

GIOVANNA ZUCCARO

L'Amministrazione di Sostegno

Richiami all'iter formativo della legge 19 gennaio 2004 n° 6



Appunti di Varese AdS

Gli Appunti di Varese AdS si possono trovare sul sito
www.varese.progettoads.net

Gli Appunti di Varese Ads sono rilasciati con licenza Creative
Common attribuzione – non commerciale – condividi allo stesso
modo



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/>

Stampato nel settembre 2011

Immagine di copertina tratta da:
Elisa Benini, Senza titolo, gennaio 2011

Appunti di Varese AdS

1

L'Amministrazione di Sostegno

***Richiami all'iter formativo della legge
19 gennaio 2004 n° 6***

Giovanna Zuccaro

Sommario

Introduzione	1
Quali finalità?	4
Quali le dinamiche sottese a questa evoluzione normativa?	5
Quale protezione?	8
Quale invece la situazione sino a tutto il 2003?	11
L'accoglienza della legge	16
Struttura e aspetti salienti della legge	21
Principi fondamentali	25
Ruolo del volontariato	30

Introduzione

Gli appunti di Varese AdS sono un'iniziativa del progetto Varese AdS rete di tutela dei diritti.

Il progetto è partito a settembre 2010 ed è sostenuto da diverse associazioni di volontariato della provincia di Varese.

Ha la finalità principale di costruire sul territorio provinciale una rete di associazioni che promuova l'istituto dell'Amministrazione di Sostegno, organizzi iniziative di formazione e sensibilizzazione e si attivi nel reperimento di amministratori di sostegno in collaborazione con le istituzioni pubbliche.

In questo nostro lavoro abbiamo incontrato numerosi professionisti di area giuridica, operatori psico-socio-sanitari, amministratori di sostegno che hanno dimostrato passione, competenza e impegno a favore della diffusione dell'istituto dell'AdS.

Per questa ragione abbiamo pensato di pubblicare una serie di opuscoli che possano sia permettere di esprimere le competenze di queste persone sia essere di aiuto per chi si avvicini all'AdS in qualità di professionista, volontario, amministratore di sostegno, familiare o beneficiario.

L'Amministrazione di Sostegno

Richiami all'iter formativo della

legge 19 gennaio 2004 n° 6

L'istituto dell'Amministrazione di Sostegno ha avuto cittadinanza giuridica e sociale a seguito della promulgazione di una legge ordinaria dello Stato, la n. 06/2004 pubblicata in Gazzetta Ufficiale della Repubblica il 19 gennaio 2004.

Detta legge, in realtà, ha trovato, dopo circa un ventennio dalla presentazione del primo progetto di legge, la sua conclusione il 22.12.2003 - anno dedicato al disabile - quale segno tangibile, effettuato dal Parlamento, alla causa della disabilità.

Detto istituto giuridico entra quindi nel nostro ordinamento nell'anno 2004 (anno di pubblicazione della legge) come si chiedeva e come ci si auspicava in una posizione di spicco e di particolare rilievo: nientemeno che nel primo libro del Codice Civile, quello relativo alle Persone (Libro Primo: Delle Persone e della Famiglia).

La scelta che i redattori della legge hanno compiuto di insediare la disciplina in questione nel Codice Civile è un dato che, storicamente, non è sempre stato scontato. Pertanto il traguardo raggiunto è importante e costituisce veramente un vessillo, un obiettivo a cui nei

lunghe anni di attese non si osava più neppure sperare. Infatti lo scopo prioritario, nel tempo, era comunque divenuto quello di ottenere una legge sullo status dei soggetti infermi e/o incapaci di agire con la previsione di un nuovo Istituto, appunto, l'Amministrazione di Sostegno.

Quali finalità?

La risposta la troviamo nel capo I art. 1 della Legge. Articolo in cui viene dettata la premessa ontologica e in cui viene espressa l'essenza della riforma attraverso una proclamazione effettuata dallo stesso legislatore che definisce gli obiettivi del provvedimento:

“La presente legge ha la finalità di tutelare, con la minor limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente”.

La normativa si inserisce nel binomio non abbandonare/non mortificare, e a questi due fuochi di partenza è riconducibile, capoverso per capoverso, il resto dell'intera normativa tenendo sempre presente la rotta da seguire: quella di creare “un diritto per i soggetti deboli”.

Quali le dinamiche sottese a questa evoluzione normativa?

Le dinamiche storiche, politiche, civiche e giuridiche che hanno portato a questa evoluzione, a questa maturità culturale e sociale possono essere, a grandi linee, richiamate nelle seguenti:

- le finalità post-belliche – dopo gli scempi del nazismo – di riappropriazione della cura, dell'attenzione e della tutela della Persona;
- la rivalutazione della filosofia e delle teorie propuginate dal giusnaturalismo, teoria che formula l'ipotesi dell'esistenza di uno stato di natura in cui l'uomo gode di diritti naturali, anteriori a quelli dello stato civile, quindi di diritti soggettivi, originari, innati, incoercibili, inalienabili (quali la vita, la libertà, la proprietà) di cui ognuno è titolare, diritti preesistenti ad ogni norma giuridica positiva; dottrina in cui la Persona è considerata come valore dei valori;
- la nostra Costituzione della Repubblica approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 entrata in vigore il 01 gennaio 1948 laddove – già dai primi articoli, nei principi fondamentali e poi anche nelle varie norme dei Titoli che si succedono - emerge, quale obiettivo prioritario, il pieno sviluppo della persona umana e la tutela dei suoi diritti inviolabili;

- i principi proclamati dalla dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948;
- la stagione legislativa, intensificatasi soprattutto a partire dagli anni 70 dello scorso secolo, relativa all'emanazione di leggi di attuazione dei principi costituzionali imperniati sulla centralità dei diritti e della dignità della persona. Infatti, nello scorcio di fine millennio, negli interventi legislativi, si è assistito sovente al passaggio in secondo piano dell'impostazione patrimonialistica a favore della emersione dei valori non economici della realtà umana, della persona in sé, come valore primario, da tutelare in tutti i suoi diritti fondamentali.

