**LA LEGITTIMAZIONE A PROPORRE IL RICORSO; INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE DEI SERVIZI E LA SUA DISCREZIONALITA': CRITERI DI SCELTA E FILTRI**

D.ssa Guendalina Scozzafava

Assistente Sociale, Dottore Magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali

Tra le innovazioni normative e culturali che la legge 6/2004 ha portato con sé, non si può non dare risalto al fatto che, per la prima volta, i servizi sociali entrano nel codice civile italiano, portandosi nuovi linguaggi, nuovi sguardi e nuove prospettive.

L'articolo 406 c.c – nello specifico - recita: “ *I responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e assistenza della persona, ove a conoscenza di fatti tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno, sono tenuti a proporre al giudice tutelare il ricorso di cui all'articolo* [407](/articoli/526.html) *o a fornirne comunque notizia al pubblico ministero*.”

Con l'articolo 406 i servizi socio sanitari vengono dunque investiti di una nuova responsabilità nei confronti dei soggetti fragili, che è quella della segnalazione.

Una responsabilità formale, poiché strettamente intrecciata al mandato originario di protezione delle fragilità, ma anche una responsabilità giuridica con la quale doversi confrontare in caso di inadempimento.

Si rappresenta dunque una sorta di equiparazione tra l'obbligo di segnalazione, tradizionalmente conferito ai servizi socio sanitari (e non solo), in caso di minore che riversa in condizioni pregiudizievoli di abbandono e/o maltrattamento.

In tal caso il servizio sociale ha il compito e l'obbligo di segnalare la situazione di pregiudizio quale strumento di protezione e di fondamentale tutela dei diritti dei minori che, in quanto tali, non si trovano nella condizione giuridica necessaria per far valere autonomamente i propri diritti.

Similmente al minore che non ha ancora acquisito la capacità d'agire, anche il beneficiario dell'amministrazione di sostegno si trova in una condizione di compromessa capacità d'agire a causa di una menomazione psichica o fisica e pertanto, alla pari del minore, potrebbe necessitare di una protezione giuridica per la quale i servizi sociali sono chiamati e devono garantire una risposta immediata e di sostegno.

Il perché la legge 6/2004 abbia voluto riconoscere ai servizi socio sanitari un ruolo di soggetto particolarmente qualificato nell'identificazione delle condizioni di fragilità meritevoli di protezione giuridica, è da riscontrarsi sostanzialmente in tre livelli:

 a) livello costituzionale

 b) livello professionale

 c) livello prossemico

A livello costituzionale l'attenzione si pone sul titolo V ovvero sull'ordinamento della Repubblica e più nello specifico sul principio di sussidiarietà incarnato nell'art. 118 “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

La sussidiarietà verticale si esplicita in una distribuzione di competenze amministrative nei diversi livelli di governo territoriale e si esprime nell'intervento degli organismi superiori solo laddove l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obbiettivi.

Nel caso specifico la sussidiarietà richiama l'attenzione sul principio saldato a livello costituzionale per il quale l'ente più vicino al cittadino, perlopiù se in condizioni di fragilità, ha una responsabilità prioritaria nell'applicazione degli strumenti protettivi e di supporto per il superamento degli ostacoli che di fatto limitano la piena applicazione della sovranità individuale.

In questo decentramento statale, che ricordiamo trova le sue origini nelle cd “Leggi Bassanini” della fine degli anni '90, il Comune – ente locale più vicino al cittadino- acquista un ruolo principe nella valutazione e dunque nella segnalazione delle situazioni meritevoli di protezione giuridica.

Il Comune, e le figure professionali in esso presenti, hanno un ruolo centrale nella rilevazione delle problematiche a livello territoriale e indubbiamente facilitato dalla prossimità, dalla conoscenza diretta e dal suo essere un osservatorio attento ed aggiornato.

In una lettura più ampia del concetto territoriale di servizi, a quelli comunali si devono affiancare tutti i servizi centrali e territoriali afferenti alle aziende ospedaliere e alle aziende sanitarie locali, con le loro branche specialistiche differenziate per patologia o condizione di fragilità, ma pur sempre inserite in una rete di servizi integrata così come declinato a livello nazionale dalla legge 328/2000 “**Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.**

È nel principio di sussidiarietà fin qui esplicitato che trova infatti conforto il livello prossemico, ovvero quella connotazione di vicinanza e prossimità che consente una più facile conoscenza, valutazione sistemico relazionale delle singole situazioni ed una miglior comprensione delle difficoltà e delle possibili soluzioni.

È nel livello prossemico che si energizza inoltre l'attivazione delle reti di supporto con la decodificazione, la valorizzazione e il potenziamento delle risorse territoriali informali chiamate a dar vita e forma alla cosiddetta sussidiarietà locale.

La sussidiarietà locale è da intendersi come l'evoluzione della solidarietà, ovvero come la capacità di offrire supporto e sostegno passando dalla logica assistenziale del “io per te” alla logica promozionale del “io con te”.

