



*RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ*  
*Anno 2020*





## *Indice*

<i>Premessa</i> .....	pag.	1
<b>PARTE I</b>		
<b>Attività di difesa civica</b> .....	pag.	21
<b>PARTE II</b>		
<b>Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età</b> .....	pag.	31
<b>PARTE III</b>		
<b>Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale</b> .....	pag.	65
<b>Appendice alla Parte II</b> .....	pag.	107
<b>Appendice alla Parte III</b> .....	pag.	121



# Premessa



## Relazione sull'attività del Garante dei diritti della persona nel 2020

(Resa dal Garante al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 10 comma 1, della legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013)

*“È istituito il Garante regionale dei diritti della persona, al fine di:*

- a) garantire, secondo procedure non giudiziarie di promozione, di protezione e di mediazione, i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni in ambito regionale;*
- b) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti dei minori d'età e delle persone private della libertà personale.*

*[...]*”

Così recita l'articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto (*legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1*), prevedendo altresì l'autonomia di tale istituzione, assicurandone le funzionalità e fissandone la sede presso il Consiglio regionale.

Lo Statuto ha recepito una scelta che il legislatore regionale aveva già compiuto sul piano della legislazione ordinaria, istituendo già nel 1988 il Difensore civico a tutela dei diritti cittadini nei casi di disfunzioni o di abusi della pubblica amministrazione (*legge regionale 6 giugno 1988, n. 28, Istituzione del difensore civico*) e il Pubblico Tutore dei minori con compiti di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età (*legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori*).

Diversamente, l'attenzione verso le persone private della libertà personale non aveva trovato pari tutela attraverso una figura di garanzia a ciò dedicata e, fino all'adozione dello Statuto del 2012, ha continuato a rappresentare unicamente un ambito d'intervento delle politiche sociali, anche sulla base di impegni reciprocamente assunti tra la Regione del Veneto e il Ministero della Giustizia per i settori di intervento congiunto, formalizzati in protocolli d'intesa (*cf. Protocollo d'intesa del 29 luglio 1998, poi rinnovato in data 8 aprile 2003*).

In attuazione dell'articolo 63 dello Statuto, il legislatore regionale ha adottato la legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37 del “*Garante regionale dei diritti della persona*”, con cui ha attribuito al Garante dei diritti della persona funzioni di difesa civica (*art. 11*), funzioni di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età (*art. 13*), funzioni a garanzia dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (*art. 14*).

Questa legge regionale, seppur adottata nel 2013, ha avuto un'attuazione progressiva.

La legge regionale n. 37/2013 ha infatti dettato una disciplina transitoria stabilendo, da un lato, che alla nomina del nuovo Garante si desse corso a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva alla data di entrata in vigore della legge stessa, dall'altro, che il Consiglio regionale in carica venisse convocato almeno centottanta giorni prima della scadenza per eleggere il Garante (*cf. art. 19, l.r. cit.*).

Previa pubblicazione dell'avviso n. 27 del 6 settembre 2017 nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto n. 87 dell'8 settembre 2017, con deliberazione n. 68 del 12/06/2018, il competente Consiglio Regionale ha rieletto, al primo scrutinio, con il voto dei due terzi dei consiglieri assegnati così come previsto dall'articolo 3, comma 1, della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37, la scrivente Mirella Gallinaro, la quale, in data 26/06/2018, nella seduta pubblica n. 177, ha prestato giuramento e ha continuato a esercitare le funzioni da tale data, giusta verbale di insediamento del 26/06/2018, prot. n. 15353.

In coerenza allo Statuto, la legge n. 37 del 2013 esprime la “*mission*” del Garante nella attività di promozione, facilitazione, mediazione, di sinergia con tutte le istituzioni pubbliche ed i servizi che a vario titolo si occupano di attività di tutela dei diritti dei cittadini e di tutela di minori e di detenuti nella consapevolezza che non esistono poteri o interventi autoritativi e che si tratta in particolare di attività di “*moral suasion*”.

Caratteristica distintiva e peculiare del Garante è, infatti, quella di operare con strumenti non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione, raccomandazione; e questo nell'esercizio delle funzioni a tutela dei diritti delle persone fisiche e giuridiche nei confronti di disfunzioni o abusi delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici che hanno sede nel territorio della Regione, così come nelle azioni per promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in modo da favorire la prevenzione del disagio minorile e per il miglior trattamento delle situazioni che richiedono interventi di ordine assistenziale, giudiziario, educativo e sociosanitario; sia, infine, negli interventi a favore delle persone detenute negli istituti penitenziari, nelle strutture gestite dai Centri per la giustizia minorile (Istituto penale minorile e Centri di prima accoglienza), nei Centri di identificazione ed espulsione, nelle strutture sanitarie, in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio, nonché delle persone private a qualsiasi titolo della libertà personale, assumendo ogni iniziativa volta ad assicurare che siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione, alla formazione professionale, al reinserimento sociale e lavorativo.

L'equità, intesa come giustizia del caso concreto, l'orientamento, la persuasione, la raccomandazione, la sensibilizzazione delle parti (vale a dire pubblica amministrazione in ambito regionale coinvolta e soggetto interessato all'intervento del garante nei confronti della prima), costituiscono i pilastri istituzionali (articolo 12, comma 4) in cui si sostanzia l'agire del Garante, il cui fine ultimo è, in definitiva, il tentativo di ripristinare un dialogo istituzionalmente corretto e trasparente tra le parti in questione, attraverso modalità comunque non giurisdizionali di intervento (art. 63, comma 1, lettera a dello Statuto e art. 1, comma 2, lettera a, della legge regionale n. 37 del 2013).

Ciò non significa che in assoluto la connotazione giuridico formale dell'azione del Garante - intesa come esercizio di funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo - non possa più avere prevalenza.

Infatti, così come per il passato, l'intervento del Garante in materia di riesame del diniego di accesso agli atti, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 e seguenti, della legge 7 agosto 1990, n. 241 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai provvedimenti amministrativi*", mantiene tale prevalente connotazione giuridico formale.

Allo stesso modo, la prevalenza giuridico formale permane nella funzione, attribuita al difensore civico (e quindi al Garante) in tema di accesso civico, quale disciplinato dall'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.*", nel testo introdotto dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, di "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" (così detto FOIA) in vigore dal 23 dicembre 2016.

E ancora, la funzione del Garante in tema di potere sostitutivo, di cui all'articolo 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.*", e dell'articolo 30, comma 10, della legge regionale n. 11 del 23 aprile 2004 "*Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*", mantiene evidenti aspetti di prevalente connotazione giuridico formale.

Nella precedente prima relazione al Consiglio regionale relativa all'attività del Garante, per gli anni 2015/2016, approvata dal Consiglio con propria deliberazione n. 29 del 14/03/2018 (BURVET n. 35/2018), è stato chiarito che l'autonomia e indipendenza del Garante, ben scolpite nell'articolo 1 della legge regionale n. 37 del 2013, riguardano l'esercizio delle funzioni e non il livello organizzativo della struttura di supporto fornita dal Consiglio regionale. In altri termini, l'autonomia riguarda *le funzioni* dell'organo, non le modalità di dettaglio dell'organizzazione della struttura burocratica, ricordando peraltro che, come prevede la stessa legge regionale n. 37 del 2013, le prerogative organizzative del Garante sono in ogni caso assicurate perché gli atti di organizzazione della struttura a supporto del Garante sono adottati dall'Ufficio di presidenza, *su proposta* del Garante.

