

(DIOGENE - 2021)
**PROGETTO PER LA RICERCA DI TUTORI E AMMINISTRATORI DI SOSTEGNO
VOLONTARI CON IL COINVOLGIMENTO DEI SERVIZI DI TERRITORIO**

*a cura dell'Ufficio Welfare - Pubblica Tutela
e rapporti con l'Autorità giudiziaria*

GENNAIO 2021

CONTESTO

Nel corso degli ultimi anni, la complessità dei bisogni espressi dalla popolazione è cresciuta progressivamente in ragione di cambiamenti sostanzialmente rappresentati da:

- invecchiamento della popolazione;
- presenza di nuove disabilità (fisiche e psichiche);
- sensibile aumento dell'aspettativa di vita per i soggetti con patologie progressive ed invalidanti che generano riduzione delle autonomie personali;

Di conseguenza il ricorso agli istituti giuridici previsti dal codice civile a protezione dei soggetti deboli assume specifico rilievo necessitando di una particolare attenzione da parte degli attori delle politiche pubbliche.

La lettura dei dati forniti dai Tribunali, che afferiscono al territorio provinciale, mostrano, infatti, un evidente aumento del numero dei provvedimenti di protezione aperti: tra il 2004, quando il totale delle misure di protezione pendenti al 31 dicembre era di 6.599, ed il 2019, quando il totale delle misure di protezione pendenti al 31 dicembre era di 12.712, si segnala una crescita pari al 92,64%.

Nel nominare il soggetto titolare delle funzioni di protezione il codice civile riconosce un ruolo sicuramente prioritario ai familiari del destinatario della misura.

Nei casi in cui manchino familiari -o altri soggetti privati- o questi non siano idonei ad esercitare le funzioni tutorie, il Giudice può nominare l'autorità pubblica titolare delle funzioni socio-assistenziali o sanitarie (ad es. nel caso di anziani soli, minori stranieri non accompagnati, disabili con genitori anziani,...).

Si aggiunga che l'ente pubblico viene inoltre individuato in qualità di Tutore/Aso anche nei casi di soggetti con patrimoni ingenti la cui rete familiare risulta essere caratterizzata da forti conflittualità o di soggetti a rischio di reato e, in particolare, di circonvenzione.

Se da un lato il soggetto pubblico garantisce maggiore adeguatezza *potenziale* ad esercitare le funzioni di tutela, dall'altro, quando la gestione è affidata ad un Ente pubblico, questi si trova in un potenziale conflitto di interessi: *tutore* (che deve vigilare affinché il beneficiario venga adeguatamente assistito) e *rappresentante* dell'Ente *erogatore di servizi* che deve fornire prestazioni socio-assistenziali o sanitarie. Questa doppia posizione di controllore e controllato pare mettere in dubbio la garanzia di una serenità di giudizio (e di conseguenza di azione) a favore della Persona fragile.

La tutela pubblica, inoltre, non sempre riesce a garantire quella relazione individualizzata che, anche a seguito dell'entrata in vigore della Legge sull'amministratore di sostegno, dovrebbe rappresentare il requisito basilare per la migliore gestione del rapporto di protezione: «una tutela non burocratica, ma *ad personam*, costruita sul singolo soggetto e sui suoi specifici bisogni¹».

¹ AA.VV., *Tutori volontari e bambini – l'esperienza del garante per l'infanzia nel Veneto*, Guerini studio editore, 2009, p. 56.

L'Ufficio di Pubblica Tutela e rapporti con l'Autorità Giudiziaria per far fronte alle criticità emerse, anche a seguito del lungo lavoro di confronto con i soggetti pubblici e privati del territorio, ha già in via sperimentale avviato sul territorio e con l'accordo dei magistrati nomine di tutori/aso volontari formati dall'Ufficio stesso e disponibili ad assumere l'incarico, in virtù di un forte approccio solidaristico, a favore di estranei già "affidati" ad un ente pubblico.

Le esperienze fino ad oggi intraprese hanno evidenziato il grande impegno e la professionalità dei soggetti incaricati e hanno confermato la necessità di creare un'alternativa alla gestione pubblica dei provvedimenti di protezione, per permettere ai Tutori/Aso istituzionali la possibilità di ri-acquisire la propria specifica funzione di cura e assistenza dei soggetti, venendo sollevati nel contempo da questioni di carattere patrimoniale più complesse.

