



**REGIONE DEL VENETO**

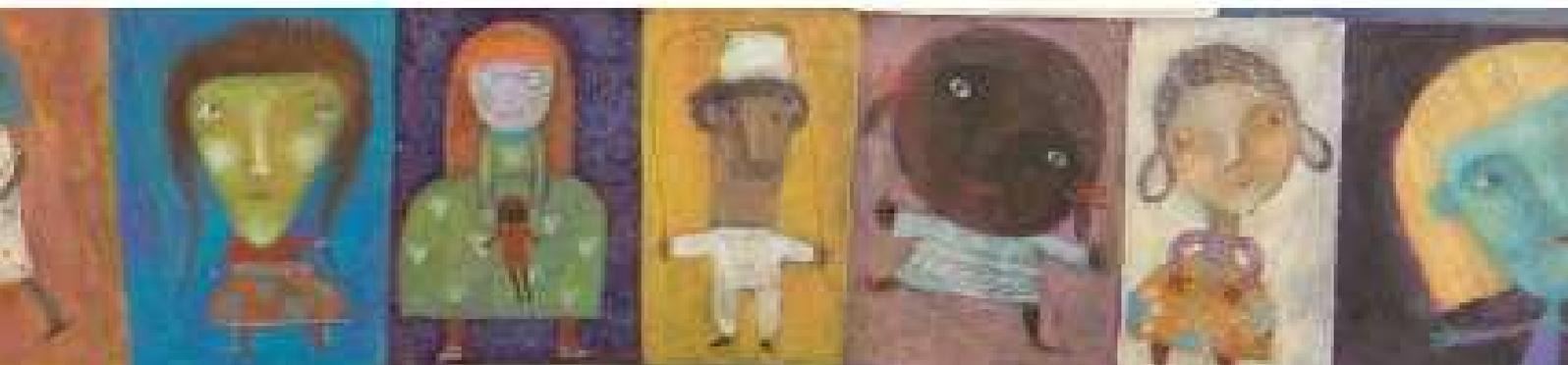
UFFICIO PROTEZIONE E PUBBLICA TUTELA DEI MINORI

# IL PROGETTO TUTORI



**UN DECENNIO DI ATTIVITA'  
IN SINTESI**

**2001 – 2010**



## **UFFICIO DEL PUBBLICO TUTORE DEI MINORI**

---

Via Longhena, 6 – 30175 Marghera-Venezia

### **Segreteria**

Tel. 041 2795926

Fax 041 2795928

[pubblicotutoreminori@regione.veneto.it](mailto:pubblicotutoreminori@regione.veneto.it)

<http://tutoreminori.regione.veneto.it>

### **Chiara Drigo**

Tel. 041 2795970

[chiara.drigo@regione.veneto.it](mailto:chiara.drigo@regione.veneto.it)

### **Francesca Rech**

Tel. 041 2795975

[francesca.rech@regione.veneto.it](mailto:francesca.rech@regione.veneto.it)

### **Lisa Cerantola**

Tel. 041 2795940

[lisa.cerantola@regione.veneto.it](mailto:lisa.cerantola@regione.veneto.it)

# **IL PROGETTO TUTORI**

## **UN DECENNIO DI ATTIVITA' IN SINTESI**

**2001 - 2010**

**Il Pubblico tutore dei minori del Veneto**

---

**LUCIO STRUMENDO**

**L'équipe tutori:**

---

**CHIARA DRIGO**

**Referente per il Progetto e coordinatrice dell'équipe**

**FRANCESCA RECH**

**Consulente legale**

**LISA CERANTOLA**

**Referente per la Banca dati e segreteria organizzativa**



# INDICE

*Premessa*

## **PARTE PRIMA - Attività e strategie**

L'esperienza del Veneto nel contesto nazionale e internazionale .....	pag. 9
Un lavoro in rete .....	pag. 9
La formazione .....	pag. 10
La sensibilizzazione .....	pag. 11
La Banca dati e i Protocolli di collaborazione .....	pag. 12
L'accompagnamento .....	pag. 14

## **PARTE SECONDA - I dati sull'attività**

L'attività di formazione .....	pag. 19
Dati sui volontari formati .....	pag. 21
I tutori volontari e le tutele in corso	
L'attività amministrativa: richieste e segnalazione di volontari .....	pag. 27
Le richieste dell'Autorità giudiziaria	
Le cause di apertura delle tutele	
I minori interessati	
L'attività di segnalazione dei volontari	
Lo stato attuale delle tutele	
L'attività di consulenza dell'équipe tutori .....	pag. 33
I minori stranieri non accompagnati di Jesolo .....	pag. 36

## **PARTE TERZA**

### **Un'analisi critica. Successi, criticità, prospettive**

I risultati ottenuti .....	pag. 41
Un patrimonio culturale e metodologico	
Una nuova idea di tutela legale	
Passi avanti nella rappresentanza del minore	

Una nuova sensibilità nel sistema di tutela  
Una nuova risorsa  
Buone prassi di collaborazione istituzionale  
Scelte metodologiche

Le criticità ..... pag. 46

Rispetto al sistema  
Rispetto ai referenti  
Rispetto ai tutori

Ipotesi di sviluppo ..... pag. 49

Rafforzare e stabilizzare il sistema  
L'attività di ricerca e il monitoraggio  
L'accompagnamento e la consulenza  
Nuovi fronti di intervento

## **APPENDICE**

I Protocolli di collaborazione ..... pag. 57

Le pubblicazioni..... pag. 58

I referenti territoriali del Progetto tutori ..... pag. 60

## Premessa

Questo Ufficio ha già pubblicato diverse riflessioni sul Progetto tutori, i suoi obiettivi, la sua filosofia, così come ha periodicamente presentato aggiornamenti sull'attività svolta e sui risultati conseguiti.

Non sono mancati momenti di confronto a diversi livelli: con i partner istituzionali, i referenti territoriali, i tutori, gli operatori dei servizi e delle comunità di accoglienza per minori, i tavoli territoriali costituiti nel percorso di recepimento delle Linee Guida regionali (DGR 2416/2008).

Il presente opuscolo non vuole essere un riassunto del già scritto e, pertanto, non ha pretese di esaustività e completezza. Più semplicemente si è ritenuto utile e opportuno sintetizzare alcuni concetti, dati, riflessioni critiche per portarle all'attenzione di quanti hanno partecipato in questi anni all'esperienza, così come di coloro che - si auspica - la porteranno avanti.

E', in sostanza, al tempo stesso una sintesi del percorso fatto (prima parte), un aggiornamento dei risultati conseguiti in termini quantitativi (seconda parte) e un promemoria delle priorità che a nostro avviso dovrebbero essere tenute presenti per rilanciare la futura attività con maggiore consapevolezza.

Abbiamo tutti insieme contribuito a creare un patrimonio culturale e organizzativo, che sentiamo la responsabilità di tutelare.



# **PARTE PRIMA**

## **Attività e strategie**



## L'esperienza del Veneto nel contesto nazionale e internazionale

Il Veneto è stato la **prima Regione d'Italia** a sperimentare il reperimento, la formazione e l'accompagnamento di cittadini volontari per l'assunzione della funzione di tutore legale di minori di età, predisponendo e avviando nel 2001 un apposito progetto, in adempimento alla funzione che la legge istitutiva attribuiva al Pubblico tutore dei minori già nel 1988.

Alla luce dei cambiamenti culturali e sociali intercorsi e dell'evoluzione della normativa internazionale (Convenzione di New York, Convenzione di Strasburgo) e della normativa e giurisprudenza nazionali (*in primis* legge 149/2001, in particolare art. 3 e norme processuali; disposizioni sui minori stranieri non accompagnati), l'intuizione di investire sulla creazione di una risorsa qualificata per rispondere alla nuova e crescente domanda di rappresentanza del minore si è rivelata feconda.

**Precursore**, dunque, di **un'esperienza innovativa**, che si è sviluppata ed è cresciuta negli anni, il Veneto è divenuto esempio e punto di riferimento per altre realtà - regionali e locali - che hanno condiviso le ragioni e gli obiettivi del nostro lavoro.

Tuttavia, in ragione delle strategie adottate, dello sviluppo raggiunto dal Progetto, dei risultati conseguiti sia in termini quantitativi che qualitativi, del sistema di monitoraggio e accompagnamento predisposto, dei rapporti collaborativi e degli accordi istituzionali messi in essere, **l'esperienza veneta rimane a tutt'oggi unica**, risultando nel lungo periodo la più strutturata e completa.

## Un lavoro in rete

L'esperienza realizzata in Veneto si contraddistingue per essere stata promossa e governata da un'istituzione di garanzia a competenza regionale, d'intesa con altre istituzioni (Regione e Autorità giudiziaria), ma progettata e implementata in **stretta collaborazione con il territorio** (Enti locali).

La **rete operativa** è stata costruita a partire da una quarantina di professionisti del mondo dei servizi sociosanitari, incaricati dai Direttori sociali e Presidenti delle Conferenze dei Sindaci di svolgere il ruolo prima di promotori del

Progetto tutori, poi – in risposta allo sviluppo delle attività e delle connesse responsabilità - di **referenti territoriali** della tutela legale.

Con il tempo si sono poi costituite **altre reti**, attivate e curate dal Pubblico tutore: quella dei partner istituzionali e dei soggetti firmatari degli accordi di collaborazione; quella dei tutori volontari; quella dei servizi pubblici e privati coinvolti nella tutela dei minori.

Questa scelta strategica ha consentito di dare al Progetto maggiore concretezza, di creare una risorsa per il territorio, tenendo conto delle specificità locali, lavorando in modo **sussidiario e partecipato**.

## La formazione

Rilevante è stato ovviamente l'investimento formativo effettuato in dieci anni di attività, che ha coinvolto sia i referenti territoriali che i volontari aspiranti tutori e i tutori nominati.

### *La formazione dei referenti*

**Due** sono stati i **percorsi formativi regionali** che nel complesso hanno coinvolto una cinquantina di promotori/referenti:

- il primo percorso si è svolto da dicembre 2001 a giugno 2002;
- il secondo percorso si è svolto da ottobre 2007 a febbraio 2008.

L'attività formativa si è rivelata uno strumento essenziale per tracciare le linee guida per l'implementazione del Progetto, delineare gli orientamenti per la programmazione e realizzazione delle varie fasi operative, quali la sensibilizzazione, il reclutamento dei volontari, la loro formazione e il monitoraggio. Ha rappresentato inoltre l'opportunità per riflettere sulla figura del referente territoriale e sul suo ruolo, per giungere a tracciarne in modo partecipato un profilo dei compiti e delle competenze necessarie per adempiere alle sue responsabilità.

### *La formazione dei volontari*

L'impianto dei percorsi di formazione per i volontari è stato co-costruito in sede formativa con i referenti territoriali, a garanzia di un'offerta formativa condivisa e uniforme sull'intero territorio regionale.

Nel corso degli anni tale impianto ha subito i necessari aggiustamenti.

Si è scelto di investire in **corsi brevi**, di quattro/cinque incontri, privilegiando una formazione sostenibile sul piano dell'impegno richiesto ai frequentanti.

I **corsi** hanno avuto l'obiettivo principale di trasmettere alcuni **contenuti fondamentali**: le situazioni che possono portare all'apertura di una tutela, la normativa di riferimento per l'esercizio della tutela legale, le responsabilità del tutore, la rete dei soggetti con i quali collabora il tutore e le rispettive competenze.

La formazione ha avuto un **taglio pratico** ed è stata orientata principalmente alla conoscenza del ruolo e delle connesse responsabilità.

Le esperienze maturate dai tutori hanno costituito materiale formativo fondamentale (**sapere esperienziale**).

Ai tutori formati sono stati inoltre proposti, in collaborazione con i referenti territoriali, **incontri di aggiornamento** con riferimento a nuove tematiche e problematiche o a temi che, per la loro complessità, necessitavano di ulteriore approfondimento (i minori stranieri non accompagnati, la rappresentanza del minore nel procedimento giudiziario, le responsabilità nella tutela legale,...).

