

## **La tutela legale: l'esperienza dell'Ufficio del Pubblico Tutore del Veneto**

Chiara Drigo\*

### **1. Introduzione**

Attraverso la presentazione dell'esperienza promossa dal Pubblico Tutore dei minori del Veneto che, con il Progetto Tutori, ha investito nella formazione e nell'accompagnamento di privati cittadini disponibili ad assumere la tutela legale di un minore, il presente contributo si propone di aprire una riflessione sull'istituto della tutela legale dei minori di età e sulla figura del tutore. E ciò, mettendo in luce i nuovi orientamenti interpretativi degli articoli di riferimento del codice civile, sollecitati da un lato dallo sviluppo della normativa nazionale e internazionale, avvenuto principalmente negli ultimi vent'anni con riferimento alla protezione e tutela dei bambini e ragazzi, dall'altro dall'evoluzione del contesto sociale di riferimento.

### **2. L'istituto della tutela legale del minore di età nel tempo**

L'istituto della tutela legale ha origini antiche. Già il diritto romano lo prevedeva per i minori che, non essendo sottoposti a un *pater familias* (maschi sotto i 14 anni e femmine infradodicenni), necessitavano di qualcuno che agisse per loro conto (Pazè 2002). Il codice civile del 1942 lo riprende, lasciandone pressoché inalterato il significato poiché prevede che venga aperta una tutela a favore dei minori i cui genitori sono morti o, per altre cause, non possono esercitare la potestà genitoriale (art. 343 cod. civ.). Sul piano giuridico rimane quindi l'incapacità di agire del minore la ragione che determina la nomina di un tutore che lo rappresenti legalmente, mentre sul piano sociale viene confermata l'assunzione da parte della società delle responsabilità di protezione e di cura di tali minori.

\* *Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani presso l'Università di Padova, Ufficio del Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto.*

Ma se l'istituto ha attraversato i secoli giungendo ai nostri giorni invariato nei suoi presupposti fondamentali, i cambiamenti avvenuti nel contesto culturale e sociale da un lato, l'evoluzione del diritto di famiglia e minorile dall'altro e, non ultimo, l'affermarsi del diritto internazionale dei diritti umani (e nello specifico dei diritti dei minori di età) ne hanno sostanzialmente modificato l'interpretazione, l'utilizzo e il valore.

Anche volendo contenere il confronto nell'arco temporale di vita dell'attuale codice civile, i cambiamenti conosciuti dalla tutela legale sono stati notevoli e la situazione dei minori oggi sottoposti a tutela è nella sostanza molto diversa se paragonata con i casi di trenta o cinquant'anni fa.

Un tempo il tutore veniva nominato per lo più nel caso di minori rimasti orfani e titolari di consistenti eredità, che richiedevano un'amministrazione attenta del patrimonio, spesso in contesti familiari caratterizzati da conflittualità e interessi economici contrapposti. Non a caso il codice dedica proprio agli aspetti patrimoniali la maggior parte degli articoli che descrivono l'istituto (capo I del titolo X), trattando nel dettaglio questioni tecniche relative agli atti che il tutore è tenuto a compiere nell'interesse (principalmente economico) del minore. Sembra quasi, da una lettura testuale, che fosse il patrimonio l'oggetto principale della cura, e non il minore.

Se invece il minore orfano o abbandonato era uno dei tanti figli della povertà, egli era semplicemente destinato a finire in un istituto, dove ciò che rilevava era la sua sopravvivenza, il soddisfacimento dei suoi bisogni primari e materiali. Il direttore dell'istituto aveva – più che la rappresentanza dei minori nell'accezione odierna – una sorta di sovranità, legittimata dalla cultura educativa del tempo.

Oggi, nella maggior parte dei casi viene individuato all'interno della famiglia (nonni, zii, fratelli o sorelle maggiorenni) chi può adeguatamente assumere la tutela del minore. Quando questo non è possibile od opportuno, secondo la valutazione del giudice, viene nominato un tutore esterno, così come l'assistenza, la cura e l'educazione vengono assicurate attivando risorse pubbliche e del privato sociale, essendo la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza una responsabilità delle istituzioni e, nello specifico, dell'ente locale.

Le tutele con patrimoni ingenti oggi sono rare, mentre si sono moltiplicate quelle che maturano in condizioni sociali difficili,

caratterizzate da forme e gradi diversi di disagio e/o da contesti familiari che – per varie ragioni – sono per il minore rischiosi, quando non addirittura pregiudizievoli. In sostanza, con lo sviluppo delle politiche sociali, l'evoluzione culturale e, parallelamente, giuridica che ha posto al centro l'interesse e i diritti del minore, si è ricorsi all'istituto della tutela via via sempre più in situazioni contraddistinte da un intervento di protezione pubblica, ossia – come viene tecnicamente e comunemente definita – da una presa in carico da parte dei servizi sociali competenti.

