

Linee Guida per la Protezione Giuridica nel territorio dell'Azienda Sanitaria Locale di Brescia

1. Introduzione

Le Linee Guida sono il frutto di un impegno collettivo in una "regia partecipata", che mira a far convergere il lavoro di molti attori territoriali verso comuni finalità, obiettivi e stili operativi. Il legame operativo e di intenti si sostanzia in un patto per la qualità del servizio reso al territorio: aderirvi è una libera scelta dei sottoscrittori che li impegna all'azione comune. Esse hanno come principali riferimenti le "Linee di indirizzo per la qualificazione ed il rafforzamento del sistema di protezione giuridica delle persone fragili" approvate con Delibera Giunta Regionale di Regione Lombardia n. IX/4696 del 16/01/2013, del Protocollo operativo sottoscritto con il Tribunale Ordinario di Brescia in data 16/12/2011.

2. Il contesto di riferimento

Tutela e protezione giuridica delle persone maggiorenni: né sinonimi né contrari

Tutela e protezione giuridica non coincidono. Nel linguaggio comune, spesso, i due termini sono utilizzati l'uno in alternativa all'altro, come fossero sinonimi, ma così non è.

Con riferimento al codice civile, la legge che ha introdotto nell'ordinamento l'istituto dell'Amministratore di Sostegno ha realmente reinterpretato la cosiddetta disciplina della tutela delle persone incapaci. La rubrica è stata riscritta a partire dal titolo -Titolo XII del Codice Civile-, modificato in "Delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia".

Nella riformata disciplina, la tutela è prevista come necessaria conseguenza dell'interdizione, alla quale il legislatore ha peraltro attribuito un ruolo del tutto residuale dopo l'avvento dell'amministrazione di sostegno, identificata come la misura di primo e pronto impiego. In questa accezione, la tutela è quindi solo un segmento della protezione giuridica.

La diversità rilevabile nel linguaggio del codice civile non è però la più significativa.

Se dal codice civile, si passa a un quadro di riferimento più ampio ed anche "più alto", prendendo in esame le norme "di rango superiore" - prime fra tutte, la Costituzione Italiana e la Convenzione dell'Organizzazione Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità - e i diritti dei quali queste norme sono la traduzione, la diversità tra tutela e protezione giuridica assume ben altre proporzioni e significato, al punto che il rapporto risulta capovolto.

In questa accezione, infatti, la protezione giuridica è solo un segmento della tutela., la quale esprime una dimensione vasta, articolata e complessa, personale e sociale, prima che giuridica, ascrivibile al quadro dei diritti umani, per definizione "fondamentali" e "inviolabili", primo tra questi la dignità, tale per cui ogni persona vale, in quanto ogni persona è intrinsecamente Valore.

In questa accezione, in sintesi, la tutela è connessa all'adozione di una visione olistica, iscritta nella cornice dei diritti umani e tesa alla realizzazione di condizioni di pari dignità.

Occuparsi di tutela significa quindi lavorare all'attivazione delle risorse disponibili e necessarie a garantire a ciascuno e a tutti una vita degna, in condizioni di pari opportunità e non discriminazione.

Le risorse attivabili sono anzitutto quelle di tipo personale, perché ogni persona è e resta protagonista della sua storia di vita e del suo percorso di autodeterminazione. Accanto alle risorse personali, ci sono le risorse di tipo familiare e sociale "in senso stretto", riconducibili ai cosiddetti mondi vitali, perché ogni storia si svolge in un luogo e in un tempo nei quali la famiglia e la comunità di appartenenza sono imprescindibili punti di riferimento.

Esistono poi le risorse "in senso ampio", riconducibili ai cosiddetti sistemi sociali organizzati, che nascono per dare risposta ai bisogni, legittimando i diritti sociali, anch'essi "fondamentali" a tradurre il diritto ad una vita dignitosa, nella forma di reali diritti di cittadinanza: il diritto alla salute, ad un luogo di vita adeguato, ad un lavoro, all'assistenza sociale, ecc..

La Repubblica *in primis* - e con essa il suo sistema di *welfare* - mette a disposizione una serie diversificata di misure atte a garantire e promuovere il "pieno sviluppo della persona umana" e a "rimuovere gli ostacoli" che possono essere di impedimento ad esso e alla piena partecipazione alla vita sociale.