## La sensibilizzazione

L'attività di formazione degli interlocutori principali dell'Ufficio – referenti e tutori – è stata inizialmente preceduta e, nel tempo, accompagnata, da **una continua attività di sensibilizzazione rivolta a diversi soggetti e realizzata a livelli diversi**:

- la sensibilizzazione della **società civile**, per “reclutare” gli aspiranti tutori, ma anche per richiamare l'attenzione sul tema della tutela legale e, più in generale, dei diritti e della rappresentanza dei minori più in difficoltà;
- la sensibilizzazione delle **istituzioni** (Regione, Enti locali, Magistratura) preposte alla protezione e tutela dei minori, per coinvolgerle nel Progetto in qualità di partner ma, ancor prima, di sostenitori, sulla base della condivisione delle finalità e dei presupposti culturali;
- la sensibilizzazione dei **professionisti dei servizi pubblici e privati**, di coloro cioè che si occupano direttamente del minore e che, in una situazione di tutela “formale” e burocratica si sono trovati ad assumere funzioni non proprie.

Implementare il Progetto tutori ha significato:

1. adoperarsi per promuovere la diffusione di una **nuova idea di tutela legale**, basata sull'effettività dei diritti e della rappresentanza del minore;
2. porre questioni concrete che implicavano una modifica dei punti di vista, delle prassi operative, dell'intero **sistema di tutela** preposto;
3. scommettere su una **forma nuova di volontariato**: impegnativa, delicata, sussidiaria, responsabile.

L'azione di sensibilizzazione, **continua e mai esaurita**, si è esplicata con modalità differenti:

- **incontri pubblici** di carattere informativo o formativo, principalmente a livello territoriale, con interlocutori mirati e selezionati tra un pubblico sensibile;
- invio a interlocutori privilegiati di **documenti informativi e di aggiornamento** sul Progetto, sul tutore legale, sui risultati conseguiti, sulle azioni future;
- redazione e diffusione di **prodotti editoriali, materiali didattici e materiali divulgativi**;
- **incontri di riflessione** (focus).

## La Banca dati e i Protocolli di collaborazione

### ***La Banca dati e l'attività amministrativa***

Presso l'Ufficio del pubblico tutore dei minori è operativa una Banca dati, costantemente aggiornata, contenente:

- i nominativi e i dati dei **volontari** formati e che hanno dichiarato la propria disponibilità ad assumere una tutela (**Banca dati tutori**);
- le informazioni sulle **tutele** attivate e in essere, in modo da disporre di dati aggiornati su quanti e quali siano i tutori impegnati e sull'attività svolta nel tempo, per poterla monitorare tramite l'estrapolazione di dati statistici (**Banca dati tutele**).

### ***La collaborazione con l'Autorità giudiziaria***

Attraverso la sottoscrizione di **Protocolli di intesa e di collaborazione** sia con il Tribunale per i minorenni di Venezia che con i Tribunali ordinari del Veneto, il

Pubblico tutore ha formalizzato l'attività amministrativa di supporto all'Autorità giudiziaria minorile del Veneto.

Quando il giudice chiamato alla nomina di un tutore ritiene opportuno avvalersi della risorsa di un volontario, ne inoltra richiesta all'Ufficio.

L'Ufficio, per l'individuazione del volontario più adatto alla richiesta pervenuta, si avvale della collaborazione dei referenti territoriali.

Ogni richiesta/segnalazione viene istruita amministrativamente e l'Ufficio del pubblico tutore ne conserva la relativa documentazione.

Questo sistema, messo a punto attraverso alcuni anni di sperimentazione, necessita di continua manutenzione per mantenerne l'efficacia e perfezionarne il funzionamento, ma consente di avere una visione generale aggiornata delle ricadute territoriali del Progetto.

### **Forme di sostegno ai tutori**

A sostegno dell'attività svolta dei tutori, caratterizzata da gratuità, come previsto dal codice civile, la Regione del Veneto ha predisposto due forme di sostegno, che rilevano principalmente per il loro **implicito valore di riconoscimento formale** da parte dell'istituzione regionale a una forma di volontariato strutturata e di alto profilo.

Per i volontari che assumono una tutela sono previsti a partire dal 2010:

- la **copertura assicurativa** per infortunio, responsabilità civile e tutela delle spese legali;
- un **rimborso spese** annuo forfetario e la possibilità di richiedere la copertura di ulteriori spese, se rilevanti e documentate.

L'Ufficio del pubblico tutore, in collaborazione con l'Osservatorio regionale per le nuove generazioni e la famiglia e con la Direzione regionale Affari Generali, sovrintende e coordina le pratiche amministrative per il riconoscimento delle due forme di sostegno agli aventi titolo.

## **L'accompagnamento**

Per accompagnamento si intende l'insieme delle azioni realizzate dall'Ufficio del pubblico tutore e dai referenti territoriali per sostenere i tutori volontari nell'esercizio delle loro funzioni, fornendo loro **informazioni di base, consulenza tecnica** su questioni specifiche o sulla corretta interpretazione del loro ruolo e delle connesse responsabilità, **supervisione** all'attività svolta.

Più specificatamente, l'accompagnamento si concretizza nelle seguenti modalità:

- *il supporto dei referenti territoriali*, che forniscono aiuto nell'assunzione del ruolo e orientamento alla rete territoriale di tutela, con la presentazione/introduzione del tutore agli altri soggetti coinvolti. I referenti, inoltre, offrono ai tutori attivi consulenza di primo livello su questioni specifiche e interventi di mediazione nel caso di situazioni di stallo o conflitto;
- *gli incontri di monitoraggio*, nel corso dei quali viene dato ampio spazio alla presentazione e discussione delle esperienze di tutela. Oltre a essere un'occasione per fornire ai tutori supporto e consulenza, tali incontri consentono di mettere in rete importanti saperi esperienziali e di facilitare i legami di gruppo e le forme di mutuo aiuto, nelle quali le diverse professionalità possono contribuire alla risoluzione delle criticità che via via emergono.
- *l'équipe di consulenza*, operativa presso l'Ufficio per garantire ai tutori attivi sostegno, accompagnamento, orientamento e consulenza legale.

Questa attività si esplica anche nei confronti dei professionisti dei servizi e delle comunità di accoglienza che necessitano di chiarimenti sulla tutela e sulle rispettive responsabilità.

La maggior parte delle consulenze avviene telefonicamente, senza particolari formalità, con contestuale disamina della questione e risposta al quesito, andando incontro in tal modo alle esigenze di risposta rapida che spesso hanno i volontari.

Quando il quesito viene posto per iscritto o richiede un intervento formale dell'Ufficio presso soggetti terzi (azioni di mediazione, sollecito, segnalazione...) viene aperta una pratica (fascicolo).

Queste le principali questioni sottoposte all'équipe tutori:

- richieste inerenti condizioni di rilascio, modalità di richiesta, incongruità relative a documenti dei minori (passaporto, tessera sanitaria, codice fiscale, permesso di soggiorno);
- quesiti sui rapporti tra i soggetti della rete di tutele e le rispettive responsabilità (servizi, comunità, famiglie affidatarie, questure, ospedali,...);
- quesiti sulle procedure dei procedimenti de potestate e di adottabilità, con particolare riferimento ai compiti e alle responsabilità del tutore;
- quesiti sul rapporto tutore/minore, con particolare riferimento al tema dell'ascolto, della rappresentanza, della valutazione dell'interesse del minore;

- quesiti su questioni connesse all'amministrazione del patrimonio.

La maggior parte delle richieste proviene dai tutori, ma si rivolgono all'équipe anche avvocati, servizi territoriali, referenti territoriali, operatori di comunità, giudici.



# **PARTE SECONDA**

## **I DATI SULL'ATTIVITA'**



# L'attività di formazione

L'attività di formazione dei volontari aspiranti tutori è stata avviata dall'Ufficio nel 2004 e si è concretizzata in percorsi formativi territoriali organizzati per ogni Azienda ULSS o, talvolta, per due Aziende confinanti.

Territori di riferimento	Tot. corsi	Periodo	n. volontari formati
ULSS 1	1	2004 (con Ulss 2)	7
ULSS 2	1	2004 (con Ulss 1)	26
ULSS 3	2	2004 (con Ulss 4); 2006	62
ULSS 4	3	2004 (con Ulss 3); 2007 (con Ulss 5); 2010 (con Ulss 6)	42
ULSS 5	2	2007 (con Ulss 4); 2008	53
ULSS 6	3	2004; 2008; 2010 (con Ulss 4)	69
ULSS 7	2	2004 (con Ulss 8 e 9); 2006 (con Ulss 9)	18
ULSS 8	4	2004 (con Ulss 7 e 9); 2004; 2007; 2010	71
ULSS 9	2	2004 (con Ulss 7 e 8); 2006 (con Ulss 7)	28
ULSS 10	2	2004; 2008	55
ULSS 12	6	2004; 2005; 2006; 2008; 2009; 2010	188
ULSS 13	2	2006; 2010	21
ULSS 14	1	2005	17
ULSS 15	2	2004; 2009	35
ULSS 16	1	2005	57
ULSS 17	1	2005	26
ULSS 18	1	2008 (con Ulss 19)	27
ULSS 19	1	2008 (con Ulss 18)	11
ULSS 20	4	2004; 2006; 2008 (con Ulss 22); 2010	77
ULSS 21	2	2004 (con Ulss 22); 2008	23
ULSS 22	2	2004 (con Ulss 21); 2008 (con Ulss 20)	15

E' significativo il fatto che alcuni territori abbiano accettato o proposto di realizzare il corso di formazione in collaborazione tra loro: questo per valorizzare il lavoro di rete e lo scambio di buone prassi, ma anche per venire incontro alle necessità dei territori in cui la richiesta di tutori volontari è meno frequente e che, di conseguenza, avrebbero rischiato di essere coinvolti tardivamente nel Progetto.

Ad oggi sono stati programmati e realizzati **34 corsi di formazione per tutori legali volontari**, con il coinvolgimento di tutte le 21 Aziende sociosanitarie del Veneto. In alcune, sono stati realizzati più corsi negli anni, in risposta alla domanda di tutori.

Nel corso del tempo, inoltre, a tali corsi base per la formazione dei tutori volontari si sono aggiunti **5 corsi di approfondimento per tutori volontari di minori stranieri non accompagnati**.

# Dati sui tutori volontari formati

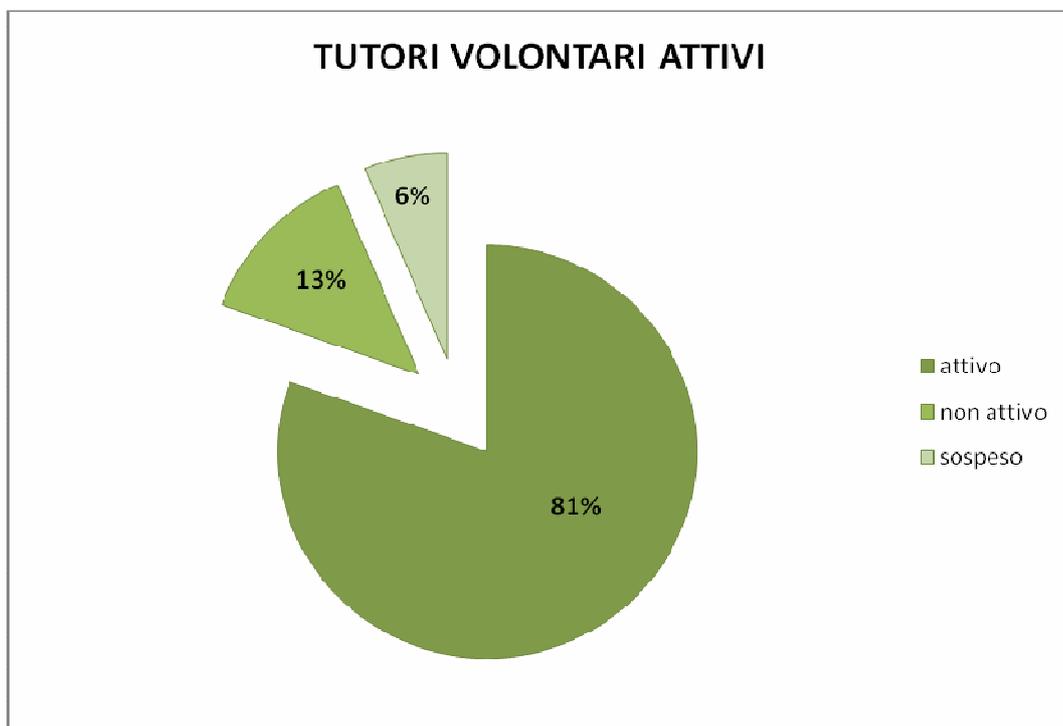
---

La Banca dati dei tutori, operativa dal 2004, contiene tutti i dati anagrafici dei volontari formati in questi anni.