### **3. Cause di apertura di una tutela legale**

La sola causa di apertura di tutela esplicitamente enunciata dal codice civile è la morte dei genitori (art. 343 cod. civ.), o del solo genitore che aveva riconosciuto il figlio e che quindi esercitava pienamente la responsabilità genitoriale.

Le «altre cause» si possono ricavare dalla lettura e interpretazione della normativa vigente.

Vi è innanzitutto il caso del minore abbandonato alla nascita o, più spesso, non riconosciuto. La legge italiana prevede il diritto della madre di partorire nell'anonimato o, più precisamente, di non essere nominata nell'atto di nascita, qualora dichiararsi di non voler procedere al riconoscimento del figlio, nel termine di dieci giorni concesso dalla legge, salvo che il Tribunale per i minorenni non conceda una proroga sulla base di una richiesta motivata e nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 11 della legge 184/1983. Diversamente, scaduto il termine, l'ospedale è tenuto a segnalare il mancato riconoscimento alla Procura minorile ai fini della presentazione del ricorso, che dà inizio al procedimento di adottabilità per il neonato. Il non riconoscimento deve inoltre essere segnalato dall'ufficiale di stato civile al giudice tutelare per l'apertura della tutela.

Questi bambini, in genere, trovano rapidamente una famiglia adottiva, visto l'elevato numero di coppie dichiarate idonee all'adozione nazionale disposte ad accogliere bambini così piccoli.

I genitori affidatari acquisteranno la potestà-responsabilità genitoriale solo se il previsto anno di affidamento preadottivo si concluderà positivamente e vi sarà una sentenza di adozione: in quel periodo, pertanto, è necessaria la nomina di un tutore che rappresenti legalmente il minore. Il tutore viene in genere nomi-

nato dal Tribunale per i minorenni con la sentenza che dichiara il bambino adottabile e il giudice tutelare per lo più lo conferma. La tutela, invece, si apre solo presso il giudice tutelare.

Il tutore viene nominato anche nel caso di rinvio della procedura di adottabilità, quando il mancato riconoscimento deriva dal fatto che i genitori non hanno ancora compiuto sedici anni, l'età minima prevista per il riconoscimento del figlio.

La tutela si apre anche in presenza di genitori minorenni ma ultrasedicenni che non hanno contratto matrimonio e non si sono quindi emancipati. Pur potendo riconoscere il figlio, non possono esercitare su di lui le responsabilità genitoriali non avendo a loro volta ancora acquisito la piena capacità d'agire.

Parimenti, per difetto di capacità d'agire, la responsabilità genitoriale non spetta al genitore interdetto, rendendosi necessario procedere alla nomina di un tutore anche per il figlio.

Anche l'accertata incapacità naturale dei genitori o dell'unico genitore esistente ed esercente è da annoverarsi tra le cause che portano all'apertura della tutela. Si tratta di situazioni di malattia mentale o condizione fisica che, per la loro gravità, impediscono al genitore di esercitare il complesso di diritti e doveri che costituiscono la responsabilità genitoriale.

La nomina del tutore si rende necessaria, inoltre, quando i genitori perdono la responsabilità genitoriale per effetto di un provvedimento giudiziario (penale o civile) che li dichiara decaduti, sospesi o esclusi.

Il Tribunale penale può disporre la decadenza o la sospensione della responsabilità genitoriale come pena accessoria nel caso di condanna per certi tipi di reati (ad esempio incesto, abuso sessuale, reati contro la famiglia) o di condanna a un periodo di reclusione non inferiore ai cinque anni.

Il provvedimento di decadenza viene emesso dal Tribunale per i minorenni quando abbia accertato che vi è stata da parte dei genitori una violazione dei loro doveri o un abuso dei loro poteri con conseguente pregiudizio per il figlio. La sospensione, invece, viene disposta nel corso delle procedure di adottabilità o *de potestate*.

Inoltre, l'esclusione dalla responsabilità genitoriale, secondo quanto previsto dall'art. 317 bis, comma 3°, cod. civ., può essere disposta dal giudice con riferimento ai soli genitori naturali, se lo ritiene nell'interesse del figlio.

