Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno A.C. 2797

Dossier n° 330 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
19 dicembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2797
Titolo:	Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	5
Commissioni competenti:	II Giustizia, III Affari esteri

Il disegno di legge del Governo (A.C. 2797) autorizza la R**atifica** della ***Convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione internazionale degli*** *adulti*, dettando alcune disposizioni di adeguamento dell'ordinamento nazionale.

Contenuto della Convenzione

La **Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti fatta all'Aia il 13 gennaio 2000**, è stata adottata nell'ambito della **Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato** *(The Hague Conference on Private International Law - HCCH),* organismo intergovernativo del quale fanno parte attualmente 82 Stati e l'Unione Europea.

L' **HCCH** persegue l'obiettivo della progressiva unificazione delle norme di diritto internazionale privato mediante l'elaborazione di trattati multilaterali volti a garantire la certezza del diritto nei rapporti di diritto privato aventi connessioni internazionali. I paesi membri si riuniscono ogni quattro anni in sessione plenaria (sessione diplomatica ordinaria), per negoziare e adottare progetti di convenzioni, che devono poi essere ratificati dagli Stati. In base allo Statuto, gli organi principali della Conferenza sono: il Consiglio, l'Assemblea permanente con sede all'Aia, e il Segretariato, incaricato di mantenere i contatti con i governi degli Stati membri attraverso organi nazionali designati da ciascun governo.

La **Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti** intende rafforzare, nelle situazioni di carattere internazionale, la protezione degli adulti incapaci, al fine di evitare conflitti tra i sistemi giuridici degli Stati contraenti in materia di competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle misure di protezione degli adulti. Essa, inoltre, introduce un **meccanismo di cooperazione** tra le autorità degli Stati contraenti, in linea con la **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità,** (New York, 13 dicembre 2006).

La **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006** e in vigore dal 3 maggio 2008 per 175 Paesi, tra cui l'**Italia** (dove è stata resa esecutiva, insieme al Protocollo opzionale, dalla legge 3 marzo 2009, n. 18), rappresenta una tappa epocale nell'evoluzione della tutela internazionale dei diritti fondamentali dell'individuo. In essa si riafferma che tutte le persone, quale ne sia la disabilità, devono poter godere dei diritti umani e delle libertà fondamentali; si chiarisce che tutte le categorie di diritti si applicano alle persone con disabilità e si identificano le aree nelle quali può essere necessario intervenire per rendere possibile ed effettiva la fruizione di tali diritti; si identificano, altresì, le aree di violazione di tali diritti e quelle nelle quali la loro protezione va rafforzata. Nella Convenzione, per la prima volta, l'**individuo disabile è considerato come soggetto singolarmente e socialmente debole, destinatario di specifiche prerogative**, che non gli vengono quindi più attribuite in maniera complementare all'affermazione di altri diritti particolari (quali istruzione dei fanciulli, lavoro etc.).

La **Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti** è **in vigore sul piano internazionale dal 1° gennaio 2009;** essa è stata **ratificata** oltre che da Francia, Germania e Regno Unito, che ne hanno reso possibile l'entrata in vigore (ex artt. 53 e 57 della Convenzione medesima) anche da Svizzera, Finlandia, Estonia, Repubblica Ceca, Austria, Principato di Monaco e da ultimo, Lettonia, per un totale di **10 Stati**. L'**Italia ha firmato la Convenzione il 31 ottobre 2008.** Altri Paesi che l'hanno firmata in quello stesso anno - Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Polonia - non risultano averla ancora ratificata, come pure i Paesi Bassi, la cui firma risale al 13 gennaio 2000.

Con riferimento al **contenuto** la Convenzione si compone di un breve preambolo e di **59 articoli** suddivisi in **VII capitoli.**

Il **capitolo I** (articoli da 1 a 4) riguarda il **campo di applicazione della Convenzione,** definendo gli oggetti della Convenzione e le persone alle quali si applica, enumerando le misure di protezione che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione ed indicando le materie escluse da tale campo.

In particolare, gli **articoli 1 e 2** delimitano il **campo di applicazione** della Convenzione riferendosi esplicitamente, nell'individuazione dei soggetti, all'adulto che necessita di tutela (e *senza quindi fornire la definizione di "incapace" - contrariamente a quanto rinvenibile all'art. 1 della Convenzione di New York - al fine di evitare variabili interpretative, come precisato nella relazione governativa):* ai sensi dell'**articolo 2** adulto è chi abbia compiuto i diciotto anni (paragrafo 1) e necessita di tutela qualora presenti un'alterazione o insufficienza delle facoltà personali, tali da renderlo non in grado di provvedere ai propri interessi di natura personale o patrimoniale (articolo 1, paragrafo 1). La tutela si applica, inoltre, anche alle misure di protezione adottate nei confronti di un adulto che non avesse compiuto i diciotto anni al momento della loro adozione (articolo 2, paragrafo 2).

