

**Progetto per la costituzione presso il Comune di Bologna  
dell'UFFICIO TUTELE METROPOLITANO****premessa**

Le recenti modifiche normative in materia di filiazione (l. 219/12, D.lgs 154/13) e l'utilizzo sempre più diffuso dei moderni modelli a protezione giuridica delle persone prive in tutto o in parte di autonomia, quale l'Amministrazione di Sostegno (l. 06/04), introducono da un lato nuovi diritti in materia di minori, famiglia e tutela dei soggetti deboli, anche maggiorenni, e dall'altro nuove complessità giuridiche per gli Enti Locali che direttamente o a mezzo di deleghe all'AUSL, Unioni di Comuni ovvero ASP risultino titolari di tali prese in carico, da cui discendono doveri di legge e conseguenti responsabilità, tanto dell'Amministrazione quanto dei singoli professionisti coinvolti.

Lo stesso Legislatore, presta infatti sempre più attenzione ai temi della responsabilità civile derivante dalla custodia di minori e adulti incapaci (artt. 2043, 2047 e 2048 cc), degli obblighi di riservatezza e del corretto trattamento dei dati personali, sensibili, sanitari e giudiziari ma anche degli obblighi connessi in capo agli operatori socio-sanitari tra cui quelli in ambito civile e penale.

Anche a livello processuale, si assiste a nuove geografie giudiziarie, che interessano tanto il Giudice Tutelare, che il Tribunale Ordinario in sede collegiale o anche monocratica quanto il Tribunale per i Minorenni. Ciò sia in materia di minorenni già presenti in Italia che a quelli giunti dall'estero, in particolari da spazi extra Ue, i cd Minori Stranieri non Accompagnati; questi ultimi spesso titolari anche di protezioni internazionali e quindi bisognosi di tutele giuridiche specifiche.

Chiudono lo scenario, le nascenti ed anzi ormai consolidate figure di Garanzia,

a livello nazionale e territoriali, tra cui il Difensore civico, comunale o regionale ed il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, nazionale o regionale, che impongono nuovi modelli di raccordo.

Sullo sfondo, le riforme dettate in materia di processo civile telematico e di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, che richiedono processi condivisi a livello metropolitano, poiché afferenti alle stesse Autorità Giudiziarie e ai medesimi Organi di garanzia.

La necessità degli Enti titolari delle funzioni socio-sanitarie di raccordarsi il più possibilmente a livello unitario, nel nostro caso a livello di Città Metropolitana, nel creare nuove prassi amministrative e procedurali e di raccordo con le AAGG competenti e degli organi di Garanzia, è pertanto attuale. In particolare nel caso in cui gli utenti in carico siano anche interessati anche da una Pubblica Tutela o Curatela o comunque si trovino in situazioni di particolare disagio per cui potrebbero risultare futuri beneficiari, siano essi minori adulti o anziani, di quelle che vengono chiamate dal Legislatore "forme di protezione giuridica" e quindi, tutela, curatela o amministrazione di sostegno.

In questo caso, alle necessità sopra evidenziate, si aggiunge l'utilità per gli Enti titolari di Tutela, Curatela o dei doveri in tema di Amministrazione di Sostegno, di avere un modello organizzativo che preveda un adeguato supporto giuridico all'Ufficio del Pubblico Tutore e agli operatori sociali coinvolti atteso che tali nomine sono spesso indice di particolare complessità (procedimento di adottabilità, reati con vittime minorenni, conflitti o fragilità familiari importanti con conseguente complessità sociale e giuridica).

Ciò tanto con riguardo ai minorenni, cui è demandata una tutela in capo all'Ente sociale di residenza o domicilio, in forza di provvedimenti ablativi della responsabilità genitoriale ovvero nell'assenza o impedimento dei soggetti che in via ordinaria sarebbero titolari della stessa (es i minori stranieri non accompagnati) quanto per soggetti maggiorenni, poiché limitati giudizialmente delle loro capacità di agire o ancora nei casi di interdizione legale per una

condanna penale.

Attenzione andrà poi rivolta ai recenti modelli sperimentali volti a trasformare, in alcuni ambiti, le Pubbliche Tutele in Tutele Volontarie (l. 47/17 in materia di minori stranieri non accompagnati), nonché alle forme di volontariato a sviluppo dell'Istituto dell'Amministrazione di Sostegno anche per i casi ad oggi demandati in via residuale alle Pubbliche Amministrazioni.

Con ciò, l'attività dei Servizi Pubblici dovrà offrire risposte ma da una prospettiva diversa, all'interno del concetto di Welfare di Comunità, garantendo una stretta integrazione tra servizi sociali, gestori del servizio e volontari.

Il modello che si va a descrivere, tiene conto di tutte queste esigenze, affidando al nascente Ufficio Tutele Metropolitano le seguenti funzioni:

- 1) Coordinare a livello Metropolitano un tavolo tecnico, di cui potranno fare parte le diverse figure, interne o esterne (es consulenti legali, esperti giuridici, funzionari esperti in materia) che nei singoli enti se ne occupano, al fine di :
  - a) favorire tra gli Enti la costituzione di procedure uniche e semplificate nei rapporti tra servizi socio-sanitari nominati Tutori o Curatori nonché in materia di Amministrazione di Sostegno e Autorità Giudiziarie coinvolte
  - b) promuovere un raccordo tra servizi socio-sanitari territoriali, per condividere buone prassi in materia giuridica e amministrativa sui temi della tutela, curatela ed amministrazione di sostegno
  - c) promuovere approfondimenti e confronti su temi e questioni di interesse comune sui temi della tutela, curatela ed amministrazione di sostegno o comunque di particolare interesse per i servizi socio-sanitari.
  - d) rapportarsi con l'Ufficio del Garante Regionale per l'infanzia e

l'adolescenza sui temi delle tutele e delle curatele dell'Area Metropolitana

e) raccordarsi con la rete nazionali degli Uffici Tutele e con le progettualità connesse, anche internazionali. In particolare questo supporto dovrà essere esteso nelle progettualità sui recenti modelli sperimentali volti a trasformare, in alcuni ambiti, le Pubbliche Tutele in Tutele Volontarie (l. 47/17 in materia di minori stranieri non accompagnati); nonché a promuovere forme di volontariato a sviluppo dell'Istituto dell'Amministrazione di Sostegno anche per i casi ad oggi demandati in via residuale alle Pubbliche Amministrazioni.