Infine, vi sono i casi in cui i genitori sono irreperibili o impossi-

bilitati all'esercizio della responsabilità genitoriale. L'impedimento rappresenta una fattispecie fluida, soggetta alla valutazione specifica delle circostanze, che nel tempo sono cambiate. Oggi a questa categoria vengono ricondotti i cosiddetti minori stranieri non accompagnati, ossia i minori non europei che si trovano nel nostro Paese senza i loro genitori o altri parenti entro il IV grado, ai quali i genitori stessi abbiano dichiarato di volerli affidare. Benché la relazione tra questi minori e i genitori possa variare molto (dall'assenza totale di contatti a contatti frequenti e continuativi), si ritiene in genere che l'effettiva lontananza fisica, ossia l'assenza nel territorio nazionale dei genitori, rappresenti da sola un impedimento all'esercizio dei diritti e doveri genitoriali tale da richiedere la nomina del tutore. All'interno della sola Regione del Veneto si sono registrate però interpretazioni differenti, anche in modo significativo, influenzate dai diversi orientamenti delle Questure, delle politiche locali – più o meno «accoglienti» – e dei giudici. In alcuni casi si è proceduto alla richiesta di tutore e alla conseguente apertura di tutela anche per minori stranieri tecnicamente «non accompagnati», o per la presenza nel territorio di parenti stretti o per la loro nazionalità (il caso dei rumeni non più oggi stranieri in quanto comunitari).

#### **4. Il tutore legale e la funzione di cura**

Nel tempo la tutela legale ha dunque cambiato volto. Ai ricchi pupilli rimasti orfani via via sono subentrati i bambini e i ragazzi meno fortunati, spesso con vissuti di abbandono, trascuratezza, maltrattamento e abuso; o i ragazzini provenienti da lontano, portatori di bisogni specifici, di domande nuove.

Questi cambiamenti sociali hanno avuto inevitabilmente un forte impatto sulla tutela, che ha risposto alle nuove esigenze di protezione facendo leva soprattutto sul fronte delle funzioni svolte dal tutore.

Il codice civile stabilisce che «il tutore ha la cura della persona del minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni» (art. 357 cod. civ.).

Per primo viene dunque citato il compito di cura, benché – come abbiamo visto – la maggior parte degli articoli del codice tratti poi dell'amministrazione del patrimonio. Inoltre, come giustamente è stato rilevato da Pazè (Drigo, Santamaria 2009),

in tema di scelta del tutore, il codice orienta a una «persona idonea all'ufficio, di ineccepibile condotta, la quale dia affidamento di educare e di istruire il minore conformemente a quanto è prescritto nell'art. 147». Non richiede dunque particolari competenze amministrative, mentre sottolinea la rilevanza della moralità della persona e delle sue capacità educative, con un richiamo esplicito al disposto sui doveri dei genitori verso i figli. Già nel lontano 1942, dunque, benché lo scenario fosse molto diverso da quello attuale, il legislatore aveva voluto stabilire con chiarezza che il tutore deve essere innanzitutto un soggetto che si prende cura del minore, confermando il suo legame con la figura genitoriale (l'antico *pater familias*), di cui è sostitutivo.

Questa impostazione si è poi nel tempo naturalmente rafforzata. I minori oggi sottoposti a tutela sono per lo più nullatenenti. Tranne i rari casi di orfani che ereditano dai genitori, gli altri minori sono stranieri senza patrimonio o minori allontanati dalla famiglia di origine. Il tutore può al massimo essere chiamato ad amministrare pensioni di invalidità o indennità di accompagnamento per minori con forme di handicap o i guadagni delle prime occupazioni nel caso dei ragazzini più grandi. L'apertura di un conto corrente o di un libretto bancario è in genere sufficiente. Di conseguenza anche i casi in cui sia necessario redigere un inventario sono molto pochi.

Al contrario la funzione di cura ha assunto maggiore rilievo e ha alimentato domande sul suo effettivo contenuto. In che cosa consiste la cura che il tutore deve prestare al minore?

Quando il minore rimane in famiglia, la figura del tutore coincide in genere con quella dell'affidatario. Lo zio, il nonno, la sorella maggiorenne, l'adulto di riferimento che si occupa materialmente del bambino, del suo mantenimento e della sua educazione coincide con il soggetto cui viene attribuita anche la rappresentanza legale. Spesso, però, le due figure sono volutamente distinte, ritenendo opportuno, quando il minore vive presso una famiglia affidataria o in una comunità di accoglienza, che il tutore sia un soggetto terzo. In tal senso è stata anche modificata nel 2001 la legge n. 184 del 1983, con l'introduzione del divieto per i legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici e privati, nonché per quanti vi prestano servizio, anche gratuitamente, di assumere il ruolo di tutore dei minori ospitati (art. 3).

Parallelamente, si deduce dall'art. 5 della citata legge la distin-

zione di ruolo tra affidatario e tutore poiché è stabilito che «l'affidatario deve accogliere presso di sé il minore e provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori [...] o del tutore».

