

LA NUOVA GIURISPRUDENZA CIVILE COMMENTATA

Estratto:

ENRICO MANZON

*Progettualità e sperimentazione nel campo
dell'amministrazione di sostegno: un'esperienza innovativa*

PROGETTUALITÀ E SPERIMENTAZIONE NEL CAMPO DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO: UN'ESPERIENZA INNOVATIVA

di ENRICO MANZON

SOMMARIO: 1. L'impatto sulla giurisdizione civile della l. n. 6/2004 istitutiva dell'amministrazione di sostegno. – 2. Gli aspetti organizzativi di attuazione della legge di riforma. – 3. Il modulo attuativo del Tribunale di Pordenone. – 4. La l. n. 19/2010 della Regione Friuli Venezia Giulia, «Interventi per la promozione e la diffusione dell'amministrazione di sostegno a tutela dei soggetti deboli». – 5. Considerazioni conclusive.

1. L'IMPATTO SULLA GIURISDIZIONE CIVILE DELLA L. N. 6/2004 ISTITUTIVA DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO. La l. 9.1.2004, n. 6, con l'introduzione del nuovo istituto giuridico dell'«amministrazione di sostegno» ha segnato un indiscutibile «passaggio di civiltà» nella disciplina delle misure di protezione dei soggetti maggiori di età, variamente, incapaci e perciò deboli.

Configurando un ambito applicativo che va dalle «incapacità totali» alle «incapacità parziali», sia psichiche sia fisiche, con l'unico limite della effettiva sussistenza di «esigenze protettive» (impossibilità, anche parziale e temporanea, del beneficiario di provvedere ai propri interessi, personali o patrimoniali), la riforma legislativa ha creato un nuovo settore di intervento giudiziale civile di consistenti dimensioni quantitative e di rilevante impatto sociale.

La figura del giudice tutelare ha correlativamente assunto un peso notevolmente maggiore che in passato, posto che il suo ruolo era molto più limitato rispetto alle tradizionali misure di protezione degli incapaci (tutela degli interdetti e curatela degli inabilitati).

L'amministrazione di sostegno è infatti una procedura giudiziaria integralmente gestita dal giudice tutelare, particolarmente in ordine all'istruzione preliminare del ricorso, alla nomina dell'amministratore e alla determinazione dei suoi poteri gestionali nonché rappresentati-

vi, alla rendicontazione ed alle autorizzazioni degli atti di straordinaria amministrazione.

Tutti compiti che vanno ben oltre la mera attività di controllo patrimoniale (e poco più) che le tutele e le curatele un tempo necessitavano.

Anzi l'«indice di modernità» della nuova misura protettiva sta proprio nell'accentuazione del profilo «personalistico-morale» degli obiettivi di tutela propria della stessa, così come scritti in modo pregnante nell'art. 410 cod. civ., laddove si enucleano i principali doveri dell'amministratore di sostegno ed in particolare si sancisce quello, generale, di «tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario».

Ciò ha posto la giurisdizione civile di fronte ad una sfida nuova ed in parte diversa rispetto al passato: non più soltanto dare garanzia di tutela dei diritti tramite provvedimenti autoritativi, ma nello stesso tempo necessità di dare concreta/sostanziale risposta a situazioni individuali e sociali anche di «grande scala». Meno «potere» dunque e più «servizio».

2. GLI ASPETTI ORGANIZZATIVI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DI RIFORMA. Come la giurisprudenza e la letteratura giuridica ormai dimostrano con evidenza, la riforma legislativa in questione ha aperto numerosi fronti interpretativi, rivelando complessità attuative piuttosto rilevanti.

Un esempio su tutti è quello relativo al delimitatissimo campo dei «consensi informati» per i trattamenti sanitari.

Non minori problemi tuttavia la riforma medesima ha provocato, con un *trend* di continua rilevante crescita, sul versante organizzativo.

Tenuto conto della situazione generale della giurisdizione ordinaria italiana ed in particolare di quella civile, trovare e creare «nuovo spazio» all'interno delle strutture operative di

base (Tribunali) è risultato essere il vero «punto di crisi» della realizzazione del progetto legislativo, trattandosi dell'ennesimo esempio, tipicamente italiano, di innovazione «a costo zero».