In particolare in quel periodo si è affermata la tendenza ad individuare nella persona il centro di ogni realtà sociale, di ogni organizzazione, di ogni sistema giuridico.

Tra le molte leggi con tale impostazione si richiamano, a titolo esemplificativo: lo statuto dei lavoratori L. 20 maggio 1970 n. 300, la legge sulla maggiore età a 18 anni L. 08 marzo 1975 n. 39, diritto di famiglia L. 19 maggio 1975 n. 151, la legge Basaglia L. 13 maggio 1978 n. 180, il testo sull'interruzione di gravidanza L. 22 maggio 1978 n. 194, la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale L. 23 dicembre 1978 n. 833, la

legge sull'adozione e l'affidamento dei minori L. 04 maggio 1983 n. 184, le leggi sul divorzio L. 01 dicembre 1970 n. 898 e la L. 06 marzo 1987 n. 74, la legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate L. 05 febbraio 1992 n. 104, la legge in materia di protezioni contro gli abusi familiari L. 04 aprile 2001 n. 154, la legge sulla privacy D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196;

- le decisioni assunte da diversi Stati europei di riformulazione dei vari sistemi di protezione degli incapaci ad iniziare dalla Francia nel 1968 per terminare col Belgio nel 1991 considerando peraltro l'esperienza di Austria e Germania ove i rispettivi Legislatori nazionali (1983 e 1990) sono pervenuti al completo abbandono della misura interdittiva;
- la Raccomandazione – R. 99 – emanata dal Consiglio d'Europa rivolta a quegli Stati che non avevano ancora provveduto a rivedere le proprie normative in materia di tutela legale dei maggiorenni incapaci alla luce della lettura costituzionalizzata dei diritti della persona;
- il Congresso a Trieste del 12, 13 e 14 giugno 1986 dal titolo "Un altro diritto per il malato di mente" organizzato dal prof. Paolo Cendon con la presenza del fior fiore della civilistica italiana insieme a politici, medici,

giornalisti, opinionisti, esperti e docenti dei vari comparti. Convegno destinato ad effettuare un primo esame della bozza che prevedeva il nuovo istituto della Amministrazione di Sostegno, istituto avente la funzione di tutelare i disabili con la minor limitazione possibile della loro capacità di agire e solo per il tempo effettivamente necessario, attraverso la nomina di un amministratore. Gli obiettivi della riforma venivano individuati nella necessità di introdurre nuove linee di equilibrio tra le opposte esigenze di libertà e di protezione della persona disabile;

- necessità di colmare un “grande vuoto” nell’ordinamento italiano determinato dal definitivo abbandono nella cura della malattia mentale, a seguito della Legge Basaglia 180/1978, del modello “asilare” a favore delle terapie open door.

Quale protezione?

Essere in grado o continuare e gestire, seppur con gli adeguati sostegni, il proprio patrimonio (o comunque sapere, essere informati) significa per la persona assistita poter ancora fruire di quei livelli di autonomia che le consentono di vivere, con qualità, la propria vita:

- provvedere alla cura della propria persona (cura di sé)

- sostenere gli oneri del luogo di abitazione (casa)
- coltivare i propri interessi (attività, occupazione)
- essere accettato (relazioni sociali).

E' noto che l'acquisizione di competenze nella gestione del denaro è uno degli obiettivi della riabilitazione, pertanto provvedimenti come l'interdizione e l'inabilitazione non erano considerati adeguati ai nuovi modelli di trattamento dei dipartimenti di salute mentale per cui l'indirizzo medico specialistico era quello di ricorrere alle predette misure solo in casi estremi.

Nella società del secondo millennio la disabilità non era più sinonimo di esclusione ed in diversi settori – urbanistico, scolastico, rieducativo, sociale e sanitario – già erano stati individuati gli strumenti per fronteggiare gli ostacoli alla non autosufficienza delle persone.

Mentre, in campo giuridico il binomio capacità/incapacità era ancora presente: lo spazio tra i due poli determinava un vuoto che reclamava e sollecitava una adeguata normativa nella sfera attinente alla amministrazione dei beni; lo stato del malato di mente (e comunque del disabile in generale), era rimasto immutato nonostante l'evoluzione profonda dell'approccio medico-sociale alla disabilità.

**promozione,
coinvolgimento
e tutela**

Si reclamava quindi la necessità di uno strumento che legittimasse azioni di promozione, di coinvolgimento, di responsabilizzazione e, al tempo stesso, di tutela, di salvaguardia dell'assistito.

A ragione, sembrava impossibile che per aiutare e sostenere persone in situazioni di difficoltà e di fragilità, situazioni diverse una dall'altra, si dovesse adottare uno strumento uguale per tutte come l'interdizione; che si dovesse proporre un giudizio per privare, per sottrarre, per impedire, per interdire la capacità di agire.