2) Garantire un supporto giuridico agli operatori socio-sanitari in materia di famiglie, minori e tutela dei soggetti deboli, anche maggiorenni, tra cui i disabili e anziani, in casi tipici o tipizzabili nei quali manchi ancora la nomina a Tutore o Curatore ma che di solito precedono l'apertura di forme di protezione giuridica o comunque di procedimenti giudiziari volti a valutarne la necessità. Nonchè afferenti la tutela dei professionisti coinvolti in interventi socio-sanitari di particolare complessità.

Il supporto potrà riguardare anche i consulenti, interni o esterni, dei singoli territori

In particolare:

a) interventi d'urgenza ai sensi dell'art. 403 cc

b) interventi sociali in presenza di sospetti reati commessi o subiti dai minorenni

c) responsabilità professionale dell'assistente sociale e diritto di accesso ai documenti sociali

d) competenza sugli oneri per ricoveri sociali

e) interpretazione di un provvedimento giudiziario o comunque aspetti processuali o procedurali

*Per evitare eccessive richieste, potremmo indicare per ogni territorio numeri indicativi di consulenze attese (casi in tutela+casi complessi non in tutela). Ciò anche al fine di distinguere per ogni territorio la valorizzazione economica chiesta.*

3) Garantire un supporto giuridico, in presenza di una Pubblica Tutela o Curatela ovvero di procedura per Amministrazione di Sostegno, in materia di famiglie, minori e tutela dei soggetti deboli, anche maggiorenni, tra cui i disabili e anziani, nonché afferenti la tutela dei professionisti coinvolti, attraverso consulenze al bisogno, formazioni e supervisioni.

Il supporto potrà riguardare anche i consulenti, interni o esterni, dei singoli territori

4) Garantire un supporto alle attività giuridico-amministrative, in presenza di una Pubblica Tutela, chieste ai singoli Enti nominati quale Pubblico Tutore o Curatore tra cui il sostegno nel creare nuove modalità, anche telematiche, nella relazione con le Autorità Giudiziarie competenti.

Sostenere e promuovere inoltre il moderno Istituto dell'Amministrazione di Sostegno ed il raccordo con le Autorità Giudiziarie preposte, attraverso modalità efficienti ed efficaci, in particolare di tipo telematico.

Il supporto potrà riguardare anche i consulenti, interni o esterni, dei singoli territori

### **L'esperto Giuridico per la tutela dei minori e della famiglia a supporto dei servizi sociali territoriali**

La Regione Emilia Romagna, già nel 2004 aveva attivato, di concerto con l'AUSL di Bologna, un Corso di Alta Formazione per creare una tale figura.

Tale Corso è stato poi ripetuto, presso l'Università di Bologna, nel 2017, proprio per implementare tali figure giuridiche e la cultura del diritto minorile e di famiglia sull'intero territorio regionale.

La Legge 14/08 (co. 7) ha poi previsto in tutti i Servizi Sociali regionali una tale figura specialistica " *I soggetti pubblici competenti in materia di minori, anche in accordo tra loro, si avvalgono di un supporto giuridico continuativo, figura esperta sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, a sostegno degli operatori e delle équipes anche nell'interazione con gli uffici giudiziari. L'esperto giuridico collabora alla promozione d'iniziative di aggiornamento normativo del personale dei servizi e alla corretta rappresentazione della condizione dei minori e delle loro famiglie, nonché del funzionamento dei servizi, anche in riferimento alla gestione delle relazioni tra servizi e mass-media. La Regione assicura la formazione, l'aggiornamento periodico in servizio e la supervisione di tali esperti anche per garantire l'integrazione delle competenze giuridiche con quelle sociali, psicologiche e pedagogiche*".

Negli stessi anni, nel 2011, sempre a livello Regionale è stata istituita la figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, con cui il gruppo degli esperti giuridici si è raccordata, attraverso tavoli di lavoro permanenti, approfondendo anche i temi della Pubblica Tutela, mentre è del 2009 la LR n.ro 11 che promuove e valorizza l'Amministrazione di Sostegno, come meglio specificato nelle linee guida del 2013.

Il Comune di Bologna, dal 2003, ha attivato al proprio interno percorsi volti a formare una figura professionale in grado di approfondire gli aspetti giuridici in materia di servizi sociali e tutela, tanto su minori e famiglie che per utenti maggiorenni, tra cui disabili e anziani. Dal 2006 è stabile l'apporto di una figura giuridica volta a supportare in materia giuridica il sistema cittadino dei Servizi Sociali.

L'obiettivo non era creare mere figure di consulenti legali al bisogno, bensì di figure di Sistema in grado di rafforzare le competenze degli operatori sociali e modernizzare anche da un punto Amministrativo, il flusso documentale tra

Uffici preposti ed il raccordo con le Autorità Giudiziarie.

L'utilità di una tale figura assume particolare rilievo nel momento in cui viene aperta una Tutela o una Curatela, comportando per l'Ente titolare, sia della presa in carico che della Tutela, la necessità di governare una serie di adempimenti e di attività sociali connotate da un elevato grado di complessità giuridica (oltrechè professionale).

Dal 2008 la figura dell'esperto giuridico svolge nel Comune di Bologna la propria attività nell'ambito dell'Ufficio Tutela.

### **Un Ufficio di Staff giuridico-amministrativo al Pubblico Tutore**

Il Comune di Bologna nel periodo 2007-2008 ha riorganizzato l'Ufficio Tutela per gestire, ancorchè strutturato dentro i servizi sociali e con competenze più ampie, le nuove esigenze in materia di diritto dei minori e della famiglia nonché di utenti maggiorenni attesa una crescente aspettativa del legislatore nella necessità di avere Servizi Sociali qualificati e sostenuti nella materia giuridica e di Enti Locali preparati per tutte le attività di rappresentanza e cura, sociale e patrimoniale, riservate al Pubblico Tutore, sia in tema di competenze che di responsabilità professionali conseguenti.