Condizione necessaria, ma, come si dirà appena oltre, non sufficiente per realizzare un obiettivo attuativo pieno, appare indubbiamente essere quella di adeguare le «risorse interne» dei Tribunali dedicate all'Ufficio del giudice tutelare, quindi mediante procedure «internalizzate». Per quanto riguarda i magistrati secondo l'ordinario procedimento «tabellare»; per il personale di cancelleria con disposizioni interne di servizio.

Più specificamente per i magistrati si possono indicare essenzialmente due vie ossia quella di destinare uno o più magistrati all'esercizio esclusivo di detta funzione; quella alternativa di assegnare *part time* la funzione medesima ad uno o più magistrati.

Entrambe sono valide, ma a condizione che realizzino un giusto «equilibrio di carico» per il singolo magistrato e pongano perciò la premessa essenziale affinché l'*output* produttivo, singolare/di *team*, sia adeguato.

Per il resto non vi sono particolari indicazioni o controindicazioni verso l'uno ovvero l'altro modulo organizzativo, essendo in tal senso lo strumento «tabellare» un mezzo flessibile per trovare una buona soluzione al problema di gestione delle «risorse interne», sulla base delle concrete situazioni dei singoli Tribunali (dimensioni; territorio; copertura di organico e quant'altro caratterizzi il singolo ufficio; *not least*, data la particolarità della specifica materia in oggetto, anche almeno un po' di «vocazione specifica» da parte del singolo magistrato). Si tratta di scelte, tutto sommato ampiamente discrezionali, dei Presidenti dei Tribunali, quali titolari effettivi della funzione di proposta tabellare sia ordinaria sia di variazione, in associazione con i loro collaboratori direttivi (Presidenti di sezione). Su di esse si sono potute e si potranno misurare i diversi «tassi di sensibilità» verso l'attuazione della riforma legislativa in questione.

Nel settimo anno di vigenza della l. n. 6/2004, in ogni caso è ormai chiaro che senza adeguate misure organizzative interne del tipo di quelle che si sono appena delineate, qualsia-

si riflessione sull'attuazione della legge stessa è un semplice vaniloquio.

Tuttavia, l'esperienza di questi anni dice anche che un'adeguata configurazione organizzativa degli uffici dei Giudici tutelari, pur indispensabile, non è affatto sufficiente per raggiungere gli scopi sostanziali di protezione dei soggetti deboli che la legge prefigge.

Ciò per due ragioni essenziali «esterne» al servizio giudiziario in senso stretto.

Prima di tutto quella di soddisfare una sovrachiantante esigenza di informazione e di assistenza dell'utenza circa gli scopi ed in ordine ai meccanismi giuridici di funzionamento dell'istituto in oggetto.

In secondo luogo quella di rinvenire risorse alternative a quelle familiari, quando queste manchino ovvero siano inadeguate, per l'esercizio delle funzioni di amministratore di sostegno.

Questa è diventata la «sfida nella sfida»; senza dubbio l'impegno, almeno in apparenza, più duro e complesso.

Sin da subito, dati i «numeri» dell'intervento giudiziario in esame e tenuto conto del suo *trend* di crescita (assai prevedibilmente tumultuoso, dato il grande bacino dei potenziali «beneficiari» dell'AdS), è risultato facile comprendere che né i Servizi sociali comunali né le tradizionali nomine «istituzionali» (Sindaci, Assessori comunali etc.) oppure «professionali» (avvocati, commercialisti etc.) avrebbero potuto aiutare i giudici tutelari a dare una risposta, se non minimalista e burocratica, a dette due esigenze attuative essenziali.

All'inizio dell'esperienza di concretizzazione del nuovo dato normativo, così come sempre più pressantemente ora, risulta evidente che se le strutture giudiziarie coinvolte si limitano a mettere in campo «risorse proprie», anche avvalendosi di quelle istituzionali degli Enti locali e degli Ordini professionali, il massimo risultato ottenibile può essere quello di limitare i tempi di giustizia e dare soluzioni di «attuazione minima» della legge.

