

## DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 4 ottobre 2013

Adozione del programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilita'.

(GU n.303 del 28.12.2013)

(Stralcio)

Linea di intervento 3

Politiche, servizi e modelli organizzativi per la vita indipendente e l'inclusione nella societa'

(..Omissis..)

b) Protezione giuridica delle persone con disabilita' e loro autodeterminazione

### Premessa/presentazione del tema.

La convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilita', all'art. 12, prevede che:

*"1. Gli Stati Parti riaffermano che le persone con disabilita' hanno il diritto al riconoscimento in ogni luogo della loro personalita' giuridica.*

*2. Gli Stati Parti riconoscono che le persone con disabilita' godono della capacita' giuridica su base di uguaglianza con gli altri in tutti gli aspetti della vita.*

*3. Gli Stati Parti adottano misure adeguate per consentire l'accesso da parte delle persone con disabilita' al sostegno di cui dovessero necessitare per esercitare la propria capacita' giuridica.*

*4. Gli Stati Parti assicurano che tutte le misure relative all'esercizio della capacita' giuridica rispettino i diritti, la volonta' e le preferenze della persona, che siano scevre da ogni conflitto di interesse e da ogni influenza indebita, che siano proporzionate e adatte alle condizioni della persona, che siano applicate per il piu' breve tempo possibile e siano soggette a periodica revisione da parte di un'autorita' competente, indipendente ed imparziale o di un organo giudiziario. Queste garanzie devono essere proporzionate al grado in cui le suddette misure incidono sui diritti e sugli interessi delle persone.*

*5. Sulla base di quanto disposto nel presente articolo, gli Stati Parti adottano tutte le misure adeguate ed efficaci per garantire l'uguale diritto delle persone con disabilita' alla proprieta' o ad ereditarla, al controllo dei propri affari finanziarie ad avere pari accesso a prestiti bancari, mutui e altre forme di credito finanziario, e assicurano che le persone con disabilita' non vengano arbitrariamente private della loro proprieta'."*

Oggi, dopo la ratifica in Italia della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilita', l'unica vera misura idonea, nell'ordinamento italiano, a dare dignita' alla persona con disabilita', proteggendola, ma al tempo stesso sostenendone le autonomie con i soli interventi strettamente necessari, e' l'amministrazione di sostegno.

Infatti, con la legge n. 6/2004, che ha introdotto in Italia tale istituto, si e' finalmente posta una misura di protezione giuridica utile "a tutelare, con la minor limitazione possibile della capacita' d'agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana" (art. 1).

Prima di allora, non vi era alcuna possibilita' di far affiancare tali persone da una figura (amministratore di sostegno) che le sostenesse nel compimento di atti giuridici personali (es. consenso ai trattamenti terapeutici) e/o patrimoniali (es. dichiarazione di accettazione di un'eredita'). I di cui sopra. Invero, l'unico rimedio all'impossibilita' di compiere atti giuridici era quella

prevista dagli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, tuttora vigenti nell'ordinamento, che, solo per gli "infermi di mente" (dicitura del 1942 che rievocava piu' che altro i pazienti psichiatrici e nemmeno la disabilita' intellettiva e/o relazionale), poneva come soluzione giuridica la mera privazione, a priori, per le persone con disabilita' della capacita' d'agire, in via totale o parziale (a seconda della gravita' o meno dell' "infermita'") per gruppi di atti gia' prefissati dal codice civile, facendoli attuare, in loro vece, da altre persone quali il tutore o il curatore, dichiarando di fatto, nel caso dell'interdizione, la pressoché totale "morte civile".

Con l'amministrazione di sostegno, viceversa, oltre ad ampliarsi il novero delle persone protette, si evidenzia la necessita' di valutare sempre concretamente le situazioni vissute dalle singole persone con disabilita', individuando, caso per caso, quali autonomie le stesse hanno e di quali specifici sostegni ed interventi necessitano, individuando, laddove necessario, una figura che le affianchi (amministratore), senza che i poteri di quest'ultima siano predeterminati dal codice civile.

