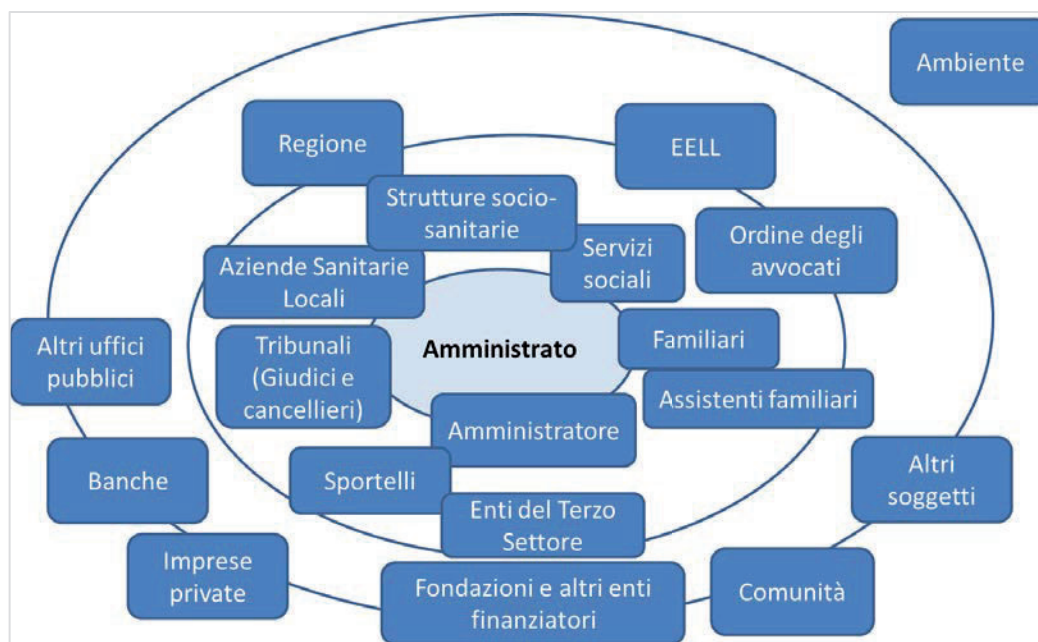
## 2.3 GLI STAKEHOLDER DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

Il termine stakeholder (portatore di interesse/i), coniato nella letteratura manageriale e diffusosi successivamente in modo virale in numerosi campi, viene qui impiegato per riferirsi a tutti quei soggetti che risultano in qualche modo connessi all'istituto dell'amministrazione di sostegno. Ci rendiamo conto che l'impiego del termine non è esente da critiche e che forse sarebbe più opportuno parlare, come oggi sta facendo una certa letteratura scientifica, di *community-holder*, terminologia che rinvia non all'interesse detenuto dai singoli attori quanto piuttosto alla condivisione di un obiettivo comune individuabile nella costruzione di una comunità inclusiva e solidale.

L'individuazione puntuale degli attori (siano essi denominati stakeholder o community-holder) risulta tuttavia fondamentale per una valutazione d'impatto in quanto essi rappresentano i destinatari, diretti o indiretti, degli interventi, nonché i soggetti che sono a diverso titolo coinvolti e sui quali è possibile rilevare le trasformazioni innescate.

Le categorie degli attori interessati dall'istituto dell'amministrazione di sostegno sono piuttosto numerose e assai diverse tra loro<sup>6</sup>, inoltre la loro presenza può variare da territorio a territorio (non necessariamente si riscontrano sempre tutti quelli qui individuati). La figura n°1 illustra la rappresentazione grafica di una possibile mappatura che ha orientato il presente lavoro di analisi empirica nei due territori oggetti di valutazione dell'impatto.

Fig. n°2: Mappatura degli stakeholder dell'amministrazione di sostegno



<sup>6</sup> A dimostrazione dell'ampia (e per certi versi inaspettata) gamma di soggetti interessati all'istituto giuridico, l'indagine ha intercettato un volantino di un'agenzia immobiliare che pubblicizza un listino di servizi a costi ridotti riservato proprio agli amministratori di sostegno (Immobiliare Salamon di Pordenone).

# **3 LA DIFFUSIONE DELL'ISTITUTO: UNO SGUARDO QUANTITATIVO**

In questo capitolo daremo conto, da un punto di vista statistico, della diffusione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno. Lo faremo attingendo a quattro distinte fonti informative pubbliche che si differenziano per arco temporale considerato e territori di riferimento.

La prima e principale fonte è quella del Ministero della Giustizia, ente depositario dei procedimenti relativi all'amministrazione di sostegno. Le informazioni sono basate sull'anno giudiziario (luglio-giugno) e non su quello solare (gennaio-dicembre) e, dato il perimetro d'analisi qui considerato, riguardano il territorio del distretto della Corte d'appello di Trieste<sup>7</sup>.

Le successive fonti informative, per la prima volta interrogate e impiegate in un'analisi sistematica, fanno riferimento al solo territorio della regione Friuli Venezia Giulia (non viene quindi considerata la parte veneta del circondario del Tribunale di Pordenone) e riguardano la prima gli utenti in carico ai Servizi sociali dei Comuni<sup>8</sup>, la seconda gli ospiti delle strutture residenziali e semiresidenziali che dispongono di un provvedimento di amministrazione di sostegno.

La quarta fonte impiegata si riferisce alla casistica degli ospiti delle strutture del CISI (Consorzio Isontino di Servizi Integrati) di Gorizia, qui utilizzata per stimare la diffusione delle amministrazioni di sostegno in strutture sociosanitarie diverse dalle strutture residenziali per anziani.

Nel paragrafo conclusivo ci si propone di ricomporre le diverse fonti informative per sondare quali siano i comparti del welfare istituzionale territoriale che hanno in carico le persone con amministrazione di sostegno.

### 3.1 EVOLUZIONE E DIFFUSIONE DELL'ISTITUTO ATTRAVERSO I DATI DEI PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI

La fonte ufficiale sui provvedimenti di amministrazione di sostegno è il sistema informativo della giustizia denominato SICID (Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale)<sup>9</sup>. Si tratta di una piattaforma informatica che gestisce i registri del contenzioso civile, della volontaria giurisdizione e del contenzioso lavoro, utilizzato nei Tribunali e nelle Corti d'appello<sup>10</sup>. Fino al 2015 i dati statistici relativi a questo sistema venivano raccolti e aggregati a livello nazionale con l'invio trimestrale di modelli alle Corti d'appello; dal 2016 i dati vengono

---

<sup>7</sup> Come si avrà modo di dettagliare più avanti, il territorio non coincide con quello delimitato dai confini amministrativi della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

<sup>8</sup> L'amministrazione di sostegno non è mai stata oggetto di sistematica rilevazione e analisi quantitativa nei Rapporti Sociali pubblicati dall'Area Politiche Sociali della Direzione regionale. Una sua descrizione generale è comunque presente nell'edizione del Rapporto Sociale Regionale 2013, volume 1 (pag. 172-174), scaricabile dal sito internet della Regione alla pagina: [www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/salute-sociale/sistema-sociale-sanitario/FOGLIA201/](http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/salute-sociale/sistema-sociale-sanitario/FOGLIA201/).

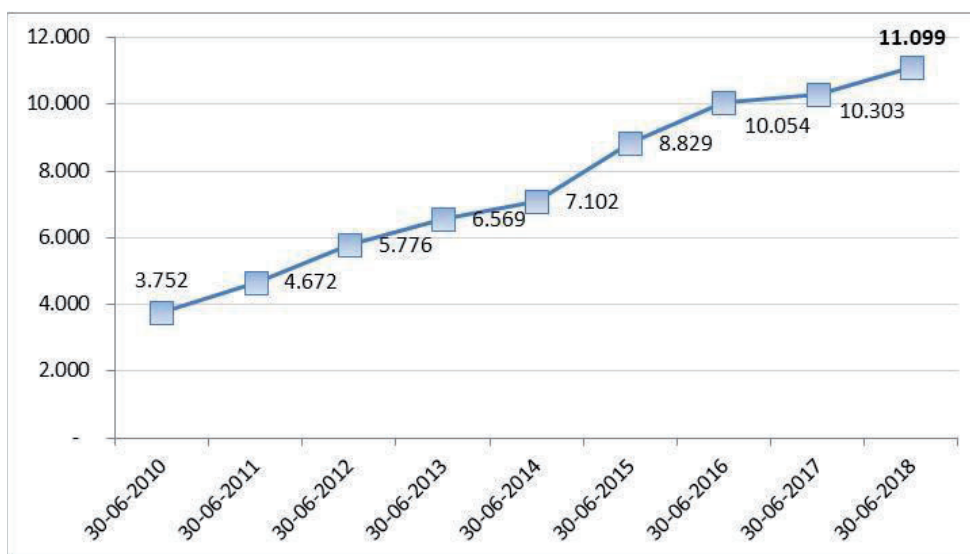
<sup>9</sup> Il Sistema gestisce i registri del contenzioso civile, delle volontarie giurisdizioni (e quindi anche dell'amministrazione di sostegno) e del contenzioso lavoro, ed è utilizzato nei tribunali e nelle corti d'appello.

<sup>10</sup> L'apertura di una procedura di Amministrazione di sostegno viene indicata in questo registro con il codice 413061.

direttamente copiati da remoto dal sistema SICID e inseriti in un unico datawarehouse (DWGC - Datawarehouse della Giustizia Civile)<sup>11</sup>.

È innanzitutto a questa fonte informativa che siamo ricorsi per dimensionare l'intensità e la diffusione di questo istituto nei territori oggetto di analisi. Un istituto che negli anni si è sempre più propagato, incrementando la platea degli amministrati, come si può evincere dall'andamento dei procedimenti attivi dal 2010 al 2018 riportato nelle figure n° 1 e n°2<sup>12</sup>. Diffusione che colloca la regione Friuli Venezia Giulia al primo posto in Italia per incidenza delle amministrazioni di sostegno sulla popolazione residente (Cfr. figura n°3).

*Fig. n°1: Andamento delle amministrazioni di sostegno nel distretto della Corte d'appello di Trieste, anni 2010-2018*



Dal giugno 2010 a quello del 2018, le amministrazioni di sostegno sono passate da 3.752 ad oltre 11mila, rivelando un andamento crescente e continuo negli anni.

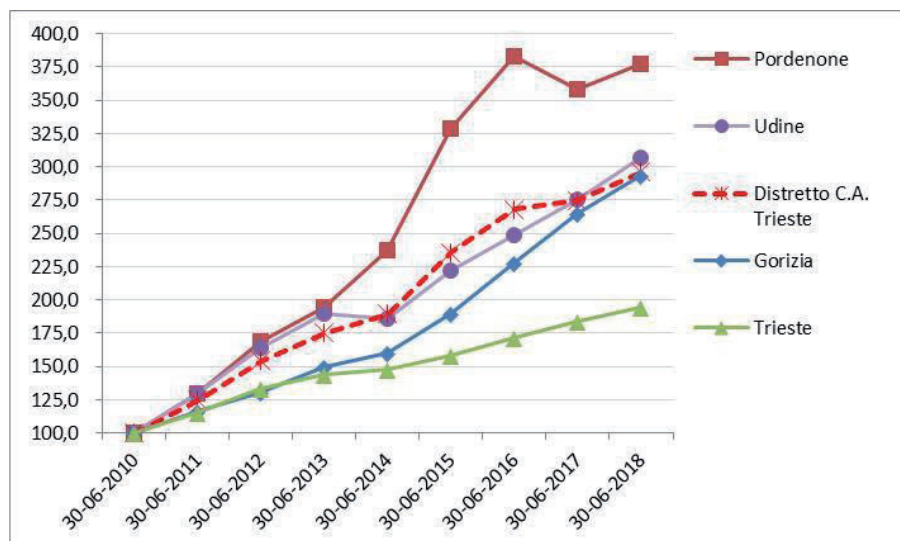
*Fonte: nostre elaborazioni su statistiche fornite dalla Corte d'Appello di Trieste*

<sup>11</sup> Il cambio di modalità di raccolta dei dati comporta in fase di estrazione dei dati alcune discrepanze, in particolare con il nuovo sistema si dispone delle domande di apertura di AdS anche se queste non si sono perfezionate con la nomina dell'amministratore da parte del Giudice tutelare (informazioni gentilmente fornite da Gelindo Bergagna, statistico della Corte d'Appello di Trieste).

<sup>12</sup> Si rinvia la capitolo 6° (fig.n°1) un confronto dell'andamento delle amministrazioni di sostegno con quello dei procedimenti di tutela e curatela.



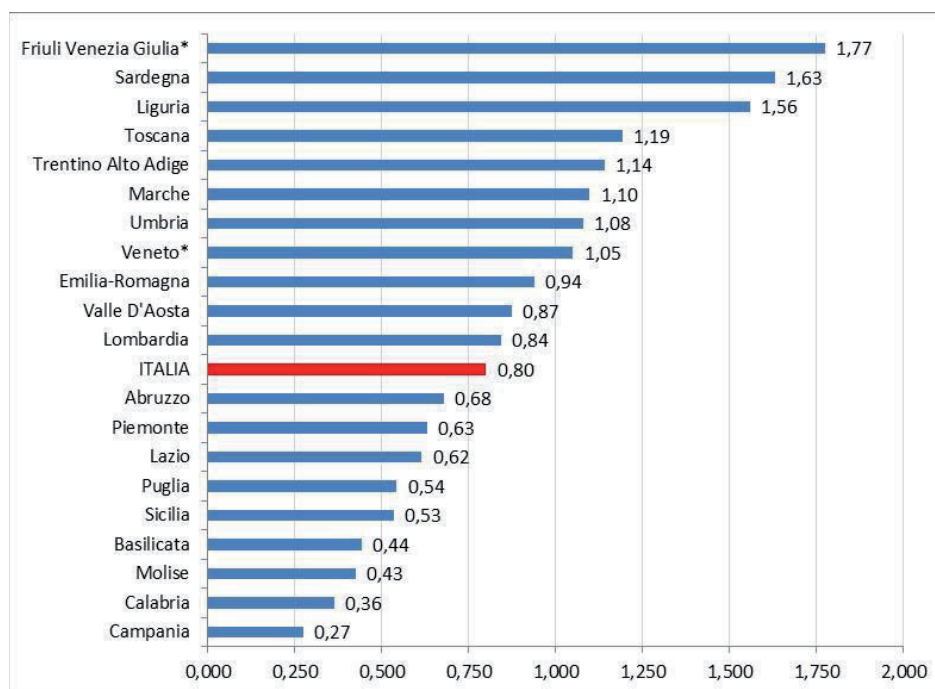
**Fig. n°2: Andamento delle amministrazioni di sostegno nel distretto della Corte d'appello di Trieste, suddivise per Tribunale, numeri indice (base 2010=100), anni 2010-2018**



Il grafico illustra l'incremento percentuale annuale delle AdS, suddivise per Tribunale. La crescita più elevata, che sfiora nel periodo il 400%, si registra a Pordenone (che ha visto anche una leggera diminuzione nel corso del 2016/2017), seguita da Udine, Gorizia e, per ultima, Trieste.

Fonte: nostre elaborazioni su statistiche fornite dalla Corte d'Appello di Trieste

**Fig. n°3: Incidenza del numero di fascicoli relativi alle amministrazioni di sostegno iscritti nel 2016 su popolazione residente nelle diverse regioni italiane (numero ogni mille abitanti)**



Nel 2016 in Friuli Venezia Giulia, sono state aperte quasi 2 procedure di amministrazione di sostegno ogni mille abitanti residenti. Il valore medio nazionale è di 0,80; la Campania è la regione con meno amministrazioni in proporzione alla popolazione.

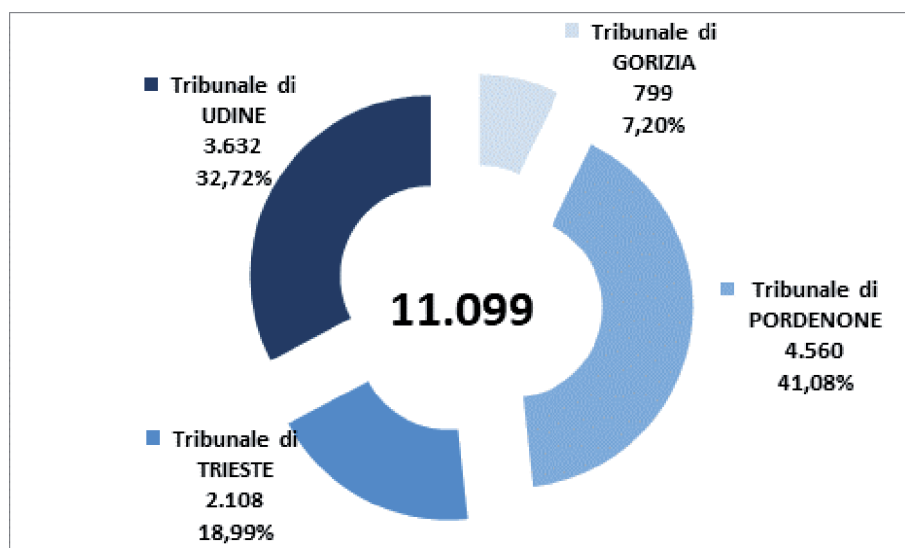
Fonte: nostre elaborazioni su precedente elaborazione statistica della Fondazione E. Zancan onlus su dati Datawarehouse della Giustizia Civile<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Dati riportati in forma tabellare nell'articolo di Federica Pezzatti, "Un sostegno per gestire i patrimoni", pubblicato su Plus24, Il Sole 24 Ore del 26 gennaio 2019, pag. 7. I dati demografici delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto sono stati corretti considerando la parte del Veneto Orientale ricompresa nel Distretto della corte d'Appello di Trieste.

Approfondendo i dati statistici più recenti<sup>14</sup> preziose si sono rivelate anche le dettagliate descrizioni del fenomeno, con le specificità presenti in ognuno dei Tribunali, contenute nella “Relazione sull’amministrazione della giustizia per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2019” curata dalla Corte d’appello di Trieste. Nel box a fine paragrafo è stato riprodotto quanto in essa pubblicato.

Al 30 giugno 2018, i provvedimenti di amministrazione di sostegno che risultavano aperti in tutto il distretto della Corte d’appello di Trieste ammontavano a 11.099, il 41% dei quali situati nel circondario di Pordenone. Rispetto all’anno precedente, si evince un aumento di quasi 800 unità (7,2% in più), evidenziando così la continua espansione dell’istituto. I movimenti indicano nello stesso anno l’apertura di 2.154 nuovi provvedimenti e la chiusura (prevalentemente per decesso dell’amministrato) di 1.358 provvedimenti. La disaggregazione dei dati per tribunale vede quello di Udine con la maggior differenza tra aperture e chiusure di provvedimenti.

*Fig. n°4 : Provvedimenti attivi di amministrazione di sostegno nel distretto della Corte d’appello di Trieste suddivisi per tribunale (v.a. e %) alla data del 30 giugno 2018*

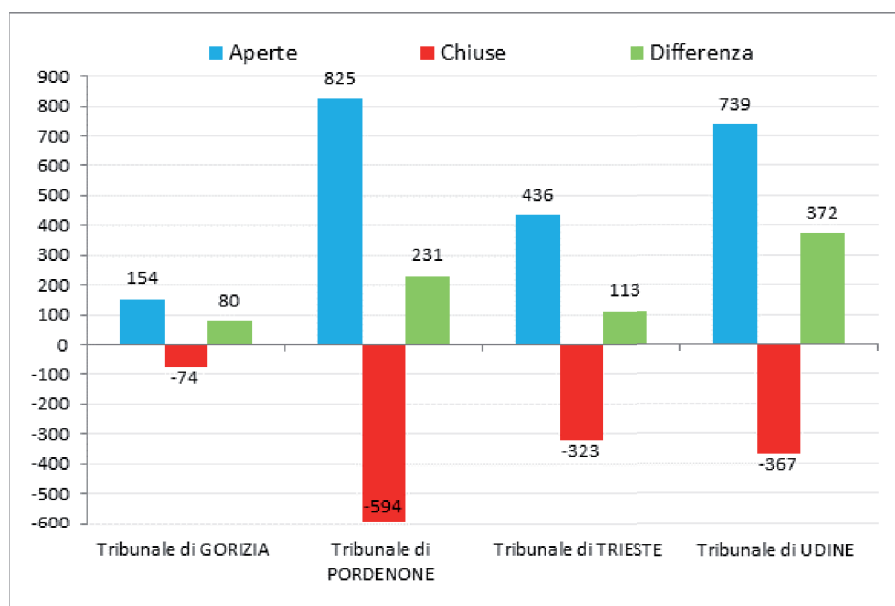


Come si evince dal grafico, il tribunale di Pordenone detiene oltre il 40% dei provvedimenti attivi, seguito a distanza da Udine e poi Trieste e Gorizia.

*Fonte: nostre elaborazioni su Tavola 10 - statistiche allegata alla Relazione annuale 2019 (tratta da DWGC Ministero Giustizia, aggiornamento del 06/09/2018)*

<sup>14</sup> Si segnala che sono state riscontrate delle discrepanze tra i dati commentati nella Relazione e quelli inseriti nelle statistiche (tavola 10) allegata alla medesima. In ogni caso si plaude alla soluzione, inserita per la prima volta nella sezione dedicata alle tavole statistiche di questa Relazione, che rappresenta disaggregati i movimenti relativi alle AdS dalla categoria più ampia afferente ai movimenti del Giudice tutelare. Una ricognizione effettuata sulle ultime quattro Relazioni annuali della Corte d’appello di Trieste (2016-2019) ha permesso di constatare che solo nell’ultima il tema dell’amministrazione di sostegno assume grande rilevanza ed autonoma rappresentazione statistica. Nelle precedenti il fenomeno, oltre a non disporre di dati specifici, è richiamato solo con sporadici riferimenti.

**Fig. 5: Movimento delle amministrazioni di sostegno (aperte e chiuse) nell'anno giudiziario 01.07.2017-30.06.2018 per Tribunale**

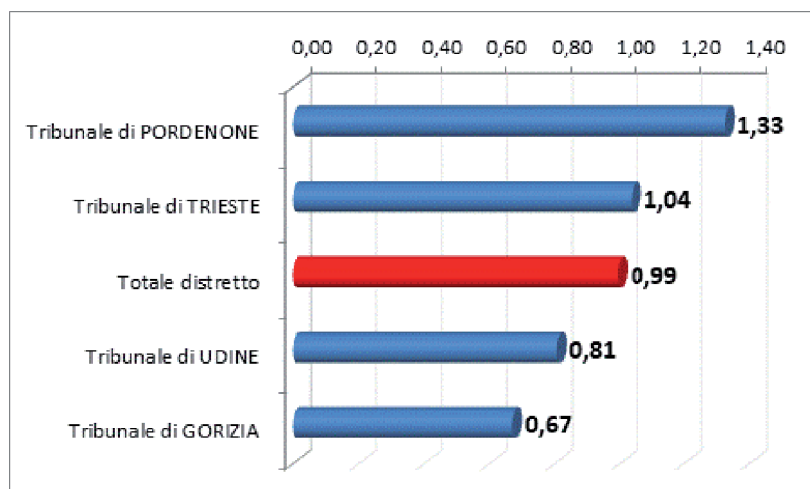


Il Tribunale di Udine registra la differenza più ampia tra aperture e chiusure dei provvedimenti di amministrazione di sostegno, ovvero quello che registra una maggior crescita nell'anno. Segue Pordenone.

Fonte: nostre elaborazioni su Tavola 10 - statistiche allegate alla Relazione annuale 2019 (tratta da DWGC Ministero Giustizia, aggiornamento del 06/09/2018)

Dall'analisi condotta emerge come la distribuzione territoriale dell'istituto non sia proporzionale alla popolazione residente tra i quattro circondari dei Tribunali del distretto, evidenziando fin da subito che la sua diffusione è solo in parte collegata alla presenza di un effettivo bisogno sociale, rispecchiando altresì pratiche operative diverse tra Tribunale e Tribunale, nonché l'adozione di differenti modelli organizzativi e, più in generale come si avrà modo di vedere, di welfare sussidiario.

**Fig. n°6: Incidenza percentuale delle amministrazioni di sostegno sulla popolazione residente adulta per circondario giudiziario**



Il circondario di Pordenone è quello che si qualifica per l'incidenza più elevata di amministrazioni di sostegno sulla popolazione adulta residente. Segue quello di Trieste di poco superiore al valore medio del distretto. In coda troviamo Udine e Gorizia, dove l'incidenza è di circa la metà di quella registrata a Pordenone.

Fonte: nostre elaborazioni su Tavola 10 - statistiche allegate alla Relazione annuale 2019 (tratta da DWGC Ministero Giustizia, aggiornamento del 06/09/2018) e su dati ISTAT (al 31.12.2018)

**BOX N°1: L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO NELL'ULTIMA RELAZIONE DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO.**

Tratto da: Oliviero Drigani (Presidente della Corte d'Appello di Trieste), RELAZIONE SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019. Assemblea Generale della Corte di appello di Trieste, Trieste 26 gennaio 2019

Tribunale di Trieste

*Pag. 20-21*

Quanto al settore delle amministrazioni di sostegno, sempre con gli inevitabili margini di imprecisione statistica, si osserva che, nel precedente periodo 1.07.2016-30.06.2017, risultavano inizialmente pendenti n. 1581 procedure, 414 sopravvenute, 265 definite e pendenti finali 2546. Oggi si rilevano 2531 pendenze iniziali, 845 sopravvenienze, definite 721 e pendenti finali 2655. Si rammenta che tali procedure, per la maggior parte, restano fisiologicamente aperte anche per anni, estinguendosi solo col decesso del beneficiario, più raramente per temporaneità della procedura in sé, ovvero per impossibilità di darvi corso o impraticabilità (in ragione anche di eventuali particolari insolubili rifiuti o riottosità dei soggetti interessati). Non mancano casi di rigetto del ricorso originario o per inutilità ed anche per evitare eccessi o abusi dell'istituto (a volte frainteso o poco e mal capito).

Numerosi, e a volte assai delicati e complessi, gli adempimenti del Giudice, a partire dall'audizione del soggetto interessato (pur prevalentemente delegata ai G.O.T.), per poi svilupparsi negli anni con l'intrattenimento di molteplici e variegati rapporti, verbali e per iscritto, con i vari soggetti interessati (amministrati ed amministratori, parenti, strutture pubbliche o private operanti nel settore ecc.), nonché nell'esame di rendiconti e istanze dal contenuto più disparato; esame reso talvolta poco agevole dalla natura atecnica dell'utenza (molti amministratori sono parenti), non senza considerare le delicate implicazioni in termini di conflitti familiari o sociali spesso sottostanti a tale tipo di procedimenti, ed ancora le resistenze tuttora diffuse nella mentalità corrente riguardo alla stessa utilità e funzione dell'istituto.

Peraltro, l'introduzione del processo telematico in materia ha senz'altro agevolato l'attività della cancelleria nel settore, dove il rilevante numero di fascicoli, soggetti coinvolti ed atti e istanze che li riguardano è certo meglio gestibile in via telematica.

*Pag. 28*

L'enorme numero di procedure di amministrazione di sostegno, che non ha forse pari in Italia quanto a rapporto con la popolazione del circondario (7 persone su 1000 sono amministrate in sostegno), continua ad essere affrontato con il prezioso supporto dei G.O.T. del circondario e grazie alle sinergie con le strutture assistenziali ed il volontariato. L'esperienza dei giudici della

sezione, unita all'attenta scelta degli amministratori ed al meticoloso controllo dei rendiconti, consentono di prevenire o comunque contenere qualsiasi opacità in un settore così delicato.

Tribunale di Udine

*Pag. 33-34*

In netta controtendenza, finendo per rivelarsi una sorta di unicum del settore civile, è l'incremento delle procedure di amministrazione di sostegno, legate come è evidente a ragioni di natura sociologica certamente non dipendenti dai Tribunali (invecchiamento della popolazione, problematiche relative alla responsabilità medico sanitaria, interventi dei Servizi Sociali e dei Distretti Sanitari, e così via), che impegnano sempre di più i giudici tutelari e il sempre più scarso personale della cancelleria, anche perché la non necessità del difensore per avviare il procedimento comporta un ulteriore impegno sia delle cancellerie che dei giudici, togati e non. Sotto tale profilo si rileva preziosa la collaborazione dei giudici onorari nell'affiancamento dei giudici togati in tale delicata materia, anche se sarebbero auspicabili modifiche normative che possano favorire la semplificazione delle procedure o l'introduzione di incentivi che possano condurre ad un decremento di domanda, vista la difficoltà di poter correlatamente aumentare l'offerta.

Tradotto il fenomeno in numeri, va registrato che al 30.06.2017 i procedimenti di AdS pendenti erano 3.009, i sopravvenuti 741, i definiti 286, mentre i pendenti al 30.06.2018 sono cresciuti a 3.464; nello stesso periodo per quanto concerne le tutele i procedimenti pendenti erano 1.643, poi i sopravvenuti 357, i definiti 169 e oggi i pendenti sono 1.831.

*Pag. 50*

Critica la situazione anche nella cancelleria della volontaria giurisdizione, dove si registra un notevole afflusso di pubblico non professionista, in quanto, come noto, parzialmente in uso il PCT, ma allo stato non vi è la possibilità di adibire altro personale.

Tribunale di Pordenone

*Pag. 54-56*

**GIUDICE TUTELARE - AMMINISTRAZIONI DI SOSTEGNO.** In costante crescita le amministrazioni di sostegno con una sopravvenienza nel periodo di 623 procedure e una pendenza finale di 4190 procedure. Il settore richiede l'assegnazione di due giudici tutelari, che svolgono anche altre funzioni civili, e comporta un notevole impegno per la grande quantità di istanze spesso urgenti sia dei giudici che del personale di Cancelleria.

In particolare, si evidenzia che il Tribunale di Pordenone, sin dall'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2004 n. 6 con l'introduzione del nuovo istituto giuridico dell'"amministrazione di sostegno", ha adottato un modello organizzativo in grado di far fronte, data l'estesa latitudine applicativa della nuova normativa, al trend di crescita della "domanda" di amministrazioni di sostegno, senza gravare sulle esili e già fortemente "stressate" strutture della cancelleria del

Giudice tutelare (code degli utenti agli sportelli, con disagi per essi, ma anche una rilevante distrazione di attività lavorativa degli operatori dal pur molto oneroso back office) e facendo ricorso al coinvolgimento delle risorse umane del volontariato. Il modello organizzativo adottato presso il Tribunale di Pordenone prevede una “rete territoriale degli sportelli”, che copre tutto il circondario del Tribunale, e l’istituzione di “albi locali” degli amministratori di sostegno, ed è frutto di una spinta sinergica, autenticamente “di squadra”, che rispecchia e realizza una precisa filosofia d’intervento: l’integrazione delle competenze e delle volontà del “pubblico” (Stato/Enti locali) e del “privato sociale” (volontariato); senza nessuna, peraltro nemmeno legalmente possibile, abdicazione ovvero delega impropria di funzioni, giudiziarie ed amministrative, pubbliche; senza nessuna supplenza improvvisata e precaria. In particolare, a partire dal 2007 sono state sottoscritte con i Comuni capofila degli ambiti socio-assistenziali, ora U.T.I., del territorio provinciale e successivamente con tutti i Comuni del Portogruarese, convenzioni per la gestione di sportelli, gestiti da associazioni di volontariato, con le seguenti finalità: fornire all’utenza informazioni utili per l’inoltro dei ricorsi per l’amministrazione di sostegno, supportare gli amministratori di sostegno, familiari o volontari nella gestione amministrativa della procedura, collaborare con la cancelleria per la standardizzazione delle procedure, e l’inoltro di ricorsi e rendiconti. Questo modello di sussidiarietà e di collaborazione tra volontariato, Ambito socio-assistenziali dei Comuni e Tribunale è stato recepito anche dalla normativa regionale (legge regionale FVG n. 19 del 16 novembre 2010) che, con apposito regolamento, ha inteso dare piena attuazione all’istituto della amministrazione di sostegno, finanziando anche personale dipendente delle associazioni che gestiscono gli sportelli. Tale personale (5 addetti per gli 11 sportelli presenti nel territorio) ha il compito di fare da collettore dei ricorsi e delle istanze presso gli sportelli e di recapitarli in Cancelleria, predisponendo, su delega delle parti istanti, le copie dei decreti del Giudice e di comunicarli alle stesse.

Gli sportelli sono operativi in ognuno degli UTI della Provincia di Pordenone e presso il Comune di Portogruaro e sono gestiti da personale volontario, con piena soddisfazione delle esigenze informative e di assistenza dell’utenza (in particolare degli AdS) e uno stretto e quotidiano contatto operativo con la Cancelleria del Giudice tutelare; per ripartizione interna dei compiti, un Giudice tutelare ne ha la responsabilità, primaria e diretta, d’indirizzo e di controllo. Un ulteriore “salto di qualità” nella strutturazione del servizio è in fase progettuale di sperimentazione e riguarda la previsione della possibilità di utilizzare, per le udienze di audizione dei beneficiari, lo strumento della video conferenza e l’implementazione anche per le procedure di amministrazione di sostegno del PCT.

Tribunale di Gorizia

(Nessun riferimento esplicito all’AdS)

## 3.2 UTENTI IN CARICO AI SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI

Nel biennio 2017-18, i Servizi sociali dei Comuni (SSC) della regione Friuli Venezia Giulia hanno preso in carico 2.160 persone seguite da un amministratore di sostegno e 55 con provvedimento di interdizione/inabilitazione, per un totale di 2.215 utenti. Da quanto risulta, è la prima volta che tale dato viene analizzato così nello specifico. Ciò è stato possibile grazie alla Cartella sociale informatizzata (CSI), un sistema informativo unitario per tutti i SSC della regione che raccoglie in dettaglio le caratteristiche dell'utenza, i bisogni espressi e le tipologie di intervento messe in atto a contrasto delle problematiche riscontrate. I dati sono alimentati da ciascun assistente sociale, per i casi di propria pertinenza, e vengono periodicamente estratti a livello locale e regionale per le necessità informative e di pianificazione programmata e/o emergente. Vale la pena sottolineare come la regione FVG sia l'unica in Italia ad essersi dotata di un sistema con tali caratteristiche, in un percorso di sviluppo più che decennale che ha portato alla versione in uso dal 2012<sup>15</sup>. La CSI costituisce un enorme patrimonio informativo, anche al netto delle inevitabili pratiche di inserimento locali (non sempre perfettamente omogenee) e della natura delle variabili in essa contenute (alcuni campi sono obbligatori, altri no, ad esempio). Nella sezione di profilatura dei casi seguiti, è chiesto di segnalare la presenza o assenza di provvedimenti giudiziari che interessano la persona in carico, tra essi figurano anche i provvedimenti del Giudice tutelare: l'amministrazione di sostegno e l'interdizione/inabilitazione<sup>16</sup>.

È stato quindi possibile applicare una selezione al gruppo di utenti con tali caratteristiche ed esplorarne più in dettaglio le dimensioni socio-demografiche (età, genere, condizione familiare e professionale, stato civile, presenza/assenza di certificazione di disabilità), del bisogno (macro problematiche) e degli interventi attivati, con particolare riferimento al FAP<sup>17</sup>.

Nel presentare i dati in forma aggregata per ambito distrettuale, si è infine deciso di utilizzare la definizione regionale presente nella DGR 2513/2018<sup>18</sup> la quale rappresenta la configurazione territoriale dei SSC attualmente vigente. Ciò tuttavia crea una discrepanza nella composizione dei territori nelle due annate di riferimento (2017 e 2018), rendendo a volte impropria un'analisi longitudinale. In base ai dati disponibili, si è scelto di presentare il dato più significativo e recente.

---

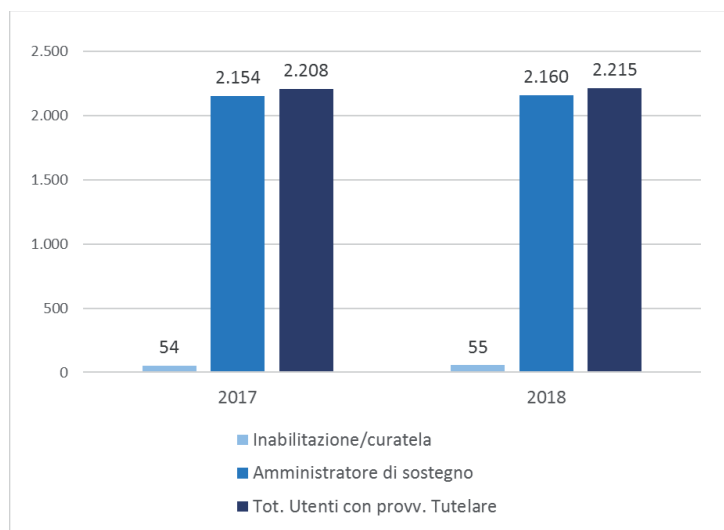
<sup>15</sup> Per una ricostruzione critica di questo percorso si rinvia a Lisetto M., Marcolin M., Tomasin P., "La governance dei sistemi informativi sociali. Evoluzione e sviluppo in FVG", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, Anno XXIV, n°12, marzo, 2014; pp. 7-11.

<sup>16</sup> Sebbene il dato sia richiesto obbligatoriamente e quindi si possa presumere una completezza dello stesso, le estrapolazioni suggeriscono una profilatura dei casi che necessita, in maniera differenziale tra i territori, di un ulteriore fase di aggiornamento e qualificazione. I dati contenuti nella sezione "profilo" infatti vengono inseriti nel momento in cui la cartella dell'utente viene aperta: negli anni (specie per quanto concerne utenti "storici" dei SSC) alcuni dati della profilatura possono subire dei cambiamenti che tuttavia non sempre vengono puntualmente registrati nel sistema informativo.

<sup>17</sup> Come avremo modo di vedere, i soggetti con provvedimento di interdizione/curatela rappresentano una quota residuale dei casi in carico, motivo per cui si è deciso di unificare il perimetro di analisi al totale dell'utenza con provvedimento tutelare.

<sup>18</sup> Il testo della delibera è scaricabile all'indirizzo:  
[http://mtom.regione.fvg.it/storage//2018\\_2513/Testo%20integrale%20della%20Delibera%20n%202513-2018.pdf](http://mtom.regione.fvg.it/storage//2018_2513/Testo%20integrale%20della%20Delibera%20n%202513-2018.pdf). Nell'allegato si trova invece l'elenco dei Comuni facenti parte di ciascun ambito territoriale:  
[http://mtom.regione.fvg.it/storage//2018\\_2513/Allegato%201%20alla%20Delibera%202513-2018.pdf](http://mtom.regione.fvg.it/storage//2018_2513/Allegato%201%20alla%20Delibera%202513-2018.pdf).

**Fig. 1: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS e interdizione/inabilitazione (v.a. 2017-2018)**



Nel biennio 2017-18, le persone seguite dal SSC con provvedimento tutelare sono leggermente aumentate; si osserva una netta prevalenza di soggetti con AdS (97,5% nel 2018) rispetto a quelli con inabilitazione/curatela. Pur in assenza di dati precedenti a suffragio, gli operatori riportano una fase di sviluppo progressivo che ha portato ad una stabilizzazione nell'ultimo periodo. Le variazioni dell'ultimo biennio risultano ancora provvisorie, considerato il dato triestino in verifica.

**Tab.n°1: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per ambito territoriale (v.a. 2017-18)**

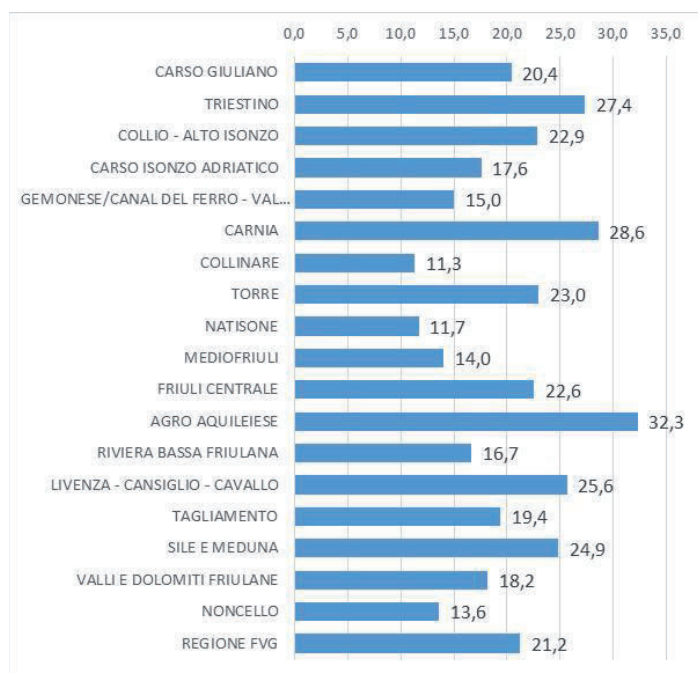
	2017	2018	Utenti con P.T./Pop. Tot.*1.000
Carso Giuliana	43	41	1,36
Triestino*	470	542	2,65
Collio Alto Isonzo	94	83	1,26
Carso Isonzo Adriatico	62	84	1,14
Gemonese/Canal del Ferro - Val Canale	29	30	1,02
Carnia	82	75	2,00
Collinare	39	41	0,82
Torre	62	60	1,47
Natisone	40	39	0,77
Mediofriuli	40	45	0,88
Friuli Centrale	309	298	1,87
Agro Aquileiese	119	115	2,01
Riviera Bassa Friulana	58	53	1,01
Livenza-Cansiglio-Cavallo	193	178	2,82
Tagliamento	120	114	1,98
Sile e Meduna	142	130	2,48
Valli e Dolomiti Friulane	61	61	1,70
Noncello	199	175	1,69
<b>Regione F VG</b>	<b>2.154</b>	<b>2.160</b>	<b>1,78</b>

\* dato 2018 provvisorio

L'aumento dei casi seguiti sembra indotto primariamente dal contesto triestino (in validazione), segnando altrove andamenti stazionari o in flessione. Le numerosità maggiori si registrano nei territori con centri urbani significativi, ma le incidenze sulla popolazione risultano maggiori nell'ambito sacilese (Livenza-Cansiglio-Cavallo) e azzanese (Sile e Meduna), nel Triestino, nell'Agro aquileiese e in Carnia (tutti sopra il 2 per mille). Al di sotto dell'1\*1.000 si collocano invece i territori del Collinare, del Natisone e del Medio Friuli.

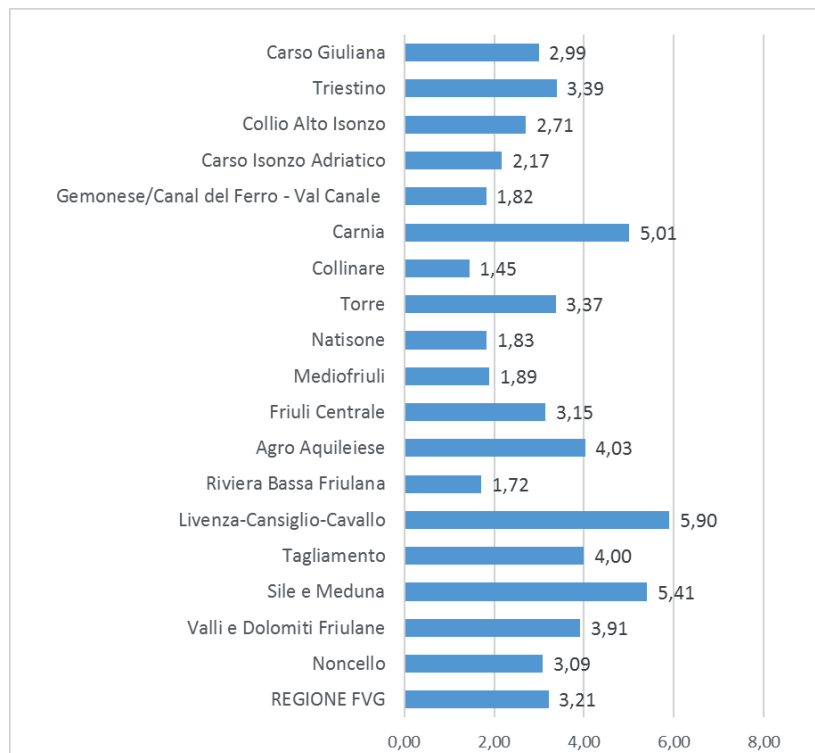


**Fig.n°2: Incidenza dei casi in carico ai SSC con AdS su totale amministrati (v.a. 2018)**



A livello regionale il 21,2% delle persone beneficiarie dell'AdS è in carico ai Servizi sociali. Questo dato medio registra una forte oscillazione: dall'11,3% dell'ambito Collinare al 32,3% dell'Agro Aquileiese (quasi tre volte superiore).

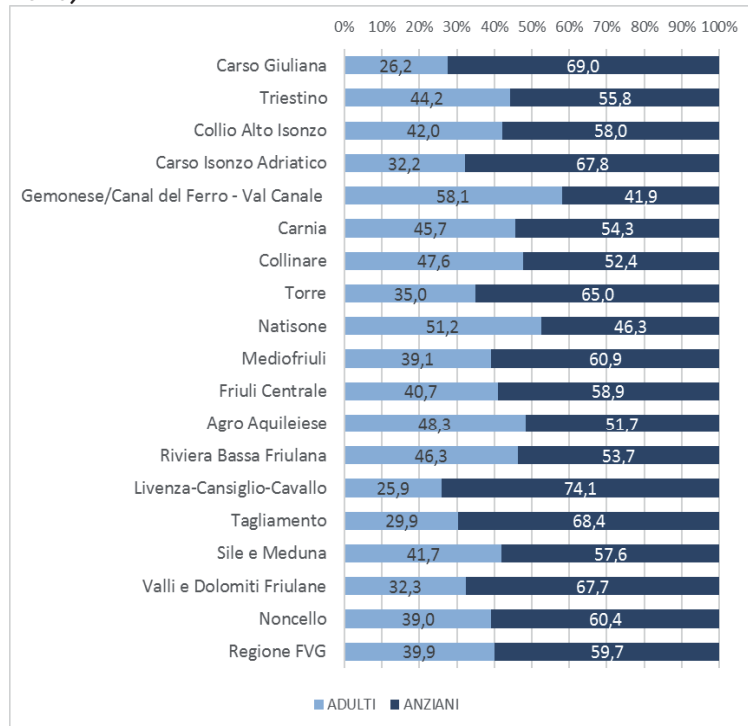
**Fig.n°3: Incidenza utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS su totale utenza, per ambito territoriale (% 2018)**



\* Triestino: dato provvisorio

Gli utenti in carico con provvedimento di AdS oscillano tra l'1,45% del Collinare al 5,90% del sacilese, per una media regionale del 3,21%. Si può notare che i valori percentuali qui riportati per ambito territoriale risultano in sintonia con quelli relativi all'incidenza sulla popolazione residente. Tale distribuzione fa ipotizzare che le differenze territoriali siano attribuibili maggiormente alle modalità organizzative e gestionali dei servizi di welfare (inclusa la volontaria giurisdizione) piuttosto che all'effettivo bisogno di tutela e protezione espresso dalle persone con limitata autonomia.