Dopo, quindi, alcuni corsi di formazione e sensibilizzazione per volontari (tra il 2012 e il 2014) e due corsi per professionisti (nel 2016 e nel 2017), grazie ai quali sono state complessivamente formate più di 60 persone, si è valutato di definire un modello operativo che coinvolgesse direttamente i territori e gli enti di gestione dei servizi alla Persona.

La collaborazione, pertanto, con i servizi socio-assistenziali di Pinerolo e di Susa, dove tra l'altro, operano gli Uffici di Prossimità, con i quali la Città metropolitana di Torino lavora in forte sinergia, ha indotto a ripensare il modello originale.

Partendo quindi dalle stesse esigenze e considerando di stessi obiettivi, la Città metropolitana di Torino intende ipotizzare un sistema di collaborazione in tema di sensibilizzazione e di formazione che valorizzi i legami locali, prevedendo un sistema esportabile in altri territori: un modello in cui i rapporti tra gli enti siano chiari e favoriscano la migliore attuazione degli obiettivi, ma valorizzino i legami territoriali per la ricerca delle figure più adeguate a svolgere l'incarico di tutore/amministratore volontario.

Si intende in sostanza, in una fase storica caratterizzata da evidenti difficoltà economiche e sociali, aggravate dall'emergenza sanitaria, di molta parte della cittadinanza, lavorare in una logica che consolidi la collaborazione più stretta tra i vari attori del territorio, condividendo tra tutti le responsabilità del processo di presa in carico delle persone fragili con l'obiettivo di migliorare la soddisfazione dei loro bisogni.

UNA FIGURA DI PROTEZIONE CONCRETA

Gli articoli 2 e 3 della Costituzione, stabilendo rispettivamente il principio di inviolabilità dei diritti ed il principio di uguaglianza, non fanno altro che riconoscere nella dignità delle Persone il fine dell'attività delle Istituzioni e dei singoli cittadini, ponendo, quindi, le fondamenta di tutto il nostro sistema giuridico: ogni Persona in quanto tale, pertanto (a prescindere dalla sua condizione personale, sociale e politica, dalle sue credenze religiose, dalla sua razza, identità di genere o lingua), deve poter esercitare i diritti riconosciuti dalla Legge a parità di condizioni con tutti gli altri individui.

I titolari delle funzioni di protezione possono essere sinteticamente definiti come segue:

TUTORE: chi, sostituendosi completamente al beneficiario, si occupa della cura della persona, della rappresentanza civile e dell'amministrazione dei beni del tutelato;

CURATORE: chi assiste la persona nella gestione degli atti di straordinaria amministrazione (minori emancipati o adulti inabilitati);

AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO: chi accompagna la persona esercitando i poteri assegnati dal giudice, e che sostituisce o affianca il beneficiario a seconda delle specifiche esigenze.

Questo progetto vuole rappresentare un contributo concreto nell'ottica del rafforzamento della nuova cultura della protezione dei soggetti deboli che ponga veramente al "centro" la Persona non solo con i suoi bisogni e problemi, ma anche con la valorizzazione dei suoi interessi, desideri e aspirazioni.

La breve analisi presentata nel paragrafo precedente induce a riflettere prioritariamente sulla necessità di reperire figure, fortemente motivate, che vogliano mettere a disposizione le proprie conoscenze tecniche, il proprio tempo e la propria esperienza a favore dei più deboli.

Il ricorso ai volontari che esercitino le funzioni di protezione rende gli istituti civilistici strumenti concreti, flessibili, graduati e funzionali alle esigenze dei soggetti deboli garantendo quel rapporto individualizzato che oggi, con le novità introdotte dall'amministrazione di sostegno, si può dire indispensabile per riportare in primo piano gli interessi e le necessità del minore o dell'adulto in difficoltà.

Il destinatario tipo del progetto viene immaginato in una persona motivata e formata che assume il compito di accompagnare il soggetto da proteggere e di sostenerlo laddove non sia in grado di provvedere da sé, anche quando non sia impegnato in via diretta nell'attività di assistenza alla Persona.