Il fatto che il minore sia collocato presso un soggetto accogliente del privato sociale (comunità o famiglia affidataria) che ha il compito di rispondere ai suoi bisogni materiali, educativi e affettivi, ha erroneamente portato a volte a un esonero del tutore, a uno svuotamento della sua funzione di cura. Questo dissolversi dei suoi compiti è stato di fatto accentuato dalla consuetudine dei giudici di nominare tutori soggetti con incarichi istituzionali, come sindaci, assessori e direttori dei servizi sociali. Tale prassi ha comportato di fatto il sommarsi in un unico soggetto dei doveri di assistenza e di rappresentanza. Nella triade istituzione/servizio, soggetto accogliente e tutore, è stato quest'ultimo a perdere in consistenza, definizione e a confondersi tra gli altri due, in una sovrapposizione delle responsabilità.

L'esperienza veneta (vedi *infra*) ha riportato al centro dell'attenzione il dibattito su questo aspetto fondamentale, dando un importante impulso alla ridefinizione delle responsabilità e dei loro confini, restituendo al tutore una sua specificità e quindi un suo imprescindibile valore.

Sebbene non vi sia, opportunamente direi, una definizione dettagliata e normativa della cura che il tutore è tenuto a prestare al minore, è possibile disegnare una mappa delle responsabilità sulla base di un criterio interpretativo: spettano al tutore le decisioni fondamentali riguardanti il minore, benché le scelte debbano essere maturate in uno scambio costruttivo tra i soggetti titolati, *in primis* il servizio sociale – che ha in carico il minore – e il soggetto accogliente, che lo conosce nella quotidianità e ha con lui le relazioni più significative. È però al tutore che compete la rappresentanza del minore anche per gli atti che afferiscono alla cura (iscrizioni scolastiche, autorizzazione a interventi medici, regolarizzazione del soggiorno, partecipazione alle verifiche periodiche del progetto educativo ecc.).

Ma più che dalla definizione e precisazione delle responsabilità, la funzione di cura del tutore è stata motivata dalla motivazione ad assumerla e dall'interesse a svolgere un compito di accompagnatore attivo, coinvolto, presente, che rappresenti una risorsa effettiva innanzitutto per il minore.

## 5. Il tutore legale e la funzione di rappresentanza

L'attribuzione al tutore della funzione di rappresentare il minore non ha posto particolari problemi interpretativi. Così come farebbe il genitore, il tutore agisce in nome e per conto del minore che difetta della capacità di agire, compiendo validamente tutti gli atti necessari.

Tuttavia non si può non sottolineare l'impatto che su tale funzione ha avuto lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani – *in primis* con la codificazione dei diritti dell'infanzia (Convenzione di New York del 1989 e Convenzione di Strasburgo del 1996) – e della normativa nazionale in materia di minori e di famiglia.

Il progressivo affermarsi di una nuova sensibilità e attenzione per l'infanzia e i suoi bisogni e il parallelo riconoscimento del minore-persona come soggetto pienamente titolare di diritti hanno permeato la normativa vigente, l'hanno posta sotto una nuova luce, uno sguardo diverso, che ha evidenziato aspetti, sfumature e riempito il dettato legislativo di nuovi contenuti.

Nel rappresentare un minore, l'adulto non si sostituisce semplicemente a lui in forza della sua mancanza di titolarità giuridica e del suo essere *minus* in quanto persona in divenire. Nelle valutazioni e nelle scelte che concernono i minori di età acquista valore e centralità il loro punto di vista, la loro opinione, il loro sentire, la consapevolezza che hanno bisogni propri e diritti riconosciuti.

Il porsi del rappresentante cambia così radicalmente: non è più colui che agisce al posto del minore, ma in suo nome e per suo conto. La differenza si sostanzia nel peso che acquista la dimensione relazionale adulto-minore, una relazione educativa, quindi intensa, vissuta, partecipata, significativa, che implica scambio, confronto, conoscenza e comunicazione attiva.

La rappresentanza del minore non è il semplice espletamento di atti formali e burocratici, ma diventa molto di più. Il rappresentante è colui che si attiva per aiutare il suo tutelato a esercitare quei diritti che la legge gli riconosce, affinché possano essergli effettivamente garantiti. Ciò richiede un accompagnamento costante, un'azione di affiancamento che deve trovare quel corretto equilibrio in grado di evitare il prevaricare del pensiero dell'adulto, così come – all'opposto – l'assolutizzazione dell'opinione del minore. Il minore, soggetto che non difetta solo di



capacità d'agire, ma anche di maturità, di esperienza, di conoscenza, deve essere aiutato a comprendere: i suoi bisogni, innanzitutto, il contesto, le conseguenze delle sue scelte e azioni. Solo così potrà agire consapevolmente quei diritti che gli sono propri. È evidente che questo assunto generale deve poi essere contestualizzato e adattato allo specifico. L'età, la personalità, le esperienze di vita del singolo minore richiederanno al rappresentante di costruire, re-interpretare di volta in volta il proprio ruolo.