In altri termini seguendo «prassi tradizionali» si può al più riuscire a nominare abbastanza presto un amministratore di sostegno a chi ne abbia bisogno; forse nemmeno sempre, perché, come chi opera sa, ci sono degli *hard cases* (specialmente quelli con beneficiari «psichia-

trici») nei quali risulta pressoché impossibile trovare il «buon samaritano» di turno.

Non sarebbe questo di per sé un risultato disprezzabile, se si tiene conto dello stato in cui versa la giurisdizione civile in Italia.

Tuttavia, non è quello che la l. n. 6/2004 «promette» ai soggetti deboli e, quando ci sono, alle loro famiglie, la cui «protezione» ed «assistenza» richiede infatti di più.

Chiaro è perciò in ultima analisi che questa «sfida nella sfida» non può essere vinta, da chi ne ha la responsabilità istituzionale, se non trovando e schierando risorse ulteriori.

Queste non possono venire che dall'ampissimo bacino del volontariato (un'autentica ricchezza del Paese), specie di quello organizzato nel c.d. «terzo settore».

Ancora una volta dunque il «pubblico» non può che integrarsi ed interagire con il «privato-sociale» per dare una risposta non solo di quantità, quanto soprattutto di «qualità» ad una domanda di intervento che, salita dalla società civile, ha trovato sanzione legislativa.

Chi di giustizia si occupa, a vario titolo, professionalmente ben comprende che ragionare in questi termini e passare conseguentemente ad una coerente azione è quasi «copernicano», dunque affatto scontato e semplice da «digerire».

In ultima analisi è, come sempre, una questione di scelte di «politica giudiziaria», di ordinazione gerarchica dei valori, come poi si dirà in conclusione.

3. IL MODULO ATTUATIVO DEL TRIBUNALE DI PORDENONE. Analizzando le problematiche di, effettiva e sostanziale, attuazione della riforma fatta con la l. n. 6/2004, i due Presidenti del Tribunale di Pordenone succedutisi dall'entrata in vigore della stessa ed i giudici tutelari che nello stesso periodo si sono avvicendati nel ruolo e nel gruppo di lavoro, insieme, con coerenza, hanno costruito un percorso di «buona prassi».

Abbastanza chiari sin da subito sono parsi sia i problemi sia gli obiettivi di cui si è detto appena sopra.

In sintesi:

– sul «versante interno», si è via via adeguato il numero dei giudici tutelari (da 1 a 3, su 18 magistrati in organico, di cui 11 addetti al settore civile), scegliendo una delle due opzioni

che si sono indicate sopra ossia quella del *part time*, lasciando cioè che i magistrati addetti alla specifica funzione mantenessero altre e comunque preponderanti attribuzioni tabellari civili, ma in ogni caso garantendo un buon grado di funzionalità in quella specifica dedicata all'AdS;

– sul «versante esterno», in forte sinergia con gli Enti locali, si è cercato di trovare quelle risorse aggiuntive che il «livello istituzionale» (giudiziario/amministrativo) non poteva dare.

In questa seconda, culturalmente e praticamente, più difficile direttrice, ovviamente, il sistema è stato ideato e realizzato per gradi; un po' come un edificio, dalle fondazioni in su.

Concretamente, si è partiti con una fase di «laboratorio sperimentale» presso l'unica sezione distaccata del Tribunale, essendo ciò più semplice date le ridotte dimensioni dell'intervento, ma da subito con una *guide-line* forte e chiara: coinvolgere le energie del volontariato.

Quindi, dapprima, attraverso il Comune «capo-fila» dell'Ambito socio assistenziale (dimensione consortile dell'intervento in campo assistenziale previsto nella Regione FVG) si è formato un «elenco» dei soggetti disponibili ad assumere l'incarico di AdS, qualora necessario per l'indisponibilità/inidoneità della «risorsa famiglia».

Poi, si è maggiormente strutturata la *partnership* trilaterale (Tribunale/Comune/Associazione di volontariato locale) mediante l'istituzione, previo protocollo d'intesa, di uno «sportello per gli amministratori di sostegno», aperto presso la sezione distaccata del Tribunale, gestito direttamente da personale volontario, peraltro in stretto collegamento con la cancelleria e con il giudice tutelare.