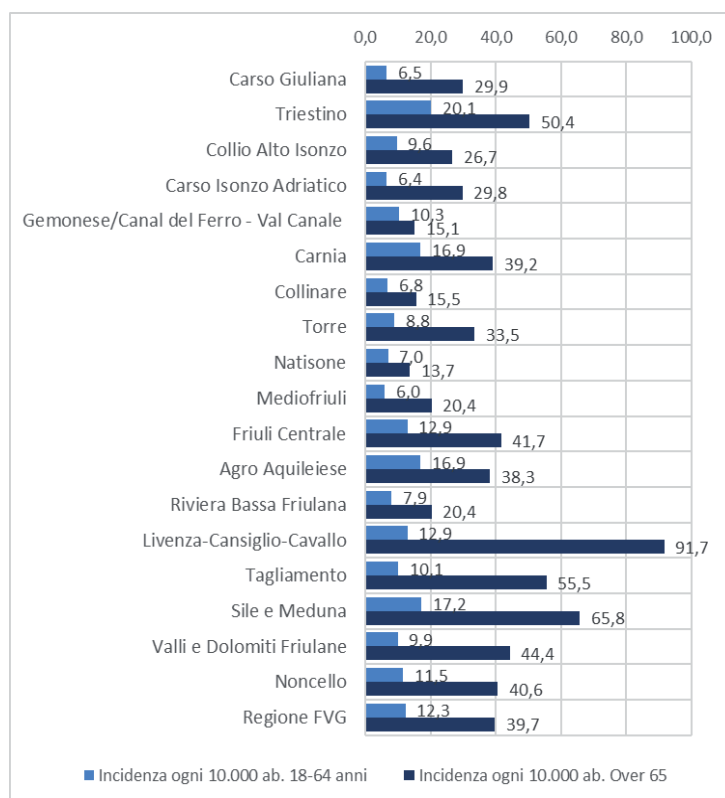
**Fig.n°4: Scomposizione utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per fascia d'età e ambito territoriale (% 2018)**



\* Triestino: dato provvisorio

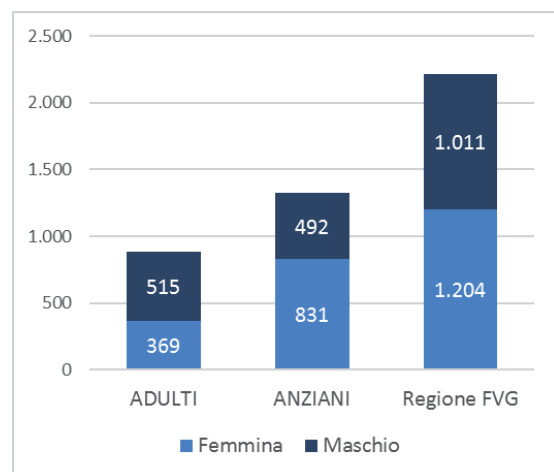
Le persone in carico con AdS si concentrano in maggioranza nella terza età (59,7%); al contempo è riscontrabile una quota significativa di utenti adulti (18-64anni). La distribuzione per fasce d'età è però estremamente eterogenea tra i diversi territori: se nel Gemonese e nel territorio del Natisone l'incidenza di adulti supera il 50%, vi sono aree quali il sacilese, il maniaghese, il sanvitese e le zone del Carso Giuliano e Carso Isonzo Adriatico che registrano incidenze di anziani prossime o superiori al 70%. Ciò impedisce una lettura univoca del dato, suggerendo di approfondire (come peraltro emerge anche dalle interviste condotte) le specifiche configurazioni territoriali in termini di organizzazione dei servizi e degli interventi, di rapporti SSC-Sportello-Tribunale, di integrazione sociosanitaria nell'area della salute mentale, di interpretazione dell'istituto e di diversità dei contesti ambientali.

**Fig.n°5: Utenti in carico ai SSC con AdS ogni 10.000 abitanti, scomposizione per territorio e fascia d'età (% 2018)**



Rapportando l'utenza alla popolazione residente adulta e anziana, emerge che vi siano in regione circa 12 utenti con AdS ogni 10.000 residenti di pari età, valore che sale a 40 nel caso degli over 65enni<sup>19</sup>.

La distribuzione territoriale non mostra differenziali significativi con quanto riportato nelle figure precedenti, con il pordenonese che rileva i valori maggiori nell'area anziani (assieme a Trieste e alla Carnia). L'incidenza sulla popolazione adulta è, al contrario, più variegata, con un minimo di 6 adulti ogni 10.000 abitanti (nel Medio Friuli) e un massimo di 20,1 nel Triestino. In entrambi i casi sembra lecito ipotizzare configurazioni non esclusivamente individuate dal bisogno territoriale quanto anche da variabili di tipo organizzativo e culturale.



**Fig.n°6: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per sesso (2017-18)**

Se tra gli anziani - anche in virtù della maggiore longevità delle donne - è il genere femminile ad essere prevalente (62,8%), tra gli adulti risulta preminente invece il genere maschile (58,3%).

<sup>19</sup> Ricordiamo che la popolazione residente in Friuli Venezia Giulia al 31.12.2018 in età adulta (18-64anni) contava 719.563 unità (59,2% dei residenti totali), mentre quella in età anziana (con età dai 65 anni in su) si attestava sulle 333.106 unità (pari al 27,4% del totale).

**Tab.n°2: utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per tipologia familiare (% 2017-18)**

	% 2017	% 2018
Coppia con o senza figli	17,5	17,4
Persona sola	50,1	48,8
Monogenitore con figli	9,5	9,4
Nuclei familiari conviventi e altre tipologie	22,8	24,3
<b>Totale Utenti</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Le persone che vivono in solitudine costituiscono circa la metà dei casi in carico nel 2018 (in leggero calo rispetto al 2017), anche se va rilevata la tendenza ad aumento dei provvedimenti di AdS verso persone in situazioni tradizionali ed emergenti di convivenza (famiglie genitori-figli, famiglie ricostituite, ecc.). Trattasi di un universo per molti aspetti ancora non sufficientemente definito, ma che suggerisce quanto il bisogno espresso sia legato tanto a problematiche fisico-cognitive quanto a quelle relazionali in senso più ampio (di cui il contesto familiare rappresenta un fattore rilevante).

**Tab.n°3: Tipologia familiare degli utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per ambito territoriale (% 2017-18)**

	Coppia con o senza figli	Persona sola	Monogenitore con figli	Nuclei familiari conviventi e altre tipologie	Totale Utenti
Carso Giuliana	19,0	45,2	19,0	16,7	100,0
Triestino	9,0	42,9	4,4	43,6	100,0
Collio Alto Isonzo	10,2	67,0	1,1	21,6	100,0
Carso Isonzo Adriatico	24,1	52,9	11,5	11,5	100,0
Gemonese/Canal del Ferro - Val Canale	9,7	61,3	12,9	16,1	100,0
Carnia	17,3	54,3	11,1	17,3	100,0
Collinare	14,3	42,9	7,1	35,7	100,0
Torre	18,3	58,3	8,3	15,0	100,0
Natisone	19,5	48,8	17,1	14,6	100,0
Mediofriuli	17,4	52,2	13,0	17,4	100,0
Friuli Centrale	21,2	54,0	10,6	14,2	100,0
Agro Aquileiese	22,9	43,2	14,4	19,5	100,0
Riviera Bassa Friulana	14,8	53,7	5,6	25,9	100,0
Livenza-Cansiglio-Cavallo	15,3	51,9	11,6	21,2	100,0
Tagliamento	21,4	46,2	8,5	23,9	100,0
Sile e Meduna	27,3	40,2	12,9	19,7	100,0
Valli e Dolomiti Friulane	24,6	55,4	13,8	6,2	100,0
Noncello	24,7	45,6	12,1	17,6	100,0
<b>Regione FVG</b>	<b>17,4</b>	<b>48,8</b>	<b>9,4</b>	<b>24,3</b>	<b>100,0</b>
% tipologia familiare	17,4	48,8	9,4	24,3	100,0

Le distribuzioni territoriali si diversificano in maniera anche rilevante, suggerendo che alle diversità indotte dagli assetti socio-demografici si uniscano anche modalità organizzative e gestionali differenti, come già rilevato sopra.

**Tab.n°4: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per stato civile (v.a. 2017-18 e % 2018)**

	2017	2018	% 2018
Celibe o Nubile	1.118	1.130	51,0
Vedovo/a	541	517	23,3
Coniugato/a coabitante con il coniuge	267	273	12,3
Divorziato/a	115	134	6,0
Separato/a legalmente	86	79	3,6
Coniugato/a non abitante con il coniuge	73	71	3,2
Non Dichiarato	8	11	0,5
<b>TOT Utenti</b>	<b>2.208</b>	<b>2.215</b>	<b>100,0</b>

Oltre la metà degli utenti con AdS risulta celibe o nubile, poco meno di un quarto vedovo/a; solamente il 12,3% risulta coniugato coabitante. I dati restituiscono dunque un profilo di utenza per la quale la dimensione della solitudine (si veda anche Tab. n°3) rappresenta potenzialmente un fattore problematico rilevante.

**Tab.n°5: utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per condizione professionale (v.a. 2017-18 e % 2018)**

	2017	2018	% 2018
Ritirato dal lavoro	979	963	43,5
Altro inattivo	598	618	27,9
Disoccupato	233	237	10,7
Casalinga	129	128	5,8
Non in età di lavoro	116	112	5,1
Occupato	95	95	4,3
Studente	50	52	2,3
In cerca di prima occupazione	8	10	0,5
<b>TOT Utenti</b>	<b>2.208</b>	<b>2.215</b>	<b>100,0</b>

Riflesso della composizione demografica dell'utenza, la condizione di ritirato dal lavoro risulta preponderante (43,5%), ma cospicui risultano anche gli altri inattivi (inabili, coloro che non sono alla ricerca di lavoro, beneficiari di rendite, ecc.). Solo 4 utenti su 100 risultano occupati rivelando un profilo di utenza non caratterizzato dalla dimensione lavorativa.

**Tab.n°6: utenti in carico ai SSC con provvedimenti di AdS per certificazione ex L. 104/92 e fascia d'età (v.a. 2018)**

	MINORI	ADULTI	ANZIANI	Totale
Handicap ai sensi dell'art. 3 comma 1 L 104/92		80	50	130
Handicap ai sensi dell'art. 3 comma 1 L 104/92 - art.12		3	1	4
Handicap ai sensi dell'art. 3 comma 1 L 104/92 - art.12 e 13	1	8	3	12
Handicap ai sensi dell'art. 3 comma 1 L 104/92 - art.13		2	1	3
Handicap grave ai sensi dell'art 3 comma 3 L 104/92		306	241	547
Handicap grave ai sensi dell'art. 3 comma 3 L 104/92 - art. 12		10	14	24
Handicap grave ai sensi dell'art. 3 comma 3 L 104/92 - art. 12 e 13		12	13	25
Handicap grave ai sensi dell'art. 3 comma 3 L 104/92 - art. 13		4	3	7
No	4	302	699	1.005
Si	3	116	269	388
Valore errato		41	29	70
<b>Regione FVG</b>	<b>8</b>	<b>884</b>	<b>1.323</b>	<b>2.215</b>

La maggioranza (54,7%) degli utenti con provvedimento di AdS risulta essere certificata come persona con disabilità; per circa un quarto di essi non è specificata la tipologia di certificazione, ma laddove il dato è presente si osserva una netta preponderanza delle certificazioni di disabilità grave (art. 3, co.3), specie nell'utenza adulta (332 casi).

	2017	2018
Carso Giuliana	0	0
Triestino	10	11
Collio Alto Isonzo	2	2
Carso Isonzo Adriatico	3	4
Gemonese/Canal del Ferro - Val Canale	0	1
Carnia	0	0
Collinare	0	0
Torre	0	1
Natisone	0	1
Mediofriuli	1	0
Friuli Centrale	21	20
Agro Aquileiese	2	1
Riviera Bassa Friulana	2	2
Livenza-Cansiglio-Cavallo	5	4
Tagliamento	1	1
Sile e Meduna	3	3
Valli e Dolomiti Friulane	1	0
Noncello	6	7
<b>REGIONE FVG</b>	<b>57</b>	<b>58</b>

*Tab.n°7: Utenti stranieri in carico ai SSC con provvedimento di AdS (v.a. 2017-18)*

La presenza di cittadini stranieri tra l'utenza con provvedimento di AdS è minima (2,6% sul totale) e mostra una distribuzione polarizzata nei centri cittadini maggiori. Laddove presente, l'utenza è quasi interamente adulta.

*Tab.n°8: Problematiche riferite ad utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per tipologia (v.a. 2017-18), var. % 2017-18 e scomposizione % per tipologia (2017-18)*

	N. diagnosi 2017	N. diagnosi 2018	Var. % 2017-18	%2017	%2018
Autosufficienza	1.466	1.487	1,4	38,6	37,8
Salute	988	1.048	6,1	26,0	26,7
Reddito	345	348	0,9	9,1	8,9
Famiglia	331	335	1,2	8,7	8,5
Casa	201	212	5,5	5,3	5,4
Socialità/relazioni	136	150	10,3	3,6	3,8
Dipendenze	123	123	0,0	3,2	3,1
Devianza/Controllo	93	108	16,1	2,5	2,7
Lavoro	92	97	5,4	2,4	2,5
Istruzione/Scuola	19	22	15,8	0,5	0,6
<b>TOT Diagnosi</b>	<b>3.794</b>	<b>3.960</b>	<b>4,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Diagnosi per utente	1,76	1,83			

Nel 2018 il 37,8% dell'utenza presenta diagnosi legate alla parziale o totale non autosufficienza, a cui si unisce un 26,7% di problematiche legate allo stato di salute, in particolare quella mentale (379 utenti), e alla condizione di disabilità (400 utenti).

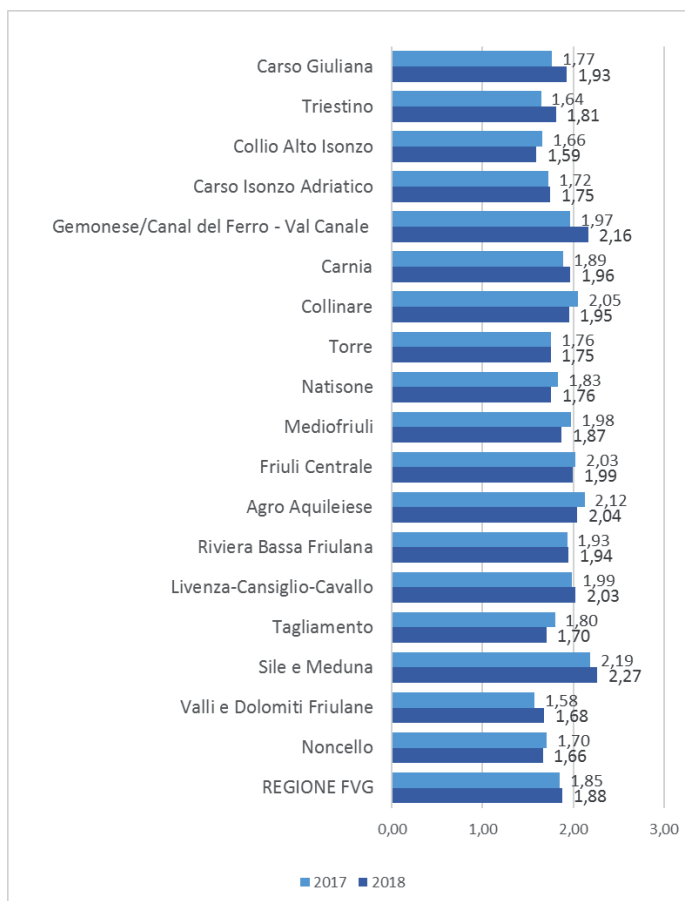
Pur rappresentando le diagnosi principali, queste due categorie non esauriscono lo spettro di problematicità riscontrata nell'utenza, che si presenta complessa (tutte le aree presentano casistica) e multidimensionale (1,83 diagnosi per utente, in aumento dal 2017), con situazioni connesse all'assenza di reddito, al disagio familiare, alla qualità dell'abitazione che si affiancano alle problematiche psicosociali e sanitarie.

**Tab.n°9 e 10: Numero di interventi per utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per tipologia di intervento e diagnosi (v.a. 2017-18)**

Nel biennio 2017-18 gli interventi complessivamente messi in atto dai SSC per utenti in carico con provvedimento di AdS sono lievemente aumentati, assestandosi a 4.156. Nel 2018, il 41,7% degli interventi è risultato essere di Servizio sociale professionale (valutazione, consulenza e trattamento), cui seguono gli interventi economici (in particolare il Fondo Autonomia Possibile) nel 23,6% dei casi e gli interventi per la domiciliarità (16,0%). Tutte e tre queste categorie aumentano tra il 2017 e il 2018, contrariamente a quelle relative agli inserimenti in strutture residenziali e semiresidenziali, facendo emergere un marcato orientamento dei SSC volto a favorire la domiciliarità, in particolare per le persone non autosufficienti e con malattie croniche o disabilità.

2017	Interventi di servizio sociale professionale	Interventi economici	Interventi per la domiciliarità	Interventi per l'accesso	Interventi residenziali	Interventi semi residenziali	Interventi casa - lavoro	Somma:
Autosufficienza	1.079	626	416	93	296	147	14	1.466
Reddito	285	223	106	21	50	24	23	345
Famiglia	258	138	123	17	55	25	10	331
Salute	745	422	280	58	148	141	25	988
Lavoro	77	53	28	6	12	10	12	93
Casa	163	77	61	17	41	9	14	201
Socialità/relazioni	109	67	45	11	26	22	7	136
Istruzione/Scuola	17	6	5	1	7	4	1	19
Dipendenze	100	57	49	9	21	9	8	123
Devianza/Controllo	70	42	25	5	12	9	4	92
<b>Totale</b>	<b>1.641</b>	<b>963</b>	<b>652</b>	<b>114</b>	<b>416</b>	<b>246</b>	<b>52</b>	<b>4.084</b>
% interventi	40,2	23,6	16,0	2,8	10,2	6,0	1,3	100,0

2018	Interventi di servizio sociale professionale	Interventi economici	Interventi per la domiciliarità	Interventi per l'accesso	Interventi residenziali	Interventi semi residenziali	Interventi casa - lavoro	Somma:
Autosufficienza	1.169	661	392	84	287	159	13	1.487
Reddito	302	230	108	12	51	29	18	348
Famiglia	281	160	108	13	50	28	10	335
Salute	875	473	268	44	156	153	24	1.048
Lavoro	84	56	27	5	14	9	11	97
Casa	193	92	64	13	37	12	13	212
Socialità/relazioni	130	71	43	8	25	25	7	150
Istruzione/Scuola	19	9	3	0	8	4	1	22
Dipendenze	108	57	45	6	16	9	5	123
Devianza/Controllo	99	61	28	4	9	14	4	108
<b>Totale interventi</b>	<b>1.734</b>	<b>996</b>	<b>608</b>	<b>105</b>	<b>410</b>	<b>255</b>	<b>48</b>	<b>4.156</b>
% interventi	41,7	24,0	14,6	2,5	9,9	6,1	1,2	100,0



**Fig.n°7: numero di interventi attivati dal SSC per singolo utente in carico con provvedimento di AdS per ambito territoriale (2017-18)**

Come si evince dalla figura, il numero medio di interventi per utente con provvedimento di AdS nel biennio preso in considerazione è rimasto, a livello regionale, pressoché costante attestandosi sopra l'1,85.

Difformi invece appaiono i dati rilevati nei diversi ambiti territoriali che restituiscono la presenza di una forbice sull'intensità degli interventi e due andamenti temporali contrapposti. La forbice nel 2018 registra questa apertura: dal valore più basso di 1,59 (Collio Alto Isonzo) a quello più alto di 2,27 (Sile e Meduna). Gli andamenti sono crescenti negli ambiti del Gemonese, Triestino, Carso Giuliano, e invece in diminuzione negli ambiti del Collinare, Mediofriuli, Tagliamento e Noncello.

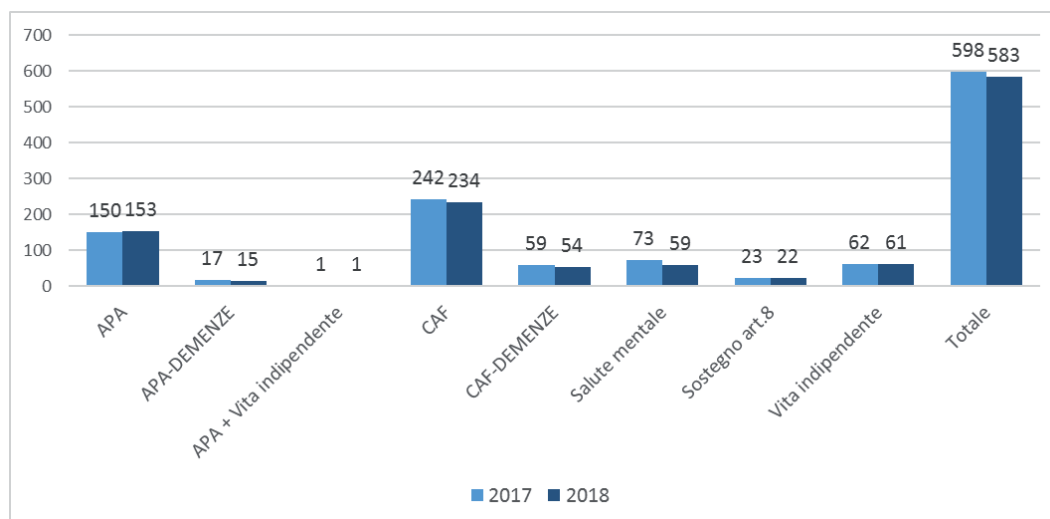
**Tab.n°11: utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS beneficiari del FAP, incidenza su utenza FAP e generale per ambito territoriale (v.a. e % 2017)**

Ambito 2017	Utenti FAP	Tot. Utenti FAP	Totale Utenti	% Utenti FAP con ADS su totale FAP	% Utenti FAP con ADS su totale utenza
Duino Aurisina	1	45	354	2,2	0,3
Trieste	54	1.421	12.942	3,8	0,4
Muggia-S.Dorligo della Valle	7	102	977	6,9	0,7
Alto Isontino	21	357	3.401	5,9	0,6
Basso Isontino	15	446	3.780	3,4	0,4
Cervignano	42	405	2.654	10,4	1,6
Latisana	12	366	3.317	3,3	0,4
Gemonese	6	198	1.891	3,0	0,3
Carnia	21	218	1.508	9,6	1,4
S. Daniele del Friuli	10	340	2.644	2,9	0,4
Codroipo	15	359	2.408	4,2	0,6
Tarcento	6	189	1.780	3,2	0,3
Cividale del Friuli	12	229	2.335	5,2	0,5
Udine	135	873	9.354	15,5	1,4
Sacile	69	399	3.070	17,3	2,2
S. Vito al Tagliamento	27	215	2.212	12,6	1,2
Azzano Decimo	51	309	2.590	16,5	2,0
Maniago	34	293	2.298	11,6	1,5
Pordenone	62	518	5.444	12,0	1,1
Regione FVG	598	7.274	64.734	8,2	0,9

Gli utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS beneficiari del Fondo per l'Autonomia Possibile (FAP) rappresentano nel 2017 l'8,2% dell'insieme dei beneficiari del FAP e poco meno dell'1% della casistica totale. La distribuzione per area territoriale mostra una maggiore incidenza nell'area vasta pordenonese, nel cervignanese, in Carnia e a Udine.



**Fig.n°8: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS beneficiari del FAP per tipo di beneficio (v.a.2017-18)**



Per quanto riguarda le tipologie di beneficio, senza grandi oscillazioni nel biennio preso in considerazione, il Contributo per Assistenti Familiari (CAF) è quello prevalente (40,1%), seguito dall'Assegno per l'Autonomia - APA (26,2%). I beneficiari nell'area della salute mentale risultano 59 (in calo nel 2018), stazionario il contributo per la Vita indipendente (61), specifico per persone con disabilità.

Infine, si rileva che i dati a disposizione non hanno permesso di analizzare il numero di utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS titolari di assegno di accompagnamento in quanto, per oltre il 50% dei casi, questa variabile non è stata indicata, rendendo di fatto inattendibile il suo valore e le relative possibilità di approfondimento.

### 3.3 GLI OSPITI DI STRUTTURE RESIDENZIALI E SEMIRESIDENZIALI

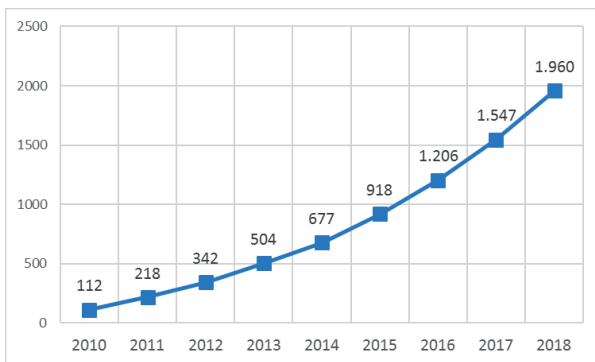
Durante il percorso d'indagine è stato possibile esplorare per la prima volta un'ulteriore fonte informativa regionale, ovvero quella relativa alla presenza di ospiti delle strutture residenziali e semiresidenziali aventi sede in Friuli Venezia Giulia, focalizzandosi, tra questi, su coloro che beneficiano di un provvedimento di amministrazione di sostegno<sup>20</sup>. L'analisi si è basata sui dati estratti dal sistema informativo e-Genesys, gestionale regionale in uso presso tutte le strutture e i territori regionali, che raccoglie le informazioni delle Valutazioni Multidimensionali (VDM) Val.Graf, strumento unificato destinato a tutti i soggetti con residenza sanitaria in regione per i quali è prevista una presa in carico che porti alla definizione

<sup>20</sup> I dati sono stati gentilmente forniti per conto della Direzione regionale Salute, politiche sociali e famiglia dall'Area Welfare di Comunità. Va precisato che i dati contenuti nelle schede di valutazione Val.Graf. sono di obbligatoria compilazione al momento dell'ingresso in struttura, in caso di rilevanti mutamenti psico-fisici dell'ospite e comunque ogni 6 mesi. La base dati qui utilizzata ha filtrato l'ultima valutazione disponibile per ciascun ospite alla data di riferimento. Ne risulta un universo di 9.659 casi.

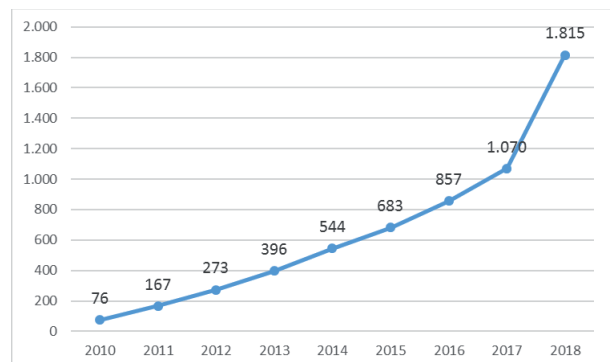
di un piano personalizzato o che necessitino di una valutazione per l'ingresso in strutture residenziali e semiresidenziali. Tale strumento è utilizzato dal 2007 (DGR 2147/2007), anche se nel tempo ha visto alcuni aggiornamenti (più precisamente nel 2010 e nel 2015) e un'ulteriore revisione verrà realizzata entro l'anno in corso.

I dati raccolti mostrano una crescita progressiva e costante degli ospiti in struttura che dispongono dell'amministratore di sostegno. Sommando tutti gli ingressi dal 2010 al 2018, si ottiene un valore di poco inferiore alle 2mila persone, corrispondente a circa il 20% degli ospiti<sup>21</sup>. Nelle strutture residenziali e semiresidenziali per anziani si sta dunque diffondendo e radicando il ricorso a questo istituto, giacché esso rappresenta primariamente un valido sostegno progettuale e operativo per quanto riguarda l'assistenza e l'animazione degli ospiti, oltre che una garanzia legale e operativa a tutela delle strutture, dei Servizi, delle persone accolte e delle loro famiglie. Bisogna tuttavia sottolineare, come emerge anche dalle interviste agli operatori, che il dato riporta una rilevante disomogeneità, indotta principalmente dai seguenti fattori: il differente radicamento dell'istituto nei diversi territori; la presenza di specifiche tipologie di strutture; l'interpretazione e applicazione più o meno estensiva dell'istituto; la sensibilizzazione degli operatori nei confronti della registrazione del dato. L'insieme di questi fattori sortisce in una distribuzione territoriale che vede oltre la metà delle valutazioni provenire da strutture del pordenonese, con incidenze assai inferiori negli altri territori. Nonostante questa autoselezione del campione, si è comunque ritenuto di presentare i dati complessivi, orientando l'analisi sulle principali caratteristiche dei residenti in struttura.

*Fig.n°1: Andamento degli ospiti in struttura con amministrazione di sostegno (2010-2018)*



*Fig.n°2: Andamento progressivo delle valutazioni per ospiti in struttura con amministrazione di sostegno (2010-2018)*

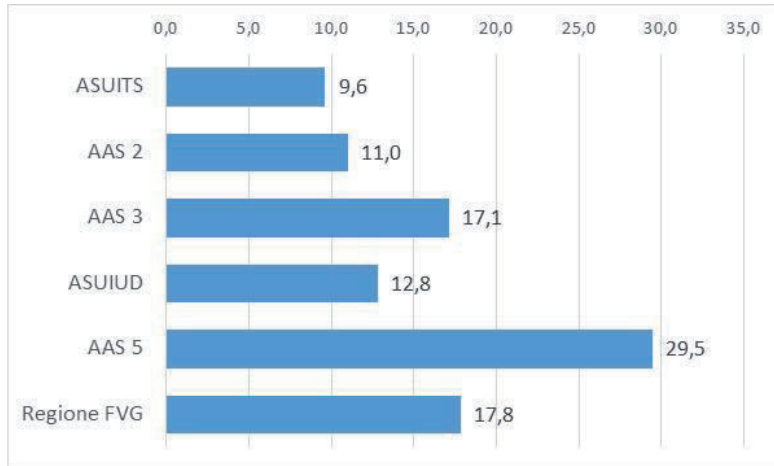


I dati a disposizione riportano due informazioni correlate ma non perfettamente coincidenti: da un lato sappiamo che, alla fine del 2018, risultavano 1.960 ospiti con provvedimento di AdS nelle strutture residenziali e semiresidenziali della regione, con un andamento in forte crescita dal 2010. Dall'altro possiamo indagare gli andamenti delle valutazioni negli anni; considerato che le valutazioni possono essere ripetute nel tempo, si è deciso di considerare solamente la

<sup>21</sup> Il dato sembra leggermente sottostimato rispetto a quanto riferiscono alcuni operatori intervistati, che individuano in circa 1/3 gli ospiti con provvedimento di AdS. Il differenziale sembra essere frutto del fatto che, a differenza della CSI, la scheda Val.Graf. non richiede obbligatoriamente questa informazione. Inoltre, le strutture polifunzionali semplici, le case albergo e le comunità alloggio non hanno obbligo di compilare le schede Val.Graf. infine, come vedremo, la compilazione del campo specifico non è diffusa uniformemente sul territorio regionale.

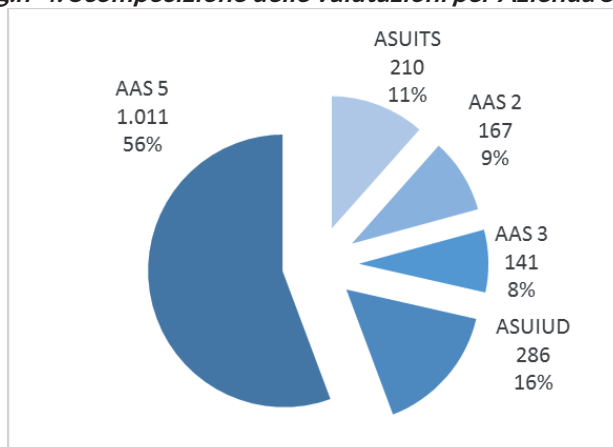
valutazione più recente (motivo per cui il dato 2018 è considerevolmente maggiore delle altre annate). È tuttavia dalle valutazioni che possiamo evincere il maggior numero di informazioni sulle caratteristiche dei residenti in struttura, motivo per il quale si è scelto di approfondire questo tipo di dato.

**Fig.n°3: incidenza degli amministrati ospiti in strutture per Azienda per l'assistenza sanitaria su totale procedimenti di amministrati (2018)**



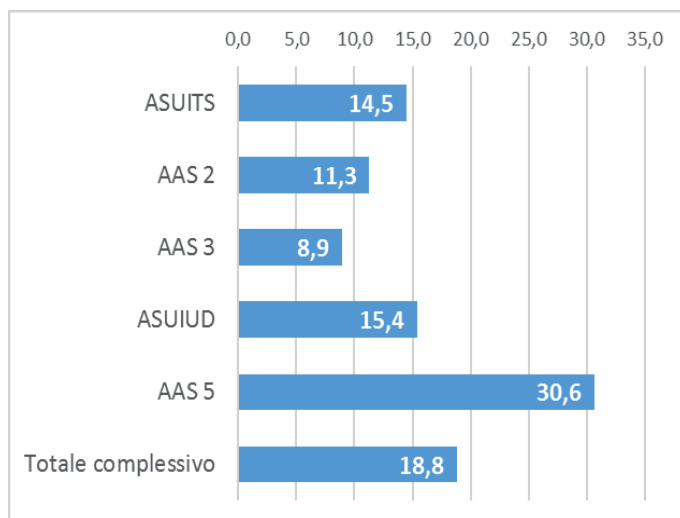
A livello regionale nelle strutture residenziali è ospitato quasi il 18% dei beneficiari dell'amministrazione di sostegno. Questo dato medio regionale varia profondamente se disaggregato per Azienda sanitaria locale: nell'AAS5 Friuli Occidentale raggiunge quota 29,5%, mentre a Trieste (ASUITS) scende al 9,6%.

**Fig.n°4: Scomposizione delle valutazioni per Azienda Sanitaria di riferimento (2010-2018)**



Come accennato, le valutazioni provenienti da strutture dell'area vasta pordenonese rappresentano oltre la metà del totale, a riprova di un consolidato radicamento dell'istituto nella Destra Tagliamento e, contemporaneamente, una maggiore sensibilità nella registrazione dell'informazione nei sistemi informativi in uso.

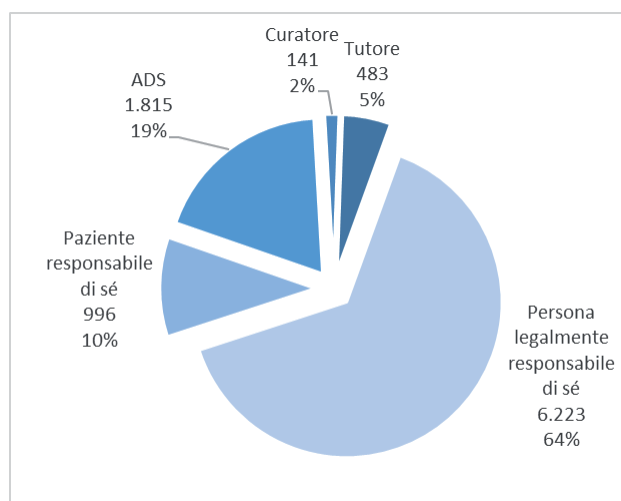
**Fig.n°5: Incidenza delle valutazioni per ospiti con AdS su totale valutazioni suddivisa per Azienda per l'Assistenza Sanitari di riferimento (2010-2018)**



Quanto sopra rilevato trova riscontro nell'incidenza degli ospiti valutati con AdS rispetto al totale delle valutazioni. Inoltre, per quanto riguarda l'area di pertinenza dell'AAS n°5, il dato quantitativo corrisponde a quanto emerso nelle interviste (circa 1/3 degli ospiti con AdS). Altrove, per le ragioni già accennate ad inizio capitolo, la numerosità del dato risulta sottostimata, ed è bene sottolineare come ciò non possa essere considerato perentoriamente un dato di minore diffusione dell'istituto, quanto piuttosto un fenomeno legato alla commistione tra bisogno, offerta e pratiche organizzative.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Area Welfare di Comunità

**Fig.n°6: Suddivisione degli ospiti in struttura per tipo di responsabilità legale (2010-18)**

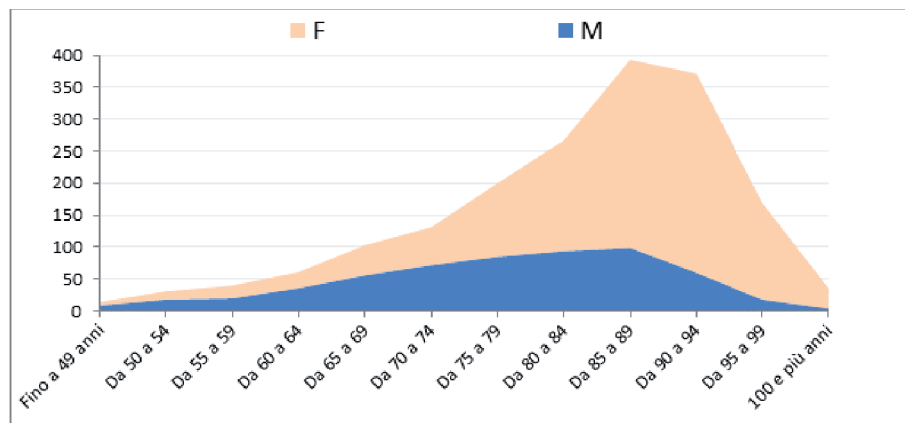


Fonte: nostre elaborazioni su dati Area Welfare di Comunità

Nelle strutture analizzate nella rilevazione, circa 3/4 degli ospiti permangono responsabili di sé, mentre quelli con amministrazione di sostegno raggiungono oggi quasi un quinto di tutti gli accolti. Piuttosto stabili, anche se con alcune oscillazioni negli anni, appaiono invece gli ospiti con interdizione e inabilitazione (7%). Questa evidenza non permette quindi di stabilire se nelle strutture residenziali e semiresidenziali l'amministrazione stia sostituendo le forme più restrittive di inabilitazione e interdizione. Parrebbe piuttosto che il ricorso all'AdS avvenga con maggior frequenza in presenza di situazioni in cui precedentemente la responsabilità legale era lasciata agli ospiti stessi. Inoltre, i percorsi assistenziali fanno sì che la maggioranza degli ospiti con AdS entri in struttura già dotata dell'istituto, dato confermato anche dagli operatori che sottolineano come i ricorsi presentati direttamente dalle strutture siano residuali e quelli avviati dopo l'ingresso varino a seconda dei territori.

Va comunque sottolineato come siano stati riportati anche casi di assegnazione di AdS considerata "impropria" (es: ospiti in stato vegetativo); tali circostanze aprono dunque una riflessione sulla pertinenza dell'istituto rispetto a forme di interdizione (vedi cap. 9).

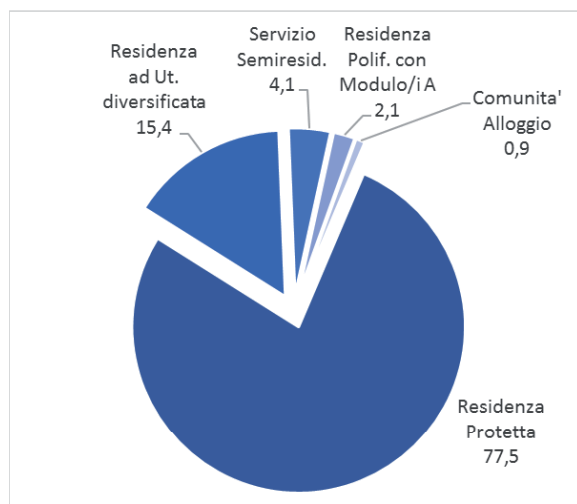
**Fig.n°7: Ospiti in struttura con amministrazione di sostegno per classe d'età e sesso (anno 2018)**



*Fonte: nostre elaborazioni su dati Area Welfare di Comunità*

La maggioranza degli ospiti valutati per ingresso in struttura con amministrazione di sostegno (quasi il 70%) è femmina. La suddivisione di genere per classe di età rivela una maggioranza quasi assoluta di femmine dopo i 90 anni e invece una prevalenza maschile nelle classi più giovani. Tale distribuzione risulta coerente con quella più generale degli ospiti in struttura. Rispetto quindi alle condizioni sociodemografiche e assistenziali rilevate (e consolidate in letteratura), la prevalenza femminile può rappresentare un utile elemento di riflessione rispetto alle pratiche di supporto e accompagnamento proprie dell'AdS.

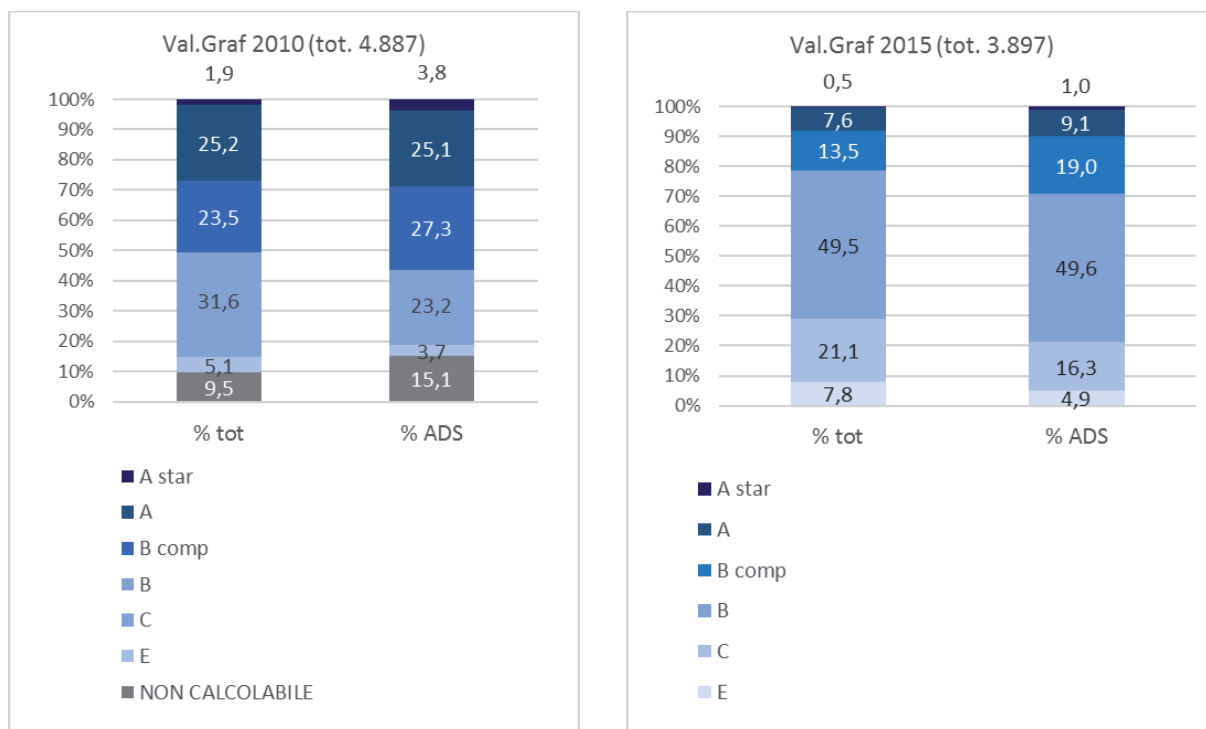
**Fig.n°8: Valutazioni per ospiti con AdS per struttura di residenza (2010-18)**



La stragrande maggioranza delle valutazioni proviene da residenze protette (77,5%) o da residenze ad utenza diversificata (15,4%), ovvero strutture per non autosufficienti con obbligo di registrazione e generalmente di lunga degenza. Piuttosto residuali le valutazioni dalle strutture semiresidenziali, ma bisogna considerare che esse si collocano ad uno stadio del percorso assistenziale che in genere precede l'istituzionalizzazione, ed è quindi più probabile che la valutazione più recente non avvenga in tali luoghi. Permane comunque un "buco informativo" per le strutture a minor contenuto sanitario (comunità alloggio, case albergo), piuttosto diffuse in regione, in particolare nel contesto triestino.

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Area Welfare di Comunità*

**Fig.n°9: ospiti in struttura con amministrazione di sostegno per profilo di bisogno (anno 2018)**



Il profilo di bisogno assistenziale è il risultato della combinazione degli item della Val.Graf. e codifica i profili dall'autosufficienza (E) alla grave non autosufficienza (A e A\*)<sup>22</sup>. Come accennato ad inizio capitolo, nel 2010 e nel 2015 lo strumento è stato aggiornato e rivisto, implicando una discontinuità del dato, non essendo le due scale perfettamente comparabili<sup>23</sup>. Nella figura si riporta dunque il dato scomposto.

Se si osservano i profili di bisogno comparando quelli degli ospiti con AdS rispetto al totale, in entrambi i grafici si evidenzia una maggior concentrazione degli ospiti con AdS nei profili gravi e gravissimi (A\*, A e B comp), in particolare per quanto riguarda la categoria "B comportamentale". Si tratta di ospiti non autosufficienti con disturbi dementigeni o psichiatrici, che in entrambe le valutazioni risultano maggioritari rispetto al totale.

Tra le valutazioni Val.Graf 2010 e 2015 si nota inoltre un aumento degli ospiti con AdS con profilo di bisogno "basso". Ciò indica l'utilizzo dell'istituto non solo in casi di scarsa capacità di autodeterminazione, ma anche in un funzione "sociale", laddove la dimensione socio-relazionale risulta deficitaria (es. persone sole, utenti con disturbi di salute mentale o affetti da dipendenza, nuclei familiari problematici o fortemente disgregati, ecc.).

<sup>22</sup> Per la descrizione dei profili (2015) si veda l'allegato A al DPR 144/2015, disponibile all'indirizzo: <https://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/Dettaglio.aspx?TPF=Reg&Id=5902>

<sup>23</sup> in particolare, l'algoritmo 2015 sortisce profili più "compressi" rispetto alla versione 2010 (come si può evincere dai grafici), in cui le code della distribuzione risultano sensibilmente ridotte.

**Fig.n°10: Scomposizione delle valutazioni Val.Graf 2015 per fascia d'età (2018)**

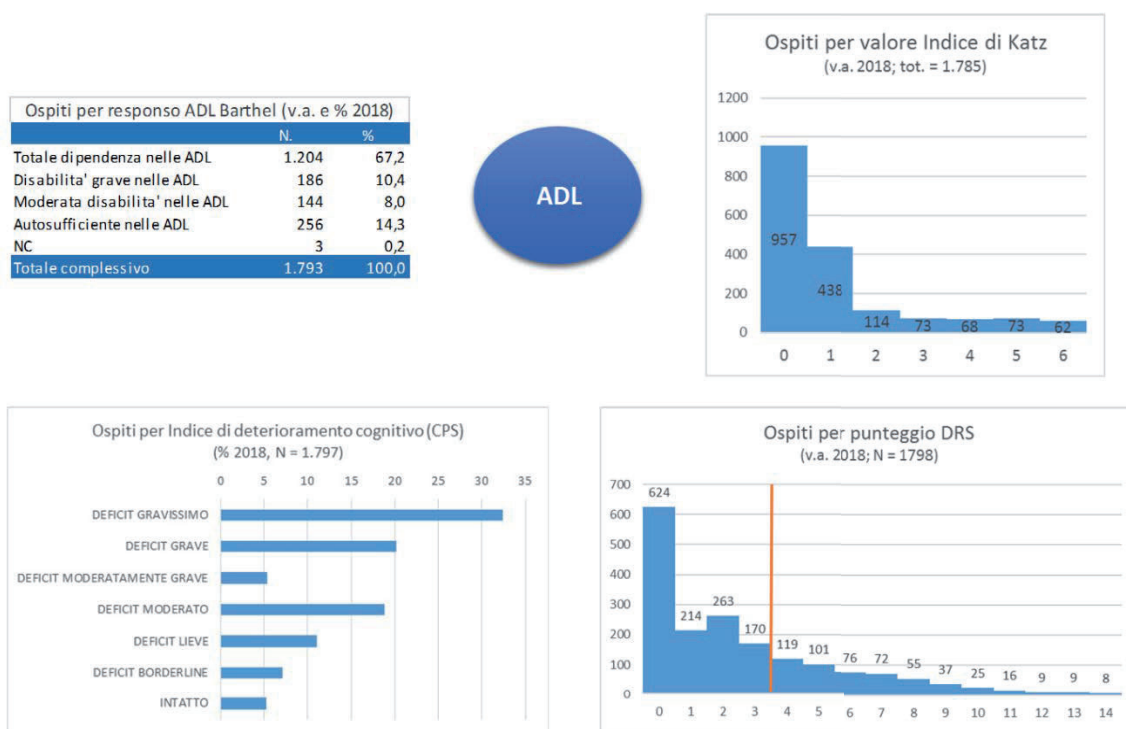
Val.Graf. 2015	Adulti			Anziani		Grandi anziani			TOTALE	%
	fino a 45	45-54	55-64	65-74	75-84	85-94	95-99	100 e +		
A		2	5	11	20	53	12	1	104	5,7
A star	1		2	1	3	5			12	0,7
B	3	2	12	63	136	263	76	13	568	31,3
B comp	1	5	9	32	53	97	16	5	218	12,0
C		5	26	42	60	44	9	1	187	10,3
E		6	11	14	13	12			56	3,1
ND e VG 2010	2	18	36	71	182	290	56	15	670	36,9
<b>TOTALE</b>	<b>7</b>	<b>38</b>	<b>101</b>	<b>234</b>	<b>467</b>	<b>764</b>	<b>169</b>	<b>35</b>	<b>1.815</b>	<b>100,0</b>
		146		701		968				
		8,0		38,6		53,3				

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Area Welfare di Comunità*

In figura 10 viene invece proposta una scomposizione dei profili di bisogno per classe d'età, evidenziando le categorie modali. La distribuzione segue generalmente l'andamento progressivamente peggiorativo al crescere dell'età, ma risultano numerosi casi con profilatura di prima non autosufficienza o autosufficienza (profili C ed E).

