



Attuazione della l.r. 18/2020 Quali avanzamenti?

La promozione della figura dell'amministratore di sostegno nel territorio regionale

La presente Nota descrive gli elementi attuativi della l.r. 18/2020 (Disposizioni per la promozione della figura dell'amministratore di sostegno di cui alla legge 9 gennaio 2004, n. 6) focalizzando l'attenzione sugli avanzamenti avuti rispetto alle criticità registrate nel primo periodo di attuazione. Per l'analisi sono stati utilizzati i dati e le informazioni presenti nelle relazioni prodotte dalla Giunta regionale in attuazione della clausola valutativa prevista all'articolo 6 della legge regionale e trasmesse al Consiglio con Decisioni di G.R. n. 60 del 28 aprile 2023 e n. 14 del 22 aprile 2025.

Indice

Premessa

Introduzione

1. IL PERCORSO VIRTUOSO: DALLA FORMAZIONE ALL'ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI

- A) LA FORMAZIONE
- B) GLI ELENCHI

2. LA RETE TRA I SOGGETTI COINVOLTI

Conclusioni

Premessa

La presente Nota descrive gli elementi attuativi più recenti della legge regionale 4 marzo 2020, n. 18 (Disposizioni per la promozione della figura dell'amministratore di sostegno di cui alla legge 9 gennaio 2004, n. 6) focalizzando l'attenzione sugli avanzamenti avuti in termini di superamento delle criticità registrate nel primo periodo di attuazione della legge (anni 2020 e 2021). Ricordiamo che tali aspetti critici sono emersi nel corso di una precedente analisi svolta nel 2022, a seguito dell'invio al Consiglio, da parte della Giunta regionale, della relazione prevista dalla clausola valutativa presente all'articolo 6 della l.r. 18/2020, relazione su cui l'ufficio ha basato un primo report¹.

Partiamo pertanto dagli esiti della precedente Nota informativa per evidenziare gli eventuali avanzamenti osservati negli anni più recenti di attuazione della legge, avvalendosi allo scopo dei dati e delle informazioni presenti nelle due successive relazioni approvate dalla Giunta e trasmesse al Consiglio regionale, nel rispetto della clausola valutativa, con *Decisione di G.R. n. 60 del 28 aprile 2023* e *Decisione di G.R. n. 14 del 22 aprile 2025*.

Al fine di disporre di un quadro conoscitivo più chiaro e completo, oltre ai contenuti delle due relazioni, sono state utilizzate informazioni integrative fornite dagli uffici competenti della Giunta regionale – Direzione Sanità, Welfare e Coesione sociale - Settore Integrazione socio-sanitaria.

Le pagine seguenti sono il frutto dell'analisi e dell'elaborazione di tali materiali.

.....
¹ Si tratta della Nota Informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 48, dal titolo “*L'amministratore di sostegno in Toscana. Prima attuazione della l.r. 18/2020*” – [Nota informativa n. 48/2022](#)

Introduzione

Prima di entrare nel vivo dell'analisi è opportuno dare uno sguardo alle novità intervente di recente in ambito normativo e programmatico riguardo alla figura dell'amministratore di sostegno.

A livello nazionale, il ruolo e i compiti dell'amministratore di sostegno sono stati in parte ri-definiti dalla riforma sulla disabilità ad opera del d.lgs. 62/2024 che ha apportato alcune modifiche rispetto alla presa in carico e all'accompagnamento delle persone con disabilità. Nell'affermare concretamente il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità, il decreto legislativo chiama la figura dell'amministratore di sostegno a favorire l'affermazione all'autodeterminazione.

A livello regionale, si è provveduto all'aggiornamento delle linee di indirizzo rivolte alle Aziende Usl per l'attuazione della l.r. 18/2020, con l'approvazione della d.g.r.t. 447/2025 che innova parzialmente la d.g.r.t. 1452/2020 e avvia il nuovo ciclo di programmazione triennale 2025-2027. La deliberazione comprende anche la ripartizione delle risorse finanziarie da destinare alle Aziende Usl per la realizzazione delle attività formative e di aggiornamento sulla figura dell'amministratore di sostegno.

Il quadro delle risorse previste negli anni è presente nella **Tabella 1**.