Va evidenziato che l'anno 2020 è stato caratterizzato, sotto il profilo organizzativo e funzionale, da un notevole stravolgimento direttamente collegato all'emergenza conseguente alla pandemia COVID 19, che ha costretto il Garante e la Struttura, già dai primi giorni di marzo, a un imponente quanto immediato ed irreversibile intervento di digitalizzazione e remotizzazione di tutti i processi e attività riguardanti le suddette funzioni del Garante.

L'intervento organizzativo in questione ha comportato un immediato e radicale mutamento procedurale, in termini sia di totale digitalizzazione e dematerializzazione di

tutte le attività finora svolte prevalentemente attraverso presidi fisici e cartacei, sia di organizzazione del lavoro senza presenza fisica.

L'imponente modifica organizzativa e procedurale è stata peraltro condotta nel rispetto di tutte le procedure di qualità, senza che ne fosse risultata compromessa l'efficienza e l'efficacia degli interventi del Garante nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, vuoi per l'eccellente risposta data da tutta indistintamente la Struttura di supporto e di tutto il Nucleo specialistico, che hanno dimostrato, in piena armonia con il Garante, straordinarie doti di flessibilità, creatività, spirito di iniziativa costruttiva, pragmaticità, senza delle quali una tale immediata rivoluzione organizzativa non sarebbe stata possibile senza detrimento delle funzioni del Garante.

Sotto il profilo organizzativo, il 2020 è stato anche l'anno di consolidamento dell'organizzazione del Garante. Infatti il supporto tecnico amministrativo all'attività del Garante è stato garantito, ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale n. 37 del 2013 e della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 46 del 19 luglio 2016 dal Servizio affari generali del Consiglio regionale (che peraltro disimpegna ulteriori e distinte funzioni) attraverso il suo Dirigente Capo servizio e si avvale inoltre:

- per quanto riguarda l'attività di difesa civica, di un funzionario responsabile di unità operativa (posizione organizzativa di fascia "B"); un collaboratore (categ. B) e due assistenti amministrativi, di cui uno a part time (categ. C). Occorre tuttavia aggiungere che decorrere dal 01/09/2020, l'unità operativa in questione si è resa vacante per trasferimento ad altro Ente del funzionario responsabile. Il Garante ha provveduto con la massima tempestività alla richiesta di copertura del posto resosi vacante; tuttavia, nel corso del residuo anno in questione, il relativo carico di lavoro istruttorio è gravato direttamente ed interamente sul predetto Dirigente Capo Servizio;

- per quanto riguarda l'attività di tutela dei minori, di un funzionario responsabile di unità operativa (posizione organizzativa di fascia "B") nonché di due collaboratori di cui uno a part time (Categ. "B") e di un assistente amministrativo a part time di categoria "C", anch'essi in comando (a partire dal 14 dicembre 2016) dalla Giunta regionale. Si tratta del personale che prestava già servizio presso la struttura del Pubblico Tutore dei minori presso la Giunta regionale, dotato di peculiare specifica esperienza e professionalità maturata nel settore. Detto personale, dopo aver prestato un lungo periodo di "affiancamento", è stato "comandato", a partire dal 14 dicembre 2016, dalla Giunta regionale presso il Garante, rendendo così meno precaria l'organizzazione amministrativa della struttura di supporto;

- per quanto riguarda l'attività di tutela delle persone ristrette nella libertà personale, di un funzionario responsabile di unità operativa (posizione organizzativa di fascia "B") nonché di un di un assistente amministrativo a part time di categoria "C".

Fino al 31/12/2021 sarà operativo il rinnovato Accordo di cooperazione con l'Azienda Ulss n. 3 "Serenissima" (decreto SAG n. 299 del 12/12/2019), per l'espletamento di attività di interesse comune, volte alla promozione, protezione e facilitazione del perseguimento dei diritti dell'infanzia dell'adolescenza e delle persone comunque private della libertà personale, concluso nell'aprile del 2016. Come già descritto nella citata

precedente relazione 2015/2016, si tratta di un accordo triennale di cooperazione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune, individuate nelle funzioni tutela dei minori e tutela dei detenuti. Con questo accordo di cooperazione il Garante si avvale della collaborazione dell'Azienda per la costituzione di un supporto altamente specialistico (uno staff di esperti nelle materie di tutela dei minori e dei diritti umani nonché dell'esecuzione penale) per l'espletamento delle attività di interesse comune, volte alla promozione, protezione e facilitazione del perseguimento dei diritti dell'infanzia, dell'adolescenza e delle persone comunque ristrette nella libertà personale.

Attraverso la stipula dell'accordo di cooperazione, è stato possibile attivare supporti specialistici sia di profilo giuridico - esperti in diritto familiare e minorile - sia di profilo psicologico, sia di specifico profilo della disciplina dell'esecuzione della pena.

In relazione alla scelta del Garante, espressa al Consiglio con propria comunicazione del 19 maggio 2017, prot. n. 12070, di richiedere l'annessione a certificazione di qualità, ad oggi tutte le funzioni del Garante sono oggetto dell'anzidetta certificazione di qualità UNI EN ISO 9001.2005.

La relazione che segue rende conto dell'attività svolta nei tre settori di competenza, con riferimento all'anno 2020.

Chi scrive è consapevole del ritardo, anche se non voluto, con cui la relazione è presentata e di cui si scusa.

Rinviando quindi alle singole parti, si chiude questa premessa con qualche numero complessivo.

Le istanze pervenute al Garante dei diritti della persona dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020 sono **441** di cui **168** riguardano il diritto di accesso.

Per le attività relative alla tutela dei minori, nel 2020 sono state rivolte all'Ufficio **335** richieste di indicazione di nominativi di persone disponibili ad essere nominati tutore (**288** dal Tribunale dei minorenni e **47** dai Giudici tutelari dei Tribunali ordinari) e sono state fornite **53** consulenze alle tutele in atto.

Nell'ambito dell'attività di ascolto istituzionale volta alla consulenza, mediazione, orientamento rispetto a casi o situazioni in cui soggetti istituzionali (amministrazioni pubbliche, servizi sociali o sociosanitari, istituti scolastici, centri per la formazione professionale), privati cittadini, famiglie affidatarie, comunità per minori, sono in difficoltà nell'interpretare in modo corretto o nello svolgere le funzioni di protezione, di educazione, di formazione o di rappresentanza nei confronti di bambini e adolescenti, sono stati **230** i fascicoli aperti nel 2020 ed hanno interessato **200** minori, di cui **74** stranieri.

Per quanto riguarda i detenuti per il 2020 i fascicoli aperti sono stati **105**: **39** relativi alla Casa circondariale di Rovigo; **24** alla Casa di reclusione di Padova; **11** alla Casa circondariale

di Vicenza; **8** alla Casa circondariale di Padova; **8** alla Casa circondariale di Treviso; **3** alla Casa circondariale di Belluno; **2** alla Casa circondariale di Venezia; **2** alla Casa Circondariale di Verona; **1** alla Casa di reclusione di Venezia e **7** fascicoli relativi a persone ristrette in istituti fuori regione, in misure alternative, o in situazioni di generale ristrettezza di libertà personale.

Si ritiene utile documentare anche l'attività dedicata agli altri impegni istituzionali svolta sempre nell'anno 2020.

## **Incontri nel territorio e con altre istituzioni.**

### **Anno 2020**

#### *Gennaio*

8 gennaio mattino. Treviso, Casa circondariale.  
Colloqui con detenuti e con il Comandante.