**Fig.n°11: Ospiti in struttura con amministrazione di sostegno per principali indicatori Val.Graf. (anno 2018)**

Nella figura che segue si riportano i valori dei principali indicatori integrati nella scheda Val.Graf; due di essi (Indice di Barthel e Katz) si riferiscono all'autosufficienza degli ospiti nell'espletamento delle attività quotidiane di base (ADL<sup>24</sup>), il CPS indica lo stato del deterioramento cognitivo, mentre il DRS indica lo stato umorale. Il profilo che ne emerge individua una popolazione fortemente compromessa nelle autonomie della vita quotidiana, con evidenti se non gravissimi deterioramenti cognitivi e, nel 70% dei casi, in stato depressivo o di umore triste.



**Note:**

l'Indice di Barthel varia da 0 a 100, la soglia di autosufficienza convenzionale è 60;

l'Indice di Katz e la Scala CPS (Cognitive performance scale) variano tra 0 e 6;

Il DRS (Depression rating scale) varia tra 0 e 14, la soglia sotto la quale una persona è definita depressa è 3.

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Area Welfare di Comunità*

<sup>24</sup> *Autonomy of daily living*; tra le attività si annoverano la deambulazione, l'alimentazione, l'igiene e cura della persona, la capacità di spostarsi.



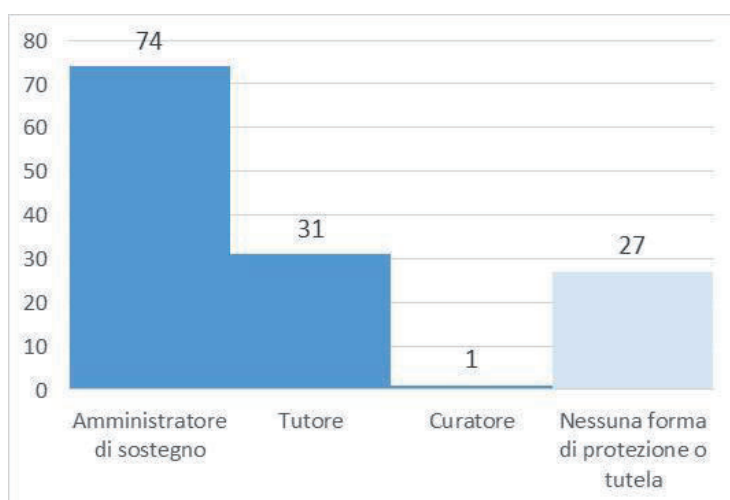
### 3.4 STIMA DI AMMINISTRATI IN CARICO AD ALTRI SERVIZI SOCIO SANITARI

Durante la rilevazione delle informazioni si è appurato che i servizi specialistici delle Aziende per l'Assistenza sanitaria regionali non dispongono di database in grado di identificare con precisione chi, tra il bacino dei loro utenti dei diversi dipartimenti, benefici di un provvedimento di amministrazione di sostegno<sup>25</sup>. L'analisi ha quindi tralasciato una disamina statistica puntuale di questo segmento di welfare sociosanitario che assiste parte dei beneficiari dell'AdS, rinviando a delle stime proposte nel prossimo paragrafo.

Il Consorzio Isontino di Servizi Integrati (di seguito CISI), gestore per conto dei 25 Comuni della ex provincia di Gorizia delle strutture dedicate a persone con disabilità (oltre che del Servizio di Integrazione Lavorativa), è stato, invece, in grado di fornirci accanto al dato della diffusione dell'amministrazione di sostegno tra i propri utenti, anche numerose altre informazioni utili a comprendere alcune caratteristiche dell'impiego di questo istituto presso persone particolarmente fragili.

A fine 2018, gli utenti delle strutture CISI raggiungevano le 133 unità. Di queste, 74 erano titolari di un provvedimento di amministrazione di sostegno, equivalenti a più della metà degli ospiti delle strutture e all'8,8% del totale dei beneficiari di tale istituto giuridico residente nel territorio della ex provincia di Gorizia (secondo i dati SICID).

Fig.n°1: Utenti CISI per tipi di provvedimento legale (anno 2018)

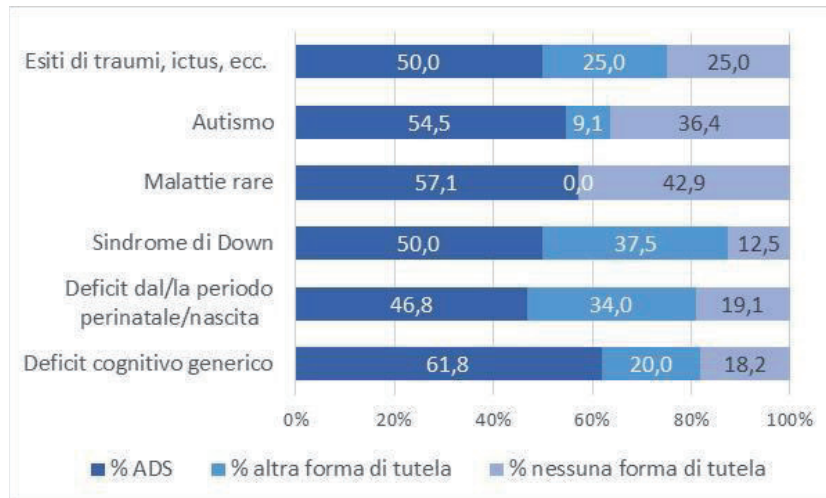


Il 55% degli utenti ospitati nelle strutture del CISI ha l'AdS. Un consistente numero ha anche il tutore (quasi un utente su 4), mentre solo un ospite ha un curatore (esito del provvedimento di inabilitazione).

Poco più del 20% non ha alcuna forma di protezione, tutela o curatela legale.

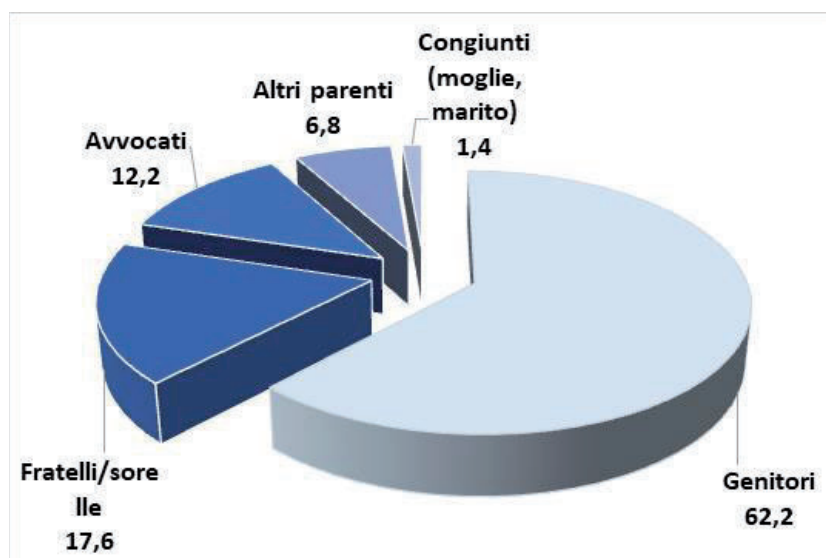
<sup>25</sup> Dall'intervista effettuata alla d.ssa Ulian responsabile della Struttura Sanitaria Distrettuale dell'Azienda sanitaria del Friuli Occidentale si è potuto evincere che il Dipartimento di Salute Mentale pordenonese era in procinto per sperimentare, a livello regionale, un fascicolo elettronico dell'utente in grado di fornire anche l'informazione sui provvedimenti di AdS.

Fig.n°2: tipo di problematica degli utenti CISI con relativa forma di sostegno (2018)



Si rileva come il provvedimento di AdS sia diffuso maggiormente tra gli ospiti con deficit cognitivo generico, e tra coloro che soffrono di malattie rare<sup>26</sup>, categoria di persone che, per il 42,9%, non gode di altra forma di tutela legale. Le persone con le altre problematiche, a seconda delle gravità, dispongono, in alternativa, o l'AdS o il tutore/curatore.

Fig.n°3: categoria di amministratore degli utenti del CISI(2018)



Gli amministratori di sostegno degli utenti del CISI sono prevalentemente familiari (87,8%). Una quota minoritaria è avvocato; non si registrano amministratori volontari o istituzionali.

Tra i familiari prevalgono i genitori, valore comprensibile vista l'età relativamente giovane degli utenti stessi (sono solo 3 le persone ospitate ultrasessantenni).

<sup>26</sup> Dal 2016 i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) considerano l'autismo malattia rara, mentre la sindrome di Down, già presente nell'elenco delle malattie rare, è stata tolta.

### 3.5 BENEFICIARI DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO UTENTI DI SERVIZI SOCIALI E SOCIOSANITARI: RICOMPOSIZIONE DEI DATI A DISPOSIZIONE

In questo paragrafo finale tenteremo di stimare, a partire dalle fonti informative sin qui analizzate, quante persone che usufruiscono dell'istituto dell'amministrazione di sostegno sono utenti anche di altri Servizi sociali, sociosanitari e sanitari. Tale esplorazione mira ad individuare la quota più fragile tra gli amministrati, coloro che necessitano quindi non solo di un supporto per il disbrigo degli affari quotidiani, per la gestione dei beni e dei patrimoni, ma anche abbisognano di assistenza socioassistenziale e sanitaria. L'istituto in questo caso assume, come la stessa normativa nazionale e regionale ha ben chiarito, una doppia valenza (o, meglio, si esprime nella sua completezza) e all'amministratore è richiesto di esercitare pienamente la funzione di *care-giver* affiancando gli operatori dei Servizi ed altri eventuali *care-giver* già presenti (parenti, assistenti familiari).

I valori di seguito rappresentati si fondano su delle ipotesi da validare in successivi approfondimenti, non vanno quindi interpretati come misurazioni attendibili del fenomeno; inoltre si riferiscono solo ai residenti in Friuli Venezia Giulia, non contemplando il Veneto Orientale.

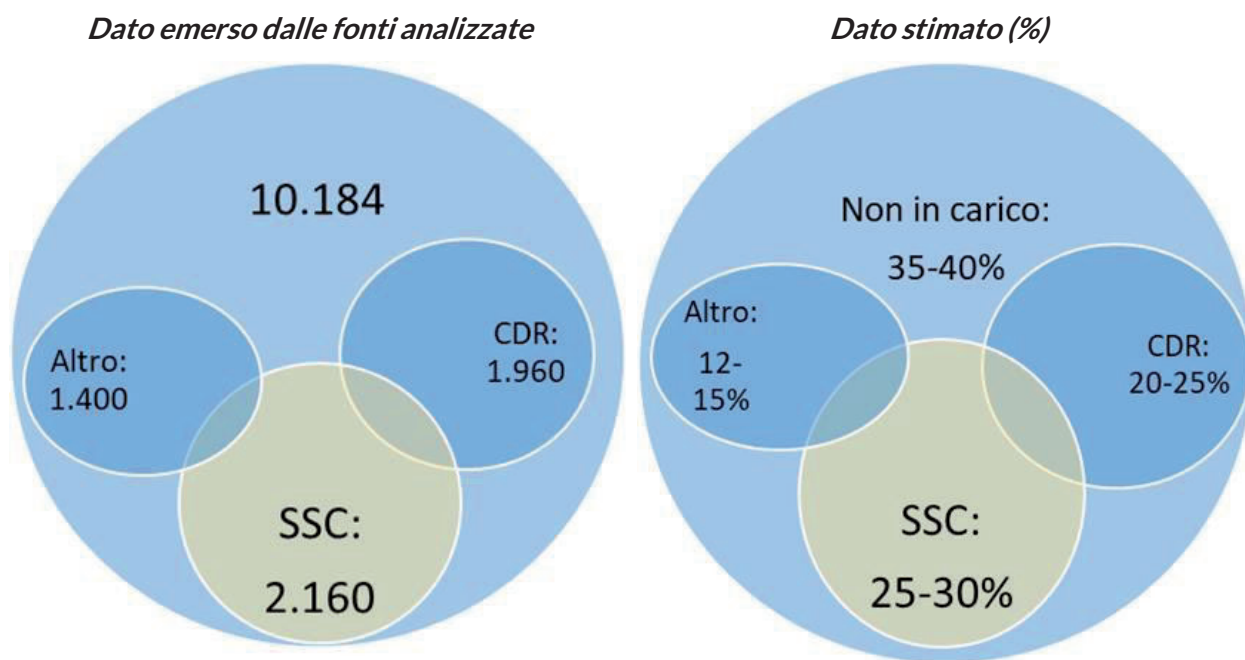
Considerando poco più di 10mila amministrati (come da dati SICID relativi al 2018), si è rilevato che oltre 2mila di questi sono in carico ai Servizi sociali del Comune. Il valore, secondo le stesse testimonianze raccolte durante le interviste, è da considerarsi sottorappresentato in quanto la cartella sociale informatizzata, come già sottolineato in precedenza, non sempre viene aggiornata con costanza. Prudenzialmente si ritiene quindi che il 25-30% degli amministrati sia anche utente dei Servizi sociali. Dalle analisi svolte si può stimare che un quota di 20-25% sia invece utente di strutture residenziali sociosanitarie (nello specifico case di riposo)<sup>27</sup>. Infine si ritiene che una terza componente - stimata attorno al 15% - sia utente di altri servizi sociosanitari o sanitari (Dipartimento Salute Mentale, Dipartimento delle Dipendenze, Dopo di Noi, ecc..).

Sommando le tre parti si raggiunge una quota stimabile attorno al 60-65% del totale che designa l'incidenza di chi è in carico a qualche tipo di Servizio pubblico. Di contro è ipotizzabile un 35-40% di amministrati che non rientra tra i soggetti beneficiari di welfare istituzionale, non abbisognando di forme assistenziali o attingendo per il supporto eventualmente necessario solo a risorse proprie o familiari (Cfr. Fig. n°1).

---

<sup>27</sup> Tra le due tipologie di utenza potrebbe anche esserci temporanea sovrapposizione.

Fig.n°1: Amministrati e utenti in carico ai servizi di welfare



Fonte: elaborazioni su database diversi

# **4 AMMINISTRATORI E PROCEDURE**

Prima di procedere alla valutazione d'impatto nelle sue diverse dimensioni è parso indispensabile fornire, a complemento della diffusione quantitativa dell'istituto presentata nel capitolo precedente, qualche informazione sulle caratteristiche degli amministratori di sostegno e sulle principali procedure richieste per l'adempimento del percorso giuridico dell'istituto.

#### 4.1 PROFILI GIURIDICI E SOCIOLOGICI DEGLI AMMINISTRATORI

L'art. 408 del Codice civile stabilisce che chiunque, ad eccezione di alcuni casi di incompatibilità esplicitamente previsti - gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o incarico il beneficiario -, può essere nominato amministratore di sostegno. La scelta deve avvenire "con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario". Viene anche affermato che "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"<sup>28</sup>.

A colui che viene designato per svolgere l'incarico di amministratore di sostegno non si richiedono particolari competenze di tipo legale o contabile, ma come spiega chiaramente Cendon nella guida pratica da lui curata, "ove a venire in considerazione siano, tuttavia, situazioni patrimoniali caratterizzate da un marcato tecnicismo (sul piano finanziario, economico, contabile, borsistico), oppure quando si presentino al g.t. casi delicati sul piano personale o sanitario, è ragionevole che la scelta dovrà cadere su un gestore - all'occorrenza più d'uno - professionalmente esperto e affidabile" (Cendon, 2008). Nella prassi, in questi casi, di solito il Giudice tutelare, avvalendosi della discrezionalità concessagli dalla normativa, nomina un avvocato (nei Tribunali spesso sono predisposte liste di disponibilità), ma non mancano casi di altri tipi di professionisti (quali notai e commercialisti).

In assenza di familiari o nelle situazioni dove è presente una conflittualità intra-familiare che non permette di identificare al proprio interno un AdS, il Giudice tutelare può nominare una persona terza (un volontario), un rappresentante delle istituzioni (sindaco, assessore), un rappresentante legale di associazione, qualora non esistano incompatibilità<sup>29</sup>.

È pure ammessa e non mancano nemmeno casi di una nomina di due amministratori per lo stesso beneficiario (co-amministrazione). Infine è bene precisare che la stessa persona può essere nominata amministratore di sostegno di più soggetti (la legge non stabilisce un numero massimo).

Per tentare di rispondere alla domanda chi è concretamente l'amministratore di sostegno, ci siamo affidati alle seguenti fonti: l'elenco regionale dei soggetti disponibili a svolgere l'incarico

---

<sup>28</sup> Sullo stesso tema si è espressa anche la Corte di cassazione con la sentenza n°6861/2013 (per un commento si rinvia a Cendon, Rossi, 2018).

<sup>29</sup> Si intende che il beneficiario non sia in carico all'associazione per alcune specifiche attività assistenziali. Per lo stesso motivo sono esclusi dal poter assumere il ruolo di AdS operatori dei Servizi pubblici che hanno in carico la persona da amministrare.

di amministrazione di sostegno del Friuli Venezia Giulia e due distinte indagini svolte nei tribunali di Pordenone e Gorizia<sup>30</sup>.

Al sensi dell'art. 4 della LR 19/2010 del Friuli Venezia Giulia<sup>31</sup>, il Regolamento di attuazione ha istituito e definito i requisiti per l'iscrizione all'elenco delle persone disponibili a svolgere l'incarico di amministratore di sostegno. Tale elenco è predisposto e conservato da ciascun Ente gestore del Servizio sociale dei Comuni che mette a disposizione dell'Autorità giudiziaria competente alla nomina. I requisiti e la documentazione per l'iscrizione nell'elenco sono riportati all'art. 13 del Regolamento; nel dettaglio, le persone che si candidano a svolgere l'incarico di amministratore di sostegno non devono incorrere nei casi di incapacità all'assunzione dell'incarico previsti dall'articolo 350 del Codice civile e devono essere residenti in regione e non avere riportato condanne penali.

Gli Enti gestori provvedono, entro il 1° marzo di ogni anno, ad inviare copia dei propri elenchi al Servizio della Direzione Centrale competente. Presso tale Servizio è infatti istituito, per finalità statistiche e conoscitive, *l'Elenco regionale dei soggetti disponibili a svolgere l'incarico di amministratore di sostegno*, quale risultante dalla raccolta degli elenchi di ambito distrettuale. Ed è sull'ultimo aggiornamento di tale Elenco, risalente a marzo 2019, che abbiamo effettuato l'elaborazione qui presentata. Da questo elenco risultano iscritti 241 nominativi<sup>32</sup>, comprensivo sia di amministratori di sostegno già in carico e disponibili ad ulteriori nomine (41 casi, ovvero il 17% del totale<sup>33</sup>), sia di persone che si candidano per la prima volta a questo compito (la maggior parte), pur avendo accumulato, in numerosi casi, esperienze pregresse di cura e assistenza di familiari, nonché di volontariato. Si tratta indubbiamente di un numero piuttosto ridotto se si pensa alla quantità di procedimenti di amministrazione attivi (Cfr. capitolo 3.1). Nonostante questo limite<sup>34</sup> che non permette una puntuale analisi rappresentativa di tutti gli amministratori, l'elenco può essere comunque impiegato per un'esplorazione di alcune variabili: sesso, età, professione, grado di scolarizzazione, ecc. che aiutano a costruire un profilo dell'amministratore (o potenziale tale) presente in Friuli Venezia Giulia.

L'andamento delle iscrizioni negli anni vede un picco nel secondo anno di introduzione dell'Elenco nei territori per poi diminuire negli anni successivi. Per quanto riguarda la variabile di genere, si registra una quasi parità tra i due sessi (prevale una leggera maggioranza

---

<sup>30</sup> Le indagini, pur seguendo lo stesso protocollo operativo, sono state realizzate in periodi diversi (rispettivamente nel periodo 2016-2018 per quanto riguarda il tribunale di Pordenone e nel periodo aprile-agosto 2019 per quanto riguarda il tribunale di Gorizia). La prima indagine è stata effettuata dal Coordinamento delle associazioni di amministrazione di sostegno del Pordenonese e dall'AIASS, la seconda solamente dall'AIASS.

<sup>31</sup> Disposizione simili sono contenute all'articolo 3, commi 3 e 4, della LR 10/2017 della Regione del Veneto: "Il servizio di supporto all'amministrazione di sostegno forma e conserva l'elenco dei soggetti disponibili a svolgere l'incarico di amministrazione di sostegno, nel quale vengono iscritte le persone in possesso dei requisiti previsti dalle norme statali vigenti per assumere l'incarico di amministratore di sostegno" (comma 3); "La Giunta regionale vigila sull'attività di cui al presente articolo e istituisce presso la struttura regionale competente, a fini statistici e conservativi, l'elenco regionale dei soggetti disponibili a svolgere l'incarico di amministratore di sostegno, raccogliendo i nominativi dei soggetti iscritti negli elenchi di cui al comma 3, indicando coloro che ricoprono o hanno ricoperto tale incarico" (comma 4).

<sup>32</sup> Nel 2014 il valore era di 188 nominativi (Rapporto sociale 2013).

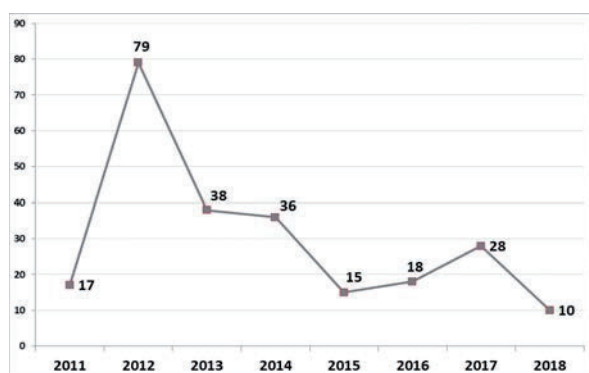
<sup>33</sup> Il valore è sottodimensionato in quanto escludendo dal totale le risposte mancanti (77 su 241) raggiunge un quarto di coloro che hanno risposto alla domanda richiesta dalla compilazione per l'iscrizione nell'elenco.

<sup>34</sup> In qualche intervista è stato raccolto anche il giudizio di inutilità operativa e completa inaffidabilità del Registro, dovuta soprattutto al mancato aggiornamento degli elenchi inviati da parte degli Enti gestori dei SSC.

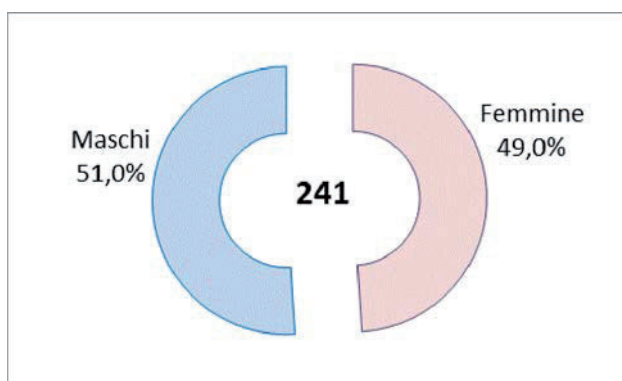
maschile). Per quanto concerne le classi d'età, si osserva una prevalenza (oltre il 55%) di ultra sessantenni (di cui una buona parte oltre 70 anni), ma figurano tra gli iscritti anche persone con meno di 40 anni. Il livello di scolarizzazione risulta mediamente elevato dato che quasi un terzo è in possesso della laurea e il 44,8% del titolo di diploma di scuola secondaria superiore. Se osserviamo l'occupazione e la qualifica professionale incontriamo al primo posto i pensionati seguiti da impiegati e avvocati (inclusi praticanti); insieme queste tre categorie raccolgono i due terzi degli iscritti. Con minor frequenza incontriamo poi casalinghe, operai, altri liberi professionisti. Infine si rileva come poco più della metà (il 53%) degli iscritti all'Elenco abbia frequentato un corso di formazione/aggiornamento sul tema dell'amministrazione di sostegno.

Fig.n°1 Analisi dell'Elenco regionale dei soggetti disponibili a svolgere l'incarico di ADS

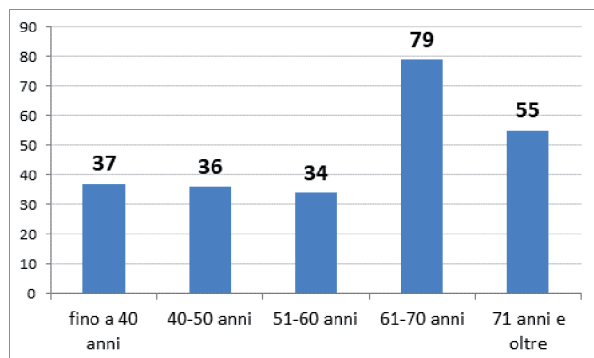
a) Anno di iscrizione



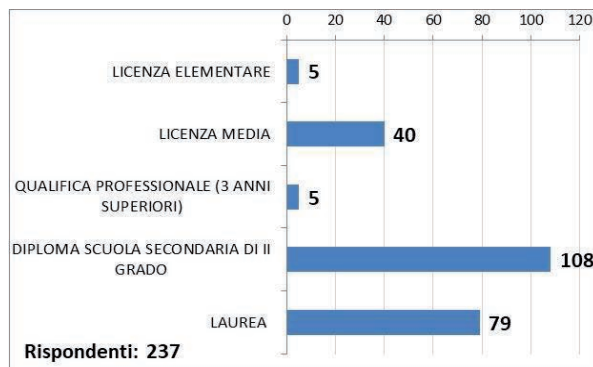
b) Sesso



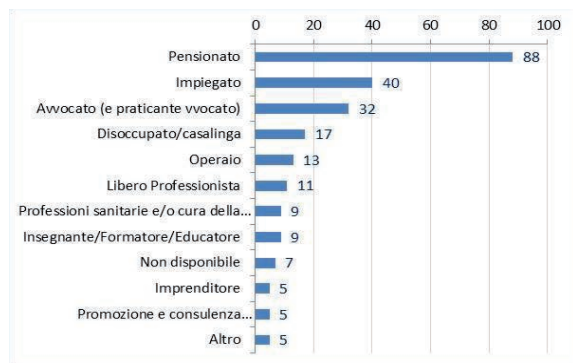
c) Fasce d'età



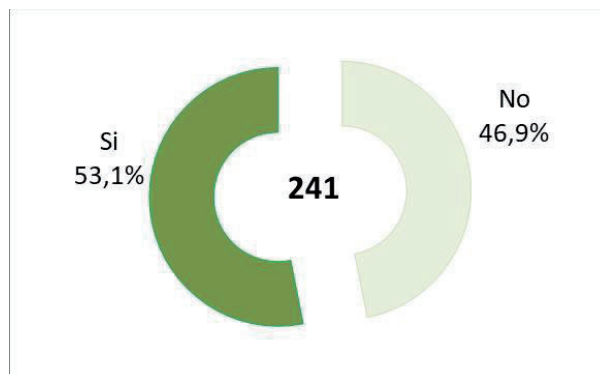
d) Titolo di studio



e) Professione



f) Frequentato corsi di formazione



Fonte: elaborazioni su dati dell'Elenco regionale del FVG



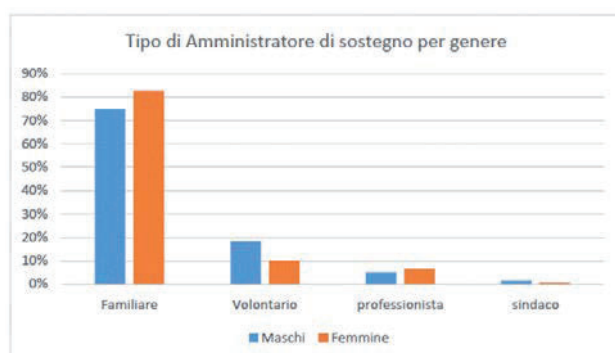
Secondo le indagini svolte dal Coordinamento degli sportelli della provincia di Pordenone e AIASS, le categorie di amministratori di sostegno variano profondamente nei due circondari analizzati: se in entrambi prevale la componente familiare, a Pordenone supera il 78% del totale, mentre si attesta attorno al 60% in quello di Gorizia. Al secondo posto a Pordenone troviamo persone senza alcun legame familiare o parentale che svolgono l'attività a titolo gratuito, trattasi dei cosiddetti volontari che rappresentano il 14,3% del totale; a Gorizia invece ci sono i professionisti (nella maggior parte dei casi avvocati) che superano un terzo del totale. Al terzo posto, si invertono le categorie e a Pordenone si collocano gli avvocati o altri professioni (che raggiungono circa il 6% del totale), mentre a Gorizia i volontari (che rappresentano il 5,5% del totale). Residuali, per entrambi i circondari (attorno all'1% del totale), si rilevano le figure istituzionali, quali sindaci o altri amministratori locali.

Sempre secondo queste indagini, a prevalere sono gli ADS di sesso femminile, in particolare tra i familiari a Pordenone e tra i professionisti a Gorizia; gli ADS di sesso maschile invece hanno la maggioranza tra i volontari e i sindaci. Nel circondario pordenonese, il 98% del totale non percepisce alcuna indennità o rimborso per l'attività svolta, mentre questa incidenza si abbassa notevolmente a Gorizia, dove però i dati diventano meno attendibili per un elevato numero di dati mancanti.

La classe d'età più diffusa tra gli amministratori, per il circondario di Pordenone è risultata quella dei sessantenni (a lieve prevalenza maschile), seguita da quella dei cinquantenni (a netta prevalenza femminile). Diversa invece è la distribuzione per fasce di età a Gorizia dove prevalgono gli under 50 (oltre un terzo del totale), seguiti in ordine decrescente dalle altre fasce d'età.

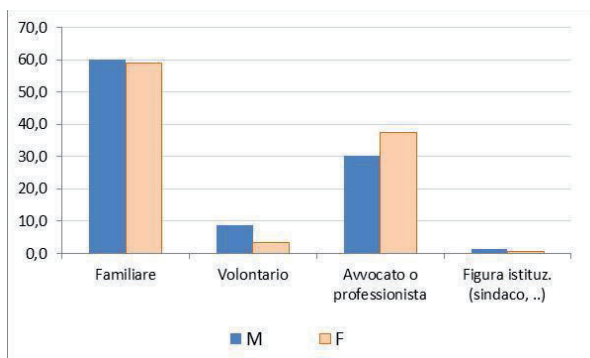
*Fig.n°2: Tipo di amministratore di sostegno per sesso a seconda del Tribunale (in %)*

*Tribunale di Pordenone*



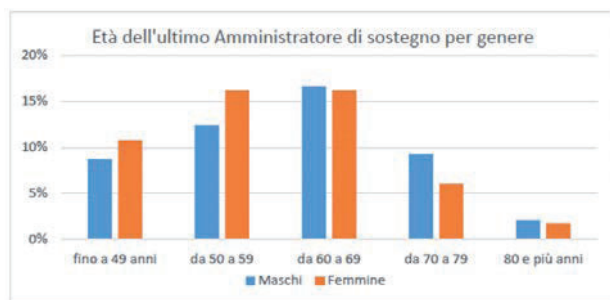
Fonte: indagine svolta dal Coordinamento degli sportelli AdS del circondario del Tribunale di Pordenone e AIASS (2018)

*Tribunale di Gorizia*



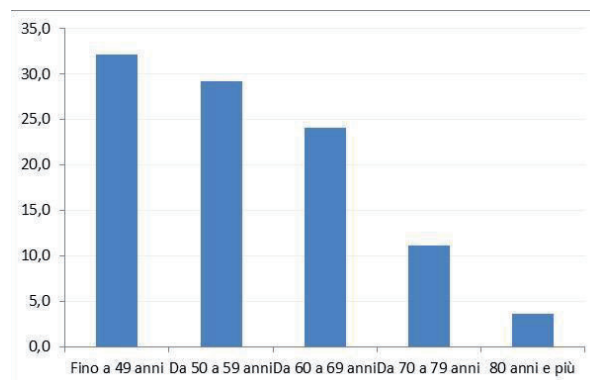
Fonte: indagine svolta da AIASS (2019)

**Fig.n°3: classi d'età dell'amministratore di sostegno per sesso a seconda del Tribunale (in %)**  
**Tribunale di Pordenone**



Fonte: indagine svolta dal Coordinamento degli sportelli AdS del circondario del Tribunale di Pordenone e AIASS (2018)

**Tribunale di Gorizia**



Fonte: indagine svolta da AIASS (2019)

È plausibile ritenere che la diversità delle figure che possono essere nominate amministratore di sostegno produca pure una differente ricaduta sulle modalità relazionali e operative, sugli effetti e sui risultati di questo istituto. Una prima fondamentale distinzione è quella tra:

- familiare (coniuge, convivente, parente fino al 4° grado), soluzione endo-familiare indicata come prioritaria dal codice;
- persona esterna (soggetto terzo).

Seppur numericamente minoritaria è dentro questa seconda categoria (soluzione *extra moenia*) che si riscontra un'ampia varietà di soggetti nominati nella prassi amministratori di sostegno: volontari, professionisti, rappresentanti dell'ente locale o di associazione<sup>35</sup>.

Queste sotto-categorie sono guidate da principi e logiche d'azione assai differenziati: i volontari assumono il ruolo orientati dalla solidarietà e dalla gratuità; i professionisti dall'esercizio di un'attività lavorativa (possibilmente anche remunerativa) attinente alle loro sfere di competenza; i rappresentanti dell'ente locale dall'assunzione di responsabilità verso la comunità.

Ognuna di queste fattispecie raccoglie poi specifici (in parte anche sovrapponibili) profili<sup>36</sup>, come evidenziato nella tipologia qui sotto presentata (tab.n°1) la cui diversità d'impatto sarà oggetto di analisi in seguito.

Accanto a tale tipologia, costruita su categorie relative alla figura degli amministratori, andrebbe poi elaborata un'altra tipologia fondata sulle caratteristiche psico-fisiche dell'amministrato. Infatti, anche dalle interviste effettuate, emerge che amministrare una persona affetta da disturbi mentali (o da dipendenza) richieda una particolare disposizione, piuttosto diversa da un anziano allettato o da una persona con lievi fragilità sociali e relazioni che però conserva un discreto margine di autonomia fisica.

<sup>35</sup> Il rappresentante legale di un'associazione è ammesso purché non abbia in cura o in carico il beneficiario.

<sup>36</sup> Come si avrà modo più avanti di specificare, in alcuni casi si riscontrano avvocati, professionisti o rappresentanti di istituzione che svolgono il proprio compito di amministratore di sostegno come volontari.

*Tab.n°1: Una possibile tipologia di amministratore di sostegno*

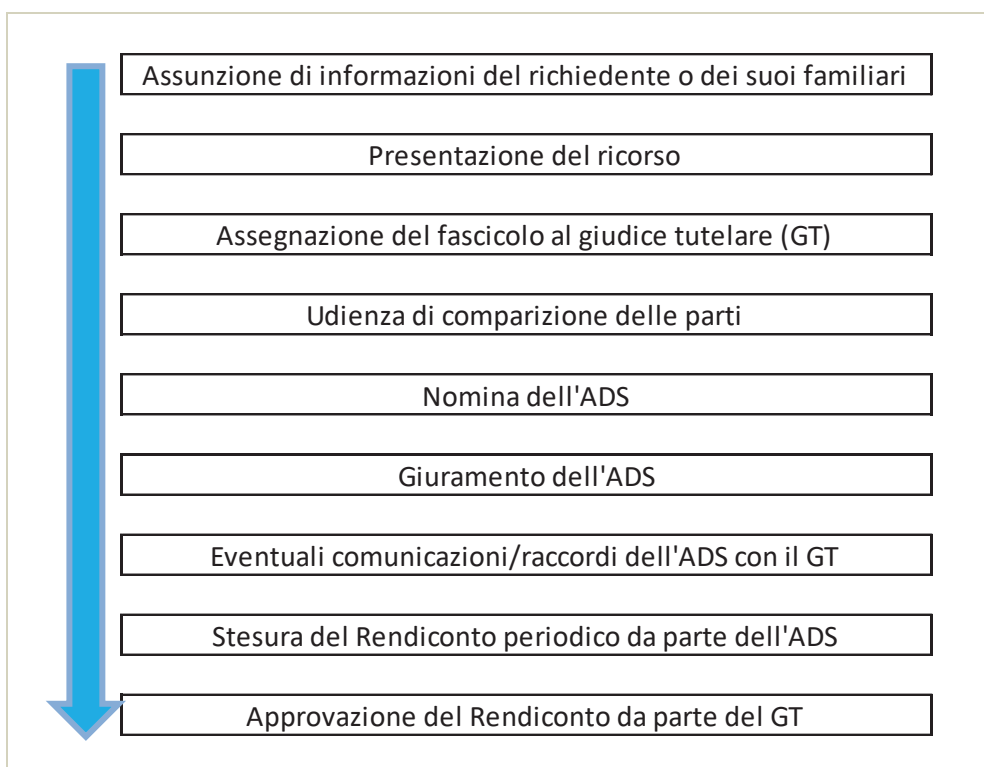
Categoria generale	Profili specifici
Familiare	Coniuge, convivente, figlio/a Parente fino al 4° grado
Volontario	Pensionato/a Persona in attività lavorativa (inclusi operatori di Enti di Terzo settore) Giovane (studente)
Professionista	Avvocato Commercialista Notaio Altro professionista
Rappresentante di istituzione	Sindaco, Componente della Giunta o del Consiglio comunale
Rappresentante legale di associazione	Presidente di associazione

## 4.2 LE PRINCIPALI PROCEDURE

Il procedimento dell'amministrazione di sostegno prevede diverse attività (o eventi), dalla presentazione del ricorso da parte del ricorrente all'approvazione del Giudice tutelare del resoconto annuale steso dall'amministratore; include atti di amministrazione ordinaria e straordinaria. In sintesi nella figura successiva abbiamo ricostruito, in modo semplificato, un possibile iter del procedimento (Cfr. Fig.n°1).

Nel corso del paragrafo evidenzieremo e descriveremo solo le principali attività, quelle che ci sembrano più significative anche al fine di una valutazione d'impatto.

*Fig. n°1: Iter (semplificato) del procedimento*



L'apertura formale del procedimento giudiziario dell'amministrazione di sostegno inizia con la presentazione della domanda (definita ricorso). L'iter però inizia prima con l'assunzione di informazioni rispetto all'istituto giuridico da parte del richiedente stesso o, più frequentemente, dei suoi familiari. La domanda può essere presentata dal diretto interessato, dal coniuge o dal convivente, dai parenti entro il quarto grado, dagli affini entro il secondo, dai Servizi sociali o socio-sanitari, avvocati, pubblici ministeri, medici, ecc.

Rispetto a questa prima fase, gli sportelli dell'AdS (che saranno presentati successivamente) svolgono, gratuitamente, le seguenti attività:

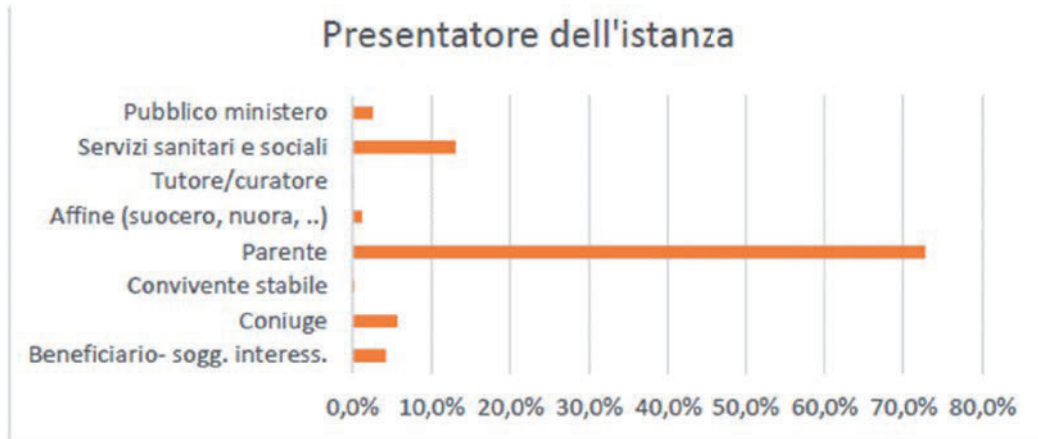
- forniscono informazioni e orientamenti;
- supportano nella stesura/compilazione della domanda,
- consegnano o trasmettono la domanda presso la cancelleria del Tribunale territorialmente competente.

Stando ai dati della ricerca citata nel circondario di Pordenone sono soprattutto i parenti che presentano l'istanza, seguiti dai Servizi sociali e sanitari del territorio.

Il Giudice tutelare, dopo aver esaminato il ricorso e analizzato la documentazione allegata, svolge di solito (non vi è un obbligo) un'audizione, ovvero un colloquio condotto direttamente con l'amministrando, recandosi, se necessario, anche al domicilio del soggetto interessato dal procedimento. Secondo la ricerca, la maggior parte delle audizioni si svolge presso la sede del Tribunale, anche se negli ultimi anni questo luogo registra una diminuzione, contrariamente invece all'incremento di frequenza delle sedi quali l'abitazione del potenziale beneficiario o la struttura residenziale in cui è ospitato. Inoltre, nel pordenonese, è in corso una

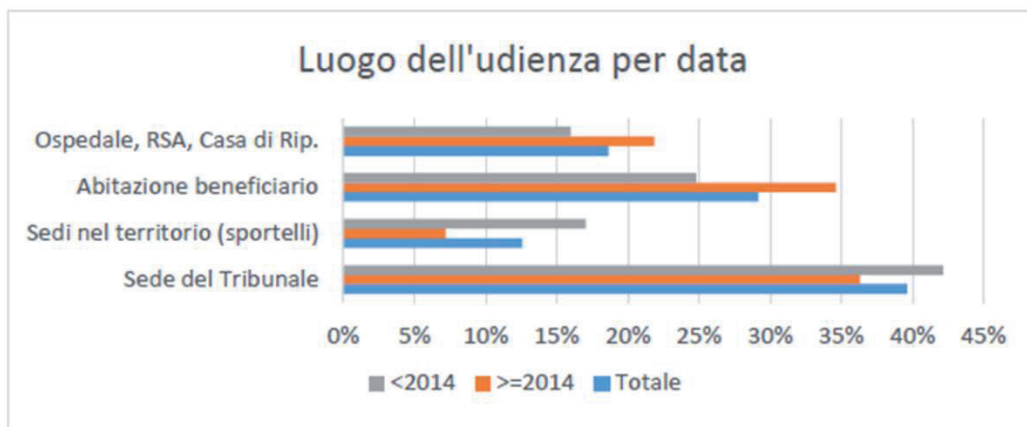
sperimentazione per svolgere le audizioni via VoIP (Voice over IP), con l'obiettivo di ridurre la mobilità territoriale di amministratori e giudici tutelari.

*Fig.n°2: Soggetto che presenta l'istanza*



Fonte: indagine svolta dal Coordinamento degli sportelli AdS del circondario del Tribunale di Pordenone (2018)

*Fig.n°3: Sede di svolgimento dell'udienza per periodo*



Fonte: indagine svolta dal Coordinamento degli sportelli AdS del circondario del Tribunale di Pordenone (2018)

Una variabile critica di tutto il procedimento è indubbiamente l'individuazione dell'ADS, in particolare se il nominativo non è rinvenibile tra i familiari.

All'audizione segue la nomina, da parte del Giudice tutelare, dell'amministrazione di sostegno, che avviene con un decreto in cui vengono specificati una serie di contenuti, secondo quanto disposto dall'art. 404 del Codice civile. Viene inoltre definita la durata dell'amministrazione che può essere a tempo indeterminato oppure a tempo determinato. Un decreto di nomina può essere successivamente modificato e ovviamente revocato. Alla nomina segue il giuramento dell'ADS e da questo momento inizia l'attività amministrativa che può essere ordinaria o

straordinaria. Dalla presentazione del ricorso al giuramento e all'avvio effettivo dell'attività possono trascorrere alcuni mesi; la durata più o meno lunga di queste fasi dipende da più variabili distinguibili in:

- 1) di contesto (numerosità di ricorsi pervenuti al Tribunale, criticità della situazione dei potenziali beneficiari e/o dei ricorrenti);
- 2) organizzative interne al Tribunale (disponibilità di personale di cancelleria e magistrati, modalità operative);
- 3) risorse esterne al Tribunale (presenza di sportelli con personale qualificato, elenchi di persone disponibili ad assumere l'incarico, risorse del territorio, ecc.).

La gestione dell'amministrazione può prevedere incontri, colloqui tra il Giudice tutelare e l'amministratore, la presentazione di istanze (soprattutto per la gestione straordinaria) e, benché ancora poco numerosi, possibili contenziosi.

Tra i compiti dell'amministratore rilevante è quello di predisporre un rendiconto periodico della gestione che deve essere approvato dal Giudice tutelare.

# **5**

## **5. I CIRCONDARI GIUDIZIARI DEI TRIBUNALI DI PORDENONE E GORIZIA: CONTESTI E PRASSI OPERATIVE DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO**

Il perimetro territoriale sul quale si concentra l'indagine valutativa dell'impatto è definito dai circondari giudiziari dei Tribunali ordinari di Pordenone e Gorizia.

Trattasi di due territori piuttosto diversi a partire proprio dalla configurazione spaziale dell'amministrazione della giustizia. Se il circondario giudiziario del Tribunale ordinario di Gorizia coincide con il territorio dell'ex Amministrazione provinciale, comprendente 25 comuni, il circondario giudiziario del Tribunale ordinario di Pordenone rappresenta un *unicum* nazionale in quanto oltre ad estendersi ai 50 comuni dell'ex provincia di Pordenone, comprende sia un comune appartenente all'ex Provincia di Udine (Forgaria del Friuli), ma sia, e soprattutto, 11 comuni del Veneto Orientale, ossia di un'altra regione<sup>37</sup> (Fig. n°1).

I due circondari divergono poi sotto molti punti di vista: demografico, socioeconomico, assetto istituzionale e territoriale dei servizi, presenza di soggetti pubblici e del Terzo settore; e, come abbiamo rilevato nei capitoli precedenti, si differenziano pure per la diffusione dell'amministrazione di sostegno, così come per la gestione operativa dell'istituto. Compito di questo capitolo è quello di individuare e illustrare come queste differenze di contesto e specifiche dell'implementazione dell'istituto influenzino l'impatto dell'amministrazione di sostegno nelle varie dimensioni che verranno trattate nei capitoli seguenti.

## 5.1 I CONTESTI DEI DUE CIRCONDARI

Il circondario del Tribunale ordinario di Pordenone si estende su una superficie di 2.919 chilometri quadrati che dalle Dolomiti friulane scende fino al mar Adriatico. In questo territorio al 31 dicembre 2018 trovava residenza una popolazione di 407.083 individui.

Dal punto di vista amministrativo, il territorio è composto da 62 comuni appartenenti a due differenti regioni. Nonostante questo confine amministrativo, buona parte del territorio è da secoli unito sotto la stessa diocesi denominata appunto di Concordia-Pordenone.