Peraltro sia la valenza semantica che gli effetti dell'interdizione sono sempre stati noti a tutti, ad ogni livello sociale e, istintivamente, tutti manifestano reazioni di rifiuto, di allontanamento, di paura e di vergogna.

L'interdizione inoltre è legata allo spettro della pena, infatti l'interdizione legale (diversa da quella civilistica: interdizione giudiziale) si aggiunge quale pena accessoria alle condanne superiori ai cinque anni di reclusione.

Quindi l'interdizione non rappresentava uno strumento di protezione, ma solo un mezzo tecnico di gestione dei rapporti economici e di tutela del patrimonio a prezzo della imposizione di una misura ulteriormente e totalmente incapacitante a livello personale, giuridico e sociale.

Quindi se la protezione doveva essere un diritto per tutti coloro che, dopo la minore età

permanevano o ritornavano nelle condizioni di incapacità mentale (incapacità naturale), a ognuno di questi cittadini doveva essere assicurata la disponibilità di uno strumento idoneo, di un servizio adatto ai bisogni specifici, di facile accesso, di rapida costituzione, non gravato da costi, di una misura che avesse attenzione ai principi di decoro, di dignità della persona e che non li togliesse.

Quale invece la situazione sino a tutto il 2003?

Un codice civile che per proteggere una persona già debole, fragile, vulnerabile, gravata da disagi fisici o psichici o da entrambi, diceva di interdirla – la terminologia della norma antecedente la legge 06/2004 addirittura recitava: “deve essere interdetta” – proprio non piaceva a chi era costretto a prendere in considerazione o a dover accedere a quella soluzione: si pensi ai genitori di giovani down e di soggetti borde line, al coniuge o al genitore sino a ieri esemplare, autorevole, importante, ossequiato e riverito. Sembrava quindi impossibile che per aiutare una persona che già si trovava priva o aveva perso gran parte delle proprie energie fisiche e psichiche, si dovesse proporre a suo carico e svolgere nei suoi confronti un vero e proprio giudizio per privarla e spogiarla ulteriormente di quello che poteva esserle rimasto; giudizio per sottrarle le residue capacità di agire e per

impedirle il compimento di qualsiasi negozio che la vita civile e di relazione può richiedere o talvolta addirittura esigere.

Quindi per quel cittadino bisognoso di una persona che vigilasse su di lui facendo per lui le scelte più utili per la qualità della sua vita, conoscendo la sua storia, le sue esperienze, i suoi bisogni si era sforniti di ogni strumento idoneo, essendoci quale unica "soluzione" quella dell'annientamento (con l'interdizione).

l'interdizione o l'abbandono

Quindi, per quel cittadino: down, parkinsoniano, malato di alzheimer, autistico, malato psichico, in coma ma vivo, ognuno sé stesso, diverso uno dall'altro, con percorsi di vita diversi, con necessità di progetti di assistenza e di recupero specifici, si era costretti a dover adottare uno strumento privativo, negativo, impositivo, sempre uguale per tutti.

I familiari amorevoli ed in buona fede inorridivano all'idea di dover accedere all'interdizione: un'onta, una vergogna gravida di conseguenze funeste, uno stigma sociale infamante e crudele. Istituto, peraltro, improponibile nella gran parte dei casi essendo richiesto quale requisito per la relativa pronuncia, la condizione di abituale infermità di mente.

Pertanto a tale strumento si ricorreva solo in presenza di esigenze contingenti e non procrastinabili quali la necessità di sottoscrivere un atto notarile, dare il consenso ad interventi

sanitari, effettuare operazioni di banca, riscuotere la pensione di fronte a funzionari ligi al dovere non disposti a disattendere norme e direttive giuridiche o ad assumere indebite responsabilità.

Altrimenti si cercava di ricorrere a scappatoie più o meno lecite quali le procure generali rilasciate, come si legge nei testi del prof. Cendon, avanti a notai con occhi mezzi aperti e mezzi chiusi, lacerati tra sentimenti di buon cuore e prudenza di mestiere con le conseguenze da un lato di invalidità negoziali in agguato e dall'altra di responsabilità disciplinari e civili dietro l'angolo. Oppure a scappatoie che, seppur pregevoli nella loro finalità, incontravano, dal lato pratico, il limite della precarietà o dell'inaccessibilità per la mancanza delle condizioni richieste.

Infatti, i Giudici più illuminati e sensibili cercavano di proteggere senza interdire questo o quel disabile prendendo spunto dall'art. 3 VI c. della legge Basaglia L. 180/1978 poi confluito poi nel VI c. dell'art. 35 della legge istitutiva il Servizio Sanitario Nazionale, L. 833/1978, articolo che dava la possibilità al Giudice Tutelare, in caso di necessità, di adottare i provvedimenti urgenti indispensabili per la conservazione e l'amministrazione del patrimonio dell'infermo di mente sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio (TSO). Presupposto però quest'ultimo di accentuata emergenzialità, tale da far risaltare sin dall'inizio

**alcune
scappatoie**

i limiti endemici della disciplina, inapplicabile nel 95% dei casi.

