La nuova legge piemontese su amministrazione di sostegno e tutela volontaria: un'occasione mancata per gli Uffici di Prossimità?

Monica Menini

1. Introduzione

La recente legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2025, n. 21, recante *"Disposizioni per la promozione dell'esercizio, a titolo volontario, degli istituti giuridici di tutore di persone interdette e di amministratore di sostegno"*, interviene in un settore che, negli ultimi vent'anni, ha assunto un rilievo crescente tanto sul piano della tutela dei diritti fondamentali quanto su quello dell'organizzazione della giurisdizione di prossimità.

La disciplina regionale si inserisce nel quadro normativo delineato dalla legge 9 gennaio 2004, n. 6, che ha introdotto l'istituto dell'amministrazione di sostegno nel codice civile, e si raccorda con la precedente esperienza piemontese maturata attraverso la l.r. 1/2004 in materia di sistema integrato dei servizi sociali.

Pur collocandosi nel solco delle politiche regionali di promozione della protezione giuridica delle persone fragili, la nuova legge presenta profili di significativo interesse non soltanto in ordine al versante assistenziale e socio-organizzativo, ma anche con riguardo alla progressiva territorializzazione della volontaria giurisdizione e alla ridefinizione del rapporto tra amministrazione pubblica, servizi sociali e autorità giudiziaria.

2. La protezione giuridica della persona fragile come funzione di prossimità

L'intervento legislativo regionale prende implicitamente atto di una trasformazione ormai strutturale del sistema della volontaria giurisdizione.

L'amministrazione di sostegno, concepita originariamente quale strumento flessibile e personalizzato di protezione della persona vulnerabile, è divenuta nel tempo una componente ordinaria dell'attività giudiziaria dei tribunali e, in particolare, degli uffici del giudice tutelare. L'incremento costante dei procedimenti relativi alla protezione giuridica di persone non autosufficienti in condizioni di fragilità ha progressivamente ampliato il ruolo del giudice tutelare, trasformandolo in un autentico presidio di "giustizia di prossimità", evidenziando l'esigenza di rafforzare i servizi territoriali di orientamento e supporto.

In tale contesto, la scelta della Regione Piemonte di investire sulla formazione di amministratori di sostegno e tutori volontari appare coerente con l'esigenza di costruire reti territoriali di supporto capaci di alleggerire la crescente pressione organizzativa gravante sugli uffici giudiziari e, al contempo, di garantire una tutela maggiormente personalizzata della persona fragile.

La legge valorizza infatti il ruolo degli uffici provinciali di pubblica tutela, attribuendo loro funzioni di coordinamento, supporto informativo e raccordo tra servizi territoriali e autorità giudiziaria.

Ne emerge una concezione della protezione giuridica non più limitata alla dimensione strettamente processuale o patrimoniale, bensì intesa quale funzione relazionale e territoriale di presa in carico della vulnerabilità.

3. Formazione obbligatoria e professionalizzazione del volontariato civico

Tra gli aspetti maggiormente innovativi della legge merita particolare attenzione la previsione di percorsi formativi obbligatori ai fini dell'inserimento negli elenchi dei tutori e degli amministratori di sostegno volontari.

La disposizione assume rilievo sotto una duplice prospettiva.

Da un lato, il legislatore regionale sembra prendere atto del progressivo superamento dell'idea dell'amministratore di sostegno quale figura esclusivamente familiare o spontanea. La crescente complessità delle funzioni esercitate — che implicano competenze non solo relazionali, ma anche giuridiche, patrimoniali, fiscali e sociosanitarie — rende infatti necessario garantire standard minimi di preparazione e affidabilità.

Dall'altro lato, la previsione di formazione obbligatoria contribuisce a delineare una forma di "volontariato qualificato", collocata in una zona intermedia tra solidarietà civica e funzione para-pubblicistica.

In tale prospettiva, l'istituzione e l'aggiornamento semestrale degli elenchi territoriali da parte degli uffici provinciali di pubblica tutela, con successiva trasmissione ai tribunali competenti e ai giudici tutelari, contribuisce a consolidare un modello collaborativo nel quale il territorio non si sostituisce alla giurisdizione, ma ne supporta concretamente l'effettività.

Particolarmente significativa appare, inoltre, la previsione secondo cui, ai fini della permanenza negli elenchi regionali, ciascun volontario non può assumere più di due incarichi contemporaneamente. La disposizione sembra infatti perseguire l'obiettivo di evitare fenomeni di eccessiva concentrazione degli incarichi e di preservare la dimensione

personalistica della relazione di sostegno, coerentemente con la natura dell'istituto delineata dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

4. Il ruolo degli uffici provinciali di pubblica tutela

La legge attribuisce agli uffici provinciali di pubblica tutela un ruolo centrale nell'architettura del sistema regionale di protezione giuridica.

Essi non si limitano alla mera gestione amministrativa degli elenchi, ma assumono funzioni più ampie di orientamento, formazione, raccordo territoriale e supporto specialistico. In particolare, l'art. 5 prevede attività di consulenza giuridica, economica, fiscale e previdenziale, nonché forme di collaborazione con soggetti pubblici e privati e con gli uffici giudiziari competenti in materia di protezione giuridica.

Di interesse appare altresì l'istituzione, presso l'assessorato regionale competente, di una rete di supporto finalizzata ad assicurare uniformità procedurale e coordinamento tra le attività di tutela volontaria e quelle svolte dagli enti territoriali e dalle ASL.