Nel 2017 l'Ufficio Tutela comunale è stato poi oggetto di una profonda rivisitazione, afferendo ad una Direzione diversa da quella del Servizio Sociale (Area Benessere di Comunità) ed operando con esclusivo riferimento alle tematiche di Diritto, attraverso un Responsabile con la qualifica di avvocato formato in entrambi i corsi regionali per esperti giuridici, e di funzionari con esperienza e formazione giuridica sui temi della Tutela e del diritto dei servizi sociali, negli ambiti civile, penale ed amministrativo, tra cui la materia degli stranieri.

Con questa implementazione, non si è voluto creare un Ufficio che desse al

solo Tutore (o al Curatore) un supporto giuridico qualificato, ma estendere all'intero Sistema cittadino dei Servizi Sociali la cultura della Tutela, in particolare Pubblica, con uno sguardo ai nuovi modelli della Tutela Volontaria e dell'Amministrazione di Sostegno. L'obiettivo si estende anche qui nel modernizzare anche da un punto Amministrativo, il flusso documentale tra Uffici preposti ed il raccordo con le Autorità Giudiziarie. Da ciò l'utilizzo dei canali telematici, tra cui uso della firma digitale, sia per il Tutore che per i funzionari preposti, la posta elettronica certificata, l'accesso al processo civile telematico e la gestione documentale e degli archivi informatizzata.

Il supporto giuridico-amministrativo al Pubblico Tutore o al Curatore integra il supporto giuridico reso agli operatori sociali, per le funzioni afferenti all'Esperto Giuridico, nei di casi in tutela o curatela.

\*\*\*\*\*

Con riferimento al supporto giuridico-amministrativo al Tutore, in particolare quando è Pubblico, questa figura, nell'attuale sistema di Welfare locale, assume un ruolo strategico, poiché il Tutore è inteso quale soggetto che per nomina giudiziale sostituisce, per funzioni e titolarità, la rappresentanza legale di soggetti che non possono disporre autonomamente della propria capacità di agire (minori, disabili, anziani incapaci).

E' uno strumento pertanto che si rivolge e sostiene la fragilità di diverse fasce di popolazione.

Per i soggetti minori d'età, la funzione è sostitutiva di quella parentale, laddove il minore sia privo di riferimenti genitoriali sul territorio nazionale perché assenti o perché sospesi o decaduti in seguito a determinazioni dell'AG competente, Tribunale per i Minorenni, Giudice Tutelare o Tribunale Ordinario.

Per i soggetti maggiorenni, tra cui disabili adulti ed anziani, laddove il Giudice valuti, attraverso l'accertamento dello stato di interdizione, che le condizioni di salute, adeguatamente certificate, non consentano all'individuo l'esercizio autonomo della capacità di agire.

In tempi più recenti, gli adulti incapaci possono ricevere, sempre in sede giudiziale, un provvedimento meno invasivo della Tutela: l'Amministrazione di Sostegno, che mira a coinvolgere i privati cittadini nella gestione degli interessi di questa persona fragile. La promozione di tale figura è affidata agli Enti Pubblici, come sopra descritto.

A ciò si aggiunge una terza categoria di soggetti beneficiari di Tutela, gli interdetti legali. I quali ricevono un tutore non perché incapaci in senso biologico bensì perché autori di gravi fatti penali, accertati in via definitiva.

Quando la Tutela non può essere deferita ad un familiare o ad un terzo privato, il Giudice nomina un Tutore pubblico, incaricando di tale funzione l'Ente territorialmente competente all'assistenza sociale (ex DPR 616/77 e ss), come previsto dal legislatore all'art. 354 c.c.

Alla Tutela, si affianca il diverso Istituto della Curatela, quale strumento che consente di trasferire i citati poteri di rappresentanza legale ad un terzo ma limitatamente al compimento di determinate attività (es. patrimoniali o processuali). Anche il Curatore viene nominato dal Tribunale, potendo essere per tale ruolo incaricato un Ente Pubblico.

L'esercizio sostanziale delle funzioni di Tutore ( ma anche di Curatore) Pubblico, nei modelli attuali è garantito dai servizi sociali e socio sanitari, benchè le due funzioni, socio-sanitarie e tutorie (o curatorie), abbiano natura giuridica e finalità diverse.

## **L'esigenza di terzietà del Tutore**

Il modello della Tutela Pubblica è entrato in crisi nel momento in cui questa ( ed anche la Curatela), per le modifiche del sistema di Welfare intercorse dal codice civile del 1942 ad oggi, è stata estesa a situazioni nuove (es. ai minorenni stranieri non accompagnati o i cui genitori ricevono provvedimenti limitativi, sospensivi o ablativi della responsabilità genitoriale; o ancora a moderne forme di sostegno ai disabili, pazienti psichiatrici ed anziani) i cui titolari sono al contempo divenuti anche destinatari di precisi interventi sociali e sanitari.

Nel momento in cui lo stesso Ente funge tanto da Tutore che da erogatore di quei servizi alla persona al proprio tutelato, si è pertanto fatta strada la necessità di separare tali ruoli.

Nonostante infatti sia lo stesso codice civile all'art. 354 (approvato nel 1942 ed in verità di cui il primo codice qui interessato venne votato nel 1938), a prevedere espressamente la possibilità di nominare ad un soggetto bisognoso di protezione giuridica un tutore pubblico, va considerato che quando venne immaginata quella possibilità il diritto all'assistenza sociale mancava di normative importanti, quali il dpr 617/77 (sul trasferimento delle competenza sociali ai Comuni), la L. 833/78 (sul SSN e con la possibilità di delegare alle ASL le competenze sociali); ma anche la l. 184/83 sull'affidamento familiare e le adozioni), la l. 328/00 (riforma dei servizi sociali), la l. 6/04 (sull'Amministrazione di sostegno) ed ovviamente la Costituzione nel 1948 (poi riformata nel 2001 al titolo V parte II).

Attraverso l'articolato normativo sopra richiamato, possiamo pertanto affermare che per quanto oggi sia rimasta la possibilità che un Ente titolare della competenza socio-sanitaria venga nominato Tutore, nella pratica ciò rileva un rischio di incompatibilità o quantomeno di inopportunità, per il conflitto di interessi, astratto o concreto, a tale esercizio sotteso, arrivando a volte a fare coe-

sistere sullo soggetto Pubblico (e persino sul medesimo funzionario/dirigente incaricato) posizioni distinte e non sempre tra di loro compatibili o conciliabili, perchè allo stesso tempo di "controllato" e "controllore", ovvero di "fruitore" ed "erogatore" della prestazione socio-sanitaria.