L'**articolo 3** individua, in un elenco peraltro non esaustivo, le **misure di protezione** che possono vertere sulla determinazione dell'incapacità e sull'istituzione di un regime di protezione, sulla tutela, curatela e istituti analoghi, sul collocamento dell'adulto in istituto o in altro luogo in cui possa esserne garantita la protezione, sulla conservazione dei beni, sull'autorizzazione a compiere singoli atti.

Sono **escluse** dal campo di applicazione della Convenzione le materie elencate dall'**articolo 4**, tra cui gli obblighi di corrispondere gli alimenti, l'annullamento del matrimonio, la separazione legale, le amministrazioni fiduciarie, le successioni, la previdenza sociale, le misure conseguenti alla commissione di reati, le decisioni sul diritto di asilo e in materia di immigrazione.

Il **capitolo II** (articoli 5-11) riguarda la **competenza giurisdizionale**.

L'**articolo 5** stabilisce che **competenti ad adottare misure di protezione** della persona o dei beni dell'adulto **siano le autorità sia giudiziarie sia amministrative dello Stato di residenza.** In caso di trasferimento della residenza abituale dell'adulto in un altro Stato contraente, sono competenti le autorità dello Stato di nuova abituale residenza.

L'**articolo 6** prevede che, per gli adulti rifugiati e gli adulti trasferiti a livello internazionale a seguito di gravi disordini nel proprio Paese, la competenza all'adozione delle misure di protezione siano esercitate dalle autorità dello Stato sul cui territorio essi si verranno a trovare.

All'**articolo 7** viene riconosciuta la **competenza concorrente**, sebbene sussidiaria, delle autorità dello Stato di cui l'adulto possiede la nazionalità.

Le autorità dello Stato competenti ai sensi degli articoli 5 o 6 potranno, nell'interesse dell'adulto, di propria iniziativa o su richiesta dell'autorità di un altro Stato contraente, chiedere l'adozione di misure tendenti alla protezione della persona o dei beni dell'adulto: allo Stato di cui l'adulto sia cittadino; allo Stato di precedente residenza abituale dell'adulto; ad uno Stato in cui si trovino beni dell'adulto; allo Stato le cui autorità siano state scelte per scritto dall'adulto per l'adozione di misure tendenti alla sua protezione; allo Stato di residenza abituale di una persona vicina all'adulto disposta a farsi carico della sua protezione; allo Stato sul cui territorio si trovi l'adulto, per quanto attiene alla sua protezione (**articolo 8**).

L'**articolo 9** riguarda le misure di protezione adottate dallo Stato in cui si trovino i beni dell'adulto.

Le autorità dello Stato, nel cui territorio si trova l'adulto o i beni a lui appartenenti, sono competenti ad adottare **misure di emergenza o misure provvisorie** di protezione della persona con efficacia territoriale limitata **(articoli 10 e 11**).

Il **capitolo III** (articoli 13-21) ha per oggetto la **legge applicabile**.

In particolare, l'**articolo 13** stabilisce che, nell'esercizio della competenza loro attribuita, **le autorità degli Stati applicano generalmente la propria legge** (paragrafo 1); quando tuttavia la protezione della persona o dei beni dell'adulto lo richieda, esse potranno applicare eccezionalmente la legge di un altro Stato con il quale la situazione presenti uno stretto legame (paragrafo 2).

Ai sensi dell'**articolo 14,** quando una misura adottata da uno Stato contraente sia attuata in un altro Stato contraente, le condizioni di applicazione sono rette dalla legge di quest'altro Stato.

L'**articolo 15** prevede che l'esistenza, l'ampiezza, la modifica e l'estinzione dei poteri di rappresentanza conferiti da un adulto, mediante accordo o atto unilaterale, perché siano esercitati qualora egli non sia in grado di curare i propri interessi, sono rette dalla legge dello Stato in cui l'adulto risiede abitualmente alla data dell'accordo o dell'atto unilaterale, sempre che non sia stata designata espressamente per iscritto la legge; di uno Stato di cui l'adulto sia cittadino; di uno Stato di precedente residenza abituale dell'adulto; di uno Stato in cui si trovino beni dell'adulto, per quanto attiene a detti beni.