Più complessa risulta invece l'articolazione territoriale dei Servizi sociali e sanitari in quanto incidono due diverse aziende sanitarie locali (AAS5 Friuli Occidentale e Azienda ULSS 4 Veneto Orientale) e sei ambiti territoriali sociali. Per quanto riguarda la parte friulana, dove vige la gestione associata del Servizio sociale dei Comuni, essi sono: Livenza-Cansiglio-Cavallo (composto da 7 comuni), Tagliamento (composto da 9 comuni), Sile e Meduna (composto da 6 comuni), Valli e Dolomiti friulane (composto da 22 comuni), Noncello (composto da 6 comuni)<sup>38</sup>; mentre per quanto riguarda il Veneto orientale, dove non vi è gestione associata dei Servizi sociali, il territorio compreso nel circondario è solo una parte del più ampio ambito sociale rientrante nel distretto dell'Azienda ULSS 4<sup>39</sup>.

Il circondario del Tribunale ordinario di Gorizia si estende su una superficie di 467,14 chilometri quadrati, equivalenti a circa un sesto di quello pordenonese, e come quello comprendente aree montane/collinari e pianeggianti che si affacciano sull'Adriatico.

---

<sup>37</sup> A partire da settembre 2013 il Veneto orientale (Portogruarese) è diventato parte della circoscrizione giudiziaria del Tribunale Ordinario di Pordenone. Precedentemente questi comuni appartenevano al territorio del circondario del Tribunale Ordinario di Venezia, sede distaccata di Portogruaro.

<sup>38</sup> Le denominazioni adottate e il perimetro territoriale sono quelli definiti nella DGR n°97 del 25 gennaio 2019.

<sup>39</sup> Dopo la riforma sanitaria regionale, attuata con la LR 19/2016, l'A.ULSS 4 comprende 21 comuni. appartenenti a due circondari diversi: quello appunto di Pordenone (11 comuni) e quello di Venezia (11 comuni).





## 5.2 L'organizzazione della giustizia civile nei due Tribunali

L'introduzione dell'AdS nell'ordinamento giuridico ha significato in primis un impatto sull'organizzazione della giustizia creando effettivamente un nuovo settore di intervento giudiziale civile che vede un maggior impegno dei Giudici tutelari (Manzon, 2011). Dal 2004 sono quindi affluiti nei Tribunali italiani sempre più procedimenti di amministrazione di sostegno attribuendo ai giudici tutelari e alle cancellerie della volontaria giurisdizione un carico lavorativo di gran lunga superiore a quello loro spettante in precedenza (Manzon, 2014). Inoltre l'AdS ha rappresentato un nuovo settore di intervento anche per l'avvocatura investita da richieste di ricorsi e dalla gestione operativa nei casi in cui il Giudice tutelare ricorra agli avvocati per la nomina dell'amministratore di sostegno.

Nella presente analisi valutativa assurgono quindi a fondamentali variabili da considerare le seguenti:

- l'organizzazione della giustizia civile nei due Tribunali ordinari, ed in particolare la quantificazione e la composizione dei Giudici tutelari e del personale delle relative cancellerie;
- l'attività di partnership attivata dai due Tribunali ordinari con soggetti esterni al fine di acquisire risorse per gestire adeguatamente l'istituto.

Tribunale di Pordenone. Fin dall'entrata in vigore della norma il Tribunale ordinario di Pordenone si è premurato di adeguare l'organizzazione interna degli uffici giudiziari aumentando il numero dei Giudici tutelari, passando da 1 (dato del 2004) a 3 (dato del 2010), benché tutti occupati a tempo parziale con gli adempimenti richiesti dall'AdS (Manzon, 2011)<sup>40</sup>. Alla data del presente rapporto, i Giudici tutelari sono 2 (con impegno parziale), coadiuvati da 3 Giudici Onorari di Tribunale (GOT), mentre la cancelleria della volontaria giurisdizione (impegnata in tutti i procedimenti di competenza, non solo quelli dell'AdS) è gestita da una persona di ruolo con funzioni di coordinamento, coadiuvata da un'assistente<sup>41</sup>.

Consapevole dell'insufficienza di risorse interne per affrontare la mole di impegno richiesto dalla gestione dei procedimenti di AdS, il Tribunale di Pordenone si attiva, come verrà meglio descritto nel prossimo paragrafo, per acquisire risorse esterne, in particolare attivando delle partnership istituzionali con gli Enti Locali (nello specifico con i Comuni gestori dei Servizi sociali a livello di ambito distrettuale), sottoscrivendo protocolli finalizzati all'apertura di sportelli e alla predisposizione di elenchi di soggetti disponibili ad assumer l'incarico di amministratore. Si evince quindi in questo territorio una pro-attività del Tribunale che non si riscontra, perlomeno nella stessa misura, altrove nella circoscrizione giudiziaria di Trieste.

Degno di nota ai fini della presente analisi appare inoltre il documento "Linee guida per la nomina di avvocati all'ufficio di amministratore di sostegno" sottoscritto tra il Tribunale di Pordenone e il Consiglio degli Avvocati di Pordenone il 17 giugno 2016. In esso vengono

---

<sup>40</sup> Si precisa che il Tribunale ordinario di Pordenone, fino a settembre 2013, disponeva di due sedi: la sede centrale e quella della sezione distaccata di San Vito al Tagliamento. In attuazione del D.lgs. 155/2012, la sezione distaccata di San Vito al Tagliamento è stata soppressa.

<sup>41</sup> Informazioni rese dall'intervista con Paola Bampo.

definiti due aspetti cruciali: a) la creazione di una lista di persone (iscritte all'Albo dell'Ordine degli Avvocati) disponibili ad assumere l'Ufficio di AdS; b) le indennità, proponendo pure una tabella con le modalità di calcolo della stessa sulla base del patrimonio "liquido" del beneficiario<sup>42</sup>.

Tribunale di Gorizia. La Cancelleria Volontaria Giurisdizione del Tribunale ordinario di Gorizia è attualmente composta da tre persone, un responsabile e due assistenti giudiziari. Le amministrazioni di sostegno occupano circa il 50% del totale della loro attività lavorativa. Le AdS sono affidate ad un solo Giudice tutelare, che però, come nei restanti tribunali, si occupa anche di altri provvedimenti, affiancato talvolta da un GOT<sup>43</sup>.

A differenza di Pordenone, ad oggi non si registra alcun raccordo formale tra gli Uffici giudiziari e il Consiglio degli Avvocati del Foro Goriziano per la gestione delle AdS.

### 5.3 LA GESTIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO NEI DUE CIRCONDARI

#### *Circondario di Pordenone*

Nel territorio del circondario di Pordenone si è dato avvio, fin da subito, ad una gestione operativa originale dell'istituto dell'amministrazione di sostegno. La compresenza di alcuni fattori - la proattività di un Giudice tutelare, l'avvio di una efficace collaborazione tra la Cancelleria del Tribunale, i Servizi sociali dei Comuni (SSC), l'Azienda per l'Assistenza Sanitaria e le associazioni di volontariato del territorio, sostenute anche dalle amministrazioni locali - ha permesso la costruzione di un virtuoso modello di sussidiarietà, che verrà poi recepito anche dalla legge regionale n°19 del 16 novembre 2010<sup>44</sup>, con la quale il legislatore regionale ha inteso dare piena attuazione, anche mediante l'adozione di idonee misure regolamentari e finanziarie, all'istituto di protezione previsto dalla normativa nazionale e declinato in "buone prassi" dal Tribunale di Pordenone.

Fin dall'autunno del 2015 prende avvio a Pordenone un corso di formazione per AdS, promosso da AITSaM (Associazione Italiana Tutela Salute Mentale) - Sezione di Pordenone, Casa del Volontariato Socio sanitario e dell'Auto Mutuo Aiuto, Centro Regionale Servizi del Volontariato, Azienda per i Servizi Sanitari n°6, con la collaborazione di altre associazioni di volontariato e le amministrazioni comunali del territorio. Il 5 dicembre 2006, a Pordenone, in via De Paoli, presso la sede dell'AITSaM prende avvio sperimentalmente il primo sportello di

---

<sup>42</sup> Durante l'intervista, il Presidente del Foro di Pordenone ha precisato che, per quanto riguarda l'indennità, si tratta di criteri orientativi e che l'elenco degli avvocati disponibili non ha ancora prodotto un database ufficiale. Una stima approssimativa quantifica in una cinquantina (su circa 650 iscritti all'Ordine) gli avvocati pordenonesi oggi disponibili ad essere coinvolti nell'AdS.

<sup>43</sup> Informazioni tratte dal sito internet del Tribunale ed integrate con scambi email e telefonici dal dott. Spagnoli e dalla d.ssa Ciancio.

<sup>44</sup> La legge è così denominata: "Interventi per la promozione e la diffusione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli". Una descrizione dell'esperienza pordenonese ante legge regionale, corredata di numerosi documenti, è raccolta nel dossier curato dal Tribunale di Pordenone, dai Comuni di Pordenone e San Vito al Tagliamento "L'amministrazione di sostegno nella provincia di Pordenone" realizzato in occasione dell'incontro inter-istituzionale del 16 luglio 2010.

informazione sull'AdS del circondario, a cui farà seguito, nel giugno del 2007, l'apertura di quello di San Vito al Tagliamento che, come si specificherà più oltre, non sarà solo di tipo informativo, ma si occuperà di più aspetti relativi alla gestione del procedimento<sup>45</sup>.

Punti qualificanti del modello sono stati sicuramente la volontà dei soggetti coinvolti di relazionarsi, su un piano quanto più possibile paritetico, per un obiettivo comune e, in concreto, l'apertura di sportelli, presso le sedi centrale e distaccata del Tribunale, gestiti da personale preparato in grado di fornire un supporto alla cancelleria e ai giudici tutelari, alle famiglie, ai volontari aspiranti amministratori, agli amministratori di sostegno, ai Servizi sociali dei Comuni e ai Servizi sanitari dell'Azienda (in particolare al Dipartimento di Salute Mentale). Concretamente, l'esperienza si è sviluppata temporalmente in più fasi. Inizialmente presso la sezione distaccata del Tribunale e con la collaborazione del Comune capofila dell'ambito distrettuale (San Vito al Tagliamento), si è costruito il primo Albo degli amministratori di sostegno, formato da volontari, disponibili a mettersi a disposizione ed essere quindi nominati dal Giudice tutelare amministratori di sostegno, nei casi in cui le risorse familiari dei beneficiari fossero risultate inidonee o insufficienti. Successivamente è stato sottoscritto il primo protocollo tra il Comune e il Tribunale per l'apertura di uno sportello, gestito dai volontari con le seguenti finalità: fornire informazioni utili per l'inoltro dei ricorsi per l'amministrazione di sostegno, supportare gli amministratori di sostegno, familiari o volontari, nella gestione amministrativa, collaborare con la cancelleria del Tribunale per la standardizzazione delle procedure, sensibilizzare cittadini ed amministratori pubblici nei confronti dell'istituto dell'amministrazione di sostegno.

L'esperienza che in breve tempo è stata adottata dalla sede centrale (Pordenone) ha avuto ed ha come principale punto di forza la creazione di una sinergia forte tra soggetti istituzionali da un lato (Regione, Servizi sociali dei Comuni, Azienda sanitaria locale, Tribunale) e volontariato dall'altro. Successivamente sono stati aperti degli sportelli anche negli altri tre ambiti distrettuali della provincia di Pordenone (Azzano Decimo, Sacile e Maniago). Attualmente gli sportelli presenti nel circondario sono 10, di cui 9 in Friuli Venezia Giulia ed uno a Portogruaro, in quanto da settembre 2013 fa parte della circoscrizione giudiziaria del Tribunale di Pordenone. Nel Veneto Orientale il primo sportello è stato aperto dall'AITSaM nel 2007; dal 2013 la sua gestione operativa è stata assunta dall'associazione **ADS Rete di solidarietà**.

Dal 2014, nel circondario di Pordenone è attivo un coordinamento degli sportelli, supportato dall'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n°5 Friuli Occidentale.

Nel 2015 si è costituita, con sede a Pordenone, l'AIASS (Associazione Italiana Amministratori di Sostegno Solidali) con lo scopo di fornire supporto, assistenza e formazione agli Amministratori di sostegno volontari. Questa associazione ha permesso di formalizzare un coordinamento tra i diversi sportelli che oggi risultano tutti in rete tra loro e molto connessi anche ai Servizi sociali dei Comuni e all'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n°5 Friuli Occidentale. Alcuni progetti co-finanziati dalla Fondazione Friuli e dagli Enti locali hanno permesso di potenziare e a consolidare la rete diffusa degli sportelli di AdS sul territorio, avviando anche sperimentazioni procedurali ed organizzative. Questa rete è diventata indubbiamente uno degli attori chiave e responsabile, assieme ai SSC, al Tribunale, all'AAS e ad

---

<sup>45</sup> La Deliberazione della Giunta Comunale del "Protocollo d'intesa per la creazione di uno sportello rivolto agli amministratori di sostegno", sottoscritto con il Tribunale di Pordenone - Sezione Distaccata di San Vito al Tagliamento porta la data del 2 aprile 2007.

altri soggetti ancora<sup>46</sup>, dell'elevata diffusione dei procedimenti in questo territorio, come illustrato nel capitolo terzo.

### ***Circondario di Gorizia***

Piuttosto diversa è stata l'evoluzione della gestione dell'amministrazione di sostegno nel goriziano: gli sportelli cominciano ad essere operativi, nei comuni afferenti ai due SSC, a partire dal 2013 quindi in un tempo successivo rispetto a quanto registrato nel pordenonese e solo dopo l'emanazione della legge regionale.

Ad oggi sono presenti 5 sportelli: due nel Basso Isontino (SSC Carso Isonzo Adriatico - CIA, nei comuni di Monfalcone e Grado) e tre nell'Alto Isontino (SSC Carso Alto Isonzo - CAI, nei comuni di Gorizia, Gradisca d'Isonzo e Cormons). A questi si aggiunge, nei locali del Tribunale dell'ex capoluogo provinciale, un quarto sportello gestito a titolo volontario da AIASS ai sensi di una convenzione con il Tribunale di Gorizia. Per quanto concerne le modalità di affidamento della gestione dello sportello AdS da parte del SSC, inizialmente in entrambi i territori è stato sperimentato l'affidamento diretto ad un soggetto terzo (in genere un'associazione): più di recente, invece, sono state sviluppate delle procedure negoziate a invito precedute da una manifestazione d'interesse che hanno portato i due Enti gestori dei SSC ad affidare a diversi soggetti la gestione dello sportello: AsSostegno nel monfalconese e un'Associazione Temporanea d'Impresa (ATI) tra AIASS e HattivaLab nel goriziano.

Sul punto appare utile sottolineare (anche in virtù di alcuni elementi di natura più strettamente organizzativa che incidono sull'operatività degli sportelli e, più in generale, sul funzionamento dell'istituto dell'AdS) come l'analisi dell'assetto organizzativo degli sportelli di Monfalcone e Gorizia faccia emergere delle differenze. Gli sportelli del SSC Carso Isonzo Adriatico, infatti, sono gestiti dall'ottobre del 2013 da AsSostegno; anche il ruolo di referente di sportello (o sportellista principale) è stato ricoperto in continuità negli anni dalla stessa persona.

Gli sportelli afferenti al territorio del SSC Collio Alto Isonzo, invece, hanno visto una maggiore alternanza: un primo affidamento nel maggio del 2013 coinvolge l'associazione AsSostegno che si occupa della gestione dello stesso fino al 2015, anno in cui tale gestione passa ad Anteas che rimane titolare dell'affidamento fino al 2017. Nel 2018, infine, la conduzione dello sportello passa ad un'ATI composta da AIASS e HattivaLab Cooperativa sociale onlus<sup>47</sup>.

Tra il 2017 e il 2018 la gestione dello sportello non viene affidata a nessun soggetto: tuttavia dalle interlocuzioni con i referenti territoriali nel corso dell'indagine è emerso che, in questo arco temporale, gli operatori volontari di Anteas hanno continuato a svolgere in modo informale (pur servendosi dei locali messi a disposizione dall'Associazione Alzheimer) l'attività di consulenza, nonostante il SSC avesse sospeso la collaborazione sul piano operativo e l'invio formale dei potenziali utenti (famiglie e/o amministratori di sostegno).

Tra il 2013 e la prima parte del 2015, AsSostegno gestisce quindi tutti gli sportelli presenti nella provincia di Gorizia; dalla seconda metà del 2015, invece, anche nell'Alto Isontino (analogamente a quanto accade nel pordenonese) si realizza una presenza plurale di soggetti

---

<sup>46</sup> In particolare il Foro di Pordenone che si è sempre dimostrato sensibile e collaborativo sul tema.

<sup>47</sup> La struttura dell'ATI prevede che AIASS si occupi principalmente della gestione operativa dello sportello mentre HattivaLab ha il compito di sviluppare, in stretta collaborazione con AIASS e con il referente dello sportello, la parte di formazione/informazione.

gestori dell'ADS, complice anche una maggiore diffusione dell'istituto e della sua rilevanza per la popolazione locale.

**Fig.n°2: Data di apertura degli sportelli AdS nei due circondari**



(\*) Lo sportello aperto sperimentalmente e informalmente nel 2005 da AITSaM avrà una formalizzazione istituzionale solo in data 31.03.2009 con la sottoscrizione di un protocollo tra il Comune di Pordenone in quanto ente gestore del SSC dell'ambito distrettuale e il Tribunale di Pordenone. Situazione analoga si è registrata per lo sportello di Portogruaro aperto inizialmente nel 2007 dalla locale AITSaM e poi assunto dal Comune che ha affidato la sua gestione operativa all'Associazione ADS Rete di solidarietà.

**Tab.n°1: Elenco sportelli per ente gestore nei due circondari**

Ente gestore	Circondario di Pordenone	Circondario di Gorizia	N° sportelli nei territori di analisi	N° totale di sportelli gestiti
Associazione "Insieme per la solidarietà"	1	0	1	3
AIASS Onlus-Hattiva Lab (ATI)	0	4	4	4
Hattiva Lab				8
Associazione Amministratori di sostegno del Maniaghese	1	0	1	1
Associazione Martino Onlus	2	0	2	2
Associazione San Pietro Apostolo	4	0	4	4
AsSostegno	0	2	2	4
Spilimbergo per il sostegno solidale	1	0	1	1
ADS Rete di solidarietà	1	0	1	2
<b>Totale sportelli</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>29</b>

Fonte: nostra rilevazione. Dati aggiornati a novembre 2019

Con riferimento alla tabella n°1, si rileva che i 9 soggetti gestori dei 16 sportelli aperti sui due circondari sono attivi anche in altri circondari per un totale di 29 sedi operative, 27 se

consideriamo solo il Friuli Venezia Giulia su un totale di 35 sportelli oggi attivi e finanziati dalla Regione .

Per quanto concerne il Circondario di Gorizia, si specifica che nei 4 sportelli n ATI è ricompreso anche quello presente presso il Tribunale di Gorizia rivolto agli AdS del territorio. Lo sportello (aperto tutti i lunedì per 3 ore), operativo ai sensi di un Protocollo d'intesa firmato nell'aprile del 2016 tra il Tribunale di Gorizia e l'Associazione Aiass, è adiacente alla cancelleria della volontaria giurisdizione e, analogamente a quanto accade nel pordenonese, ha le seguenti finalità: fornire informazioni sulla figura dell'amministratore di sostegno; supportare i soggetti nella compilazione della modulistica per la presentazione delle istanze al Giudice tutelare; deposito del rendiconto sull'attività svolta da parte degli ADS. Questo accesso, dunque, non fa parte dell'insieme degli sportelli finanziati dai Servizi sociali dei Comuni in quanto la convenzione per la sua istituzione è stata siglata direttamente tra il Tribunale e l'Aiass: va segnalato che la gestione operativa di questo sportello è stata affidata al referente dei tre sportelli che fanno capo al SSC Carso Isontino Adriatico.

Al fine di sintetizzare le informazioni raccolte nei primi tre capitoli (3, 4 e 5), si propone qui una prima versione di un quadro sinottico tra le pratiche di gestione dell'amministrazione di sostegno nei due circondari dei Tribunali analizzati.

Tab.2: Quadro sinottico della gestione dell'AdS nei due circondari

Elementi considerati	Circondario di Pordenone	Circondario di Gorizia
Diffusione dell'istituto (incidenza del n° di amministrati ogni mille residenti - anno 2018)	11	6
Data apertura primo sportello	2007	2013
N° sportelli	10	6
Rapporto n° abitanti / sportello	40.708	23.234
Soggetti iscritti al Registro regionale con sede sul territorio	9 (su 18)	Nessuno
Incidenza % AdS familiari	78%	60%
Incidenza % AdS professionisti (avvocati)	6%	33%
Incidenza % AdS volontari	14,3%	5,5%
Raccordo / governance tra soggetti attivi	Sì	No
Finanziamenti EELL / ASL	Sì	No
Ulteriori finanziamenti derivante da progetti dedicati	Sì	No
Protocollo da Tribunale e Consiglio dell'Ordine degli avvocati	Sì	No

# **6 IL VALORE CULTURALE DELL'AMMINISTRAZIO NE DI SOSTEGNO**



## 6.1 IL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI DELLE PERSONE FRAGILI: ANALISI DEI PRINCIPALI ASPETTI CULTURALI E VALORIALI DELLA LEGGE 6/2004

E' opinione diffusa nel variegato arcipelago dei soggetti "fragili" e delle relative organizzazioni di rappresentanza, nonché tra gli operatori dei servizi sociali e sanitari che con questi soggetti quotidianamente si relazionano, che la legge 9 gennaio 2004, n.6, istitutiva dell'amministrazione di sostegno, ha costituito un importante salto di civiltà (Manzon, 2014) sul piano normativo avendo determinato un radicale cambiamento nella percezione giuridica delle persone in condizione di particolare fragilità riconoscendo loro diritti personali in precedenza negati o quanto meno contestati. E' per tale motivo che questa legge, che ha modificato parte delle norme presenti nel titolo XII del libro primo del Codice civile, ha assunto un significato fortemente valoriale e, come tutte le norme positivamente incidenti sulla qualità della vita dei singoli e delle comunità, risulta esito di processi culturali e sociali maturati in risposta a bisogni socialmente rilevanti che, in quanto tali, hanno incalzato l'ordinamento giuridico determinando in tal modo consapevolezza di nuovi diritti personali.

L'introduzione di questa figura ha rappresentato certamente un cambiamento sostanziale nel novero degli istituti di tutela, specie sul versante dell'impatto che l'incorporazione di questo istituto ha prodotto a livello sociale. A titolo più generale si può affermare che la L. 6/2004 ha aperto un nuovo modo d'intendere la protezione giuridica e sociale; essa infatti costituisce un significativo e inedito *input* che orienta il legislatore verso una nuova interpretazione del concetto stesso di persona fragile e dei relativi strumenti a disposizione per tutelarla garantendone al massimo i margini di autonomia (Cendon e Rossi 2008<sup>48</sup>). La normativa sull'interdizione antecedente alla L. 6/2004, infatti, si fondava essenzialmente sulla necessità di conservare e tutelare il patrimonio della persona fragile. In un'ottica più onnicomprensiva dello stesso concetto di tutela, la figura dell'Amministratore di Sostegno attribuisce alla conservazione della capacità decisionale del "soggetto fragile" uno dei suoi baricentri che ha contribuito a rendere questo istituto una significativa innovazione nel panorama legislativo nazionale. Al fine di valorizzare i principi ispiratori di questo istituto giuridico, nel box di approfondimento sottostante vengono posti in rilievo i principi cardine della L. 6/2004.

---

<sup>48</sup> Cendon P. e Rossi R. (2008), *Amministrazione di sostegno: motivi ispiratori e applicazioni pratiche*, UTET Giuridica, Torino.

## BOX N°1: I PRINCIPI CARDINE DELLA LEGGE 6/2004

*La legge 6/2004 stabilisce, infatti, una stretta connessione con quanto la Costituzione italiana sancisce attraverso i succitati articoli, in particolare con riferimento ai seguenti principi:*

- *Principio personalistico: la persona è al centro del provvedimento e l'introduzione di un amministratore di sostegno diventa uno strumento utile a tutelare il soggetto fragile preservando al massimo i suoi margini di autonomia. Questo si traduce nel compito dell'AdS di rimuovere gli ostacoli che si frappongono tra la persona e l'espressione della sua personalità e della sua autodeterminazione.*
- *Principio solidaristico: la legge 6/2004 si basa sull'attuazione e la valorizzazione, attraverso una precisa combinazione di interventi e dispositivi di tutela, dei concetti di solidarietà, sostegno e collaborazione. Come già posto in rilievo, l'istituto dell'AdS ha certamente un impatto diretto sull'amministrato ma, indirettamente, esso si riverbera anche sul contesto dei servizi e, laddove presenti, sui familiari. In prima istanza, infatti, la legge indica il coinvolgimento dei familiari che, insieme ai servizi (sanitari, sociali e sociosanitari) ed eventualmente assieme ai soggetti del volontariato locale, costruiscono una rete che supporti l'instaurazione della procedura e garantisca, ciascuno per propria competenza, il buon esito del processo di amministrazione. In questa rete, inoltre, si inserisce l'apparato giudiziario che, dialogando con il soggetto e con la rete dei servizi attivata a suo supporto, si pone in ascolto dei bisogni del soggetto fragile e garantisce la predisposizione di azioni finalizzate a rispondere adeguatamente alle necessità emerse. Lo scopo di questa rete, in sintesi, è quello di ristabilire un equilibrio che, in situazioni di fragilità plurime (es. disabilità fisiche croniche, progressivo deterioramento delle capacità decisionali e di autodeterminazione, assenza di rete parentale/amicale di supporto, ecc.) può risultare temporaneamente alterato o compromesso. In particolare, la figura del Giudice tutelare è collegata sia al principio solidaristico sia a quello personalistico. In una pratica di amministrazione di sostegno, il compito del Giudice è contemporaneamente quello di contribuire a costruire e a vigilare sulla predisposizione e attuazione di un progetto personalizzato per il soggetto amministrato e di garantire ed espandere la possibilità di autodeterminazione del soggetto fragile. Questi ed altri specifici elementi<sup>49</sup> rendono l'amministrazione di sostegno un procedimento di volontaria giurisdizione non contenzioso, fondamentalmente ispirato alla semplificazione, alla rapidità e all'elasticità della pratica, con il fine ultimo di agevolare in tempi rapidi e coincisi, la persona fragile.*
- *Principio sussidiario: si esprime attraverso l'intervento nel procedimento di nomina, del settore pubblico che può farsi carico della promozione della misura di sostegno. A*

<sup>49</sup> La figura del Giudice tutelare è centrale nell'istituto dell'AdS in quanto svolge diverse funzioni: garanzia (art. 2, 3, 32 della Costituzione); diffusione dell'istituto sul territorio; imparzialità; agilità e tempestività; ragionevolezza nella valutazione del caso; autorevolezza d'intervento (specie nel coinvolgimento della famiglia e della rete istituzionale e non del territorio).

*promuovere un ricorso per la nomina di un AdS, infatti può essere anche un ente pubblico (es. i responsabili dei servizi socio-sanitari, ai sensi dell'art. 406 c.c.<sup>50</sup>) che si pone così quale garante del benessere del soggetto in difficoltà.*

- *Principio integrativo: le carenze del soggetto fragile vengono opportunamente e doverosamente "integrate" dall'AdS che è chiamato a collaborare con l'amministrato e con la rete dei servizi per raggiungere il comune obiettivo identificato nel benessere dell'amministrato e nella valorizzazione delle sue capacità decisionali (Larobina 2013, pp. 104-107).*

Una riforma così sostanziale a livello legislativo non poteva che portare con sé anche dei significativi processi di modifica del tessuto sociale e dell'approccio culturale a questa materia. Sono processi che per più di un ventennio hanno coinvolto operatori dei servizi sociali e sanitari, giuristi, familiari e rappresentanti delle associazioni delle categorie interessate, docenti e studenti universitari, giungendo a produrre una proposta di riforma del codice civile anticipatrice della norma poi approvata dal Parlamento nel 2004<sup>51</sup>. Vale la pena sottolineare la centralità che la regione FVG ha assunto, nel corso dei decenni, nel complesso del dibattito che si è creato e alimentato attorno alla legge 6/2004: una sintesi diacronica delle principali tappe di questo processo viene proposta nel box di approfondimento sottostante.

#### **BOX N°2: IL DIBATTITO SCIENTIFICO CRESCIUTO ATTORNO ALLA LEGGE SULL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO**

*Il gruppo di ricerca diretto dal prof. Paolo Cendon, professore ordinario di diritto privato presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trieste, ha contribuito in modo decisivo a sviluppare un dibattito qualitativamente rilevante. Uno dei primi significativi esiti di questo percorso è identificabile nel convegno realizzatosi a Trieste nel giugno del 1986 "Un altro diritto per il malato di mente. Esperienze e soggetti della trasformazione" (Cendon 2018, 10). La realizzazione di questa iniziativa, estremamente innovativa per il tempo, è stata la positiva conseguenza di una profonda e collaudata sintonia tra una parte di giuristi e psichiatri del tempo che condividevano intese e consonanze rispetto ai "diritti delle persone fragili" (Ibidem).*

*La sensibilità e l'impegno di questo gruppo di studiosi, che negli anni si è arricchito di nuovi contributi, ha generato una "produzione culturale" che ha influito sulla sensibilità delle istituzioni e della società più in generale. L'introduzione della figura dell'amministrato di sostegno negli anni ha aperto anche a nuove prospettive concettuali e operative che hanno permesso di rileggere l'universo della protezione sociale di soggetti "a rischio" assumendo una*

<sup>50</sup> Altri soggetti pubblici che possono avviare un procedimento di amministrazione di sostegno sono: il Pubblico Ministero (ai sensi di quanto stabilito dagli articoli 405, 409 comma 3 e 413 del c.c.) e il Giudice tutelare che, ai sensi dell'art. 405 del c.c. in casi di urgenza provvede alla nomina di un AdS d'ufficio.

<sup>51</sup> Cendon P. (2018), *I diritti dei più fragili*, Rizzoli, Milano.

*prospettiva che coinvolga l'intera comunità e valorizzi al massimo i margini di autonomia del soggetto (Larobina 2013<sup>52</sup>). In Appendice si riportano i più significativi eventi pubblici dedicati all'AdS promossi negli ultimi anni sul territorio della regione Friuli Venezia Giulia.*

*Oltre ai dibattiti sviluppati nell'alveo tecnico della comunità giuridica e in quella dei servizi, la figura dell'amministratore di sostegno ha aperto ad un confronto riflessivo sul tema intercettato a diversi livelli, arrivando ad includere anche i comuni cittadini che non sono direttamente interessati dalla figura dell'AdS. Un indicatore potenzialmente rilevante per comprendere le dimensioni dell'interesse e della rilevanza che questo istituto ha generato nel corso degli anni è l'analisi delle tesi di laurea che hanno affrontato questo tema.*

*Una preliminare, e certamente non esaustiva, ricerca condotta attraverso i portali web delle biblioteche delle università di Trieste e Udine<sup>53</sup>, ha fatto emergere una concentrazione di titoli tra il 1999 e il 2014, con un evidente prevalenza nei primi anni Duemila. Si tratta di lavori che s'inseriscono o nell'analisi della prospettiva giuridica dell'istituto (es. laurea in Economia e/o Giurisprudenza) o di quella più squisitamente sociale (es. laurea in Servizio Sociale).*

*In genere le tesi riconducibili alla prima tipologia, affrontano gli aspetti concernenti la normativa e le innovazioni che essa ha apportato nell'apparato legislativo nazionale. Gli elaborati più strettamente "sociali", invece, propongono un'analisi dell'approccio che gli operatori sociali, sanitari e sociosanitari assumono nella relazione con L'AdS nel processo di presa in carico dell'utente, con eventuali particolari specificazioni con riferimento alle diverse fasce di età (es. adulti/anziani).*

*Complessivamente tra i due atenei è stato possibile censire circa 40 titoli prodotti nell'arco temporale medio di 15 anni.*

Già la rubrica del citato titolo XII del libro primo del c.c. introdotta a seguito dell'approvazione della legge, ovvero "(...) *Delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia*" - (che prima recitava: "(...) *Dell'infermità di mente dell'interdizione e dell'inabilitazione*") dà evidenza alla connessione della legge dedicata all'amministrazione di sostegno con i principi propri della Costituzione repubblicana (in particolare agli articoli 2, 3, 13, 32 e 38) e quindi di riconoscimento del fondamento di eguaglianza tra cittadini, orientamento che ha contraddistinto gran parte della normativa dedicata ai diritti sociali ed esistenziali approvata a partire dagli inizi dell'ultimo quarto del secolo scorso<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Larobina A. (2013), *L'amministrazione di sostegno tra tutela e protezione: nuova forma di prevenzione della vittimizzazione? L'applicazione della L. 6/2004 attraverso una ricerca comparata*, in Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza- VOL VII, 3, settembre-dicembre 2013. Free download: [http://www.vittimologia.it/rivista/articolo\\_larobina\\_2013-03.pdf](http://www.vittimologia.it/rivista/articolo_larobina_2013-03.pdf)

<sup>53</sup> Per l'ateneo Triestino: ricerca effettuata tramite il portale <https://thesis.units.it/store/> (consultato nel settembre 2019). Ricerca per parole chiave "Amministratore di sostegno". Per l'ateneo Friulano: ricerca effettuata tramite il portale <https://servizi.amm.uniud.it/CercaTesi/> (consultato nel settembre 2019). Ricerca per parole chiave "Amministratore di sostegno". Si fa presente che, essendo in corso la digitalizzazione delle tesi di laurea in entrambi gli atenei, è possibile che la ricerca non abbia intercettato tutti i record effettivamente presenti negli archivi.

<sup>54</sup> L. 19 maggio 1975, n. 151 - *Riforma del diritto di famiglia*; L. 26 luglio 1975, n. 354 - *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*; L. 4 agosto 1977, n. 517 - *Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico* (l'art. 7 abolisce le classi differenziali per gli alunni svantaggiati); L. 13 maggio 1978, n. 180 - *Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori*; L. 23 dicembre 1978, n. 833 - *Istituzione del*

Nello specifico caso dell'Amministrazione di sostegno, molteplici appaiono le dimensioni culturali oltreché valoriali che caratterizzano tale istituto.

Innanzitutto assume valore l'assenza di una definita categorizzazione delle persone beneficiarie dell'istituto secondo i tradizionali approcci distintivi per specifica disabilità o patologia<sup>55</sup>: la norma infatti fa un generale riferimento alla "(...) *persona che "per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nell'impossibilità anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi"*(art. 404 c.c.), intendendo in tal modo annoverare tutte le forme di patologia che, con diversa gravità e al di là della causa originaria, pregiudicano la possibilità del soggetto di provvedere ai propri interessi personali.

Con riferimento a quanto emerso dalla presente indagine, conferma tale impostazione l'ampia eterogeneità dei soggetti con provvedimento di AdS in carico ai SSC operanti sul territorio regionale nel corso del biennio 2017-2018: pur ravvisando una netta prevalenza di anziani<sup>56</sup> accanto a questi non mancano soggetti adulti con le più svariate diagnosi, anche di tipo multidimensionale.

Principio cardine dell'istituto giuridico è la conservazione della capacità d'agire del beneficiario: la legge, oltre a fornire alla persona debole un sostegno per gestire le proprie disabilità, nel rispetto delle inclinazioni personali e delle individuali scelte esistenziali, riconosce e valorizza le capacità residue dello stesso beneficiario. Questo principio viene espresso chiaramente nell'art. 409, 2 comma del c.c. laddove si dispone che "(...) *il beneficiario dell'AdS può in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana*".

Tale dichiarazione, proprio perché dà riconoscimento alla possibilità di autodeterminazione della persona - beneficiaria dell'AdS - con riferimento all'esercizio dei personali diritti esistenziali eventualmente comprensivi di quelli patrimoniali, assume un significato valoriale-culturale di estrema importanza non solo per il soggetto direttamente coinvolto ma a livello sociale più ampio, contribuendo a modificare stereotipi ancora presenti verso le persone con disabilità. In tale visione l'AdS assume dunque una funzione di integrazione rispetto alla carenza di autonomia del soggetto beneficiario dell'istituto. In questo modo la volontà del soggetto fragile non viene demolita, sostituita da quella di un soggetto terzo. È anche per tale ragione che risulta estremamente positivo registrare, nel corso degli anni, in ambito regionale, il costante aumento percentuale delle persone con provvedimento di AdS rispetto all'insieme dei provvedimenti tutelari, che però non scompaiono del tutto, anzi dopo un andamento calante all'inizio della seconda decade del millennio, a partire dal 2013/2014 registrano un nuovo incremento (Fig.n°1)

Anche i dati relativi all'ultimo anno giudiziario disponibile (2017/2018) attestano, pur con delle notevoli differenze tra i quattro Tribunali del distretto, ancora una forte presenza dei provvedimenti di inabilitazione e interdizione. Si potrebbe quindi formulare l'ipotesi che molto dipende dall'interpretazione data alla normativa. Infatti è proprio nel circondario di

---

*servizio sanitario nazionale*; L. 5 febbraio 1992, n. 104 - *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*; L. 28 agosto 1997, n. 285- *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*; L. 21 maggio 1998, n.162 - *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernenti misure di sostegno in favore di persone con handicap grave*; Legge 8 novembre 2000, n. 328 - *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

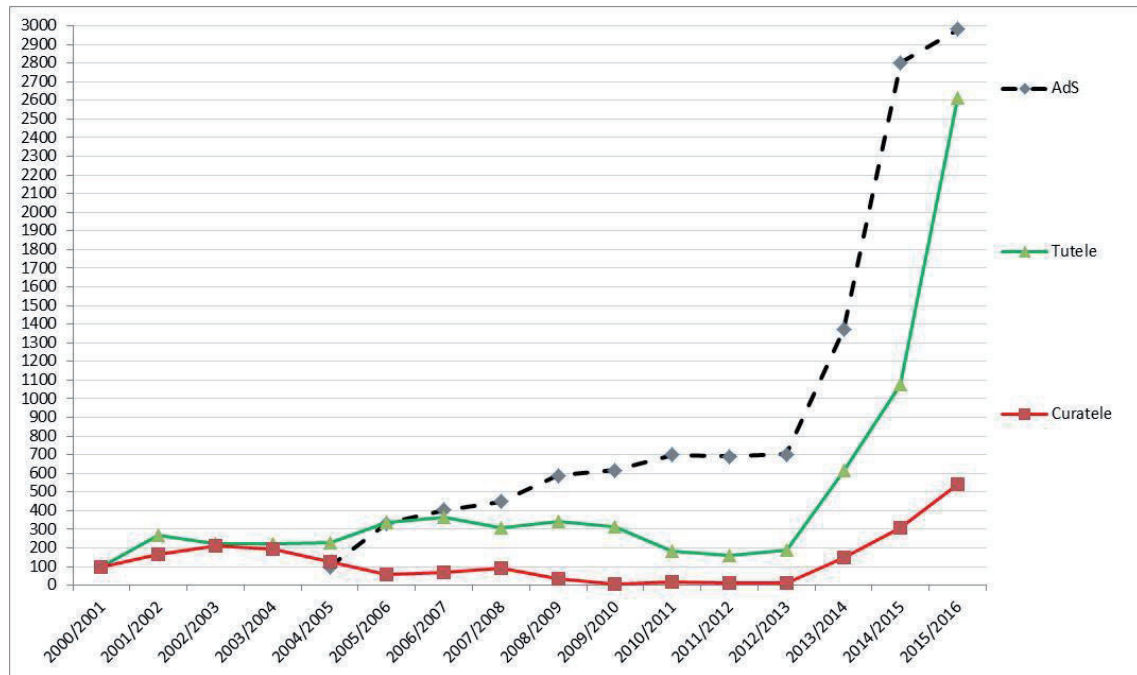
<sup>55</sup> AA.VV. Tutela ed amministrazione di sostegno, CEDAM, 2012, pag.10

<sup>56</sup> Cfr. Cap. 3.2 del presente Rapporto.

Pordenone che si rileva la diffusione più limitata di tutele e curatele (e per contro il maggior numero di AdS) in rapporto al totale dei provvedimenti di protezione giuridica.

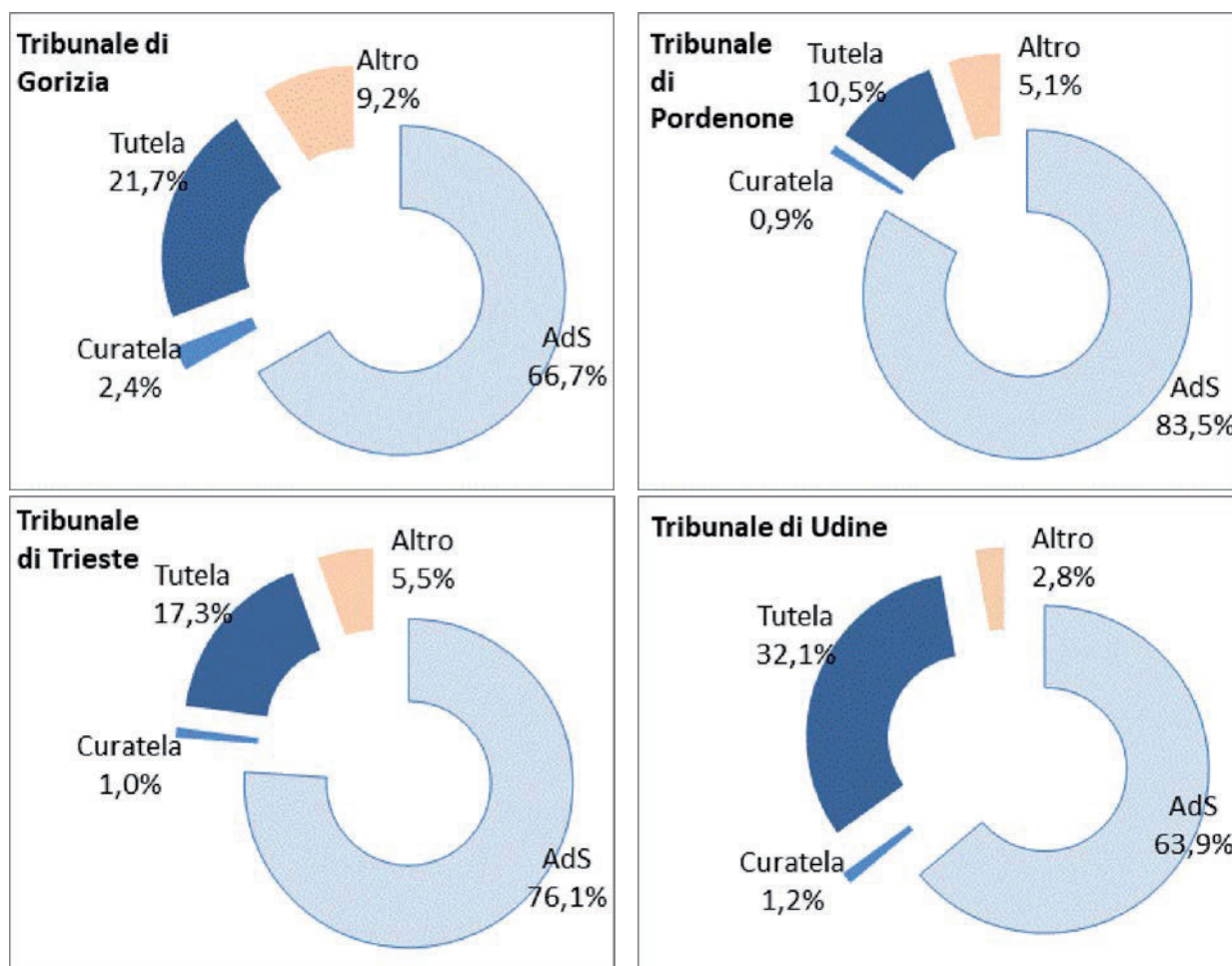
A livello più generale non sembra invece possibile, anche se sarebbero necessari ulteriori approfondimenti, accertare una correlata diminuzione dei provvedimenti di interdizioni e di inabilitazione.

*Fig.n°1: Andamento percentuale delle Amministrazioni di sostegno, delle tutele e curatele nel Distretto della corte d'Appello di Trieste (numeri indice aperture nell'anno, base 100)*



Fonte: nostre elaborazioni grafiche su dati fornite dall'Ufficio Statistico della Corte d'Appello di Trieste

Fig.n°2: Amministrazioni di sostegno, tutele e curate nei quattro Tribunali del distretto della Corte d'appello di Trieste (anno giudiziario 2017/2018; pendenti al 30-06-2018)



Fonte: nostre elaborazioni su dati SICID

A testimonianza degli operatori intervistati la presenza dell'AdS risulta particolarmente significativa per le persone sole, specie se ospitate nelle strutture residenziali, prive di qualsiasi rete familiare o amicale; per quelle ancora residenti nel proprio domicilio l'AdS rappresenta un valido supporto per la gestione della quotidianità accompagnando il beneficiario a dare risposta alle proprie necessità anche con riferimento al raccordo con i diversi servizi, sociali, sanitari o di tipo amministrativo.

L'AdS si limita dunque a integrare la volontà del beneficiario al fine di permettergli di superare i limiti conseguenti ai suoi condizionamenti fisico-psichici, va in tal senso quanto affermato nella prima parte del 2 comma dell'art. 410 del c.c., là dove si ribadisce che" (...) *l'amministratore di sostegno deve tempestivamente informare il beneficiario circa gli atti da compiere (...)*".

Quanto afferma il 1 comma del citato art. 410 c.c. (*Nello svolgimento dei suoi compiti l'amministratore di sostegno deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario*) dà rilievo a un ulteriore importante principio valoriale consistente nella personalizzazione del procedimento e del provvedimento di nomina dell'AdS il quale è impegnato a un'attenzione particolare verso le esigenze e gli interessi del beneficiario attuando nei suoi confronti interventi di protezione laddove questi appaiano effettivamente utili e necessari. E' in

conseguenza di questo principio che il provvedimento relativo all'AdS é sempre suscettibile di modifica nei contenuti e nella temporizzazione sulla base delle evoluzioni delle condizioni esistenziali e patrimoniali della persona, così come previsto nel 5 comma dell'art. 407 del c.c.: *“il giudice tutelare può, in ogni tempo, modificare o integrare, anche d'ufficio, le decisioni assunte con il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno”*. Tale norma assume ulteriore significato culturale e valoriale proprio per il riconoscimento che viene dato alla dinamicità/mobilità del rapporto tra capacità e incapacità del beneficiario dell'AdS, assegnando dunque all'amministratore di sostegno il compito di intervenire a sua protezione nelle singole aree vitali e nei singoli momenti in cui ciò risulti necessario.

Proprio l'esercizio necessariamente attivo del Giudice tutelare per una compiuta gestione dell'istituto ha comportato, secondo molti intervistati, un innovativo raccordo tra Tribunale, nella sua componente civile, e territorio inteso come realtà sociale e di rete dei servizi alla persona.

Elemento valoriale ulteriore che arricchisce il principio di personalizzazione è la modalità di scelta dell'AdS, così come indicata dall'art. 408 del c.c., scelta che in ogni caso deve avvenire *“(...) con esclusivo riguardo alla cura e agli interessi della persona del beneficiario”*. La norma primariamente stabilisce che la designazione possa essere effettuata dallo stesso interessato *“(...) in previsione della propria eventuale futura incapacità (...)”*, favorendo in tal modo un rapporto fiduciario tra interessato e AdS, e in subordine i familiari (compresi i soggetti stabilmente conviventi) o altra persona ritenuta idonea dal Giudice tutelare. Non è quindi casuale, così come evidenziato nel cap. 4° del presente Rapporto, la netta prevalenza della nomina, quale AdS, del familiare da parte dei Giudici tutelari e solo in subordine compaiono i volontari e i “professionisti”, plausibilmente scelti questi ultimi a fronte di situazioni patrimoniali e familiari complesse. Significativa peraltro la presenza maggioritaria delle femmine tra i familiari impegnati nel compito di AdS, segno di come l'attività di cura all'interno del nucleo familiare venga ancora svolta, in modo significativo, dalle donne anche a causa della loro più limitata presenza nel mondo del lavoro, condizione questa particolarmente inasprita dal perdurare degli effetti della crisi economico-occupazionale innescata nel 2008.