Sia per gli utenti minorenni che maggiorenni, tra cui disabili e anziani, sono infatti diverse le occasioni nelle quali il Tutore pubblico rischia di assumere decisioni in conflitto di interessi, tanto su questioni civili (es partecipazione ad processo per accertamento di abbandono del minore, dove i servizi sociali e sanitari rivestono invece una distinta e diversa funzione processuale) quanto su tematiche sociali e patrimoniali (immaginiamo la neutralità di un tutore, nel caso di un intervento che comporti un collocamento in struttura, dove sarà tenuto a perseguire due diverse esigenze, non sempre tra loro conciliabili, quali il benessere del tutelato ma anche il contenimento della spesa pubblica). Proprio la recente normativa sull'amministrazione di sostegno ha posto, quale principio generale (all'art. 408 cc), l'incompatibilità tra l'amministratore di sostegno nominato (forma di protezione giuridica al pari della tutela e della curatela) e gli Enti che ne curano la presa in carico sociale e sanitaria.

Di recente la Dottrina ha avuto modo di chiarire tale questione. Per Gioncada<sup>1</sup> *" in virtù del combinato disposto..la tutela può essere affidata formalmente ad Enti Pubblici..nella persona del loro legale rappresentante..salva l'incompatibilità concernente gli operatori che hanno direttamente in carico il disabile..".*

Sul punto Lavedini<sup>2</sup> rileva che *" per quanto riguarda gli operatori (dipendenti dell'ente locale o di altri enti istituzionalmente competenti all'assistenza)*

---

<sup>1</sup>[https://books.google.it/books?id=IdfG8faqs8kC&pg=PA491&lpg=PA491&dq=gioncada+la+tutela+p%C3%B2+essere+affidata&source=bl&ots=tAY9PjHY3o&sig=PE1pvd3cuGUncPAIN0Nm0UU-s7w&hl=it&sa=X&ei=NcsGVdGpCIbhaoy0gagF&redir\\_esc=y#v=onepage&q=gioncada%20la%20tutela%20pu%C3%B2%20essere%20affidata&f=false](https://books.google.it/books?id=IdfG8faqs8kC&pg=PA491&lpg=PA491&dq=gioncada+la+tutela+p%C3%B2+essere+affidata&source=bl&ots=tAY9PjHY3o&sig=PE1pvd3cuGUncPAIN0Nm0UU-s7w&hl=it&sa=X&ei=NcsGVdGpCIbhaoy0gagF&redir_esc=y#v=onepage&q=gioncada%20la%20tutela%20pu%C3%B2%20essere%20affidata&f=false)

<sup>2</sup><http://www.personaedanno.it/aspetti-processuali-impugnativa/prime-brevi-considerazioni-sul-ruolo-dell-ente-locale-nell-amministrazione-di-sostegno-giuseppe-lavedini>

*direttamente coinvolti nell'assistenza del soggetto interessato, la norma appare alquanto chiara ed univoca nel senso della loro incompatibilità ad assumere la funzione di Amministratore di sostegno a favore dello stesso soggetto. Nel caso di soggetti beneficiari non direttamente assistiti dall'operatore, ma comunque posti alle cure o a carico dell'ente, l'incompatibilità si fonda sulla potenziale conflittualità degli interessi coinvolti, come sarà meglio chiarito nel prosieguo di questa trattazione.*

*Con riferimento ai dirigenti degli enti impegnati nell'assistenza, si può ritenere che la loro incompatibilità tragga una prima origine proprio dal divieto posto in capo agli operatori. Gli operatori dipendono direttamente dai loro dirigenti e ne eseguono le determinazioni. Ne deriva che se il Legislatore ha vietato la funzione di Amministratore di sostegno in capo agli operatori, non si può pensare che non sussista analoga incompatibilità in capo ai dirigenti i quali sono gli unici soggetti dell'ente ad avere un potere gestionale autonomo ed il potere di porre in essere atti di rilevanza esterna vincolanti per l'Ente".*

Quanto introdotto dall'art. 424 c. 3 c.c, elevandolo a principio generale in materia di disabili, dovrà necessariamente riguardare anche l'ambito minorile, dove tale distinzione dei ruoli tra tutore e servizio sociale è chiaro a partire dalla legge 184/83 (mod. L. 149/01) in materia di affidamento e adozione, dove sono appunto distinte le funzioni di queste due figure (art. 4, 12 e 15), non potendole sovrapporre in particolare allorquando il Tutore diviene figura di garanzia e pertanto anche di controllo rispetto all'operato degli stessi servizi sociali, stante una autonoma legittimità processuale oltrechè di rappresentanza legale del minore tutelato.

Lo stesso articolo 354 c.c per Pazè deve essere interpretato in tal modo poichè " *questa forma di tutela, deferita ad un ente..è ancora in vita, ovviamente con adattamenti, nel senso che vengono nominati alla tutela il Comune o la USL nel cui territorio vivono il minore o l'incapace, rispettivamente nella persona del sindaco o del presidente, con possibilità di delega"* ed ancora " *gli enti*

*locali e i servizi che da essi dipendono, sono tenuti ad esercitare una funzione di controllo politico e gestione dell'assistenza, incompatibile con il fatto di essere essi stessi tutori..”.*

Nel solco di tale ragionamento, Strumendo<sup>3</sup>, peraltro nell'ambito di una pubblicazione del difensore civico regionale ER del 2011, *“ per quanto riguarda la possibile incompatibilità o difficoltà nel rapporto fra le competenze, le funzioni e le responsabilità degli operatori professionali dei servizi e l'attività di affidamento o tutela, ritengo che il potenziale pericolo in effetti esista, ma al tempo stesso debba essere assolutamente vietato”*

Si è pertanto diffusa in questi anni, sia in ambito sociale che sanitario l'esigenza di una terzietà della funzione del Tutore rispetto al servizio sociale o socio sanitario, che hanno la presa in carico del soggetto, minorenne o interdetto, giudiziale o legale, privilegiando elementi di garanzia della funzione tutoria (e curatoria).