Se si tratta di un minore coinvolto in un procedimento amministrativo (come spesso accade nel caso di minori sottoposti a tutela) o giudiziario, la funzione di rappresentanza diventa centrale e richiede un'attenzione particolare. Quando le funzioni genitoriali vengono condivise da soggetti diversi con l'inevitabile complessità che ciò comporta, quando siamo in presenza di situazioni umane di forte disagio, sofferenza e conflittualità, quando si ridisegnano percorsi di vita, relazioni, affetti, è fondamentale avere un'attenzione specifica, forte, continua al minore e al suo «superiore interesse», ai suoi tempi, ai suoi bisogni. Per questi bambini e ragazzi c'è infatti un rischio concreto di invisibilità, di scomparire negli ingranaggi di un meccanismo protettivo complesso, all'interno del quale non è sempre facile avere chiari i punti di riferimento. Il tutore può essere perciò una risorsa preziosa nell'effettiva protezione del minore e nella tutela della sua persona e personalità.

## **6. Competenze e qualità di un tutore legale**

L'evoluzione interpretativa della vigente normativa sulla tutela legale ha quindi comportato una ridefinizione del profilo «sostanziale» del tutore, una rivalutazione della funzione che contrasta con la prassi ancora dominante di nominare tutori rappresentanti o responsabili istituzionali, legata a un'idea burocratica della tutela legale.

Il tutore *ad personam*, specificatamente dedicato a seguire un minore nel suo percorso di protezione, implica un'assunzione piena del ruolo, che richiede disponibilità, impegno e competenze.

Dedicarsi alla cura, alla rappresentanza di un minore e all'amministrazione dei suoi eventuali beni, nei termini sopra descritti-

ti, richiede innanzitutto una forte motivazione. Il tutore è spesso un soggetto che «lavora dietro le quinte», che si muove in una rete complessa di istituzioni e professionisti, che può anche entrare in contatto con situazioni di pesante disagio del minore e della sua famiglia, che spesso è chiamato a occuparsi di bambini o ragazzi difficili, a volte anche senza avere con loro un rapporto diretto o una relazione «gratificante». Per esercitare le sue funzioni deve relazionarsi con le pubbliche amministrazioni, con i loro tempi e le loro procedure, portare a compimento i necessari adempimenti burocratici, che richiedono tempo e pazienza. Deve essere in grado di «agire» in relazioni che si concretizzano a livelli diversi e richiedono la capacità di parlare linguaggi differenziati: quello più formale nel rapporto con i vertici istituzionali e, principalmente, con l'autorità giudiziaria; quello meno formale dei contesti collaborativi (la rete) e, se opportuno e possibile, quello «amicale» e «affettivo» con il minore, adattandolo alla sua età, al suo vissuto, alla sua identità culturale (Drigo, Santamaria 2009).

Ma alla disponibilità personale del tutore, necessaria visto l'impegno richiesto benché, in conformità a quanto disposto dal codice civile, l'ufficio rimanga contraddistinto dalla gratuità, si devono aggiungere altre fondamentali caratteristiche.

Innanzitutto al tutore sono richieste alcune conoscenze e competenze tecniche specifiche. Deve necessariamente avere delle nozioni normative di base, non solo con riferimento alla tutela legale, ma anche alla più generale e recente legislazione minorile o ad altre materie specifiche come, ad esempio, l'immigrazione. Poiché al tutore è richiesto di relazionarsi con il sistema di protezione e tutela del minore, è inoltre fondamentale che egli abbia consapevolezza dei propri e degli altrui compiti e dei rispettivi limiti, al fine di evitare inadempimenti o, al contrario, ingerenze.

Benché ogni situazione di tutela costituisca un caso specifico e peculiare, vi sono delle situazioni «tipiche» ricorrenti, come evidenziato nel paragrafo 1. La conoscenza delle più ricorrenti problematiche sociali e giuridiche consente al tutore di agire con maggiore consapevolezza e padronanza del contesto, contenendo – almeno in parte – quella dimensione emotiva che inevitabilmente sperimenta chi è chiamato a occuparsi di minori in difficoltà.

Queste competenze il tutore può acquisirle con una formazione

specificata e attraverso l'esperienza diretta. Ma ce ne sono altre, ugualmente importanti, che fanno parte del patrimonio umano e culturale dei singoli. Più che di competenze si tratta di qualità: sensibilità, intelligenza emotiva, propensione educativa, delicatezza, rispetto per le istituzioni e le professionalità, senso di responsabilità sociale, adesione a una cultura che promuove la dignità della persona e il rispetto dei suoi diritti. Tutti questi aspetti concorrono a fare di un tutore preparato, competente ed efficiente, un buon tutore, una risorsa per il minore e per la rete che di lui si occupa.

