

SEMINARIO NAZIONALE

“AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO dalla Legge alla Persona”

Milano, 10 dicembre 2004

Relazione del Presidente Nazionale Anffas Onlus - Roberto Speciale

Progetto individuale e tutela legale

Il sistema di tutela legale che uno Stato sceglie di darsi è tanto più civile e moderno quanto più fa riferimento alla incapacità di agire della persona, non solo come inidoneità a compiere atti giuridicamente validi, inidoneità che necessita di essere adeguatamente compensata, ma in senso più ampio come situazione di vita in cui la persona, priva in tutto o in parte di autonomia, ha diritto ad una opportuna tutela.

La legge 6/2004 ha dunque il significato di un traguardo di civiltà.

Come già stato sottolineato da molti e in diverse occasioni, con questa legge la nostra legislazione dispone di un nuovo strumento di tutela, in linea con le più evolute legislazioni europee.

Ma, soprattutto, questa legge è una conquista delle persone con disabilità ed è anche un successo per tutte le associazioni dei disabili che per molti anni hanno promosso e seguito l'iter parlamentare della legge, concorrendo in modo determinante al raggiungimento di questo risultato. Questa legge è una conquista perché considera il sostegno alla persona che non è in grado di auto-rappresentarsi come diritto per la persona.

Sin dalla sua entrata in vigore, illustri giuristi hanno analizzato e commentato le modifiche introdotte dalla legge al titolo XII del libro I del codice civile. Anche in occasione dell'appuntamento odierno, altri, più competenti di me, vi illustreranno il dettaglio del disposto legislativo.

Io, che giurista non sono, ho letto e approfondito la norma non da un punto di vista tecnico, evidentemente, bensì con l'interesse vero e concreto di ognuno dei familiari di persone disabili che rappresento e mi sono persuaso che non di modifiche si tratta, ma di autentici “stravolgimenti”, riscontrabili nelle intenzioni del legislatore sin dalla trasformazione letterale del titolo della rubrica, che prima recitava “Dell'infermità di mente, dell'interdizione e dell'inabilitazione”, mentre oggi dispone “Delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia”.

La mia intenzione è oggi quella di partecipare a tutti i presenti l'interpretazione di ANFFAS di questa legge, come concreta possibilità di evoluzione rispetto al passato, ossia a quella che fino a ieri era l'unica strada percorribile per garantire la tutela della persona disabile: l'interdizione.

L'istituto dell'interdizione, destinato a dare valore legale ad una situazione di fatto, priva completamente l'interessato della capacità di agire, quindi lo annulla dal punto di vista giuridico e lo sostituisce con un'altra persona, il tutore. In sostanza, l'interdizione diviene strumento di tutela attraverso l'eliminazione della persona ritenuta "inferma di mente" al punto di essere incapace di provvedere a sé stessa e la sua sostituzione con un'altra persona che "ha la cura della persona, lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni." In sostanza, la persona è valutata solo per la sua incapacità, solo per i suoi limiti, solo per quello che non è in grado di fare e, per questo, è cancellata e sostituita.

La rigidità di questo strumento non consente alla persona che si vuol tutelare nemmeno l'espressione di quella volontà e di quella libertà di scelta che comunque, nonostante la sua disabilità, questa persona è in grado di esprimere.

Ecco allora il primo grande pregio di questa legge: questa legge segna un progresso civile perché mette al centro la persona, una persona che necessita di sostegno, ma non per questo necessariamente di interdizione, di proibizione, di divieto assoluto ad agire.

"La presente legge ha la finalità di tutelare, con la minore 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 legge 6/2004, come ben espresso dall'art. 1 appena citato, definisce il passaggio dalla sostituzione tout court della persona incapace al sostegno alla persona non autonoma. Contempla anche le persone completamente prive di autonomia e, di conseguenza, tende a svuotare di pratica rilevanza l'interdizione. Come infatti recita una recente sentenza del tribunale di Messina, che rigetta una domanda di interdizione, l'amministrazione di sostegno:

"oggi è da considerarsi misura di protezione ordinaria per i soggetti deboli, in quanto può essere costruita caso per caso e con specifiche prescrizioni come risposta ai bisogni più diversi di ogni persona privata o limitata nell'autonomia".