Come detto, laddove il Tutore (o anche Curatore) Pubblico risulta coincidente con chi ha la responsabilità della erogazione dei servizi sociali a favore dei minori, disabili, pazienti psichiatrici, anziani e carcerati si pone un possibile conflitto di interesse, quantomeno in astratto, o comunque una difficile e potenzialmente ambigua gestione dei due ruoli insieme. Ciò in particolare se in capo alla stessa figura apicale o comunque allo stesso Settore o Dipartimento.

Alcuni esempi:

In ambito minorile:

- conflitto di interessi potenziale tra la rappresentanza legale nell'ambito di un processo civile in tema di responsabilità genitoriale.

---

<sup>3</sup>[http://www.google.it/url?url=http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/tutte-le-pubblicazioni/pubbl-difensore-civico/n.-2-2011-2013-quali-tutore-per-minori/at\\_download/file&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=Bc0GVf\\_tJYP2asb9gKgL&ved=0CBoQFjAB&sig2=qafTNxLR9makD4bokxFFXQ&usg=AFQjCNGdJ9V9sbLn6xDI6awcG7bWt3tQag](http://www.google.it/url?url=http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/tutte-le-pubblicazioni/pubbl-difensore-civico/n.-2-2011-2013-quali-tutore-per-minori/at_download/file&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=Bc0GVf_tJYP2asb9gKgL&ved=0CBoQFjAB&sig2=qafTNxLR9makD4bokxFFXQ&usg=AFQjCNGdJ9V9sbLn6xDI6awcG7bWt3tQag)

Il tutore, in quanto legale rappresentante deve garantire che nel procedimento giudiziale prevalga l'interesse del minore, assumendo pertanto una posizione fisiologicamente distinta da quella dei servizi sociali, coi quali potrebbero essere persino in disaccordo, ma soprattutto di censura verso le condotte tenute dai genitori dello stesso minorenne. Diverso è invece il ruolo dei servizi sociali e sanitari, che occupandosi della presa in carico debbono invece poter stabilire una diversa dialettica con i genitori medesimi, conquistandone possibilmente la fiducia, nonostante l'eventuale inadeguatezza, per promuovere miglioramenti; Tanto che la l. 184/83 distingue, in materia di accertamento dello stato di abbandono, anche a livello processuale il ruolo dei servizi socio-sanitari e del Tutore. Solo a quest'ultimo compete di nominare un avvocato al minorenne, nonché di presenziare obbligatoriamente in udienza. Non avendo all'opposto i Servizi il ruolo di parte processuale.

In materia di disabili adulti:

- Anche nella materia degli adulti, nelle procedure interdittive e di nomina di Amministratore di Sostegno, valgono i distinguo processuali già introdotti per i minorenni, tra competenze dei Servizi alla persona e ruolo di legale rappresentante (o Ente promotore una ADS), e quindi con posizioni non necessariamente coincidenti con i primi, da parte del Tutore (o dell'Ente promotore dell'ADS).

Lo stesso dicasi in merito alla cura e al patrimonio dell'interdetto, le funzioni sono diverse. La promozione della prima e la gestione della seconda sono di competenza propria del Tutore, o dell'Amministratore di Sostegno, di cui l'Ente Pubblico rimane pur sempre promotore e quindi con una posizione di garanzia.

Funzione che andrebbe separata dunque dall'Ente titolare dell'erogazione dei Servizi socio-sanitari e della relativa riscossione di rette, per tutte le tipologie di interdetti, giudiziali e legali (disabili, pazienti psichiatrici, anziani, ma anche carcerati).

Tanto che la normativa in materia di Amministrazione di Sostegno indica espressamente, all'art. 408 c.c., che "non possono ricoprire le funzioni di amministratore di sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario".

### **L'utilità di un UFFICIO TUTELE METROPOLITANO.**

Per quanto sin qui sinteticamente esposto, appare evidente come la costruzione di un Ufficio Tutela metropolitano che qui si propone, avrebbe l'indubbio vantaggio di garantire, in particolare in presenza di una nomina di Pubblica Tutela o Curatela:

-un Ufficio Unico in grado di coordinare per l'intera Area Metropolitana una serie di attività volte a sostenere la rete dei servizi socio-sanitari nel raccordo con le Autorità Giudiziarie competenti e con le figure di Garanzia nonché nella promozione e condivisione di progettualità di Sistema e di procedure e buone prassi amministrative

- un supporto giuridico al Servizio Sociale, attraverso consulenze al bisogno, formazioni, supervisioni e sostegno nel modernizzare anche da un punto Amministrativo, il flusso documentale tra Uffici preposti ed il raccordo con le Autorità Giudiziarie. Ciò con particolare rilievo per i casi in Tutela e curatela, ma anche a particolari quesiti su casi complessi, che di norma precedono l'apertura di una tutela o curatela o comunque procedimenti giudiziari volti a valutare l'applicazione di tali forme di protezione giuridica.

-un supporto giuridico-amministrativo all'Ente locale quando nominato Pubblico Tutore o Curatore, al fine di garantire al beneficiario i diritti esigibili: civili sociali e patrimoniali nonché tutte le incombenze legali e processuali che la legge richiede al Tutore o al Curatore, in particolare quando Pubblico.

-un Ufficio in grado di promuovere il moderno Istituto dell'Amministrazione di Sostegno, raccordandosi con le Autorità Giudiziarie preposte, attraverso modalità efficienti ed efficaci, in particolare di tipo telematico, e le recenti sperimentazioni in tema di Tutele Volontarie.

Sarà pertanto più agevole a rafforzamento la rete dei volontari, gestendola a livello metropolitano, anche in considerazione che la competenza in materia è dello stesso giudice (avendo il Giudice Tutelare competenza appunto provinciale ed il Tribunale per i Minorenni regionale).

-Un Ufficio a garanzia del ruolo di terzietà dei Tutori, rispetto agli Enti a cui afferiscono.

E' importate quindi ribadire che il nascente Ufficio Tutele Metropolitano curerà le attività del Tutore (o curatore) Pubblico, essendo distinto dai Servizi Sociali e Sanitari territorialmente competenti per le prese in carico afferenti, avendo l'ulteriore pregio (fuori dagli ulteriori e possibili vantaggi organizzativi e funzionali) di introdurre un inedito ed auspicabile ruolo di terzietà del Tutore ( e del Curatore); con ciò mettendolo al riparo da censure e fraintendimenti il suo operato, altrimenti esposto ad un costante ed oggettivo conflitto di interessi, potenziale e finanche concreto.