Ad oggi le persone che, dopo aver frequentato il corso di formazione, hanno accettato di essere inserite nella Banca dati dell'Ufficio, rendendosi di fatto disponibili all'assunzione di tutele di minori, sono **928**.

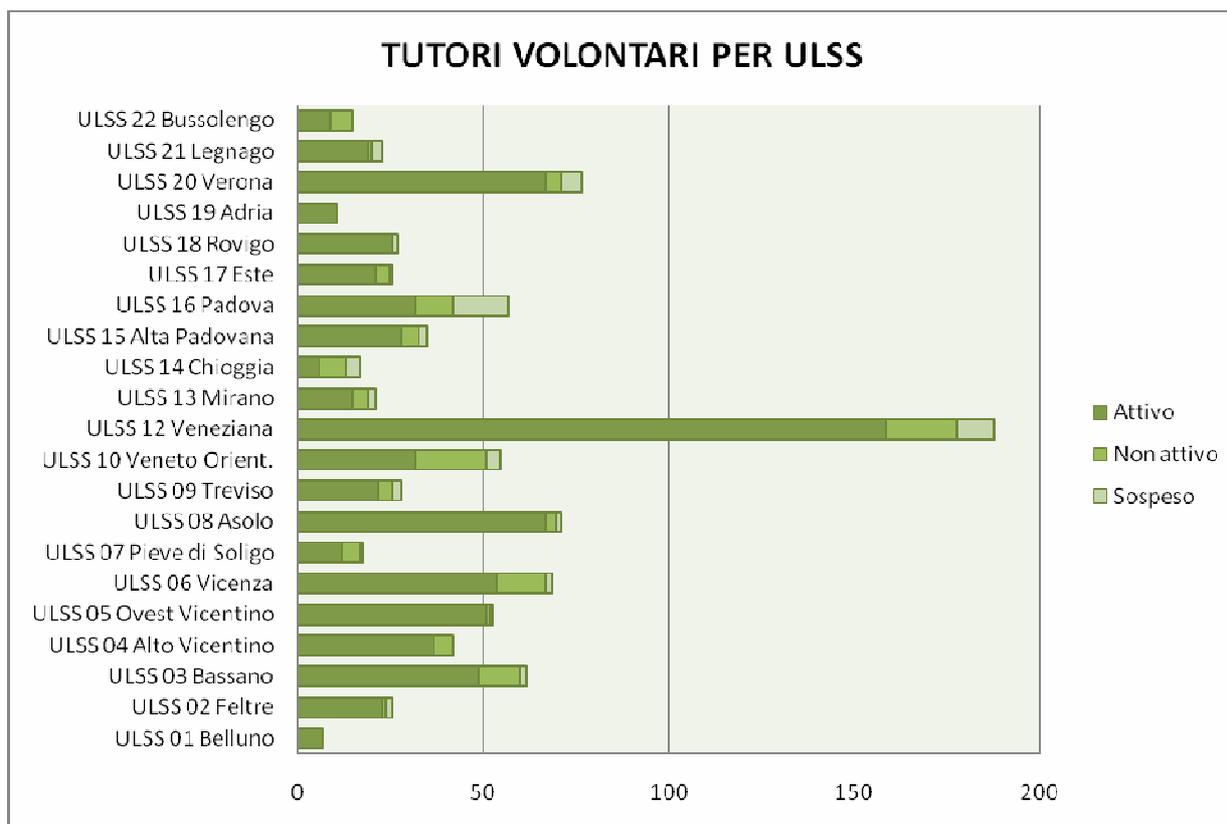
Nel corso degli anni alcuni volontari, a causa di sopraggiunti impegni personali e/o di lavoro, hanno dovuto revocare la propria disponibilità (questi tutori pur rimanendo all'interno della Banca dati sono stati considerati **"volontari non attivi"**; in altri casi, la disponibilità è stata solo sospesa per un periodo funzionale alla gestione dell'impegno sopraggiunto (**"volontari sospesi"**)).

Dal grafico sottostante si può vedere come tra i 928 volontari formati e inseriti in Banca dati più dell'80% sia disponibile ad assumere l'incarico di tutore legale; poco più di un centinaio sono invece i volontari "non attivi" e una sessantina quelli "sospesi".

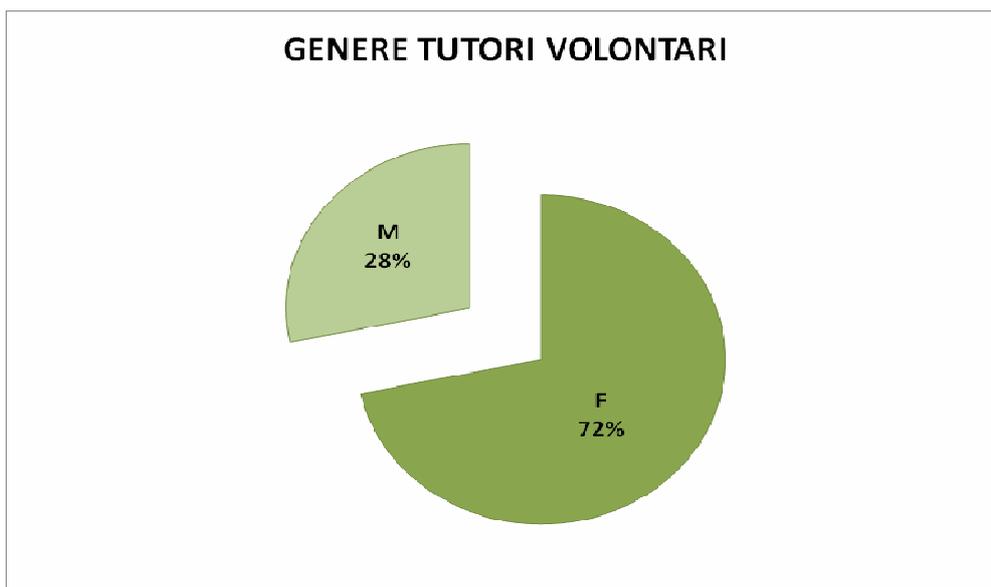


Come già detto in precedenza il Progetto si è sviluppato territorialmente nelle aree corrispondenti agli ambiti ULSS del Veneto: per ognuno di questi è stato formato un gruppo di volontari.

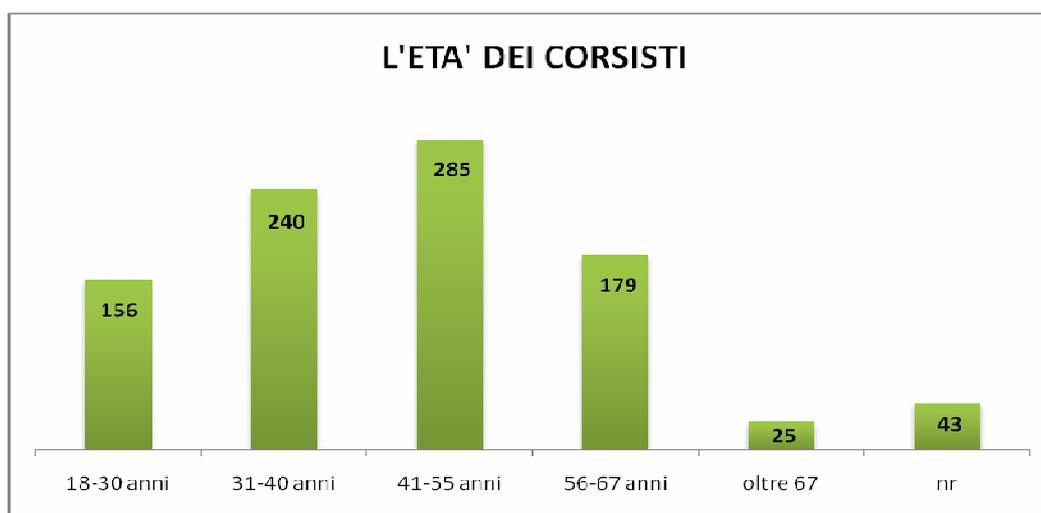
Il grafico seguente mostra come gli oltre 900 tutori formati siano suddivisi nei gruppi territoriali di riferimento: il gruppo dei tutori dell'ULSS 12 Veneziana risulta essere di gran lunga quello più numeroso, questo sia in ragione del numero dei corsi di formazione effettuati (uno all'anno dall'inizio di questa fase del Progetto), sia per la necessità di rispondere alle frequenti richieste di volontari per minori stranieri non accompagnati che arrivano nel territorio).



In merito al genere dei volontari, possiamo vedere come la gran parte sia di sesso femminile: **665 donne contro 263 uomini**. Questo dato conferma la naturale predisposizione delle donne ad occuparsi della cura dei minori, ma va specificato che negli anni, la fascia di tutori maschi è andata progressivamente aumentando e che la loro presenza è stata fondamentale nella trattazione di alcune tipologie di tutela, per esempio i minori stranieri non accompagnati.

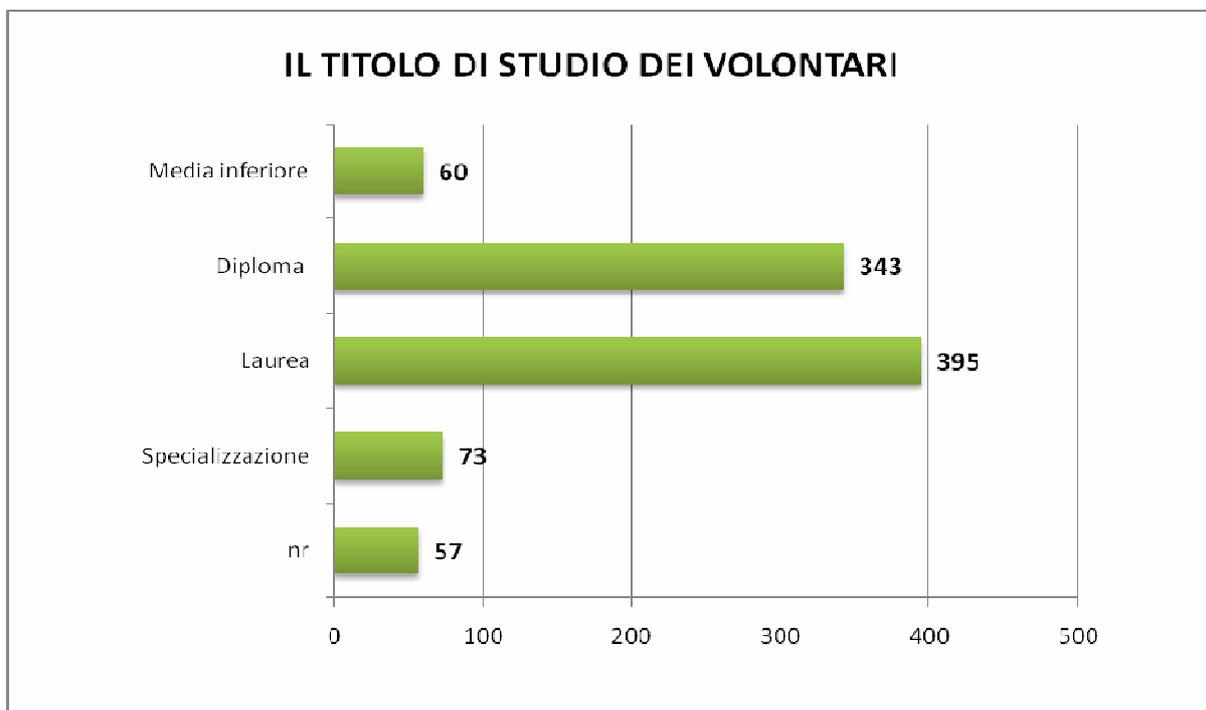


Un altro dato importante per capire le caratteristiche del gruppo di volontari è l'età<sup>1</sup>. La fascia di età più rappresentata è quella che va dai 41 ai 55 anni; successivamente si trova quella delle persone che hanno dai 31 ai 40 anni. Quasi la metà dei volontari, dunque, si colloca nella macro fascia delle persone che hanno tra i 31 e i 55 anni, persone che presumibilmente si trovano nel pieno della propria attività professionale e delle responsabilità familiari, ma che pur sono disponibili a dedicare parte del proprio tempo ai minori in difficoltà. Da non sottovalutare è anche l'incremento dei "giovani" volontari, spesso studenti universitari, che hanno dimostrato interesse per queste tematiche.