Da che è «a regime» (dopo un paio d'anni) questa formula organizzativa (elenco + sportello) ha pienamente realizzato e ed oggi realizza le esigenze attuative essenziali dell'istituto ossia quella dell'informazione/assistenza dell'utenza e quella della surroga della risorsa familiare inesistente/inidonea per l'assunzione dell'incarico di AdS.

Il tutto:

– con interventi finanziari modesti del *partner* Ente locale, limitati alle risorse materiali ed ai rimborsi spese, trattandosi di utilizzazione di una forma di «volontariato puro»;

– con notevoli risparmi di impiego delle risorse umane «interne» del Tribunale, che vengono concentrate sulle più strette, non delegabili, competenze di *back office*, al netto d'ogni necessità di informazione dell'utenza, particolarmente per quanto riguarda il gravoso impegno, per la cancelleria e per il giudice tutelare, del controllo della rendicontazione annuale.

Principali risultati operativi:

– tempi di contatto limitati all'indispensabile (specialmente, in sede di, giuridicamente necessaria, audizione del beneficiario e dei suoi congiunti), ma con la «coscienza pulita» di chi può limitarsi a ricordare alle persone coinvolte (soprattutto amministratori di sostegno, familiari o volontari) che «esiste presso il Tribunale un ufficio, specificamente dedicato, ove si possono avere tutte le informazioni occorrenti»;

– alternativa alle nomine «istituzionali» ovvero «professionali» o peggio ancora (questo si tradisce lo «spirito» della l. n. 6/2004) «seriali», avendo nell'occorrenza a disposizione, raramente con difficoltà, volontari da nominare quali AdS.

Essendosi quindi posto in evidenza come modulo organizzativo ad alta potenzialità funzionale di servizio e particolarmente «economico» per le Istituzioni pubbliche coinvolte, terminatane la fase sperimentale, all'incirca biennale, si è deciso di estenderlo all'intero territorio di competenza del Tribunale.

Ad oggi, tramite la sottoscrizione di analoghi protocolli con i Comuni «capo-ambito», si sono aperti altri 3 sportelli informativi, uno presso la sede centrale del Tribunale e due presso uffici locali del Giudice di pace; in parallelo sono in fase di formazione presso le rispettive realtà territoriali gli elenchi di volontari disponibili (ed idonei) ad assumere l'incarico di AdS.

La rete è in fase di completamento per i residui 2 ambiti socio-assistenziali esistenti nel circondario del Tribunale.

Primo bilancio sintetico:

– gli sportelli aperti lavorano a «pieno regime» (centinaia di contatti all'anno) e perciò offrono assistenza integrale all'utenza, dal ricorso introduttivo al rendiconto annuale, dall'amministrazione ordinaria a quella straordinaria;

– gli elenchi locali funzionano ancora in modo diseguale e non completamente soddisfacente; di più in «campagna», di meno in «città».

L'esperienza sin qui fatta evidenzia dunque che:

– è più facile reperire volontari per gli sportelli piuttosto che per assumere l'incarico di AdS di estranei;

– è più facile reperire risorse umane nei Comuni più piccoli, meno nelle Città; ciò senza dubbio per effetto di tessuti sociali differenzialmente coesi, in proporzione inversa rispetto alle dimensioni comunitarie.

Quanto alla «composizione» del volontariato associato nel progetto, va detto che si tratta principalmente di «pensionati giovani», in via esclusiva per gli sportelli e nettamente prevalente per gli incarichi di AdS di estranei; che tra essi la provenienza professionale è variegata, dal pubblico al privato, ma tutti hanno una base culturale almeno media; che vi è ancora un utilizzo significativo degli avvocati, scelti soprattutto tra i più giovani, per gli incarichi di AdS di estranei, ma raramente questi professionisti vengono «indennizzati» ai sensi dell'artt. 411, comma 1°, e 379, comma 2°, cod. civ.

In conclusione, lo «stato dell'arte» è che si sono fatti notevoli passi in avanti nella piena e sostanziale attuazione della legge di che si tratta, ma che bisogna farne ancora non pochi.