La protezione giuridica altro non è che una di queste misure. E' riconducibile alla tutela, ma certo non la esaurisce; si può anzi dire ne sia un'emanazione, con la caratteristica di essere circoscritta alla sfera degli atti giuridicamente rilevanti.

All'ampio respiro della tutela, si contrappone infatti la limitata efficacia della protezione giuridica che, in particolare attraverso l'attivazione dell'Amministrazione di Sostegno, protegge e promuove la persona nell'attuazione della sua capacità di agire.

Occuparsi della tutela di una persona non significa quindi necessariamente ricorrere alla protezione giuridica e, nello specifico, all'attivazione dell'Amministrazione di Sostegno.

La chiave di lettura e perfetta sintesi del rapporto tra tutela e protezione giuridica è il protagonismo della persona e quindi il riferimento al suo piano di vita.

Il piano di vita è l'unico piano di lavoro, il punto di partenza e insieme il punto di arrivo della tutela e, di conseguenza, della protezione giuridica.

L'amministratore di sostegno è necessario nella misura in cui il piano di vita della persona, orientato al suo benessere, preveda il compimento di uno o più atti, di valore giuridico, che la persona è impossibilitata a compiere da sola.

Per quanto sin qui esposto, risulta quindi determinante il processo di analisi e di valutazione della situazione di vita della persona, riconducibile alla metodologia professionale del lavoro sociale.

2.1 La rete dei servizi

Fanno parte del sistema istituzioni pubbliche e organizzazioni del Terzo Settore, ciascuna delle quali opera in relazione ai propri compiti ed obiettivi statuari sia in autonomia sia in collaborazione e/o integrazione con le altre per contribuire alla realizzazione degli obiettivi e delle attività per la tutela.

Rientrano fra questi:

A) servizi di presa in carico o di cura:

- servizio sociale comunale
- Unità Operativa Integrata Disabilità (E.O.H.), Unità di Continuità Assistenziale Multidimensionale (U.C.A.M.), Servizi Dipendenze (Ser.T. e N.O.A.) dell'A.S.L. di Brescia
- Servizio Multidisciplinare Integrato
- Centri Psico Sociali (C.P.S.) e Comunità Riabilitativa Assistenziale (C.R.A.)
- Strutture residenziali e diurne: Residenze Sanitarie Assistenziali (R.S.A.), Residenze Sanitarie Disabili (R.S.D.), Comunità Socio Sanitarie (C.S.S.), Comunità Psichiatriche a Bassa, Media ed Alta Protezione
- Medici di medicina generale

B) Servizi dedicati alla Protezione Giuridica:

- Ufficio Relazioni con il Pubblico (U.R.P.) del Tribunale di Brescia
- Ufficio Protezione Giuridica dell'Azienda Sanitaria Locale di Brescia
- sportelli e servizi di protezione giuridica di enti pubblici
- sportelli e servizi di protezione giuridica del Terzo Settore

In particolare i servizi territoriali di presa in carico o di cura di cui alla lett. A) rappresentano le realtà competenti a effettuare la valutazione circa l'opportunità di attivare una misura di tutela ed a rilevare le situazioni di pregiudizio, valutandone il grado.

I servizi dedicati sono descritti al successivo punto 4.2.

3. La finalità

Dar vita ad un sistema locale integrato e responsabile per la protezione giuridica animato da alcune idee guida:

- la tutela delle persone fragili è obiettivo comune a diversi attori sociali, pubblici e privati;
- è coerente con i principi della tutela offrire ai cittadini, alle famiglie ed ai servizi di un territorio una pluralità di unità di offerta qualificate, orientate alla collaborazione ed interconnesse;

-le riflessioni, gli stili ed i metodi di lavoro maturati nelle esperienze ed attività di tutela costituiscono una buona prassi e arricchiscono la cultura e la strumentazione operativa dei servizi alla persona;

-il servizio sociale professionale, la sua cultura e metodologia hanno ruolo centrale e responsabilità specifiche in quest'area.

I due aggettivi scelti per qualificare il sistema intendono rendere esplicite due intenzioni:

-*integrato*, sottolinea la decisione di contenere, in posizione di attori, diversi soggetti con ruoli e competenze vari, del pubblico e del Terzo settore, che danno un ordine reciproco a parte della propria attività;

-*responsabile*, si riferisce al proposito di razionalizzare ed ottimizzare le risorse presenti e, soprattutto, di qualificarle, anche attraverso la comune verifica delle azioni e dei risultati.