<sup>1</sup> Il dato rappresenta la fascia di età nella quale il volontario si colloca al momento della frequentazione del corso

Rispetto al titolo di studio, la metà dei volontari è laureata o ha conseguito una specializzazione post-laurea (51% del totale), mentre un altro 37% ha conseguito un diploma di scuola superiore. Il tutore volontario è, dunque, persona di livello culturale medio alto. Il profilo che emerge dall'analisi delle professioni sembra confermare questo dato.



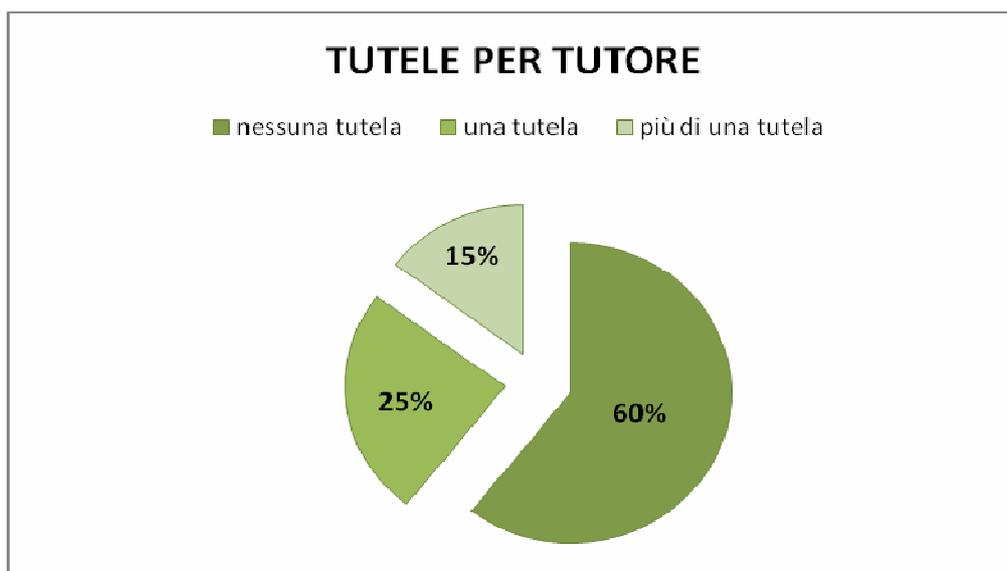
Tra le professioni, rappresentano una fetta importante del totale quelle legate all'area sociosanitaria (assistenti sociali, operatori sociosanitari, educatori di comunità...); segue un secondo gruppo composto da categorie abbastanza omogenee per il peso relativo che hanno (impiegati, insegnanti, legali e pensionati).

## I tutori volontari e le tutele in corso

Dopo aver elencato alcune delle caratteristiche del gruppo dei tutori volontari inseriti nella Banca dati regionale appare significativo anche considerare quale sia il numero dei tutori attualmente "occupati", ossia nominati dal giudice e quindi con almeno una tutela in carico.<sup>2</sup>

Dal grafico possiamo vedere come attualmente il 40% dei tutori attivi abbia almeno una tutela in corso.

Rispetto agli ultimi dati divulgati, si è registrato un calo dei tutori "impegnati". Questo può essere dovuto a due ragioni: da un lato, il calo di richieste registrato nel 2010 per la ridotta presenza di minori stranieri non accompagnati; dall'altro, il recente inserimento in banca dati dei "nuovi tutori" formati con i corsi che si sono svolti nella prima metà del 2010 e che di fatto non hanno ancora avuto occasione di essere contattati.



<sup>2</sup> Il dato è aggiornato al 11 novembre 2010.

Potrebbe esserci una terza ragione indiretta. Di fatto, anche se il numero di volontari coinvolti sembra essersi percentualmente ridotto, va considerato che vi è un 15% dei volontari che è stato nominato per più tutele (fino a 7 addirittura). Si tratta di persone che hanno maggiore disponibilità o che stanno gestendo tutele non eccessivamente complesse o di breve durata.

# L'attività amministrativa: richieste e segnalazione di volontari

---

La costituzione della Banca dati presso l'Ufficio del pubblico tutore risale al 2004 con l'inserimento dei primi gruppi di volontari formati e la registrazione delle prime richieste da parte dei giudici.

La richiesta e l'utilizzo dei volontari sono cresciuti nel tempo proporzionalmente allo sviluppo e alla diffusione del Progetto, alla crescita della risorsa umana e alla stipula dei Protocolli di collaborazione con i Tribunali.

I tutori volontari hanno quindi progressivamente sostituito i tutori istituzionali.

Nella sezione seguente si dà testimonianza dell'attività amministrativa con la quale vengono accolte e gestite le richieste di volontari inviate dai giudici per la nomina a tutori legali.

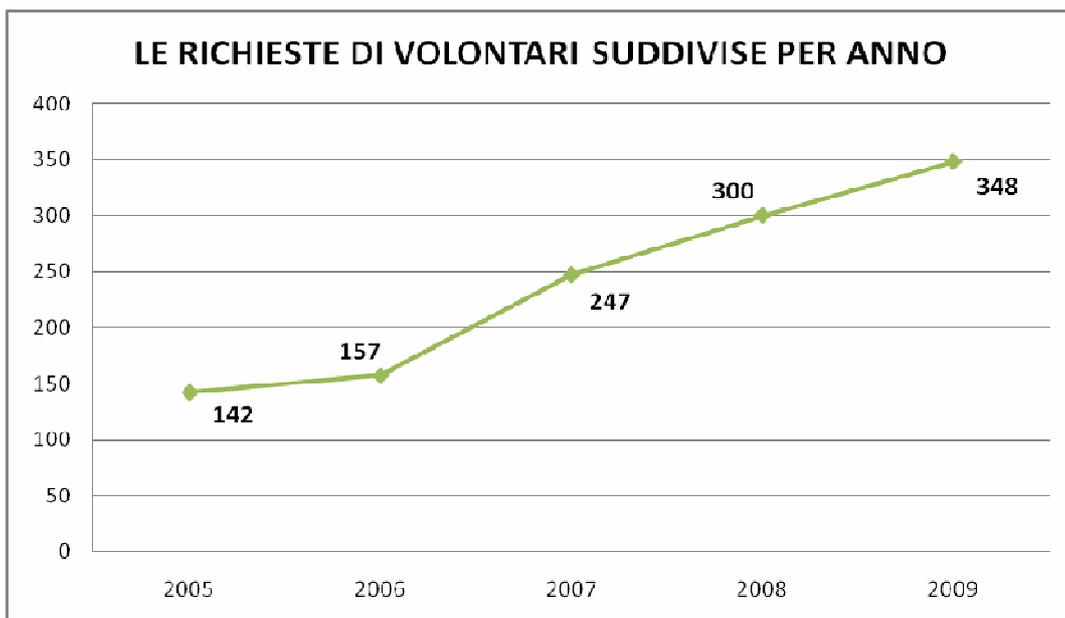
## Le richieste dell'Autorità giudiziaria

Dal 2005, le richieste di tutori volontari da parte dell'Autorità giudiziaria competente (Giudice tutelare o Tribunale per i minorenni) sono aumentate costantemente di anno in anno, passando dalle 142 iniziali nel 2005 alle 348 del 2009, raggiungendo il numero complessivo di 1333 richieste<sup>3</sup>.

Nel primo semestre del 2010 sono pervenute 139 richieste di tutori volontari. E' probabile che il totale delle richieste nel 2010 non confermerà il progressivo aumento rilevato negli anni precedenti. Ciò è principalmente legato al calo delle richieste di volontari per minori stranieri non accompagnati, la cui presenza è stata sensibilmente modificata dall'entrata in vigore delle norme del cosiddetto "pacchetto sicurezza".

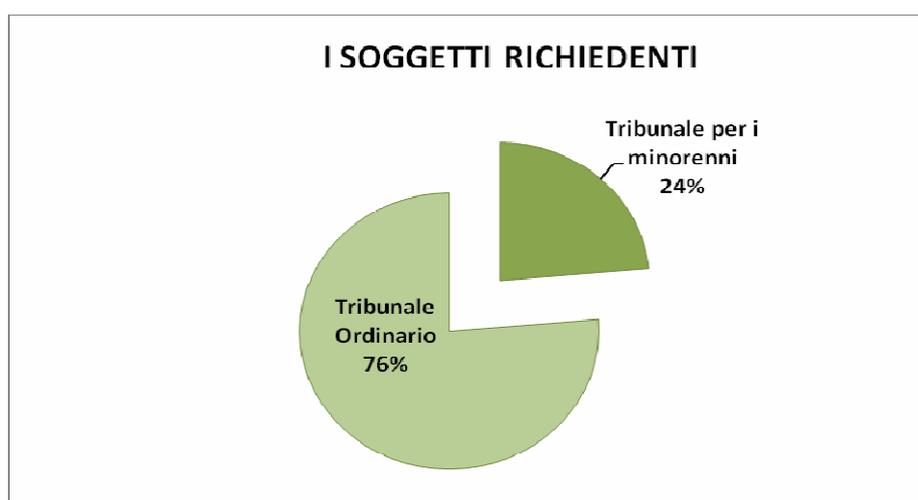
---

<sup>3</sup> Il dato, aggiornato al 30.06.2010, comprende anche le richieste di tutori sopraggiunte nel primo semestre del 2010; si tenga presente che nel conteggio non sono comprese le richieste di protutori (circa una decina all'anno) che provengono principalmente dal Tribunale di Vicenza.



## I soggetti richiedenti

Delle 1333 richieste ad oggi pervenute all'Ufficio, quelle provenienti dal Tribunale per i minorenni di Venezia rappresentano circa un quarto del totale.

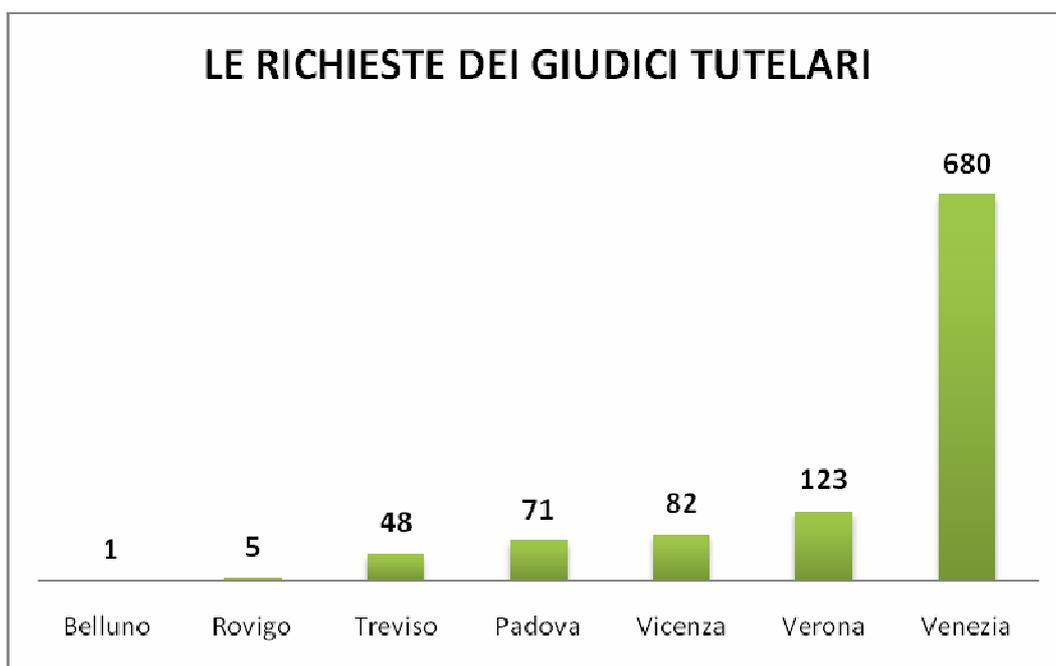


Nel grafico successivo vengono riportate nel dettaglio il numero delle richieste provenienti dai diversi Tribunali ordinari (Giudici tutelari) del Veneto<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Si tenga presente che il grafico riporta complessivamente i dati relativi alle sedi principali dei Tribunali e alle relative sedi staccate.

