



Tutori volontari e bambini

L'ESPERIENZA DEL GARANTE
PER L'INFANZIA NEL VENETO

a cura di

Chiara Drigo e Franco Santamaria



GUERINI
STUDIO

INDICE

00 **Presentazione**
di Giancarlo Galan

00 **Introduzione**
di Lucio Strumendo

PARTE I. ORIENTAMENTI PER UNA RILETTURA DELLE NORME

00 **Le Convenzioni internazionali sui diritti umani e il
tutore legale del minore di età**
di Paolo De Stefani

00 1. Introduzione

00 2. I diritti umani del minore di età

00 3. La titolarità di diritti e la capacità giuridica

00 4. L'ascolto del minore nei procedimenti

00 5. Conclusioni

00 **Dal tutore istituzione al tutore persona: l'impatto
sulla cura, sull'ascolto e sulla rappresentanza del
minore di età**

di Piercarlo Pazé

00 1. La cura della persona del minore

00 2. Come si sceglie un tutore

00 3. Il nuovo modello del tutore persona

00 4. L'accompagnamento dei servizi al tutore

PARTE II. IL PROGETTO TUTORI: PRESENTAZIONE E ANALISI DELL'ESPERIENZA

00 **Dal Progetto ai tutori volontari**

di Francesca Rech

- 00 1. Ragioni, obiettivi, attività
- 00 2. L'attività formativa
- 00 3. L'impiego dei volontari
- 00 4. Il profilo del volontario
- 00 5. Per concludere: ulteriori sottolineature

00 **Il percorso di crescita e di consolidamento del Progetto tutori**

di Chiara Drigo

- 00 1. L'origine del Progetto
- 00 2. Un progetto sociale
- 00 3. Elementi per una nuova concezione di welfare
- 00 4. Un progetto di comunità
- 00 5. Il Progetto tutori come *work in progress*
- 00 6. Un progetto in rete, un progetto di reti
- 00 7. Un progetto co-costruito
- 00 8. Organizzazione e apprendimento
- 00 9. Conclusioni

00 **Peculiarità e complessità del Progetto tutori volontari: conferme e aspetti inediti**

di Franco Santamaria

- 00 1. Una difficile scelta
- 00 2. L'impegno volontario dei tutori
- 00 3. Una nuova forma di solidarietà?
- 00 4. Il ruolo della formazione
- 00 5. Costruire integrazione
- 00 6. Il Progetto tutori come progetto complesso
- 00 7. Considerazioni conclusive: la logica dell'*et et*

PARTE III. CONSIDERAZIONI D'INSIEME

00 **L'esperienza del tutore legale volontario come forma di solidarietà sociale**

di Franca Olivetti Manoukian

- 00 1. Elementi qualificanti il Progetto
- 00 2. L'ambivalenza diffusa rispetto alle nuove generazioni
- 00 3. Che cosa permette ai bambini di crescere
- 00 4. Le interazioni tra adulti che interagiscono con i bambini
- 00 5. Responsabilità e solidarietà sociale
- 00 6. L'assunzione del ruolo di tutore legale volontario è un'esperienza di solidarietà sociale?

00 **Il tutore legale volontario come tappa di un percorso**

di Franco Occhiogrosso

- 00 1. Una tappa importante
- 00 2. Il percorso di riflessione sul Progetto tutori
- 00 3. L'incidenza eventuale sul diritto minorile
- 00 4. Una terminologia diversa
- 00 5. Le esperienze e le ricerche «creative»
- 00 6. I ritardi di Stato e Regioni nell'istituzione del garante per l'infanzia

00 **Gli autori**

PRESENTAZIONE

Da alcuni anni il Veneto è attraversato da un'iniziativa innovativa, coinvolgente e partecipata: quella che ha condotto a formare e ad attivare oltre cinquecento persone, disponibili a svolgere, gratuitamente e con dedizione, la funzione pubblica di tutore legale per minori d'età, pur non avendo con essi né legami di parentela, né di vicinato, né di alcun altro tipo; anzi, spesso si tratta di bambini e ragazzi stranieri di recente arrivo in Italia.

Un risultato stupefacente, in un'epoca che viene rappresentata (probabilmente a ragione) come segnata dal prevalere degli interessi privati ed egoistici, e in un'area frequentemente citata (probabilmente a torto) come esemplare di questa mentalità chiusa. Forse stiamo sbagliando qualcosa; oppure stiamo giudicando noi stessi, rappresentandoci più gretti e insensibili di quanto siamo.