Non si è trattato né si tratta di un percorso facile e breve, che comunque richiede molto impegno da parte dei suoi protagonisti, soprattutto per l'«investimento iniziale» (impostazione del piano di lavoro; promozione delle iniziative; reclutamento del volontariato).

4. LA L. N. 19/2010 DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, «INTERVENTI PER LA PROMOZIONE E LA DIFFUSIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO A TUTELA DEI SOGGETTI DEBOLI». Le vie attuative di «buona prassi» che il Tribunale di Pordenone ha messo in opera per raggiungere gli obiettivi della legge statale sull'amministrazione di sostegno hanno trovato un «buon ascolto» presso il legislatore regionale.

Infatti, anche se avviatosi soltanto nell'aprile del 2010, l'*iter* procedurale di un d.d.l. *biparti-*

san volto a disciplinare «Interventi per la promozione e la diffusione dell'amministrazione di sostegno a tutela dei soggetti deboli» si è già concluso con il voto unanime del Consiglio regionale nella seduta del 26.10.2010.

Ora dunque il Friuli Venezia Giulia è la seconda regione italiana ad avere una legge sulla materia (l. r. Friuli Venezia Giulia 16.11.2010, n. 19; la prima è stata la Regione Emilia Romagna con la l. r. n. 11/2009).

Con la particolarità però che il d.d.l. originario è stato profondamente modificato dopo che i suoi proponenti, l'Ufficio di Presidenza della commissione consiliare competente ed altri rappresentanti del Consiglio regionale (tra cui il Vice Presidente) si sono confrontati, in un incontro inter-istituzionale il 16.7.2010, con la descritta esperienza attuativa pratica del Tribunale di Pordenone. Evidentemente la folta rappresentanza dell'Assemblea legislativa regionale ha ritenuto questa esperienza meritevole di essere presa in considerazione quale modello organizzativo utile per il resto della Regione.

La filosofia dell'intervento normativo regionale è infatti anch'essa univocamente quella di associare, nello sforzo di dare miglior tutela ai destinatari/utenti della misura di protezione in oggetto, i soggetti «pubblici» e del «privato-sociale» coinvolti, ovviamente ferme le competenze e prerogative dell'Istituzione giudiziaria, non disciplinabili con fonti normative diverse da quelle, esclusivamente statali, costituzionalmente stabilite.

In sostanza, la Regione Friuli Venezia Giulia, con la legge appena approvata e le già previste relative misure finanziarie e regolamentari, intende dare il suo contributo di indirizzo e di risorse, anche finanziarie, a chi deve concretizzare l'istituto di protezione sociale in questione ed a chi può aiutare a farlo.

Ciò, dopo le pur necessarie statuizioni di principio (artt. 1-2), appunto con la previsione di un «sistema operativo» chiaramente e peraltro dichiaratamente ricalcato su quello avviato ed in larga misura attuato presso il Tribunale di Pordenone (artt. 3-4-5).

In particolare lo schema è quello della costruzione della «rete degli sportelli e degli elenchi», istituiti presso un'unità territoriale di base individuata nell'Ambito socio-assistenziale (struttura consortile prevista, quale strumento

principale d'intervento nella materia, dalla l. r. n. 6/2006, che disciplina il «Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale»).

L'intervento legislativo regionale dà quindi strumenti nuovi e di fondamentale importanza in questo, delicato e rilevante, settore della giurisdizione civile statale.

L'auspicio è naturalmente che chi nel territorio di riferimento ne ha la competenza istituzionale colga questa nuova *chance* e la trasformi in concrete realizzazioni operative.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. Dunque da una «buona prassi» ad una «buona legge»; da entrambe un servizio migliore per l'utenza non professionale più disagiata della giurisdizione civile.

In tempi di crisi sistemica globale della giustizia italiana non è poco tentare di dare almeno dei segnali di ripresa e di svolta per il «consumatore finale» di questo servizio pubblico essenziale, costituzionalmente garantito.