## 6.2 LO SVILUPPO DELLE FORME DI “GIUSTIZIA DI PROSSIMITÀ” EVIDENZIATE DALL'INDAGINE

A quindici anni dall'istituzione della L. 6/2004 è possibile tracciare un primo quadro interpretativo degli effetti che anche a livello culturale sono stati innescati dall'attuazione di questa legge il cui contenuto risulta del tutto inedito rispetto alla precedente normativa civile. Dal momento che la norma in questione è “carica”, come si è visto in precedenza, di principi significativi ad ampia valenza sociale anche per l'ampio coinvolgimento di una pluralità di attori, è possibile identificare alcuni elementi che, seppur con lentezza e in modo differenziato nei diversi territori, stanno producendo importanti innovazioni culturali che vale la pena porre in rilievo.

Dal lato della cultura giuridica è indubbio che un iniziale cambiamento ha riguardato l'organizzazione degli enti coinvolti (Tribunale in primis e di riflesso gli altri servizi –sociali, sanitari e sociosanitari- del territorio) per far fronte all'attuazione della legge (e della



successiva normativa regionale), con le conseguenti scelte operative che le nuove relazioni organizzative hanno innescato sul territorio e tra gli attori interessati. Collegando queste indicazioni al contesto della presente ricerca, è possibile porre in evidenza alcuni elementi, principalmente emersi dalle interviste effettuate ai diversi soggetti intercettati nei vari contesti territoriali, che aiutano a tracciare alcune dimensioni del cambiamento culturale connesso alle citate modificazioni giuridiche che, va precisato, appaiono ancora in divenire e comunque sembrano assestarsi in forme differenti nei diversi territori.

- In prima istanza, l'istituto dell'AdS ha certamente contribuito negli anni a sensibilizzare giudici ed avvocati i quali, pur diversamente impegnati nell'attuazione della norma, hanno dovuto confrontarsi con gli aspetti più squisitamente sociali e relazionali caratterizzanti questo istituto. A titolo generale infatti è importante sottolineare come una delle innovazioni fondamentali che sono proprie della legge 6/2004 è che questa, differenziandosi in modo sostanziale dagli istituti della tutela e dell'interdizione, chiede un approccio fortemente personalizzato da parte di tutti i soggetti coinvolti, compresi i Giudici tutelari.
- L'aspetto sociale nella tutela delle persone fragili assume quindi un peso molto più rilevante che in passato e i Giudici tutelari sono non solo chiamati ad assumere questa nuova dimensione ma anche a vigilare sull'effettiva applicazione della norma, affinché i principi e le disposizioni che la caratterizzano non vengano traditi o aggirati da comportamenti non conformi.
- L'approccio difensivo caratterizzante i vecchi istituti e altresì coercitivo dell'interdizione, è sostituito da un orientamento qualificante la "protezione promozionale" della fragilità umana (Manzon, 2011), spostando l'attenzione sulle funzioni di sostegno e di promozione dell'istituto, ponendo così sullo sfondo la tutela patrimoniale che diviene dunque una naturale e diretta conseguenza della tutela della persona fragile nella sua interezza.
- Per quanto concerne in particolare la figura del Giudice tutelare, l'opinione dei referenti dei Servizi sociali intercettati è che il rapporto con questi, negli anni, è stato caratterizzato da un elevato e crescente livello di collaborazione e condivisione, in un'ottica reciprocamente arricchente per i servizi e per i professionisti coinvolti. L'idea della norma che vede il Giudice tutelare far proprio, nella sua azione professionale, il principio personalistico e quello solidaristico, risulta ampiamente percepita a tutto beneficio del soggetto amministrato che può altresì contare su una rete territoriale di professionisti e servizi che si spende nel rispetto dei suoi interessi e della sua individualità.
- In diverse occasioni, inoltre, è stato valorizzato l'approccio di "ascolto" che i Giudici tutelari, di entrambi i territori su cui è stata svolta l'indagine, hanno agito nel rapporto con questo particolare segmento di utenza, riscontrando come "l'ascolto della volontà dell'amministrato" e "l'analisi delle variabili sociali, ambientali e familiari del soggetto" siano diventati degli effettivi criteri guida nel concreto espletamento degli impegni professionali.
- Va comunque sottolineato che l'approccio dialogante che in genere caratterizza la relazione tra Giudice tutelare e Servizi sociali e/o sociosanitari viene supportata

indirettamente dall'attività degli sportelli che, seppur con organizzazioni interne differenziate, contribuiscono in modo significativo alla circolarità delle informazioni.

Dall'entrata in vigore della legge è comunque possibile delineare gli elementi che tendono a limitare una sua piena attuazione. Come alcuni attenti osservatori hanno affermato, il cantiere della legge 4/2004 è ancora aperto (Manzon, 2014).

- Se come è emerso dalle interviste con i rappresentati dei servizi, esiste ancora una quota di “persone fragili” per le quali non è attiva l'amministrazione di sostegno a fronte di una situazione familiare e contestuale ancora in grado di tutelare al meglio le necessità e le esigenze del proprio congiunto, è pur vero che gli impegni organizzativi e professionali che una piena attuazione della legge comportano tendono a contenere la promozione e un pieno sviluppo della stessa.
- E' indubbio che l'istituzione maggiormente coinvolta è quella giudiziaria dove, accanto a una particolare sensibilità richiesta ai magistrati al fine di un efficace esercizio del proprio compito, sono gli uffici amministrativi di cancelleria che hanno visto notevolmente aumentare gli impegni di lavoro connessi agli adempimenti amministrativi che l'attuazione della legge comporta. Se a tale problematica si aggiunge la “novità” di un diretto accesso a codesti uffici di “attori” giuridicamente non professionalizzati (familiari potenziali AdS o volontari non professionisti, operatori dei servizi sociali o sanitari, ecc.) è oggettivamente riscontrabile la complessità e la problematicità operativa correlata all'attuazione della legge che potrebbe indurre ad atteggiamenti difensivi rispetto a una sua piena promozione (Manzon, 2014). In proposito non è casuale la progressiva maggiore funzione che gli sportelli dedicati alla promozione e supporto all'AdS, valorizzati in FVG con LR n.19/2010 e in Veneto con LR ➤10/2017, hanno assunto nel corso degli anni, gestendo sempre più compiti di competenza dell'amministrazione giudiziaria.
- Una corretta risposta alle citate problematiche non può che riconoscere la necessità di una pluralità di azioni che vedano da un lato una più precisa definizione dei compiti degli sportelli e delle Cancellerie dei Tribunali, anche attraverso un consolidamento organizzativo-professionale di queste ultime, dall'altro un sempre più incisivo impegno formativo, di aggiornamento e di sostegno a coloro che con diversa provenienza (familiare o volontario) si accingono a svolgere l'incarico di AdS. In tal senso è auspicabile una verifica sulla diffusione degli sportelli sui territori di competenza dei Tribunali operanti in regione, sul raccordo funzionale tra gli stessi e un approfondimento sull'attività delle associazioni impegnate a promuovere l'istituto dell'AdS sul territorio regionale.
- Per quanto concerne l'impatto culturale di questo istituto sugli avvocati direttamente coinvolti, similmente a quanto riportato per la figura del Giudice tutelare, è possibile affermare che anche questi professionisti, a seguito del diretto approccio con la particolare utenza coinvolta, hanno sperimentato situazioni lavorative comportanti nuovi paradigmi valoriali per la propria professione.
- È indubbio che il professionista che si rende disponibile a svolgere l'incarico di AdS (al di là delle modalità di coinvolgimento) per una o più persone, assecondi una personale

disponibilità derivante da un'attenzione solidale verso soggetti in condizione di difficoltà esistenziale. Tale considerazione deriva da quanto emerso negli incontri con gli operatori dei Servizi sociali, i quali hanno riportato come gli avvocati con cui usualmente si relazionano per gli adempimenti connessi alle amministrazioni di sostegno, risultano particolarmente sensibili agli aspetti socio relazionali connessi ai contatti con i rispettivi utenti. Risulta inoltre che questi professionisti sono assai inclini alla positiva relazione con gli ulteriori operatori sociali e sanitari coinvolti, dando vita a proficui scambi multi professionali.

- Questa prospettiva viene confermata dagli avvocati che sono attualmente (o lo sono stati in passato) AdS di soggetti fragili: a fronte dell'esigua quota economica che viene riconosciuta dal Tribunale quale "equo indennizzo" per l'attività professionale svolta, ciò che spinge questi professionisti a continuare a ricoprire questi incarichi è la volontà di poter aiutare anche grazie alle proprie competenze professionali, persone altrimenti non completamente in grado di autodeterminarsi.
- La qualità di un'amministrazione di sostegno affidata a un professionista è stata particolarmente ritenuta opportuna dagli operatori della sanità (DSM e CSM) intervistati che hanno sottolineato come, nel caso di pazienti con problematiche psichiatriche prevalenti e/o concorrenti nel quadro della connessa fragilità, la presenza di un AdS avvocato risulti assai significativa perché concorre a supportare non solo l'amministrato ma - indirettamente - anche l'eventuale nucleo familiare.
- Va comunque sottolineato come, nel caso di amministrazioni particolarmente complesse (es. rapporti familiari particolarmente litigiosi, complicate situazioni successorie, soggetti con patrimoni economico-immobiliari "significativi", ecc.) la presenza di un AdS avvocato rappresenti una maggiore garanzia, rispetto a un AdS non professionista, per un positivo andamento dell'amministrazione.
- Accanto agli aspetti positivi ora segnalati va tuttavia sottolineato che, a fronte di "amministrazioni plurime"<sup>57</sup> gestite da un medesimo avvocato, vi è il rischio che l'impegno del professionista si caratterizzi prevalentemente con modalità essenzialmente burocratiche rendendo marginale l'approccio "personalizzato" che invece dovrebbe sempre qualificare un'amministrazione di sostegno.
- Va in ogni modo rilevato come accanto agli avvocati che svolgono l'attività di AdS con studi avviati, sempre più vi siano giovani professionisti (praticanti e/o abilitati allo svolgimento della professione da poco tempo) disponibili allo svolgimento dell'incarico. In quest'ultimo caso è credibile che la sensibilità a prestare, da volontario, un servizio qualificato in favore di soggetti svantaggiati, si accompagni all'interesse per la gestione di futuri incarichi di tipo "professionale". In questo caso è ipotizzabile un risultato positivo sia per l'amministrato (che potrà beneficiare di un soggetto competente e desideroso di dimostrare codesta competenza) sia per il professionista, proiettato a impegni sempre più significativi per la propria carriera professionale.

---

<sup>57</sup> Manzon definisce "seriali" le nomine plurime effettuate dal Giudice tutelare al medesimo professionista (Manzon, 2011). Benché la ricerca non abbia avuto modo di effettuare riscontri oggettivi, tra gli addetti ai lavori corre voce di casi in cui un avvocato sia stato nominato AdS di ben oltre 20 persone.

### 6.3 L'IMPATTO CULTURALE NEL SISTEMA DEI SERVIZI DI WELFARE: IL VALORE DELLA FORMAZIONE E DELL'INFORMAZIONE SUL TEMA NEL CONTESTO DELLA REGIONE FVG

Pur non esplicitamente previsto dalla normativa<sup>58</sup>, assume valore il rapporto, che l'indagine ha messo in evidenza, tra i servizi sociali e sanitari e l'AdS di riferimento delle persone seguite dagli stessi servizi. I rappresentanti dei citati servizi hanno infatti espresso non solo una valutazione positiva sull'istituto dell'AdS come efficace strumento di aiuto verso le persone in condizione di fragilità, ma hanno sottolineato la sempre più diffusa consuetudine di un coinvolgimento nelle unità valutative e nella definizione di progetti personalizzati di aiuto, degli AdS eventualmente impegnati con le persone seguite dagli stessi servizi. Il riconoscimento dato all'AdS come uno degli attori del progetto personalizzato, in quanto figura diversa rispetto ai professionisti sociali o sanitari, deriva dalla generalizzata convinzione espressa dagli operatori intervistati, che l'esercizio del suo ruolo è fortemente attinente ai percorsi assistenziali e di cura definiti in sede di unità valutativa e progettuale contribuendo anche a rendere il paziente e la sua famiglia partecipi del percorso di cura delineato.

In generale è stato riscontrato come l'AdS, oltre a qualificare il lavoro della presa in carico, contribuisce ad instaurare un rapporto di fiducia anche tra l'amministrato e il servizio sociale o sanitario di riferimento.

Una particolare dimensione culturale qualificante l'istituto dell'AdS è data dalla molteplicità di incontri informativi (dedicati alla popolazione locale) e formativi (destinati agli AdS già operativi, a coloro - volontari o familiari - in procinto di assumere la funzione o ad operatori dei servizi sociali e sanitari direttamente interessati a motivo della particolare utenza assistita) che sono stati svolti, già a partire dall'anno di approvazione della legge, sulla pluralità dei territori della regione a iniziativa dei Servizi sociali dei Comuni, di singole Amministrazioni comunali, di Aziende sanitarie, di enti formativi, di Associazioni direttamente interessate per la tipologia di aderenti rappresentati. Spesso queste organizzazioni si sono avvalse, per la realizzazione delle citate iniziative, di agenzie formative od organismi impegnati sulla consulenza inerente la problematica. Si tratta di corsi, seminari e convegni dalla durata variabile svolti su tutto il territorio regionale. In linea generale questi possono essere ricondotti ad una tipologia, strutturata come segue:

- attività d'informazione sulla figura dell'AdS: si tratta di iniziative dal carattere informativo/divulgativo, orientate a sensibilizzare i cittadini rispetto a questo istituto, alle sue caratteristiche e ai suoi potenziali ambiti di azione;
- attività di formazione sulla figura dell'AdS: queste, rispetto alle precedenti, hanno un profilo più "tecnico" giacché la loro finalità era quella di fornire strumenti formativi ai potenziali AdS.

---

<sup>58</sup> La normativa cita i servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e assistenza della persona quali possibili esclusivamente come promotori dell'istituto dell'AdS (art.406) o, (art. 408) come coloro ai quali è impedito ricoprire le funzioni di AdS a sostegno della medesima persona.

A titolo meramente esemplificativo, rispetto alla pluralità delle iniziative realizzate da diverse realtà organizzative locali, si dà evidenza all'attività formativa e informativa realizzate da AITSaM, IRSSeS e dalla Cooperativa Sociale Hattiva Lab su tutto il territorio regionale.

L'Associazione Italiana Tutela e Salute Mentale Onlus - Sezione di Pordenone<sup>59</sup>, organizzazione di volontariato costituita da familiari di persone con disagio mentale e da volontari, fin dall'ottobre 2005 inizia a realizzare percorsi e incontri info/formativi per AdS. Dal 2005 al 2010 organizza 9 corsi di più lezioni cadauno e alcuni incontri informativi sparsi su tutto il territorio pordenonese. Durante i corsi sono state raccolte anche le disponibilità dei partecipanti ad assumere il ruolo di AdS (come presentato nella tab.n°1).

*Tabella n°1- Eventi formativi promossi nel periodo 2005-2010 da AITSaM: frequentanti e disponibilità dichiarate ad assumere il ruolo di AdS*

<b>Anno</b>	<b>N. di iniziative realizzate</b>	<b>N. di partecipanti</b>	<b>N disponibilità ad assumere il ruolo di AdS</b>
2005	1	86	nd
2006	2	66	33
2007	1	52	8
2008	1	77	12
2009	3	94	21
2010	1	nd	Nd
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>375</b>	<b>74</b>

*Fonte: Ns elaborazione su dossier L'Amministrazione di sostegno nella provincia di Pordenone*

La Cooperativa Sociale Hattiva Lab ONLUS ha svolto, tra gennaio 2013 e febbraio 2019, 46 iniziative di cui: 12 a carattere formativo (492 partecipanti complessivi per un totale di 65 ore) e le restanti 34 rientranti nella tipologia di informazione/sensibilizzazione (per complessivi 491 partecipanti e 70 ore totali). Le iniziative formative (suddivise in I e II livello) si sono svolte a Tavagnacco-Felletto Umberto, Udine (5), Palmanova, Cervignano del Friuli, Campolongo Tapogliano, Ruda, Gorizia (2), mentre quelle dedicate alla informazione-sensibilizzazione si sono svolte a Pradamano (2), Martignacco (2), Campofornido (2), Pasian di Prato (2), Pozzuolo del Friuli (2), Pagnacco (2), Tavagnacco (2), Pavia di Udine (2), Udine (7), Fiumicello, Cervignano del Friuli (3), Gonars, Palmanova (4), Gradisca d'Isonzo, Gorizia.

IRSSeS, nel periodo compreso tra il 2004 e il 2017, ha svolto complessivamente 18 iniziative sul tema (sia autopromosse sia commissionate da soggetti terzi): di queste 10 a carattere formativo (443 partecipanti complessivi per un totale di 126 ore) e le restanti 8 di natura informativa (421 partecipanti per un totale di 66 ore). Le iniziative formative si sono svolte a Trieste (5), Tolmezzo, Gemona del Friuli (2), Monfalcone, Udine, mentre quelle informative e di sensibilizzazione sono state realizzate nelle seguenti località: Trieste (2), Cividale del Friuli, Tarcento, Gorizia, Monfalcone, Tolmezzo, San Daniele del Friuli (quest'ultimo commissionato

<sup>59</sup> Trattasi di una associazione di secondo livello, composta da numerose e autonome sezioni locali, costituita originariamente nel 1983 (e poi ricostituita nel 1994) e diffusa su tutto il territorio nazionale.

nel 2012 dall'allora ASS 4 Medio Friuli ha avuto la durata di 35 ore: si tratta del percorso più lungo realizzato tra quelli qui analizzati).

*Tabella n°2- Quadro sinottico riassuntivo delle iniziative formative e informative realizzate da IRSSeS e HattivaLab (diverse annualità)*

<b>Iniziativa a cura di HattivaLab (2013-2019)</b>			
<b>Tipologia di iniziative</b>	<b>N. di iniziative realizzate</b>	<b>N. di partecipanti</b>	<b>N di ore totali (h:mm)</b>
Attività di formazione sull'AdS	12	492	65
Attività d'informazione sull'AdS	34	491	70
<b>Totale</b>	<b>46</b>	<b>983</b>	<b>135</b>

<b>Iniziativa a cura di IRSSeS (2004-2017)</b>			
<b>Tipologia di iniziative</b>	<b>N. di iniziative realizzate</b>	<b>N. di partecipanti</b>	<b>N di ore totali (h:mm)</b>
Attività di formazione sull'AdS	10	443	126
Attività d'informazione sull'AdS	8	421	66
<b>Totale</b>	<b>18</b>	<b>864</b>	<b>192</b>

*Fonte: Ns elaborazione su banca dati IRSSeS e HattivaLab*

Dalle interviste ai diversi protagonisti dell'AdS è comunque opinione diffusa che soprattutto le molte iniziative informative realizzate sul territorio regionale non abbiano determinato una significativa disponibilità, dal lato quantitativo, allo svolgimento del compito di AdS da parte di volontari (ovvero non familiari)<sup>60</sup>, impegnando quindi i soggetti promotori delle stesse ad una approfondita riflessione riguardo le modalità ritenute più efficaci per il recupero delle risorse umane volontarie all'esercizio di questo compito.

Tra le difficoltà ostative all'adesione di volontari non professionisti allo svolgimento del compito di AdS è ipotizzabile la particolare natura di questo volontario, oggettivamente diversa da altre forme praticate nel più generale contesto delle tradizionali associazioni. Si tratta, infatti, di un volontario che, proprio per le particolari funzioni che deve svolgere e per il riconoscimento formale che riceve dal Giudice tutelare, deve acquisire e saper gestire delle competenze relazionali e burocratiche esplicitamente previste dalla normativa, aspetti questi in genere non richiesti per lo svolgimento della usuale attività di volontariato. Dalle interlocuzioni con i vari attori del territorio è emerso che il soggetto che si appresta a svolgere il ruolo di AdS deve essere un volontario "competente", non solo perché già in possesso di determinate nozioni e conoscenze ma anche perché risulta disposto, nel corso dello svolgimento di questo compito, a continui confronti e aggiornamenti.

Se l'introduzione dell'istituto dell'AdS ha contribuito (nel caso di amministratori nominati all'interno della famiglia) a formalizzare un'attività di cura e sostegno al congiunto fragile che, nel nostro Paese, tende ad essere invisibile poiché "incorporata" nelle dinamiche generate all'interno dei rapporti di cura instaurati nel contesto familiare, nel caso degli AdS volontari vi è una "esternalizzazione" a soggetti terzi di questa responsabilità, che passa attraverso precisi doveri da cui scaturiscono oneri di carattere civile e penale. Rispetto agli AdS professionisti

<sup>60</sup> I dati sopra riportati relativi alle disponibilità dichiarate dai partecipanti ai percorsi formativi promossi da AITSaM devono interpretarsi, data la mancanza di riscontri empirici, puramente come intenzioni che non necessariamente hanno sortito un'effettiva assunzione al ruolo di AdS.

(avvocati e/o commercialisti) infatti, l'assunzione di questa responsabilità da parte di persone esterne al nucleo familiare che volontariamente decidono di prestare il proprio tempo e le proprie risorse a questa causa, dà rilievo al principio solidaristico prima descritto, rendendo evidente, anche in questo contesto, come le risorse di una comunità possano, con l'aiuto della legge e dei servizi del territorio, prendersi cura delle componenti più fragili presenti al suo interno, valorizzando disponibilità e competenze altrimenti inesprese.

Assumendo questa prospettiva, la formazione specifica e la giusta promozione e sensibilizzazione di questo istituto presso la cittadinanza risultano azioni non solo necessarie ma strategiche per perseguire l'intento di raccogliere un numero crescente di adesioni, contribuendo a formare gruppi di "potenziali AdS" disponibili a subentrare in caso di necessità.

In genere, all'interno di questi percorsi formativi, catalizzatori "importanti" dell'attenzione dei potenziali volontari sono le testimonianze di AdS "in carica" che condividono la loro esperienza (ancora in corso o conclusa). Appare altresì necessario coinvolgere, tra i potenziali volontari, anche soggetti con profili "adatti" allo specifico ruolo che potrà essere necessario svolgere, per esempio: ex dipendenti pensionati di pubbliche amministrazioni che in virtù della loro esperienza lavorativa risultano più socializzati ai processi burocratici.

Infine va posto in evidenza come la concreta attuazione dell'istituto di AdS nelle sue diverse fasi operative ha comportato (e comporta) un raccordo assai frequente tra professionisti di diverse aree disciplinari e d'intervento (giudici, avvocati, assistenti sociali, operatori sanitari, volontari, ecc.) favorendo non solo una diretta e reciproca conoscenza dei differenti approcci professionali ma impegnando ciascun operatore all'utilizzo di un linguaggio condiviso derivante dalle diverse espressioni disciplinari coinvolte.

# **7 IL VALORE ISTITUZIONALE DELL'ADS**



In questo capitolo si affronta la dimensione istituzionale dell'impatto dell'amministrazione di sostegno. All'interno di tale dimensione possiamo rilevare una componente istituzionale-normativa - la produzione di sentenze in campo giuridico, nonché di leggi e regolamenti attuativi nel settore sociale e sociosanitario - e una componente più propriamente istituzionale-organizzativa<sup>61</sup>. Dati gli intenti della valutazione qui intrapresa è solo questa seconda componente oggetto di analisi, pur non trascurando il fatto che è inestricabilmente intrecciata alla prima.

Se l'introduzione di questo istituto giuridico vede come primo e principale destinatario dei suoi riverberi operativi il Tribunale ordinario e nello specifico quella sezione denominata Volontaria giurisdizione, nelle sue componenti dei giudici tutelari e del personale di cancelleria, come si avrà modo di rilevare ha coinvolto molti altri enti pubblici (Servizi sociali dei Comuni, Aziende sanitarie locali, strutture residenziali, semiresidenziali e/o diurne per anziani o persone con disabilità, organismi di rappresentanza degli enti locali, ecc.), Ordine degli avvocati, organizzazioni del Terzo settore. L'obiettivo che ci si pone è quello di descrivere tanto i cambiamenti generati all'interno delle diverse organizzazioni coinvolte, quanto i processi trasformativi avviatisi nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra queste e il Terzo settore<sup>62</sup> in un'ottica di sussidiarietà circolare.

Provando a circoscrivere in dettaglio questo tipo di impatto nei territori oggetto di analisi, si considerano i seguenti aspetti:

- cambiamenti organizzativi e gestionali attivati nei Tribunali per rispondere alla mole di lavoro aggiuntivo prodotto dall'applicazione della normativa<sup>63</sup>; l'ampliamento della protezione dei ditti delle persone fragili si è riverberato innanzitutto in un incremento dei procedimenti di volontaria giurisdizione;
- incremento dell'offerta di interventi del SSC che si dota, benché affidata a soggetti esterni per la sua gestione operativa, di una nuova unità organizzativa (Sportelli per l'Amministrazione di sostegno) e che può fare affidamento ad una nuova figura di *caregiver* (l'amministratore di sostegno);
- modificazioni del tessuto organizzativo del Terzo settore, dato dalla costituzione di nuovi enti, di reti associative che si occupano specificamente di amministrazione di sostegno, da ri-orientamenti nelle attività di enti già costituiti, dal riconoscimento di una nuova categoria di enti con l'istituzione del "Registro regionale dei soggetti del privato sociale operanti nell'ambito della protezione delle persone con ridotta autonomia";

---

<sup>61</sup> Benché non sia affatto semplice separare nettamente le due sottodimensioni, con impatto istituzionale ci si riferisce o all'istituzione di nuovi enti (sia pubblici che privati) o alla regolazione formale di rapporti tra diversi enti; con impatto organizzativo ci si riferisce a cambiamenti all'interno delle organizzazioni esistenti, quali l'ampliamento dell'offerta dei servizi attraverso l'attivazione di un nuovo ufficio, unità di lavoro, l'introduzione di nuove pratiche operative, ecc..

<sup>62</sup> Si ricorda che il Terzo settore è parte integrante del sistema degli interventi e dei servizi sociali (legge n°328/2000).

<sup>63</sup> Ci si riferisce qui ai cambiamenti che esulano da quelli strettamente obbligatori quali l'introduzione del Registro delle amministrazioni di sostegno, istituito in data 12 marzo 2004 con decreto de Guardasigilli pubblicato in Gazzetta Ufficiale n°65 del 18 marzo 2004 (Sassano, 2018). In tale registro vengono annotati, da parte del cancelliere, tutti gli aspetti essenziali della procedura: il decreto di apertura, il decreto di chiusura e tutti i restanti provvedimenti del Giudice tutelare assunti nel corso della procedura, le generalità del beneficiario e dell'amministratore designato, la durata e l'oggetto dell'incarico, ecc. (Sassano, 2018).

- intensificazione e nuova articolazione dei rapporti di sussidiarietà tra Giustizia (nello specifico la Volontaria giurisdizione) e altri comparti della pubblica amministrazione, in particolare quella addetta ai servizi di welfare (servizi sociali, sociosanitari e sanitari);
- rafforzamento di un welfare mix locale che vede una sempre più stretta sinergia ed un effettivo lavoro di rete tra attori pubblici e del privato (Tribunale, SSC, ASL, Enti del Terzo Settore, Ordine degli Avvocati), attraverso la produzione di protocolli, accordi di collaborazione, ecc.;
- costituzione di organismi e/o individuazione di figure dedicate in seno alle amministrazioni pubbliche (es. Commissione consiliare consultiva speciale; Consigliere delegato all'amministrazione di sostegno).

## 7.1 LA GESTIONE OPERATIVA DELL'ESTENSIONE DEI DIRITTI DA PARTE DEI TRIBUNALI

L'attuazione dell'estensione dei diritti delle persone fragili ha impattato ovviamente con il già sofferente sistema della giustizia italiana. Per alcuni osservatori si è trattato di un'innovazione a costo zero (Manzon, 2011). Partiremo dunque nel considerare prima alcune criticità di natura organizzativa che hanno investito i Tribunali e solo in seconda battuta daremo conto degli elementi generatori di valore positivo che però sono strettamente connessi anche con quelli descritti nei paragrafi successivi.

Principali difficoltà incontrate:

- 1) aggravio di lavoro per i giudici tutelari; l'introduzione di questo istituto giuridico non solo ha creato un nuovo settore di intervento di giustizia civile (il procedimento di amministrazione di sostegno), ma assegna al Giudice tutelare una maggiore operatività rispetto ai procedimenti di interdizione e inabilitazione, essendo l'AdS integralmente gestito dal Giudice tutelare. La gestione riguarda anche il reperimento delle persone disponibili ad assumere l'incarico di amministratore e tale compito, in alcune situazioni, può divenire assai oneroso, in termini di tempo, o trasformarsi in una soluzione poco efficace<sup>64</sup>.
- 2) Problemi di front-office e di back-office delle Cancellerie della volontaria giurisdizione. Per quanto concerne il primo aspetto si è trattato di accogliere negli uffici giudiziari un intenso flusso di persone, nella maggior parte dei casi non professionali, e di rispondere anche ad una domanda conoscitiva sulle caratteristiche di base sull'istituto giuridico. Il back-office invece fa riferimento in particolare all'operatività dei cancellieri nella tenuta del Registro.

Uno dei più evidenti effetti delle difficoltà sopra descritte è l'allungamento dei tempi di nomina dell'AdS. L'indagine non ha effettuato una ricognizione puntuale di questa variabile, ma dalle informazioni raccolte si evince che dalla presentazione del ricorso alla nomina dell'AdS possono decorrere anche diversi mesi e, in alcune situazioni emergenziali, tale durata appare insostenibile. Inoltre, un effetto non secondario è la preferenza, da parte dei giudici tutelari - nelle situazioni in cui non si possa ricorrere all'AdS endo-familiare - per la nomina di avvocati, di altri amministratori professionali (commercialisti, notai) o di rappresentanti

<sup>64</sup> Nella limitata letteratura disponibile che si occupa delle difficoltà applicative della normativa in oggetto, questa compare sempre (Manzon, 2011, 2014; Castegnaro, 2018).

istituzionali, per assicurarsi soprattutto la competenza formale nella predisposizione degli atti necessari nel corso del procedimento e quindi evitare il rischio di ricorsi o altre inadempienze. Tale preferenza potrebbe anche delineare una poco fedele o parziale applicazione della norma che ha come finalità la protezione delle persone fragili, non la correttezza formale degli atti.

Le soluzioni – da interpretarsi come possibili cambiamenti – alle criticità sopra elencate sono così state individuate a seconda facessero riferimento alle limitate risorse interne agli Uffici giudiziari (incremento dei magistrati e/o del personale di cancelleria, individuazione di nuove pratiche operative, ecc..) o a un’ampia gamma di risorse esterne, attivando un dialogo con gli ordini professionali, il volontariato, gli Enti locali, i Servizi sociali e sociosanitari, ecc.. Tra queste risorse esterne, gli sportelli per l’AdS (che tratteremo nel prossimo paragrafo) sono da considerarsi tra le soluzioni maggiormente innovative individuate da alcune normative regionali di carattere sociale emanate a seguito della L.6/2004<sup>65</sup>.

Accanto ai fattori critici, l’istituto giuridico dell’AdS ha impattato anche positivamente sugli Uffici giudiziari. L’elemento sicuramente più positivo può essere considerato l’estensione della valenza “consulenziale” rispetto all’utenza che assume la gestione del procedimento di amministrazione di sostegno, valenza che non si pone affatto per gli altri servizi giudiziari, sia civili che penali (Manzon, 2014). Questa valenza (che tradizionalmente caratterizza la volontaria giurisdizione<sup>66</sup>) colloca il Giudice tutelare non nel ruolo di magistrato giudicante, quanto piuttosto in quello di colui che ascolta, fornisce consigli e assistenza.

In altre parole, l’AdS fornisce una grande opportunità per ampliare la funzione della Giustizia che affianca il cittadino nelle sue difficoltà, divenendo parte del sistemi di interventi e servizi di un welfare sempre più esteso. Ci permettiamo però di osservare che tale impatto rischia di rimanere una potenzialità inespressa se un atteggiamento conseguente (ovvero di disponibilità, di dialogo, di affiancamento) non viene assunto dal Giudice tutelare nei suoi rapporti con i diversi soggetti coinvolti nel procedimento.

## 7.2 GLI SPORTELLI PER L’AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO COME AMPLIAMENTO DELL’OFFERTA DI SERVIZI SOCIALI

Gli sportelli di promozione e supporto all’istituto dell’amministrazione di sostegno - riconosciuti e istituiti formalmente all’art. 3 della legge regionale del Friuli Venezia Giulia n°19/2010 e all’art. 4 della legge regionale n° 10/2017 del Veneto - rappresentano

---

<sup>65</sup> Fanno riferimento agli sportelli le seguenti normative regionali: LR 19/2010 del Friuli Venezia Giulia; LR 10/2017 del Veneto; LR 24/2018 della Sardegna. La LP della Provincia Autonoma di Bolzano prevede invece dei Servizi territoriali diffusi (art. 4), mentre la LR n°11/2009 dell’Emilia-Romagna delle “strutture di consulenza in materia legale, economica e sociale e sanitaria alle quali gli amministratori di sostegno possono rivolgersi per le esigenze legate al loro operato”. Anche la legge 4/2011 della Provincia Autonoma di Trento non fa riferimento agli sportelli. Si precisa infine che degli sportelli sono stati avviati pure in territori che non dispongono di legislazione specifica sul tema: Umbria, Abruzzo, ecc.

<sup>66</sup> Quindi presente anche nelle tutele, curatele e affari minorili.

indubbiamente, seppur con delle differenze nelle due regioni, un significativo ampliamento dell'offerta dei servizi sociali.

Per quanto riguarda il contesto regionale del Friuli Venezia Giulia, la legge stabilisce che lo sportello ha i seguenti compiti<sup>67</sup>:

- a) promozione e sostegno del lavoro di rete fra soggetti pubblici e privati coinvolti nella attivazione e promozione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, con particolare riguardo al raccordo con gli uffici dei giudici tutelari, del servizio sociale territoriale e le risorse formali e informali presenti sul territorio;
- b) promozione di azioni di informazione, diffusione e promozione di materiale informativo, organizzazione di incontri pubblici, di corsi di formazione e aggiornamento;
- c) supporto tecnico diretto o indiretto agli amministratori di sostegno, anche mediante l'attivazione di collaborazioni con professionisti esperti in materia giuridica, economica, patrimoniale e medica;
- d) attivazione e promozione di percorsi di mutualità tra amministratori di sostegno, soggetti tutelati e familiari;
- e) fungere da osservatorio sui bisogni di informazione, formazione e aggiornamento, sulle esigenze espresse dalle famiglie, dalle persone fragili, dagli amministratori di sostegno e dalle organizzazioni coinvolte;
- f) effettuazione di studi e ricerche connessi al tema dell'amministrazione di sostegno.

L'analisi qui condotta è stata resa possibile da due principali fonti informative:

- i dati raccolti con il monitoraggio degli sportelli realizzato annualmente dalla Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia<sup>68</sup>;
- le interviste agli operatori degli sportelli e ai responsabili dei Servizi sociali (che, in taluni casi, hanno permesso anche di ampliare la base informativa quantitativa rilevata dalla Regione).

Per quanto riguarda la diffusione territoriale degli sportelli nei due circondari analizzati si rinvia al capitolo quinto. Si precisa qui che, in Friuli Venezia Giulia, è aperto e funziona almeno uno sportello per ambito territoriale per la gestione associata del SSC. Nel Veneto orientale, dove non esiste gestione associata dei SSC, sono attualmente presenti due sportelli nell'ambito territoriale sociale considerato ai sensi del D.Lgs 147/2017 e di alcuni recenti interventi regionali ed equivalente al territorio dell'Azienda ULSS. In entrambi i casi sono gli enti gestori dei SSC che affidano il servizio dello sportello. In Friuli Venezia Giulia possono concorrere all'affidamento solo i soggetti iscritti al Registro regionale e le risorse attingono soprattutto a finanziamenti regionali.

---

<sup>67</sup> La legge della Regione del Veneto non esplicita in dettaglio i compiti dello sportello. All'art. 4 si limita ad affermare: "La Giunta regionale favorisce la realizzazione di sportelli di promozione dell'amministratore di sostegno presso i comuni, le aziende ULSS e gli enti pubblici, anche attraverso la definizione di appositi protocolli".

<sup>68</sup> Pur non obbligato a produrre, per conto della Regione del Veneto, le medesime informazioni raccolte con il monitoraggio attivato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, lo sportello di Portogruaro ci ha gentilmente trasmesso i dati e le informazioni necessarie a completare l'analisi del circondario di Pordenone.

*Fig.n°1: Sportelli di AdS per ambito territoriale sociale*

Ambito territoriale	N° sportelli
Livenza-Cansiglio-Cavallo	3
Tagliamento	1
Sile e Meduna	1
Valli e Dolomiti Friulane	2
Noncello	2
Carso Alto Isonzo	4
Carso Isonzo Adriatico	2
Veneto orientale	1
<b>Totale</b>	<b>16</b>

*Fonte: nostre elaborazioni su dati della Regione FVG*

Gli sportelli si possono poi suddividere in due categorie: quelli situati presso le cancellerie dei Tribunali (forniscono un supporto diretto alla cancelleria e sono di servizio anche per i restanti sportelli del circondario) e quelli situati in altri edifici nello stesso comune o in altri comuni dell'ambito distrettuale (generalmente in sedi messe a disposizione in comodato gratuito dagli Enti locali).

Per quanto riguarda gli orari di apertura al pubblico si registra un'elevata variazione da sportello a sportello: da una a cinque giornate alla settimana. Il pubblico viene ricevuto anche su appuntamento.

Gli sportelli coinvolgono come operatori due categorie di persone: volontari delle associazioni che operano a titolo gratuito e collaboratori remunerati. Questi ultimi, poco più di una decina in totale nei 16 sportelli, godono generalmente di un contratto a tempo determinato e part time, in qualche caso il rapporto di lavoro è una collaborazione occasionale.

Di seguito riportiamo alcuni dati che danno conto della produzione, prettamente legata al procedimento dell'AdS, degli sportelli analizzati nel corso del 2018<sup>69</sup>. Da una prima lettura dei valori si evince che la gran parte dei ricorsi passa attraverso gli sportelli e, nel circondario del Tribunale di Pordenone, essi pure presidiano e assistono la presentazione della maggior parte dei rendiconti.

---

<sup>69</sup> La loro interpretazione richiede un certa cautela in quanto sono ancora in corso le verifiche sulla loro attendibilità.

*Fig.n°2: numero beneficiari e tipo di pratiche per sportello (anno 2018)*

Sportelli	Beneficiari	Ricorsi	Istanze	Rendiconti	Totale pratiche
PORTOGRUARO	502	99	137	433	669
SAN VITO AL TAGLIAMENTO	1.296	91		505	596
PORDENONE 1 (Cancelleria Trib)	354	62		599	661
PORDENONE 2 (Don Sturzo)	200	10		10	20
PORDENONE 3 (Porcia)	100	50		-	50
SACILE 1 (Fontanafredda)	89	21		49	70
SACILE 2 (Aviano)	120	16		64	80
SACILE 3 (Sacile)	282	48		198	246
SILE MEDUNA 1 (Azzano)	415	50		268	318
VALLI E DOLOMITI FRIULANE 1 (Maniago)	153	38		54	92
VALLI E DOLOMITI FRIULANE 2 (Spilimbergo)	257	18		90	108
<b>Totale Tribunale di Pordenone</b>	<b>3.768</b>	<b>503</b>	<b>137</b>	<b>2.270</b>	<b>2.910</b>
MONFALCONE	129	123		70	193
GRADO	19	14		13	27
COLLIO ALTO ISONTINO 1 (Gorizia)	128	97		34	131
COLLIO ALTO ISONTINO 2 (Gradisca)	41	44		9	53
COLLIO ALTO ISONTINO 3 (Cormons)	40	26		18	44
<b>Totale Tribunale di Gorizia</b>	<b>357</b>	<b>304</b>	<b>-</b>	<b>144</b>	<b>448</b>

*Fonte: nostre elaborazioni su dati regionali integrati per quanto riguarda Portogruaro*

*Nota: evidenziato in giallo i valori che da riscontri con altre fonti sembrano poco plausibili. I valori relativi a Pordenone 1 sono stati rivisti rispetto a quelli dichiarati nel monitoraggio annuale alla Regione in quanto avrebbero considerato anche beneficiari, ricorsi e rendiconti di altri sportelli.*

Lo sportello AdS può essere concepito come un ampliamento della funzione di segretariato sociale, in quanto fornisce un ulteriore punto di accesso al sistema dei servizi. Nei territori che sono stati oggetto di indagine, infatti, gli sportelli AdS hanno negli anni assunto un ruolo di grande rilevanza, grazie anche all'elevato livello di integrazione e scambio operativo che, negli anni, si è instaurato con i Servizi del territorio (in particolar modo con i SSC di riferimento).

Da questo punto di vista, infatti, lo sportello AdS è divenuto un nodo della rete dei locali servizi sociali, sanitari e sociosanitari a disposizione del cittadino, occupandosi in modo autonomo (ma al tempo stesso coordinato) di un segmento di utenza che necessita spesso di un supporto tecnico e operativo competente e solerte. Accanto infatti all'attività strettamente connessa all'istruzione e alla presentazione del ricorso, gli sportelli hanno, negli anni, sviluppato, una serie di attività connesse alla promozione dell'istituto (eventi informativi e formativi, convegni, seminari, ricerca e individuazione di persone disponibili ad assumere il ruolo di AdS), ma, ancora più importante, hanno contribuito a rappresentare un punto di riferimento per gli AdS del territorio.

Rispetto a quest'ultimo punto, vale la pena di ricordare: l'attività del gruppo di Auto mutuo aiuto per gli AdS promosso dal 2018 dallo sportello del SSC del Carso Isonzo Adriatico, in collaborazione con il personale dell'Unità Operativa Area Adulti e Anziani del SSC; le iniziative conviviali volte a coinvolgere gli AdS (in particolare volontari) del pordenonese congiuntamente ai rappresentanti del Tribunale, degli Enti locali e dei Servizi sociali e sanitari. Queste attività strettamente connesse alla necessità di creare rete tra gli AdS e di strutturare momenti di confronto e di relazione rappresenta il sintomo dell'evoluzione dell'istituto e dell'importanza che questo ha assunto nel corso del tempo nei diversi territori.

Questa significativa evoluzione degli sportelli dell'AdS – che rimangono, perlomeno in Friuli Venezia Giulia servizi affidati dai SSC alle associazioni iscritte nel registro regionale – rischia di venire interrotta da un'applicazione restrittiva del Codice degli Appalti che limita la continuità degli stessi soggetti gestori oltre un certo numero di assegnazioni.

### 7.3 L'IMPATTO SUL TERZO SETTORE

La Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia con la legge 19/2010, all'articolo 5, comma 1, ha istituito e poi con il Regolamento di attuazione ha definito i requisiti per l'iscrizione al *“Registro regionale di soggetti del privato sociale interessati alla protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia”*. A tale registro possono iscriversi:

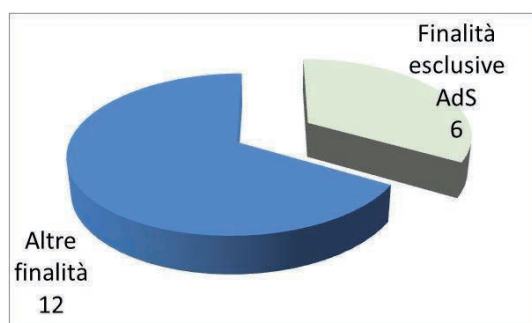
- a) Associazioni
- b) Cooperative sociali
- c) Altri soggetti del privato sociale aventi personalità giuridica.

Solo a questi soggetti gli Enti Gestori dei Servizi sociali possono affidare la gestione dello sportello di promozione e supporto all'istituto dell'amministrazione di sostegno. Con queste disposizioni si è di fatto creata una nuova e specifica categoria di soggetti all'interno del variegato arcipelago del Terzo settore, anche se questo registro non esaurisce i soggetti organizzativi che operano, a vario titolo, nel comparto dell'amministrazione di sostegno. Infatti durante l'analisi sono stati intercettati altri attori organizzativi che pur non essendo iscritti al Registro operano nell'AdS: associazione Giulia (OdV di Pordenone) e ANMIC (Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi Civili – sede di Gorizia).

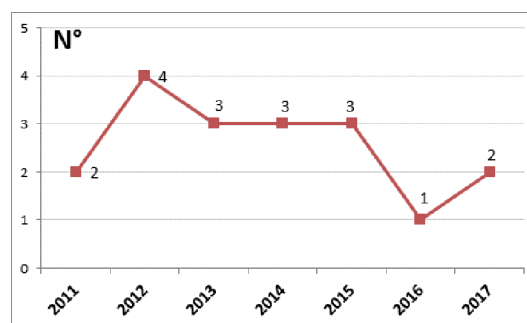
L'ultimo aggiornamento del registro messo a disposizione sul sito della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, relativo ad aprile 2019 riporta 18 soggetti (in appendice si riporta l'elenco nominativo). Le principali caratteristiche di questi soggetti sono riportate nelle grafiche qui di seguito. Un terzo di questi enti (6 su 18) è stato costituito con l'esclusiva o principale finalità di operare nel campo dell'AdS (e quindi dal 2004 ad oggi). Si tratta di un dato interessante che supporta alcune osservazioni critiche raccolte anche nelle interviste: la poca sensibilità dimostrata, soprattutto negli anni immediatamente seguenti all'entrata in vigore dell'istituto, dalle tradizionali associazioni di volontariato attive nei settori degli anziani ad occuparsi di questo nuovo segmento di attività. Gli altri 12 soggetti operano generalmente anche nei settori della salute mentale o della disabilità. L'iscrizione al Registro è proseguita negli anni anche se con un andamento calante (sezione b della figura). Si rileva poi la prevalenza della sede di questi soggetti sul territorio pordenonese (la metà del totale delle iscritte al Registro) e l'assenza in quello goriziano. Infine, per quanto riguarda la natura giuridica, 14 sono associazioni (13 organizzazioni di volontariato e un'associazione di promozione sociale), 3 cooperative sociali e una fondazione.

Fig.n°3: Elementi quantitativi dei soggetti iscritti nel Registro regionale

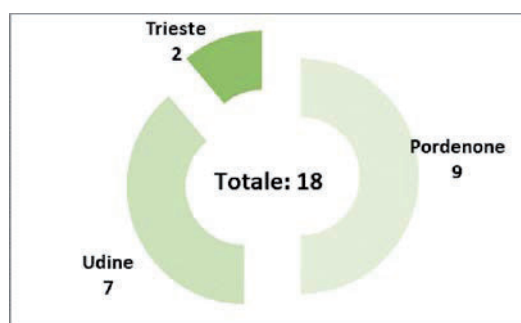
a) Finalità dell'ente



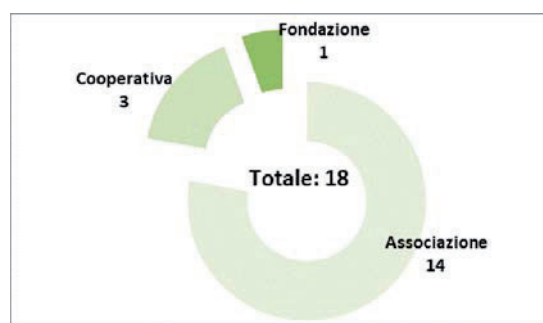
b) Anno di iscrizione dei soggetti attualmente presenti nel registro regionale



c) Circondario giudiziario sede dei soggetti attualmente presenti nel registro regionale



d) Natura giuridica dei soggetti attualmente presenti nel registro regionale



Fonte: nostre elaborazioni grafiche su dati regionali

## 7.4 NUOVE FORME DI COINVOLGIMENTO DEI RAPPRESENTANTI DEGLI ENTI LOCALI

Al fine di promuovere e sviluppare la diffusione territoriale dell'amministrazione di sostegno, alcuni Enti locali, particolarmente sensibili al tema, hanno avviato un percorso di coinvolgimento dei propri rappresentanti eletti nel Consiglio comunale.