Come è possibile notare, il Tribunale che maggiormente ha fatto riferimento all'Ufficio per ottenere il nominativo di un tutore volontario risulta essere il Tribunale di Venezia con 680 richieste sul totale di 1333 (dato che viene di molto condizionato dalle richieste di tutori per minori stranieri non accompagnati, la cui presenza si concentra quasi interamente nel territorio veneziano).

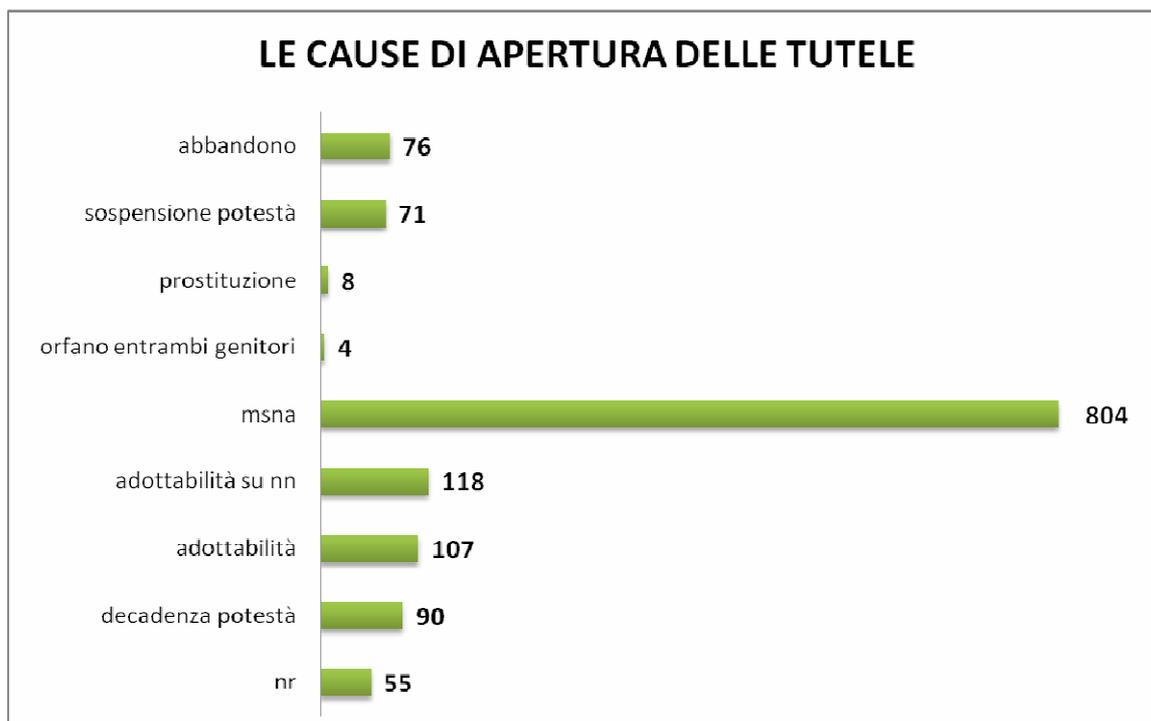
Molto rare, invece, risultano essere le richieste dei giudici tutelari di Rovigo e di Belluno.



## Le cause di apertura delle tutele

Il grafico seguente conferma come il 60% delle richieste inviate dai giudici riguardi minori stranieri non accompagnati.

In ordine decrescente, seguono a distanza le procedure di adottabilità aperte in seguito al mancato riconoscimento di un minore alla nascita (tipologia che raggiunge quasi il 10% del totale) e i procedimenti dichiarativi dello stato di adottabilità.



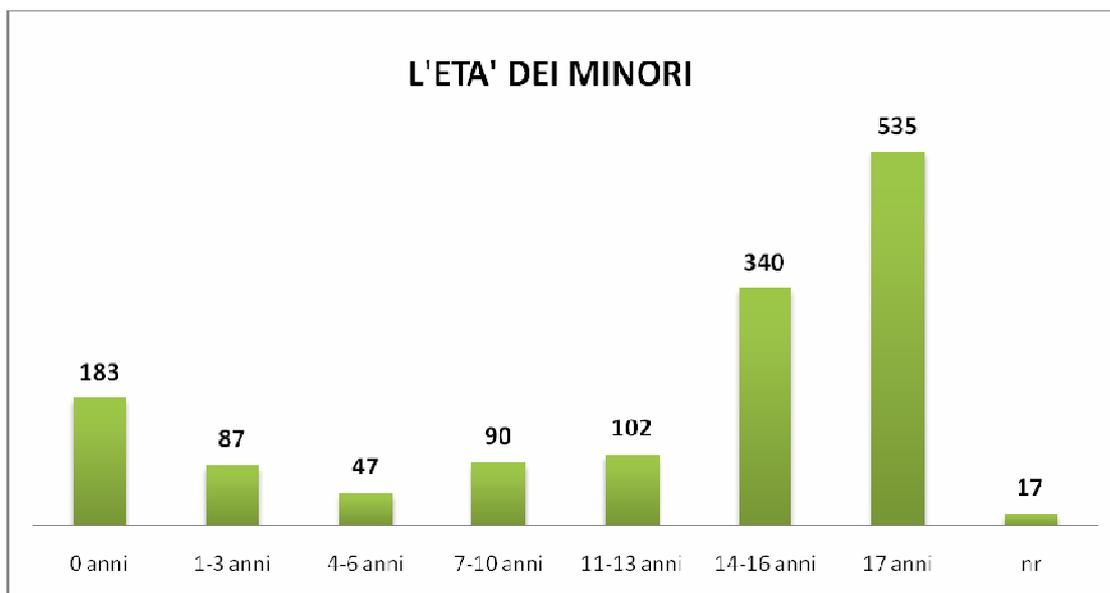
## I minori interessati

Le richieste di nomina di volontari inoltrate all'Ufficio del pubblico tutore di minori da parte dell'Autorità giudiziaria fanno riferimento ai fascicoli di tutela corrispondenti presso i Tribunali Ordinari o il Tribunale per i minorenni; pertanto, in alcuni casi, accade che le richieste riguardino più minori (fratelli), per i quali a seconda della complessità delle situazioni, l'Ufficio - con la collaborazione del Servizio competente - valuta l'opportunità di nominare uno o più tutori volontari.

Dal 2005 ad oggi, i minori per i quali è stata chiesta la nomina di un volontario inserito nella Banca dati sono complessivamente **1401**.

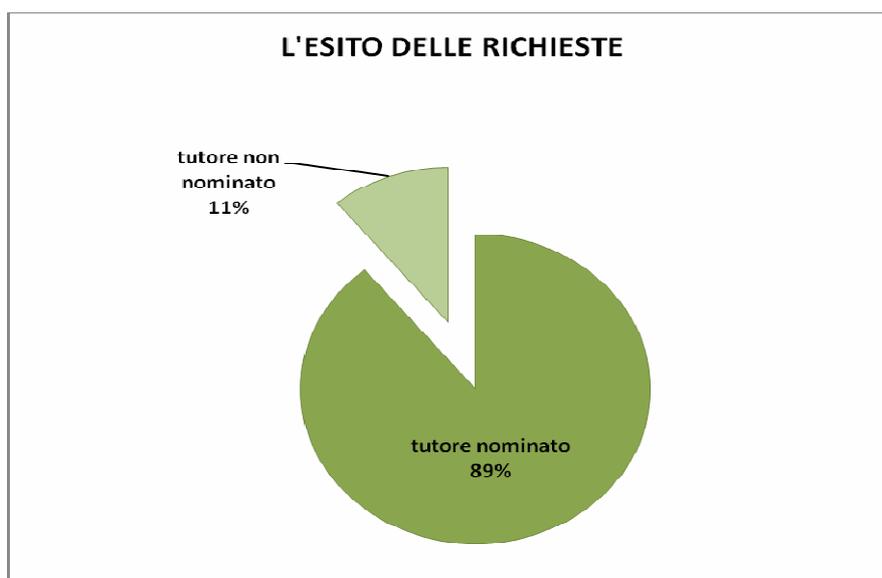
Dal dettaglio delle età è possibile notare come risultino più frequenti gli estremi della scala di riferimento: da un lato la fascia dei bambini piccolissimi, che non raggiungono un anno di età (all'interno della quale si collocano per la maggior parte le richieste di nomina di un tutore per neonati non riconosciuti alla nascita), dall'altro la fascia d'età che va dal 14 ai 17 anni (che viene fortemente influenzata dalle richieste per minori stranieri non accompagnati).

Relativamente al genere dei minori interessati possiamo dire che la gran parte sono maschi (circa il 75%), poiché maschi sono per lo più i minori stranieri non accompagnati che, come già detto, rappresentano quasi la metà delle richieste pervenute all'Ufficio.



## L'attività di segnalazione dei volontari

L'Ufficio del pubblico tutore riceve via fax le richieste di volontari da parte dell'Autorità giudiziaria e, con l'aiuto dei Referenti territoriali, risponde quanto prima (mediamente in 24/48 ore), segnalando il volontario disponibile ritenuto più adatto nel caso specifico.



Si fa presente che, rispetto alle richieste inviate, nell'89% dei casi l'Ufficio ha segnalato il nominativo di un volontario, mentre nel restante 11% dei casi ciò è risultato non più necessario, per una delle seguenti ragioni:

- la richiesta è stata inviata a ridosso della maggiore età e il minore, nel frattempo, è divenuto maggiorenne;
- il minore, allontanatosi dalla struttura tutelare, si è reso irreperibile;
- il minore è stato formalmente affidato ad un parente entro il quarto grado, perdendo così la connotazione di minore straniero non accompagnato.

## Lo stato attuale delle tutele

Nel grafico successivo viene rappresentata la situazione delle tutele assunte dai volontari segnalati dall'Ufficio: al 30 giugno 2010 il 60% delle tutele risultava chiuso, mentre il 40% delle tutele risultava ancora in corso.

Le principali e più frequenti cause di chiusura delle tutele sono:

- compimento della maggiore età;
- adozione;
- sostituzione del tutore (in questo caso sono i tutori stessi a richiederlo in quanto impossibilitati a portare avanti la tutela);
- ripristino della potestà o ricongiungimento familiare (nel caso dei minori stranieri non accompagnati).



## L'attività di consulenza dell'équipe tutori

Le consulenze fornite dall'équipe tutori riguardano quesiti attinenti alle tutele in corso, ovvero ad aspetti prettamente tipici e connessi all'istituto della tutela legale di minori di età; in caso diverso, la richiesta di consulenza potrebbe essere considerata un caso di ascolto e come tale venire istruita dalla competente équipe presso l'Ufficio.

Le consulenze si suddividono in:

- **richieste scritte di consulenza**, che danno luogo all'apertura di un fascicolo di consulenza;
- **consulenze telefoniche**, se permettono una rapida disamina e risposta e non richiedono interventi formali dell'Ufficio, come comunicazioni scritte e interventi di mediazione. Di queste consulenze si tiene una registrazione informale.

L'attività di consulenza è cresciuta negli anni, man mano che aumentava il numero dei volontari nominati. La registrazione sistematica dell'attività è stata avviata nel 2009.

Nel 2009 e nel 2010 si è rilevata una media di **50-60 consulenze telefoniche per anno**, mentre sono stati aperti **19 fascicoli di consulenza nel 2009 e 17 nel 2010<sup>5</sup>**.

Si sono rivolti all'Ufficio:

- tutori;
- servizi territorialmente competenti;
- referenti territoriali;
- operatori comunità;
- avvocati;
- giudici tutelari.