Tab. 1 – Risorse finanziarie assegnate alle Aziende Usl per la realizzazione di percorsi formativi e di aggiornamento per il periodo 2020-2027

AZIENDA USL	Risorse assegnate (euro) (l.r. 18/2020, art. 7)		Risorse assegnate (euro) (d.g.r.t. 447/2025)		
	2020	2021	2025	2026	2027
Toscana Nord Ovest	42.000,00	42.000,00	41.795,00	41.795,00	41.795,00
Toscana Centro	53.620,00	53.620,00	53.997,00	53.997,00	53.997,00
Toscana Sud Est	27.380,00	27.380,00	27.208,00	27.208,00	27.208,00
Totali	123.000,00	123.000,00	123.000,00	123.000,00	123.000,00

Fonte: Ns elaborazione su dati Giunta Regionale - Direzione Sanità, Welfare e Coesione sociale – Settore Integrazione socio-sanitaria.

Al finanziamento per il biennio 2020-2021 (già stanziato con norma finanziaria nella l.r. 18/2020) sono state aggiunte le risorse per il triennio 2025-2027 (previste con la deliberazione 447/2025) da erogare alle Aziende Usl a seguito della completa rendicontazione sull'utilizzo delle risorse relative agli anni 2020 e 2021. Sul bilancio triennale 2025-2027 è stato stanziato un finanziamento annuo di 123.000 euro da ripartire fra le tre Aziende in modo aggiornato, ma sempre applicando il criterio che fa riferimento alla popolazione residente nel territorio considerato, secondo i dati ISTAT più recenti. Per quanto riguarda gli anni intermedi di 2022, 2023 e 2024, per i quali non si sono assegnate risorse, si evidenzia:

- per l'anno 2022 non è stato programmato alcun finanziamento, poiché nel corso dell'anno sono state liquidate le risorse relative all'annualità 2021, nel rispetto di quanto stabilito dalle linee di indirizzo, e le tre Usl non avevano provveduto alla necessaria rendicontazione sull'utilizzo delle risorse già erogate;
- per gli anni 2023 e 2024 era stato inizialmente previsto un analogo finanziamento annuale di 123.000 euro sul bilancio triennale di previsione 2023-2025² che però non è stato assegnato poiché la rendicontazione delle risorse assegnate in precedenza non era stata completata.

.....
² Per completezza, si segnala che i 123.000 euro erano previsti anche per il 2025.

1. IL PERCORSO VIRTUOSO: DALLA FORMAZIONE ALL'ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI

La promozione della figura dell'amministratore di sostegno, come prevista dalla legge regionale 18/2020, richiede il verificarsi di una successione virtuosa di attività che dalla partecipazione ai *percorsi formativi* appositamente predisposti porti all'*iscrizione negli elenchi* regionali, a conferma della disponibilità a ricoprire il ruolo. Naturalmente, per questa finalità sono imprescindibili due passaggi intermedi: *l'idoneità*, valutata al termine del percorso formativo a cui la persona ha partecipato, e la *richiesta di iscrizione* nell'elenco dell'Azienda Usl, con riferimento all'ambito territoriale e di intervento prescelti.

Un **aspetto emerso** nel primo biennio come criticità di attuazione della legge è dato dalla **difficoltà a reperire persone disponibili a partecipare ai corsi formativi, in particolare nell'ambito delle associazioni di volontariato** e, tra coloro che completano la formazione con esito favorevole di idoneità, la **scarsa propensione ad iscriversi negli elenchi**.

Nella precedente Nota si è comunque evidenziato che l'eventuale conferma di tale fenomeno sarebbe stata possibile solo grazie ad approfondimenti da realizzare anche mediante l'analisi di ulteriori e più recenti dati.

A) LA FORMAZIONE

Ldati relativi ai corsi svolti nel biennio 2023-2024, con l'aggiornamento di quelli realizzati negli anni 2021 e 2022, sono riportati nella **Tabella 2**. I dati sono cumulativi, in quanto non tengono conto di eventuali distinte edizioni formative realizzate nello stesso anno, ed allo stesso tempo non specificano quali sono stati, tra le diverse possibili categorie³, i destinatari dell'attività formativa.