Infine è nel livello professionale delle competenze tecniche tipiche dei servizi socio sanitari che trova giusta collocazione la volontà del legislatore di identificare la responsabilità della segnalazione ai servizi socio sanitari.

All'interno dei servizi socio sanitari opera di norma l'assistente sociale, figura chiave e centrale del sistema di welfare nazionale chiamata istituzionalmente a fungere da “punto di raccordo fra problematiche, bisogni e risorse sia nei confronti di individui e famiglie, ma anche e soprattutto nei confronti della comunità e dello stesso sistema dei servizi.” ( Dal Pra Ponticelli, 2010)

Nell'ambito dell'amministrazione di sostegno l'assistente sociale ha un ruolo chiave in quanto professionista chiamato a valutare i bisogni della singola persona, valutare l'effettiva necessità di richiedere l'attivazione di uno strumento specifico per uno specifico problema e di attivare e potenziare le risorse personali, ma anche quelle informali e territoriali che possono portare giovamento al benessere della persona e/o al superamento di determinati ostacoli.

Ruolo imprescindibile e inderogabile dell'assistente sociale è certamente quello di comprendere l'effettiva necessità di avviare istanza di amministrazione di sostegno, partendo dal principio cardine che vede lo strumento di protezione giuridica quale soluzione squisitamente residuale, da applicare laddove se ne ravvisi una ineluttabile necessità.

A tal proposito giova ricordare che l'articolo 3 della Costituzione Italiana recita *“E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli...*” non crearne altri, non utilizzare strumenti nati a fini promozionali per creare, per quanto in buona fede, impedimenti contrari alla ratio della norma stessa.

L'amministrazione di sostegno non è uno strumento di protezione di massa, pertanto assolutamente improprie risultano – ad esempio – le richieste avanzate da numerose RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali) di attivare, in fase di sottoscrizione del contratto di ingresso e senza alcuna conoscenza dei bisogni e delle risorse della persona, istanza di amministrazione di sostegno.

Tale comportamento, assolutamente contrario alla ratio normativa, non può che tradursi in un atteggiamento auto protettivo e deresponsabilizzante da parte della struttura ospitante, che grava sulla dignità della persona, è contrario alla norma a cui invece fa riferimento e implica oneri organizzativi e mentali a famigliari già spesso gravati dalla situazione contingente del proprio congiunto.

A tutto ciò si aggiunga l'intasamento delle cancellerie e dunque dell'attività dei giudici tutelari che dovranno comunque, seppur solo in fase iniziale, avviare l'istruttoria per una valutazione del caso spesso confluente in un rigetto dell'istanza avanzata.

È dunque possibile leggere nell'articolo 406 del codice civile un ruolo specifico attribuito dal legislatore ai servizi socio sanitari che è quello di valutare, ponderare, attivare l'attivabile, per ricorrere all'amministrazione di sostegno solo laddove effettivamente necessario e non utilizzandolo come una massificazione omologata e spersonalizzante capace certamente di risolvere le ansie e le preoccupazioni dei servizi richiedenti, ma assolutamente disfunzionale al rispetto della persona e agli obiettivi della legge 6/2004.

I servizi socio sanitari hanno dunque un ruolo fondamentale nella corretta applicazione di tale legge che si esplica anche nel supporto al giudice tutelare, concretizzabile in azioni come quelle di seguito elencate:

* Segnalazioni appropriate: ovvero che lo strumento richiesto in fase di ricorso sia appropriato in termini proporzionali al motivo della richiesta.

Inopportune saranno dunque le richieste di amministrazione di sostegno avviate per la firma del contratto di ingresso in RSA, piuttosto che quelle avanzate per la redazione della dichiarazione dei redditi, dove molte volte soluzioni di carattere pratico, debitamente ragionate, possono sostituirsi ad interventi di carattere giuridico.

* Segnalazioni complete: che non si limitino al mero adempimento burocratico risolvibile nell'invio del modulo di ricorso redatto dalla cancelleria, ma che siano quanto più complete di tutte le informazioni necessarie al giudice per valutare se applicare l'amministrazione di sostegno e come modularla al meglio al fine di evitare decreti standardizzati e quanto più aderenti alla persona che devono vestire.

I professionisti del sociale sono dunque chiamati ad evitare il disseccamento burocratico, donandosi generosamente attraverso relazioni sociali circoscritte, ma complete di tutte le informazioni necessarie all'istanza.

Tra queste indubbiamente le informazioni relative alla condizione sanitaria (circoscrivendola preferibilmente a quelle patologie che di fatto limitano la capacità d'agire), alla condizione patrimoniale, alla ricostruzione dell'albero genealogico con l'identificazione dei parenti fino al IV° grado e gli affini fino al II° e alla chiara declinazione degli atti di rilevanza giuridica che il beneficiario deve compiere e per i quali si richiede l'amministrazione di sostegno.