Le tematiche e le questioni sulle quali è stata richiesta una consulenza all'équipe tutori sono le seguenti:

### *Documenti*

- permesso per minore età ed espatrio;
- rilascio del permesso di soggiorno in assenza di documenti identità;
- tessera sanitaria;

---

<sup>5</sup> Dato aggiornato al 31 ottobre 2010

- codice fiscale “convenzionale” in caso di necessità di secretazione, ad esempio in casi particolari di affido a rischio giuridico;
- difformità tra nome e dati sul permesso di soggiorno e sul passaporto – segnalazione alla Procura;
- difficoltà di relazione con consolati ed ambasciate di competenza;

### *Rapporti con i soggetti della rete*

- rapporto tutore – minore rapporto tutore - famiglia affidataria;
- rapporto tutore – avvocato/curatore;
- rapporto tutore – giudice tutelare;
- relazioni con la scuola;
- sostegno scolastico, richieste amministrative;
- difficoltà di relazione coi servizi nelle situazioni di affido preadottivo;
- difficoltà di ricevere informazioni sul contenuto dell'affido ai servizi sociali;
- confini delle responsabilità;
- partecipazione agli incontri delle UVDM;
- cambiamento istituto scolastico

### *Procedimento dichiarativo dello stato adottabilità*

- sospensione del procedimento e ruolo del tutore;
- affidamento a rischio giuridico e affidamento preadottivo;
- mancato riconoscimento da parte dell'INPS dell'indennità di maternità nei casi di affidamento a rischio giuridico;
- secretazione nomi genitori naturali;
- art. 44 della legge sull'adozione;
- viaggi all'estero e consenso tutore;
- viaggi all'estero nell'anno di affido preadottivo;
- redazione relazione conclusiva anno affidamento preadottivo;
- conclusioni da parte del tutore;
- necessità della presenza di tutore e curatore nelle fasi del procedimento.

### *Procedimento de potestate:*

- interesse e/o opportunità di un legale per il minore;
- mancata nomina del tutore in casi di decadenza;
- madre in carcere e nomina tutore: limite responsabilità.

### *Procedimento in genere:*

- difesa d'ufficio e difesa di fiducia;
- patrocinio a spese dello stato;

- costituzione parte civile;
- presenza alle udienze;
- accessibilità alle relazioni dei servizi sociali;
- pagamento marche da bollo per verbali giuramento e copie autentiche.

### *Ascolto del minore e opinione del tutore*

- necessità e/o opportunità che il minore conosca le ragioni per le quali pende un procedimento nel quale è coinvolto;
- dubbi del tutore o incapacità a dare la propria opinione e conseguente consenso, a operazioni medico-chirurgiche;
- modalità di espressione di opinioni divergenti sull'interesse del minore;
- mancanza di ascolto del minore;

### *Questioni varie*

- il "battesimo" dei minori dichiarati adottabili nell'anno di affidamento preadottivo;
- gestione indennità economiche;
- gestione successioni e pagamento tasse successione;
- assistenza post 18° anno e fino al 21° (art. 23 L. 39/1975);
- attività lavorativa per i minori o i neo maggiorenni;
- comunità con standard non corretti;
- spese sostenute nell'interesse del minore;
- segnalazione dei msna;
- difficoltà di accesso alle Questure;
- diversità di prassi nelle Questure;
- gestione assegni familiari, genitore in carcere;
- genitore minorenni;
- adozione internazionale;
- apolidia del minore;
- ottenimento cittadinanza italiana.

## I minori stranieri non accompagnati di Jesolo

Nel corso del 2009 e del 2010, l'Ufficio si è occupato direttamente di 45 minori stranieri non accompagnati (prevalentemente di nazionalità egiziana e alcuni nigeriani, somali, eritrei, del Gambia e del Togo) trasferiti da Lampedusa a Jesolo (VE) nel gennaio 2009, dove sono stati collocati presso la casa di accoglienza della Croce Rossa, in forza di una Convenzione con il Ministero dell'Interno.

Considerata la situazione particolare di tali minori, ufficialmente non in carico ai servizi sociali territoriali, si è ritenuto più opportuno non ricorrere subito all'utilizzo di tutori volontari, ma nominare come loro tutore legale il Pubblico tutore dei minori. L'Ufficio si è quindi occupato di seguire tutte le pratiche amministrative e di sovrintendere alla tutela di tali minori. Sono stati fatti i primi accertamenti sanitari, le verifiche sulle richieste di protezione internazionale; le verifiche sull'esistenza di parenti e/o conoscenti sul territorio italiano, disponibili ad un eventuale affidamento.

Concluso il periodo di collocamento nella comunità di Jesolo, è emersa la necessità di reperire una soluzione alternativa per i 34 minori rimasti<sup>6</sup>.

L'Ufficio ha pertanto partecipato a diversi incontri istituzionali con la Prefettura di Venezia, l'Assessore Regionale alle Politiche Sociali, il Questore di Venezia e il Dirigente dell'Ufficio Immigrazione, il rappresentante del Ministero degli Interni, la Presidente del Tribunale per i Minorenni e il Procuratore presso il Tribunale per i Minorenni, il Sindaco del Comune di Jesolo.

A partire dal 1 maggio 2009, i minori sono stati trasferiti in diverse comunità di accoglienza sul territorio regionale e, parallelamente, è stata trasferita la loro tutela con la nomina, nella maggior parte dei casi, di tutori volontari che sono subentrati al Pubblico tutore dei minori.

Per i minori collocati presso le comunità del veneziano, poiché fino al mese di ottobre 2010 non vi è stata la presa in carico da parte dei servizi sociali territoriali, l'Ufficio ha continuato a svolgere un forte ruolo di accompagnamento e mediazione.

Successivamente alle nuove collocazioni nelle comunità di accoglienza, l'Ufficio ha partecipato, con cadenza più o meno mensile, a riunioni presso la Regione, alla presenza del rappresentante regionale del Servizio Minori e Famiglia e dei rappresentanti delle comunità di accoglienza coinvolte, oltre che degli operatori dei servizi resisi disponibili, per monitorare l'andamento

---

<sup>6</sup> Nel frattempo, infatti, alcuni minori si erano resi irreperibili e per altri era stato disposto il ricongiungimento o l'ingresso nella rete SPRAR.

della situazione, gestire eventuali emergenze, concordare soluzioni operative e decidere coralmmente quale fosse la migliore strategia da intraprendere.

Ad oggi, dopo l'articolato lavoro di ricerca, valutazione e monitoraggio dei familiari e/o conoscenti rinvenuti sul territorio, risultano tuttora collocati in comunità soltanto 14 minori.



## **PARTE TERZA**

**Un'analisi critica.  
Successi, criticità, prospettive**



# I risultati ottenuti

---

In questa sezione si riassumono i principali aspetti positivi del Progetto tutori, intesi come esiti del lavoro svolto ai vari livelli: culturale, sociale, istituzionale e metodologico.

## Un patrimonio culturale e metodologico

Come ricordato nella prima parte, l'esperienza del Veneto, oltre ad essere la prima in Italia in ordine temporale e la più duratura, risulta essere ad oggi anche la più articolata e strutturata.

Dieci anni di attività - **un lungo itinerario di esperienza e di riflessione** - hanno consentito di mettere in atto un Progetto in tutte le sue fasi: dalla prima progettazione, alla sperimentazione, alla riprogettazione. C'è stato il tempo per ideare, fare e valutare e oggi disponiamo di una considerevole quantità di dati, informazioni, punti di vista, ma soprattutto **conoscenze teoriche, esperienziali e metodologiche** che hanno reso l'Ufficio del pubblico tutore un punto di riferimento.

Per quello che è stato fatto e per quanto è stato maturato, il nostro patrimonio costituisce inevitabilmente **un paradigma di confronto** - tanto nei successi quanto nelle criticità - sul tema della tutela legale e per quanti desiderano avviare un'esperienza di formazione di tutori legali volontari.

I diversi contatti intrattenuti negli anni con altre realtà (regionali e locali) hanno confermato questa percezione e sono stati anche per l'Ufficio occasioni importanti di confronto e stimolo, che hanno rafforzato convincimenti o, al contrario, messo in discussione scelte effettuate.

## Una nuova idea di tutela legale

Il Progetto è nato come risposta alla necessità di promuovere e consolidare un **approccio innovativo alla tutela legale del minore di età**, per superare l'idea, ormai obsoleta, della tutela come mera gestione del patrimonio, assunta secondo criteri formalistici e priva di contenuti di relazione e di "cura" e valorizzare invece la relazione.

Una tutela non burocratica ma *ad personam*, costruita sul singolo soggetto e sui suoi specifici bisogni, incentrata sulla garanzia sostanziale dei diritti del minore e sull'effettività della sua rappresentanza.

Alla base del Progetto vi è dunque un **cambiamento culturale**: l'idea di mettere al centro il minore e di affiancargli una figura interpretata nella prospettiva dei diritti, che a partire dal 1989 ha ridefinito la normativa a tutela dei minori.

La figura del tutore legale, già presente sul piano formale, è stata riempita di nuovi contenuti sotto il profilo delle funzioni e delle competenze o, meglio, si è riappropriata del proprio ruolo. Presenza concreta nella rete di tutela, che rivendica spazio, voce, responsabilità che gli competono.

Questa nuova prospettiva ha comportato una rilettura degli articoli del codice civile, alla luce del mutato contesto culturale, sociale e normativo, nonché delle prassi vigenti nel territorio. Un **delicato lavoro di reinterpretazione e adattamento** per produrre risposte concrete, al servizio dei volontari che hanno contribuito, con la loro esperienza diretta, a costruire **un nuovo sapere sulla tutela legale**, che ha promosso l'Ufficio a interlocutore competente per tutti i soggetti coinvolti: tribunali, enti locali, servizi e comunità. Un patrimonio frutto di un **arricchimento progressivo** che ha concorso significativamente a dare concretezza e coerenza al rapporto fra bisogni, valori, principi, norme e istituzioni; fra legge ed effettività.

## Passi avanti nella rappresentanza del minore

Il Progetto tutori - pur con i suoi limiti, gli aspetti migliorabili e le potenzialità inesprese - ha contribuito in modo rilevante a dare rappresentanza al minore privo di chi eserciti per lui la responsabilità genitoriale, affiancandogli un interlocutore motivato, disponibile, qualificato e riconosciuto.

I tutori volontari rappresentano un contributo sostanziale verso **l'effettività dei diritti riconosciuti** al minore di età - in primo luogo i diritti di relazione, di ascolto, di parola, di opinione - poiché ne facilitano l'esercizio concreto e consapevole, tenuto conto della capacità di discernimento del minore.

Sebbene non ci sia ancora completa chiarezza su cosa il rappresentante del minore possa e debba fare - come dimostrano le differenti interpretazioni che sono derivate dall'entrata in vigore delle norme processuali della legge n. 149 del 2001 e, conseguentemente, le prassi operative adottate nei vari Tribunali per i minorenni - è certo che la disponibilità in Veneto di un bacino di volontari qualificati costituisce **una risorsa reale e preziosa per dare una risposta concreta alla crescente domande di rappresentanza** determinata

dalla ratifica della Convenzione di Strasburgo e dall'ingresso nel procedimento giudiziario minorile dei principi del giusto processo.

## Una nuova sensibilità nel sistema di tutela

Non c'è dubbio che i tutori volontari abbiano giocato un ruolo importante come promotori e diffusori di una "cultura" dei diritti umani dei bambini, presupposto materiale e ideale perché le norme che riconoscono e disciplinano i diritti dei bambini non restino sulla carta, ma si traducano in realtà sperimentata dalle nuove generazioni.

Dare rappresentanza al minore tramite il suo tutore significa dare maggiore visibilità e concretezza ai suoi bisogni, alle sue istanze, al suo superiore interesse; in sostanza, accrescere la sensibilità sia della società civile, alla quale i tutori appartengono, sia delle istituzioni e dei professionisti deputati alla tutela dei minori.

La presenza nella rete di tutela di un tutore legale attivo e motivato – purché capace di agire il proprio ruolo con cognizione e competenza – può richiamare ciascuno alle proprie responsabilità, spesso riscoperte attraverso una proficua collaborazione, e alzare l'attenzione generale sul caso particolare

Se all'avvio del Progetto, di fronte alla novità del tutore legale, si registravano scetticismo, tolleranza, qualche curiosità, ma anche mancanza di collaborazione e voluta esclusione, oggi possiamo dire che, non solo si è iniziato a riconoscere il tutore come interlocutore concreto, ma gli si chiede di svolgere pienamente il suo ruolo e lo si richiama alle sue responsabilità, qualora malauguratamente latitante.