4. Il modello operativo

La protezione giuridica è un'attività complessa, che si rivolge ad una pluralità di situazioni molto diverse fra loro: persone anziane, disabili, con problemi psichici o di dipendenza, talvolta con storie personali complesse e segnate dall'emarginazione, talaltra con esperienze di vita normali ma toccate dalla malattia, con famiglie le più varie, in molti casi ricche di risorse, in altri in difficoltà, in altri ancora slegate, in conflitto o inesistenti.

4.1 Funzioni

Il modello operativo è pensato come *percorso* che consente di agire la protezione giuridica in modo appropriato ed efficace e deve garantire le seguenti funzioni:

- sensibilizzazione, che attiene alla diffusione della cultura della protezione giuridica che si concretizza innanzi tutto nell'attenzione dei servizi formali e delle organizzazioni del Terzo Settore a cogliere *anche* le necessità di tutela giuridica quando lavorano con le persone fragili;
- informazione di base, che serve ad inquadrare il contenuto della norma e a presentare il modello di ricorso e l'iter procedurale, e orientamento verso i servizi, a seconda della necessità e della situazione (servizi territoriali di presa in carico o di cura oppure servizi dedicati alla protezione giuridica);

- consulenza, finalizzata a favorire la riflessione e la presa in carico di decisioni circa aspetti specifici e circoscritti che riguardano la protezione giuridica della persona e a fornire informazioni ed indicazioni circa il ruolo di AAdS/tutori e curatori nel rapporto con il Giudice Tutelare. La consulenza può concretizzarsi nella definizione di ricorsi utili alla nomina di AdS, di istanze e di rendiconti;
- valutazione della situazione orientata a comprendere alcuni aspetti centrali: il possesso dei requisiti per l'attivazione di una misura di protezione giuridica, il grado di necessità e di urgenza in relazione al rischio di pregiudizio, gli aspetti che rendono più o meno opportuna la misura in rapporto al progetto di vita, l'adeguatezza della candidatura per ricoprire il ruolo ;
- accompagnamento nell'iter procedurale, attraverso l'informazione particolareggiata, l'aiuto nello svolgimento dei passaggi più delicati, in particolare quando prevedono il rapporto con gli uffici giudiziari (in particolare: Cancelleria della Volontaria Giurisdizione e Ufficio Notifiche Esecuzioni Protesti);
- formazione, che costituisce il mezzo più importante per qualificare l'azione comune, sia consolidando un uso "saggio" e competente degli strumenti di tutela sia abituando alla riflessione circa l'operato, soprattutto in termini relazionali.

Le suddette funzioni sono articolate in obiettivi ed attività come riepilogato nella tabella alla pagina allegata, nella quale sono altresì definite le competenze ritenute necessarie ai servizi che fanno parte del sistema alle quali sono affidate.

4.2 Servizi dedicati alla protezione giuridica

Nel sistema locale sono servizi dedicati alla protezione giuridica quelli elencati al precedente punto 2.1 lettera B ed in particolare:

1. *Ufficio Relazioni con il Pubblico: è l'ufficio del Palazzo di Giustizia di Brescia che si occupa della prima accoglienza e dell'orientamento dell'utente ai vari servizi di Corte d'Appello, Procura Generale, Tribunale di Sorveglianza, Tribunale Ordinario e Procura della Repubblica. E' un ufficio polifunzionale e ha lo scopo di agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti per il cittadino fornendo indicazioni sia di tipo logistico che di tipo procedurale.*
2. *Sportelli PG: rappresentano punti di prossimità al cittadino, cui sono attribuite le funzioni della sensibilizzazione, dell'informazione di base, dell'orientamento verso i servizi e della formazione rivolte ai cittadini.*

3. *Servizi PG: rappresentano realtà di servizio in grado di assolvere le funzioni di sensibilizzazione, informazione, orientamento, consulenza, accompagnamento nell'iter procedurale, e formazione a cittadini, operatori e AAdS/tutori/curatori nell'esercizio del ruolo.*