Il volontario che verrà formato costituisce, in altri termini, una risorsa fondamentale con cui la società civile può rispondere, in un'ottica di vera solidarietà e di cittadinanza attiva, a tutela dei destinatari delle misure di protezione.

Il raccordo tra i servizi sociali territoriali, gli Uffici di Prossimità e l'Ufficio di Pubblica tutela, che ha una sede all'interno dei Tribunali di Torino e di Ivrea, permetterà di sostenere l'assunzione dell'incarico da parte dei volontari i quali avranno vari punti di riferimento, anche all'interno dei due Tribunali, per poter svolgere al meglio l'incarico e massimizzare l'attuazione dei bisogni delle persone interdette e amministrate.

IL PROGETTO

Il progetto, si pone in continuità con l'esperienza del 2016, che ha portato alla creazione di un Elenco di Tutori/Amministratori di sostegno che rappresentino, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, una risorsa importante nell'attività di sostegno e di cura dei soggetti deboli e di valorizzazione delle capacità residue delle Persone non più (o non completamente) in grado di autodeterminarsi.

Questa nuova iniziativa intende essere una proposta concreta ed innovativa nel panorama della nostra Regione per rendere i provvedimenti di protezione reali strumenti di tutela e di sostegno delle Persone adulte in difficoltà: il volontario, infatti, è portatore di ideali di solidarietà che permettono di promuovere il rapporto individualizzato con la Persona, valorizzando le risorse della comunità civile e, quando ha delle conoscenze tecniche legate ad una specifica attività lavorativa mette a disposizione della rete le proprie peculiarità professionali per migliorare la valorizzazione delle risorse individuali del soggetto fragile.

Nell'attuazione delle politiche a sostegno dei soggetti fragili è indispensabile un approccio che non sia solo legato alla "buona volontà" del singolo, ma che sia supportato da un'adeguata formazione, che renda serio e valido l'operato del tutore/amministratore volontario, e che lo renda in grado di orientarsi all'interno della normativa di riferimento e di "conoscere" la rete di attori (Servizi territoriali, Associazionismo, Ufficio di Pubblica Tutela e Autorità Giudiziaria, Enti previdenziali, Istituti bancari e Ordini professionali) con i quali entrare necessariamente in contatto, a reale sostegno della Persona.

Per questi motivi l'iniziativa in oggetto prevede, come parte integrante del progetto, un importante spazio alla formazione di base e alla formazione in itinere.

Obiettivi:

- Diffusione della cultura della protezione giuridica e della dignità della Persona;
- garantire un rapporto individualizzato tra la Persona beneficiaria (anziano, disabile, minore...) e il titolare della misura di protezione (tutore, curatore o amministratore di sostegno);
- fornire un'alternativa alla gestione pubblica delle tutele, favorendo in tal modo una graduale diminuzione del numero di provvedimenti di protezione gestiti da enti pubblici;
- costituire un elenco di volontari idonei ad assumere l'incarico di tutore/amministratore a disposizione dei GT in alternativa ai familiari;
- promuovere un modello di solidarietà partecipata e diffondere una nuova cultura sugli strumenti civilistici di protezione.

Elenco dei tutori/curatori/amministratori di sostegno volontari

L'elenco dei tutori/amministratori volontari sarà a disposizione della Città metropolitana e della rete dei soggetti che partecipano alla formazione e all'accompagnamento delle persone disponibili e idonee.

La collaborazione dei servizi territoriali permette di creare le migliori sinergie per accompagnare, in ogni fase dalla formazione iniziale, all'assunzione dell'incarico alla formazione in itinere, il volontario rendendo il suo operato veramente funzionale ai bisogni dei singoli soggetti fragili, ma anche del territorio di riferimento, grazie ad iniziative di auto-mutuo aiuto e di moltiplicazione e diffusione delle conoscenze.