## **7. Implementare la nuova idea di tutela legale: l'esperienza veneta**

Come promuovere questa nuova idea di tutela legale? Come trovare tutori preparati, motivati e disponibili in numero sufficiente da poter garantire una tutela personale a tutti i minori coinvolti? Come introdurre e accreditare questi tutori nel sistema istituzionale di protezione e tutela?

In Veneto è stata fatta un'ipotesi, dalla quale è nato un percorso sperimentale che ha consentito di costruire – pezzo per pezzo – una realtà originale, un esempio unico a livello nazionale, al quale si comincia a guardare con interesse a più livelli.

L'esperienza è stata promossa e gestita dal Pubblico Tutore dei minori, istituzione presente ancora in poche Regioni d'Italia, ma già accreditata in Veneto come risorsa del sistema formale di protezione e tutela dei minori di età.

La stessa legge istitutiva dà mandato al Garante regionale di «reperire, selezionare e preparare persone disponibili a svolgere attività di tutela e di dare consulenza e sostegno ai tutori nominati» (legge regionale n. 42 del 1988, art. 2, lett. a).

La risposta sul piano operativo è stata il Progetto Tutori, finalizzato alla costruzione di un sistema coordinato dal Pubblico Tutore dei minori, condiviso e legittimato dalle competenti istituzioni pubbliche (Regione, enti locali, autorità giudiziaria minorile) e alimentato dalle risorse provenienti dal privato sociale.

Attraverso il Progetto, avviato nel 2002 con la collaborazione del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, si è dato vita a

una rete regionale di cittadini motivati, idonei, preparati e disponibili a essere nominati dal giudice tutori legali di un minore di età.

I soggetti sensibili sono stati individuati attraverso azioni di informazione e promozione culturale e formati con percorsi specifici, condotti in stretta collaborazione con il territorio.

Un Progetto complesso, che si è accreditato presso i giudici, i professionisti del pubblico e del privato sociale e le altre istituzioni coinvolte (servizi sanitari, scuole, questure ecc.) principalmente sulla base dei risultati conseguiti, non tanto in termini numerici, quanto qualitativi. È stato il buon agire dei tutori volontari nominati a convincere gli interlocutori e collaboratori istituzionali dell'efficacia della strada intrapresa; il poter constatare che non solo la tutela legale *ad personam* era auspicabile, opportuna, condivisibile sul piano culturale e umano, ma anche concretamente utile, realizzabile e sostenibile.

L'adesione sul piano dei principi è stata inoltre rafforzata dalla necessità di trovare risorse per far fronte al crescente fabbisogno di tutori, dovuto da un lato al sopracitato divieto di assumere tale ruolo per i responsabili e operatori di comunità introdotto dalla legge 149/2001, dall'altro dall'aumento delle presenze di minori stranieri non accompagnati in Veneto, fattori che prefiguravano, almeno con riferimento ad alcuni Comuni capoluogo di provincia, la concentrazione di molte decine di tutele in pochi soggetti istituzionali (sindaci e assessori ai servizi sociali in primo luogo).

Insomma, un po' per principio, un po' per necessità, è stato possibile costruire un nuovo sistema di garanzia dei diritti dei minori, basato su un piccolo esercito di volontari accomunati dal desiderio di vivere un'esperienza di solidarietà sociale sotto forma di assunzione diretta di responsabilità nei confronti dei minori meno fortunati.

Oggi il Veneto dispone di un patrimonio di circa 600 volontari formati e disponibili, che agiscono territorialmente, pur essendo inseriti nel contesto più ampio di un'esperienza regionale. In quattro anni e mezzo di collaborazione con l'autorità giudiziaria (da gennaio 2005 a giugno 2009) sono state attivate un migliaio di tutele, con un utilizzo dei volontari in crescita costante.

## 8. La partnership tra istituzioni e volontariato

L'esperienza veneta è caratterizzata, o per meglio dire, fondata sulla stretta collaborazione tra istituzioni pubbliche e volontariato sociale. Il Progetto Tutori non è altro che lo strumento con il quale questa collaborazione è stata definita, articolata e concretizzata.

Alcuni aspetti che la caratterizzano, in quanto significativamente innovativi, sono meritevoli di una riflessione.

Il Progetto Tutori ha messo in evidenza, o meglio, ha intercettato, un volontariato che presenta caratteristiche inedite. Accanto ad aspetti tradizionali come la forte motivazione e l'idealità, che ne rappresentano il principale motore, la leva fondamentale, si ritrovano alcune novità.

Innanzitutto, il possesso di conoscenze specifiche e tecniche, che in parte vengono acquisite – come abbiamo visto – nei percorsi formativi organizzati *ad hoc*, in parte provengono dal patrimonio dei saperi personali, in parte ancora sono maturate attraverso l'esperienza. Questi volontari sono dunque preparati, portatori di saperi teorici o che nascono da una cercata e consapevole azione riflessiva sui saperi pratici acquisiti. Non sono votati al solo agire, ma attribuiscono valore anche alla dimensione del pensiero, della ricerca e della formazione.