La storia che sta dietro questo libro è davvero la smentita di quanto certi luoghi comuni, certi pregiudizi stereotipati e anche certa pubblicistica raccontano rispetto al crollo dei valori, alla mancanza di solidarietà, all'inefficienza delle istituzioni che si occupano del sociale, all'inerzia degli sforzi volti a promuovere i diritti delle persone più vulnerabili.

Racconta infatti di un'azione: partita da un'istituzione regionale, il pubblico tutore dei minori, garante dei diritti dell'infanzia, un'autorità di garanzia attiva nel Veneto e in pochissime altre regioni d'Italia; elaborata con il contributo di qualificati ambienti della nostra altrettanto qualificata Università di Padova; sostenuta con convinzione e continuità dalla direzione regionale per i servizi sociali e dall'autorità giudiziaria ordinaria e minori-

le; attuata – anzi co-costruita – dalla rete capillare dei servizi sociali e sociosanitari delle aziende ULSS e dei comuni di tutto il Veneto; e, infine, recepita e fatta funzionare da centinaia di cittadini, nelle città e nei paesini, in pianura e in montagna, avendo come beneficiari centinaia di bambini e ragazzi in condizione di difficoltà e disagio.

Con il Progetto tutori il volontariato per la protezione e la promozione dei diritti dei bambini nella nostra regione ha fatto, in pochi anni, un vero e proprio salto di qualità. Non più soltanto buoni sentimenti sganciati dall'assunzione di responsabilità sociali e personali: l'adulto che accetta di fare il tutore di un ragazzo o di un bambino sa di esercitare un'autorità su un'altra persona; sa di doversi comportare da adulto, insomma, rapportandosi con istituzioni, persone, realtà sociali spesso scomode e sconcertanti, non per giudicare o appagare la propria curiosità, ma per rappresentare il minore affidatogli e promuovere il suo miglior interesse. Non più scandalismi e conoscenze generiche: la società civile viene a contatto diretto con il lavoro delicato ed estremamente complesso dei professionisti (assistenti sociali, educatori, insegnanti, psicologi, medici, giudici, operatori delle comunità per minori, famiglie affidatarie...) che hanno in carico (meglio: si prendono cura) i bambini e i ragazzi rimasti privi del naturale sostegno genitoriale. I cittadini sono portati a riappropriarsi di una funzione – la cura delle giovani generazioni – che non può essere irresponsabilmente delegata alle istituzioni pubbliche, ma nemmeno può essere gestita esclusivamente dalle famiglie, di cui conosciamo le fragilità, le dinamiche mutevoli e complesse, la carenza di risorse – non solo materiali.

La Regione del Veneto è insomma fiera di ospitare questo piccolo esercito di tutori legali volontari di minori d'età, espressione di un volontariato che si rinnova, che dialoga e che si apre ai bisogni reali.

Il presente volume, che raccoglie riflessioni e commenti scaturiti dall'esperienza del Progetto tutori, è un'occasione ideale non solo per ringraziare chi ha reso possibile questa straordinaria esperienza culturale e di partecipazione, nel segno dei diritti dei

bambini; ma anche per farla ulteriormente conoscere, nell'auspicio che possa radicarsi sempre più profondamente nella nostra regione e attecchire in altre zone d'Italia.

Giancarlo Galan
Presidente della Regione del Veneto

INTRODUZIONE

Questo volume è l'esito di un lungo itinerario di esperienza e di riflessione sulla figura del tutore legale volontario. In questo percorso di formazione, di concreta sperimentazione e di riflessione abbiamo maturato la convinzione della validità di una scelta: dell'utilità di un'istituzione – il garante per l'infanzia – e del riscontro di consenso sociale attorno a un'ipotesi legislativa (quella rappresentata dalla legge n. 42/1988 della Regione del Veneto, istitutiva del Pubblico tutore dei minori, non a caso coeva della *Convenzione sui diritti del fanciullo*, New York 1989).

Con il Progetto tutori – di cui in questo libro si ripercorrono le ragioni, i procedimenti e gli esiti dopo cinque anni dall'avvio – volevamo affrontare una questione: riconoscere anche nel minore privo di chi eserciti per lui la responsabilità genitoriale la «persona» con la sua dignità e i suoi diritti, in primo luogo i diritti di relazione, di ascolto, di parola, di opinione; dargli un interlocutore con l'attitudine e la capacità di ascoltarlo e di rappresentarlo. Insomma alla base del Progetto c'è stata l'opzione di adesione alla cultura dei diritti umani e ai principi della civiltà giuridica, come si è fatto di recente anche con la legge sull'amministratore di sostegno (legge n. 6/2004), tutta orientata a valorizzare e recuperare le autonome risorse dell'individuo.