14 gennaio mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.  
Incontro nell'ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017”*.

16 gennaio mattino e pomeriggio. Rovigo, Casa circondariale.  
Colloqui con detenuti.

16 gennaio pomeriggio. Padova, ULSS 6 Euganea - Direzione Amministrativa (Ufficio, dott.ssa Lo Fiego).  
Tavolo di lavoro Urban Health Scuola.

22 e 23 gennaio mattino e pomeriggio. Bari, sede del Garante dei diritti del minore della Regione Puglia.

Tavolo di lavoro dei Garanti regionali dell'infanzia e adolescenza per la redazione del *“Codice etico e comportamentale per i minori in condizioni di ricovero ospedaliero o beneficiari di cure domiciliari degli operatori sanitari nelle strutture ospedaliere e servizi sanitari territoriali”*.

27 gennaio pomeriggio. Venezia, Regione del Veneto, Sala Travi, Palazzo Balbi.  
Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto violenza contro le donne.

28 gennaio pomeriggio. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.  
Tavolo interistituzionale protocollo ICAM - Protocollo d'intesa *“Procedura per l'attivazione di forme di accoglienza per bambini in carcere con la madre”*.

31 gennaio mattino, Mestre, Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna U.I.E.P.E.

Progetto di Giustizia Riparativa “*Stretta di mano*”.

### *Febbraio*

3 febbraio mattino. Rovigo, Casa circondariale.  
Colloqui con detenuti.

5 febbraio mattino. Treviso, Casa circondariale.  
Colloqui con detenuti.

10 febbraio mattino. Padova, Sala Riunioni, ULSS 6 Euganea.  
Seduta di insediamento del Comitato regionale per la Bioetica.

14 febbraio mattino e pomeriggio. Bologna, Sala Avorio, Consiglio Regionale.  
Partecipazione alla giornata seminariale organizzata dal Garante Regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, dal titolo “*Gestione operativa delle segnalazioni a più soggetti istituzionali e principali standard di riferimento*”.

19 febbraio mattino e pomeriggio. Roma, sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.  
Coordinamento Difensori civili.

21 febbraio pomeriggio. Venezia, sede Regione Veneto, Palazzo Grandi Stazioni.  
Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

28 febbraio mattino. Videoconferenza.  
Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

### *Marzo*

2 marzo mattino. Venezia, sede Regione del Veneto.  
Incontro con Direzione Lavoro per progetti Cassa Ammende.

10 marzo mattino. Padova Casa Circondariale di Padova.  
Visita congiunta Garante e Magistrato di Sorveglianza di Padova.

20 marzo mattino. Videoconferenza.  
Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

27 marzo mattino. Videoconferenza.  
Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

30 marzo pomeriggio. Videoconferenza.  
Partecipazione alla conferenza presso la Casa di reclusione di Padova, progetto “*Università in carcere*”.

## *Aprile*

3 aprile mattino. Videoconferenza.

Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

7 aprile pomeriggio. Padova, Casa di reclusione

Università in carcere.

10 aprile mattino. Videoconferenza.

Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

15 aprile mattino. Videoconferenza.

Incontro con Direzione Lavoro Regionale per progetti Cassa Ammende.

16 aprile mattino. Videoconferenza.

Incontro con Direzione Lavoro Regionale per progetti Cassa Ammende.

17 aprile mattino. Videoconferenza.

Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere tema: “*emergenza in atto*”.

17 aprile. Videoconferenza.

Coordinamento dei Garanti comunali dei detenuti.

17 aprile. Videoconferenza.

Conferenza regionale Volontariato Giustizia del Veneto.

17 aprile pomeriggio. Videoconferenza.

Rete dei Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza sul tema “*COVID 19 e minori*”.

21 aprile pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro nell'ambito del Progetto FAMI “*Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017*”.

22 aprile mattino. Videoconferenza.

Coordinamento di Garanti comunali dei detenuti.

24 aprile mattino. Videoconferenza.

Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere tema: “*emergenza in atto*”.

28 aprile mattino. Videoconferenza.

Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà tema: “*punto della situazione, emergenza Coronavirus*”.

28 aprile pomeriggio. Videoconferenza.

Tavolo interistituzionale regionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza, REMS.

30 aprile mattino. Videoconferenza.  
 Coordinamento Difensori civici.

### *Maggio*

5 maggio mattino. Videoconferenza, Treviso, Casa circondariale.  
 Colloqui con detenuti.

8 maggio mattino. Videoconferenza.  
 Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

11 maggio mattino. Videoconferenza.  
 Incontro nell'ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017”*.

15 maggio mattino. Videoconferenza.  
 Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

19 maggio pomeriggio. Videoconferenza.  
 Incontro con Direzione Lavoro Regionale per progetti Cassa Ammende *“Emergenza Covid-19”*.

22 maggio mattino. Videoconferenza.  
 Presentazione del XVI rapporto di Antigone: *“Il carcere al tempo del Coronavirus”*.

23 maggio mattino. Videoconferenza.  
 Incontro formativo *“Le migrazioni internazionali: partono gli adulti, viaggiano anche i ragazzi. Il progetto Terreferme”* nell'ambito del PROGETTO TERREFERME Veneto - Percorsi di Affidamento Familiare per minorenni migranti soli, promosso dal CNCA e da Unicef Italia.

25 maggio. Videoconferenza.  
 Coordinamento Difensori civici.

28 maggio pomeriggio. Videoconferenza.  
 Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

29 maggio pomeriggio. Videoconferenza.  
 Agorà virtuale *“Il sociale non si ferma”* con i Garanti regionali dell'infanzia e adolescenza, organizzata dal Master Tutela minori dell'Università di Ferrara.

30 maggio mattino. Videoconferenza.  
 Incontro formativo *“L'affido familiare come risposta tra le risposte. La legislazione e gli strumenti in tema di affido e di minorenni migranti soli”* nell'ambito del PROGETTO TERREFERME

Veneto - Percorsi di Affidamento Familiare per minorenni migranti soli, promosso dal CNCA e da Unicef Italia.

### *Giugno*

06 giugno mattino. Videoconferenza.

Incontro formativo *“Le dinamiche e le relazioni che generano, nell'affido familiare e nell'affido ‘potenziato’ Terreferme. Uno sguardo pedagogico”* nell'ambito del PROGETTO TERREFERME Veneto - Percorsi di Affidamento Familiare per minorenni migranti soli, promosso dal CNCA e da Unicef Italia.

8 giugno mattino. Treviso, Casa circondariale.

Incontro con Direttore, Educatori e colloqui con detenuti.

11 giugno pomeriggio. Videoconferenza.

Conferenza regionale Volontariato Giustizia del Veneto.

11 giugno pomeriggio. Videoconferenza.

Rete dei Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza sul tema *“Ripartenza attività scolastica”*.

12 giugno mattino. Videoconferenza.

Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

13 giugno mattino. Videoconferenza.

Incontro formativo *“Il vissuto che non si vede. Convivere con storie di adolescenti in viaggio”* nell'ambito del PROGETTO TERREFERME Veneto - Percorsi di Affidamento Familiare per minorenni migranti soli, promosso dal CNCA e da Unicef Italia.

20 giugno mattino. Videoconferenza.

Incontro formativo *“Aprire la porta di casa. Storie, esperienze, narrazioni di famiglie e operatori”* nell'ambito del PROGETTO TERREFERME Veneto - Percorsi di Affidamento Familiare per minorenni migranti soli, promosso dal CNCA e da Unicef Italia.