Provando a ripercorrere le esperienze più significative dei territori analizzati, emerge soprattutto l'iniziativa dell'Assessore delle politiche sociali di San Vito al Tagliamento, Giobattista Scodeller, che fin dall'inizio del 2017 "si è rivolto alle associazioni di volontariato esistenti sul territorio"<sup>70</sup> e ha "tentato di promuovere dei corsi di formazione", ma con esiti negativi su entrambi i fronti. Ha quindi individuato un percorso più proficuo nell'avviare direttamente, con esplicita delega da parte del sindaco, "una serie di colloqui individuali con cittadini (in prevalenza pensionati) che per cultura o esperienza erano attenti alle problematiche dei soggetti con fragilità sociale (...)"<sup>71</sup>. Tale percorso ha portato immediatamente dei risultati notevoli nella raccolta di disponibilità per assumere l'incarico di

<sup>70</sup> Tita Scodeller, Gli amministratori di sostegno nel sanvitese 2006-2016. Dossier

<sup>71</sup> Idem



AdS e rimane ancor oggi una delle convinzioni più diffuse negli operatori della Destra Tagliamento quella dell'imprescindibile necessità di coinvolgere i rappresentanti eletti dai cittadini nella promozione e diffusione dell'istituto dell'AdS.

Ad oggi, due sono le forme di coinvolgimento formale degli amministratori locali oggi attivate e che si auspica possano avere una diffusione in futuro<sup>72</sup>:

- la *Commissione Consiliare Amministratori di Sostegno*, come avvenuto nel Comune di Fontanafredda, che ha provveduto alla sua costituzione denominandola "Legami di prossimità" e alla nomina dei suoi componenti (Verbale di delibera del Consiglio Comunale di Fontanafredda, Anno 2019, n°4 del Registro Delibere, - riunione de C.C. del 30 gennaio 2019);
- il *Consigliere delegato all'amministrazione di sostegno*, come avvenuto nel Comune di San Vito al Tagliamento e in corso di nomina formale nel Comune di Sacile.

## 7.5 VERSO L'ATTIVAZIONE DI UN EFFETTIVO WELFARE MIX COMUNITARIO/DI PROSSIMITÀ

Uno degli impatti istituzionali maggiormente riconosciuti dagli operatori intervistati dell'AdS riguarda la sua capacità potenziale di attivare un welfare mix di comunità e/o di prossimità, in grado di mettere in un sistema a rete le varie risorse, superando così una logica di sostegno come fatto esclusivamente individuale e privato.

Innanzitutto, come si intende qui dimostrare, l'attuazione più completa ed efficace di questo istituto giuridico richiede inevitabilmente una sussidiarietà tra i diversi enti pubblici coinvolti: Tribunali ordinari, Enti locali, Enti gestori dei SSC, ASL e Regione. Tutti questi soggetti pubblici hanno una responsabilità condivisa nell'attuazione dei diritti delle persone più fragili e come tali sono chiamati anche a condividere le risorse necessarie. Come finora si è capito, i Tribunali non dispongono di tutte le risorse necessarie per rendere effettivo il diritto dell'AdS che, tra l'altro, travalica l'ambito prettamente giuridico per abbracciare le varie sfaccettature degli interventi di welfare.

Questa sussidiarietà – denominata appunto istituzionale – si è registrata però a vari gradi di operatività nei due territori oggetto d'analisi. Se da un lato appare assai diffusa tra Tribunali ordinari e SSC, quella che coinvolge anche le Amministrazioni locali degli enti capofila gestori dei SSC (in particolare nella figura dei sindaci) e le ASL appare sviluppatasi soprattutto nel circondario pordenonese, testimoniata da atti formali e pratiche comportamentali.

---

<sup>72</sup> Il progetto "Sostieni il tuo vicino" ha realizzato un percorso formativo per amministratori locali nelle tre ex province di Udine, Gorizia e Trieste. L'azione progettuale affidata al ComPA (quale organismo operativo dell'ANCI FVG) si è svolta in 7 incontri, in altrettante località della regione, raccogliendo complessivamente una partecipazione di 32 amministratori, tra sindaci, assessori e consiglieri, rappresentanti di 27 enti locali comunali (dati forniti da Gianni Ghiani, ComPA). Benché i risultati del percorso non appaiano molto confortanti, si ritiene che una valutazione complessiva di tale linee di intervento si possa effettuare solo sul medio-lungo periodo. Inoltre pur non arrivando alla formalizzazione di una Commissione o di un Consigliere delegato, molti amministratori locali sono comunque attivi nella promozione e diffusione dell'AdS.

La sussidiarietà istituzionale non sembra però sufficiente. Le normative chiamano in causa anche il Terzo settore e più in generale le responsabilità familiari dei cittadini con parenti in stato di fragilità e bisogno, così come di tutti i cittadini tout court. L'accresciuta interlocuzione, anche questa a gradi differenziati e secondo modalità distinte - tra Volontaria giurisdizione (nella componente dei magistrati e del personale di cancelleria) ed enti gestori di sportelli, tra questi e i SSC, le ASL e gli altri soggetti operativi in campo sociosanitario, è un esempio di costruzione di un welfare mix sempre più pervasivo che si propone di andare incontro e di porsi accanto alle persone fragili e alle loro famiglie. Un primo esempio di questa sussidiarietà allargata è il coordinamento degli sportelli del circondario di Pordenone che include anche l'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n°5 Friuli Occidentale di Pordenone e il Tribunale ordinario. Un secondo esempio è il modello organizzativo predisposto dalla DGR 241/2018 della Regione del Veneto in attuazione della LR 10/2017, in cui a livello territoriale (di Azienda ULSS) prevede la costruzione di una "rete finalizzata a creare condizioni di massima integrazione tra parti istituzionali e organizzazioni di volontariato, protagonisti necessari per superare gli ostacoli anche burocratici frapposti ai beneficiari ed alle persone direttamente coinvolte nel progetto di sostegno".

Affinché si possa parlare di un effettivo welfare di comunità sembra necessario però coinvolgere anche i cittadini, in forma singola o associata, per renderli disponibili ad assumere l'incarico di AdS.

Inoltre, l'istituto dell'AdS chiama in causa anche gli ordini professionali di avvocati, commercialisti e notai<sup>73</sup> che, proprio grazie alla sua attuazione, stanno incrementando la loro vicinanza - formale (attraverso la sottoscrizione di convenzioni, protocolli, ecc.) ed operativa - ai Servizi sociali, sanitari e sociosanitari, così come agli enti del Terzo settore.

Infine l'AdS può raggiungere banche, agenzie, imprese varie offrendo la possibilità di attuare comportamenti socialmente responsabili in favore delle categorie più svantaggiate dei loro clienti. Le evidenze qui raccolte su questo aspetto non sono molte, ma lasciano intravedere ampi margini di sviluppo.

Un pieno di funzionamento dell'istituto richiede dunque una sussidiarietà allargata, o circolare in grado di coinvolgere numerosi e diversi attori organizzati, pubblici e privati e singole persone.

---

<sup>73</sup> In altri contesti è coinvolto anche l'Ordine degli assistenti sociali regionale: il CROAS ha sottoscritto con il Tribunale Ordinario di Roma un protocollo d'intesa per l'istituzione e gestione dell'elenco degli assistenti sociali amministratori di sostegno (Roma, 9 novembre 2011).

# **8 IL VALORE SOCIALE DELL'ADS**

In questo capitolo si intende esplorare l'impatto sociale dell'amministrazione di sostegno, ovvero le dinamiche e le pratiche che hanno individuato nel tempo cambiamenti rispetto alle dimensioni del benessere e del prendersi cura dell'individuo, dei *caregiver* e della comunità. È questo un ambito che si interseca profondamente con tutte le principali dimensioni valutative individuate nella ricerca, ed è quindi giusto ribadire che l'impatto sociale dipende ed influenza sia gli aspetti più squisitamente culturali (visione dell'istituto e del prendersi cura), organizzativi (modalità istituzionali e pratiche dell'operatività) e, non ultimo, delle risorse economiche, materiali ed umane che concorrono al sistema di servizi ed assistenza. Pur trovando queste dimensioni diffusa trattazione negli altri capitoli del rapporto, verranno richiamate al bisogno qualora sostanziali per individuare gli impatti sulla dimensione sociale.

Analogamente a quanto visto nei capitoli precedenti, la ricerca ha fatto emergere modelli, situazioni e pratiche anche piuttosto differenziate a seconda dei territori individuati, delle specifiche tipologie di AdS, dei differenti target e bisogni. Le informazioni qui analizzate sono infatti state raccolte esplorando l'ambito del Servizio sociale, così come quelli della salute mentale, delle dipendenze, dei servizi per la disabilità e dell'assistenza agli anziani (a domicilio, nei centri semiresidenziali e nelle strutture residenziali), lasciando emergere aspetti specifici che contribuiscono a comporre un quadro articolato dell'impatto sociale che l'istituto ha avuto nel corso del tempo. Per quanto possibile si cercherà in questa sede di sviluppare un discorso organico e unitario, non senza sottolineare gli aspetti specifici sostanziali. Infine, bisogna ricordare che, parlando dell'istituto dell'AdS, non si può prescindere da distinguere, ove necessario, i ruoli e le funzioni dell'amministratore così come quelli degli operatori degli sportelli. Questi ultimi, assieme al Servizio sociale dei Comuni, costituiscono gli snodi centrali - "pivotali"<sup>74</sup> - del sistema.

Dal punto di vista analitico, sono state individuate quattro sottodimensioni di impatto specifico, valutando se e in che misura l'introduzione e la diffusione dell'istituto abbiano influenzato:

- le modalità di presa in carico e, più in generale, del "prendersi cura" delle persone fragili, congiuntamente alla capacità dei Servizi di leggere il bisogno territoriale;
- il benessere degli amministrati e delle loro famiglie;
- il benessere e le competenze degli stessi amministratori;
- lo sviluppo di una peculiare figura di volontariato.

---

<sup>74</sup> Per un approfondimento sul termine si rinvia a: Longo F., GOVERNANCE DEI NETWORK DI PUBBLICO INTERESSE. Logiche e strumenti operativi aziendali. Egea: Milano, 2005.

## 8.1. LA QUALIFICAZIONE DELLA CURA E DELLA LETTURA DEI BISOGNI DEL TERRITORIO

Risulta parere diffuso ed unanime che la figura dell'AdS abbia introdotto notevoli vantaggi per il sistema dei servizi alla persona. L'introduzione di una figura di riferimento per le persone con ridotte capacità di autodeterminazione ha permesso di qualificare in maniera sostanziale l'attività di presa in carico. Da questo punto di vista l'impatto è stato molteplice, e vale la pena esplorarlo più in dettaglio.

Sebbene permangano casi di interdizione ed inabilitazione, l'istituto ha probabilmente contribuito a limitare lo sviluppo del ricorso a tali forme giuridiche, introducendo una visione decisamente più orientata alla valorizzazione delle capacità residue dell'individuo. Da questo punto di vista non si può parlare propriamente di uno sgravio di lavoro (i ricorsi per AdS sono comunque numerosi e in aumento), quanto piuttosto di uno snellimento delle procedure atte a preservare la tutela dell'individuo, contribuendo a fornire una risposta più tempestiva alle persone in stato di bisogno (un ricorso per AdS è espletabile in un periodo più contenuto di quello della tutela/curatela)<sup>75</sup>.

L'attuazione dell'istituto ha svolto e svolge un servizio di orientamento e indirizzo ai singoli e alle famiglie relativo alle opportunità e alla conoscenza dei Servizi e delle risorse territoriali, svolgendo una sorta di "segretariato sociale" addizionale e complementare, più specificamente nelle materie di propria competenza (servizi alla persona, aspetti giuridico-legali, ecc.), contribuendo ad una conoscenza più diffusa del sistema dei servizi e alleggerendo e velocizzando quindi un accesso e una relazione più mirati.

L'istituto si è rivelato inoltre una risorsa per molti versi inedita a bisogni sociali emergenti, in primis quello della concomitanza tra condizione di bisogno e situazione di solitudine, isolamento o collocazione in contesti familiari e sociali disfunzionali. L'AdS si è dunque dimostrato particolarmente adatto per la presa in carico di situazioni prive di reti di supporto adeguate (inesistenti o disfunzionali) proprio per la possibilità di supportarle e accompagnarle con costanza e disponibilità temporale. In tal senso esso si configura come uno degli strumenti più avanzati di welfare comunitario e una risposta innovativa a bisogni complessi prima più difficilmente gestibili.

L'introduzione di una figura di riferimento ha quindi permesso di qualificare l'aspetto socio-relazionale della presa in carico, fornendo alla persona in difficoltà una figura di prossimità, e arrivando dunque ad un livello di risposta tempestiva e (generalmente) "emotivamente densa" che, ad oggi, i Servizi difficilmente riescono a garantire. Dal punto di vista degli operatori, il supporto fornito dagli AdS costituisce un arricchimento sostanziale delle risorse e della qualità a disposizione per la presa in carico. Bisogna tuttavia sottolineare come questo aspetto abbia modificato le pratiche di lavoro degli operatori in maniera piuttosto variegata a seconda dei contesti, delle problematicità dell'assistito, delle sensibilità e delle pratiche organizzative. Tali forme si possono collocare all'interno di un *continuum* ai cui estremi possiamo trovare due opposti modelli d'azione: il lavoro sul singolo utente (con possibile affidamento della gestione

---

<sup>75</sup> Senza considerare l'indubbia funzione di stimolo di una visione culturale della persona in stato di disagio, già esplorato nel cap. 6°.



reti private è particolarmente sviluppato nell'area dell'utenza dei SSC adulta e priva di supporto, ad opera principalmente di AdS volontari. Analogamente ma con minor impatto avviene per quanto riguarda la componente avvocatizia. In questo caso le reti mobilitate sono spesso professionali (es. commercialisti, notai) e maggiormente "funzionali allo scopo specifico" più che risorse per l'accompagnamento relazionale della persona. Più variegato risulta il portato degli AdS familiari (la larga maggioranza), particolarmente diffuso nell'area delle non autosufficienze in terza e quarta età. Nella maggior parte di questi casi l'essere AdS rappresenta spesso un "mero" cambiamento dello status giuridico del familiare con funzioni di cura ma, tanto più nelle strutture residenziali, non sembra influire sull'allargamento delle risorse messe in campo attorno all'amministrato ("*fanno assistenza come facevano prima, ma con maggiori oneri burocratici*"). A livello generale dunque, perlomeno per quanto riguarda lo sguardo dei Servizi, l'attivazione di risorse comunitarie sembra essere un elemento non ancora largamente diffuso e quindi potenzialmente migliorabile, sebbene ricercato e presente per determinate fattispecie di bisogno (solitudine, emarginazione, salute mentale, dipendenze).

Il lavoro di amministratori e sportellisti ha sicuramente sgravato i Servizi (ed in particolare il SSC) di una mole di lavoro burocratico-amministrativo che avrebbe sovraccaricato l'apparato pubblico (difficilmente un così alto numero di ricorsi sarebbe potuto emergere con le sole forze dei Servizi). A ciò si aggiunga che larga parte dei ricorsi è presentato in maniera autonoma (per tramite degli sportelli), senza "passare" per i Servizi alla persona. In tal senso l'introduzione dell'istituto ha contribuito a velocizzare e "mediare" il rapporto coi Servizi (compreso il rapporto tra cittadini e Tribunale).

Da ultimo, ma non meno importante, l'introduzione della figura dell'AdS ha permesso di qualificare la presa in carico anche dal punto di vista delle competenze multi-professionali: se da un lato i rapporti con sportello e Tribunale hanno permesso ai Servizi e agli AdS stessi di approfondire la conoscenza degli aspetti giuridici, economico-finanziari e gestionali, contribuendo ad aumentare il bagaglio professionale degli operatori, dall'altro non bisogna dimenticare il portato specifico di ciascun AdS che, a seconda dei casi, ha in più casi arricchito ulteriormente il ventaglio di competenze professionali spendibili.

Nel contesto degli impatti di valore sociale, non va dimenticato un aspetto centrale tanto per la pratica quotidiana che per la programmazione dei Servizi: l'introduzione di una figura di prossimità e di uno sportello territoriale rappresenta un bacino informativo inedito sui bisogni della popolazione residente. Il valore aggiunto consiste sia nella possibilità di un monitoraggio più stretto e qualificato, radicato nei contesti di vita degli assistiti (per quanto riguarda appunto i casi in carico), ma anche un'ulteriore "finestra" sul territorio, considerato l'ingente numero di AdS il cui ricorso non è promosso dai Servizi e i cui beneficiari non figurano nella loro sfera d'azione. Pur tuttavia, dalle interviste condotte si evince che tale funzione sia decisamente considerata e utilizzata per quanto riguarda i casi in carico *di propria pertinenza*, individuando un valore aggiunto conoscitivo importante, mentre rimane ancora embrionale la conoscenza al di fuori dei propri confini istituzionali e del territorio (altri servizi e AdS per soggetti non in carico)<sup>76</sup>. Da questo punto di vista, in più situazioni è emersa la volontà di un

---

<sup>76</sup> Il tema della conoscenza dei bisogni territoriali è qui considerato nella sua accezione qualitativa; bisogna sottolineare che, a livello quantitativo, le basi dati considerate da questa ricerca hanno evidenziato numerosi limiti sulla possibilità di delineare dei confini del fenomeno, sia in forza di una deficitaria valorizzazione del dato sull'AdS

confronto tra operatori e amministratori, pratica tuttavia poco sviluppata, perlomeno dal punto di vista del confronto sui bisogni<sup>77</sup>.

Sono infine emerse specifiche applicazioni dell'Istituto in riferimento a peculiari problematiche e bisogni sociali:

- la dipendenza da gioco d'azzardo, fenomeno in crescita che individua nell'AdS una possibile risorsa utile al percorso di recupero e reinserimento sociale della persona;
- condizioni di migranti; in una intervista abbiamo rilevato come la nomina di un AdS per un beneficiario abbia di fatto evitato l'espulsione di una famiglia ROM e conseguentemente favorito processi di inclusione sociale e culturale.

Le specifiche competenze dell'AdS lo rendono inoltre una soluzione particolarmente adatta per le persone che percepiscono contributi pubblici, in particolare il FAP, sia perché lo stesso prevede una rendicontazione, ma soprattutto perché l'AdS rappresenta una garanzia ulteriore nei confronti dell'utilizzo dei benefici pubblici e, al contempo, incrementa un utilizzo più oculato e funzionale delle risorse a disposizione (in particolare nei casi di AdS volontari e professionisti).

Nelle interviste emerge una riflessione sul rapporto tra AdS e DAT (disposizione anticipata di trattamento): queste ultime vengono viste come un ulteriore strumento per la garanzia di autodeterminazione della persona e potrebbero agevolare l'agire dell'AdS stesso. Si ravvisa tuttavia che, trattandosi di una possibilità relativamente recente, è ancora parzialmente conosciuta tra la popolazione e poco diffusa nella prassi (specie tra i residenti nelle strutture per anziani).

## 8.2. IL BENESSERE SUGLI AMMINISTRATI E LE LORO FAMIGLIE

Per definizione, l'istituto impatta positivamente sugli amministrati e le loro famiglie, permettendo loro di conseguire la realizzazione di alcune attività altrimenti difficilmente praticabili. Ad esito dell'indagine effettuata, anche se la dimensione è stata investigata solo indirettamente, è possibile affermare che è piuttosto la modalità con la quale esso viene implementato che definisce quanto incrementa ulteriormente il loro benessere psico-fisico e relazionale. In particolare, il benessere generato dall'amministratore di sostegno è rilevabile nelle situazioni di fragilità che coinvolgono adulti in difficoltà, per condizioni di dipendenza nella sue varie espressioni (da sostanze o comportamentali); di patologie psichiatriche di gravi disfunzioni familiari, ecc. In queste situazioni l'AdS etero-familiare, oltre a rappresentare di per sé una risorsa positiva nella relazione con l'amministrato, può contribuire a suo favore incrementando le sue relazioni sociali, ampliandone quindi opportunità e risorse. A fronte di problematiche relazionali in seno alla famiglia dell'amministrato la presenza di un AdS esterno

---

nei gestionali in uso presso i Servizi e il Tribunale e la concomitante scarsità di strumenti di elaborazione dati efficaci (il solo SSC e le strutture per anziani sono dotati in tal senso di un sistema informativo adeguato, anche se non sempre mantenuto con precisione e ancora non utilizzato per esplorare il fenomeno).

<sup>77</sup> Ciò non significa che l'introduzione dell'AdS non abbia giocato un ruolo nell'innescare riflessioni territoriali tra Servizi, come visto nei capitoli precedenti.



può inoltre costituire un elemento di mediazione tra le istanze (talvolta confliggenti) dei diversi familiari.

Anche le attività svolte dagli sportelli concorrono a determinare condizioni favorevoli e di sollievo per i beneficiari e le rispettive famiglie. Fornire informazioni iniziali sulle caratteristiche dell'istituto, sugli aspetti procedurali (dalla presentazione del ricorso alla predisposizione del rendiconto), sulle risorse di prossimità presenti sul territorio non può che rappresentare un beneficio per la persona in condizioni di fragilità. Gli sportelli intervengono inoltre con funzione di sollievo e supporto ai familiari, sia individualmente, sia attraverso la gestione o partecipazione a gruppi di auto-mutuo-aiuto.

L'indagine ha messo in evidenza una certa difficoltà nel coinvolgere le famiglie e gli AdS familiari in attività formative e di confronto. Per gli AdS endo-familiari, in particolare, i compiti derivanti dall'esercizio della funzione vengono a sommarsi agli ulteriori impegni connessi al ruolo familiare quotidiano, rendendo assai difficile individuare spazi temporali per altri impegni formativi e di confronto. È questa una difficoltà di cui vi è piena consapevolezza nei Servizi coinvolti e che impegna gli stessi a un'azione maggiormente efficace rispetto al passato, di supporto e aiuto ai nuclei coinvolti.

### 8.3. IL BENESSERE DEGLI AMMINISTRATORI

In questo paragrafo si cercherà di render conto dell'impatto sociale che l'istituto ha sugli amministratori stessi. Il ragionamento non può prescindere da un'analisi differenziata a seconda della tipologia di amministratore (e del binomio amministratore-amministrato), ma l'elemento di fondo che emerge è che *“fare l'amministratore è un'attività che logora”*. Essa infatti prevede una serie di adempimenti (istanze, rendiconti), di responsabilità (ad esempio nel caso di autorizzazione di atti sanitari), un impatto emotivo e psicologico derivante dalle compromissioni o dalle limitazioni psico-fisiche dell'amministrato (specie se familiare), e un investimento di risorse temporali ed economiche. Se da un lato è parere diffuso che gli sportelli e le associazioni che li gestiscono svolgano un'efficace attività di supporto, orientamento, informazione ed accompagnamento nell'espletare gli adempimenti formali, rimane aperta la problematica dell'affaticamento connessa allo svolgimento del ruolo di AdS. Di seguito riportiamo alcuni elementi raccolti durante le interviste suddivise per tipo di amministratore.

**AdS FAMILIARI:** Questa fattispecie è particolarmente diffusa nei casi di anziani non autosufficienti e tra le persone con disabilità. In genere questi hanno una stretta relazione con gli sportelli territoriali (es. per questioni relative alla compilazione del rendiconto, per la gestione di alcune pratiche con il Tribunale, ecc.). Più rarefatta è invece la loro relazione diretta con i Servizi territoriali i quali si limitano ad una supervisione (anche per il tramite dello sportello) e monitoraggio nel tempo. È possibile sostenere che assumere l'incarico di AdS per i familiari sia una combinazione di necessità/opportunità e “dovere morale” nei confronti del parente, e implica spesso la gestione delle relazioni dell'intero nucleo familiare. È in questa fattispecie che si nota maggiormente il carico psicologico ed emotivo (fonte di fatica e pesantezza) e dove, generalmente, al ruolo di AdS si somma anche quello di primo *caregiver*. Rispetto a questa tipologia gli elementi di maggior interesse possono essere così sintetizzati:

- considerato che molti AdS familiari non amministrano persone in carico ai Servizi e che generalmente il loro contatto con le istituzioni è quantitativamente minore rispetto alla componente volontaria, è percepibile da parte di questi sentimenti di solitudine e di lontananza dalle istituzioni locali (il supporto a queste figure è infatti fornito soprattutto dagli sportelli). Emerge quindi l'esigenza di un maggior supporto anche dal lato psicosociale favorendo momenti di socializzazione, supervisione, confronto e formazione; in tal senso si possono citare come buone prassi il Gruppo AMA monfalconese e le iniziative di formazione e gruppi di autoformazione nel pordenonese. La presenza di tali esperienze sul territorio regionale rimane ancora marginale e potrebbe costituire una significativa modalità di qualificazione dei servizi agli AdS, magari con un intervento più consistente dei Servizi<sup>78</sup>.
- L'indagine ha posto in rilievo come l'AdS familiare coincida, nella generalità dei casi, con il parente dell'amministrato già impegnato a suo sostegno come *caregiver*. Ne consegue che l'assunzione dell'incarico viene spesso percepito dagli stessi come un appesantimento dal punto di vista burocratico e di formale responsabilità. Anche per queste ragioni, una volta concluso l'incarico (per morte dell'amministrato o altro motivo di cessazione), nonostante il supporto degli sportelli, l'esperienza dell'AdS endofamiliare fatica dunque a generare ulteriore disponibilità ad assumere nuovamente l'incarico per beneficiari non appartenenti al nucleo familiare. La quota di coloro che hanno svolto il ruolo per un proprio parente che decidano di rimettersi in gioco come volontari è minima, in parte perché viene meno il legame, in parte per il carico complessivo che il ruolo comporta, in parte perché (giòva ricordarlo) si tratta comunque di una componente che appartiene alla tarda adultità se non alla terza età. Per costoro inoltre, l'istituto dell'AdS rappresenta un'opportunità soprattutto dal punto di vista legale, ma spesso rappresenta una "*pura formalità*" rispetto alle pratiche di cura che già prestavano in precedenza (si veda soprattutto il caso nelle strutture per anziani).

AdS VOLONTARI<sup>79</sup>: tale categoria presenta caratteristiche motivazionali ed operative assai diverse dalla precedente. In particolare, la componente volontaria trova maggior diffusione tra i casi in carico ai Servizi, che necessitano di figure esterne sia per poter fornire loro aiuto per le particolari condizioni di fragilità e di solitudine esistenziale vissuta, sia per la gestione di situazioni familiari problematiche che alcune di queste presentano. Pur non mancando AdS volontari adulti, la maggior parte appartengono alla terza età e quindi l'assunzione dell'incarico può essere interpretata anche come percorso di "invecchiamento attivo", che consente loro di mantenersi in relazione non solo con l'amministrato ed eventuali familiari, ma con diversi uffici e istituzioni potendo altresì incrementare conoscenze e relazioni. Rispetto a quelli familiari, gli AdS volontari sono solitamente impegnati in amministrazioni multiple (relative a 3 o 4, ma anche più persone) e la funzione di *caregiver*, pur presente, è ridimensionata. Con riferimento all'impatto sociale di tale tipo di AdS si può sottolineare che:

- come precedentemente evidenziato, l'introduzione dell'Istituto ha, più che in altre fattispecie, qualificato la presa in carico degli utenti da parte dei Servizi territoriali,

<sup>78</sup> Dalle interviste emerge come la questione sia già sorta all'attenzione del sistema dei Servizi, con allo studio possibili ipotesi di intervento, ancora da sviluppare.

<sup>79</sup> Il tema verrà ripreso anche nel successivo paragrafo.

offrendo opportunità di risposta inedite. Oltre a tale beneficio, l'AdS volontario costituisce una risorsa importante a favore delle persone prive di relazioni significative;

- la prossimità di una figura di riferimento ha inoltre l'indubbio vantaggio di poter attivare le reti personali che il volontario ha nel proprio bagaglio, mobilitando quindi ulteriori risorse ed opportunità per la persona fragile. È questa una caratteristica che dipende molto dal portato di ciascun AdS, e si registrano di conseguenza situazioni ad intensità differente; ciononostante i momenti di socializzazione tra volontari possono costituire un momento fecondo per la condivisione di queste ed altre risorse pratico/operative ed informative;
- per le caratteristiche delle persone gestite e le responsabilità derivanti dall'Istituto, il coinvolgimento dell'AdS nell'individuazione del progetto di vita della persona è più centrale (molti AdS vengono coinvolti nelle equipe multidisciplinari) e per questo motivo il volontario necessita di una formazione maggiore, più specifica, continua, all'interno di un più ampio sistema di accompagnamento costante da parte dei Servizi. Allo stato attuale tali iniziative, pur presenti, non possono dirsi stabilizzate e dipendono fortemente dalle scelte organizzative dei singoli Servizi;
- (come vedremo in seguito) l'AdS volontario spesso vanta un'attività di volontariato di lungo corso e un'età generalmente avanzata; questi aspetti delineano alcune criticità rispetto al ricambio generazionale e al reclutamento di nuove figure;
- con riferimento al raccordo tra AdS volontario e Servizi territoriali è emerso che esso assume in prevalenza una dimensione bilaterale, ossia tra AdS e Servizio maggiormente coinvolto nell'aiuto professionale verso l'amministrato. Limitato è dunque l'impatto dell'istituto nel favorire dinamiche di maggior integrazione tra Servizi (presa in carico condivisa).

**ADS AVVOCATI<sup>80</sup>:** questa ulteriore fattispecie di AdS etero-familiare riguarda professionisti e condivide con quelli volontari l'impegno verso persone generalmente in carico ai Servizi territoriali, prive di reti sociali, con famiglie problematiche. Tuttavia si distinguono per la natura professionale dell'incarico e perché sono più adatti nella gestione di casi con patrimoni consistenti, successioni problematiche o con situazioni che necessitano una specifica tutela legale. Generalmente, gli AdS avvocati intrattengono scarse relazioni con gli sportelli (per lo meno nella gestione specifica del caso), muovendosi in autonomia nei confronti sia del Tribunale che dei Servizi. Rispetto alla dimensione sociale, di questa figura è emerso che:

- sebbene la componente socio-relazionale dell'impegno assunto sia più marginale, è emersa in modo diffuso la consapevolezza di quanto sia importante che l'AdS incaricato sia consapevole della necessità di stabilire una relazione con il proprio amministrato che non si riduca ad un rapporto essenzialmente basato sull'espletamento di pratiche e incombenze burocratiche. Questa sensibilità dei Servizi ha sicuramente contribuito ad instillare nella comunità di pratica avvocatizia una logica di azione più sensibile rispetto alle componenti psico-sociali dell'assistito e alle sue dinamiche relazionali;

---

<sup>80</sup> Utilizziamo questa terminologia in quanto la stragrande maggioranza appartiene a questa categoria professionale, anche se non mancano AdS commercialisti e altri tipi di professionisti, pur minoritari.

- il portato tecnico-professionale ha sicuramente qualificato e fornito supporto ai *case manager* dei Servizi territoriali per quanto riguarda le competenze giuridiche, individuando un'osmosi tra le differenti professioni (avvocatura e di cura);
- la sensibilità personale, l'opportunità di ampliare la propria clientela e l'interesse per l'istituto giuridico hanno fatto sì che, accanto a studi avviati, l'AdS abbia stimolato il coinvolgimento di avvocati giovani (il che già di per sé costituisce un interessante effetto collaterale di coesione sociale), i quali, stando alle interviste raccolte, vengono particolarmente apprezzati per l'autonomia, la velocità e la semplificazione dei processi (l'uso delle tecnologie dell'informazione è più diffuso, contribuendo così alla digitalizzazione di alcuni passi procedurali).

#### 8.4. SVILUPPO DI UNA NUOVA FORMA DI VOLONTARIATO

La figura dell'AdS, tanto nei suoi significati culturali e valoriali, quanto nella sua concreta attuazione ha generato (e questo si è rilevato in particolare nel circondario di Pordenone), una forma di volontariato in parte inedita, dai caratteri specifici - rispetto alla funzione, ai compiti, alle relazioni da intrattenere, agli esiti del proprio impegno.

Di seguito si esplicitano in sintesi i tratti principali di questa originalità che può essere interpretata come uno degli impatti sociali più significativi dell'implementazione dell'istituto giuridico:

- l'AdS volontario assume uno status di legittimazione particolare che lo distingue dalla gran parte degli altri tipi di volontariato<sup>81</sup>; è caricato di una responsabilità che gli deriva dalla nomina di un Giudice tutelare; questa responsabilità limita in parte la propria autonomia e gli impone alcuni precisi doveri: di informare il beneficiario sugli atti da compiere, nonché il Giudice tutelare in caso di dissenso con il beneficiario stesso; di farsi portavoce, dinanzi al Giudice, di ogni istanza nell'interesse del beneficiario; di segnalare ogni mutamento nelle condizioni di vita e di autonomia della persona; di relazionare periodicamente sull'attività svolta e sulle condizioni di vita personale e sociale del beneficiario; di dover amministrare il patrimonio diligentemente e di rendicontare della gestione (Cendon, 2008);
- trattasi di un volontario che deve dimostrarsi "competente" (nel disbrigo di pratiche quotidiane, nelle relazioni utili ad interloquire con uffici, Servizi, con il Tribunale, nella predisposizione di un rendiconto, ecc.) e, per questo, bisognoso di una previa formazione di base e continuo aggiornamento delle conoscenze (sia sul versante giuridico, sia su quello relazionale o sanitario se il beneficiario soffre di particolari patologie);
- è un volontario che potrebbe teoricamente prescindere dall'appartenenza ad un'organizzazione. Benché nella visione degli intervistati rimanga un figura di *caregiver* la cui efficacia nonché il proprio benessere appaiono legati alla condivisione con altri, al sentirsi sostenuti da un'associazione - capace di organizzare oltre ad interventi

---

<sup>81</sup> È affine invece al tutore previsto per i Minori Stranieri Non Accompagnati previsto dalla L. 47/2017.

info/formativi, scambi relazionali anche momenti di convivialità, quali cene, occasioni ricreative -, l'attività principale dell'AdS è di tipo personale, continuativa e necessariamente sempre focalizzata sullo stesso beneficiario (o sugli stessi beneficiari nel caso l'impegno si rivolga a più amministrati).

Condivide invece rispetto alle restanti forme di impegno volontario<sup>82</sup> una certa ambivalenza di fondo: mentre da un lato si chiede all'AdS di disporre di estese capacità generative, di continua disponibilità ad assumere nuovi incarichi e di attivare risorse comunitarie, dall'altro si dubita sulla sostenibilità del modello di supporto volontaristico per questa forma di protezione, tanto che da più parti nei Servizi territoriali si ipotizzano soluzioni alternative: professionali<sup>83</sup>, servizio civile o perlomeno il riconoscimento economico ("similmente a quanto si fa per le famiglie affidatarie").

---

<sup>82</sup> Per un'analisi quantitativa e qualitativa del volontariato in Friuli Venezia Giulia si rinvia al volume: Il Terzo settore il FVG - Rapporto 2018, a cura di P. Tomasin e G. Volpe.

<sup>83</sup> Nella sede distaccata dell'Università di Trieste e Venezia a Portogruaro si è anche sperimentato, per un anno, un insegnamento sull'AdS per rafforzare le competenze di una specifica figura professionale.

# **9 IL VALORE ECONOMICO DELL'ADS**

In questo capitolo si proverà a misurare il valore economico generato dall'amministrazione di sostegno. Se l'introduzione di questo istituto giuridico ha richiesto un incremento di attività per i Tribunali, nel corso dell'ultimo quindicennio esso ha anche indubbiamente influenzato positivamente lo sviluppo armonico dei sistemi di protezione delle persone, favorendo la promozione dei diritti ed un contemporaneo incremento della sostenibilità del welfare sociale.

Nella prima parte si intende fornire una lista dei possibili costi di gestione attivati dall'implementazione dell'istituto.

In un secondo momento viene ricostruito, anche sotto un profilo evolutivo, l'ammontare di risorse monetarie pubbliche destinate all'AdS nel territorio di competenza della Corte d'Appello di Trieste (regione Friuli Venezia Giulia e Veneto Orientale). Per quanto concerne il territorio del Friuli Occidentale si è riusciti a disporre di un quadro più completo, inclusivo pure delle risorse private destinate a sostenere le numerose voci di costo dell'istituto. Tra le risorse private, un approfondimento è infine dedicato alla capacità di *fund raising* degli enti del Terzo settore coinvolti.

Infine si procederà all'analisi dei vantaggi, reali e potenziali, che l'attivazione dell'istituto è riuscito, e a certe condizioni potrebbe ulteriormente riuscire in futuro, a produrre sotto un profilo economico.

## 9.1 COSTI DI GESTIONE DELL'ISTITUTO DELL'ADS

In via generale, i principali oneri collegati all'istituto giuridico dell'amministrazione di sostegno sono così identificabili:

- costi derivanti dalle diverse attività, dirette e indirette, richieste dall'esecuzione del procedimento giudiziario – dalla presentazione all'esame dei ricorsi, dagli accertamenti e dalle audizioni alla predisposizione del decreto di nomina; dall'interlocuzione con l'amministratore per gli atti di straordinaria amministrazione alla verifica dei rendiconti - che coinvolgono oltre ai ricorrenti (spese vive), i Giudici tutelari e il personale di Cancelleria (costi del personale);
- eventuali rimborsi spese (equa indennità) a favore degli operatori incaricati al ruolo di Amministrazione di sostegno;
- spese per la promozione e diffusione dell'istituto, nonché per le attività di formazione e accompagnamento degli amministratori (inclusi gli sportelli per l'AdS);
- gestione di elenchi e di altre attività richieste dalle normative;
- eventuali spese legali accessorie.

Il calcolo puntuale dell'ammontare delle singole voci di costo si rivela un compito piuttosto arduo, di difficile misurazione anche quando circoscritto ad uno specifico territorio e ad un determinato periodo temporale. Ad ogni modo, di seguito sono fornite alcune utili precisazioni in merito.

Le spese relative al procedimento giudiziario sono quantificabili essenzialmente nelle ore-uomo degli attori del sistema giudiziario che espletano le attività del procedimento, essenzialmente il personale di Cancelleria del Tribunale ed il Giudice tutelare coinvolto. In secondo luogo sono spese sostenute dal ricorrente per l'avvio del procedimento (inclusa l'eventuale parcella professionale se ci si affida a studi di avvocati o ad altri professionisti).

Per quanto concerne i rimborsi agli amministratori va ovviamente distinta l'attività dei famigliari e dei volontari da quella garantita dai professionisti incaricati. Per i primi, non si contabilizzano contropartite economiche ad eccezione di rimborsi spese, per i secondi il Giudice tutelare avrà l'onere, una volta monitorato il lavoro svolto, di individuare un equo indennizzo a favore del professionista. L'ammontare del rimborso spese dovrà essere sopportato dall'assistito, tra le sue attività: in caso di incapienza del reddito-patrimonio dell'amministrato pur riconosciuto il credito di attività nulla sarà dovuto dall'ente affidatario (Tribunale) dell'incarico. Dovrà essere infatti interesse del professionista gestire i conti dell'assistito generando una riserva di valore che possa valorizzare la sua attività.

A livello regionale la media di compensi elargiti si inquadra tra le 650 e 700 euro annue, corrispondenti ad un impegno orario complessivo di circa 15-18 ore<sup>84</sup>. In presenza di documenti giustificativi e precise relazioni attestanti i compiti svolti possono esser individuati ulteriori remunerazioni che tuttavia, salvo situazioni particolari, non superano i 2.000 euro circa. Per snellire i compiti di rendicontazione e, si può intuire, per favorire la gestione di ingenti patrimoni agevolando la proficua valorizzazione degli stessi, in qualche caso tra l'Ordine degli Avvocati e il Tribunale vengono definiti protocolli che quantificano i potenziali ricavi degli attori delle attività. È il caso delle Linee guida per la nomina di avvocati all'ufficio di amministratore di sostegno sottoscritto dal Tribunale ordinario di Pordenone e dall'Ordine degli Avvocati di Pordenone in cui la determinazione dell'indennità è collegata al patrimonio "liquido" del beneficiario (ovvero le somme giacenti nel conto corrente o variamente investite) secondo una tabella che parte dal 15% per un valore sotto i 3mila euro (corrispondenti ad una indennità di massimo 450 euro) ed arriva allo 0,50% per un valore superiore al milione di euro (corrispondenti a 5mila euro). Questa somma definita base può essere aumentata in percentuale in caso di presenza di beni immobili in relazione al patrimonio immobiliare secondo una seconda tabella che varia da un incremento del 9% fino a 100mila di patrimonio al 20% sopra il milione di euro.

Ulteriori voci di compenso a favore dei legali possono aver luogo in presenza di attività civile cui sono riservati compensi tabellari come il recupero crediti, la gestione dei responsabilità extracontrattuali ed azioni possessorie.

## 9.2 LE RISORSE DISPONIBILI

Le fonti economiche e finanziarie che concorrono a sostenere i costi generati dall'istituto giuridico dell'amministrazione di sostegno nei territori oggetto d'analisi sono composite e

---

<sup>84</sup> Dato acquisito da avvocati intervistati



articolate. Inoltre la visione qui adottata è che non siano stabili, definite una volta per tutte, ma in continua evoluzione potendo essere ulteriormente diversificate e incrementate.

Benché l'analisi qui condotta privilegi le risorse di natura finanziaria, sono diverse quelle messe a disposizione dagli enti coinvolti che hanno una valenza economica (ore lavoro del personale dipendente, ore di impegno gratuito di volontari, concessione di sale e locali con sostegno delle relative utenze, ecc.). Una prima ricognizione ha rilevato le seguenti fonti di finanziamento:

- gli stanziamenti finanziari finalizzati erogati dalle Amministrazioni regionali (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e Regione del Veneto);
- le risorse messe a disposizione da parte delle Aziende sanitarie di riferimento (AAS5 Friuli Occidentale; l'AAS2 Bassa Friulana-Isontina; A.ULSS n°4 Veneto Orientale);
- le risorse economiche e finanziarie destinate al tema da parte degli Enti Locali (in particolare dagli Enti gestori dei Servizi sociali dei Comuni);
- le risorse economiche e finanziarie, ulteriormente acquisite rispetto a quelle già elencate, dalle associazioni che gestiscono gli sportelli: tesseramento soci, cinque per mille, finanziamenti su specifiche progettualità da parte di Fondazioni, lasciti e donazioni.

Per quanto concerne il Friuli Venezia Giulia, la legge 19/2010, all'art. 8, prevede che gli oneri derivanti dall'applicazione di quanto disposto ai commi 1 e 2 dell'articolo 2, al comma 1 dell'articolo 3 e al comma 2 dell'articolo 5, siano a carico di altrettanti capitoli di bilancio (rispettivamente 4737, 4738 e 4739). All'articolo 6, la stessa legge rinvia al regolamento di attuazione (pubblicato con DPR 190 nel BUR n°32 del 10 agosto 2011) la disciplina delle forme di finanziamento agli Enti gestori del Servizio sociale dei Comuni, destinatari delle risorse per i seguenti interventi (che possono essere realizzati anche in partenariato con altri soggetti istituzionali, enti di formazione e soggetti del privato sociale operanti nel settore):

- interventi formativi, finalizzati a fornire alle persone che intendono svolgere la funzione di amministratore di sostegno adeguate conoscenze riguardanti i doveri e le responsabilità connesse all'assunzione dell'incarico;
- azioni di sensibilizzazione sulla figura dell'amministratore di sostegno con l'obiettivo di diffondere la conoscenza tra la popolazione, al fine di incentivare il ricorso all'istituto e di promuovere la disponibilità all'assunzione dell'incarico (Capo II - art. 3);
- istituzione e gestione di uno o più sportelli per la promozione e il supporto all'amministrazione di sostegno (Cap VI - art. 24).

Si ricorda infine che in sede di prima attuazione della legge, sono stati riconosciuti dei finanziamenti alle associazioni già operanti sul territorio per la promozione della figura dell'amministrazione di sostegno.

Analizzando i dati del periodo 2012-2019, l'Amministrazione regionale del FVG pur differenziando le assegnazioni ai capitoli ha dimostrato un continuo interesse alla tematica: i valori a disposizione si sono mantenuti, tranne che nel biennio 2014-2015, superiori ai 300 mila euro annui (tab.1). Nei primi esercizi contabili il bilancio regionale sosteneva con

ammontare consistente la promozione e la diffusione di interventi informativi/formativi, mentre dal 2016 ha prevalso, anche alla luce del loro diffondersi sul territorio, il sostegno agli sportelli. Dal 2017, attraverso la Legge di stabilità 2017 che novella la norma 19/2010<sup>85</sup>, è stata iscritta nel bilancio un'importante posta inserita per consentire il rimborso dell'equa indennità, riconosciuta dal Giudice tutelare, agli amministratori di beneficiari incapienti che, in assenza di regolamento, non ha visto per ora alcuna distribuzione.

Si evince inoltre la presenza di alcuni scostamenti tra quanto previsto a bilancio e le risorse effettivamente liquidate (tab.2)<sup>86</sup>. È importante sottolineare come la diffusione delle attività di promozione e l'apertura degli sportelli nei vari ambiti territoriali sia avvenuta in modo progressivo negli anni. Rimanendo pressoché costante l'importo complessivo regionale, ciò ha significato una redistribuzione territoriale che si è modificata nel periodo. Nello specifico, i criteri di riparto delle risorse (cfr. box n°1) hanno di fatto ridotto gli stanziamenti per il territorio pordenonese che per primo si era attivato con iniziative di promozione e sensibilizzazione, nonché con l'apertura degli sportelli (cfr. capitolo 5°).

*Tab.n°1: Andamento dei finanziamenti della Regione Friuli Venezia Giulia, previsioni definitive di competenza (2012-2019)*

Capitoli di spesa (previsioni definitive di competenza - CP)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capitolo 4734 - RIMBORSI ALL' AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO PER LE SPESE SOSTENUTE IN CASO DI CONDIZIONE ECONOMICA INCAPIENTE DELL' AMMINISTRATO						100.000,00 €	100.000,00 €	100.000,00 €
Capitolo 4737 - INTERVENTI PER LA PROMOZIONE E LA DIFFUSIONE DELL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO A TUTELA DEI SOGGETTI DEBOLI. ART 2, COMMI 1, 2, LR 19/2019	135.000,00 €	119.826,04 €	80.000,00 €	10.000,00 €				
Capitolo 4738 (4741 dal 2016) - SPESE PER PROMUOVERE E SOSTENERE L'ISTITUZIONE E LA GESTIONE DELLO SPORTELLLO DELL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO A TUTELA DEI SOGGETTI DEBOLI ART. 3, COMMA 1, L.R. 19/2010	220.000,00 €	200.000,00 €	210.000,00 €	250.000,00 €	350.000,00 €	350.000,00 €	329.756,42 €	350.000,00 €
Capitolo 4739 - INTERVENTI PER LA PROMOZIONE E LA DIFFUSIONE DELL' AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO A TUTELA DEI SOGGETTI DEBOLI - U.1.04.01.02.000-TRASFERIMENTI CORRENTI A AMMINISTRAZIONI LOCALI ART. 2, COMMI 1, 2, L.R. 19/2010	9.225,00 €	9.225,00 €			4.000,00 €	4.000,00 €	10.000,00 €	10.000,00 €
<b>TOTALE INVESTIMENTO</b>	<b>364.225,00 €</b>	<b>329.051,04 €</b>	<b>290.000,00 €</b>	<b>260.000,00 €</b>	<b>354.000,00 €</b>	<b>454.000,00 €</b>	<b>439.756,42 €</b>	<b>460.000,00 €</b>
<b>TOTALE DISPONIBILITÀ</b>	<b>364.225,00 €</b>	<b>329.051,04 €</b>	<b>290.000,00 €</b>	<b>260.000,00 €</b>	<b>354.000,00 €</b>	<b>354.000,00 €</b>	<b>339.756,42 €</b>	<b>360.000,00 €</b>

Fonte: elaborazioni su dati inseriti nei Rendiconti della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

<sup>85</sup> La LR 25/2016 introduce all'art. 2 il comma 1bis con questa formulazione: "Nei casi in cui il Giudice tutelare, ai sensi dell'art. 379 del codice civile, disponga l'assegnazione di un'equa indennità all'amministrazione di sostegno, l'Amministrazione regionale, in presenza di una condizione economica incapiente dell'amministrato, provvede a contribuire al rimborso delle spese da questo sostenute per l'impegno profuso".