L'**articolo 16** riguarda la revoca dei poteri di rappresentanza di cui all'art. 15.

Il **capitolo IV** (articoli 22-27) disciplina il **riconoscimento e l'esecuzione** in uno Stato contraente di misure di protezione adottate in un altro Stato contraente, operando una chiara distinzione tra il riconoscimento, la dichiarazione di esecutività o la registrazione ai fini dell'esecuzione, e l'esecuzione effettiva.

L'**articolo 22,** in particolare, sancisce che le misure volte alla protezione dell'adulto adottate in uno Stato

contraente sono riconosciute di pieno diritto in tutti gli altri Stati contraenti; la norma individua, altresì, alcuni limitati casi in cui il riconoscimento può essere negato.

Gli **articoli 25, 26 e 27** riguardano l'esecuzione di tali misure.

Il **capitolo V** (articoli 28-37) riguarda la **cooperazione.**

In particolare, l'**articolo 28** prevede che ogni Stato contraente designi un'**Autorità centrale** incaricata di adempiere gli obblighi derivanti dalla Convenzione.

Ai sensi dell'**articolo 29 l**e Autorità centrali devono **cooperare e promuovere la cooperazione** fra le autorità competenti del proprio Stato per realizzare gli obiettivi della Convenzione.

Esse, inoltre, adottano, nell'ambito dell'applicazione della Convenzione, le disposizioni idonee a fornire informazioni sulla loro legislazione, nonché sui servizi disponibili nel loro Stato in materia di protezione dell'adulto.

L'Autorità centrale di uno Stato contraente adotta, direttamente o tramite autorità pubbliche o altri organismi, le **disposizioni idonee ad agevolare le comunicazioni**, con ogni mezzo, tra le autorità competenti nelle situazioni in cui si applica la Convenzione e ad aiutare, su richiesta di un'autorità competente di un altro Stato contraente, a localizzare l'adulto quando appare che questi sia presente sul territorio dello Stato richiesto e abbia bisogno di protezione (**articolo 30**).

L**'articolo 37** prevede che ogni Stato contraente possa concludere, con uno o più Stati contraenti, **accordi** volti ad agevolare l'applicazione del presente capitolo nei loro rapporti reciproci.

Il **capitolo VI** (articoli 38-52) contiene le **disposizioni generali**, destinate ad agevolare l'attuazione e il monitoraggio della Convenzione, nonché a proteggere la riservatezza dei dati e delle informazioni raccolti in conformità con la stessa.

In particolare, con **l'articolo 38** viene disciplinato il rilascio delle certificazioni attestanti la qualità e i poteri che sono conferiti alla persona alla quale sia stata affidata la protezione della persona o dei beni dell'adulto.

Gli **articoli 39 e 40** riguardano i dati personali.

Gli **articoli 44-47** contengono le cd "clausole federali" che trattano dell'applicazione della Convenzione nei confronti degli Stati con sistemi legali non unificati e gli **articoli 48 e 49** sono intesi ad evitare conflitti tra le Convenzioni**.**

L'**articolo 50** specifica l'applicazione della Convenzione nel tempo.

Il **capitolo VII** (articoli 53-59) contiene le **clausole finali**.

L'**articolo 57,** in particolare, dispone in materia di **entrata in vigore** della Convenzione. Come anticipato, essa è vigente sul piano internazionale dal 1° gennaio 2009: ai sensi del paragrafo 2, lett. a), per gli Stati che la ratifichino successivamente a tale data - come nel caso dell'Italia - la Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di ratifica (presso il Ministero degli Affari esteri del Regno dei Paesi Bassi, che ne è il depositario ai sensi dell'articolo 53 della Convenzione).

L'**articolo 58** prevede la possibilità di **denuncia** della Convenzione, in forma scritta, e con effetto a 12 mesi.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione

Il disegno di legge - composto da **5 articoli** - autorizza il Presidente della Repubblica alla **ratifica** della ***Convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti*** **(articolo 1)**, cui è data piena **esecuzione** dalla data di entrata in vigore della Convenzione stessa **(articolo 2)**.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 57 della stessa Convenzione, questa vincolerà il nostro Paese a far data dal primo giorno successivo allo scadere di tre mesi dal deposito dello strumento di ratifica.

L'Autorità centrale

L'**articolo 3** del provvedimento, conformemente a quanto richiesto dall'art. 28 della Convenzione, individua il **Ministero della Giustizia** come **Autorità centrale** incaricata di adempiere gli obblighi convenzionali relativi alla protezione internazionale degli adulti.