.....
³ Ricordiamo che la l.r. 18/2020 e le linee di indirizzo per l'attuazione della legge assegnano alle Aziende Usl il compito di realizzare attività formative e di aggiornamento sull'istituto dell'amministratore di sostegno, prevedendo anche la costituzione di elenchi di persone disponibili ad assumere l'incarico, riferiti ai singoli ambiti territoriali della Usl e ripartiti in tre diverse sezioni: Professionisti – Associazioni o Fondazioni operanti nel sistema sociale o socio-sanitario integrato – Altri.

Precisiamo che i dati delle tre Aziende non sono del tutto confrontabili. I corsi sono riferiti ad ambiti territoriali diversi rispetto alla popolazione coinvolta (tutte le zone-distretto o ambiti territoriali specifici) e sono anche il frutto di scelte organizzative aziendali in merito alle modalità di realizzazione (in presenza o in modalità sincrona da remoto), alla scelta dei moduli tematici affrontati ed alla platea dei destinatari a cui sono stati rivolti, anche per tener conto dell'esigenza di far partecipare alla formazione eventuali categorie di persone non coinvolte nei corsi precedenti.

Tab. 2 – Corsi di formazione svolti nelle Aziende Usl della Toscana. Partecipanti, idonei e domande di iscrizione negli elenchi

AZIENDA USL	Periodo realizzazione (anno)	Partecipanti (n.)	Idonei		Domande di iscrizione		
			n.	%	n.	% (su idonei)	% (su partec.)
Toscana Nord Ovest	2021-2022	439	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	2023	140	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana Centro	2022	124	85	68,5	n.d.	n.d.	n.d.
	2023	140	127	90,7	115	90,6	82,1
	2024	98	64	65,3	29	45,3	29,6
Toscana Sud Est	2022	20	12	60,0	5	41,7	25,0
	2022-2023	50	37	74,0	n.d.	n.d.	n.d.
	2023	43	37	86,0	11	29,7	25,6

Fonte: Ns elaborazione su dati Giunta Regionale - Direzione Sanità, Welfare e Coesione sociale – Settore Integrazione socio-sanitaria.

A questo proposito, per esempio, per le tre Aziende Usl possiamo evidenziare:

- Toscana Nord Ovest: i 439 partecipanti del periodo 2021-2022 sono riferiti all'insieme delle zone-distretto afferenti all'Azienda ed a tutte le tre categorie previste per la costituzione degli elenchi, ma sono composti in prevalenza da professionisti ed operatori sanitari, sociosanitari e sanitari (285 in totale, pari al 65%) appartenenti per la maggior parte all'Azienda;
- Toscana Centro: nel 2022 la possibilità di partecipare non è stata rivolta agli operatori sanitari e socio-sanitari dell'Azienda ai quali è stata invece aperta nel 2023;

- Toscana Sud Est: il corso del 2022 è stato destinato all'area provinciale di Arezzo, nell'ottica di completare la formazione su tutto il territorio aziendale, con corsi analoghi a quelli svolti nel 2021 nelle aree di Grosseto e di Siena, con riferimento alla sezione "Altri" delle linee di indirizzo. L'evento formativo del biennio 2022-2023 è stato invece rivolto alla sezione dei "Professionisti".

Escluso il confronto fra Aziende Usl diverse, i dati della **Tabella 2** sono comunque indicativi di alcuni aspetti che insieme ad altre informazioni presenti nelle due relazioni trasmesse al Consiglio consentono di affermare quanto segue:

1. Rispetto a quanto abbiamo segnalato nella precedente *Nota informativa*, ad oggi è stato realizzato un numero più cospicuo di percorsi formativi, anche a seguito della stipula di convenzione con ANCI Toscana che ha gestito i percorsi in collaborazione ai Dipartimenti dei Servizi sociali delle Aziende.

Negli anni le attività formative sono state oggetto di rimodulazione, sia nei contenuti che nelle modalità di realizzazione. In tal modo la platea dei partecipanti è stata ampliata ed ha coinvolto tutte le categorie di persone che, una volta valutate idonee, hanno potuto dare la disponibilità ad assumere l'incarico di amministratore di sostegno, con l'inserimento negli elenchi dedicati. Ad oggi è quindi nota la quantità di persone che hanno partecipato ai percorsi formativi nelle tre Aziende Usl ma **non si conosce la precisa composizione dei partecipanti secondo le tre tipologie di destinatari**.