4. *UPG dell'ASL di Brescia: rappresenta una realtà di servizio in grado di assolvere le funzioni di sensibilizzazione, informazione, formazione, orientamento, consulenza e accompagnamento nell'iter procedurale. Coordina l'attività con gli Uffici di Piano degli Ambiti territoriali concordando con essi strategie, percorsi promozionali e linee operative, offrendo ad essi ed ai Comuni consulenza di secondo livello . Intesse rapporti con il volontariato e con il Terzo Settore per condividere percorsi, iniziative al fine di sviluppare conoscenze e competenze, azioni di supporto che consentano di coinvolgere volontari ed enti operanti in questo settore nella gestione delle misure di protezione giuridica. Mantiene i rapporti con le Psichiatrie delle AA.OO. per una gestione coordinata dell'attività per la protezione giuridica dei loro utenti. E' punto di riferimento per il Tribunale per approfondire aspetti specifici collegati alla protezione giuridica e in particolare per esaminare alcune criticità rilevate nel percorso di presentazione del ricorso e nella nomina dell'amministratore di sostegno, per condividere linee di indirizzo e procedure e per definire modalità di collaborazione.*

Le risorse umane che gli attori mettono a disposizione del sistema sono sia di tipo professionale sia di tipo volontario.

Le prime sono rappresentate da personale dipendente o consulente con qualifiche quasi esclusivamente di area psico-sociale, in particolare assistenti sociali ed educatori. Possono essere rappresentate anche da professionisti di altre aree, soprattutto avvocati, commercialisti e notai, in veste di consulenti su singoli temi o situazioni.

Le seconde sono composte da persone che mettono a disposizione tempo, impegno e capacità personali, talvolta anche professionali in relazione a competenze acquisite nel percorso di studi e di lavoro, in modo gratuito. A tutti è chiesta responsabilità e affidabilità.

Ogni operatore del sistema, a qualunque titolo, deve aver partecipato almeno ad un percorso di formazione ed al relativo training.

E' inoltre opportuno specificare che la consulenza nelle situazioni di maggior complessità richiede di essere svolta da operatori di tipo professionale, in relazione alle specificità del caso.

E' necessario evidenziare che l'intento di garantire ai cittadini la possibilità di accedere alla protezione giuridica anche senza patrocinio di un legale può trovare un limite in alcune situazioni:

- rilevanza e/o complessità patrimoniale
- presenza di conflitto aperto fra i familiari.

4.3 I destinatari

Sono destinatari dei servizi offerti dal sistema:

- singoli cittadini
- famiglie
- servizi sanitari, socio sanitari e socio assistenziali
- strutture educative, di cura, ricovero, riabilitazione, ecc.
- Amministratori di sostegno, tutori e curatori.

4.4 Le priorità

L'azione comune è orientata a dare copertura *con priorità* ad alcune aree di bisogno che si sono concordemente individuate:

- le persone prive di parenti o con famiglie fortemente inadeguate,
- le situazioni di maggior pregiudizio potenziale o effettivo,
- le situazioni in cui è documentata l'inadempienza delle figure di tutela già nominate.

In tali casi ci si orienterà innanzitutto a orientare ai servizi di presa in carico o di cura, collaborando con essi al fine di individuare le risposte più idonee in termini di protezione.

4.5 Gli stili di relazione

E' necessario che gli attori si impegnino ad improntare i rapporti con le persone coinvolte nelle attività di tutela ad alcuni principi che favoriscono la costruzione di relazioni adeguate:

- accoglienza e sospensione del giudizio
- valorizzazione delle risorse delle persone e sostituzione ad esse solo nei casi di effettiva necessità,
- accompagnamento e facilitazione.
- chiarezza e riservatezza.

Gli attori coinvolti a qualsiasi livello sono chiamati a trasmettere alle persone coinvolte nelle attività di tutela come lo strumento dell'amministrazione di sostegno sia parte del più ampio progetto di vita del beneficiario.

4.6 Gli strumenti di lavoro

Il sistema promuove e attiva corsi di formazione continua per gli operatori e volontari dei servizi dedicati alla protezione giuridica di cui al par.4.2.

A supporto dell'attività sono strumenti necessari:

- gli allegati al Protocollo sottoscritto nel 2011 con il Tribunale di Brescia dai diversi attori operanti per la protezione giuridica;
- i documenti che saranno predisposti da specifici gruppi di lavoro con l'obiettivo di fornire informazioni chiare ed omogenee a chi si rivolge ai servizi e di dare indicazioni di massima agli operatori su come affrontare o a chi indirizzare le situazioni meno consuete o meno "semplici".

4.7 Gli strumenti di verifica

La qualità del servizio reso è un obiettivo imprescindibile, che richiede investimento formativo permanente e costante verifica dei risultati. Allo scopo si dovrà definire un sistema omogeneo di rilevazione dei dati e predisporre relazioni annuali per singolo servizio e collegiali.