Quello che l'esperienza veneta ha dimostrato è che il tutore volontario non ha un valore in sé, ma diventa risorsa solo quando riesce a entrare in relazione con la rete.

## Una nuova risorsa

Tra gli esiti positivi del Progetto, dunque, va annoverato un bacino di 928 volontari molto particolare.

Si tratta di persone che hanno scelto di:

- concretizzare la propria personale vocazione a “fare qualcosa per gli altri” assumendo - in prima persona e prestando giuramento davanti a un giudice - responsabilità sociali rilevanti;
- investire in una specifica formazione orientata al fare, accettando un volontariato impegnativo, che richiede di unire all’azione la riflessione (saperi teorici e saperi esperienziali);

Si tratta di una risorsa che coniuga insieme aspetti tipici del volontariato (forte motivazione, idealità e gratuità) con aspetti più “professionali”, come competenze specifiche, saperi tecnici, impegno costante.

L’esperienza ha dimostrato che questo **volontariato competente e di qualità**, se debitamente **sostenuto e accompagnato**, può costituire una valida risorsa nella costruzione degli interventi di tutela per i minori di età, un partner efficace per il sistema formale del *welfare*, a patto che si sappiano creare interazioni, scambi, collaborazioni, contaminazioni.

## **Buone prassi di collaborazione istituzionale**

Come anticipato nella prima parte, il lavoro di rete ha caratterizzato il Progetto tutori, che non sarebbe stato possibile realizzare senza un’attiva partecipazione – e non solo una dichiarata condivisione o disponibilità di massima – di tutti i soggetti coinvolti.

Creare un bacino di volontari, formarli, accompagnarli alla nomina da parte dell’Autorità giudiziaria deputata, sostenerli nell’esercizio delle funzioni ha implicato la **co-costruzione di prassi operative** per tradurre in pratica i *dichiarata*. Giudici, operatori dei servizi pubblici e privati, affidatari – per citare solo gli interlocutori principali – sono stati chiamati a modificare le loro modalità operative per consentire l’ingresso e l’effettivo coinvolgimento del tutore volontario nella rete di tutela. Tutto questo ha richiesto un paziente e continuo lavoro di definizione delle responsabilità, degli ambiti di competenza e delle procedure amministrative, nonché la disponibilità a mettersi in discussione, a confrontarsi e ad accettare un sistema nuovo.

Tempo e fatica che hanno però consentito di dar vita a buone prassi di collaborazione, di alimentare reti virtuose, di mettere in circolo saperi ed esperienze. Ci sembra - in un primo bilancio – che il sistema alla fine complessivamente ci guadagni e, soprattutto, risulti più tutelante per il minore.

## Scelte metodologiche

Nel novero degli aspetti positivi di questi anni di lavoro rientrano, a nostro avviso, le scelte metodologiche fatte, che hanno consentito di mantenere il Progetto ancorato alla realtà.

Si richiamano qui le principali:

- lavorare all'insegna del principio di **sussidiarietà**, investendo nelle risorse territoriali, nel lavoro di rete e nelle collaborazioni istituzionali;
- valorizzare la **formazione**, intesa come formazione permanente e a tutti i livelli, riconoscendo pari dignità ai saperi tecnici e a quelli esperienziali;
- sviluppare le azioni nell'ottica della **ricerca-azione**, ossia nell'utilizzo della valutazione come fonte di riprogettazione;
- promuovere **riflessività** a tutti i livelli;
- agire nell'ottica della **condivisione**, della **co-costruzione** degli interventi e dei saperi e della **responsabilizzazione** di tutti i soggetti coinvolti.

# Le criticità

---

Sulla base dell'esperienza maturata, parimenti ai buoni esiti, si possono evidenziare aspetti di criticità che – se non adeguatamente affrontati – potrebbero comportare arresti o corto circuiti nello sviluppo del Progetto.

Tali criticità possono riguardare l'intero sistema, i referenti territoriali o il gruppo dei volontari-tutori. Si richiamano qui di seguito le principali.

## Rispetto al sistema

Per sistema si intende la rete costituita da tutti i soggetti – pubblici e privati – che si occupano della protezione e della tutela del minore.

La **conoscenza del Progetto** risulta essere **non ancora adeguata** tra gli operatori dei servizi sociosanitari e delle comunità di accoglienza per minori, all'interno delle Aziende sociosanitarie e degli enti locali, tra i giudici minorili stessi. Persiste una situazione a “macchia di leopardo”, che solo in parte dipende dal numero di tutele aperte e di tutori nominati.

In realtà c'è stato in molti casi uno **scarso investimento** in azioni mirate di sensibilizzazione e informazione verso gli operatori, così come debole è stata **l'azione di riconoscimento** del Progetto e dei tutori volontari all'interno delle Aziende ULSS e dei Comuni, che faticano a considerare i volontari come una loro risorsa. I tutori così si sono trovati ad agire talvolta all'interno di reti poco “accoglienti”.

Non facilita le cose il **turn over** degli operatori a tutti i livelli del sistema, che causa interruzioni nella collaborazione, richiedendo continui interventi di sensibilizzazione e informazione.

Reti e prassi non sono ancora sempre e ovunque consolidate e ciò che è stato costruito con tanta fatica può venire distrutto con molta facilità. Il sistema, in sostanza, ha ancora la **fragilità** tipica delle esperienze strutturate ma tutto sommato recenti.

Quest'ultima criticità va letta in stretta relazione ad un altro punto debole del sistema che riguarda l'Ufficio del pubblico tutore. Fin dal suo avvio, il Progetto tutori è stato interamente gestito con **risorse professionali** reperite nel contesto della collaborazione con l'Università di Padova – Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi per i diritti della persona e dei popoli e,

successivamente, con l'Osservatorio regionale per le nuove generazioni e la famiglia. Questo ha consentito di ovviare alla carenza di organico dell'Ufficio e di poter contare, al tempo stesso, su professionalità molto specifiche. Nel corso degli anni - attraverso la ricerca, il pensiero, l'esperienza formativa e di consulenza - si è creato un considerevole **patrimonio culturale e di competenze** che rischia però di rimanere in capo ai singoli soggetti dell'équipe, senza un effettivo trasferimento all'organizzazione. A tutt'oggi, infatti, l'Ufficio resta privo di un assetto organizzativo caratterizzato da risorse tecnico-professionali stabili, adeguate e motivate, che diano garanzia di continuità, sostenibilità e sviluppo alle attività inerenti la tutela legale dei minori di età

## Rispetto ai referenti

E' stato più volte ribadito negli anni che la rete dei referenti territoriali costituisce il vero punto di forza del Progetto. Senza i referenti molte azioni non sarebbero state possibili e il Progetto sarebbe rimasto un intervento calato dall'alto da un'istituzione regionale e percepito così come estraneo, non condiviso. Il referente è l'anello di congiunzione tra l'Ufficio e il territorio, è il motore locale, a tutela del Progetto e dei volontari. Non a caso in altri ambiti dell'attività del Pubblico tutore e regionale è stato adottato lo stesso modello organizzativo, con la creazione di una rete di referenti territoriali per la DGR 2416/2008 e per la collaborazione scuola-servizi.

Purtroppo questa figura presenta a tutt'oggi elementi di criticità che possono compromettere i buoni esiti del Progetto.

Vi è innanzitutto l'ancora **scarso riconoscimento del referente territoriale**, sia in termini di **legittimazione** (ruolo e compiti) da parte dell'organizzazione di appartenenza, sia in termini di **visibilità** tra gli operatori della tutela minori (servizi e comunità) del territorio di competenza. Il percorso di recepimento della 2416/2008 può rappresentare un'occasione per incidere significativamente su questi aspetti. Ma rimane ancora lontano l'obiettivo di creare una rete regionale di referenti per la tutela legale strutturati, legittimati e riconosciuti, anche economicamente, per il loro ruolo.

## Rispetto ai tutori

Le principali criticità riguardanti i tutori si suddividono tra formazione e attività.

Sul piano della formazione si registra la necessità di renderla “permanente”, prevedendo più incontri periodici, anche a livello provinciale. Questo sia per dare ai tutori aggiornamenti su temi specifici, sia per ampliare il ventaglio dei contenuti trattati nel corso, volutamente pensato come percorso breve e, quindi, sostenibile.

Sul piano dell'attività, si registra una scarsa restituzione dell'operato dei tutori. All'Ufficio e, spesso, ai referenti stessi non è sempre chiaro cosa i tutori facciano e come lo facciano. L'attività di accompagnamento, supervisione, monitoraggio non è sufficientemente costante e precisa, tanto da consentire da un lato di valutare l'agire del volontario, dall'altro di dare a lui per primo una restituzione del suo operato e, quindi, dove necessario, un riorientamento.

Questa attività di supervisione e valutazione è estremamente importante per garantire la qualità dei tutori volontari che, con il loro agire, determinano l'accreditamento di tali figure e, quindi, la validazione dell'intero Progetto. Considerata l'alta posta in gioco – la “buona” tutela dei minori – non c'è spazio nel nuovo sistema per “cattivi” tutori.

La valutazione non è mai semplice e scontata e sarebbe estremamente utile aprire una riflessione su questo aspetto, cominciando con il chiederci come dovrebbe essere un “buon” tutore. Certamente le conoscenze tecniche – benché imprescindibili – non sono sufficienti. Come l'esperienza ha dimostrato, alcune qualità umane e personali sono altrettanto importanti: forte motivazione, delicatezza, una certa intraprendenza unita però al senso del limite, rispetto per le istituzioni, i ruoli, le competenze, disponibilità a collaborare, elasticità, senso del dovere.

# Ipotesi di sviluppo

---

Sulla base dei risultati positivi conseguiti e, quindi, della necessità di confermarli e rafforzarli, nonché delle criticità evidenziate, che richiedono opportuni interventi, si possono delineare le principali direttrici dell'azione futura dell'Ufficio nell'ambito della tutela legale.

## Rafforzare e stabilizzare il sistema

Per non pregiudicare i risultati conseguiti, l'impegno in tal senso dovrà essere prioritario, continuo, incisivo e articolarsi su più livelli.

1. **Consolidare il rapporto con i partner istituzionali**, in primis Autorità giudiziaria, Direttori sociali e Sindaci. Si dovrà lavorare per rendere loro visibile il valore del Progetto sul piano culturale, sociale e operativo. In sostanza, si tratterà di restituire a coloro che possono essere considerati i primi committenti del Progetto i risultati positivi dell'esperienza e, supportati da questi, rilanciare la collaborazione con richieste più precise e concrete.
2. **Migliorare la rete dei referenti territoriali**, rendendola più strutturata, riconosciuta, visibile sul territorio e competente. I referenti hanno la necessità di avere un mandato istituzionale chiaro e forte, sulla base del quale poter declinare la mappa delle funzioni, delle responsabilità e delle necessarie competenze. Solo così i risultati degli interventi territoriali potranno cessare di dipendere esclusivamente dall'impegno e dalla buona volontà dei singoli e diventare oggetto di una specifica progettazione nel contesto della politica territoriale attuata dai servizi.
3. **Proseguire nella sensibilizzazione del sistema**, ma in modo più mirato e continuo. Gli interventi di informazione/formazione dei diversi soggetti della rete, principalmente i servizi sociosanitari e le comunità di accoglienza per minori di età, dovranno favorire la costruzione di un contesto, rispetto alla tutela legale, competente, coordinato e, quindi, efficiente nelle modalità operative ed efficace negli interventi concordati e attuati.
4. **Rafforzare l'Ufficio del pubblico tutore dei minori, dotandolo di risorse tecnico-professionali stabili e competenti**, al fine di garantire continuità alla collaborazione con l'Autorità giudiziaria minorile del Veneto e alla gestione

degli oltre 900 volontari formati e inseriti in Banca dati, un terzo dei quali oggi nominati.

5. **Tutelare** – con le modalità più opportune - **il patrimonio culturale ed esperienziale** maturato in dieci anni di attività, al fine di garantire la qualità e l'efficacia dei futuri interventi di sensibilizzazione e di formazione e di preservare la dimensione della ricerca e della riflessività accanto alle attività di carattere più strettamente amministrativo.