Diversi Giudici cercavano invece di far ricorso all'analogia con il richiamo agli articoli:

- art. 361 cod. civ. - emissione, da parte del Giudice Tutelare, dei provvedimenti urgenti che possono occorrere per la cura del minore o per conservare e amministrare il patrimonio
- art. 419 cod. civ. – nomina di un tutore provvisorio all'interdicendo o di un curatore provvisorio all'inabilitando
- art. 424 cod. civ. – applicabilità all'interdicendo e all'inabilitando delle norme in materia di tutela dei minori.

Ogni qualvolta il Giudice svolge una attività di supplenza mediante il ricorso all'analogia, in mancanza di strumenti non idonei a tutelare determinate situazioni, sollecita e determina i presupposti per l'introduzione dell'istituto mancante.

La storia del diritto insegna che il Giudice arriva a ciò solo per colmare una lacuna legislativa quando la realtà reclama il nuovo istituto.

In sostanza i Giudici Tutelari, in mancanza di un intervento del legislatore, hanno svolto anche per il tipo di ruolo - caratterizzato da contatti diretti e concreti con la realtà sociale - quella funzione, tipica del Pretore del diritto romano, diretta a creare, sulla base dei principi generali dell'ordinamento giuridico, un nuovo istituto.

Anche a detta degli psichiatri vi erano molte situazioni che “stagnavano in una palude di indefinitezza” tra il timore di eccedere nell’aspetto tutorio e quello di sottovalutare problemi rilevanti. Spesso si trattava di persone prive di familiari, oppure i familiari esistenti non erano in grado di prendersi cura del loro congiunto o si trovavano in situazioni di litigiosità o di conflitto di interessi.

il parere degli psichiatri

Uno dei maggiori problemi era spesso costituito dalla gestione del denaro, molte volte anche di redditi modesti, o di piccoli patrimoni (quali la casa di abitazione o gli arretrati di una pensione) che però rappresentavano il minimo vitale per quel soggetto in difficoltà. Sostanze quindi che, proprio perché esigue, necessitavano di una gestione oculata per garantire la possibilità di una vita autonoma evitando di innescare una spirale perversa che portava la persona all’interdizione (anche se non richiesta dal profilo soggettivo e patologico), alla assoluta dipendenza dagli interventi assistenziali con perdita della casa e quindi con l’inserimento in strutture di accoglienza, con perdita dell’identità, con necessità di ricoveri ospedalieri più frequenti e conseguenti maggiori costi sociali e sanitari.

Le predette ragioni hanno portato la sensibilità e la competenza del prof. Paolo Cendon, ordinario di diritto privato presso l’Università di Trieste, alla messa a punto delle linee base per

l'introduzione in Italia di un nuovo istituto di salvaguardia dei disabili: l'"Amministrazione di Sostegno" per l'appunto.

Uno strumento da modellare intorno a particolari esigenze di tutela, a fenomenologie ben circoscritte in atti, mai tale da comportare soppressioni a 360 gradi della capacità.

Un regime protettivo destinato a limitare il meno possibile le autonomie dei soggetti fragili, idoneo a fornire modalità di assistenza o di sostituzione in momenti più o meno lunghi di crisi, di immobilismo o di inefficienza degli interessati.

L'accoglienza della legge

La sera del 22 dicembre 2003 alle ore 22.51 sullo schermo dei computer di tutti gli amici del prof. Paolo Cendon è apparso questo messaggio:

oggetto: "UNA BATTAGLIA VINTA" Grande notizia

"Un'ora fa, al Senato, è passata l'Amministrazione di Sostegno che è diventata perciò legge dello Stato. Venti nuovi articoli del codice civile che cambieranno (almeno un po', si spera in meglio) la vita quotidiana di tante persone. Un brindisi, buon Natale. Fate girare la notizia Paolo Cendon".

Come si è detto l'anno dedicato al disabile ha prodotto l'istituto giuridico di cui si reclamava veramente la necessità.

“Il 22 dicembre 2003, era quasi Natale e sotto l’albero di migliaia di famiglie di persone con disabilità è stato silenziosamente, discretamente collocato un attesissimo, utilissimo, prezioso regalo: l’Amministrazione di Sostegno”.

Con queste espressioni don Gelmuzzi, direttore dell’Associazione Oltre Noi la Vita ha presentato il 19 marzo 2004, giorno dell’entrata in vigore della legge - nel sessantesimo giorno successivo alla pubblicazione come previsto dalle disposizioni finali – la normativa in questione; giornata, quella del 19 marzo, ricorrenza di San Giuseppe, santo riconosciuto come “tutore con il cuore”, dedicata da tale associazione e da altre di assistenza alla persona (Sacra Famiglia, don Gnocchi, Anfass, Aiaf) all’annuale ritrovo di studio sul tema della protezione giuridica degli assistiti ed a monitorare l’iter parlamentare della legge sull’Amministrazione di Sostegno. Infatti il volontariato, con le sue nobili associazioni, è sempre stato in prima linea nella richiesta di tale auspicato strumento giuridico.

Come quello di don Gelmuzzi sono molti e diversificati gli apprezzamenti rivolti al legislatore.

Dai docenti di diritto viene salutata con la L. 06/2004, in particolare, la fine dei manicheismi tradizionali (“matti” oppure “sani al 100%”) nell’approccio ai nodi della fragilità umana:

**i giuristi e i
giudici**

persuade, soprattutto, l'assunzione di registri più elastici intonati alla comprensione.