Nel «laboratorio friulano» sull'amministrazione di sostegno c'è effettivamente un po' di tutto: progettualità, buon senso, senso pratico, «leale cooperazione», «sussidiarietà», federalismo giudiziario, professionalità non burocratizzate, solidarietà sociale. In sintesi, c'è nelle persone che vi si sono spese e vi si spenderanno la convinzione che «fare meglio» per la collettività non è solo un dovere morale o professionale, ma è anche possibile.

Trattandosi di intervenire in un settore molto delicato di tutela dei diritti della persona, la «macchina organizzativa» che si è dapprima ideata e sperimentata a livello circondariale, che ora è stata normativizzata a livello regionale, non devia dal principio, peraltro non eludibile, che la responsabilità ultima di ogni singola scelta procedimentale è del giudice, così come inderogabilmente l'Ordinamento dello Stato prevede.

Trattandosi tuttavia altrettanto evidentemente di attuare diritti della persona attraverso una *longa manus* ossia per il tramite di un «amministratore giudiziario» e dovendolo fare in un numero sempre crescente ed ormai molto rilevante di casi, la «macchina organizzativa» si deve basare sull'integrazione, indispensabile, delle risorse, materiali ed umane, disponibili.

Con una sintetica metafora, si potrebbe dire che il sistema congegnato prevede che lo Stato ci metta il suo «sigillo», i Comuni i loro «gonfaloni» ed il volontariato la sua «spinta propulsiva»; tutti e tre elementi costitutivi, sia formali che sostanziali, essenziali ed interdipendenti di un modello operativo che al lato pratico ha già mostrato di poter avere successo.

Così una scelta giudiziaria, qual è la nomina di un AdS, che ha il potenziale effetto di incidere in profondità nella vita delle persone, e qualche volta sulla loro stessa vita, può essere, come dev'essere, «assistita» in modo sicuro.

Altra caratteristica co-essenziale del modello operativo è il suo dimensionamento territoriale.

Il «livello provincia» è troppo elevato, mentre senza dubbio più idonea è una dimensione d'intervento «infra-provinciale». Tale minore dimensione, non troppo estesa né troppo ristretta, consente di sfruttare le strutture operative, eventualmente consortili/consorziabili, dei Comuni nonché, soprattutto, di gestire forme di volontariato associato con radici territoriali più profonde e più «prossime» all'utenza.

Ferma ovviamente rimane la necessità del coordinamento della «rete degli sportelli e degli elenchi» al livello, necessariamente centralizzato, del circondario del singolo Tribunale, presso il quale deve realizzarsi la sintesi operativa degli interventi sul territorio.

In conclusione, il modello attuativo della legge sull'amministrazione di sostegno che si è illustrato vive e funziona con il concorso di più «anime», tra loro complementari; non può pe-

rò avviarsi e crescere senza la volontà del suo principale centro di responsabilità istituzionale ossia il Tribunale ed al suo interno l'Ufficio del giudice tutelare.

Si tratta di un modello operativo con una struttura tutto sommato semplice e che di per sé non ha particolari criticità attuative. Per questo, in linea teorica, potrebbe senza dubbio essere replicato in tutti i Tribunali italiani, salve ovviamente le «varianti» necessarie in virtù delle loro specificità dimensionali e territoriali.

Bisogna però voler fare questo «investimento»; il che significa essenzialmente accettare di scendere dalla *turris eburnea* e portarsi al livello della parte più debole dell'utenza «non professionale»; volersi misurare con l'organizzazione dell'*outsourcing*, per raccogliere la sfida imposta da un servizio giurisdizionale pubblico tipicamente e fortemente «di prossimità».

Tale considerazione rende chiaro che, al fondo della questione operativa sulla quale si è dissertato, si pone una scelta di indirizzo gestionale degli apparati di giustizia, che rifletta una delineata gerarchia di «valori».

In altri termini, più esplicitamente, va detto che solo se si ritiene che i diritti dei soggetti deboli, ed in generale i «diritti inviolabili» della persona, in attuazione dell'art. 2 della Costituzione siano la prima delle «priorità operative» della giurisdizione civile pubblica, allora progettare e realizzare un adeguato sistema di protezione di tali diritti diviene fattibile.

Con queste brevi note si è cercato di dimostrarlo.