## L'attività di ricerca e il monitoraggio

Il passaggio di un Progetto dalla fase iniziale - caratterizzata da una forte dimensione progettuale e sperimentale - alle fasi successive - contraddistinte da maggiore articolazione, complessità e da prassi operative più strutturate – può comportare un riassetto delle risorse investite, sia in termini economici che, più in generale, professionali.

La crescita della complessità amministrativa e gestionale con l'aumento in termini quantitativi delle istanze portano con sé il rischio di spostare l'attenzione principalmente al piano operativo, a discapito della dimensione della riflessività, della ricerca e, quindi, della costruzione dei saperi (teorici, tecnici ed esperienziali).

Interrompere il fertile binomio “ricerca-azione” significa però togliere vitalità al Progetto. E' fondamentale per un Ufficio regionale che si propone come soggetto di consulenza e di formazione **preservare lo spazio della ricerca, dell'autoformazione, dell'aggiornamento** per poter offrire conoscenze attuali e approfondite.

Parallelamente, va salvaguardata **l'attenzione al monitoraggio del sistema**, per poter leggere il contesto, valutare gli interventi realizzati e, quindi, progettare adeguate azioni formative e di supporto.

## L'accompagnamento e la consulenza

Se nei primi dieci anni di attività l'impegno preponderante è stato quello in ambito formativo, comprendendo anche le azioni di informazione e sensibilizzazione, per il futuro dovrà essere potenziato considerevolmente l'intero sistema di interventi per l'accompagnamento, la supervisione e la consulenza.

Sarà importante, in sostanza, investire per accrescere la qualità dell'attività svolta dai tutori, sviluppando le potenzialità della risorsa creata fino ad oggi e favorendo così il corretto esercizio del ruolo a partire dalla precisa conoscenza delle connesse responsabilità.

Questi alcuni dei possibili ed auspicabili interventi in tal senso:

1. curare la qualità della formazione, in termini di contenuti e di modalità;
2. aumentare i momenti di aggiornamento per rendere la formazione permanente;
3. favorire l'emergere del sapere esperienziale attraverso la supervisione dei tutori negli incontri di monitoraggio e la diffusione di tali conoscenze, con il trasferimento a livello regionale;
4. aggiornare la conoscenza dei fabbisogni e, in relazione a ciò, la proposta di iniziativa formativa (es. minori stranieri non accompagnati)
5. rafforzare le competenze valutative dei referenti territoriali (cosa, come e quando valutare)
6. rafforzare il rapporto tra il tutore e il suo referente territoriale, affinché diventi risorsa in termini di accompagnamento e consulenza, consentendo un monitoraggio costante percepito come sostegno, privo di carattere censorio;
7. attivare e praticare canali informativi con gli altri soggetti della rete (giudici, servizi, comunità), per raccogliere restituzioni positive e critiche sull'azione dei tutori;
8. potenziare la cura diretta della rete dei tutori, per rafforzare la percezione di prossimità dell'azione dell'Ufficio e il suo valore di risorsa non solo per la formazione e la segnalazione alla nomina, ma anche nella successiva gestione della tutela.

## Nuovi fronti di intervento

Attualmente è in corso di svolgimento una ricerca promossa dal Pubblico tutore e finalizzata a rilevare e valutare le nuove domande di tutela, nonché la capacità dell'Ufficio – nei casi di competenza - di dare risposte adeguate.

Negli ultimi anni, infatti, sono emerse alcune situazioni di tutela legale che pongono esigenze particolari e richiedono di essere trattate in modo sempre più specifico e con competenze tecniche mirate e continuamente aggiornate.

E' il caso dei:

- minori stranieri non accompagnati, la cui tutela è fortemente influenzata dall'evoluzione della normativa di riferimento da un lato (in particolar modo il cosiddetto Decreto sicurezza dell'agosto 2009) e delle politiche di accoglienza degli enti territoriali dall'altro;
- minori richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiati, il cui numero è in continua crescita;
- minori coinvolti nel circuito penale, che rimangono al di fuori della tutela dei servizi sociali territoriali, rientrando tra le competenze dei servizi sociali del Tribunale per i minorenni;
- minori coinvolti nel processo civile minorile, per i quali si ravvisa la necessità di garantire una specifica rappresentanza tramite il tutore, il curatore speciale e l'avvocato del minore.

Sulla base degli esiti della citata ricerca potranno essere programmati i futuri interventi sia in termini di azioni informative/formative, sia con l'attivazione o il rafforzamento delle collaborazioni istituzionali.

Questi alcuni interventi ad oggi ipotizzabili:

1. predisposizione di specifici corsi di formazione per tutori volontari disponibili ad assumere la tutela legale dei minori stranieri non accompagnati che si trovano in carcere;
2. aggiornamento dei format dei corsi per tutori legali con specifiche informazioni sui minori richiedenti protezione umanitaria e sulle responsabilità del tutore nel caso specifico di tutela legale di tali minori;
3. rafforzamento delle competenze dei tutori rispetto all'esercizio del loro ruolo quando chiamati alla tutela di minori coinvolti in procedimenti *de potestate* e per la dichiarazione di adottabilità (responsabilità, diritti, rapporto con altri soggetti coinvolti, in particolare con quelli deputati alla rappresentanza del minore (avvocato, curatore);

Considerata la rilevanza assunta dal problema della rappresentanza del minore nel processo, conseguentemente all'entrata in vigore delle ultime norme della legge 149/2001, sarebbe auspicabile una formazione in tal senso non solo per gli aspiranti tutori legali, ma anche per le altre figure di rappresentanti, ossia l'avvocato del minore e il curatore speciale che, per la prassi seguita dal Tribunale per i minorenni di Venezia, è in genere sempre un avvocato.

La programmazione e la realizzazione di una formazione in tal senso – che non potrebbero ovviamente prescindere dall'accordo e dalla collaborazione con l'Ordine degli avvocati e con il Tribunale per i minorenni di Venezia – sarebbero altamente auspicabili poiché ad oggi non sono previsti percorsi specifici per gli avvocati che si candidano a rappresentare un minore, mentre è universalmente riconosciuta l'esigenza di una specializzazione delle

competenze. Riteniamo che l'esperienza maturata dall'Ufficio con il Progetto tutori potrebbe fornire un valido contributo sia sul piano della riflessione che su quelli della progettazione e organizzazione.



# APPENDICE



## I Protocolli di collaborazione

- Protocollo di intesa tra l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione Veneto e il Tribunale per i minorenni di Venezia per la segnalazione e la nomina di tutori legali volontari di minori di età.
- Protocollo di intesa tra l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione Veneto e il Tribunale ordinario di .... (tutte le sedi) per la segnalazione e la nomina di tutori legali volontari di minori di età.
- *Il percorso verso l'adozione del minore non riconosciuto* - Linee di indirizzo per il coordinamento dei soggetti coinvolti, finalizzato al contenimento dei tempi

# Le pubblicazioni



## **ORIENTAMENTI PER I TUTORI LEGALI DEI MINORI DI ETÀ'**

A cura dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto, giugno 2009.

La pubblicazione, indirizzata preferibilmente ai tutori volontari di minori di età del Veneto, si propone quale strumento operativo per favorire un più agevole esercizio della tutela volontaria. Illustra l'istituto della tutela, le funzioni, le responsabilità del tutore legale e le relazioni con gli altri soggetti coinvolti nella rete di protezione di bambini e adolescenti, le buone prassi. Pubblicazione integralmente scaricabile.

Gli orientamenti sostituiscono i precedenti Vademecum per tutori legali (Edizione 2005 ed Edizione 2003).



## UN'ESPERIENZA DI CITTADINANZA ATTIVA. GLI ESITI DEL PERCORSO DI RIFLESSIONE SUL PROGETTO TUTORI

A cura di F. Santamaria, C. Drigo, giugno 2008.

La pubblicazione propone una valutazione del 'Progetto tutori' quale esperienza pilota avviata dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto sin dal 2001, rendendo conto del lavoro svolto, dei risultati conseguiti, dei cambiamenti virtuosi avviati e delle criticità emerse, anche alla luce del confronto con i diversi soggetti ed istituzioni referenti. Il volume fa parte della collana "QUADERNI" dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori (n. 7/2008) ed è integralmente scaricabile.



## TUTORI VOLONTARI E BAMBINI. L'ESPERIENZA DEL GARANTE PER L'INFANZIA NEL VENETO

a cura di Chiara Drigo, Franco Santamaria, ed Guerini, 2009.

Attraverso i contributi di diversi autori, il volume ripercorre le ragioni, i procedimenti e gli esiti del "Progetto tutori" a cinque anni dal suo avvio.

## I referenti territoriali del Progetto tutori

Referente	Ente rappresentato
GALANTIN TEA	ULSS N. 1 - Unità Tutela Minori - Distretto 3 Belluno
LUCETTA DAMIANA	Comune di Belluno - Servizi Sociali
PERENZIN LUCIA	ULSS N. 2 - Consultorio Familiare
CENGIA DONATO	Azienda feltrina per i servizi alla persona Ufficio Servizi Sociali
ALFANO LIDIA	ULSS. N. 3 - Servizio Promozione Familiare
BELLO' CLAUDIA	ULSS N. 3 - Equipe Tutela Minori
TOSI VALERIA	ULSS N. 4 - Servizio Accoglienza familiare
LUCCHINI ANNA	ULSS N. 4 - Servizio Tutela Minori (Schio)
CRACCO LUCIANA	ULSS N. 5 - U.O. Tutela minori
RUBINI NELLI'	ULSS N. 5 - U.O. Tutela di minori
MORSELLI MARGHERITA	ULSS N. 6 - UO Infanzia Adolescenza e Famiglia
ANDRIOLO ANNALARA	Comune di Vicenza - Settore Famiglia e Minori
DANESE ILENIA	ULSS N. 6 - Direzioni Servizi Sociali
DA RE CRISTINA	ULSS N. 7 - Centro per l'Affido di Conegliano
DE NADAI LISENA MARIA	Sede Municipale - Ufficio del Difensore Civico
MARIN BERTILLA	ULSS N. 8 - Consultorio Familiare c/o Ospedale Padiglione Ovest
FOLLIERO GABRIELLA	Sede Municipale - Ufficio del Difensore Civico
BOTTACIN STEFANO	ULSS N. 9 - Area Materno-Infantile U.O. Minori
PARO STORTO LORENZA	VIA Castella, 2 - 31040 Salgareda (TV)
BOSCOLO PAOLA	Sede Municipale - Ufficio del Difensore Civico

Referente	Ente rappresentato
FURLAN ANNA	ULSS N. 10 – Direz. Serv. Soc. UOC. Sviluppo persona e famiglia
DAL POS MICHELANGELO	Comune di Concordia Sagittaria - Servizi sociali
ROCCO FRANCESCA	ULSS N. 12 - Consultorio Familiare Marcon
BON STEFANIA	Comune di Venezia - Servizio Politiche dell'accoglienza
CRISTINA CASSANDRO	Comune di Fossò - Servizi sociali
GIORDANI STEFANIA	ULSS N. 13 - Consultorio Familiare di Strà
CIAMPALINI LORELLA	ULSS N. 14 - U.O.C. Materno Infantile
BONELLO FRANCA	ULSS N. 15 - U.O. Materno Infantile, Età Evolutiva e Famiglia
FRANCO NADIA	ULSS N. 15 - U.O. materno infantile, età evolutiva e famiglia
BROMBIN ALBA	ULSS N. 16 - Consultorio Familiare
LONGHI MARCO	Comune di Padova - Ufficio Progetti e prevenzione
BONAMICI MARCO	ULSS N. 17 - Consultorio Familiare
SPERANDIO ISABELLA	ULSS N. 17 - Consultorio Familiare
GIANNA ANSELMI	ULSS N. 17 - Conferenza dei Sindaci
MARZOLLA MARTA	Comune di Rovigo - Servizi alla persona
CAVARZERE FEDERICA	ULSS N. 18 - Equipe Affidò
VIANELLO MARIA	ULSS 19 - Consultorio Familiare
PASQUALI MARIA LUISA	Comune di Verona – Serv. Tutela Minori e Politiche dell'accoglienza
PETROCCHI PATRIZIA	ULSS N. 21 - U.O.C. Materno Infantile
ZANETTI ANNA	ULSS 21 – UOC Materno infantile
GIAVONI PAOLO	ULSS. N. 22 - Direzione Servizi Sociali, Area Territorio