Dai Giudici Tutelari, quelli che credono nell'A.d.S. e cioè la grande maggioranza, si evidenzia l'importanza delle sinergie che la riforma favorisce soprattutto con gli uffici del terzo settore anche per lo studio e la configurazione di forme specifiche di supporto dirette alla costituzione di un progetto di sostegno sempre personalizzato.

Verificata l'applicazione sul campo della legge, i Giudici così si esprimono, si vedano, tra le tante: Trib. Trieste 25.05.2005 G.T. dott.ssa Carlesso: L'Amministrazione di Sostegno può valere anche a favorire il superamento della diffidenza che l'interessato nutre rispetto ad ogni forma di collaborazione e di aiuto.

Trib. Bologna 13.03.2006 n. 574 Pres. dott. Costanzo: L'Amministrazione di Sostegno consente, qualora applicata in modo appropriato, di salvaguardare l'eventuale residua autonomia del soggetto tenendo conto della realtà sociale e personale nel quale lo stesso è inserito alla luce degli atti di gestione quotidiana che egli appare in grado di compiere e che, diversamente, gli verrebbero inutilmente preclusi.

Trib. Venezia 26.09.2006 Pres. dott. Trantanovi: Uno degli scopi principali della riforma appare quello di ridurre al minimo indispensabile il ricorso a strumenti preventivi, generali, astratti e

rigidi di incapacitazione (interdizione/inabilitazione) che compromettono definitivamente i diritti inviolabili e la dignità della persona, dichiarandola in via generale e preventiva incapace di agire nel consorzio sociale. Attraverso la L. 06/2004 si vuole attuare una autentica protezione della persona in maniera attiva, elastica, modificabile, inserendo la protezione stessa nell'ambito di un progetto di sostegno che non annulli le possibilità di autonomia, anzi valorizzandole per quanto possibile.

Trib. Modena 26.10.2007 Pres. dott. Rovatti - Rel. Iovino: L'Amministrazione di Sostegno realizza una completa inversione di rotta rispetto al passato in quanto il soggetto in difficoltà viene protetto valorizzandone la personalità. Il mutamento di prospettiva deve indurre a ritenere la preminenza della cura della persona rispetto a quella del patrimonio, all'opposto di quanto avveniva nel regime previgente. Nel nuovo sistema di protezione, non si dovrebbe impedire al disabile di compiere atti inerenti ai rapporti di famiglia, in quanto tali atti sono espressione di diritti fondamentali della persona. Nello stesso tempo vi è la necessità di garantire al disabile tutta la protezione e l'assistenza necessarie per evitare che l'esercizio di tali diritti fondamentali possa ledere i suoi interessi o quelli di altri. Di conseguenza, il G.T. può autorizzare l'Amministratore di Sostegno ad

esperire, in nome e nell'interesse del beneficiario, occorrendo anche le azioni di separazione e di scioglimento del matrimonio, sia giudiziali sia consensuali.

Dai notai e dagli avvocati si plaude al tramonto da un lato di tutta una serie di finzioni e semplificazioni di mestiere e dall'altro di rigidità contrastanti con la finalità di protezione della persona debole.

i servizi sociali e sanitari

Psichiatri e medici legali ritrovano negli articoli 404 e segg. del codice civile i segni di una impostazione (da loro prediletta) poco sensibile ai cimenti nosografici, all'impeccabilità delle etichette e delle diagnosi ma attenta invece alla qualità della vita quale obiettivo da promuovere in concreto.

Sicuramente un motivo di successo dell'Amministrazione di Sostegno (come documentato dalla vastità delle pubblicazioni scientifiche e dei numerosissimi convegni sull'argomento a partire dal 2004) è costituito dai tratti di interdisciplinarietà e trasversalità propri dell'istituto.

Infatti anche dai servizi socio sanitari è subito giunto l'impegno alla costruzione dell'Amministrazione di Sostegno quale più fruttuoso stile di lavoro, nel segno di una diversa cultura del territorio e di maggiori interscambi con magistrati, familiari, medici, psicologi, operatori.

Dalle associazioni dei familiari sollievo ed esultanza per l'avvenuto ridimensionamento dell'interdizione e dell'inabilitazione, prima uniche forme di distorta "tutela" a favore dei non autosufficienti.

Struttura e aspetti salienti della legge

Il corpo della L. 09 gennaio 2004, n. 6 (totale 20 articoli) è diviso in tre capi:

- Capo I Art. 1: "Finalità della Legge" dichiarazione di carattere introduttivo non riportata entro il Codice Civile di cui già si è detto
- Capo II Artt. da 2 a 11: "Modifiche al Codice Civile" Norme relative all'Amministrazione di Sostegno e modifica della disciplina dell'interdizione e dell'inabilitazione in conformità alla filosofia e alle finalità della legge
- Capo III Artt. da 12 a 20: "Norme di attuazione, di coordinamento e finali"

La legge in questione ha segnato l'ingresso nell'ordinamento italiano dell'auspicato, autentico diritto al sostegno per le persone deboli.