22 giugno pomeriggio. Videoconferenza.

Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

23 giugno sera. Videoconferenza.

Presentazione rapporto Associazione Antigone *“Osservatorio Veneto”*

25 giugno mattino. Padova, Casa di reclusione.

Colloqui con detenuti.

26 giugno mattino. Videoconferenza.

Presentazione relazione annuale Garante Nazionale.

29 giugno mattino. Videoconferenza.  
Coordinamento Difensori civili.

30 giugno mattino. Videoconferenza.  
Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

### *Luglio*

2 luglio sera. Videoconferenza.  
Conferenza regionale Volontariato Giustizia del Veneto.

6 luglio. Treviso, Istituto penitenziario minorile.  
Incontro con la Direttrice.

9 luglio mattino. Videoconferenza.  
Incontro con gli Istituti penitenziari tema: *“La V giornata nazionale del mondo che non c’è”*.

13 luglio pomeriggio. Videoconferenza.  
Incontro con Direzione Lavoro Regionale per progetti Cassa Ammende.

20 luglio mattino. Videoconferenza.  
Incontro nell’ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell’art. 11 della legge n. 47/2017”*.

27 luglio mattino. Videoconferenza.  
Coordinamento Difensori civili.

29 luglio mattino e pomeriggio. Videoconferenza.  
Tavolo di lavoro dei Garanti regionali dell’infanzia e adolescenza per la redazione del *“Codice etico del diritto della persona di minore età alla salute e ai servizi sanitari”*

29 luglio mattino. Videoconferenza.  
Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà.

30 luglio mattino. Videoconferenza.  
Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere tema: *“Monitoraggio - Linee di indirizzo e indicazioni operative per la gestione del Covid-19 all’interno degli Istituti penitenziari - fase 2”*.

*Agosto*

05 agosto mattino e pomeriggio. Videoconferenza.

Tavolo di lavoro dei Garanti regionali dell'infanzia e adolescenza per la redazione del *“Codice etico del diritto della persona di minore età alla salute e ai servizi sanitari”*

21 agosto. Treviso, Casa circondariale.

Colloquio con Direttore.

21 agosto. Treviso, Istituto penitenziario minorile.

Colloquio con Direttore.

24 agosto. Padova, Casa circondariale.

Colloquio con Direttore e con la responsabile dell'area pedagogica.

*Settembre*

8 settembre mattino. Roma.

Coordinamento nazionale Garanti regionali.

11 settembre mattino. Videoconferenza.

Incontro nell'ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017”*.

18 settembre pomeriggio e sera. Verona.

Presentazione del libro del Garante dei detenuti della Campania.

22 settembre mattino. Videoconferenza.

Incontro di aggiornamento online per operatori dei servizi delle Aziende socio sanitarie, dei Comuni e del privato sociale *“Minori e tutela tra norme, prassi e risorse nel territorio”* nell'ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017”*.

23 settembre mattino. Videoconferenza.

Coordinamento Difensori civici.

24 settembre. Rovigo, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti ed incontro con il Garante comunale.

25 settembre mattino. Videoconferenza.

Seminario dal titolo *“Il fine e la fine della pena sull'ergastolo ostativo alla liberazione condizionale Amicus Curiae”*.

28 e 29 settembre mattino e pomeriggio. Videoconferenza.

Tavolo di lavoro dei Garanti regionali dell'infanzia e adolescenza per la redazione del *“Codice etico del diritto della persona di minore età alla salute e ai servizi sanitari”*

30 settembre mattino. Videoconferenza.

Incontro nell'ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017”*.

Ottobre

1 ottobre. Videoconferenza.

Incontro con Direzione Lavoro Regionale per progetti Cassa Ammende.

05 ottobre mattino. Videoconferenza.

Incontro di aggiornamento online per operatori dei servizi delle Aziende socio sanitarie, dei Comuni e del privato sociale *“Minori e tutela tra norme, prassi e risorse nel territorio”* nell'ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017”*.

7 ottobre mattino. Videoconferenza.

Coordinamento Garanti comunali dei detenuti.

9 e 10 ottobre. Napoli.

Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà.

12 ottobre mattino. Venezia - Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

Tavolo interistituzionale protocollo ICAM - Protocollo d'intesa *“Procedura per l'attivazione di forme di accoglienza per bambini in carcere con la madre”*.

13 ottobre pomeriggio. Ancona.

Coordinamento Difensori civici.

14 ottobre mattino. Ancona.

Coordinamento Difensori civici.

14 ottobre mattino. Videoconferenza.

Incontro nell'ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017”*.

20 ottobre mattino. Videoconferenza.

Incontro di aggiornamento online per operatori dei servizi delle Aziende socio sanitarie, dei Comuni e del privato sociale *“Minori e tutela tra norme, prassi e risorse nel territorio”* nell'ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017”*.

23 ottobre mattino. Padova, Casa di reclusione.

Incontro con il Direttore e colloqui con i detenuti.

26 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro di monitoraggio tutori ULSS 3 Serenissima – Distretto 2.

27 ottobre mattino. Videoconferenza.

Incontro nell'ambito del Progetto FAMI “*Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell’art. 11 della legge n. 47/2017*”.

27 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.

Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà.

29 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.

Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

*Novembre*

02 novembre mattino. Videoconferenza.

Incontro di aggiornamento online per operatori dei servizi delle Aziende socio sanitarie, dei Comuni e del privato sociale “*Minori e tutela tra norme, prassi e risorse nel territorio*” nell'ambito del Progetto FAMI “*Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell’art. 11 della legge n. 47/2017*”.

03 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro di monitoraggio tutori ULSS 9 Scaligera – Distretti 1 e 2.

5 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Intervista relativa all'Istituto a custodia attenuata per madri.

11 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro con Conferenza regionale Volontariato Giustizia del Veneto in merito al Progetto “*A scuola di libertà*”.

11 novembre mattino. Videoconferenza.

Incontro nell'ambito del Progetto FAMI “*Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell’art. 11 della legge n. 47/2017*”.

12 novembre mattino. Videoconferenza.

Seduta del Comitato regionale per la Bioetica.

12 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà.

12 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro di monitoraggio tutori ULSS 9 Scaligera – Distretti 1 e 2.

13 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Formazione online organizzata dall'associazione Antigone, progetto “*Stranieri in carcere*”.

16 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro online per l'aggiornamento su andamento situazione epidemiologica con il Direttore della Casa di reclusione di Padova e il Terzo settore.

16 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Presentazione del libro della Presidente dell'Associazione di volontariato La Gabbianella e altri animali *"Uscire dal carcere a sei anni?"*.

17 novembre mattino. Videoconferenza.

Incontro di aggiornamento online per operatori dei servizi delle Aziende socio sanitarie, dei Comuni e del privato sociale *"Minori e tutela tra norme, prassi e risorse nel territorio"* nell'ambito del Progetto FAMI *"Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017"*.

20 novembre. Padova, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

23 novembre mattino. Videoconferenza.

Incontro nell'ambito del Progetto FAMI *"Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017"*.

23 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Seminario online *"Fine vita e diritto autodeterminazioni detenuti?"*.

25 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

25 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro con il Direttore della Casa di Reclusione su aggiornamento situazione epidemiologica.

26 novembre. Padova, Casa circondariale.

Visita struttura con Magistrato di sorveglianza.

27 novembre mattino. Videoconferenza.

Presentazione relazione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale dei detenuti della regione Calabria.

27 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

Formazione online organizzato dall'Associazione Antigone progetto *"Stranieri in carcere"*.