<sup>86</sup> L'erogazione della somma avviene completamente in via anticipata. Gli Enti gestori dei Servizi sociali dei Comuni destinatari dei finanziamenti presentano a posteriori la rendicontazione in base alle spese sostenute; qualora la spesa rendicontata risulti inferiore al finanziamento concesso, gli Enti gestori restituiscono le somme non utilizzate.

**Tab.n°2: Andamento dei finanziamenti della Regione Friuli Venezia Giulia, spese liquidate (2012-2018)**

Capitoli di spesa (risorse liquidate)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capitolo 4734 - RIMBORSI ALL' AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO PER LE SPESE SOSTENUTE IN CASO DI CONDIZIONE ECONOMICA INCAPIENTE DELL'AMMINISTRATO	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Capitolo 4737 - INTERVENTI PER LA PROMOZIONE E LA DIFFUSIONE DELL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO A TUTELA DEI SOGGETTI DEBOLI. ART 2, COMMI 1, 2, LR 19/2019	106.851,57 €	101.168,89 €	78.000,00 €	7.999,93 €	- €	- €	- €
Capitolo 4738 (4741 dal 2016) - SPESE PER PROMUOVERE E SOSTENERE L'ISTITUZIONE E LA GESTIONE DELLO SPORTELLO DELL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO A TUTELA DEI SOGGETTI DEBOLI ART. 3, COMMA 1, L.R. 19/2010	189.497,59 €	191.722,93 €	210.000,00 €	250.000,00 €	291.178,50 €	320.537,08 €	329.756,42 €
Capitolo 4739 - INTERVENTI PER LA PROMOZIONE E LA DIFFUSIONE DELL' AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO A TUTELA DEI SOGGETTI DEBOLI - U.1.04.01.02.000- TRASFERIMENTI CORRENTI A AMMINISTRAZIONI LOCALI ART. 2, COMMI 1, 2, L.R. 19/2010	9.225,00 €	5.123,61 €	- €	- €	4.000,00 €	4.000,00 €	6.000,02 €
Contributo straordinario al Comune di San Vito al Tagliamento nella sua qualità di Ente Gestore dell'ambito distrettuale del Servizio sociale dei Comuni per il prosieguo e per il consolidamento dell'esperienza pilota lativa all'introduzione e all'affermazione della figura dell'amministratore di sostegno a favore delle fasce pi fragili della popolazione ART.9, COMMA 32, L.R.25.7.2012 N.14		30.000,00 €					
<b>TOTALE</b>	<b>305.574,16 €</b>	<b>328.015,43 €</b>	<b>288.000,00 €</b>	<b>257.999,93 €</b>	<b>295.178,50 €</b>	<b>324.537,08 €</b>	<b>335.756,44 €</b>

Fonte: elaborazioni su dati inseriti nei Rendiconti della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

**Box n°1 – Criteri di riparto dei fondi ex legge regionale 19/2010 tra gli Enti gestori dei SSC<sup>87</sup>**

Criterio	Percentuale
Ripartizione uniforme tra tutti gli Enti richiedenti	20%
In base alla popolazione di età compresa tra i 18 e i 64 ani residente negli ambiti distrettuali	20%
In base alla popolazione di età uguale o superiore ai 65 anni residente negli ambiti distrettuali	30%
In proporzione alle amministrazioni di sostegno pendenti a favore di residenti in ciascun ambito distrettuale	30%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

La Regione del Veneto, per l'attuazione della legge 10/2017 ha previsto una dotazione finanziaria iniziale equivalente a 50mila euro nel 2017. Con la DGR 337 del 21 marzo 2018 ha integrato tali finanziamenti – finalizzati alla sperimentazione del modello organizzativo (delineato con la DGR 241 del 6 marzo 2018) e delle attività di formazione – con ulteriori 250mila euro, suddivisi in base ad alcuni parametri<sup>88</sup>, per le nove Aziende ULSS presenti in regione. Per quanto concerne l'Azienda ULSS 4 Veneto Orientale (che comprende anche gli 11 comuni del circondario di Pordenone) la somma destinata è stata di 21.979,13 euro.

Le risorse provenienti dalle Aziende Sanitarie Locali si differenziano nei tre territori di competenza. Se per quanto riguarda l'AAS5 Friuli Occidentale (territorio dell'ex provincia di

<sup>87</sup> I criteri di riparto qui descritti sono applicati solo dall'anno 2017, in quanto precedentemente era in uso – concessa da un regime transitorio - la distribuzione in base solo alla popolazione residente negli ambiti distrettuali, non essendo stato possibile recuperare i dati disaggregati sulle AdS pendenti.

<sup>88</sup> I criteri individuati sono due: componente indistinta e presenza di popolazione anziana.

Pordenone), si rileva un finanziamento diretto alle associazioni che si occupano del tema di circa 15mila euro annui, che viene a sommarsi ad altre risorse strumentali messe a disposizione (la segreteria del coordinamento delle associazioni provinciali, la possibilità di usufruire delle sedi dell'Azienda per le riunioni e gli incontri), non si registra altrettanto per l'AAS2 Bassa Friulana-Isontina e l'Azienda Unità Locale SocioSanitaria 4 del Veneto Orientale). Da ricordare in ogni caso, nel 2017 da parte dell'AAS2 l'erogazione di fondi destinati ai *caregiver* a favore di HattivaLab, cooperativa sociale gestore dello sportello dell'amministrazione di sostegno a Gorizia.

Anche gli Enti Locali come le Aziende sanitarie registrano comportamenti difforni da territorio a territorio. Nel pordenonese essi partecipano con impegno ad integrare i finanziamenti regionali, e a sostenere in vario modo le associazioni e gli sportelli (concessione di locali, pagamento utenze, ecc..). Anche nel Veneto Orientale si registra un impegno finanziario da parte dei Comuni<sup>89</sup>, mentre nel goriziano non si registra alcuna erogazione di fondi finalizzata da parte degli Enti locali.

Infine è interessante analizzare come le stesse organizzazioni del privato sociale, sia quelle che gestiscono gli sportelli che le altre attive sul tema, acquisiscono risorse. L'analisi dei bilanci di alcune di loro ha permesso di individuare le seguenti fonti di finanziamento, oltre a quelle pubbliche sopra descritte:

- contributi su specifiche progettualità sostenute da Fondazioni di origine bancaria o da bandi di finanziamento pubblici non finalizzati all'amministrazione di sostegno; è il caso della Fondazione Friuli (ex Fondazione CRUP) che generosamente sostiene da tempo le iniziative delle realtà pordenonesi e le risorse acquisite sempre nel pordenonese partecipando al bando regionale su fondi ministeriali destinato ad OdV/ApS<sup>90</sup>;
- raccolta di liberalità, donazioni, lasciti;
- autofinanziamento (attraverso le quote associative annuali per quanto riguarda le associazioni);
- acquisizione di fondi dal 5x1000.

Su quest'ultima fonte è stata approfondita l'analisi delle realtà del terzo settore iscritte nel registro della Regione Friuli Venezia Giulia in quanto ritenuta una spia dell'ampiezza della legittimazione e della fiducia che i cittadini di un territorio riconoscono al loro intervento (Cfr. tab.n°3). Ebbene si evince che su 18 organizzazioni solo 7 hanno, nel periodo analizzato (2013-2017), raccolto risorse attraverso il 5x1000, per un ammontare complessivo variabile negli anni, che però non supera mai i 30mila euro e che, per la gran parte, è acquisito dalla sola cooperativa sociale HattivaLab in quanto ben nota nel territorio soprattutto per attività

---

<sup>89</sup> Cfr. "Convenzione per la gestione dello sportello per l'amministrazione di sostegno dell'area portogruarese", sottoscritta tra il Tribunale di Pordenone, gli 11 comuni dell'area, la Camera degli Avvocati di Portogruaro, l'Associazione AdS Rete di solidarietà. L'importo previsto è di 25mila euro annui, ridotti nel 2019 a 10mila per la concomitante presenza di contributi concessi dalla Regione del Veneto (come sopra descritto).

<sup>90</sup> Le iniziative progettuali cui ci si riferisce sono le seguenti: "Sportelli amministratori di sostegno. La rete degli sportelli" e la sua continuazione in "Legami di prossimità. Azioni per lo sviluppo di un welfare generativo" (progetto promosso dal Tribunale di Pordenone in collaborazione con il coordinamento delle associazioni e sostenuti dalla Fondazione Friuli); "Sostieni il tuo vicino. Iniziative e strumenti per il potenziamento dell'Amministratore di sostegno" (progetto promosso da IASS in partenariato con altri enti finanziato in attuazione dell'Accordo Stato-Regione FVG 27.12.2017 - art. 72 D.Lgs. 3 luglio 2017, n°117, Codice del Terzo Settore - approvato con DGR 1149/2018 Anno 2018).

diverse da quelle dell'amministrazione di sostegno (in particolare per la newsletter Info-handicap). Le indicazioni totali oscillano tra le 600 e le 700 unità, ammontare davvero limitato se si pensa alla potenzialità offerta dalla diffusione dell'istituto di raggiungere perlomeno una indicazione per beneficiario dell'amministrazione di sostegno.

*Tab.n°3: Andamento della raccolta dei fondi 5 per 1000 da parte delle realtà iscritte nel registro regionale dei soggetti del privato sociale interessati (anni 2013-2017)*

Cinque per mille	Anno 2013		Anno 2014		Anno 2015		Anno 2016		Anno 2017	
	N° indicazioni	Importo assegnato	N° indicazioni	Importo assegnato	N° indicazioni	Importo assegnato	N° indicazioni	Importo assegnato	N° indicazioni	Importo assegnato
Associazione Insieme per la solidarietà	27	516,39 €	31	692,01 €	28	650,77 €	25	575,67 €	24	549,53 €
Associazione Italiana Tutela Salute Mentale - AITSAM Onlus										
Associazione di Volontariato Nuovo Paradigma Onlus										
Associazione di Volontariato San Pietro Apostolo										
Associazione per l'Amministrazione di Sostegno ASostegno	0	- €	4	218,14 €	7	512,21 €	8	429,73 €	0	- €
Hattiva Lab Società Cooperativa Sociale onlus	452	13.510,26 €	512	19.648,43 €	508	20.020,71 €	455	17.073,60 €	448	17.295,06 €
Associazione Martino ONLUS	5	136,54 €	3	101,60 €	4	72,71 €	0	- €	0	- €
Associazione Famiglie di persone con disabilità intellettive e/o relazionale ANFFAS Alto Friuli "Dante Collavino"	0	- €	0	- €	136	3.769,07 €	138	3.744,87 €	129	3.405,78 €
Fondazione Banca di Credito Cooperativo Pordenonese										
Associazione Nazionale Tutte le Età Attive per la Solidarietà della Regione Friuli Venezia Giulia (ANTEAS)										
Associazione Amministratori di Sostegno del Maniaghese Onlus										
Associazione Spilimbergo per il sostegno solidale										
Associazione Federconsumatori Friuli Venezia Giulia										
AMICO - Assistenza Multifunzionale Integrativa - Società cooperativa sociale										
Associazione Noi di Carraria onlus	2	42,91 €	25	492,22 €	25	528,58 €	30	724,56 €	29	644,34 €
Associazione Nazionale Tutte le Età Attive per la Solidarietà (ANTEAS)										
Associazione Italiana Amministratori di Sostegno Solidali onlus										
Solimai - Società cooperativa sociale	6	330,67 €	7	405,63 €	7	413,72 €	7	469,49 €	8	432,85 €
<b>TOTALE</b>	<b>492</b>	<b>14.536,77 €</b>	<b>582</b>	<b>21.558,03 €</b>	<b>715</b>	<b>25.967,77 €</b>	<b>663</b>	<b>23.017,92 €</b>	<b>638</b>	<b>22.327,56 €</b>

Fonte: elaborazioni su dati dell'Agenzia delle entrate (più annualità)

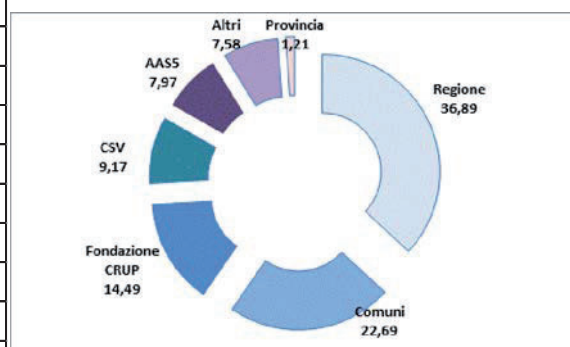
A conclusione del paragrafo, può essere utile riportate uno specchio riepilogativo delle diverse fonti di finanziamento che caratterizza il contesto pordenonese dell'amministrazione di sostegno. L'anno di rilevazione è il 2015 e si evince che il contesto pordenonese si regge su una pluralità di fonti di finanziamento, pubbliche e private<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Si fa presente che quanto destinato dai Comuni (che in questo caso sono gli Enti capofila dei SSC) non necessariamente fa riferimento a risorse proprie, in quanto potrebbero essere finanza derivata, ovvero riparto del Fondo Sociale Regionale.

Tab.n°4 – Fonti di finanziamento delle diverse attività svolte in provincia di Pordenone relative all'amministrazione di sostegno (valori assoluti, anno 2015)

Fonti di finanziamento	Ammontare
Regione - finanziamento sportelli	70.800,00 €
Regione - attività di formazione	5.600,00 €
Fondazione CRUP	30.000,00 €
CSV	19.000,00 €
Comuni	47.000,00 €
AAS5	16.500,00 €
Provincia	2.500,00 €
Altri	15.700,00 €
<b>Totale</b>	<b>207.100,00 €</b>

Fig.1 – Fonti di finanziamento delle diverse attività svolte in provincia di Pordenone per relativa all'amministrazione di sostegno (incidenza %, anno 2015)



Fonte: elaborazioni su dati del Coordinamento delle associazioni di AdS del pordenonese

### 9.3 I VANTAGGI ECONOMICI GENERATI DA UNA CERTA APPLICAZIONE DELL'ISTITUTO

Sono diverse le esternalità positive di natura economica generate dall'istituto dell'Amministrazione di sostegno. Ovviamente esse dipendono fortemente dalle modalità operative con cui esso è attivato, ricadono in modo differenziato nei diversi soggetti coinvolti e non sono sicuramente di agevole misurazione. Per questo motivo le considerazioni qui effettuate valgono per i territori esaminati (e in particolare per il circondario di Pordenone al quale il tentativo di misurazione fa riferimento), mentre possono estendersi ad altri contesti solo con i dovuti adattamenti.

#### **Vantaggi per l'amministrato e la famiglia**

L'ingresso di una figura di supporto ai cittadini incapaci di una autonoma gestione del proprio patrimonio e con ridotta capacità di tutela dei propri diritti ha nei fatti reso possibile "razionalizzare" e "valorizzare" le dotazioni finanziarie in possesso al "sostenuto" e i supporti concessi dalla Pubblica Amministrazione. Si può infatti indicare come tale figura abbia avuto e continui a mantenere un'importante funzione di tutela e di indirizzo a favore dei cittadini "meno abili" che si trovano generalmente, in modo non temporaneo, in situazione di entrate (da redditi o consumo di patrimonio) generalmente determinate e con spese variabili e tendenzialmente crescenti. L'allungamento della prospettiva di vita e la crescente complessità della vita sociale hanno reso necessario, e richiederanno ulteriormente, figure di coordinamento a supporto del cittadino "debole" che possano affiancarsi o sostituirsi nell'espletamento di atti di natura legale e contrattuale.

Nello spirito legislativo e nella realtà osservata, si nota come si instauri, salvo in presenza di situazioni di dolo o di colpa grave fortemente puniti dalla legge e da un comune sentire, un

rapporto di reciproco interesse tra amministratore ed amministrato che rende giustificabile e proficua da parte del Giudice tutelare la nomina di tale figura. Il vantaggio di questo istituto giuridico si individua nel fatto che il potenziale risparmio dell'amministrato è la principale fonte di ricavo per sostenere l'attività prestata dall'amministratore: un vantaggio che si può individuare in un minore depauperamento di patrimonio da parte della famiglia del soggetto fragile, che giustifica il compenso del professionista che ha dedicato la sua professionalità nell'individuazione delle migliori soluzioni per il soggetto.

Essenzialmente l'AdS favorisce in considerazione del grado di tecnica ed esperienza:

- un incremento della tutela dei diritti dell'assistito e della tutela dei beni giuridici dello stesso (limitando al massimo arricchimenti indebiti di terzi in tutte le forme di trasmissione di diritti reali e di godimento);
- un miglioramento nella gestione delle risorse e la definizione di un connesso piano di priorità (compressione massima di spese non connesse alle necessità della persona e del piano personalizzato ad essa collegato qualora stilato dal Servizio Sociale)<sup>92</sup>;
- un aiuto nella funzione di discernimento degli interessi palesi, occulti e potenziali degli individui e delle organizzazioni ad esso collegate;
- un'agevolazione nel processo di assolvimento degli adempimenti di natura amministrativa.

Innanzitutto si può ipotizzare un ritorno delle risorse (pubbliche e private) investite nel mantenimento/incremento dei patrimoni degli assistiti e delle loro famiglie. Vi è però insito anche un rischio di erosione del patrimonio dell'assistito, come alcuni casi hanno fatto emergere<sup>93</sup>.

Inoltre la presenza di AdS legale o volontario così come il supporto indiretto date alle famiglie dagli sportelli offre un supporto consulenziale utile a limitare le spese delle famiglie connesse all'asimmetria informativa conseguente alle situazioni impreviste, alla riduzione delle tempistiche nell'affrontare le problematiche insorgenti.

Gli sportelli attivati nel distretto della Corte d'Appello, sostenuti da finanziamenti pubblici e dall'attività di operatori volontari, abbattano i costi del ricorso, di solito sostenuti dai familiari o dagli stessi beneficiari. Per il circondario di Pordenone un calcolo eseguito per la presente indagine attribuisce agli sportelli l'82,6% dei ricorsi presentati nell'ultimo anno giudiziario disponibile<sup>94</sup>. Ciò rappresenta per il totale dei ricorrenti (familiari e futuri beneficiari) un risparmio complessivo di oltre 500mila euro. Un ulteriore abbattimento dei costi per i ricorrenti sarà possibile con l'introduzione negli sportelli del processo civile telematico (PCT), in quanto elimina le marche da bollo dei documenti allegati. Si rileva che nello sportello di Portogruaro la modalità di invio del ricorso tramite il PCT è già presente, configurando quindi un effettivo risparmio per i ricorrenti.

---

<sup>92</sup> Si pensi alla possibilità di contenimento della spesa da parte di amministrati che soffrono di disturbo da gioco d'azzardo.

<sup>93</sup> Sul fenomeno i media (stampa e televisione) hanno portato alla luce qualche rattristante episodio. Pure durante le interviste sono state raccolte alcune segnalazioni di casi noti o solo ipotizzati. In ogni caso l'indagine non ha avuto modo di approfondire il fenomeno e di esso non si dispone di una quantificazione precisa.

<sup>94</sup> I dati si riferiscono al periodo 1° luglio 2017 – 30 giugno 2018.

Infine, la nomina di un familiare o di un volontario come AdS riduce i costi della gestione dell'incarico a valere sul patrimonio della famiglia o dello stesso amministrato. Nel circondario di Pordenone considerato il dato che attesta al 98% gli AdS<sup>95</sup> che non ricevono alcuna indennità, il risparmio per le famiglie e gli amministrati si può stimare oltre i 2,5 milioni di euro<sup>96</sup>.

### ***Vantaggi per gli amministratori***

Il vantaggio economico per gli amministratori dipende principalmente dal riconoscimento, da parte del Giudice tutelare, dell'equa indennità per le spese sostenute e dalla possibilità di poter essere supportato nella fase di gestione e rendicontazione annuale dell'incarico (evitando quindi il ricorso a prestazioni professionali).

Stando ai dati del circondario pordenonese, solo il 2% degli AdS consegue una indennità. Nella quasi totalità dei casi, quindi, gli amministratori non ricevono alcun compenso; anzi talvolta è lo stesso amministratore a sostenere, con proprie risorse, alcune piccole spese per conto dell'amministrato<sup>97</sup>.

Rispetto alla predisposizione del rendiconto della gestione, abbiamo già rilevato come la gran parte del lavoro (oltre l'80% del totale<sup>98</sup>) sia assunto dagli sportelli che in tal modo riducono l'onere per gli amministratori (ed indirettamente per le famiglie) e facilitano il lavoro di controllo della Cancelleria, inviando documenti correttamente predisposti.

### ***Vantaggi per la Pubblica amministrazione***

Come più volte sottolineato nel corso del presente rapporto, la Pubblica amministrazione coinvolta nei procedimenti di AdS ricomprende numerosi enti - Tribunali, Enti locali, ASL, Regione, ecc.. - ognuno dei quali con un'autonomia rendicontativa volta a far quadrare il proprio bilancio. Non è semplice quindi dar conto di un vantaggio consolidato della Pubblica amministrazione anche per i numerosi flussi finanziari incrociati, in entrata e in uscita, che intercorrono tra questi diversi enti. Per semplificare, l'analisi ci si concentra sui Tribunali e gli Enti locali (con un approfondimento sui Servizi sociali dei Comuni).

## **TRIBUNALE CIVILE.**

I principali vantaggi di cui gode il Tribunale Civile possono essere ricondotti ai seguenti:

<sup>95</sup> Fonte: Coordinamento delle associazioni degli AdS del pordenonese, AIASS, 2018.

<sup>96</sup> Il valore è stato calcolato attribuendo un riconoscimento medio di indennità annua per AdS equivalente a euro 600,00:  $4560 \text{ Ads} \times 98\% \times 600 = 2.681.280$ . Si precisa che questa somma non necessariamente rappresenta solo un risparmio per le famiglie e gli assistiti, ma include pure un risparmio per la Pubblica amministrazione qualora tra gli amministrati si considerino anche gli incapienti.

<sup>97</sup> Dalle interviste effettuate, è emerso che anche qualche avvocato nominato AdS non riceve alcuna indennità o rimborso spese per l'incarico svolto. Inoltre, alcuni amministratori volontari hanno ammesso di aver sostenuto, per conto del loro amministrato, piccole spese che poi non sono state rimborsate.

<sup>98</sup> È plausibile sostenere, coerentemente con l'incidenza di quanti AdS ricevano un compenso, che solo in minima parte i rendiconti vengano predisposti affidandone la realizzazione a professionisti; la differenza (circa un 15%) è dunque data da AdS familiari o volontari che predispongano personalmente il rendiconto. Si è peraltro raccolto testimonianza che alcuni AdS avvocati, per amministrati con patrimoni di una certa consistenza, si affidino a commercialisti.



- istituzione degli sportelli, e nello specifico alla disponibilità di operatori preparati e qualificati;
- utilizzabilità di elenchi di persone disponibili ad assumere l'incarico di AdS (in particolare a titolo gratuito);
- sensibilità di sindaci e assessori nell'integrare le risorse necessarie a supportare i servizi e gli interventi relativi all'AdS.

Questi fattori permettono essenzialmente di limitare gli investimenti in personale degli Uffici giudiziari, sia per quanto riguarda i magistrati che gli operatori di Cancelleria, che notoriamente sono gravati da una perenne mancanza di personale<sup>99</sup> e da un processo di digitalizzazione delle funzioni giudiziarie ben lungi dall'essere completato.

Operativamente, però si notano anche i seguenti ulteriori potenziali vantaggi che attengono ad una sfera della qualità delle prestazioni, e che non sempre trovano una loro traduzione monetaria:

- l'attività degli sportelli, agevolando le famiglie, riduce le inefficienze del sistema in quanto permette un potenziale contenimento dei tempi per l'accesso ai benefici di cui gode l'incapace;
- l'attività di consulenza svolta dagli sportelli limita il ricorso agli uffici del Tribunale, determinando inoltre un minore sforzo in capo alle famiglie sia per la diffusione territoriale di tali supporti sia per il grado di preparazione tecnica ed umana offerta alle famiglie in una ampia gamma di situazioni (gli sportelli si configurano anche come uffici di prossimità e come tali sono un veicolo di comunicazione valido anche per le iniziative della Regione);
- l'attività di rendicontazione delle spese degli assistiti, essendo eseguita in modo professionale produce una minore necessità di monitoraggio, verifica e controllo (si possono ipotizzare un minore investimento di ore di attività ispettive);
- il controllo preventivo svolto dagli AdS riduce le liti pendenti, limitando in via preventiva le dispute legate a situazioni civilmente rilevanti e scoraggiando concorsi di frodi ai danni dell'amministrato;
- la presenza di soggetti obbligati a diligenza professionale e di cittadini supportati da associazioni riduce inoltre la presenza di iniziative legali connesse al coinvolgimento delle famiglie, talvolta solo parzialmente fondate.

Benché un calcolo monetario complessivo risulti di difficile misurazione, a titolo esemplificativo si può procedere identificando propedeuticamente alcuni parametri: innanzitutto la produttività del Tribunale, in secondo luogo il risparmio di personale. Nel Tribunale di Pordenone, grazie al lavoro degli sportelli, nell'Anno giudiziario 2017/2018, ogni Giudice tutelare (incluso GOT) è riuscito a trattare 3.643 AdS. Una prima stima del risparmio del costo del personale per la Giustizia può essere quantificata nei compensi complessivi di un Giudice e di due operatori di Cancelleria.

---

<sup>99</sup> Per quanto riguarda il contesto del distretto della Corte d'Appello di Trieste si rinvia alle relazioni inaugurali dell'Anno giudiziario dove sono evidenti le scoperture di personale.

Tab.n°5 – Stima di alcuni parametri per il calcolo del vantaggio economico della gestione dell'AdS nel Tribunale di Pordenone

Produttività del Tribunale (dato calcolato sull'Anno giudiziario 2017/2018) <sup>100</sup>	
-n° di AdS annuali per Giudice tutelare a tempo pieno equivalente	3.643
-n° di AdS annuali per operatore di Cancelleria a tempo pieno equivalente	3.643
Risparmio del costo del personale per la Giustizia	€ 232.000,00

## ENTI LOCALI

Al fine di stabilire la reale quota di patrimonio dell'utente si può assegnare all'AdS (in particolare se esterno alla famiglia) il compito di emersione di patrimoni dimenticati, occultati, diritti non adeguatamente messi a frutto o redditi non dichiarati.

Dalla rilevazione è infatti affiorato più di qualche caso in cui l'AdS ha permesso il recupero del patrimonio dell'assistito e conseguentemente l'incremento della capacità economica del soggetto. Le situazioni più ricorrenti, che creano un vantaggio per gli Enti locali, sono:

- emersione di disponibilità finanziaria in contante connessa ad un risparmio non tracciato a seguito di un approfondito inventario;
- l'incasso di azioni esecutive nei confronti di terzi per diritti che non avevano trovato adeguata tutela nel periodo antecedente all'incarico;
- revoca di donazioni e di atti testamentari antecedenti al riconoscimento dell'incapacità.

A fini puramente esemplificativi, si riporta nel box la ricostruzione effettuata da un solerte amministratore locale (e contemporaneamente AdS) del sanvitese che con perizia e costanza ha provato a quantificare i risparmi per l'Ente locale derivanti dall'AdS in un triennio.

### *Box n°2: Riduzione di spesa sociale del Comune di San Vito al Tagliamento<sup>101</sup>*

Senza gli AdS il Comune di San Vito al Tagliamento, negli ultimi tre anni<sup>102</sup>, avrebbe speso per rette in comunità e case di riposo, per persone prive, o parzialmente prive, di reddito, 670.000,00 Euro. Le iniziative che hanno consentito la realizzazione del risparmio:

- 1) Progetto appartamento (risparmio realizzato 36mila euro). In collaborazione con il locale Centro di Salute Mentale, Trattasi di avvio di convivenze di soggetti anziani con problemi di fragilità sociale che precedentemente vivevano in comunità con parziale retta a carico delle finanze pubbliche. A queste persone svantaggiate è stato assegnato

<sup>100</sup> Non è stato possibile calcolare, in ore, un carico lavorativo medio richiesto dagli atti connessi all'apertura di una AdS (i principali dei quali sono: ricorso iniziale, eventuali istanze, rendiconto annuale e chiusura della pratica). Il calcolo è stato così costruito: tempo pieno equivalente dei giudici coinvolti suddiviso per il numero di AdS nell'anno; tempo pieno equivalente del personale della Cancelleria coinvolto suddiviso per il numero di AdS nell'anno.

<sup>101</sup> Estratto dal dossier curato da Tita Scodeller, GLI AMMINISTRATORI DI SOSTEGNO NEL SANVITese. 2006-2016. Per brevità, si riportano solo alcune casistiche di quelle descritte rinviando al dossier per una loro lettura esaustiva.

<sup>102</sup> Quindi nel periodo 2013-2016 (Ndr).

un Amministratore di sostegno il quale, mettendo insieme le pensioni di invalidità degli stessi, provvede al pagamento dell'affitto, dei generi alimentari per il loro sostentamento e al pagamento di una badante a ore per il disbrigo dei lavori domestici. (...)

- 2) Persona ricoverata in struttura protetta con retta a carico del Comune di San Vito al Tagliamento (risparmio realizzato 85mila euro). Agli inizi del 2000 il Comune di San Vito al T. deliberava il pagamento della retta di una signora ricoverata in casa di riposo di Morsano al T.; nel 2008 viene nominato l'AdS, il quale, fin da subito avvia la pratica per l'ottenimento dell'assegno di accompagnamento, considerato che la signora aveva problemi di deambulazione. Nel 2009 viene comunicato al Comune di S. Vito di decurtare la retta a suo carico, avendo la signora ottenuto l'assegno di accompagnamento di circa 500 euro. Si procede inoltre con accurati accertamenti bancari, che solo l'AdS nella sua veste riesce ad effettuare, e ricostruendo la storia della signora viene a conoscenza che la medesima era coniugata, ma che poi il marito era emigrato in Australia senza dare più notizie. Tramite l'Ambasciata italiana, in Australia, l'AdS viene a conoscenza che il marito era deceduto da oltre dieci anni. Attraverso un Patronato, quindi, inizia ad effettuare delle ricerche sulla vita lavorativa del marito, sia in Italia che durante la sua permanenza in Australia. Ora, con i contributi lavorativi del marito si accerta che la signora ha diritto alla pensione di reversibilità, e dopo alterne vicende burocratiche finalmente arriva il corrispondente assegno mensile, unitamente agli arretrati, con decorrenza dalla data di morte del coniuge. Ora la signora vive autonomamente con la nuova pensione e il Comune di San Vito al T., oltre l'incasso degli arretrati, è stato esonerato dal pagamento della casa di riposo.
- 3) Emigrante rientrato dalla Francia ed ospitato nella locale Casa di Riposo (risparmio realizzato 60mila euro) [...]
- 4) Signora ricoverata in casa di riposo con retta a parziale carico del Comune (risparmio realizzato 11mila euro) [...]
- 5) Sanvitese gravato di debiti e con problemi psichiatrici (risparmio realizzato 85mila euro). Giovane sanvitese, con problemi legati all'alcol, seguito dal Centro di Salute Mentale viene ospitato presso una Comunità terapeutica di Udine. Poiché il giovane non aveva disponibilità finanziarie per il pagamento della retta nella struttura ospitante, l'AdS, sentito il Giudice tutelare, decise di vendere la sua casa di abitazione, essendo unico proprietario, costituita da un rustico e terreno adiacente. L'immobile era gravato da un'ipoteca, ma con un valore superiore al prezzo di mercato dell'immobile stesso. Perciò, parte del ricavato della vendita venne destinato al pagamento del credito che aveva posto l'ipoteca e, con il rimanente importo, si costituì una riserva per il pagamento della retta della struttura udinese. [...]
- 6) Operaio disoccupato con moglie e tre figli sfrattato con ordinanza del Giudice (risparmio realizzato 57mila euro). Un operaio con la sua famiglia, composta da moglie casalinga e da tre figli in età scolare, vengono sfrattati, con decreto giudiziale, per motivi di sicurezza, da un casello ferroviario dismesso, che avevano occupato abusivamente. Al momento dello sfratto, il Comune non aveva un alloggio disponibile da assegnare alla famiglia e la soluzione di ospitarla in un albergo era considerata troppo gravosa per le finanze comunali. Un AdS di una signora ospitata in una casa di

riposo si rese disponibile, autorizzato dal Giudice tutelare, a destinare alla famiglia sfrattata l'abitazione della sua assistita considerato che, al momento, non era affittata.

- 7) Anziano in caso di riposo con retta a parziale carico del Comune (risparmio realizzato 32mila euro) [...]
- 8) Signora anziana con retta a parziale carico del Comune (risparmio realizzato 17mila euro). [...]
- 9) Giovane con importanti problematiche, ospitato in struttura protetta (risparmio realizzato 32mila euro). Ospitato in una struttura protetta di A.D., il Comune di San Vito al T. si era obbligato a saldare degli arretrati relativi alla retta richiesta per l'ammontare di 32mila euro. L'AdS è riuscito a recuperarli con la cessione di un modesto fabbricato, appartenente al medesimo giovane, ma in comproprietà con altri parenti residenti all'estero. L'atto di vendita è stato possibile attraverso una complessa operazione con l'aiuto di varie Ambasciate estere.
- 10) Signora ricoverata in casa di riposo con retta a carico del Comune (risparmio realizzato 55mila euro) [...]
- 11) Extracomunitario con grave handicap a seguito di incidente stradale (risparmio realizzato 85mila euro) [...]
- 12) Giovane problematico, seguito dal Centro di Salute Mentale (risparmio realizzato 35mila euro).

**SERVIZIO SOCIALE DEI COMUNI.** I vantaggi in capo al Servizio sociale della presenza di un AdS è indubbiamente la presenza di un interlocutore con cui interfacciarsi, in particolare in sussistenza di stato di bisogno e manifestata difficoltà nella realizzazione del Piano Assistenziale Individuale. Sul piano contabile si possono individuare i seguenti vantaggi:

- riduzione di impegno lavorativo per attività collaterali a quelle dell'assistenza sociale, come l'interlocuzione, per conto dell'amministrato, con uffici e agenzie varie;
- capacità di collegamento con operatori del Terzo settore: l'identificazione di un responsabile consente all'amministrazione una valida allocazione della spesa, distinguendo le quote a carico dell'ente e la compartecipazione in capo all'utente. L'assenza dell'individuazione del soggetto debitore avente responsabilità, rallenterebbe e talvolta impedirebbe la conclusione del contratto di somministrazione (nessun operatore anche solidale potrebbe garantire un servizio in assenza di una garanzia sull'ottenimento della quota di prezzo compartecipata);
- il supporto alla redazione degli adempimenti minimi svolto anche dagli sportelli riduce il numero di contatti agli uffici territoriali dei SSC, questi già sottopressione per le attività di base<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Si può stimare che circa 30% del tempo degli sportelli sia dedicato a dare supporto ai cittadini con quesiti che talvolta non rientrano in via esclusiva nella figura dell'AdS, ma documentano il ruolo della famiglia, dei supporti/diritti dei *caregiver* e facilitano gli adempimenti indiretti all'incapacità di un familiare.

### ***Vantaggi per gli Enti del Terzo settore***

Il modello di implementazione della figura dell'amministrazione di sostegno nei territori analizzati ha indubbiamente rafforzato il ruolo e la capacità di intervento degli Enti del Terzo settore che sono stati assegnatari di finanziamenti a tal fine, per la promozione, formazione e, soprattutto, per la gestione degli sportelli.

Dal punto di vista dell'impatto economico, le variabili più rilevanti sono così individuabili:

- la creazione di nuova occupazione; nei due circondari gli sportelli forniscono lavoro ad oltre una decina di persone<sup>104</sup>;
- la capacità di attrazione di finanziamenti da più fonti (dagli Enti gestori dei Servizi sociali, dagli Enti locali, ASL, Fondazioni, Cinque per mille, lasciti e donazioni, tesseramento); capacità che è più sviluppata nel circondario pordenonese, ma che ha ancora ampi margini di crescita;
- l'ampliamento del bacino di volontari e dunque del loro apporto nello svolgimento di attività in modalità gratuita; anche questo vantaggio è evidente nel circondario pordenonese, e molto meno in quello goriziano.

È peraltro doveroso sottolineare che il vantaggio economico che investe gli Enti del Terzo Settore non rimane confinato dentro queste organizzazioni, ma si riverbera poi su tutta la società civile, creando valore e benessere condiviso.

Ora, provando cautamente e con tutte le incertezze del caso sopra elencate a tirare una linea finale (bottom line) dei costi e dei vantaggi del modello pordenonese si può avanzare l'ipotesi che a fronte di 450mila euro complessivamente spesi annualmente dalla Pubblica amministrazione per l'AdS, vi sia:

- una compensazione assai rilevante se non equivalente alla stessa cifra per la stessa Pubblica amministrazione data dal recupero dei patrimoni occulti;
- un risparmio del costo del personale della Giustizia (equivalente a circa il 50% della spesa sostenuta);
- un risparmio complessivo per gli amministrati e le loro famiglie di perlomeno 3 milioni di euro;
- una capacità considerevole di attrarre altre risorse da Fondazioni, società civile organizzata e cittadini (donazioni, cinque per mille, impegno gratuito di volontari).

---

<sup>104</sup> Non tutti si configurano come dipendenti diretti degli ETS: vi sono anche casi di lavoro somministrato. In ogni caso la creazione di occupazione produce benessere economico che ricade sulle famiglie degli occupati e sulla società in generale.

# **10 IL VALORE AMBIENTALE DELL'ADS**

Troppo spesso i soggetti impegnati in attività di carattere sociale mettono in secondo piano la sostenibilità ambientale. L'emergente cultura dell'attenzione al risparmio energetico, all'approvvigionamento da fonti rinnovabili, dell'impegno nella riduzione delle molteplici forme di inquinamento sta appena facendo i suoi primi passi tra coloro che si occupano di welfare. Eppure, come qualsiasi attività umana, anche l'amministrazione di sostegno, benché sicuramente in modo marginale rispetto ad altre, impatta sull'ambiente fisico, sulle risorse naturali disponibili per il mantenimento della vita sul pianeta terra.

In questo breve capitolo proveremo quindi ad esplorare l'impronta ecologica dell'amministrazione di sostegno, elencando innanzitutto le voci che descrivono il modo in cui l'implementazione di questo istituto giuridico impatta sull'ambiente, e successivamente descrivendo alcuni recenti interventi che potrebbero ridurre questa impronta, migliorando la sua sostenibilità ambientale.

Esula dagli obiettivi della presente valutazione d'impatto fornire una quantificazione puntuale della dimensione ambientale, come invece è stato fatto per le altre dimensioni riportate nei precedenti capitoli; piuttosto si persegue il tentativo di tracciare un plausibile perimetro dell'impronta ecologica.

## 10.1 L'IMPRONTA ECOLOGICA

L'implementazione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno ha richiesto una intensificazione dei trasporti resi necessari per consentire ai Giudici tutelari l'esame dei beneficiari, in particolare se alettati e inamovibili, e a tutti gli attori coinvolti la partecipazione alle udienze, così come l'espletamento degli altri atti che rendono necessaria la presenza fisica in luoghi diversi da quelli di residenza o domicilio. Per i Tribunali, la necessità di mobilità dei Giudici Tutelari è valutata perlopiù come problema di "indisponibilità di carburante per le auto di servizio"<sup>105</sup>, spesso risolto dal trasporto sociale offerto dalle associazioni di volontariato o dai Servizi sociali.

Benché oggi il dato risulti indisponibile, si rivela quanto mai interessante contabilizzare i chilometri effettuati nel corso del procedimento di attivazione e gestione delle amministrazioni di sostegno, nonché la tipologia di carburante impiegata. Come noto, il trasporto incide sull'emissione di CO<sub>2</sub>, uno degli indicatori maggiormente sotto osservazione per il cambio del clima.

Altra voce che impatta sull'ambiente è l'energia consumata per il funzionamento degli sportelli, le Cancellerie e tutti gli altri uffici ad esso dedicati. Anche su questa voce oggi è disponibile solo un valore meramente economico dato dalla spesa per le utenze, mentre manca un prospetto delle grandezze che misurino il consumo fisico della quantità e la tipologia di energia impiegata (es. da fonti rinnovabili vs non rinnovabili).

Ulteriore voce che incide sul calcolo dell'impronta ecologica dell'AdS è il consumo di materiali, in particolare della carta. Nonostante il processo di digitalizzazione e dematerializzazione in corso, gli uffici continuano a consumare notevoli quantità di carta, solo in alcuni casi riciclata. Il

---

<sup>105</sup> Corte d'Appello di Trieste, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015: 95.

suo consumo non è inversamente correlato all'aumento della digitalizzazione consentita dalle tecnologie informatiche, anche perché emerge quello che è noto come "effetto rimbalzo": le aumentate disponibilità di documenti in digitale finiscono spesso per sostenere un incremento della stampa cartacea. Come la gran parte dei procedimenti giudiziari, quello dell'AdS - nell'approntamento dei fascicoli, nella predisposizione della documentazione allegata - richiede un consistente consumo di carta.

Anche i dispositivi tecnologici (cellulari, computer, tablet, videocamere, ecc.), che permettono la dematerializzazione e consentono una comunicazione a distanza volta a ridurre spostamenti, incorpora risorse rare (litio, coltan ed altre) che possono rientrare in voci di impronta ecologica, nonché di un più generale impatto sociale globale, non scevro da sfruttamento.

Infine, potrebbe essere interessante esplorare come i patrimoni dei beneficiari sono investiti, per capire se si tratta di investimenti in titoli e in altre forme di risparmio ad alto o basso impatto ambientale.

## 10.2 INTERVENTI VOLTI ALLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

Alcune recenti innovazioni intraprese nel procedimento delle amministrazioni di sostegno rivestono potenzialità pure dal punto di vista ambientale, favorendo comportamenti maggiormente sostenibili. In particolare ci si riferisce alle seguenti esperienze:

- il sempre più diffuso impiego di sistemi informatici per raccogliere e archiviare le numerose informazioni necessarie ad attivare e gestire l'intero procedimento; riducendo in tal modo l'impiego della carta;
- le videoconferenze attivate per la realizzazione delle udienze; questa modalità consente di ridurre gli spostamenti dei Giudici, quindi il consumo di carburante, diminuendo le emissioni di CO<sub>2</sub>;
- il processo civile telematico, che dematerializzando i fascicoli riduce il consumo di carta.



# **11 CONCLUSIONI**

A più riprese su riviste specializzate, Enrico Manzon, in passato Giudice tutelare presso il Tribunale di Pordenone, ha ribadito che affinché quanto dichiarato e auspicato nell'importante riforma legislativa, che ha introdotto l'amministrazione di sostegno nell'ordinamento giuridico italiano, si traduca in fatti e generi un effettivo impatto necessita fortemente di strumenti operativi tipo organizzativo, finanziario e, di nuovo, normativo (Manzon, 2011, 2014). Sulla stessa linea, altri attenti osservatori hanno prodotto evidenze di quanto sia importante l'introduzione di alcuni dispositivi operativi per superare alcune difficoltà e far funzionare adeguatamente l'istituto (Favali, 2012; Castegnaro, 2018; Genova et al, 2019). L'efficacia di una riforma si coglie pienamente solo nella sua implementazione o, meglio, come alcuni autori usano definire questo processo: nella sua traduzione in pratica<sup>106</sup>. L'analisi condotta dall'IRSSeS e raccolta in questo rapporto si è proposta di rilevare empiricamente, con specifica attenzione ai territori dei due circondari giudiziari di Pordenone e Gorizia, quanto mirate infrastrutture, adeguati strumenti operativi e situate pratiche comportamentali abbiano tradotto i principi e le disposizioni normative in risultati e cambiamenti concreti, che sono stati oggetto di misurazione.

Sintetizzando quanto esposto nei capitoli precedenti, nel primo paragrafo daremo conto delle principali acquisizioni conoscitive fornite dal lavoro di valutazione svolto. Si è consapevoli di avere raggiunto solo parzialmente gli obiettivi originariamente formulati, in particolare quelli relativi ad una compiuta e affidabile misurazione dell'impatto multidimensionale di questo sempre più diffuso e pervasivo istituto giuridico. Ad ogni modo, si può sostenere che l'analisi valutativa intrapresa assume interesse anche per il fatto di aver solo provato ad enucleare e poi esplorare alcune dimensioni che potranno essere meglio approfondite in future piste di ricerca.

Nel secondo paragrafo, dato l'intento operativo che ha affiancato quello conoscitivo nell'analisi valutativa, elencheremo alcune indicazioni e raccomandazioni, raccolte nella fase di ricerca svolta sul campo e rielaborate dall'equipe di ricerca, che trasmettiamo ai numerosi soggetti che sono coinvolti nell'attuazione dell'AdS. Ci si rivolge principalmente ai soggetti attivi nel distretto giudiziario di Trieste sperando però possa trovare ascolto anche nei restanti distretti italiani. Parafrasando e aggiornando un'affermazione del Giudice Manzon possiamo tranquillamente constatare che il cantiere della legge n°6/2004, a distanza di quindici anni, è ancora aperto (Manzon, 2014).

---

<sup>106</sup> Per un approfondimento del tema si rinvia al volume curato da Silvia Gherardi e Andrea Lippi, Tradurre le riforme in pratica. Le strategie della traslazione, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2000. Gli autori propongono un distinguo tra, quello che considerano un brutto neologismo, "implementare" e "tradurre" una riforma: nel primo caso, di solito ci si riferisce alla fase della policy che si colloca dopo la decisione e prima della valutazione, entro un modello logicamente e temporaneamente lineare; nel secondo caso invece si rinvia ad un processo interpretativo e contestualizzato, ad un artefatto costruito progressivamente nel suo ambiente di uso.

## 11.1 SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

L'istituto dell'AdS, introdotto nell'ordinamento giuridico italiano con la legge n°6/2004, si può considerare alla stregua di una potenziale innovazione dirompente (*disruptive innovation*) e come tale si è tentato qui di analizzarlo. Se da un lato questa riforma normativa ha innovato e continua ad innovare la cultura dei diritti, le istituzioni giudiziarie e il sistema dei servizi e degli interventi di welfare, dall'altro - e qui sta la sua potenzialità dirompente - il suo impatto multidimensionale è strettamente connesso alle modalità, estremamente diversificate, in cui essa viene attuata nei differenti territori. Accanto ai possibili rischi di tradimento dello "spirito" della normativa originaria e delle leggi nazionali<sup>107</sup> e regionali che poi sono seguite, sono oggi presenti modelli e pratiche culturali-gestionali dell'AdS profondamente dissimili e divergenti pur trovandosi all'interno dello stesso distretto giurisdizionale o dei confini della medesima regione. Disomogeneità che indubbiamente è stata favorita anche dalla frammentata *governance* oggi esistente sull'implementazione dell'istituto.

Nel distretto della Corte d'Appello di Trieste, la sua diffusione ha raggiunto l'incidenza sulla popolazione più elevata d'Italia. L'AdS interessa soprattutto gli anziani e le persone di qualsiasi età non autosufficienti o fragili. Le analisi qui condotte non permettono di stabilire con precisione se e quanto questa protezione stia sostituendo le forme più restrittive di interdizione e inabilitazione. Se solo con una certa cautela si può affermare che il ricorso all'AdS ha contenuto la diffusione delle altre misure, con maggior fermezza si può invece attestare che esso è impiegato in presenza di situazioni in cui precedentemente la responsabilità era lasciata ai familiari o alla stessa persona in difficoltà. In tal senso l'AdS, estendendo la protezione legale ad un numero maggiore di persone, ha contribuito ad allargare i diritti sociali e i confini di intervento del welfare italiano.