2. I dati mostrano la **differenza evidente tra il numero dei partecipanti ai corsi formativi e quanti al termine del percorso ricevono l'attestato di idoneità**: se si escludono due Aziende, Toscana Centro e Toscana Sud Est che nel 2023 raggiungono rispettivamente quasi il 91% e l'86%, le percentuali degli idonei si attestano tra il 60% ed il 74%.

Sarebbe quindi auspicabile conoscere quanti abbandonano i percorsi formativi prima di giungere al termine, quanti sono gli eventuali casi di rinuncia alla valutazione dell'apprendimento finale tramite lo specifico test, quanti casi risultano non idonei per mancato superamento del test di apprendimento.

In questo modo si potrebbero meglio individuare le **possibili cause di non idoneità** e mettere in atto gli opportuni aggiustamenti organizzativi e formativi: la forte richiesta di formazione specifica su molteplici aspetti, giuridici e non solo, che caratterizzano l'istituto dell'amministratore di sostegno potrebbero essere una di queste cause.

3. La differenza numerica e percentuale è ancora più evidente quando si osservano i dati relativi agli esiti dei corsi di formazione in termini di domande di iscrizione negli elenchi delle persone disponibili ad assumere il ruolo di amministratore di sostegno. Le basse percentuali di persone che richiedono l'iscrizione negli elenchi tra quelle risultate idonee al termine del percorso formativo confermano che è necessaria un'attenta analisi sulle possibili cause che minacciano il completamento di un percorso che risulti veramente efficace.

In ogni fase del percorso, infatti, possono verificarsi criticità che è necessario rimuovere per raggiungere la finalità che la legge regionale si è data. Dalla campagna di sensibilizzazione per la conoscenza dell'istituto dell'amministratore di sostegno (mediante gli sportelli informativi messi a disposizione) fino all'iscrizione negli elenchi di persone veramente motivate a ricoprire il ruolo, è necessario mettere in atto strategie mirate con l'aiuto e la collaborazione dei vari soggetti coinvolti, senza trascurare l'organizzazione di attività formative che incontrino un'elevata partecipazione di persone intenzionate a concludere il percorso e mettersi a disposizione.

Per esempio, per quanto riguarda gli *sportelli informativi* (previsti per la promozione dell'istituto dell'amministratore di sostegno mediante la distribuzione di materiali informativi e la consulenza sui percorsi formativi e di aggiornamento e sulle modalità per l'iscrizione agli elenchi), nel territorio delle tre aziende si è registrato il loro potenziamento.

Gli sportelli, dislocati presso i *Punti Insieme* zonali e presso gli *Uffici di prossimità* afferenti ai Tribunali presenti nelle province di riferimento delle Aziende Usl, consentono anche l'integrazione delle informazioni già presenti nelle pagine web a questa dedicate nel sito istituzionale delle Aziende Usl.

Inoltre, per la predisposizione e l'erogazione di documenti informativi sull'Istituto dell'amministratore di sostegno e per la sua promozione i Dipartimenti dei Servizi Sociali delle Aziende Usl si avvalgono della collaborazione di ANCI Toscana.

Appaiono quindi naturali alcune riflessioni e le seguenti domande:

Sul piano quantitativo sembrerebbero messe in atto numerose attività per offrire le informazioni necessarie.

Altrettanto si può dire riguardo al piano qualitativo?

Sono state messe in atto modalità diverse per incentivare l'avvicinamento alla figura dell'amministratore di sostegno da parte di coloro che potrebbero essere veramente interessati a ricoprirne il ruolo? Modalità diverse per reperire persone che mostrino una forte motivazione a partecipare proficuamente e a concludere il percorso formativo? A disincentivare la partecipazione alla formazione di coloro che mostrano un interesse parziale e che verosimilmente una volta avviato il percorso formativo non lo completeranno o decideranno di non iscriversi negli elenchi?

Sono possibili altre strategie per rendere virtuoso il realizzarsi di tutto il percorso?