L'esperienza dell'Ufficio Tutele del Comune di Bologna, quale Ufficio di supporto giuridico ai Servizi Sociali cittadini e, all'interno di una terzietà nell'organigramma in cui si pone che esclude potenziali conflitti di interesse , di supporto al Pubblico Tutore (o curatore) nominato dall'Autorità Giudiziaria, diventa premessa per elaborare il presente **Progetto per la costituzione presso il Comune di Bologna dell'Ufficio TUTELE Metropolitano.**

### **L'attuale situazione metropolitana**

Per il necessario studio di fattibilità dell'Ufficio Tutele Unico, possiamo partire da un primo schema riassuntivo, che riporta come al momento vengono gestite sul territorio metropolitano le funzioni di Tutela (e Curatela).

L'indagine è poi corredata da una ricognizione sugli attuali assetti nei diversi servizi di Asl e Comuni interessati, sia quantitativa (quanti casi di tutela e di amministrazione di sostegno, in capo a chi) sia qualitativa (a che target afferiscono, minori, interdetti legali disabili, pazienti psichiatrici, anziani).

Andando poi a definire quelli interessati, quantomeno nella fase iniziale, dal presente progetto.

Tab. 1 Ricognizione Tutele e Curatele-Area Metropolitana Bologna

Tab. 2 Ricognizione Amministrazioni di Sostegno-Area Metropolitana Bologn

### **PARTE DA COSTRUIRE RICEVUTI I DATI ATTUALI**

Per quanto acquisito, vi sarebbe una sicura convenienza a promuovere una sinergia tra i diversi Enti, ottimizzando le risorse dedicate a questo scopo e insieme di poterle qualificare nell'esercizio della funzione, fino a costituire un punto di garanzia in ambito cittadino/metropolitano per i diritti alla cittadinanza (nei target coinvolti) e collaborazione qualificata alle Autorità Giudiziarie, in specifico i Giudici Tutelari e il Tribunale per i Minorenni.

La costituzione di un Ufficio di tale natura si inserirebbe a pieno titolo nello spirito di quanto elaborato dal tavolo del Patto per la Giustizia, facilitando la fruizione dei servizi potenzialmente offerti da un ufficio tutele metropolitano alla cittadinanza (in questo caso si tratta di quella più debole), che troverebbe un unico e qualificato interlocutore, garantirebbe ai diversi Enti e servizi sociali e socio sanitari di presa in carico e cura dei cittadini un punto di riferimento unitario e dedicato.

Anche riguardo la figura dell'Amministratore di Sostegno, che progressivamente vede un rafforzamento, si pongono problemi analoghi, di promozione dell'istituto e di supporto ai cittadini, parenti o volontari, che si assumono il compito, ad oggi affrontata tramite il progetto SosTengo.

Inoltre sono già attive sperimentazioni riguardo i Tutori volontari, in fase di

implementazione, che in questo senso potrebbero convogliare dentro il nuovo Soggetto.

In sintesi si ipotizza quindi la costituzione di un Ufficio Tutela di ambito metropolitano il cui dimensionamento territoriale potrebbe essere graduale, partendo dai soggetti immediatamente interessati e coinvolgibili per estendersi poi successivamente ad altri Enti dell'area metropolitana. Con la condivisione, anche per singoli ambiti territoriali, delle attività delegate.

AUSL Bologna e Comune di Bologna potrebbero esserne i promotori, proponendo alle Autorità Giudiziarie interessate, in primis al locale Ufficio del Giudice Tutelare e al Tribunale per i Minorenni un unico punto di riferimento ed interlocuzione, che possa curarne, attraverso un Ufficio dedicato di livello metropolitano, le diverse questioni afferenti la Tutela Pubblica e l'Amministrazione di Sostegno.

Ciò consentirebbe di rafforzare le competenze e quindi qualificarle, al fine di dare alla cittadinanza, beneficiario ultimo del progetto, un servizio più efficace ed efficiente.

### **Funzioni garantite dall'Ufficio Tutela Metropolitano**

E' possibile prevedere nel presente progetto i 4 moduli, richiamati in premessa, che possono corrispondere ad un diverso livello di adesione da parte dei Distretti:

**1- Adesione all'Ufficio Tutela Metropolitano quale Coordinatore a livello Metropolitano di un tavolo tecnico di cui potranno fare parte, su indicazione degli Enti aderenti, le diverse figure interne o esterne (es consulenti legali, esperti giuridici, funzionari esperti in materia) che**

**nei singoli Enti se ne occupano, al fine di :**

**a) favorire tra gli Enti dell'Area Metropolitana la costituzione di procedure uniche e semplificate nei rapporti tra servizi socio-sanitari nominati Tutori o Curatori nonché in materia di Amministrazione di Sostegno e Autorità Giudiziarie coinvolte**

**b) promuovere un raccordo tra servizi socio-sanitari territoriali, per condividere buone prassi in materia giuridica e amministrativa sui temi della tutela, curatela ed amministrazione di sostegno**

**c) promuovere approfondimenti, eventi formativi e confronti su temi e questioni di interesse comune sui temi della tutela, curatela ed amministrazione di sostegno o comunque di particolare interesse per i servizi socio-sanitari.**

**d) promuovere in particolare protocolli e soluzioni condivise a livello metropolitano su temi di interesse comune, tra cui rapporti e adempimenti nei confronti delle Autorità Giudiziarie, responsabilità professionale dell'assistente sociale, diritto di accesso ai documenti sociali e sanitari, competenza sugli oneri per ricoveri sociali**

**e) rapportarsi con l'Ufficio del Garante Regionale per l'infanzia e l'adolescenza sui temi delle tutele e delle curatele dell'Area Metropolitana**

**f) raccordarsi con la rete nazionali degli Uffici Tutele e con le progettualità connesse, anche internazionali.**

**g) promuovere quanto in sede normativa è rivolto a valorizzare il volontariato sui temi legati alla Tutela volontaria e all'Istituto dell'Amministrazione di Sostegno, anche nei casi oggi demandati alle Pubbliche Amministrazioni.**