Considerate le tendenze demografiche è plausibile sostenere che gli amministratori continueranno a crescere in futuro richiedendo un ulteriore aggravio di impegno da parte dei Giudici tutelari e delle Cancellerie, così come la necessità di ampliare il bacino di persone disponibili ad assumere il ruolo di amministratore. Ruolo che contempla, a dosaggi differenziati secondo i casi, elementi gestionali-amministrativi ed elementi socio-relazionali; che può essere assunto - anche sulla base dei diversi investimenti sociali effettuati - da categorie di persone eterogenee: familiare, professionista (avvocato, commercialista, ecc..), volontario, amministratore locale, ecc.. I due circondari di Pordenone e Gorizia, messi a confronto, presentano modalità alquanto distinte nell'attuazione dell'istituto giuridico su diversi aspetti: tasso di amministrazioni sulla popolazione residente; categorie di amministratori coinvolte; anzianità e tipo di attività degli sportelli; presenza di attori organizzati sul territorio specificamente dedicati al tema; azioni di coordinamento; risorse economiche messe a disposizione. Il modello operativo di Pordenone, che ha ispirato la legge regionale (Tribunale di Pordenone, 2010) e già segnalato come *buona pratica* dalla letteratura specialistica sul tema (Manzon, 2011, 2014), negli anni non è riuscito a diffondersi su tutto il territorio del distretto della Corte d'appello. L'approfondimento dei vincoli che hanno ostacolato la diffusione di questo modello ha esulato dagli obiettivi della presente indagine,

<sup>107</sup> In particolare ci si riferisce alla legislazione sul "Dopo di noi" (L. 112/2016). Per un approfondimento del rapporto tra AdS e legislazione sul "Dopo di noi" si rinvia al volume di Francesca Sassano (Sassano, 2018).

benché occorra riconoscere che elementi di innovazione sull'attuazione della normativa siano presenti, seppur in modo puntiforme, in molti contesti italiani, incluso quello goriziano.

Dal punto di vista culturale, l'istituto dell'AdS "ha segnato un indiscutibile 'passaggio di civiltà giuridica' nella disciplina delle misure di protezione dei soggetti maggiori di età, variamente incapaci e perciò deboli" (Manzon, 2011). Come più volte sottolineato, se da un lato contribuisce ad affermare una nuova concezione delle persone fragili, riconoscendo loro maggior dignità e più diritti, fondata su una giustizia di prossimità, che rinnova i modi di intendere la protezione giuridica e sociale, dall'altro questa innovazione culturale appare in parte bloccata da interpretazioni difensive e restrittive di giustizia (permessa da un'ampia discrezionalità dei Giudici tutelari)<sup>108</sup>, nonché da considerazioni opportunistiche dei vari attori coinvolti.

Dal punto di vista istituzionale e organizzativo, all'AdS sono riconducibili i seguenti cambiamenti: il riassetto degli uffici giudiziari dei Tribunali; l'attivazione di sportelli, nuove unità organizzative che si aggiungono al sistema integrato di interventi e servizi sociali esistente e che si raccordano, quale esempio di sussidiarietà istituzionale, alle cancellerie dei Tribunali; il dischiudersi di un nuovo campo (e mercato) di attività per professionisti ed enti del Terzo settore; la costituzione di nuovi enti del Terzo settore specificamente dedicati a questa attività; l'istituzione di nuove forme di coinvolgimento degli amministratori locali (Consulte, Consiglieri delegati). Ma ciò che più sembra qualificare l'impatto istituzionale dell'AdS è la tendenza ad attivare partnership tra soggetti pubblici e privati, avvicinando e facendo collaborare soggetti diversi - Tribunali, Amministrazioni locali, ordini professionali, Servizi sociali e sociosanitari e Terzo settore - nella costruzione di un welfare di comunità, sussidiario e generativo.

Dal punto di vista sociale, con l'AdS si è introdotta una nuova figura di *care-giver*, rendendo possibile l'attivazione di una gamma di risposte precedentemente disattese o solo marginalmente fornite dai servizi di welfare. Un ruolo di care-giver che - quando assunto da persone extra-familiari o non motivato da interessi professionali - rinvia ad una emergente forma di volontariato: legittimato (da una nomina del Giudice tutelare), chiaramente delineato nelle funzioni, responsabilizzato, con competenze multiple, ma anche potenzialmente sganciato/sganciabile dalla tradizionale appartenenza organizzativa. A livello più generale, l'impatto sociale si può leggere anche come qualificazione della cura e, al contempo, ampliamento e approfondimento della lettura dei bisogni dei cittadini. I due possibili ed antitetici modelli di presa in carico assumibili dai Servizi sociali (individuale vs reticolare) rendono però profondamente diversa la capacità di lettura del bisogno e la qualificazione della risposta.

Dal punto di vista strettamente economico, una valutazione sistemica dell'AdS rimane piuttosto difficile da effettuare e misurare con precisione. Ad ogni modo originariamente questo istituto ha rappresentato un indubbio costo per la pubblica amministrazione, sia per quanto concerne il settore giudiziario (misurabile prevalentemente in ore lavoro del personale togato e di cancelleria e in spese connesse all'espletamento dei procedimenti attivati), sia per quello sociale (misurabile nelle risorse destinate all'attuazione dell'istituto da parte di

---

<sup>108</sup> Sulla riflessione si rinvia ai ripetuti interventi di Manzon (Manzon, 2011, 2014).

Regione, Enti Locali, Aziende Sanitarie, ecc..). Contemporaneamente, nello sviluppo di responsabilità familiari e solidaristiche, ha favorito un risparmio della spesa pubblica assistenziale. Ha dischiuso un mercato per avvocati e commercialisti in primis, ma anche per gli enti del Terzo settore che, professionalizzando i propri operatori e creando così nuove opportunità di lavoro, hanno preso in gestione gli sportelli. Da considerare poi che l'istituto effettivamente permette la tutela dei patrimoni (mobili ed immobili) degli assistiti, anche se le cronache hanno registrato alcuni casi di depauperamento doloso. Grazie all'AdS vi è una maggiore garanzia sulla gestione dei contributi pubblici e, in qualche caso, comprovato da esperti del settore, ha favorito pure l'emersione di patrimoni latenti e sconosciuti utilizzabili per il pagamento di rette precedentemente sostenute dalla pubblica amministrazione.

Risulta difficile dunque tracciare una netta *bottom-line*<sup>109</sup> e capire se c'è un saldo economico positivo e chi è il suo maggior beneficiario tra i vari attori coinvolti. L'indagine si è premurata di stimare i valori di alcune voci relative ai due circondari oggetto di osservazione evitando di evidenziare solo e separatamente i potenziali risparmi di risorse pubbliche (viste in modo consolidato e non frammentato per singola amministrazione) che l'assunzione di un certo modello di gestione dell'AdS rende possibili. Essa ha provato piuttosto a misurare un ritorno complessivo, più ampio - in grado di considerare benessere, salute e socialità - generato dall'investimento congiunto di risorse pubbliche e private.

Un'ultima dimensione, qui appena sfiorata, è quella ambientale. Anche questa è entrata nel computo - con i suoi aspetti di segno negativo (consumo di materie prime, produzione di rifiuti ed attività inquinanti, ecc.) e con quelli di segno positivo (risparmi, riduzione di emissioni inquinanti, ecc.) - di una valutazione generale dell'innovazione generata dall'AdS. Ad essa in futuro dovrà essere destinata maggiore attenzione.

## 11.2 INDICAZIONI E RACCOMANDAZIONI

Sono molteplici le indicazioni e le raccomandazioni, raccolte e maturate durante il percorso di ricerca, volte a migliorare l'attuazione e il funzionamento operativo dell'istituto giuridico dell'AdS. Alcune sono configurabili come buone pratiche già consolidate in alcuni territori che aspettano una maggior disseminazione, altre sono intuizioni e riflessioni ancora tutte da approfondire e sperimentare.

Innanzitutto, al fine di conseguire una più affidabile valutazione d'impatto e permettere una miglior programmazione degli interventi, si ritiene vada dato un maggior presidio delle basi dati oggi disponibili (SICID, Cartella Sociale Informatizzata, e-Genesys, ecc.) e non sempre adeguate a raccogliere le informazioni necessarie, aggiornandole continuamente, impiegandole per delle elaborazioni e rendendo disponibili i loro risultati. Dagli operatori referenti degli sportelli è emersa ripetutamente la necessità di rivedere la scheda di monitoraggio impiegata dalla Regione Friuli Venezia Giulia. Più in generale è altresì

---

<sup>109</sup> La *bottom-line*, nel linguaggio ragionieristico, è la linea finale di un bilancio, quella che decreta se vi è stata un utile, una perdita o un pareggio.

auspicabile un consolidamento di un sistema informativo integrato sull'AdS. L'interoperabilità dei sistemi informativi in uso nella pubblica amministrazione, così tanto invocata da indirizzi e linee guida, potrebbe trovare qui uno stimolante terreno di sperimentazione.

Altri strumenti attuativi previsti dalla normativa regionale (in particolare del Friuli Venezia Giulia) andrebbero ripensati a fronte della limitata fruibilità, efficacia o equità, tra i quali: l'elenco delle persone disponibili ad assumere l'incarico di amministratore di sostegno; i criteri di finanziamento degli sportelli; i percorsi informativi/formativi rivolti ai potenziali amministratori. Lo strumento del riconoscimento di un'equa indennità agli amministratori (finanziamento previsto già da alcuni anni dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia nei casi di incapacità dell'assistito) è invece stato reso operativo nel corso della realizzazione della presente indagine<sup>110</sup>.

L'adozione omogenea su tutto il territorio di riferimento di questi strumenti operativi, individuati per implementare quanto disposto dalle normative, sembrerebbe richiedere una *governance* che necessariamente dovrebbe avere natura multilivello (regionale - circondario / ambito distrettuale - locale) e multisetoriale (giuridico, sociale, sociosanitario e sanitario). Una *governance* capace quindi di mediare tra condizioni territoriali differenziate, tra campi disciplinari, professionali e relativi a politiche di intervento diversi.

Alcune buone pratiche in corso di sperimentazione o consolidate già da tempo in alcuni territori potrebbero trovare disseminazione anche in altri contesti:

- i. l'attivazione di gruppi di auto-mutuo aiuto per amministratori, sperimentato in provincia di Pordenone per le sole persone affette da disturbi mentali, e consolidatosi invece negli ultimi anni nel monfalconese, potrebbero effettivamente favorire la costruzione di comunità di pratica, fornire sollievo e supporto, ridurre il senso di solitudine percepito dagli amministratori (Castegnaro, 2018) e, in tal modo, probabilmente aumentare la disponibilità a reiterare l'assunzione di questo impegnativo ruolo (magari passando da un assistito familiare ad altre persone non legate da vincoli di parentela);
- ii. l'introduzione del processo civile telematico, sperimentato allo sportello di Portogruaro e in diffusione anche nel pordenonese, favorirebbe una riduzione delle spese per il richiedente e una riduzione di lavoro per le cancellerie;
- iii. l'adozione di sistemi di videoconferenza per l'esame dei richiedenti l'amministrazione di sostegno; anche questo dispositivo sperimentato in alcuni Tribunali italiani, oltre che nel circondario di Pordenone, permette di rafforzare la domiciliarità della giustizia impattando pure sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>;
- iv. la sottoscrizione di protocolli d'intesa o la definizione di Linee guida per la nomina di avvocati all'ufficio di amministrazione di sostegno, come quelle sottoscritte in data 17 giugno 2016 tra il Tribunale di Pordenone e il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pordenone;
- v. la costruzione di coordinamenti territoriali tra i vari enti che si occupano del tema, come quella avviata nel circondario del Tribunale di Pordenone, che include anche l'Azienda per l'Assistenza Sanitaria e vede la partecipazione della responsabile della

---

<sup>110</sup> Articolo inserito nella Legge di stabilità 2020.

Cancelleria del Tribunale, utili a rafforzare una fattiva collaborazione e a costruire una effettiva *governance* territoriale; uno strumento analogo è il servizio di supporto all'amministrazione di sostegno (presso le aziende ULSS o presso i comuni in convenzione) previsto dall'art. 3 della legge regionale n°10/2017 del Veneto e reso operativo dalla DGR 241/2018<sup>111</sup>;

- vi. l'assunzione di un approccio di welfare di comunità da parte del Servizio sociale dei Comuni in grado di favorire una presa in carico integrata degli utenti, che implica non abbandonare l'amministratore di sostegno (sia questo ruolo ricoperto da un volontario o da un familiare), ma inserirlo in una rete, in cui egli stesso può trovare supporto al proprio intervento;
- vii. l'individuazione del consigliere delegato all'amministrazione di sostegno in ogni Comune; la sperimentazione avviata con il progetto "Sostieni il tuo vicino" per responsabilizzare maggiormente anche i rappresentanti locali dei cittadini, andrebbe promossa anche a livello regionale da ANCI e sostenuta dalla Regione.

---

<sup>111</sup> DGR avente per oggetto «Approvazione del modello organizzativo per l'intero territorio regionale del sistema di interventi per l'attuazione della legge regionale 14 aprile 2017 n°10 "Norme per la valorizzazione dell'amministrazione di sostegno a tutela dei soggetti deboli"».

## APPENDICE

### Principali seminari e convegni pubblici

- 2/3 dicembre 2011, Convegno nazionale "L'Amministrazione di sostegno. Dalle esperienze del Friuli Venezia Giulia un possibile modello integrato, a valenza nazionale di intervento sociale e giudiziario", Comune di San Vito al Tagliamento, Ambito distrettuale 6.2 Sanvitese, Tribunale Ordinario di Pordenone, Associazione Insieme per la Solidarietà in collaborazione con il Comitato Regionale del Volontariato. San Vito al Tagliamento - Auditorium*
- 28/29 marzo 2014, Conferenza nazionale "Dieci anni di Amministrazione di sostegno", AsSostegno, Comune di Trieste, Persona e Danno. Trieste - Stazione marittima*
- 31 ottobre 2014, Tavola rotonda "Il diritto dalla parte degli ultimi. Contributi ed esperienze sull'amministrazione di sostegno", Centro di Accoglienza E. Balducci, Ordine degli Assistenti Sociali del FVG, Forum del Terzo Settore, Zugliano (Pozzuolo del Friuli) - Centro Balducci*
- 17 ottobre 2015, Convegno informativo "Ma chi è e cosa fa l'amministratore di sostegno?", ANFFAS di Udine, Centro Servizi Volontariato del Friuli Venezia Giulia. Udine - Fondazione CRUP*
- 11 novembre 2016, Convegno "Amministrazione di sostegno: modello FVG", AIAF FVG, Tribunale di Pordenone, Associazione avvocati per i minori, associazioni di volontariato, sostenuto dalla Fondazione CRUP. Codroipo - Villa Manin*



## Elenco delle leggi regionali sull'amministrazione di sostegno

(in ordine cronologico)

Regione / Provincia Autonoma	Legge
Emilia-Romagna	24 luglio 2009, n°11, Norme per la promozione e la valorizzazione dell'amministrazione di sostegno, istituto previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n°6
Friuli Venezia Giulia	16 novembre 2010, n°19, Interventi per la promozione e la diffusione dell'amministrazione di sostegno a tutela dei soggetti deboli
Provincia Autonoma di Trento	16 marzo 2011, n°4, Disposizioni per la promozione e diffusione dell'amministrazione di sostegno a tutela delle persone fragili
Liguria	28 gennaio 2015, n°2, Norme regionali per la promozione e la valorizzazione dell'amministrazione di sostegno, istituto previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n°6
Veneto	14 aprile 2017, n° 10, Norme per la valorizzazione dell'amministrazione di sostegno a tutela dei soggetti deboli
Sardegna	6 luglio 2018, n°24, Interventi per la promozione e valorizzazione dell'amministrazione di sostegno a tutela dei soggetti deboli
Provincia Autonoma di Bolzano	16 luglio 2018, n°12, Promozione dell'amministrazione di sostegno

**Registro regionale (del FVG) dei soggetti del privato sociale operanti nell'ambito della protezione delle persone con ridotta autonomia (LR 19/2010, art. 5. c.1)**

Aggiornato ad aprile 2019

Soggetti operanti	Natura giuridica	Sede (comune)	Indirizzo associazione	CAP	Legale rappresentante
AIASS Onlus	OdV	Pordenone	Via Martelli, 51	33170	Sergio Silvestre
AMICO - Assistenza Multifunzionale Integrativa - Società Cooperativa Sociale	COOP SOC	Trieste	Via Coroneo, 4	34133	Emanuela Ragusa
Associazione "Insieme per la solidarietà"	OdV	San Vito al Tagliamento	Piazza Stadthlon, 1	33078	Luisa Nocent
Associazione Amministratori di sostegno del Maniaghese	OdV	Maniago	Piazza Italia, 20 - Palazzo di Giustizia	33085	Gianfranco Turatti
Associazione di Volontariato Nuovo paradigma Onlus	OdV	Pordenone	C/o Servizio Alcologia - Dip. Dip. AAS5 Friuli Occidentale, via Vecchia Ceramica, 2	33170	Silvano Varnier
Associazione di Volontariato San Pietro Apostolo	OdV	Azzano Decimo	Via Don Bosco, 2	33082	Giuseppe Bertolo
Associazione Famiglie di persone con disabilità intellettive e/o relazionale ANFFAS Alto Friuli "Dante Collavino"	OdV	Tolmezzo	Via Matteotti, 19/g	33028	Elena Beorchia
Associazione Federconsumatori FVG	APS	Palmanova	Borgo Aquileia, 3/B	33057	Gianfranco Tamburini
Associazione Italiana Tutela Salute Mentale - AITSam Onlus	OdV	Pordenone	Via De Paoli, 9	33170	Mauro Conti
Associazione Martino Onlus	OdV	Pordenone	Via d. Sturzo, 8	33170	Claudio Roberto Negrini
Associazione Nazionale Tutte le Età Attive per la Solidarietà della Regione FVG (ANTEAS)	OdV	Udine	Via Battistig, 60	33100	Giulio Greatti
Associazione Nazionale Tutte le Età Attive per la Solidarietà della Regione FVG (ANTEAS)	OdV	Codroipo	Via Monte Nero, 12	33033	Adriano Moretuzzo
Associazione Noi di Carraria Onlus	OdV	Cividale del Friuli	Via Carraria, 95 corte 2 c/o CSRE	33043	Delfina Cumini
Associazione per l'Amministrazione di Sostegno AsSostegno	OdV	Trieste	Via Fabio Severo, 3	34133	Gioacchino Boglisch
Associazione Spilimbergo per il sostegno solidale	OdV	Spilimbergo	Via Mazzini, 17	33097	Roberto Cescutti
Fondazione Banca di Credito Cooperativo Pordenonese	Fondazione	Azzano Decimo	Via Don Bosco, 2	33082	Giancarlo Zanchetta
Hattiva Lab Società cooperativa sociale	COOP SOC	Udine	Via Porzus, 62	33100	Paola Benini
Solimai - società cooperativa sociale	COOP SOC	Udine	Via P. Valussi, 32	33100	Roberto Cicuto

Fonte: Registro regionale con aggiornamenti

## Ulteriori soggetti del privato sociale operanti nell'ambito dell'AdS nei territori oggetto d'analisi

Soggetti operanti	Natura giuridica	Sede (comune)	Indirizzo associazione	CAP	Legale rappresentante
Associazione Giulia	OdV	Pordenone	Via S. Quirino, 5	33170	Paola Costantini
ANMIC Gorizia	OdV	Gorizia	Corte Sant'Ilario, 13	34170	Leonora Oddo
Associazione ADS Rete di Solidarietà	OdV	Portogruaro	Via A. Moro, 88	30026	Franco Moni

*Fonte: raccolta di dati*

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITOGRAFICI

### Premessa

Il capitolo riproduce i risultati emersi da un'ampia ricognizione bibliografica e sitografica effettuata in occasione del lavoro di valutazione intesa a rilevare non solo i titoli più noti, pubblicati dalle case editrici o gli articoli degli studiosi apparsi sulle riviste scientifiche più diffuse, ma anche la cosiddetta letteratura grigia (documentazione non pubblica, spesso di difficile reperimento).

Oltre alle monografie e alle curatele, quasi esclusivamente di natura giuridica, sono riportati i riferimenti degli articoli pubblicati su alcune riviste scientifiche di settore, nelle quali è stato realizzato uno spoglio sistematico a partire dal 2004 (PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE; POLITICA DEL DIRITTO, LA NUOVA GIURISPRUDENZA CIVILE COMMENTATA).

Sono poi elencate le numerose e agili guide operative stampate, in particolare nei territori oggetto di analisi, dai vari soggetti impegnati nella promozione dell'amministrazione di sostegno. Sul web sono poi disponibili molte altre guide sull'argomento.

Seguono dossier e altri documenti prodotti sul tema, nonché la rilevazione delle tesi di laurea discusse nelle Università degli Studi di Trieste e Udine.

Chiude la rassegna una lista di siti e pagine web dedicate all'istituto, anche se per quanto riguarda questa fonte non si è proceduto ad una sistematica e puntuale rilevazione.

### Volumi

AAVV., TUTELA ED AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. Cedam, 2012.

Associazione Amministrazione di Sostegno Onlus, Fondazione "E.Zancan" Onlus (a cura di),  
L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO IN ITALIA DOPO LA LEGGE N°6/2004.  
ESPERIENZE, N°15, 2013

Baccarini P., L'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO. Giuffrè Editore: Milano, 2006

Calò E., AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. Legge 9 gennaio 2004, n°6. Giuffrè Editore,  
Milano, 2004.

Cendon P., I DIRITTI DEI PIÙ FRAGILI. Storie per curare e riparare i danni esistenziali. Rizzoli,  
Milano, 2018

Cendon P. e Rossi R., L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. Motivi ispiratori e applicazioni  
pratiche. UTET, 2009.

Cendon P. e Rossi R., RAFFORZAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO E  
ABROGAZIONE DELL'INTERDIZIONE E DELL'INABILITAZIONE. Key Editore, 2014.

Ferrando G. (a cura di), L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. Una nuova forma di protezione  
dei soggetti deboli. Giuffrè, Milano, 2005.

Garlisi F., L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. Risposte giurisprudenziali ai quesiti della pratica. Giuffrè Editore, 2012.

Loddo P., L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. Cedam, Ebook, 2019.

Masoni R., L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. Orientamenti giurisprudenziali e nuove applicazioni. Con prefazione di P. Cendon. Maggioli Editore, 2009.

Sassano F., MANUALE PRATICO DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. II Edizione, Maggioli Editore, 2018.

### **Articoli in riviste**

Castegnaro L., Amministrazione di sostegno. Opportunità per la costruzione di un welfare di comunità. PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE. n°2, primavera 2018, p. 19

Cendon P., Rossi R., L'amministrazione di sostegno va rafforzata, l'interdizione abrogata. POLITICA DEL DIRITTO, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà, Il Mulino, 3/2007, pp. 503-510.

Cendon P. (con la collaborazione di Rossi R.), Questioni attuali in tema di amministrazione di sostegno. QUESTIONE GIUSTIZIA, 3/2018, pp. 80-86.

Favali M. P. (a cura di ), Il ruolo del servizio sociale nella tutela dei soggetti deboli, L'applicazione della legge 6/2004: l'istituzione dell'amministrazione di sostegno. RIVISTA DI SERVIZIO SOCIALE, n°4, 2012, Dossier

Formigoni P., Bossolasco R., Freni D., Polo D., Protezione giuridica delle persone fragili. PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE. n°7, 15 aprile 2007, p. 13

Genova A., Cesaroni E., Vagnini M., Drago R., L'amministratore di sostegno e il servizio di protezione giuridica. L'esperienza dell'Ambito Territoriale Sociale di Pesaro, WELFORUM.IT, 28 agosto 2019, scaricabile dal sito <https://welforum.it>

Larobina A. (2013), L'amministrazione di sostegno tra tutela e protezione: nuova forma di prevenzione della vittimizzazione? L'applicazione della L. 6/2004 attraverso una ricerca comparata, RIVISTA DI CRIMINOLOGIA, VITTIMOLOGIA E SICUREZZA, VOL VII, 3, settembre-dicembre 2013. Free download: [http://www.vittimologia.it/rivista/articolo\\_larobina\\_2013-03.pdf](http://www.vittimologia.it/rivista/articolo_larobina_2013-03.pdf)

Manzon E., Progettualità e sperimentazione nel campo dell'amministrazione di sostegno: un'esperienza innovative. LA NUOVA GIURISPRUNDEZA CIVILE COMMENTATA, n°3, Anno XXVII, Febbraio 2011; pp. 149-154.

Manzon E., L'attuazione della l. n.6 del 2004 tra giustizia, politiche sociali e solidarietà: dalle parole ai fatti. IL DIRITTO DI FAMIGLIA E DELLE PERSONE. Vol. XLIII, Aprile-Giugno 2014, 2, pp. 936-951.

Mauri F., Amministrazione di sostegno: una nuova cultura della tutela. PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE. n°6, 1, aprile 2005, p. 20

- Mismetti S., Taberna R., Amministrazione di sostegno e dipendenze. **PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE**. n°3, 15 febbraio 2008, p. 5
- Morello Di Giovanni D., La tutela dei soggetti deboli nell'amministrazione di sostegno. **MATERIALI PER UNA STORIA DELLA CULTURA GIURIDICA**, Rivista fondata da Giovanni Tarello, Il Mulino, 2/2006, pp. 541-546
- Muggia E., Le famiglie di fronte alla malattia mentale. **PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE**. n°2, 1, febbraio 2004
- Riva V., Servizio sociale e amministratori di sostegno. **PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE**. n°6, 1° aprile 2008, p. 18
- Sammarco G., Caseri T., Amministratori di sostegno nel Comune di Roma. **PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE**. n°21, 1° dicembre 2008, p. 15
- Savorani G., Le mobili frontiere dell'amministrazione di sostegno: spunti per una revisione del sistema di protezione della persona. **POLITICA DEL DIRITTO**, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà, Il Mulino, 1/2006, pp. 129-166
- Savorani G., Amministrazione di sostegno, designazione anticipata e testamento biologico. **POLITICA DEL DIRITTO**, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà, Il Mulino, 4/2011, pp. 665-694
- Venturini R., Lorini G., Podavitte F., Amministrazione di sostegno a tutela della persona fragile. **TENDENZE NUOVE**, Materiali di lavoro su sanità e salute della Fondazione Smith Kline, Il Mulino, 4/2011, pp. 355-364

### **Guide (prodotte in FVG)**

- Ambito distrettuale 4.5 dell'Udinese, Amministrazione di sostegno: domande e risposte. Quaderno di approfondimento dell'Ambito Distrettuale 4.5 dell'Udinese. Volume n°1, ottobre 2014.
- Associazione Italiana Amministratori di sostegno Solidali (AIASS), in collaborazione con HattivaLab, Amministrazione di sostegno: domande e risposte. Guida realizzata con il contributo della Regione Friuli Venezia Giulia, s/d.
- AsSostegno (Associazione per l'Amministrazione di Sostegno), Amministrazione di sostegno. Conoscenze e buone prassi. Manuale breve a cura dei Volontari, novembre 2014.
- Cendon P. (a cura di), 100 domande e risposte sull'amministrazione di sostegno. Guida pratica per le famiglie e gli operatori socio-sanitari. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, marzo 2008.
- Codacons Friuli Venezia Giulia, Cos'è l'amministrazione di sostegno. Gianfranco Angelico Benvenuto Editore, Udine, 2014.

Consorzio Isontino Servizi Integrato (CISI), Guida all'amministrazione di sostegno, novembre 2007.

Greco C., L'amministrazione di sostegno. Breve guida per l'utenza. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Servizio Sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale 6.2 San Vito al Tagliamento, Associazione di volontariato Insieme per la Solidarietà. San Vito al Tagliamento, s/d.

Unione Territoriale Intercomunale "Agro Aquileiese" - Servizio Sociale dei Comuni, Amministrazione di sostegno: domande e risposte. Quaderno di approfondimento. Terza edizione, aprile 2018. La prima edizione è relativa a maggio 2015 (tutte e tre realizzate in collaborazione con Hattiva Lab onlus).

### ***Dossier e altri documenti***

AA.VV., Progetto ADIUTOR, L'amministrazione di sostegno, vincoli, potenzialità e prospettive. CESVOT, Firenze, 2005

AIASS, Primi risultati dell'indagine dell'amministrazione di sostegno presso il Tribunale di Gorizia, ottobre 2019 (mimeo)

AIASS in collaborazione con Scuola Superiore della Magistratura, Risultati questionario AdS in 30 Tribunali Italiani, s/d (mimeo)

Berti F., L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. In ADIR - L'altro diritto ([www.adir.unifi.it/rivista/2009/berti](http://www.adir.unifi.it/rivista/2009/berti))

Comune di Pordenone, Comune di San Vito al Tagliamento, Tribunale di Pordenone, L'Amministrazione di sostegno nella Provincia di Pordenone. Incontro inter-istituzionale sulle esperienze attuative della legge statale 9 gennaio 2004 n°6. Relazioni e documenti. Pordenone-San Vito al Tagliamento, 16 luglio 2010.

Coordinamento Associazioni degli amministratori di sostegno circondario di Pordenone e AIASS, Primi risultati dell'indagine dell'amministrazione di sostegno presso il Tribunale di Pordenone, settembre 2018 (mimeo)

Giudici tutelari del Tribunale di Pordenone (Dr. F. Clocchiati, Dr. L. Dall'Armellina, Dr. E. Manzon), Amministrazione di sostegno: un impegno concreto del Tribunale di Pordenone, mimeo, Pordenone, giugno 2010

Regione Toscana, I servizi per l'attuazione della legge sull'amministrazione di sostegno, 2007

## Tesi di laurea

### Università di Trieste

Edizione	Titolo	Laureando	Relatore	CoRelatore/i
14-feb-2012	AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO E TERAPIE MEDICHE	MACCHI, ALESSIA	CUBEDDU, MARIA GIOVANNA	-
2006	Una risorsa per i soggetti fragili: l'amministratore di sostegno	Signoracci, Marilena	Cendon, Paolo	-
2005	Amministratore di sostegno e ruolo dei servizi sociali	Raho, Paola	Cendon, Paolo	-
2005	L'amministrazione di sostegno	Fonda, Edoardo	Pacia, Romana	-
2005	La tutela delle persone prive di autonomia	Gasparon, Laura	Cendon, Paolo	-
2005	L'amministratore di sostegno come risorsa per la costruzione di un progetto di vita indipendente per i soggetti deboli	Iannoni, Francesca	Cendon, Paolo	-
2006	L'amministrazione di sostegno	Bertoni, Antonella	Pacia, Romana	-
2006	L'amministrazione di sostegno: applicazione, nodi critici e prospettive della legge 9 gennaio 2004, n. 6	Morelli, Lucia	Cendon, Paolo	-
24-feb-2014	Il ruolo dell'Assistente Sociale nell'Applicazione dell'Istituto dell'Amministrazione di Sostegno all'interno di un servizio per le Dipendenze	Miccichè, Maria Luisa	Cossutta, Marco	Infantino, Daniela
2005	Amministrazione di sostegno: esperienze a confronto con la nuova normativa	Zani, Maria Vittoria	Cendon, Paolo	-
2005	La tutela degli anziani non autosufficienti in una struttura residenziale alla luce della Legge n. 6/2004	Tonetto, Miriam	Cendon, Paolo	-
2005	Amministrazione di sostegno : una legge a garanzia della libertà e della protezione	Catapano, Silvia	Cendon, Paolo	-
2003	Gli istituti di tutela : attualità e prospettive	Sarnelli, Giuseppina	Cendon, Paolo	-
2003	Un nuovo strumento di tutela per soggetti in difficoltà: l'amministrazione di sostegno	Giorgi, Paola	Cendon, Paolo	-
2003	I diritti degli anziani: tutela, curatela e amministratore di sostegno	Scirghi, Lorella	Cendon, Paolo	-
2001	L'amministrazione di sostegno come moderno e funzionale istituto per il servizio sociale in psichiatria	Corva, Anna	Cendon, Paolo	-
2000	Interdizione e inabilitazione: violazione dei diritti dell'uomo. Dall'esperienza di servizio sociale una possibile proposta di gestione del disabile	Pedretti, Giuseppina	Cendon, Paolo	-
2002	Dagli istituti di interdizione e inabilitazione all'amministrazione di sostegno	Peroni, Solidea	Cendon, Paolo	-
2003	I diritti di cittadinanza nella legislazione psichiatrica vigente e nelle proposte di riforma	Caravita, Alessandra	Cendon, Paolo	-
2003	La tutela della persona incapace e il ruolo del servizio sociale	Vercellino, Daniela	Bilotta, Francesco	-
2000	La tutela patrimoniale dei soggetti deboli tra esigenze di controllo e di autonomia. Esperienze di lavoro in un centro di salute mentale genovese	Vaschetto, Maria	Cendon, Paolo	-
2004	L'intervento del servizio sociale per le problematiche inerenti al 'dopo di noi': un'occasione di lavoro di rete sul territorio	Bersano, Cristina	Gui, Luigi	-
1999	Dalla marginalità alla dignità: nuove prospettive giuridiche di tutela	Anghinoni, Laura Augusta Maria	Zanini, Nazzarena	-
2001	La malattia mentale: normativa e organizzazione fra servizi sanitari e socio-assistenziali : esperienza di integrazione nel territorio dell'azienda U.S.L. n. 1 di Pesaro	Refe, Daniela	Cendon, Paolo	Zanini, Nazzarena
2000	La tutela giuridica e sociale nelle situazioni di	Sortino, Chiara	Cendon, Paolo	-



	limitata autonomia psicofisica nell'età adulta e anziana. Gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, nodi problematici e nuovi indirizzi			
2002	La tutela legale e patrimoniale della persona in stato di handicap	<i>Roccon, Eleonora</i>	<i>Cendon, Paolo</i>	-
1999	Anziani, disabili e amministrazione di sostegno	<i>Gennari Galbusera, Giacomina</i>	<i>Zanini, Nazzarena</i>	-
2001	La protezione del disabile mentale adulto: dalla tutela verso l'amministratore di sostegno	<i>Isonni, Marta Maria</i>	<i>Cendon, Paolo</i>	-
2002	La tutela giuridica del malato di Alzheimer	<i>Rampulla, Margherita</i>	<i>Cendon, Paolo</i>	-
2001	Quale tutela giuridica per il sofferente psichico? Esperienze in un servizio di salute mentale	<i>Ferdani, Emilia Paola</i>	<i>Cendon, Paolo</i>	-
2001	Interdizione ed inabilitazione, quale strumento per i malati di mente?	<i>Lupi, Roberto</i>	<i>Cendon, Paolo</i>	-
2001	Anziani: quale tutela?	<i>Latino, Assunta</i>	<i>Cendon, Paolo</i>	-
2007	Patrimoni di destinazione e tutela dei soggetti deboli nel diritto vigente e nelle prospettive di riforma	<i>D'Este, Margherita</i>	<i>Pacia, Romana</i>	-
2005	La tutela dell'anziano dall'istituto dell'interdizione all'amministrazione di sostegno. Il Ruolo dell'assistente sociale	<i>Volontè, Elena</i>	<i>Cendon, Paolo</i>	-

Fonte <https://thesis.units.it/store/>

Criteri di ricerca: impiego della parola chiave "amministratore di sostegno"

Data interrogazione: settembre 2019

### Università di Udine

Nominativo	Anno	Facoltà / Dipartimento		Titolo tesi	Relatore
GRIGOLO BARBARA	2012	DISG - DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE	GIURISPRUDENZA	L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: PROBLEMI E PROSPETTIVE	PASQUILI RAFFAELLA
BOTTA CHIARA	2004	MEDICINA E CHIRURGIA	MEDICINA LEGALE	L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: ASPETTI GIURIDICI E MEDICO-LEGALI. L'ESPERIENZA DI UDINE	GENNARI MAURIZIO
BOREAN MAURO	2003	ECONOMIA	ECONOMIA AZIENDALE	ASPETTI GENERALI DELLA TUTELA DELL'INCAPACE E AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO ALLA LUCE DELLA LEGGE N.6 DEL 9 GENNAIO 2004	GAUDINO LUIGI

Fonte: <https://servizi.amm.uniud.it/CercaTesi/>

Criteri di ricerca: impiego della parola chiave "amministratore di sostegno"

Data consultazione: settembre 2019

### *Risorse sul web*

Sezione del sito PERSONA E DANNO di Paolo Cendon,  
[www.personaedanno.it/amministrazione-di-sostegno](http://www.personaedanno.it/amministrazione-di-sostegno)

Guida online sull'amministrazione di sostegno: [www.altalex.com/guide/amministratore-sostegno](http://www.altalex.com/guide/amministratore-sostegno)

Informazioni sulla realtà di Bolzano, [www.fss.bz.it](http://www.fss.bz.it)

Siti degli enti interpellati che dispongono di materiali sull'AdS:

- AIASS, [www.aiass.it](http://www.aiass.it)
- Associazione Martino, [www.amministratoridisostegnopn.org](http://www.amministratoridisostegnopn.org)
- AsSostegno, [www.assostegno.it](http://www.assostegno.it)
- HattivaLab, [www.hattivalab.org](http://www.hattivalab.org)
- ADS Rete di solidarietà, [www.adsvenetoorientale.it](http://www.adsvenetoorientale.it)

## ELENCO DELLE FIGURE E DELLE TABELLE

### Capitolo 2

---

*Tabella n°1: Fonti e tipo di dati impiegato*

*Tabella n°2: Stakeholder e tipo di strumenti di raccolta dati impiegato*

*Fig. n°1: Catena del valore dell'impatto sociale*

*Fig. n°2: Mappatura degli stakeholder dell'amministratore di sostegno*

### Capitolo 3

---

#### Paragrafo 3.1

*Fig.n°1: Andamento delle amministrazione di sostegno nel distretto della Corte d'appello di Trieste, anni 2010-2018*

*Fig.n°2: Andamento delle amministrazione di sostegno nel distretto della Corte d'appello di Trieste, suddivise per Tribunale, numeri indice (base 2010=100), anni 2010-2018*

*Fig. n°3: Incidenza del numero di fascicoli iscritti nel periodo 2013-2016 su popolazione residente nelle diverse regioni italiane*

*Fig. n°4: Provvedimenti attivi di amministrazione di sostegno nel distretto della Corte d'appello di Trieste suddivisi per tribunale (v.a. e %) alla data del 30 giugno 2018*

*Fig.n°5: Movimento delle amministrazioni di sostegno (aperte e chiuse) nell'anno giudiziario 01.07.2017-30.06.2018 per tribunale*

*Fig.n°6: Incidenza percentuale delle amministrazioni di sostegno sulla popolazione residente adulta per circondario giudiziario*

*BOX n°1: L'amministrazione di sostegno nell'ultima Relazione di inaugurazione dell'Anno giudiziario della Corte d'Appello di Trieste*

#### Paragrafo 3.2

*Fig.n°1: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS e interdizione/inabilitazione (v.a. 2017-2018)*

*Tab.n°1: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per ambito territoriale (v.a. 2017-18)*

*Fig.n°2: Incidenza dei casi in carico ai SSC con AdS su totale amministrati (v.a. 2018)*

*Fig.n°3: Incidenza utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS su totale utenza, per ambito territoriale (% 2018)*

*Fig.n°4: Scomposizione utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per fascia d'età e ambito territoriale (% 2018)*

*Fig.n°5: Utenti in carico ai SSC con AdS ogni 10.000 abitanti, scomposizione per territorio e fascia d'età (% 2018)*

*Fig.n°6: utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per sesso (2017-18)*

*Tab.n°2: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per tipologia familiare (% 2017-18)*

*Tab.n°3: Tipologia familiare degli utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per ambito territoriale (% 2017-18)*

*Tab.n°4: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per stato civile (va. 2017-18 e % 2018)*

*Tab.n°5: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per condizione professionale (v.a. 2017-18 e % 2018)*

*Tab.n°6: Utenti in carico ai SSC con provvedimenti di AdS per certificazione ex L. 104/92 e fascia d'età (v.a. 2018)*

*Tab.n°7: Utenti stranieri in carico ai SSC con provvedimento di AdS (v.a. 2017-18)*

*Tab.n°8: Problematiche riferite ad utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per tipologia (v.a. 2017-18), var. % 2017-18 e scomposizione % per tipologia (2017-18)*

*Tab.n°9 e 10: Numero di interventi per utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS per tipologia di intervento e diagnosi (v.a. 2017-18)*

*Fig.n°7: Numero di interventi attivati dal SSC per singolo utente in carico con provvedimento di AdS per ambito territoriale (2017-18)*

*Tab.n°11: utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS beneficiari del FAP, incidenza su utenza FAP e generale per ambito territoriale (v.a. e % 2017)*

*Fig.n°8: Utenti in carico ai SSC con provvedimento di AdS beneficiari del FAP per tipo di beneficio (v.a.2017-18)*

### **Paragrafo 3.3**

*Fig.n°1: Andamento degli ospiti in struttura con amministrazione di sostegno (2010-2018)*

*Fig.n°2: Andamento progressivo delle valutazioni per ospiti in struttura con amministrazione di sostegno (2010-2018)*

*Fig.n°3: Incidenza degli amministrati ospiti in strutture per Azienda per l'assistenza sanitaria su totale procedimenti di amministrati (2018)*

*Fig.n°4: Scomposizione delle valutazioni per Azienda per l'Assistenza Sanitaria di riferimento (2010-2018)*

*Fig.n°5: Incidenza delle valutazioni per ospiti con AdS su totale valutazioni suddivisa per Azienda per l'Assistenza Sanitaria di riferimento (2010-2018)*

*Fig.n°6: Suddivisione degli ospiti in struttura per tipo di responsabilità legale (2010-18)*

*Fig.n°7: Ospiti in struttura con amministrazione di sostegno per classe d'età e sesso (anno 2018)*

*Fig.n°8: Valutazioni per ospiti con AdS per struttura di residenza (2010-18)*

*Fig.n°9: Ospiti in struttura con amministrazione di sostegno per profilo di bisogno (anno 2018)*

*Fig.n°10: Scomposizione delle valutazioni Val.Graf 2015 per fascia d'età (2018)*

*Fig.n°11: Ospiti in struttura con amministrazione di sostegno per principali indicatori Val.Graf. (anno 2018)*

### **Paragrafo 3.4**

*Fig.n°1: Utenti CISI per tipo di provvedimento legale (anno 2018)*

*Fig.n°2: tipo di problematica degli utenti CISI con relativa forma di sostegno (anno 2018)*

*Fig.n°3: Categoria di amministratore degli utenti del CISI (anno 2018)*

### **Paragrafo 3.5**

*Fig.n°1: Amministrati e utenti in carico ai servizi di welfare*

## **Capitolo 4**

---

### **Paragrafo 4.1**

*Fig.n°1: Analisi dell'Elenco regionale dei soggetti disponibili a svolgere l'incarico di AdS*

*Fig.n°2: Tipo di amministratore di sostegno per sesso a seconda del Tribunale (in %)*

*Fig.n°3: Classi d'età dell'amministratore di sostegno per sesso a seconda del Tribunale (in %)*

*Tab.n°1: Una possibile tipologia di amministratore di sostegno*

### **Paragrafo 4.2**

*Fig. n°1: Iter (semplificato) del procedimento*

*Fig.n°2: Soggetto che presenta l'istanza*

*Fig.n°3: Sede di svolgimento dell'udienza per periodo*

## **Capitolo 5**

---

*Fig.n°1: Territori oggetto di analisi*

*Fig.n°2: Data di apertura degli sportelli AdS nei due circondari*

*Tab.n°1: Elenco sportelli per ente gestore nei due circondari*  
*Tab.n°2: Quadro sinottico della gestione dell'AdS nei due circondari*

## **Capitolo 6**

---

*Box n°1: I principi cardine della legge 6/2004*

*Box n°2: Il dibattito scientifico cresciuto attorno alla legge sull'amministrazione di sostegno*

*Fig.n°1: Andamento percentuale delle Amministrazioni di sostegno, delle tutele e curatele nel Distretto della corte d'Appello di Trieste (numeri indice, base 100)*

*Fig.n°2: Amministrazioni di sostegno, tutele e curate nei quattro Tribunali del distretto della Corte d'appello di Trieste (anno giudiziario 2017/2018; pendenti al 30-06-2018)*

*Tab.n°1: Eventi formativi promossi nel periodo 2005-2010 da IATSaM: frequentanti e disponibilità dichiarate di assumere il ruolo di AdS*

*Tab.n°2: Quadro sinottico riassuntivo delle iniziative formative e informative realizzate da IRSSeS e HattivaLab (diverse annualità)*

## **Capitolo 7**

---

*Fig.n°1: Sportelli di AdS per ambito territoriale sociale*

*Fig.n°2: Numero beneficiari e tipo di pratiche per sportello (anno 2018)*

*Fig.n°3: Caratteristiche dei soggetti iscritti nel Registro regionale*

## **Capitolo 8**

---

*Fig.n°1: Possibili modelli di intervento dei SSC*

## **Capitolo 9**

---

*Tab.n°1: Andamento dei finanziamenti della Regione Friuli Venezia Giulia, previsioni definitive di competenza (anni 2012-2019)*

*Tab.n°2: Andamento dei finanziamenti della Regione Friuli Venezia Giulia, spese liquidate (anni 2012-2018)*

*Box n°1: Criteri di riparto dei fondi ex legge regionale 19/2010 tra gli Enti gestori dei SSC*

*Tab.n°3: Andamento della raccolta fondi 5x1000 da parte dei soggetti iscritti nel Registro regionale (anni 2013-2017)*

*Tab.n°4: Fonti di finanziamento delle diverse attività relative all'amministrazione di sostegno svolte in provincia di Pordenone (valori assoluti, anno 2015)*

*Fig.n°1: Fonti di finanziamento delle diverse attività relative all'amministrazione di sostegno svolte in provincia di Pordenone (valori percentuali, anno 2015)*

*Tab.n°5: Stima di alcuni parametri per il calcolo del vantaggio economico della gestione dell'AdS nel Tribunale di Pordenone*

*Box n°2: Riduzione di spesa sociale del Comune di San Vito al Tagliamento*

## SIGLE E ACRONIMI IMPIEGATI NEL TESTO

Si elencano in ordine alfabetico sigle ed acronimi impiegati con maggior frequenza nel testo:

<b>AAS</b>	<b>Azienda per l'Assistenza Sanitaria (denominazione delle Aziende Sanitarie Locali in Friuli Venezia Giulia)</b>
<b>AdS</b>	<b>Amministrazione/Amministratore di sostegno (utilizzato per i due sostantivi)</b>
<b>A.ULSS</b>	<b>Azienda Unità Locale SocioSanitaria (denominazione delle Aziende Sanitarie Locali in Veneto)</b>
<b>CISI</b>	<b>Consorzio Isontino di Servizi Integrati</b>
<b>CSI</b>	<b>Cartella Sociale Informatizzata</b>
<b>DGR</b>	<b>Delibera di Giunta Regionale</b>
<b>FAP</b>	<b>Fondo per l'Autonomia Possibile</b>
<b>GOT</b>	<b>Giudice Onorario del Tribunale</b>
<b>SSC</b>	<b>Servizio sociale dei Comuni</b>



REGIONE AUTONOMA  
FRIULI VENEZIA GIULIA



Il progetto “**Sostieni il tuo vicino**” è finanziato dalla Regione Friuli Venezia Giulia con risorse statali del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali ai sensi dell’art. 72 del D.Lgs. 117/2017 – Codice del Terzo Settore”.

con il sostegno di





**AIASS ONLUS**  
ASSOCIAZIONE ITALIANA AMMINISTRATORI  
DI SOSTEGNO SOLIDALI

Viale Martelli 51 – 33170 (PN)  
[www.aiassonlus.it](http://www.aiassonlus.it) – mail [info@aiassonlus.it](mailto:info@aiassonlus.it)  
mailpec: [aiass@pec.aiassonlus.it](mailto:aiass@pec.aiassonlus.it)

sede operativa secondaria:  
Via Michelotti 33 - 00158 Roma

scritta al n. 1116 del Registro Volontariato Regione FVG  
Iscritta al n.17 Registro regionale dei soggetti del privato  
sociale interessati alla protezione delle persone prive in tutto  
o in parte di autonomia