B) GLI ELENCHI

A proposito degli elenchi di persone disponibili ad assumere l'incarico di amministratore di sostegno, è necessaria la premessa che nel primo biennio di attuazione della legge le persone che avevano completato i primi corsi formativi realizzati non potevano chiedervi l'iscrizione. Gli elenchi non erano ancora stati costituiti e solo negli anni successivi le Aziende hanno provveduto⁵:

- Azienda Usl Toscana Nord Ovest: gli elenchi di persone idonee sono stati costituiti nel mese di luglio 2022, a seguito del percorso formativo realizzato precedentemente;
- Azienda Usl Toscana Centro: dopo l'avviso pubblico di febbraio 2023 per l'istituzione degli elenchi, verso la metà dello stesso anno sono stati costituiti;
- Azienda Usl Toscana Sud Est: a maggio 2022 sono stati approvati i primi elenchi per le province di Grosseto e di Siena, per la sola sezione "Altri". Nel 2024, con la revisione della deliberazione aziendale per l'istituzione e la tenuta degli elenchi, in linea con l'aggiornamento della normativa regionale, gli elenchi sono stati costituiti per l'intero territorio aziendale.

.....

⁵ Ricordiamo che le disposizioni regionali stabiliscono che in ogni Azienda Usl siano costituiti elenchi disaggregati per ambito territoriale, nei quali vengono inserite le persone richiedenti, le quali nella domanda devono specificare anche il Tribunale di riferimento e l'ambito di intervento preferito.

Nella **Tabella 3** sono presenti i dati riferiti al numero degli iscritti nelle tre sezioni degli elenchi di ciascuna Azienda Usl. I dati risultano dall'ultima relazione trasmessa al Consiglio regionale.

Tab. 3 – Iscritti nelle tre sezioni degli elenchi delle Aziende Usl nel primo trimestre 2025

AZIENDA USL	Professionisti	Associazioni/ Fondazioni	Altri	TOTALE
Toscana Nord Ovest	140	7	14	161
Toscana Centro	123	-	9	132
Toscana Sud Est	32	-	19	51

Fonte: Ns elaborazione su dati Giunta Regionale - Direzione Sanità, Welfare e Coesione sociale - Settore Integrazione socio-sanitaria.

Come ci saremmo attesi, i dati ad oggi disponibili sono di maggior dettaglio anche se sono incompleti rispetto all'intero territorio regionale.

La maggior parte degli iscritti negli elenchi afferisce alla sezione dei *Professionisti* (avvocati, assistenti sociali, commercialisti, medici, psicologi,...), sezione pensata per mettere a disposizione dei Giudici Tutelari un elenco di persone qualificate che hanno comunque bisogno di un percorso di preparazione e di aggiornamento mirato.

Il totale degli iscritti negli elenchi ad una certa data è indipendente dal periodo di partecipazione al percorso formativo e dal conseguimento dell'idoneità, ma può essere considerato un risultato del “successo” del percorso complessivo di cui si è parlato sopra, cioè di un sistema che riesce ad intercettare persone veramente motivate che vengono formate con adeguati strumenti. La **carenza di iscritti negli elenchi**, come mostrano i dati della **Tabella 3**, è quindi un **indicatore della presenza di criticità**, in particolare per quanto riguarda la sezione delle *Associazioni e Fondazioni operanti nel sistema sociale e socio-sanitario*, per le quali non risultano pervenute domande di iscrizione sia nel caso della Toscana Centro che della Toscana Sud Est.

2. LA RETE TRA I SOGGETTI COINVOLTI

Altro aspetto critico emerso nell'analisi svolta per la precedente *Nota Informativa* è quello che riguarda il sistema di rete che coinvolge istituzioni diverse, necessario affinché possa dirsi che la legge è attuata. Le Aziende Usl - con i loro Dipartimenti dei Servizi Sociali - e i Tribunali - con gli Uffici dei Giudici Tutelari - sono i principali soggetti che costituiscono la rete, alla quale partecipano anche: società della salute/zone-distretto, Uffici di Prossimità, Terzo Settore, Ordini professionali di alcune categorie (avvocati, commercialisti, assistenti sociali, psicologi...) ed ANCI Toscana.