5. Il funzionamento

E' prevista la costituzione di un Gruppo di Coordinamento, la cui responsabilità è affidata all'UPG dell'ASL di Brescia, composto da rappresentanti dei sottoscrittori. Il Gruppo si riunirà periodicamente con l'obiettivo di facilitare e monitorare l'attuazione di quanto previsto dalle Linee Guida.

Al Gruppo di Coordinamento sono affidate le seguenti funzioni:

- definizione e programmazione di un piano di formazione destinata ai sottoscrittori, mirata ad approfondire le competenze già possedute;
- costituzione di gruppi di riflessione e approfondimento;
- valutazione delle richieste di adesione alle Linee Guida;
- monitoraggio e verifica.

L'adesione alle presenti Linee Guida vincola i sottoscrittori alla loro applicazione.

Funzione	Destinatari	Obiettivo		Servizi	Livello di competenze	Livello di erogazione	Strumenti
Informazione e orientamento	Cittadini, famiglie, servizi e strutture	Fornire precise informazioni di base circa: contenuto della norma, dell'iter, del modello di ricorso, del vademecum per l'AdS		Tutti	Corso di base e training	Distrettuale/Comunale	<i>Predisposizione di informative per i destinatari e di strumenti in supporto agli operatori</i>
Consulenza	Cittadini, famiglie,	Favorire la riflessione e la presa di decisione circa aspetti specifici e circoscritti che riguardano la tutela della persona	Situazioni a minor complessità	servizi PG	Corso di base e training	Distrettuale/Comunale	Definizione Indicatori e criteri della complessità
	Servizi e strutture		Situazioni a maggior complessità	UPG e servizi PG con risorse professionali	Professionali e specializzate	Distrettuale/sovradistrettuale	
Consulenza	ADS, tutori, curatori	Fornire informazioni ed indicazioni, favorire la riflessione circa il ruolo ed i rapporti con il GT	Situazioni a minor complessità	servizi PG	Corso di base e training	Distrettuale/Comunale	
			Situazioni a maggior complessità	UPG e servizi PG con risorse professionali	Professionali e specializzate	Distrettuale/sovradistrettuale	
Valutazione	Cittadini, famiglie, servizi e strutture	Valutazione della situazione orientata a comprendere alcuni aspetti centrali: il possesso dei requisiti per l'attivazione di una misura di tutela, il grado di necessità e di urgenza in relazione al rischio di pregiudizio, gli aspetti che rendono più o meno opportuna la misura in relazione al progetto di vita, l'adeguatezza della candidatura per il ruolo.		UPG e Uffici di Piano, per il tramite dei servizi territoriali di presa in carico e di cura di cui al 2.2 lett. A), che possono avvalersi dei servizi dedicati di cui alla lett. B) dello stesso paragrafo.	Professionali	Distrettuale/Comunale	Teorie e metodologie professionali
Accompagnamento nelle procedure	Cittadini, famiglie, servizi e strutture	Fornire informazioni e supporto operativo nei rapporti con la Cancelleria della Volontaria Giurisdizione e con gli uffici giudiziari in genere	Depositi ricorsi, notifiche, ritiro decreti di nomina	UPG, servizi PG, servizi territoriali di presa in carico	Corso di base e training	Distrettuale/Comunale	Modulistica del Protocollo con il Tribunale di Brescia
			Deposito e ritiro istanze, deposito rendiconti				
Formazione	Cittadini, famiglie	Permettere la comprensione degli obiettivi della protezione giuridica, del ruolo dell'AdS		tutti	Professionali e specializzate	Comunale/distrettuale/sovradistrettuale	Format percorsi formativi di I e II livello del Progetto adS Brescia
	operatori e volontari	Permettere la comprensione degli obiettivi della protezione giuridica e del ruolo dell'AdS; abilitare alla consulenza alle famiglie		UPG, servizi PG			Format da definire
	Ads, tutori, curatori	Facilitare e sostenere l'esercizio del ruolo, anche in forma di auto mutuo aiuto		UPG, servizi PG			Format da definire
Sensibilizzazione	Cittadini, famiglie, servizi e strutture	Diffondere l'informazione circa le misure di tutela, in particolare l'amministrazione di sostegno		tutti	Professionali e specializzate	Comunale/distrettuale/sovradistrettuale	Format incontri di sensibilizzazione Progetto AdS Brescia Opuscolo redatto Progetto AdS Brescia