28 novembre. Videoconferenza.

Partecipazione all'evento organizzato dall'Associazione Antigone e dall'Università di Padova *“Dal carcere alla città”*.

30 novembre mattino. Videoconferenza.

Coordinamento Garanti Comunali dei detenuti.

*Dicembre*

02 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro di monitoraggio tutori ULSS 5 Polesana.

09 dicembre mattino. Videoconferenza.

Seduta del Comitato regionale per la Bioetica.

9 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro organizzato dalla Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia per progetto *“A scuola di libertà”* - Carcere e Scuola. Educazione alla legalità, Seminario *“Figli della strada, figli di papà”*.

10 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro online per l'aggiornamento su andamento situazione epidemiologica con il Direttore della Casa di reclusione di Padova e il Terzo settore.

10 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro di monitoraggio tutori ULSS 6 Euganea – Comune di Padova.

11 dicembre mattino. Videoconferenza.

Incontro nell'ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017”*.

15 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

Osservatorio regionale permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

16 dicembre mattino. Videoconferenza.

Partecipazione al seminario nazionale organizzato dal Ministero sulla salute mentale.

16 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

Partecipazione all'evento online del progetto Conscious e la costituzione della rete intersistemica per la prevenzione della recidiva *“Prevenzione della violenza di genere: è un diritto esigibile? La rete intersistemica - il trattamento degli autori di violenza per la riduzione della recidiva”*.

18 dicembre mattino. Videoconferenza.

Incontro con i Referenti territoriali dei servizi sociali e socio-sanitari di Verona.

21 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

Incontro di monitoraggio tutori ULSS 3 Serenissima – Distretto 2.

22 dicembre mattino. Videoconferenza.

Incontro con il Direttore della Casa di Reclusione di Padova, terzo settore, Magistratura di sorveglianza, su aggiornamento situazione epidemiologica e valutazione criticità.

29 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

Osservatorio permanente interistituzionale sulla salute in carcere.

30 dicembre. Videoconferenza.

Colloqui con detenuti Casa di reclusione di Padova.



The image features two stylized silhouettes of a child and an adult. The child's silhouette is on the left, rendered in a light yellowish-gold color, and is shown from the back, holding the hand of the adult. The adult's silhouette is on the right, rendered in a dark brown color, and is shown in profile, facing right. The text 'PARTE II' is centered over the overlapping area of the two figures.

**PARTE II**

**Attività di promozione, protezione  
e pubblica tutela dei minori di età**



## Capitolo I

### L'attività per i tutori volontari dei minori di età. Anno 2020

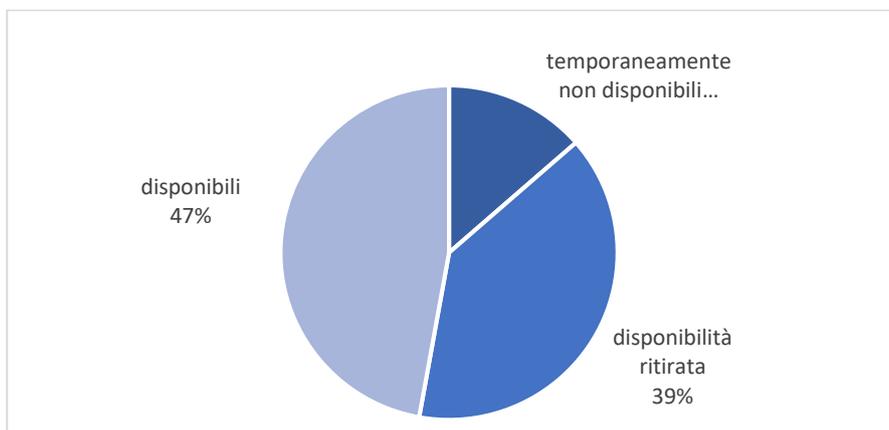
#### *La risorsa dei volontari*

L'Ufficio del Garante ha avviato l'attività di programmazione e realizzazione dei corsi di formazione per tutori di minori di età alla fine del 2004 e l'ha proseguita costantemente negli anni realizzando numerosi percorsi a livello distrettuale o, talvolta, provinciale, sempre in collaborazione con i Comuni e le Aziende ULSS del Veneto.

In questi sedici anni sono stati formati moltissimi cittadini. Quelli che hanno poi confermato la loro disponibilità ad assumere il ruolo di tutori e sono stati quindi inseriti nella Banca dati regionale risultano essere **1.459**. Circa la metà di questi (47%) è ancora attiva (**688**) e rappresenta la reale risorsa dalla quale l'Ufficio e i referenti territoriali possono attingere per rispondere alle richieste dei giudici. Una parte di volontari è temporaneamente "non disponibile" poiché ha chiesto di non assumere nuove tutele per un certo periodo di tempo dovendo affrontare impegni su altri fronti. Attualmente la percentuale di volontari in stand by è del 14 %.

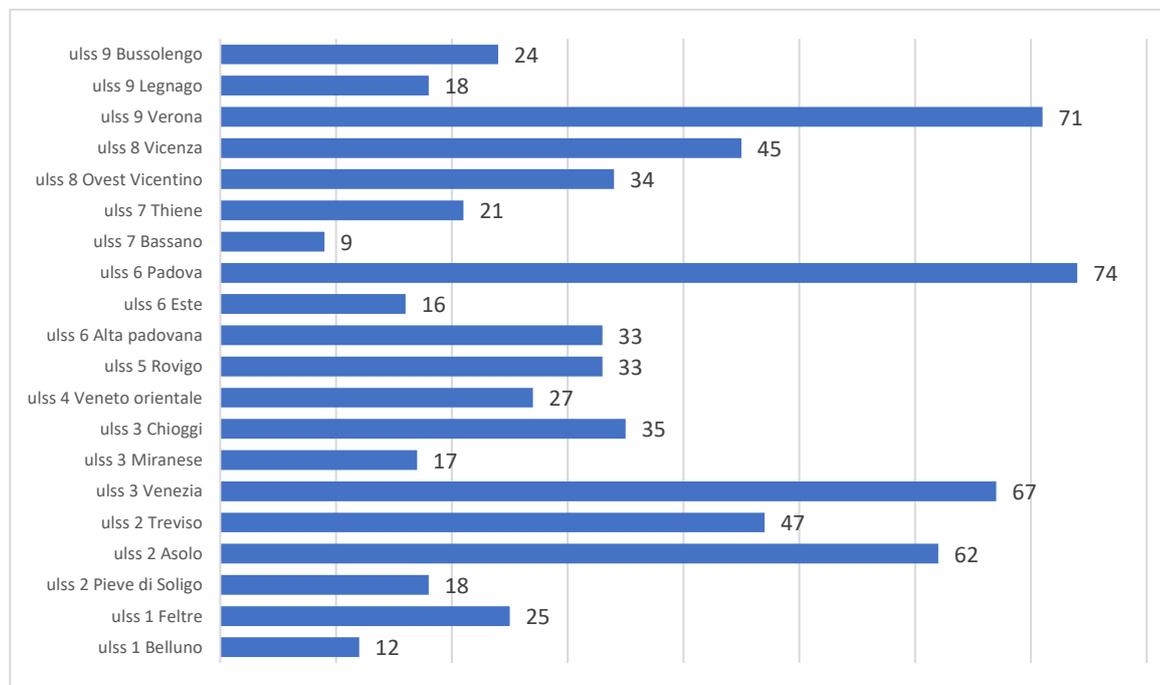
Il 39%, invece, ha ritirato definitivamente la propria disponibilità. La percentuale può sembrare elevata ma va valutata in un arco temporale di 16 anni. E' fisiologico che ci sia un certo ricambio: il raggiungimento di un'età troppo avanzata, cambiamenti familiari, lavorativi, problemi personali possono determinare la scelta di concludere l'esperienza.