Ma anche e soprattutto si dia evidenza alla valutazione sociale, ruolo prettamente appartenente all'assistente sociale e non demandabile al giudice tutelare.

Garantire una giovevole valutazione sociale significa ad esempio dare risalto alle persone che vivono- al di là delle evidenze anagrafiche – con il beneficiario, quali sono le condizioni abitative e le relazioni significative per la persona, dando risalto a coloro che assumono particolare importanza nella vita del beneficiario al di là dei legami parentali.

Altrettanto importante potrebbe essere il rilievo di coloro che – al contrario – sembrerebbero essere disfunzionali al ben-essere dell'interessato.

Nel rispetto della ratio normativa, notevole importanza assume l'identificazione – per quanto possibile- dei desideri e delle aspirazioni del beneficiario, oltre che l'evidenza di quelle spese che – apparentemente illogiche – assumono un significato preponderante nella vita della persona.

È ad esempio il caso del ragazzo schizofrenico per il quale la necessità di acquistare un paio di scarpe gialle ogni mese all'arrivo della pensione di invalidità civile è assolutamente fondamentale per il suo trattamento socio sanitario e soprattutto per il suo benessere psichico.

Solo garantendo questo genere di attenzioni e di osservazioni antropologiche potremo favorire la realizzazione di decreti personalizzati, capaci di calzare perfettamente come un vestito su misura del beneficiario e non moduli pre-compilati con la tecnica del copia e incolla.

* Fornire informazioni corrette alla cittadinanza per evitare ricorsi impropri, errati e/o incompleti.

L'assistente sociale deve essere in grado di fornire corrette informazioni sui soggetti legittimati al ricorso, sull'effettiva necessità di procedere con un'istanza d'amministrazione di sostegno perché si configurano due elementi essenziali : lo stato di bisogno e la necessità di compiere un atto di rilevanza giuridica.

Deve saper valutare la rilevanza concreta e attuale degli atti giuridici da compiere e saper fornire supporto nella rendicontazione annuale / finale che l'amministratore di sostegno deve fornire al giudice tutelare.

Tutto ciò ha un importante ruolo di supporto sia per il giudice tutelare che per la cancelleria, e favorisce la riduzione degli ingorghi in Tribunale, snellisce le pratiche e migliora i decreti.

* Attivazione del territorio: l'assistente sociale è per sua formazione attivatore di risorse individuali, istituzionali e comunitarie.

Nel caso specifico il ruolo a cui è chiamata l'assistente sociale è quello di attivatore di sussidiarietà locale, favorendo quella che è definibile come “triangolazione generativa” tra giudice tutelare, amministratore di sostegno e territorio.

Un territorio fertile, attrezzato, evoluto, che rappresenti un'alta forma di volontariato, adulto, calato sui bisogni in maniera sincronica e capace di rispondere alle necessità cosiddette di “nuova generazione”, perché derivanti da una concezione progredita dei diritti della persona fragile.

È grazie alle connessioni sinergiche, alla prossimità, ai legami sociali locali, al senso di appartenenza, alla responsabilità civile che le reti si formano, si consolidano e si saldano a costituzione di un cordone di supporto delle fragilità che talvolta consente di non dover ricorrere alla protezione giuridica perché la rete contiene e soddisfa i bisogni a favore della persona fragile.

Ed è in questo intreccio di nodi che l'assistente sociale si pone quale attivatore di risorse, competenza dalla quale traggono vantaggio tutti:

* il beneficiario che si interfaccia con volti noti, che non vive il senso di solitudine, che non si sente abbandonato dalla sua stessa comunità, anzi ad essa si sente appartenere,
* l'amministratore di sostegno che non si identifica quale martire immolato sull'altare dei diritti umani, ma quale attore che fa parte di un sistema triangolato, supportato dai servizi di prossimità (sportelli) ai quali si può rivolgere per trovare informazioni, guide, supporti, confronti e rinforzi anti dimissione dall'incarico frustranti e cariche di sentimenti abbandonici da parte del beneficiario,
* Il giudice tutelare che si sentirà supportato da un territorio attivo, in grado di fornire risposte, di dare utili indicazioni, di diventare sentinella del e sul territorio e al quale riferirsi come interlocutore privilegiato e competente.

Insomma una gestione corale dell'amministrazione di sostegno, multidimensionale, nella quale tutti entrano con il proprio ruolo, perché la fragilità - e dunque gli strumenti a protezione della stessa - non riguardano solo una categoria di persone, non riguardano solo i malati di mente, i medici, gli assistenti sociali, ecc... ma riguardano tutti e a tutti potrebbero riguardare.

Non è raro sentire affermazioni del tipo “non avrei mai pensato di trovarmi in questa situazione”, “chi l'avrebbe mai detto che ....”

quindi è bene che tutti impariamo a parlare la stessa lingua, ognuno certamente con le proprie competenze e specificità, ma in maniera corale e condivisa.