Significativa, nell'impostazione della legge, è, innanzitutto, la precisazione dei risvolti protettivi in chiave solidaristica a favore del beneficiario ostentandola a chiare lettere come filo conduttore dell'intera manovra legislativa.

la capacità di agire

La capacità di agire viene prospettata come un “bene” – un fronte da presidiare strenuamente durante il procedimento iniziale e poi nell’applicazione dell’Istituto – di contro, parallelamente, l’incapacitazione emerge come un “male” o se non altro quale ultima soluzione a cui accedere nei casi più gravi quando gli altri strumenti non bastano per garantire l’adeguata salvaguardia dell’interessato. Aspetto quest’ultimo ben rilevabile dall’art. 414 cod. civ., norma che introduce il capo relativo all’interdizione, oggi significativamente e puntualmente modificato dalla L. 06/2004. Basti evidenziare che la rubrica precedente espressa dal titolo “Persone che devono essere interdette” è stata sostituita con “Persone che possono essere interdette” ed altresì nel testo l’espressione “devono essere interdetti” è stata sostituita con la proposizione “quando ciò è necessario per assicurare la loro adeguata protezione”.

Altra previsione destinata a svolgere, su un terreno di politica del diritto, chiare funzioni anti-incapacitanti è l’art. 411 ultimo comma nel senso che la norma affida al Giudice Tutelare il potere di disporre che determinati effetti, limitazioni o decadenze, previste per l’interdetto o per l’inabilitato, si estendano al beneficiario dell’Amministrazione di Sostegno.

la funzione protettiva

Il Capo II con cui prosegue la numerazione, art. 2, precisa la modifica della rubrica del titolo XII già intitolata “Dell’infermità di mente,

dell'interdizione e dell'inabilitazione" denominandola invece "Delle misure di protezione delle persone prive tutto o in parte di autonomia"

Da tali espressioni ben emerge la funzione protettiva della legge nei termini sopra evidenziati e sinteticamente espressi dall'impostazione della stessa sul binomio: abbandonare/non mortificare.

Con il successivo art. 3 è stato introdotto, nel predetto titolo XII del cod. civ., il capo I intitolato "Dell'Amministrazione di Sostegno" nel quale, le norme disciplinanti il nuovo Istituto, sono state inserite come articoli dal 404 al 413 (spazio che nel testo originario del cod. civ. era dedicato alla filiazione ed all'affidamento poi abrogati dall'art. 77 della L. 04.05.1983 n. 184 legge sull'adozione e sull'affidamento). Pertanto detti articoli, privi di testo, sono stati utilizzati dal Legislatore del 2004 per inserirvi la disciplina del nuovo e diverso Istituto collocando l'Amministrazione di Sostegno al primo posto fra i corpi dei tre Istituti di protezione manifestando, con ciò, l'esplicita finalità di evidenziare, anche esteriormente, il carattere di residualità (rilevabile anche da altri vari passaggi relativi al dato letterale della legge) dei vetusti istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione.

Altro dato esteriore che appare immediatamente rilevabile è la portata del testo degli articoli rispetto alle assiomatiche norme, generali ed astratte, che caratterizzano l'intero

**un linguaggio
inconsueto**

codice civile ed in particolare rispetto l'originaria impostazione del Legislatore del 1942.

Ciò che ancor maggiormente stupisce, in senso positivo, è quindi il fatto che nel codice civile, proprio così impostato, possano essere entrate normative dal testo ampio ed illustrativo, redatte, rispetto al rigore degli articoli relativi ad altri aspetti, con sorprendente morbidezza.

Infatti il profilo linguistico è l'aspetto che, a prima vista, colpisce maggiormente l'interprete o il fruitore del nostro strumento giuridico.

I registri sintattici e linguistici si palesano attraverso un linguaggio diverso da quello dell'accademia giuridica, con l'adozione di verbi e sostantivi estranei alle altre normative, con termini di impronta sociologica, eretici, o quasi, rispetto al linguaggio delle pandette, a tal proposito si vedano, ad esempio, le espressioni: richieste, esigenze di protezione della persona, aspirazioni, bisogni, con la minor limitazione possibile, responsabile dei servizi sanitari e sociali, necessario per assicurare la loro adeguata protezione, condizioni di vita personale e sociale.

L'intreccio complessivo delle frasi, il modo stesso di presentare le regole attesta anche una morbidezza afferente la sostanza: un diritto mite.

Un tipo di legge – sotto l'aspetto giuridico/filosofico/linguistico – assai nuovo in cui figurano ripresi motivi di altri provvedimenti normativi

ma con uno stile privo di rigidità, ricco di principi, consapevole dell'irripetibilità di ogni storia umana, anche la più derelitta.

Principi fondamentali

La legge ruota sui principi:

- personalistico
- solidaristico
- sussidiario
- integrativo

e ciò in attuazione dei dettati costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 13, 32 e 38.

Art. 2 Cost.: Inviolabilità dei diritti dell'uomo in ogni contesto ed adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3 Cost.: Principio di uguaglianza a fronte di ogni condizione personale e sociale. Compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli, anche di ordine sociale, che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini ed impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Art. 13 Cost.: La libertà personale è inviolabile.

Art. 32 Cost.: La Repubblica tutela la salute e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare limiti imposti dal rispetto della persona umana.

Art. 38 Cost.: Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento ed alla assistenza sociale.

**il principio
personalistico**

Personalistico. Unico centro di interesse del procedimento è la persona: il soggetto non autonomo al fine di una sua cura, protezione, valorizzazione, espansione. Il progetto di sostegno è infatti di ordine esistenziale volto all'espansione della capacità di agire e, ciò, anche a fini curativi, terapeutici, di realizzazione personale e sociale. Si tende a valorizzare ogni spazio di autonomia e, in ogni caso, a consentire gli atti necessari al soddisfacimento delle esigenze della propria vita quotidiana; comunque a non mortificare il beneficiario in limitazioni non giustificate tenendo presente soprattutto i suoi diritti esistenziali in cui vanno ad inserirsi anche quelli patrimoniali ma in funzione strumentale per la cura e il benessere dello stesso; a differenza dell'interdizione che, nella ratio ante L. 06/2004, era soprattutto diretta alla conservazione e tutela del patrimonio.