A) Formazione Iniziale

Coloro che sono interessati ad iscriversi all'elenco per diventare tutori/Aso potranno partecipare gratuitamente ad incontri preliminari di preparazione, organizzati dall'Ufficio Welfare - Pubblica Tutela in collaborazione con i servizi di territorio interessati, volti a:

- condividere gli obiettivi del progetto;
- chiarire il ruolo dei tutori volontari e approfondirne i compiti, anche rispetto ai Servizi territoriali
- comprendere le specifiche motivazioni personali

La formazione di base dovrà tenere conto dell'esigenza di sensibilizzare il territorio, ma anche di garantire la necessaria serietà dell'incarico che si potrebbe andare ad assumere: in questi termini il gruppo-classe dovrà essere formato da un numero di partecipanti che permetta lo scambio ed il lavoro su casi e simulazioni, favorendo la condivisione di soluzioni ed esperienze.

La Città Metropolitana di Torino raccoglierà le candidature dai singoli interessati per il tramite dei referenti territoriali dei servizi anche a seguito di un'adeguata pubblicizzazione e sensibilizzazione con le organizzazioni del privato sociale.

Al corso parteciperanno solo i candidati selezionati idonei, motivati e disponibili a ricoprire l'eventuale incarico.

Durante la formazione di base, della durata minima di 12 ore, i candidati acquisiranno le competenze fondamentali per poter gestire un provvedimento di protezione, grazie anche agli interventi degli esperti dell'Ufficio di pubblica Tutela, dei Servizi socio-assistenziali e sanitari del territorio e di specialisti esterni (professionisti, Giudici tutelari, cancellieri di Tribunali, rappresentanti dei servizi, degli Ordini professionali e mondo del no profit).

Nella formazione l'apporto della magistratura, in particolare, risulta fondamentale sia per gli aspetti generali in merito ai provvedimenti di protezione sia per le specifiche prassi operative adottate presso le differenti sedi di Tribunale, coinvolgendo anche la cancelleria per le questioni di competenza.

È indispensabile, inoltre, conoscere il funzionamento dei Servizi socio-assistenziali e sanitari nonché le reti di volontariato che lavorano a supporto delle persone fragili: in tal senso tali enti saranno soggetti attivi nel percorso di formazione.

Il corso – a frequenza obbligatoria dei due terzi del monte ore- prevede la trattazione dei seguenti argomenti:

- L'Ufficio di Pubblica Tutela: il supporto ai tutori e agli amministratori di sostegno da parte della Città Metropolitana;
- Cosa sono i provvedimenti di protezione: aspetti giuridici della tutela, della curatela, dell'amministrazione di sostegno;
- La gestione amministrativa e patrimoniale delle misure di protezione: inventario, amministrazione ordinaria e straordinaria, rendicontazione, ...;
- La relazione di aiuto e il ruolo del tutore/AdS;
- La cura della Persona: i Servizi socio-assistenziali e sanitari e le associazioni di volontariato.
- La professione di aiuto: risvolti etico-deontologici nello svolgimento della libera professione (in collaborazione con gli Ordini)
- L'organizzazione del Tribunale: la sezione, la cancelleria, ... (in collaborazione con i Tribunali);
- Gli Uffici di Prossimità.

Al termine del corso di formazione i candidati riceveranno un attestato di partecipazione.

Per verificare l'apprendimento dei contenuti del corso verrà somministrato ai candidati un questionario di valutazione.

Al termine della formazione i volontari saranno invitati a partecipare ad iniziative di mutuo aiuto in cui verranno illustrate le esperienze di altre persone già incaricate ed esperte.

I corsi di base verranno organizzati privilegiando la localizzazione territoriale dei medesimi.

Oltre alla formazione di base si potranno ipotizzare momenti seminari su argomenti specifici rivolti alle persone inserite nell'elenco. Tali incontri serviranno sia come formazione in itinere sia come momenti di condivisione dell'esperienza.

B) L'istituzione dell'elenco e l'iscrizione allo stesso

L'elenco istituito, tenuto dalla Città Metropolitana, è messo a disposizione dei servizi territoriali e dei giudici tutelari.

a) La domanda di iscrizione

I soggetti che avranno seguito il corso di formazione potranno, quindi, presentare (contestualmente alla conclusione del corso di formazione) domanda di iscrizione all'elenco, allegando curriculum vitae e dichiarando il possesso dei seguenti requisiti (anche allegando apposita certificazione o dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. 445/2000):

- a) godimento dei diritti civili e politici;
- b) maggiore età;
- c) cittadinanza italiana o essere cittadini stranieri in regola con le norme sulla presenza in Italia;
- d) assenza di precedenti o di pendenze penali;
- e) non trovarsi in nessuna delle condizioni ostative che ne impediscono la nomina a tutore ai sensi dell'articolo 350 del Codice Civile e seguenti.