Pur senza introdurre formalmente strutture riconducibili agli "Uffici di Prossimità", la legge sembra muoversi nella medesima direzione culturale e organizzativa: costruire presidi territoriali capaci di ridurre la distanza tra cittadino, servizi e giurisdizione.

La scelta assume particolare rilievo in un contesto nel quale la progressiva digitalizzazione della giustizia e la riorganizzazione della geografia giudiziaria hanno frequentemente determinato fenomeni di allontanamento fisico e funzionale degli uffici giudiziari dai territori periferici e dalle fasce più vulnerabili della popolazione.

5. L'assenza di un raccordo con gli Uffici di Prossimità

Proprio sotto questo profilo emerge, tuttavia, uno degli aspetti più problematici della nuova disciplina regionale.

La circostanza assume particolare rilievo ove si consideri che il Piemonte, insieme a Liguria e Toscana, ha partecipato alla fase pilota del progetto nazionale degli Uffici di Prossimità, promosso dal Ministero della Giustizia. L'esperienza piemontese non si è limitata all'attivazione di presidi territoriali, ma ha contribuito alla definizione di un modello organizzativo e formativo destinato a essere replicato su scala nazionale. Il progetto regionale si è concluso con l'attivazione di una rete di venticinque Uffici di Prossimità, operanti anche nell'ambito dell'amministrazione di sostegno e delle tutele. Proprio alla luce di tale esperienza, l'assenza di qualsiasi riferimento espresso a queste strutture nella l.r. n. 21/2025 appare particolarmente significativa.

La legge regionale avrebbe ben potuto, e forse dovuto, valorizzare, attraverso un esplicito riconoscimento e adeguati strumenti di coordinamento, un modello organizzativo già sperimentato, senza incidere sulle competenze riservate all'autorità giudiziaria.

L'omissione non è priva di possibili ricadute sul piano dell'organizzazione territoriale dei servizi.

La mancata integrazione normativa tra uffici provinciali di pubblica tutela e Uffici di Prossimità potrebbe infatti determinare duplicazioni organizzative, sovrapposizioni funzionali, frammentazione delle competenze e disomogeneità territoriale nei servizi di supporto alla fragilità.

Sotto un profilo più generale, la legge sembra privilegiare una logica prevalentemente socioassistenziale della protezione giuridica, senza valorizzare pienamente la dimensione dell'accesso alla giustizia e dell'accompagnamento del cittadino nei procedimenti di volontaria giurisdizione.

6. La governance territoriale della fragilità

Nel suo complesso, la legge regionale piemontese delinea un modello di governance multilivello della protezione giuridica, fondato sulla cooperazione tra autorità giudiziaria, amministrazioni territoriali, servizi sociosanitari e organizzazioni del volontariato. In tale assetto, il giudice tutelare conserva le proprie prerogative giurisdizionali, mentre gli Uffici provinciali di pubblica tutela assumono funzioni di supporto, orientamento e coordinamento, contribuendo alla costruzione di una rete territoriale finalizzata a rendere più effettiva la protezione delle persone in condizioni di vulnerabilità.

La portata innovativa dell'intervento legislativo deve tuttavia essere valutata non soltanto alla luce dell'articolazione delle competenze istituzionali, ma anche in relazione alla concreta capacità del sistema di garantire un accesso uniforme e continuativo agli strumenti di protezione giuridica.

In questa prospettiva, il rafforzamento della governance territoriale non può esaurirsi nella previsione di strumenti di coordinamento amministrativo, ma richiede una più ampia integrazione tra i servizi di protezione giuridica e i presidi territoriali di accesso alla giustizia. È proprio su questo terreno che avrebbe potuto assumere particolare rilievo un raccordo espresso con gli Uffici di Prossimità, la cui esperienza, sviluppatasi anche attraverso l'impulso e la sperimentazione piemontese, ha evidenziato le potenzialità di un modello organizzativo capace di avvicinare i servizi della volontaria giurisdizione ai cittadini, soprattutto nei territori maggiormente distanti dalle sedi giudiziarie.

La mancata previsione di tale raccordo non esclude, naturalmente, la possibilità di sviluppare forme di collaborazione sul piano amministrativo e operativo. Essa rappresenta, tuttavia, un limite dell'intervento legislativo, nella misura in cui non valorizza espressamente un'esperienza già orientata a favorire l'incontro tra amministrazione territoriale e funzione giurisdizionale.

In definitiva, la l.r. Piemonte n. 21/2025 rappresenta un significativo passo avanti nella promozione di una protezione giuridica più partecipata, qualificata e attenta alla dimensione territoriale dei bisogni. Proprio per questo, tuttavia, appare ancora più evidente l'occasione mancata: nella Regione che ha contribuito alla sperimentazione degli Uffici di Prossimità, il legislatore avrebbe potuto compiere un ulteriore passo verso il riconoscimento di un sistema integrato di accesso alla giustizia, capace di raccordare stabilmente gli Uffici provinciali di pubblica tutela, i servizi territoriali e i presidi di prossimità. Non si tratta di sovrapporre funzioni o di trasferire competenze giurisdizionali alle amministrazioni regionali, ma di dare continuità e riconoscimento istituzionale a esperienze già operative.

È in questa prospettiva che la nuova legge, pur meritevole di apprezzamento, lascia aperta una questione fondamentale: nella Regione che ha contribuito a definire un modello nazionale di giustizia di prossimità, la prossimità stessa non dovrebbe rimanere soltanto un obiettivo organizzativo, ma trovare un riconoscimento normativo capace di consolidare le esperienze territoriali già maturate e di rafforzare l'effettività della tutela dei diritti.