**il principio
solidaristico
pubblico e
privato**

Solidaristico. Coinvolgimento della famiglia, dei servizi sanitari e sociali, dei volontari in un progetto coordinato al servizio del non autonomo e ciò sia ai fini dell'instaurazione della procedura che della realizzazione del servizio.

Anche la figura del Giudice Tutelare attende sia al principio personalistico con il suo

provvedimento creato quale abito su misura per il beneficiario sia, con il contenuto del provvedimento, al principio solidaristico volto ad espandere - e non a cancellare, interdire, inibire - le possibilità di capacità di agire della persona. La figura del G.T. riveste un ruolo di:

- garanzia (all'attuazione del dettato degli artt. 2, 3, 32 Costituzione, all'espletamento degli occorrendi interventi integrativi, modificativi, adeguativi anche d'ufficio)
- diffusione sul territorio
- imparzialità
- agilità, semplificazione, tempestività
- ragionevolezza (ai fini della valutazione del fondamento giuridico all'intrapresa della procedura di A.d.S.)
- autorevolezza di intervento (ai fini del coinvolgimento di famiglia, società, istituzioni e strutture pubbliche e private).

Pertanto il Giudice Tutelare concorre a realizzare con il suo provvedimento un percorso, un progetto di sostegno (sempre modulabile in espansione o in riduzione) che tende a promuovere le migliori condizioni esistenziali possibili per il beneficiario.

Il procedimento è privo di qualsiasi carattere contenzioso ma al tempo stesso è dotato di profili di garanzia quali il diritto alla difesa, al contraddittorio, all'impugnazione, al reclamo.

Trattasi di un procedimento di volontaria giurisdizione non contenzioso ispirato ai criteri

della semplificazione, della non onerosità, della rapidità, dell'elasticità e ciò con lo scopo di agevolare la persona in difficoltà.

La semplificazione è rappresentata dalla non necessità della difesa tecnica, dal fatto che il Giudice Tutelare non è limitato dal principio della domanda ed il progetto di sostegno è sempre integrabile.

La non onerosità è rappresentata dall'assenza del contributo unificato (o dal versamento a tale titolo di importo molto modesto), dalla possibilità di effettuare le notifiche anche a mezzo posta, dalla gratuità dell'ufficio dell'A.d.S. ad eccezione di un'equa indennità e rimborso spese a favore dell'amministratore.

Ai fini della rapidità della procedura è stata disposta anche la possibilità di trattazione anche nel periodo feriale ed i termini di espletamento della procedura a carico degli uffici sono stati previsti in giorni 60 dalla presentazione della richiesta alla nomina dell'amministratore di sostegno (art. 405 l.c. cod. civ.).

L'interesse pubblicistico alla protezione dei soggetti deboli (minori, disabili) è svolto dal Pubblico Ministero il quale ha:

1. il potere di controllo (con la partecipazione al procedimento, verifica del provvedimento del Giudice se conforme al dettato della minor limitazione possibile della capacità di agire)

2. il potere di iniziativa (art. 409 III c. cod. civ.) di revoca (art. 413 c.c.) e di richiesta di provvedimenti urgenti al G.T. ex art. 405 IV cod. civ.

Sussidiario. All'iniziativa del privato (art. 406, 417 cod. civ.)

**Il principio
sussidiario**

1. del beneficiario in primis
2. dei congiunti o anche persona stabilmente convivente

si può aggiungere o sostituire il pubblico attraverso:

3. i responsabili dei servizi socio-sanitari (art. 406 III c.). Unico caso in cui si impone un obbligo giuridico del genere a carico dei responsabili dei servizi sanitari e sociali. Quindi solo per l'A.d.S. e non anche per l'interdizione. Ciò in ragione della diversa natura e del diverso scopo dell'A.d.S. rispetto all'interdizione: quello di seguire, nel percorso evolutivo e di miglioramento, il beneficiario al fine di espandere la sua capacità di agire e non di reprimerla. Occorre quindi creare negli operatori sanitari e sociali una cultura oltre che assistenziale anche educativa ed infondere loro l'impegno alla continuità ed alla trasmissibilità del progetto di sostegno intrapreso anche nel caso di alternanza o di successione delle loro figure;
4. il pubblico ministero il quale oltre alla funzione solidaristica svolge un ruolo

sussidiario attraverso i poteri sopra citati (ex art. 409 c. 3, 413, 405 IV c.)

5. il Giudice Tutelare nei casi di urgenza ex art. 405 IV c. (anche d'ufficio) in presenza della necessità di nominare un amministratore provvisorio.

Ancora una volta si afferma il principio di solidarietà e di doverosità imposto dall'intervento pubblicistico anche del G.T.

Il principio integrativo

Integrativo. La carenza di autonomia del beneficiario viene integrata dal supporto dell'amministratore che collabora e coopera in primis con lo stesso beneficiario, con la realtà familiare, con il Giudice Tutelare con i servizi sanitari e sociali, per rispondere all'esigenza di superare i limiti derivati dai condizionamenti fisici e psichici della persona non autonoma.