Nella stessa sentenza il PM sottolinea che, non a caso, la disciplina della legge 6/2004 è collocata dal legislatore nel codice civile al primo posto tra gli strumenti di tutela legale (articoli 404 – 413), precedendo le norme relative all'interdizione e all'inabilitazione.

E' evidente quindi la priorità assegnata dal legislatore al nuovo istituto. Proviamo ora a penetrarne la sostanza: in altri termini, cosa significa amministrazione di sostegno?

Significa che (art. 409 c.c.):

“Il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l’assistenza necessaria dell’amministratore di sostegno.

“Il beneficiario dell’amministrazione di sostegno può in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana”.

E anche: (art. 410 c.c.).

“Nello svolgimento dei suoi compiti l’amministratore di sostegno deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario” .

L’espressione “Il beneficiario conserva la capacità di agire” è il riflesso nella legge della concezione globale della persona maturata nella cultura sociale, concezione che si ispira ai principi di dignità, di libertà e di uguaglianza di ogni essere umano. Il principio della libertà personale non va inteso semplicemente in rapporto alla libertà formale, quella dell’autodeterminazione, ma anche alla libertà sostanziale, che implica l’autorealizzazione della persona. Il senso vero e comprensivo della libertà è rappresentato dalla possibilità che ogni uomo ha di potersi esprimere e realizzare come persona nella sua unicità e globalità e, in quanto tale di essere rispettato. Il legislatore ha condiviso questo significato, al punto da ancorare il sostegno dell’amministratore alla doverosa conoscenza e considerazione non solo dei bisogni, ma persino delle aspettative del beneficiario.

L’efficacia giuridica del nuovo strumento di tutela trova fondamento nella flessibilità che lo contraddistingue e che permette di realizzare una tutela realmente personalizzata, perché costruita a misura dei bisogni della persona, senza perdere tuttavia di vista la necessità di proteggerla. Di qui la notevole importanza di un’attenta valutazione della concreta situazione da parte del giudice tutelare, chiamato a determinare in modo puntuale quali attività il beneficiario possa compiere autonomamente, quali atti debbano invece vedere la necessaria presenza dell’amministratore di sostegno, quali infine quest’ultimo debba compiere in rappresentanza legale del beneficiario.

Posta in questi termini, la questione sembra di dominio unicamente dei giuristi: ma credetemi, nulla è più lontano dalla realtà. Analizzare infatti che cosa l’interessato possa e non possa fare da solo significa automaticamente riconoscere che la persona disabile ha comunque una propria autonomia, significa ufficializzare il ruolo di adulto della persona disabile.

Deve essere confezionato – come qualcuno ha detto – un “vestito su misura”. Ma come fa il giudice a confezionare un “vestito su misura”, se non gli viene fornita la documentazione necessaria a conoscere a comprendere a fondo la situazione di vita della persona potenzialmente beneficiaria del sostegno? Si può ben capire dunque quanto sia importante nel ricorso per la nomina dell’amministratore di sostegno fornire tutti gli elementi utili a consentire al giudice – al di là del fatto che egli “deve sentire personalmente la persona cui il procedimento si riferisce” (art. 407) – di determinare in modo puntuale i contenuti del provvedimento.

Non si tratta solo di esibire qualche certificato medico, ma di dimostrare fino a che punto arriva la capacità di agire della persona e quali sono gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza dell'amministratore di sostegno.

Dal momento che ciascuno di questi atti deve essere dettagliato nel decreto di nomina dell'amministratore di sostegno, diviene necessaria e indispensabile una riflessione globale sulle prospettive di vita della persona disabile. La redazione del ricorso deve divenire un momento progettuale che veda impegnati, nella sua stesura, non solo i familiari della persona disabile (e, per quanto possibile, la persona disabile stessa), ma anche tutti gli attori istituzionali che della vita della persona disabile fanno parte.

Una grande novità? Sicuramente sì, ma una novità che si sposa esattamente con la linea politica di Anffas.

*Da oltre un anno stiamo parlando di **Progetto Globale Individuale di Presa in Carico**: lo presentammo a Roma, insieme alla FISH, nel maggio 2003.*

Esso costituisce una estensione e un chiarimento rispetto a quanto già previsto dall'art. 14 della Legge 328/2000.