Una **modifica di adeguamento** del quadro normativo nazionale è introdotta con riguardo alla **legge 31 maggio 1995, n. 218** *(Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato).*

L'**articolo 4** del d.d.l., oltre a modificare le rubriche degli articoli 43 *(Protezione dei maggiori d'età)* e 44 *(Giurisdizione in materia di protezione dei maggiori d'età)* con il riferimento agli "adulti" - novella lo stesso art. 43, che attualmente individua nella **legge nazionale dell'incapace** quella che regola i presupposti e gli effetti delle misure di protezione degli incapaci maggiorenni, così come i rapporti fra l'incapace e chi ne ha la cura.

La Convenzione non definisce in maniera esaustiva la nozione di «incapace», anche in relazione alle diverse interpretazioni che di tale nozione danno i singoli ordinamenti giuridici. Tale nozione si riferisce più concretamente agli adulti che necessitano di tutela, individuandoli nelle persone con più di 18 anni (art. 2) che "a causa di una alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali" non sia in grado di provvedere ai propri interessi di natura personale o patrimoniale (art. 1, par. 1).

L'amministratore di sostegno

La disciplina nazionale sulla tutela delle persone incapaci a provvedere ai propri interessi è prevista dalla **legge 9 gennaio 2004, n. 6** che ha introdotto nel codice civile (artt. 404-413) l'istituto dell'**amministrazione di sostegno,** che si affianca all'interdizione e all'inabilitazione. Tali ultimi istituti, nella pratica, hanno mostrato notevoli limiti per la loro rigidità; l'utilità di queste procedure risultava, infatti, spesso penalizzata oltre che dai tempi molto lunghi per l'ottenimento del provvedimento di nomina, soprattutto dalla non "graduabilità" della privazione della capacità d'agire in dipendenza della più o meno grave infermità di mente del beneficiario. Da qui l'opportunità di assicurare la migliore tutela, con la minore limitazione possibile, della capacità di agire delle persone prive, in tutto o in parte, di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente con l'introduzione di una figura che affiancasse la persona anche temporaneamente disabile nell'amministrazione del proprio patrimonio; tale assistenza riguarda non tutti gli atti che la persona disabile è chiamata a compiere ma solamente quelli per i quali la situazione concreta suggerisce un supporto. Tale figura è stata individuata, appunto, nell'amministratore di sostegno, nominato da un giudice tutelare - su ricorso dello stesso interessato o di altri soggetti specificamente indicati - in presenza di determinati requisiti accertati, con definizione dell'area di attività, con procedura semplificata, e con carattere di ordinaria gratuità. Sul piano dei beneficiari, la platea è molto ampia, marcandosi quindi una notevole differenza rispetto all'interdizione, che riguarda solo gli infermi di mente: i beneficiari possono essere, oltre che persone con problemi di disabilità intellettiva, anche malati terminali e soggetti colpiti da gravi patologie, handicappati gravi, down, tossicodipendenti o alcoolisti, ciechi, persone, insomma, anche solo temporaneamente, non in grado di amministrare autonomamente il proprio patrimonio ed, in generale, di provvedere ai propri interessi. Il giudice tutelare è comunque autorizzato ad adottare i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata, per la conservazione e amministrazione del suo patrimonio e può procedere alla nomina di un amministratore provvisorio indicando gli atti che è autorizzato a compiere. La scelta dell'amministratore di sostegno (art. 408) avviene con esclusivo riguardo agli interessi e alla cura del beneficiario, ferma restando la sua facoltà di operare, con atto pubblico o scrittura privata autenticata, la designazione dell'amministratore di sostegno in previsione della propria eventuale futura incapacità (solo in mancanza di designazione o in presenza di gravi motivi, il giudice può designare altro soggetto, sulla base di una serie di criteri) . Gli effetti dell'amministrazione di sostegno sono stabiliti al nuovo articolo 409 c.c., disposizione chiave della nuova legge: per tutti gli atti che non ne formano oggetto, il beneficiario conserva la capacità di agire. Sarà quindi necessario l'intervento dell'amministratore per gli atti più rilevanti rispetto al patrimonio (alienazione o acquisto di bene immobile, assunzione di ipoteca, promozione di una procedimento giudiziario, ecc) mentre negli atti di ordinaria amministrazione questi interviene insieme al beneficiario (acquisto beni mobili, stipula locazioni inferiori a 9 anni, ec.). Rimane ferma legittimazione di quest'ultimo a compiere in ogni caso, gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana (acquisto beni uso personale, come abiti, cibo, incassare un afitto, riscuoter la pensione, ecc.). I doveri dell'amministratore sono invece elencati al nuovo articolo 410; oltre ad ispirarsi in ogni caso alla considerazione dei bisogni e delle esigenze del beneficiario, si tratta per lo più di doveri di informazione, del beneficiario e del giudice in caso di dissenso con lo stesso. Nel caso di contrasto tra la volontà del beneficiario e quella dell'amministratore di sostegno, nel caso di scelte o atti dannosi per il beneficiario o di negligenza nel perseguire l'interesse o soddisfare i bisogni o le richieste di quest'ultimo, il beneficiario, il pubblico ministero o i soggetti legittimati a fare istanza di nomina dell'amministratore possono ricorrere al giudice tutelare che adotta con decreto motivato gli opportuni provvedimenti. L'art. 410 prevede, inoltre, salvo il caso in cui il ruolo sia rivestito dal coniuge, dalla persona convivente, dagli ascendenti e discendenti, una **durata massima di 10 anni** dell'ufficio di amministratore di sostegno.
La dichiarazione di cessazione dell'amministrazione di sostegno, oltre che su istanza di parte, può essere adottata dal giudice tutelare anche d'ufficio, quando l'istituto si sia rivelato inidoneo a realizzare la piena tutela del beneficiario. In tal caso, se il giudice ritiene che si debba promuovere giudizio di interdizione o inabilitazione, ne informa il pubblico ministero, affinché vi provveda.