Ruolo del volontariato

Non si possono concludere questi brevi accenni all'iter formativo ed all'impianto della legge senza aver richiamato il ruolo del volontario.

Infatti se nell'approvazione di questa legge è stato particolarmente importante il sostegno delle associazioni di volontariato, non meno importante può essere la missione dei volontari (inteso quali persone), possibilmente adeguatamente preparati nella diffusione ed applicazione di questa legge.

Ciò vale anche, e particolarmente, per la disponibilità ad assumere il ruolo di Amministratore di Sostegno che non potrà sempre essere garantito dai congiunti, a volte anche controindicati come nel caso di beneficiario psichiatrico, o da appartenenti ad ordini professionali es. avvocati e commercialisti.

Grazie a questa legge anche attraverso l'aiuto del volontario è possibile che le difficoltà di una persona non autonoma siano condivise in un progetto umano di solidarietà avente rilevanza giuridica; in questo modo il contributo del volontario può cambiare una cultura.

Il fatto di occuparsi del vicino della porta accanto o dell'amico o di un conoscente in condizioni di non autonomia oggi può tradursi non solo nell'occasionale attenzione, premura o cortesia ma in un progetto strutturato, garantito, rilevante dal punto di vista giuridico e pubblicistico, accompagnato e sostenuto dai servizi sanitari e sociali; quest'ultima ipotesi può anche essere oggetto di specifica disposizione del Giudice contenuta nel provvedimento. Infatti il Giudice in forza del disposto di cui all'art. 344 cod. civ., Funzioni del Giudice Tutelare, "può chiedere l'assistenza degli organi della P.A. e di tutti gli altri enti i cui scopi corrispondono alle sue funzioni".

Per una corretta ed adeguata riuscita sociale della legge occorre necessariamente instaurare un rapporto di "collaborazione solidaristica" tra

uffici del Giudice Tutelare, servizi sociali e sanitari territoriali (privati e pubblici) e delle autonomie locali. A livello giuridico si tratta di porre in atto un cambio di mentalità: con l'abbandono dello schema rigido e perentorio del processo, con il superamento del concetto dell'incapacità di agire sostituendolo a quello della possibilità di agire attraverso il progetto di aiuto volto al sostegno delle condizioni di disagio e ad attutire le conseguenze dannose della situazione patologica nella vita del beneficiario.

Il procedimento di cui all'art. 407 cod. civ. è infatti volto a dare e non a togliere, a superare e non a limitare, ad accrescere e non a ridurre l'autonomia e le possibilità del beneficiario. È in definitiva un procedimento volto a recuperare, per quanto possibile, gli spazi di autodeterminazione del beneficiario e ad estenderne le potenzialità al fine di migliorare le condizioni essenziali dell'assistito, salvaguardando ed impiegando quelle patrimoniali in funzione delle prime.

Il compito del Giudice Tutelare è quello di creare ogni volta un provvedimento ad hoc (il c.d. abito su misura); è certo difficile, ma questo è il compito affidato da una legge dello Stato attuativa dei grandi principi costituzionali: del personalismo, dell'uguaglianza, del solidarismo, della sussidiarietà.

Occorre dedicarsi all'attuazione di questa legge con la consapevolezza di poter superare, ciascuno con il proprio operato e nel rispetto

delle diverse professionalità, tutti i settorialismi, gli eccessi di individualizzazione e di specializzazione attraverso il concorso consapevole delle diverse competenze in un unico umano progetto di sostegno.

PROGETTO VARESE ADS RETE DI TUTELA DEI DIRITTI

Varese AdS, rete di tutela dei diritti è un progetto regionale, finanziato da Fondazione Cariplo, da Co.Ge Lombardia e da CSV, che ha emanazioni provinciali in tutte le province lombarde. Il progetto Varesino è partito a settembre 2010 ed è sostenuto da diverse associazioni della provincia.

www.varese.progettoads.net
progettoads.va@progettoads.net

GIOVANNA ZUCCARO

Avvocato cassazionista, esercita la professione forense in modo continuativo dal 1982 con particolare dedizione per le tematiche relative alla responsabilità civile (contrattuale ed extracontrattuale), alla tutela dei diritti della persona, alla responsabilità sanitaria ed al diritto di famiglia. E' stata socio fondatore ed è membro attivo di associazioni giuridiche e medico-legali. Ha incarichi d'ufficio tra cui più amministrazioni di sostegno. È, da tempo, consulente di Associazioni operanti nella assistenza e tutela delle persone e di Enti Pubblici. Ha potuto quindi verificare sul campo la protezione giuridica delle persone ante e post avvento L. 06/2004; inoltre, seguendo il prof. Paolo Cendon, ha vissuto la formazione, le attese, il varo e l'affermazione dell'Istituto dell'Amministrazione di Sostegno. Nel periodo di insediamento del corso di laurea per Educatori Professionali presso l'Università degli Studi dell'Insubria è stata docente a contratto per la disciplina di Istituzioni di Diritto Pubblico, afferente al corso integrato di Tutela Sociale. Ha partecipato in qualità di docente/relatore sul tema dell'Amministrazione di Sostegno al piano formativo anno 2009 organizzato dall'ASL della Provincia di Varese presso l'Università degli Studi dell'Insubria. È stata membro di Comitati Etici Scientifici presso RSA ed Aziende Ospedaliere.