Cio' ha portato soprattutto ad una nuova visione giuridica della protezione delle persone con disabilita' da attuarsi e garantirsi non attraverso interventi di progressiva privazione della possibilita' di porre atti giuridici (determinando la c.d. "morte civile"), ma con l'individuazione, dopo concreta valutazione dell'autorita' giudiziaria, di congrui ed idonei poteri di intervento dell'amministratore di sostegno a fianco della persona con disabilita' per le sole e singole fattispecie per le quali la stessa e' ritenuta in tutto o in parte non autonoma e necessitante, appunto, di sostegno. Infatti, a riprova di cio' l'art. 409 che il beneficiario conservi la capacita' di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore.

In sostanza, a differenza dell'interdizione/inabilitazione, non si protegge piu' la persona togliendole dei poteri di agire (c.d. capacita' d'agire), ma fornendole specifico supporto affinche' la stessa sia sostenuta, in maniera mirata e con la minor limitazione possibile della sua sfera di azione (per via dell'affiancamento dell'AdS), nell'esercizio dei suoi diritti e doveri. Da cio' discende anche l'assoluta importanza di considerare sempre i bisogni ed i desideri espressi (anche con linguaggi non convenzionali) dalle persone con disabilita', anche se gravissima, in quanto persone che hanno il diritto, nell'ambito della loro protezione, di essere sentite, considerate e rese fulcro dell'intervento. Tale attenzione, sicuramente prevista sia al momento dell'attivazione dell'amministrazione di sostegno che nel corso della stessa (vedasi art. 409 c.c.), e' del tutto esclusa nelle procedure di interdizione e di inabilitazione, che pertanto vanno considerate ormai anacronistiche e totalmente configgenti con la CRPD, soprattutto laddove si prevede che le misure da adottare sono finalizzate a garantire l' "esercizio della capacita' giuridica rispettino i diritti, le volonta' e le preferenze della persona".

Pertanto, e' da considerarsi l'abrogazione degli istituti giuridici dell'interdizione e dell'inabilitazione, prevedendo un contestuale e coordinato rafforzamento dell'istituto dell'amministrazione di sostegno.

#### Tipologia azione A:

- modifica del codice civile che preveda l'eventuale abrogazione dell'interdizione e dell'inabilitazione, mantenendo come sola misura di protezione giuridica, variamente modulabile, l'amministrazione di sostegno, rafforzata in alcuni aspetti oggi del tutto annullati dalle due piu' vecchie figure giuridiche;
- coordinamento di tutto l'impianto civilistico, specie in tema di esercizio dei diritti della persona e dei diritti patrimoniali, rispetto alla mutata considerazione giuridica degli atti posti in essere dai beneficiari dell'amministrazione di sostegno anche in riferimento ai divieti o alle interpretazioni restrittive che colpivano e tuttora colpiscono molte persone con disabilita', non solo intellettiva e/o relazionale (occorre considerare una nuova struttura della sostituzione fedecommissaria ex art. 692 c.c.; rivisitare la definizione codicistica di capacita' di donare, di

testare, di accettare donazioni e testamenti, di contrarre matrimonio, di riconoscere figli, di adottare, etc...);

- modifica delle protezioni giuridiche a base degli assetti negoziali (prevedere abusivita' di clausole contrattuali che, in via indiretta, ledano maggiormente le persone con disabilita' che hanno, spesso, una carenza informativa maggiore o non possono contrattare (contratti di assicurazioni per infortuni a favore delle persone con disabilita', anche se il problema e' stato in parte risolto con le recenti prese di posizioni dell'ISVAP), delle legislazioni speciali in tema di consensi informati. e di manifestazioni di volonta' unilaterali (esercizio del diritto di voto e del diritto di richiesta di cittadinanza).

#### Obiettivo:

Rendere la persona con disabilita' protagonista della propria vita, partecipando, nella misura massima possibile, alle scelte della propria esistenza, della propria salute e del proprio patrimonio e mettendola nelle condizioni di porre in essere atti giuridici che prima le erano negati.