La numerosità dei soggetti coinvolti nell'attuazione e la necessità di partecipare ai lavori, nel rispetto del proprio ruolo e delle proprie competenze, in passato avevano evidenziato le **difficoltà a realizzare una riorganizzazione interna per adattare e modificare le proprie procedure e prassi, necessaria al fine di partecipare al sistema organizzativo di rete in modo proficuo.**

Quali sono i recenti progressi osservati, secondo quanto descritto nelle relazioni trasmesse al Consiglio dalla Giunta regionale?

In sintesi viene riferito quanto segue. Poiché le principali difficoltà emerse riguardano le necessarie relazioni da tenere con i componenti del sistema - in particolare con l'Autorità Giudiziaria - negli anni più recenti le Aziende Usl si sono impegnate per intensificare e consolidare i rapporti di collaborazione, in particolare con i Tribunali. In alcune parti del territorio regionale, nell'ambito della Azienda Usl Toscana Nord Est e della Azienda Usl Toscana Centro, infatti, sono stati **avviati Tavoli interistituzionali con i Tribunali territorialmente competenti**⁶. I Tavoli sono finalizzati a definire le modalità di collaborazione e concordare le azioni da mettere in atto, quindi a **favorire un maggior livello di coordinamento e di potenziamento del sistema di rete**.

E` comunque necessario intensificare la collaborazione attivata con i Tribunali per favorire un coordinamento più stringente tra i servizi sociali territoriali, le strutture territoriali e gli altri soggetti aventi un ruolo nell'attuazione della legge.

.....

⁶ L'Azienda Usl Toscana Sud Est, per motivi sia organizzativi che procedurali ha attivato azioni di collaborazione più informali, mediante incontri e comunicazioni tramite email e telefono.

Conclusioni

Concludiamo con le seguenti riflessioni.

La precedente analisi sull'attuazione della l.r. 18/2020 è basata sulle relazioni trasmesse dalla Giunta regionale in ottemperanza a quanto disposto dalla clausola valutativa presente all'articolo 6 della legge. L'intento dell'analisi è stato quello di **valutare se gli elementi critici emersi nei primi due anni di attuazione della legge** - descritti nella *Nota Informativa n. 48* - **fossero stati in una certa misura superati**, al punto da poter affermare che nell'attuazione della legge si sono registrati degli avanzamenti. In sintesi:

- Iniziamo con il rilevare che la maggiore quantità di dati a disposizione, relativi ad un arco temporale più lungo, ha permesso un'analisi più approfondita che ha confermato alcuni aspetti già emersi in precedenza.
I dati sono comunque **incompleti** e risentono della **mancanza di un sistema informativo ad hoc** che fornisca informazioni certe e complete, con il quale sia possibile il corretto aggiornamento ed il monitoraggio dei processi.
- I dati a disposizione confermano alcuni aspetti critici:
 - **permangono le criticità ad individuare persone veramente interessate a ricoprire il ruolo di amministratore di sostegno.** Ne sono testimonianza la bassa percentuale di coloro che al termine dei percorsi formativi risultano idonei e soprattutto la scarsa quota di persone che fanno richiesta di inserimento negli elenchi;
 - il numero esiguo di iscritti è un aspetto trasversale alle tre sezioni degli elenchi ma riguarda **in particolare la sezione delle Associazioni e delle Fondazioni.** Nell'ottica di incentivare la partecipazione ed il raggiungimento dell'idoneità a tutte le categorie, è necessario soprattutto individuare alcune azioni di sensibilizzazione nei confronti degli appartenenti a questa categoria di persone.
- La realizzazione del lavoro di rete tra i diversi soggetti coinvolti ha avuto un primo concreto impulso con l'avvio di alcuni Tavoli interistituzionali di coordinamento.
E' comunque necessario ancora del tempo per **rafforzare la collaborazione avviata con i Tribunali** e condividere le procedure, in particolare per concordare modalità più stringenti per la gestione degli elenchi e per la nomina dell'amministratore di sostegno.

La Nota è stata curata dalla dott.ssa Luisa Roggi, E.Q. Assistenza per l'analisi di fattibilità e la valutazione delle politiche regionali, dell'omonimo Ufficio del Consiglio regionale, presso la Direzione di area Assistenza Istituzionale