**2- Adesione all'Ufficio Tutela Metropolitan nella funzione di supporto giuridico, a mezzo di consulenze, agli operatori socio-sanitari in materia di famiglia, minori e tutela dei soggetti deboli, anche maggiorenni, tra cui i disabili e anziani, in casi tipici o tipizzabili nei quali manchi ancora la nomina a Tutore o Curatore ma che di solito precedono l'apertura di forme di protezione giuridica o comunque di procedimenti giudiziari volti a valutarne la necessità, attesa la loro particolare complessità.**

**In particolare:**

**a) supporto giuridico a seguito dell'applicazione di provvedimenti emessi ai sensi dell'art. 403 cc**

**b) supporto giuridico per casi connotati da sospetti reati commessi o subiti dai minorenni**

**c) supporto giuridico su aspetti processuali, procedurali o sull'interpretazione di un provvedimento giudiziario complesso**

**Il supporto potrà riguardare anche i consulenti, interni o esterni, dei singoli territori**

**3- Adesione all'Ufficio Tutela Metropolitan nella funzione di supporto giuridico agli operatori socio-sanitari, in presenza di una Pubblica Tutela o Curatela ovvero di procedura per Amministrazione di**

**Sostegno, in materia di famiglie, minori e tutela dei soggetti deboli, anche maggiorenni , tra cui i disabili, adulti e anziani, nonché afferenti la tutela dei professionisti coinvolti, attraverso consulenze al bisogno, formazioni e supervisioni**

**Il supporto potrà riguardare anche i consulenti, interni o esterni, dei singoli territori**

**NB** Nel Supporto giuridico al Servizio Socio-Sanitario, con o senza tutela aperta, il contributo dell'Ufficio Tutela Metropolitan avviene attraverso la figura di un esperto giuridico formato ai sensi della norma nazionale, ovvero di altri funzionari con profilo giuridico, di norma a mezzo di consulenza scritta o telefonica, sui diversi aspetti connessi sia alla Tutela dei target di popolazione definiti sia ai rapporti con le AAGG coinvolte a diverso titolo nei percorsi di protezione sociale e sanitaria.

**4-Adesione all'Ufficio Tutela Metropolitan nella funzione di supporto alle attività giuridico-amministrative chieste ai singoli Enti nominati quale Pubblico Tutore o Curatore, tra cui il sostegno nel creare nuove modalità, anche telematiche, nella relazione con le Autorità Giudiziarie competenti.**

**Sostenere e promuovere inoltre il moderno Istituto dell'Amministrazione di Sostegno ed il raccordo con le Autorità Giudiziarie preposte, attraverso modalità efficienti ed efficaci, in particolare di tipo telematico.**

**Il supporto potrà riguardare anche i consulenti, interni o esterni, dei singoli territori**

**NB** In questo caso, il Tutore resta il soggetto pubblico territorialmente individuato (Sindaco, Presidente Asp, Direttore di Distretto, ecc.) ma si avvale dell'Ufficio Tutela Metropolitano come supporto per le azioni di tipo amministrativo e di consulenza giuridica al Tutore/Curatore/ricorrente per Amministrazione di Sostegno.

Non è prevista una funzione di segreteria del Tutore, che si avvarrà per tali attività e per il flusso documentale, in entrata ed in uscita, di un proprio ufficio, diverso dall'Ufficio Tutela Metropolitano.

Inoltre le singole attività amministrative e patrimoniali verranno di norma delegate dal Tutore a propri funzionari (amministrativi, assistenti sociali), potendo in questo senso ricevere al bisogno un supporto tecnico dall'Ufficio Tutela.

Il Tutore quindi firmerà gli atti dovuti, avendo quale responsabile del procedimento il proprio ufficio ma avvalendosi del supporto garantito dal personale dell'Ufficio Tutela Metropolitano sul piano giuridico, amministrativo e contabile e complessivamente di tutte le azioni di supporto ordinariamente non esercitate dal tutore in modo diretto o dei propri uffici.

Lo scambio tra Tutore e segreteria od altro personale afferente ed Ufficio Tutela avverrà principalmente a mezzo telematico o telefonico.

Le funzioni da prevedersi a supporto al Tutore o Curatore nominato riguardano pertanto i seguenti aspetti:

- **giuridico:**

- rappresentanza del tutore, non in senso processuale bensì quale delegato del tutore e non in sostituzione del servizio sociale, in sede di processo civile per l'accertamento dello stato di abbandono dei minori. Negli altri casi, civili e penali, la delega andrà conferita ad un funzionario dell'ufficio del tutore locale, mentre l'Ufficio Tutela Metropolitano garantirà il necessario

supporto giuridico

- supportare l'istruttoria finalizzata a nominare o comunque a garantire il difensore del minore negli ambiti civili e penali, nei casi previsti dalla legge
- consulenza legale nell'ambito dei rapporti con le AAGG, Garante, altre Istituzioni e terzi soggetti, pubblici e privati

- **amministrativo:**

- supporto giuridico amministrativo al compimento degli atti e degli adempimenti connessi all'esercizio della tutela o curatela
- supporto giuridico amministrativo per le pratiche idonee alla regolarizzazione di minori stranieri in tutela e/o rivolti a garantire i diritti sociali e civili dei tutelati o soggetti a curatela

- **contabile:**

- supporto giuridico amministrativo nella gestione dei patrimoni dei tutelati
- supporto giuridico amministrativo nella predisposizione della rendicontazione per il Giudice Tutelare
- consulenze giuridico amministrative su aspetti patrimoniali e successori

- **socio-sanitario**

- raccordo con i servizi socio sanitari che hanno in carico i soggetti in tutela, curatela o per ricorsi di Amministrazione di Sostegno
- garantire i diritti dei tutelati, di tipo civile, sociale e patrimoniale

- formazione permanente per gli operatori sociali e sanitari sui temi in oggetto
- promozione e formazione di tutori volontari, in collaborazione con Garante e Tribunale per i Minorenni
- promozione del confronto e scambio con i diversi interlocutori istituzionali e degli Ordini professionali interessati dalle tematiche in questione

### **PROGETTO Iniziale dell'Ufficio Tutele Metropolitano**

Una volta descritto il progetto nel suo complesso, è però necessario circoscrivere le singole fasi che porteranno solo gradualmente a trasferire sull'Ufficio Tutele Metropolitano tutte le funzioni sopra richiamate.