Ciò che mi pare si possa dire è che oggi – qui nel Veneto e per effetto di questa iniziativa – disponiamo di un patrimonio aggiuntivo di cultura giuridica diffusa, di consapevolezza del valore dell'effettività dei diritti della persona, di comunitarismo sociale e civile (i volontari), di cittadinanza attiva. Disponiamo cioè di persone, donne e uomini, capaci e disponibili a mettersi in gioco per

concorrere a realizzare ascolto, promozione, rappresentanza, cura di bambine/i, ragazze/i, per i quali le circostanze dell'esistenza, richiedono un supplemento di azione sociale orientata alla responsabilità genitoriale.

È un patrimonio che abbiamo costruito con consapevolezza e credo in modo originale e proficuo, quanto meno dal punto di vista del metodo e dei valori da privilegiare. È un metodo che vogliamo far conoscere, valorizzare, portare a sistema e (perché no?) a paradigma del fare azione sociale.

Qual è il significato di questo patrimonio? Dare concretezza e coerenza al rapporto fra bisogni, valori, principi, norme e istituzioni; fra legge ed effettività. Storicamente questo rapporto ha tempi dilatati. È un percorso lungo, non sempre lineare. Talvolta è la società con i suoi mutamenti negli equilibri socioeconomici e nel costume che spinge alle innovazioni di legge; talvolta è la cultura giuridica e politica che promuove nuovi costumi e comportamenti, benché possa accadere anche che le leggi si riducano a mere dichiarazioni, se non sono accompagnate da istituzioni, da organizzazioni, procedimenti e competenze professionali adeguate.

In questa direzione e per questa ragione di «senso» si comprende l'utilità (e l'essenzialità) dell'istituto del garante dell'infanzia con le sue funzioni e prerogative: di promozione culturale, di facilitazione, di ascolto, di monitoraggio e di segnalazione. Ma soprattutto si comprende il senso e le ragioni della strategia su cui ci siamo impegnati avviando il Progetto tutori.

Quali sono le ragioni che lo hanno favorito? Senza dubbio vi sono all'origine la legge regionale n. 42 del 1988; l'emersione del tema dell'infanzia e della consapevolezza dei suoi diritti di relazione nella società e nelle istituzioni dopo la Convenzione di New York; la cultura del pluralismo istituzionale nell'ambito della forma di Stato in senso regionalista (Comuni, Regioni, dopo la legge costituzionale n. 3/2001); la progressione professionale degli operatori e del loro modo di operare, caratterizzato dalla crescente autonomia e responsabilizzazione dopo la legge n. 328/2000 e la legge n. 285/97; le innovazioni nella legislazione minorile con la legge n. 149/2001 e il giusto processo.

Ma oltre a ciò, che rappresenta il contesto, il Progetto è stato alimentato dalla ferma volontà di far incontrare indirizzi valoriali e normativi con bisogni sociali nuovi perché sollecitati da una nuova cultura dei diritti di relazione; dalla consapevolezza che le energie e le risorse esistenti – di cittadinanza, di solidarismo, di partecipazione – se sono latenti vanno sollecitate, scoperte, valorizzate.

È questo il senso di un nuovo welfare: promuovere capacità, facilitare consapevolezza di ruolo e di doveri nel contesto costituzionale. È questo il senso dell'attualità della nostra Costituzione e della sua vocazione progressiva, incardinata sul fondamento dei diritti della persona, ma anche sulla imprescindibilità dei doveri, diffusi nell'intero corpo della società e non solo negli organi statuali.

Questo è quanto abbiamo cercato di fare:

- investendo nelle risorse della cittadinanza attiva (i cittadini volontari disponibili ad assumere responsabilità);
- valorizzando le sensibilità istituzionali e professionali presenti nel Veneto, ove avanzata è la cultura dell'integrazione socio-sanitaria e della collaborazione tra Comuni e aziende sociosanitarie (i direttori sociali, i professionisti dei servizi, i referenti territoriali del Progetto);
- costruendo alleanze con l'autorità giudiziaria (tribunale per i minorenni e giudici tutelari) nei confronti dei quali ci siamo collocati in posizione di sussidiarietà collaborativa;
- cercando di innestare nel percorso formativo dei tutori, certo, la consapevolezza e l'orgoglio del proprio ruolo; ma anche la cognizione che il tutore interagisce in un contesto di rapporti, di relazioni e di responsabilità – umane, tecniche, professionali e affettive – con i servizi, con la famiglia affidataria o la comunità, con i giudici, con la storia degli affetti del minore; di cui il tutore deve avere conoscenza per misurare con saggezza il valore e il limite della propria presenza.