Nella domanda, inoltre, il candidato dovrà dichiarare quanto segue:

- disponibilità a svolgere le funzioni;
- disponibilità ad uno specifico provvedimento di protezione (eventualmente prevedendo più sezioni: a) tutori e protutori; b) curatori; c) amministratori di sostegno);

b) L'iscrizione all'elenco

Vengono iscritti nell'elenco coloro i quali hanno concluso positivamente il corso di formazione di base.

c) Formazione in itinere

Le persone inserite nell'elenco verranno invitate alle iniziative seminari, convegni attività formative relative al tema della protezione dei soggetti fragili, per consentire loro di essere sempre costantemente aggiornate sulle questioni di loro interesse.

d) Cause di cancellazione dall'elenco

Si procede alla cancellazione nel caso in cui:

- vengano a mancare i requisiti previsti dal punto a);
- il giudice tutelare dovesse adottare un provvedimento di rimozione e/o di sospensione del tutore/amministratore di sostegno;
- lo richieda il volontario/professionista.

e) Monitoraggio del progetto

L'Ufficio di Pubblica tutela potrebbe verificare l'andamento del progetto sia mediante interviste e analisi qualitative nei confronti dei tutori/aso nominati, sia attraverso l'analisi di dati forniti dal Tribunale.

C) La campagna di ricerca iniziale e la promozione in itinere

Al fine di far conoscere il progetto, sensibilizzare e attrarre verso questa iniziativa innovativa e di crescita emotiva e personale in ambito sociale, si procederà attraverso una campagna pubblicitaria mirata alla ricerca di candidati tutori/amministratori, in collaborazione con Istituzioni pubbliche e private disponibili ad impegnarsi nel sociale.

Come possibili bacini di partenza a cui rivolgere in modo particolare la campagna di ricerca, sono state individuate, anche grazie ai suggerimenti degli enti pubblici che già gestiscono tutele, le organizzazioni del privato sociale. Si può prevedere il coinvolgimento degli ordini professionali.

La condivisione del progetto e la conoscenza dello stesso da parte dei servizi territoriali garantiranno un ulteriore strumento di diffusione a livello locale.

Per far conoscere l'iniziativa ai possibili candidati e alle persone interessate ad approfondire le tematiche riguardanti la tutela delle situazioni di fragilità, l'Ufficio di Pubblica Tutela organizzerà una campagna informativa.

L'attenzione nei confronti del progetto di ricerca e formazione dei tutori volontari potrà essere mantenuta viva attraverso periodici incontri tenuti dall'ufficio di pubblica tutela e dai servizi territoriali e attraverso la diffusione di materiale informativo (volantini, brochure...).

D) Monitoraggio e valutazione del progetto

L'Ufficio di Pubblica Tutela provvede a monitorare l'andamento del progetto e a valutarne la conformità rispetto agli obiettivi in base ad un'analisi qualitativa e quantitativa.

Il monitoraggio e la valutazione potranno essere effettuati con riferimento ai seguenti indicatori quantitativi:

- individuazione referenti territoriali
- iniziative informative sul territorio circa il progetto (presentazione ai tribunali, agli enti gestori dei servizi socio assistenziali e sanitari, campagna pubblicitaria, incontri informativi, volantinaggio)
- costituzione dell'Elenco
- iniziative formative organizzate sul territorio
- numero di partecipanti ai corsi di formazione (iniziale e in itinere)
- numero di iscritti all'elenco
- numero richieste da parte dell'Autorità Giudiziaria
- numero di provvedimenti assegnati a volontari/professionisti

L'Ufficio provvederà, inoltre, a svolgere un'analisi qualitativa attraverso la somministrazione di questionari ai vari soggetti coinvolti (referenti territoriali, tutori volontari ...) per comprendere e affrontare le eventuali criticità.