In una prima fase, quella iniziale, l'Ufficio Tutele Metropolitano garantirà ai singoli Enti aderenti le seguenti funzioni:

#### **1) Tutte le funzioni del modulo 1, ovvero:**

**Coordinare a livello Metropolitano di un tavolo tecnico di cui potranno fare parte, su indicazione degli Enti aderenti, le diverse figure interne o esterne (es consulenti legali, esperti giuridici, funzionari esperti in materia) che nei singoli Enti se ne occupano, al fine di :**

**a) favorire tra gli Enti dell'Area Metropolitana la costituzione di procedure uniche e semplificate nei rapporti tra servizi socio-sanitari nominati Tutori o Curatori nonché in materia di Amministrazione di Sostegno e Autorità Giudiziarie coinvolte**

**b) promuovere un raccordo tra servizi socio-sanitari territoriali, per condividere buone prassi in materia giuridica e**

**amministrativa sui temi della tutela, curatela ed amministrazione di sostegno**

**c) promuovere approfondimenti, eventi formativi e confronti su temi e questioni di interesse comune sui temi della tutela, curatela ed amministrazione di sostegno o comunque di particolare interesse per i servizi socio-sanitari.**

**d) promuovere in particolare protocolli e soluzioni condivise a livello metropolitano su temi di interesse comune, tra cui rapporti e adempimenti nei confronti delle Autorità Giudiziarie, responsabilità professionale dell'assistente sociale, diritto di accesso ai documenti sociali e sanitari, competenza sugli oneri per ricoveri sociali**

**e) rapportarsi con l'Ufficio del Garante Regionale per l'infanzia e l'adolescenza sui temi delle tutele e delle curatele dell'Area Metropolitana**

**f) raccordarsi con la rete nazionali degli Uffici Tutele e con le progettualità connesse, anche internazionali.**

**g) promuovere quanto in sede normativa è rivolto a valorizzare il volontariato sui temi legati alla Tutela volontaria e all'Istituto dell'Amministrazione di Sostegno, anche nei casi oggi demandati alle Pubbliche Amministrazioni.**

**Le Funzioni del modulo 2, 3 e 4, per gli Enti che ne chiederanno la fruizione, ma solo per il target dei soggetti minorenni e nei limiti massimi complessivi di:**

**- n.ro 100 consulenze giuridiche annuali agli operatori socio-sanitari per casi complessi ma non ancora in tutela o curatela**

**-n.ro 200 consulenze giuridiche annuali agli operatori socio-sanitari per casi in tutela o curatela**

**-n-ro 200 consulenze giuridiche annuali a supporto del tutore o curatore**

In un secondo momento potranno essere presi , tra i singoli Enti, anche in base all'organico dell'Ufficio Tutela Metropolitana, estensioni graduali per i moduli 2, 3 e 4 a target di utenza ulteriori (disabili, adulti e anziani).

In tal modo si potrà iniziare a rafforzare sin da subito l'Area Metropolitana nell'idea di armonizzare, unificare, semplificare e telematizzare le attività presso i singoli territori, ed al contempo trasferire le funzioni diverse da quelle riferite al target minorenni, in momenti in cui tale passaggio risulti sostenibile tanto per l'Ente richiedente che per l'Ufficio Tutela Metropolitana.

Il progetto presente, prosegue quanto già approvato nel 2015 in CTSS e ne rappresenta l'evoluzione matura, di quanto già condiviso dai diversi territori dell'Area Metropolitana.

L'odierno progetto non tende a sostituirsi ai territori che hanno già propri uffici tutele e/o consulenti legali dedicati ma rafforzare il sistema, con un raccordo metropolitano su queste tematiche e per semplificare le attuali procedure ed uniformarle il più possibile dato che gli interlocutori esterni (le AAGG) sono gli stessi.

Poi, nei territori che lo chiedono, con adesione espressa ai moduli di interesse (2,3 e 4), la proposta diventa anche di supporto giuridico ai servizi socio-sanitari e/o al Pubblico Tutore o Curatore, per quanto sopra delineato.

L'Ufficio avrebbe pertanto da subito il ruolo di Coordinamento per l'Area

Metropolitana di un tavolo tecnico metropolitano per i temi di tutele, curatele e amministrazioni di sostegno nonché di luogo di supporto giuridico ai servizi sociali e al tutore o curatore pubblico nominato, secondo le richieste dei territori ed in un target iniziale limitato a quello che già evidenziato (minorenni) ma che nel futuro potrà riguardare anche altri target di utenza (disabili, adulti, anziani) sempre in tutela o curatela.

Ciò appare necessario, per la complessità del progetto ma anche per la necessità di ampliare le funzioni al rafforzamento del personale dell'Ufficio Tutele Metropolitano nascente.

### **Afferenza e reclutamento del personale /budget**

La realizzazione del progetto presuppone alcune questioni che andranno definite:

- natura giuridica (sede Bologna presso Piazza Liber Paradisus, 6)

-dotazione organica :

Ad oggi l'Ufficio Tutele di Bologna si compone di 4 unità:

1 Responsabile assunto con contratto di Alta Specializzazione, avvocato avente anche il titolo di esperto giuridico

1 Funzionario qualifica D con formazione giuridica ed esperto nella materia giuridica a patrimoniale

1 Impiegato qualifica C con formazione giuridica con esperienza in materia di diritto dell'immigrazione diritto minorile

1 Impiegato con qualifica b addetto alla segreteria

Per l'attivazione dell'Ufficio Tutele Metropolitano, nella proposta iniziale, ovvero di Coordinamento di un tavolo tecnico Metropolitano e riservata in materia di supporto ai servizi socio-sanitari, con o senza tutela o curatela e di supporto al tutore o curatore pubblico nominato, è necessario il rafforzamento dell'Ufficio

nel progetto Metropolitano con le seguenti esigenze minime:

1 profilo professionale con formazione giuridica, preferibilmente con il titolo di esperto giuridico ai sensi della norma regionale (costo stimato e. 30000)

1 profilo professionale di tipo amministrativo al 50% (costo stimato e. 13000)