Abbiamo cercato di fare tutto ciò volendo superare un'idea, ormai obsoleta, della tutela come mera gestione del patrimonio, as-

sunta secondo criteri formalistici e priva di contenuti di relazione e di «cura», pur richiamati dal codice civile; per praticare invece anche per i tutori l'idea secondo cui ciò che conta è la relazione, in un contesto di pluralità di soggetti e di complessità (i servizi, l'autorità giudiziaria, le comunità di accoglienza dei minori o le famiglie affidatarie ecc.).

Certo, avremmo potuto fare una scelta diversa. Ad esempio, una scelta centralistica, anziché territoriale e comunitaria; una scelta esternalizzata in capo a qualsiasi agenzia di formazione, anziché valorizzare le istituzioni, i servizi, i professionisti e l'associazionismo dei Comuni e delle aziende ULSS; una scelta paraprofessionale, anziché fare leva sul principio di «donazione» e di solidarismo civile e volontario. E invece abbiamo voluto percorrere la strada più impegnativa, ma in grado di fare sistema, di mettere in moto energie nuove, etiche e sociali, di costruire condivisione, consapevolezza e cooperazione.

Come abbiamo concretamente operato e con quali esiti è narrato nelle pagine di questo volume che accoglie riflessioni e testimonianze di Drigo e di Rech, curatrici del Progetto.

Quali siano i significati di questa azione pluriennale – il suo «senso» – e come siano stati percepiti dalla platea dei nostri interlocutori e inter-attori, è testimoniato dal contributo di Santamaria, che è stato anche il responsabile scientifico del percorso di ricerca sul Progetto tutori, svoltosi nel 2007.

Quali siano i fondamenti valoriali e di cultura giuridica, nonché le implicazioni e le prospettive rispetto al lavoro sociale e alle politiche per l'infanzia, è il tema affrontato, con competenza dai diversi esperti che hanno contribuito alla realizzazione di questa attività riflessiva.

Ciò che invece è opportuno qui sottolineare è che questo lavoro vuole rappresentare la declinazione possibile e plausibile di uno dei principi che sottendono il significato del ruolo del garante dell'infanzia: promuovere cultura, formazione, orientamento virtuoso delle istituzioni e cittadinanza consapevole.

Va detto che l'esito non era scontato. Lo abbiamo perseguito con costanza, inseguendo le conferme e le condivisioni e tenendo

conto di osservazioni e di criticità; tant'è che, nel corso del tempo e dell'esperienza, abbiamo aggiornato e perfezionato le nostre azioni e i nostri obiettivi, ci siamo arricchiti di sapere e di esperienza.

Insomma, oggi la dimensione veneta dei tutori è qualcosa «di più» di quanto noi stessi avessimo immaginato possibile, quando abbiamo ideato questa strategia e avviato il Progetto.

L'arricchimento progressivo è stato reso possibile da un insieme di fortunati fattori: un gruppo tecnico – l'équipe dell'Ufficio – appassionato e competente; i criteri adottati per la formazione e il monitoraggio (i corsi preliminari di formazione per i formatori/referenti del Progetto); la territorialità e la valorizzazione delle risorse comunitarie di cui il Veneto è ricco; le relazioni con direttori sociali e sindaci, con la presidente del tribunale per i minorenni e i giudici tutelari (con cui abbiamo realizzato idonei protocolli di intesa); l'attenzione alla rete delle comunità e delle associazioni.

E ora? Ora abbiamo la consapevolezza delle nostre accresciute responsabilità. Sappiamo che è necessario curare il passaggio dalla sperimentaltà al sistema; che è necessario mettere a punto il reperimento di risorse e di decisioni regionali e locali per dare legittimazione ai protagonisti (referenti e tutori), per assegnare un ruolo riconoscibile ai referenti, per attribuire requisiti e prerogative ai tutori; per dare insomma uno spazio istituzionale ai tutori e al sistema che li accoglie (riconoscimento della flessibilità dell'orario di lavoro, copertura assicurativa, rimborsi spese) sia in ambito amministrativo (Comuni, aziende ULSS, Regioni) che presso l'autorità giudiziaria (giudici tutelari, tribunale per i minorenni).

Sono questioni che richiedono un impegno sia della Regione che degli enti locali (piani di zona). E in questo impegno – per promuoverlo e accompagnarlo – non mancherà nemmeno ora il Pubblico tutore dei minori.