- *L'estensione è da riferire al fatto che la predisposizione del Progetto Individuale deve assumere caratteristica di diritto soggettivo perfetto, evolvendosi quindi rispetto alla condizione vigente (oggi il diritto alla predisposizione del Progetto Individuale si attiva solo nel momento della richiesta da parte del soggetto interessato o di chi lo rappresenta).*
- *L'elemento chiarificatore è rappresentato dal fatto che il Progetto Globale Individuale verrebbe ad assumere la connotazione di un **vero e proprio quadro programmatico dei diritti umani e civili della persona con disabilità**.*

“Presa in carico” significa condensare in una unica formula ciò che ANFFAS pensa e chiede sia realizzato per la persona con disabilità e la sua famiglia: garantire il diritto umano di essere considerati persone e, in quanto tali, non essere discriminati, e quindi essere capiti, aiutati, sostenuti e soprattutto essere protagonisti nel naturale sviluppo della propria vita.

È evidente che una presa in carico così definita deve prevedere, tra le altre condizioni necessarie alla sua realizzazione, uno strumento efficace di tutela legale.

Purtroppo sino ad oggi in Italia non è esistita un'adeguata cultura della tutela: solo una piccola percentuale di coloro che ne avrebbero necessità sono tutelati legalmente. E ciò soprattutto perché fino al 19 marzo di quest'anno (data di entrata in vigore della legge 6/2004) non si poteva far altro che ricorrere alla interdizione o alla inabilitazione. Non solo: la tutela legale è stata sempre per lo più concepita come strumento per superare difficoltà di ordine burocratico- amministrativo e non come possibilità per sostenere la persona nella realizzazione del suo progetto di vita.

È però ora importante essere ben consapevoli della portata della riforma introdotta dalla nuova legge e non permettere che nella prassi non ne venga rispettato fino in fondo lo spirito. Ecco perché è urgente – e oggi siamo qui per affrontare queste questioni – dirimere alcune questioni nodali.

Ho già detto che questa legge fa del sostegno alla persona con disabilità un suo diritto. Il concetto di diritto, radicato sulla realtà esistenziale del bisogno, è intimamente collegato a quello di dovere. Se il diritto è il titolo legittimo a conseguire qualcosa di essenziale di cui si avverte il bisogno, il dovere rappresenta l'obbligo da parte della comunità di appartenenza di appagare tale bisogno, così come si manifesta. E' una responsabilità morale, politica e civile.

Nel caso dell'amministrazione di sostegno la legge individua in modo preciso quali siano i soggetti che possono presentare il ricorso e quindi dare avvio al procedimento di tutela legale. Oltre a ciò, la legge determina il dovere per i "responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e assistenza della persona" di "proporre al giudice tutelare il ricorso per la nomina dell'Amministratore di sostegno o a fornirne comunque notizia al pubblico ministero, ove a conoscenza di fatti tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno".

Questa legge riconosce quindi che, affinché le enunciazioni delle numerose Carte di diritti non rimangano vuote promesse, è necessario far emergere, accanto ai diritti, l'importanza e l'urgenza che le espressioni giuridiche diventino effettive: è tempo di sottolineare che le carenze, l'indolenza, i ritardi costituiscono fattori emarginanti; è tempo di rilevare che tutti, a seconda dei ruoli e delle funzioni, devono adempiere agli impegni e ai compiti impliciti nei diritti, perché la dignità umana non si traduca in un lusso di pochi.

Anche ANFFAS intende fare la sua parte e non potrebbe essere altrimenti considerato che le finalità dell'associazione sono, anzitutto, la tutela e la promozione dei diritti delle persone disabili intellettive e relazionali e delle loro famiglie.

Questi gli impegni che l'associazione, che rappresento, ha già cominciato ad assumersi:

- sensibilizzazione rispetto alla cultura della tutela legale in senso ampio, con riferimento anche al concetto di presa in carico globale;*
- informazione e formazione in merito al nuovo strumento di tutela legale;*
- consulenza e accompagnamento alle famiglie relativamente alla presentazione del ricorso;*
- approfondimento della possibilità per l'associazione di esercitare il ruolo di amministratore di sostegno, nei casi e nei modi previsti dalla legge, nel pieno rispetto del pensiero ad essa sotteso che, grazie a questo mio intervento, ho avuto oggi il piacere di condividere con tutti voi.*