**Grafico 1 - Tutori formati dall'Ufficio suddivisi per disponibilità attuale (dicembre 2020)**



Il grafico successivo illustra la distribuzione dei volontari formati e attualmente disponibili per distretto sociosanitario. In genere è il distretto di residenza ma qualche tutore ha scelto di operare in un distretto di diverso, dove effettivamente vive oppure dove lavora.

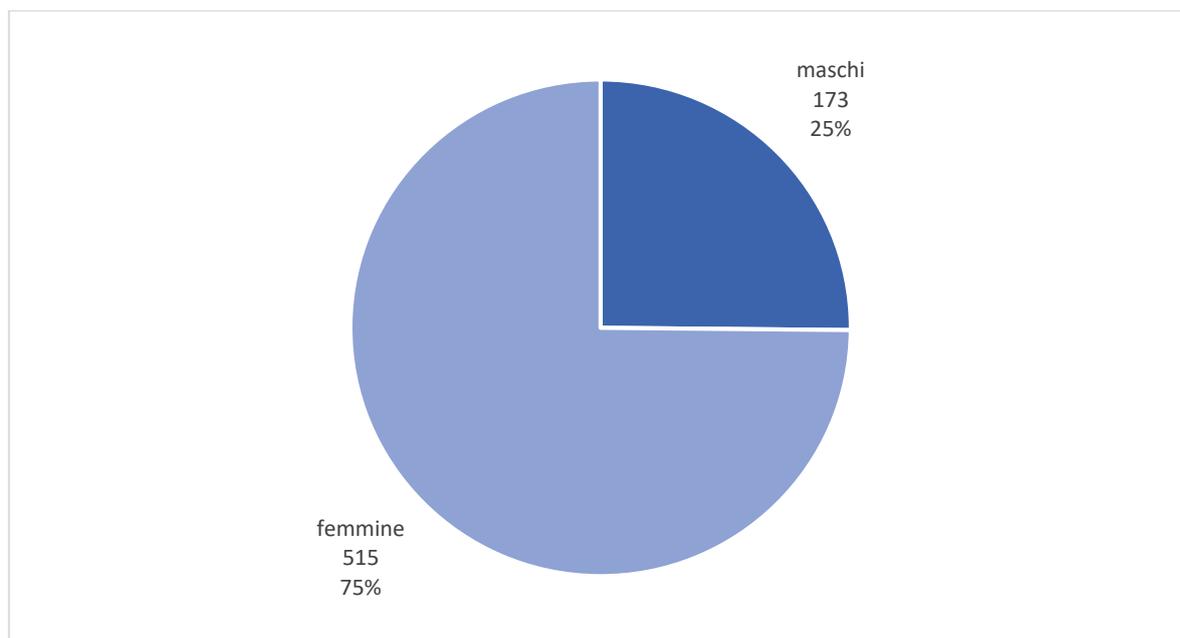
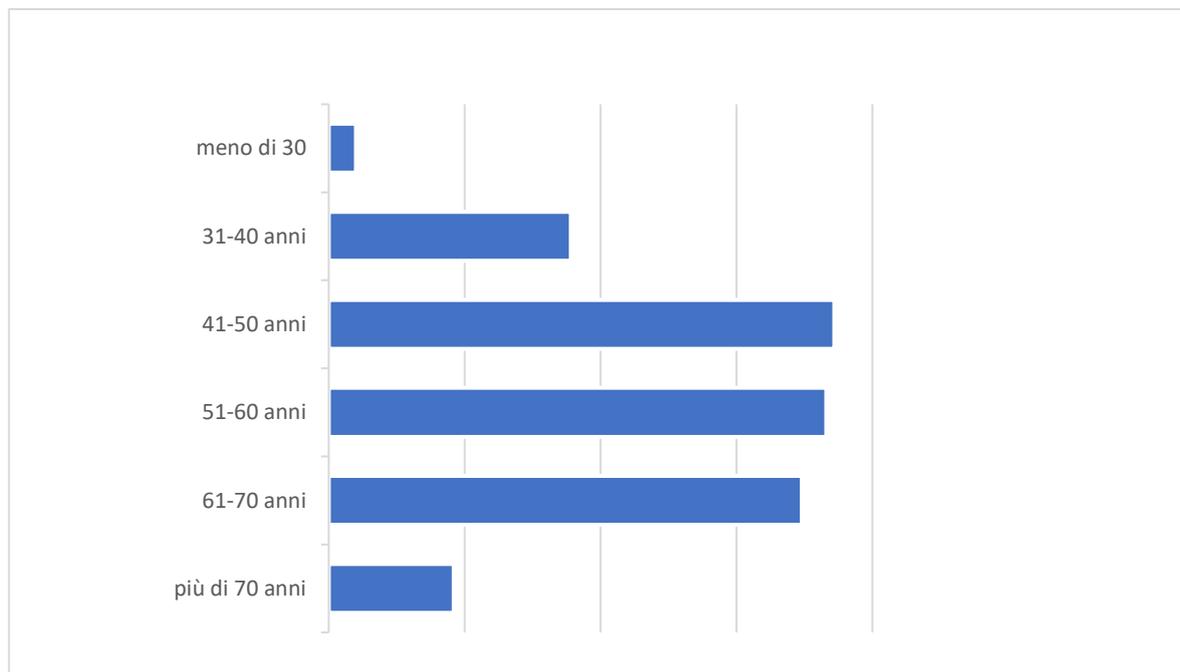
**Grafico 2 - Tutori attualmente disponibili suddivisi per ambito sociosanitario di residenza**