Dalla preparazione traggono la necessaria consapevolezza di sé, come tutori, e la conoscenza del contesto in cui devono agire e nel quale si muovono non da professionisti, ma con professionalità, dimostrando cioè responsabilità e affidabilità. L'impegno è assunto con serietà e continuità, superando i confini incerti della volontarietà. Molti tutori hanno manifestato apertamente una presa di distanza da certi aspetti che tradizionalmente sono attribuiti al volontariato e che, per alcuni, lo dequalificano, come ad esempio le mancanza di continuità nell'impegno, tollerata proprio perché volontario, o la scarsa preparazione, giustificata non essendo il contesto professionale.

È quindi questo un volontariato di qualità, che vuole accreditarsi sulla base delle competenze e non della sola buona volontà. Come è già stato rilevato (Nervo 2007), il futuro del volontariato si giocherà probabilmente proprio su questa fondamentale coniugazione tra gratuità e professionalità.

Si tratta inoltre, in genere, di persone che non guardano all'esperienza di volontariato come a un'opportunità per chi ha del

tempo – poco o tanto – da mettere a disposizione degli altri e che sono quindi abbastanza libere sul piano dell’impegno lavorativo e delle responsabilità familiari. Al contrario il profilo del tutore volontario è quello di una persona di età mediamente compresa tra i 35 e i 50 anni, nel pieno dell’attività professionale e con responsabilità familiari. Il Progetto Tutori sembra dunque aver «scoperto» risorse nuove, rispondendo alla loro domanda di comunità, di partecipazione sociale, di impegno solidaristico purché concreto, sostanziale, evidentemente utile. Si tratta di volontari disposti a dare, e a dare molto, se si percepiscono come produttivi, utili, come parte integrante e legittima del sistema.

Non solo questo volontariato richiede un nuovo ruolo, uno spazio diverso e maggiore nel sistema, ma anche il mondo delle istituzioni – desideroso di ottimizzare risorse sempre più scarse – comincia a guardare a questa possibile *partnership* con rinnovato interesse.

Vi è un capitale sociale che può risultare effettivamente di grande utilità nell’affrontare alcune situazioni di disagio, come quelle dell’infanzia e dell’adolescenza, se messo nelle condizioni di poter operare. Quali sono queste condizioni?

La principale è l’esistenza di un’imprescindibile cornice istituzionale di legittimazione, riferimento e sostegno. Non si tratta di delegare al privato sociale funzioni di assistenza pubbliche, ma di costruire spazi di condivisione e di co-costruzione di forme nuove di solidarietà. La responsabilità prima rimane in capo all’ente pubblico, che agisce con cittadini responsabilizzati, coinvolti attivamente, riconosciuti come *partners* alla pari, benché nel rispetto delle diverse competenze.

È l’istituzione che crea e cura il contesto operativo, che funge da attivatore dei soggetti, da stimolo per la nascita delle necessarie reti di condivisione e collaborazione e per la loro alimentazione nel tempo. L’apertura del pubblico al privato deve andare nel senso di una contaminazione reciproca: delle relazioni, dei saperi, degli approcci, a favore di una libera circolazione delle risorse nel sociale (Folgheraiter 1993). Questo richiede una paziente costruzione e gestione di modalità comunicative efficaci, che consentano uno scambio di informazioni, conoscenze e stimoli continuo e veloce. Sono i puntelli concreti sui quali poggia l’esercizio concreto della sussidiarietà. L’istituzione, quindi, non deve semplicemente servirsi del volontariato, ma deve rafforzar-

lo e sostenerlo, in un'azione di *empowerment* sociale e comunitario.

Questo ha cercato di fare il Pubblico Tutore dei minori con il Progetto Tutori, candidandosi a coordinare, promuovere, gestire e accompagnare sia i tutori volontari che l'intero sistema; un regista necessario, visto l'elevato grado di complessità del processo.

Concretamente, le principali azioni messe in campo sono state:

- la costruzione e la formalizzazione di alleanze e collaborazioni istituzionali con i principali soggetti coinvolti nel sistema di protezione e tutela: Comuni, aziende socio-sanitarie, l'autorità giudiziaria minorile, comunità di accoglienza per minori;
- l'individuazione, la formazione e l'aggiornamento dei volontari, con la collaborazione di una rete territoriale di professionisti dei servizi sociali appositamente nominati;
- la consulenza tecnica sui casi e le necessarie azioni di accompagnamento, facilitazione e mediazione, attraverso la messa a disposizione di un'équipe dedicata e operativa presso l'Ufficio;
- la definizione di meccanismi di tutela, sostegno, legittimazione dei tutori volontari che, pur non svolgendo un ufficio pubblico, assumono un ruolo di indiscusso valore pubblico e sociale (ad esempio la previsione di una copertura assicurativa a carico della Regione del Veneto e lo stanziamento, tramite delibera regionale, di un fondo per un rimborso spese).