#### Azioni/interventi:

1. Intervento legislativo statale di riforma del codice civile che non si limiti ad intervenire specificatamente solo sulle misure di protezione giuridica delle persone (Libro I Titolo XII del codice civile), ma possa novellare: tutte le parti in cui entrano in gioco tali figure (successioni, donazioni, famiglia, ecc..; tutta la disciplina della volonta' negli atti negoziali e degli assetti di tutela specie nei contratti (Libro IV del codice civile);

2. intervento legislativo di recepimento delle istanze di minor limitazione possibile nella manifestazione della propria volonta' o del proprio consenso, specie terapeutico (vedasi alcune tenui resistenze sul tema rispetto all'art. 6 della Convenzione di Oviedo del 1997 ed alla valida scelta terapeutica di un non interdetto) o di sperimentazione clinica.

#### Soggetti Coinvolti:

Associazioni di persone con disabilita' e di familiari di persone con disabilita'.

#### Promotori:

Parlamentari o elettori che avanzano un progetto di legge, Governo.

#### Collaboratori:

Comunita' scientifiche, Universita', comitati etici e comitati di operatori del diritto.

#### Destinatari finali:

Persone con disabilita', operatori giuridici, operatori del mondo sociale e sanitario

#### Sostenibilita' economica:

L'intervento non comporta alcun costo aggiuntivo, ma potrebbe prevedere consistenti risparmi sia per il sistema che per le persone con disabilita' e loro familiari per la semplificazione che si avrebbe (pur col mantenimento di tutte le cautele del caso) nel compimento di atti giuridici, oggi, purtroppo, irrigiditi secondo gli schemi autorizzativi e di controllo dell'attuale disciplina, specie codicistica.

Alla maggior attenzione verso la singola persona potrebbero corrispondere risparmi burocratici di alto livello, oltre che modelli giuridici da utilizzare poi anche negli interventi sociali, sanitari, di relazione da attivare verso la medesima persona.

#### Tipologia azione B:

- rendere consapevoli gli operatori del diritto, le persone con disabilità ed i loro familiari, gli operatori sociali e sanitari delle potenzialità della figura dell'amministrazione di sostegno e delle modalità con cui essa va attivata e vissuta;
- fare in modo che il decreto di nomina dell'amministrazione di sostegno, in quanto ricognitivo delle situazioni vissute dalla persona con disabilità, dei suoi bisogni e delle sue necessità nel porre certi atti giuridici nell'ambito della propria singola vita, si saldi in maniera stretta con il progetto individuale della persona con disabilità previsto dall'art. 14 legge n. 328/00. Tale istituto giuridico può, infatti, essere al servizio del progetto individuale della persona con disabilità, determinando una maggiore partecipazione, anche attraverso l'assistenza dell'amministratore di sostegno, alla redazione dello stesso, nonché facendo convergere vivere giuridico e vivere sociale nella fase di realizzazione dello stesso da parte di tutti gli attori sociali.

#### Obiettivi:

Fare in modo che l'amministrazione di sostegno sia conosciuta ed utilizzata in tutte le sue potenzialità di affiancamento concreto della persona con disabilità, attraverso interventi e misure che ne limitino quanto meno possibile la sua capacità d'agire, ma anzi la valorizzino e la supportino. Tale obiettivo deve essere visto soprattutto nel momento in cui: vi sono servizi (sociali/sanitari) che prendono in cura e carico la persona con disabilità, che, comunque, va evidenziato, hanno l'obbligo di valutare se tale persona abbia necessità, a fianco del loro intervento, anche di una protezione giuridica, dovendosi attivare in tal senso (art. 406 u.c. del codice civile).

Occorre che tale valutazione emerga sin dalla redazione del progetto individuale della persona con disabilità e non solo al momento di insorte difficoltà nell'erogazione dei servizi in esso prefigurati; l'autorità giudiziaria deve valutare concretamente, se attivare un'amministrazione di sostegno ed individuare i poteri da conferire all'amministratore di sostegno; l'autorità giudiziaria e tutti gli attori sociali valutano, durante tutta l'amministrazione, se gli interventi poi posti in essere dall'AdS siano nel senso sopra prospettato e/o se i poteri precedenti ad esso conferiti vadano adeguatamente rimodulati.