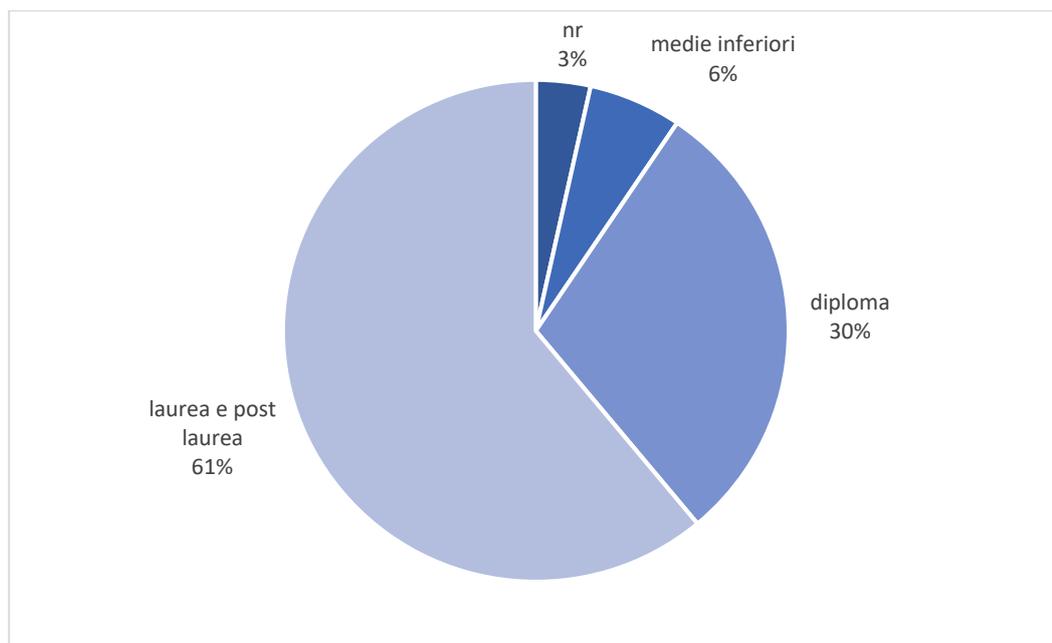
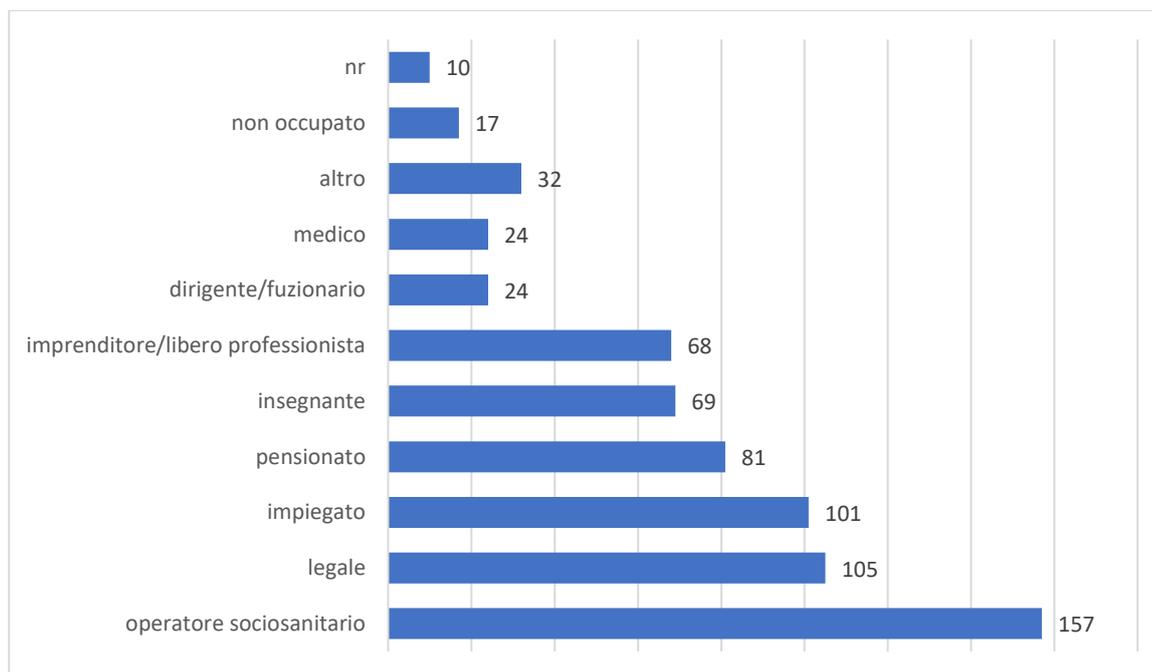
Ma quali sono le caratteristiche principali di questo bacino di volontari oggi disponibili? Analizzando meglio il gruppo, si evince che sono per i due terzi donne, con un'età che principalmente è compresa tra i 40 e i 70 anni, quasi equamente distribuiti nelle tre fasce di quarantenni (26%), cinquantenni (26%) e sessantenni (24%).

A seguito dell'emanazione della legge n. 47 del 2017 *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, l'Ufficio del Garante ha dovuto anche predisporre un elenco specifico dei volontari disponibili ad assumere la tutela di minori stranieri non accompagnati, che deve essere depositato presso il Tribunale per i Minorenni (art. 11).

Tutti i volontari disponibili sono stati interpellati e invitati a formalizzare la loro volontà compilando un apposito modulo. Poiché anche la disponibilità per questa specifica tipologia di tutela può variare nel tempo, l'Ufficio invia periodicamente al Tribunale per i minorenni di Venezia un elenco aggiornato. La metà circa dei tutori attivi è disponibile ad assumere tutele di MSNA: 308 su 688, pari al 45%.

**Grafico 3 - Tutori disponibili suddivisi per genere.****Grafico 4 - Tutori disponibili suddivisi per fascia di età.**

La maggioranza dei volontari ha come titolo di studio la laurea (61%), cui si aggiunge un altro terzo di diplomati (30%).

**Grafico 5 - Tutori disponibili suddivisi per titolo di studio.****Grafico 6 - Tutori disponibili suddivisi per categoria professionale.**

Sul piano professionale, le categorie più rappresentate sono quella degli avvocati (14,6%), degli impiegati sia amministrativi che tecnici, dipendenti pubblici o privati (14,2%), seguiti dagli imprenditori e liberi professionisti, che comprendono i titolari di azienda o ditta individuale, gli artigiani, i consulenti (11,8%). Altre categorie significative sono quella degli operatori socio-sanitari (assistenti sociali, OSS, infermieri), dei docenti di ogni ordine e grado e degli educatori presso le strutture per minori. Non mancano dirigenti, funzionari e medici. I pensionati rappresentano il 9,5%.

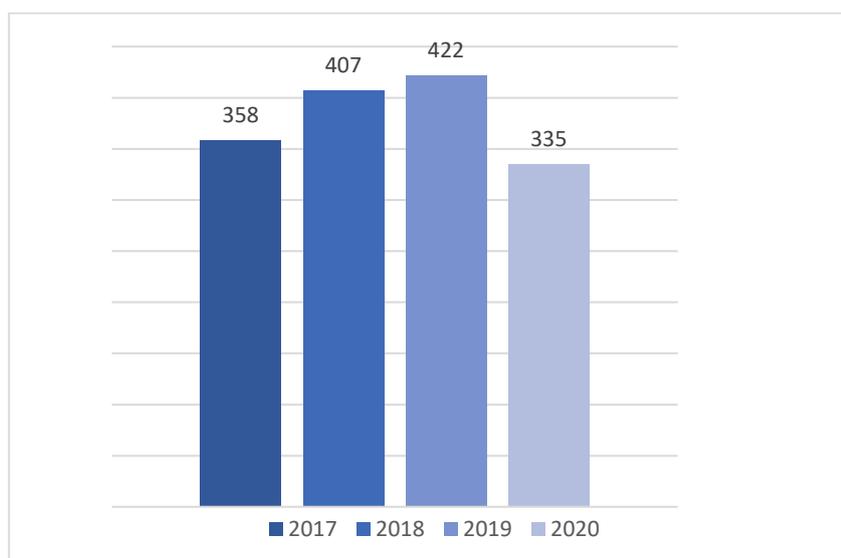
## *Analisi dei dati relativi alle richieste e ai minori coinvolti*

Nel corso del 2020 l'Ufficio del Garante regionale del Veneto ha ricevuto **335** richieste di indicazione di volontario da parte delle Autorità giudiziarie preposte alla nomina del tutore (Tribunali ordinari - TO e Tribunale per i minorenni - TM), registrando non solo un significativo calo rispetto al 2019 (422) ma anche il valore più basso degli ultimi quattro anni, che avevano segnato un trend costantemente in crescita. I minori interessati dalle richieste sono stati complessivamente **327** (per alcuni minori è arrivata una doppia richiesta, sia dal tribunale per i Minorenni che dal Tribunale Ordinario).