## **9. Tutori volontari e amministratori di sostegno**

Alcune delle considerazioni sopra richiamate in merito al «nuovo» volontariato e alla sua collaborazione con le pubbliche istituzioni possono essere estese alle esperienze degli amministratori di sostegno volontari, sostenute da diversi Comuni e Regioni a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 6 del 2004.

Nel corso di un convegno tenutosi a Venezia nel marzo del 2009, sono stati evidenziati elementi comuni tra le due esperienze di solidarietà sociale: sul piano dei valori di riferimento, dei presupposti e delle modalità operative, delle problematiche emerse. Senza dubbio, il principale *trait d'union* è l'idea di volontariato e di volontario, e il ruolo che si potrebbe definire per l'istituzione pubblica di riferimento.

La Regione del Veneto ha manifestato un interesse e una sensi-

bilità particolari nei confronti dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, finanziando percorsi formativi, iniziative di informazione pubblica e promuovendo azioni di coordinamento. Il 30 dicembre 2008 ha sottoscritto un *Protocollo d'Intesa con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali* (recepito con la DGR n. 1680/2009) per la realizzazione di un percorso progettuale finalizzato ad accrescere l'informazione, la sensibilizzazione e la formazione sull'istituto dell'amministratore di sostegno di cui alla legge n. 6/2004, ponendosi come Regione capofila a livello nazionale.

Benché i numeri siano fortemente sbilanciati a favore delle amministrazioni di sostegno che, nell'attività dei giudici tutelari, incidono sensibilmente di più rispetto alle tutele per i minori, alcuni aspetti del modello organizzativo messo a punto presso l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori – che si distingue per il grado di sviluppo e maturazione raggiunto, tanto che l'attività sui tutori volontari da progetto sperimentale sta via via diventando attività strutturata – potrebbero essere efficacemente applicati all'esperienza dell'amministrazione di sostegno: un patrimonio di conoscenze, innanzitutto esperienziali, a livello metodologico, formativo e organizzativo, che consentirebbero alla Regione del Veneto di ottimizzare le risorse mettendo a sistema un'esperienza oggi ancora unica in Italia.

## Riferimenti bibliografici

- Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari.
- De Sandre I. (2005), *Azione volontaria e modelli di solidarietà*, in G. Pellegrini (a cura di), *Azione volontaria e formazione*, Carocci, Roma.
- De Stefani P. (a cura di) (2009), *Codice internazionale dei diritti umani*, CLEUP, Padova.
- Drigo C., Santamaria F. (a cura di) (2009), *Tutori volontari e bambini. L'esperienza del Garante per l'infanzia nel Veneto*, Guerini, Milano.
- Enriquez E. (2007), *Per un'etica del lavoro sociale*, Geki di Animazione Sociale, Torino.
- Folgheraiter F. (1993), *Lavoro di rete e valorizzazione delle risorse sociali*, in «Animazione Sociale», n. 2.
- Nervo G. (2007), *Ha un futuro il volontariato?*, Edizioni Dehoniane, Bologna.
- Olivetti Manoukian F. (2005), *Generare progettualità sociale*, in AA.VV., *La progettazione sociale*, Quaderni di Animazione Sociale, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Pazè P., in Zatti P. (2002), *Trattato di diritto di famiglia*, vol. IV, Giuffrè, Milano.
- Regione del Veneto (2009), *Orientamenti per i tutori legali dei minori di età*, Quaderno 03/09 *Linee Guida e Orientamenti per la promozione e la cura dell'infanzia e dell'adolescenza*.
- Regione del Veneto - Ufficio del Pubblico Tutore dei minori (2006), *Il Pubblico*



La tutela legale: l'esperienza dell'Ufficio del Pubblico Tutore del Veneto

*tutore dei minori del Veneto, Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'istituzione, le funzioni, le attività.*

Santamaria F., Drigo C. (2008), *Un'esperienza di cittadinanza attiva. Gli esiti del percorso di riflessione sul Progetto tutori*, Regione del Veneto - Ufficio del Pubblico Tutore dei minori.

Strumendo L. (a cura di) (2007), *Il garante dell'infanzia e dell'adolescenza. Un sistema di garanzia nazionale nella prospettiva europea*, Guerini, Milano.

Strumendo L., De Stefani P. (2004), *I diritti del bambino tra protezione e garanzie. La ratifica della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, CLEUP, Padova.