La legge nazionale applicabile a tutela degli incapaci

Mentre, in forza dell'art. 43 della citata legge del 1995, al cittadino italiano all'estero è applicabile la disciplina nazionale in materia di tutela dell'incapace, **le misure di tutela previste dalla legge italiana - ovvero quelle in materia di amministratore di sostegno - non possono essere applicate allo straniero** che si trovi sul territorio nazionale. L'adozione di tali misure da parte del giudice nazionale sarà possibile **solo in via provvisoria e d'urgenza**, quando ciò sia necessario per proteggere la persona o i beni dell'incapace.

Tale tipo di competenza "urgente" è ribadita dall'art. 44 della legge n. 218/1995, relativa

alla sussistenza della giurisdizione italiana in materia di protezione dei maggiori d'età.

Dal criterio della nazionalità a quello della residenza abituale

L'**articolo 4** del disegno di legge **sostituisce**, quindi, **l'art. 43 della legge n. 218/1995** prevedendo, per l'adozione delle misure di protezione degli adulti incapaci, l'applicazione della disciplina della Convenzione dell'Aja del 2000, compresa quella relativa alla loro rappresentanza. In particolare, le **autorità (giudiziarie e amministrative) competenti per l'adozione delle misure di tutela sono quelle dello Stato di residenza abituale dell'incapace** (art. 5, Convenzione). Avere una cittadinanza diversa da quella dello Stato di residenza non rende più applicabile all'incapace una legge diversa da quella del foro, fatte salve le eccezioni previste dalla stessa Convenzione, con particolare riferimento alla competenza sussidiaria prevista dalla Convenzione (art. 7).

L' opzione sulla competenza - spiega la relazione del Governo al disegno di legge - deriva dalla "*considerazione della diffusione del criterio della residenza abituale nelle fonti internazionali ed europee del diritto internazionale privato e della particolare rilevanza sul piano internazionale della Convenzione in oggetto*".

In base al rinvio alla Convenzione contenuto nel nuovo art. 43, il criterio della residenza abituale ai fini della legge applicabile vale *erga omnes*, quindi anche nei confronti di Stati non parte della Convenzione.

Quando le autorità italiane possano, ai sensi della Convenzione (cfr. artt. 7 e 8), adottare misure a tutela di un cittadino all'estero si applica la disciplina del *D.Lgs. n. 71/2011*, che prevede l'intervento delle autorità consolari (artt. 29 e ss.). Queste ultime dovranno trasmettere al PM presso il tribunale competente ogni utile dato istruttorio al fine dell'adozione dei provvedimenti da adottare nei confronti dei cittadini italiani all'estero; competente a pronunciarsi è il tribunale di ultima residenza in Italia del cittadino (se il soggetto interessato non ha mai avuto residenza in Italia, è competente il tribunale nel cui circondario si trova il Comune di iscrizione AIRE).

L'**articolo 5** riguarda l'**entrata in vigore** del provvedimento il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di rapporti internazionali dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione.

cost330	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	CD_esteri

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.