#### Azioni/Interventi:

1. al Ministero della Giustizia si chiede di assicurare omogenea applicazione dell'attuale normativa sull'amministrazione di sostegno per tutto il territorio italiano, vigilando soprattutto sul rispetto dei tempi di emissione del decreto di nomina e sull'assegnazione di adeguate risorse umane (giudici, operatori di cancelleria) e tecnologiche alle Sezioni della volontaria giurisdizione. Tale azione potrà attuarsi attraverso verifiche ispettive dedicate specificatamente a tali aspetti, intervenendo su situazioni patologiche ed emettendo periodiche circolari ministeriali ricognitive anche di buone prassi nella gestione dei suddetti Uffici;

2. al Consiglio Superiore della Magistratura si chiede di implementare, anche attraverso la Scuola Superiore della Magistratura, formazione ad hoc per magistrati, non soltanto per le procedure di emissione del decreto di nomina dell'AdS, ma anche per tutto il controllo giurisdizionale e le modifiche da porre in essere in corso di amministrazione. A tal proposito, può essere utile dotare i giudici della Volontaria Giurisdizione anche di alcune nozioni in merito alle relazioni giuridiche ed amministrative che le persone con disabilità si trovano quotidianamente a dover vivere, ma soprattutto di come interagire rispetto ai vari attori del progetto individuale che la persona con disabilità può richiedere ai sensi dell'art. 14 legge n. 328/00. Si chiede al Ministero della Giustizia di operare in ordine ai coordinamenti interministeriali ed interistituzionali per il raggiungimento di tale fine;

3. la formazione potrà anche essere aperta ad altre figure professionali, quali assistenti sociali, avvocati, medici legali, affinché si crei un continuo scambio di esperienze multidisciplinare;

4. occorre prevedere l'implementazione di sportelli regionali e territoriali di tutela del cittadino, inseriti nei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali, che hanno il compito di coordinare e promuovere, in relazione all'amministrazione di sostegno, progetti innovativi di formazione su tale figura (per esempio corsi formativi multi professionali a seguito di un'intesa tra Ordine degli avvocati, Ambiti Sociali di Zona, Tribunali ed associazioni di persone con disabilita' e/o di loro familiari) o la sottoscrizione di intese per agevolare i rapporti cittadino/servizi sociali/enti del Terzo Settore/Tribunali (vedasi gestione della relazione periodica sull'andamento dell'amministrazione di sostegno);

5. le regioni e le province dovranno essere coinvolti al fine sostenere i vari progetti di divulgazione della figura dell'amministrazione di sostegno e di autodeterminazione della persona con disabilita', anche avvalendosi delle realta' del Terzo Settore.

#### Soggetti Coinvolti:

Giudici, operatori di cancelleria, assistenti sociali, ispettori del Ministero della giustizia, professori universitari, esperti anche provenienti dal mondo no profit, dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni.

#### Promotori:

Ministero della giustizia, C.S.M., Scuola Superiore della Magistratura, Stato, Conferenza Unificata, Regioni ed Enti Locali, Governo.

#### Collaboratori:

Associazioni di persone con disabilita' e/o dei loro familiari, universita', comunita' scientifiche, collegi ed ordini, Aziende Sanitarie Locali, Centri dei Servizi per il volontariato.

#### Destinatari finali:

Operatori del diritto, operatori sanitari e sociali, persone con disabilita' e loro familiari, associazioni.

—

#### Sostenibilita' economica:

Non si prevedono costi significativi. Si prevede, allo stesso tempo, un migliore utilizzo delle risorse, razionalizzando la spesa e riposizionando le risorse gia' allocate. Una piu' mirata formazione permetterebbe agli operatori che sono a contatto con le persone con disabilita' di acquisire una modalita' di azione piu' efficiente, che riesca anche a creare per il futuro prof icue sinergie, cosi' da alleggerire la gestione dei futuri casi di presa in carico, soprattutto facendo vivere insieme il progetto individuale ex art. 14 legge n. 328/00.