Lucio Strumendo

Pubblico tutore dei minori del Veneto

GLI AUTORI

Paolo De Stefani. Ricercatore di diritto internazionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Padova, membro del Centro interdipartimentale sui diritti umani della stessa università. Si occupa di diritto internazionale dei diritti umani, diritto internazionale umanitario e penale. È direttore per l'Italia del master europeo in diritti umani e democratizzazione. Si interessa delle problematiche di adattamento dell'Italia alle norme internazionali sui diritti delle persone, anche quale componente del comitato scientifico della Fondazione Zancan, Padova.

Chiara Drigo. Specialista in diritti umani, ha maturato esperienze come formatrice, affinando le proprie competenze presso lo studio APS di Milano. Dal 2001 collabora con il Pubblico tutore dei minori del Veneto, occupandosi prevalentemente di attività di promozione culturale dei diritti dei minori di età e di ricerca sui temi della partecipazione e della tutela dei minori stranieri non accompagnati. Segue il Progetto tutori fin dal suo avvio, curandone la progettazione, l'attività formativa e il lavoro di rete. Ha contribuito con F. Santamaria alla redazione del volume *Un'esperienza di cittadinanza attiva. Gli esiti del percorso di riflessione sul Progetto tutori*, Regione del Veneto – Ufficio del pubblico tutore dei minori, 2008.

Franca Olivetti Manoukian. È presidente dello studio APS (studio di analisi psico-sociologica) di Milano. Professore a contratto di comunicazione e organizzazione dei servizi sociali (laurea specialistica) nella facoltà di sociologia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Svolge da quarant'anni attività di consulenza, formazione e ricerca presso varie organizzazioni di servizi pubbliche e private. Ha pubblicato articoli su diverse riviste e libri, tra cui *Produrre servizi. Lavorare con oggetti immateriali*, Il Mulino, Bologna 1998.

Franco Occhiogrosso. Già procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Bari (dal 1993 al 1998) e presidente dello stesso tribunale fino al 2008, è attualmente presidente del Tribunale di sorveglianza di Bari. Autore di vari articoli, tra i quali sono particolarmente significativi quelli che illustrano l'esperienza dell'adozione mite, che da cinque anni viene realizzata presso il Tribunale minorile di Bari. È condirettore della rivista *Minorigiustizia* e direttore scientifico di *Mediaris*, rivista semestrale in tema di mediazione. Attualmente presiede il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza ed è componente del direttivo nazionale dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia.

Piercarlo Pazè. Magistrato, ha svolto funzioni di giudice civile e penale, giudice per i minorenni, sostituto procuratore della Repubblica per i minorenni, giudice tutelare, consigliere pretore dirigente e procuratore della Repubblica per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta. Come studioso di diritto si è occupato in particolare dei temi dell'imputabilità del minore, del processo penale minorile, degli interventi giudiziari civili per la protezione delle persone incapaci e dei minori, degli istituti della tutela e dell'amministrazione di sostegno, dell'adozione internazionale, del consenso informato del minore all'atto medico e dell'ascolto del minore. È stato presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia e dal 1990 dirige la rivista trimestrale *Minorigiustizia*. Attualmente è componente, in qualità di esperto, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Francesca Rech. Avvocato libero professionista iscritto al Foro di Venezia, si è specializzata in diritto di famiglia e minorile ed è iscritta nell'elenco dei difensori di minori. È stata relatrice a convegni, seminari e incontri sui temi della tutela della donna, dei minori e sulle problematiche delle relazioni familiari. Come consulente del Pubblico tutore dei minori del Veneto si occupa prevalentemente della formazione dei volontari e dell'accompagnamento e monitoraggio dei tutori nominati. Ha approfondito in particolare i temi legati alla tutela dei minori stranieri non accompagnati e dei richiedenti asilo.

Franco Santamaria. Docente a contratto di pedagogia della marginalità e della devianza minorile nella facoltà di scienze della formazione dell'Università di Trieste (corso di laurea in scienze dell'educazione

– sede di Portogruaro). Si occupa di formazione di adulti con organizzazioni pubbliche e private in particolare nell'area degli interventi educativi rivolti a ragazzi e giovani. Collabora da diversi anni con il Pubblico tutore dei minori del Veneto nell'ambito delle attività di ricerca e formazione da esso promosse. È autore con C. Drigo di *Un'esperienza di cittadinanza attiva. Gli esiti del percorso di riflessione sul Progetto tutori*, Regione del Veneto – Ufficio del pubblico tutore dei minori, 2008, e con T. Antonini di *Dire l'educare con adolescenti in strada*, inserto della rivista *Animazione sociale*, n. 1, 2009.