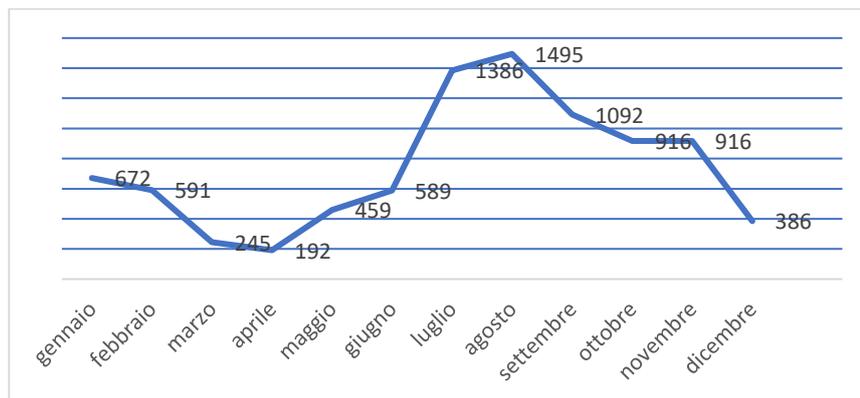
In un solo caso il giudice ha richiesto l'indicazione di un volontario per il ruolo di tutore e di un secondo volontario per ricoprire il ruolo di protutore; tutte le altre richieste hanno riguardato solo la figura del tutore. Rispetto agli anni precedenti, dunque, sembra si sia andati definitivamente verso il superamento della nomina del protutore, una figura che - nel caso dei minori di età - si è rivelata formale e priva di un ruolo preciso.

Il calo di richieste di indicazione tutore è stato determinato da una minore presenza di MSNA, conseguenza delle restrizioni alla circolazione conseguenti alla pandemia da Covid-19. I dati nazionali forniti dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione evidenziano che le presenze complessive in Italia hanno avuto un incremento del 16,9%: al 31 dicembre 2019 i MSNA rintracciati e accolti in Italia risultavano 6.054 (-34,4% rispetto al 2018), mentre un anno dopo erano saliti a 7.080. Il dato per il Veneto indica che al 31/12/2019 i MSNA accolti in regione erano 298 contro i 322 dell'anno precedente.

**Grafico 7 - Richieste di indicazione tutore inoltrate all'Ufficio per anno**



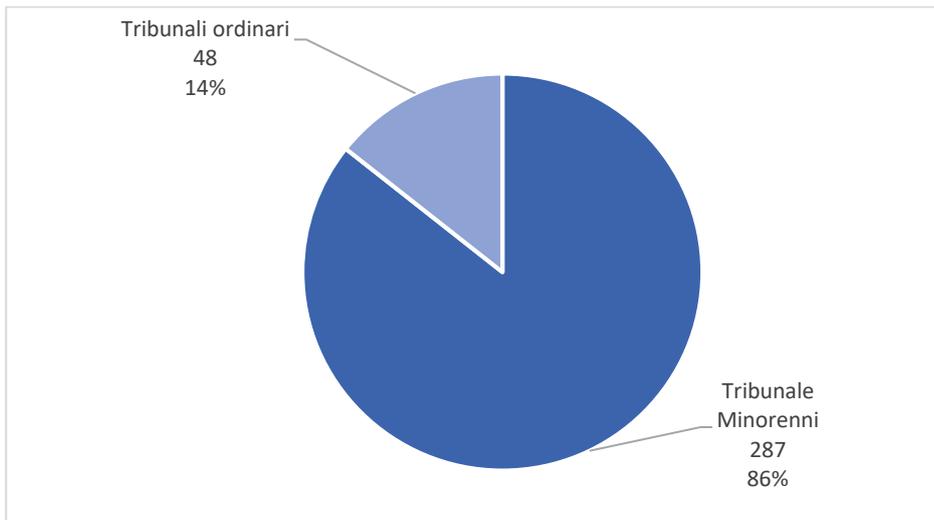
Spostando lo sguardo dalle presenze totali al numero di MSNA rintracciati nel territorio nazionale, vediamo che nel corso dell'anno 2020 sono stati segnalati alla Direzione nazionale complessivamente 7080 minori, anche se l'andamento dei rintracci sul territorio non è stato costante, come si evince dal grafico sotto riportato. Il numero dei nuovi censiti è stato comunque superiore all'anno precedente.

**Grafico 8 - – Andamento mensile degli ingressi di MSNA nel territorio italiano (anno 2020)**

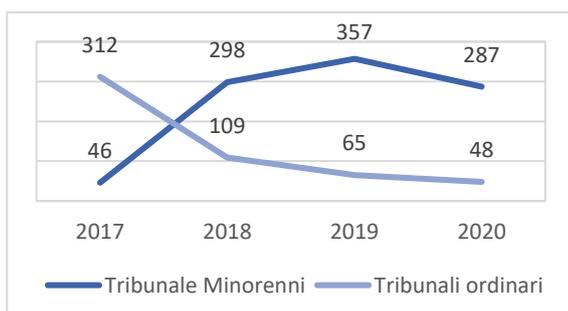
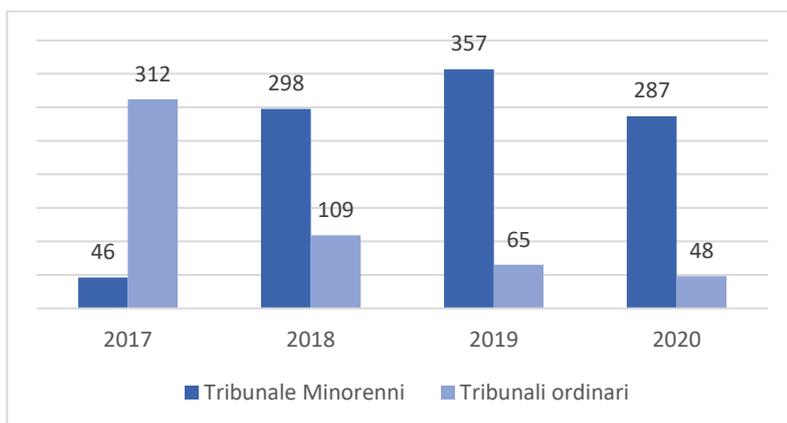
Quindi, in sintesi, al 31.12.2020 si è registrato in Italia un aumento dei rintracci e delle presenze complessive (in particolar modo in Sicilia, Calabria e Puglia). In Veneto nel 2020 sono stati accolti 232 minori stranieri non accompagnati rispetto ai 298 del 2019 e ai 322 del 2018.

Poiché la maggior parte delle tutele attivate riguarda MSNA, sui quali - a seguito del decreto legislativo 22 dicembre 2017 n. 220 - è competente il Tribunale per i Minorenni, l'Ufficio ha ricevuto il maggior numero di richieste di indicazione di tutore dall'Autorità giudiziaria regionale. Le richieste pervenute dai Tribunali Ordinari hanno registrato una ulteriore flessione, non solo per effetto della variazione nelle attribuzioni di responsabilità, ma anche perché alcuni giudici tutelari nominano direttamente degli avvocati invece di attingere alla Banca Dati regionale. Probabilmente non si tratta di una preferenza della figura del professionista a quella del volontario ma di una scarsa conoscenza dell'attività dell'Ufficio a causa di un avvicinarsi dei magistrati o del personale di cancelleria.

A tale proposito si è riscontrata la necessità di sensibilizzare nuovamente i Presidenti dei Tribunali Ordinari inviando specifica lettera di presentazione del progetto.

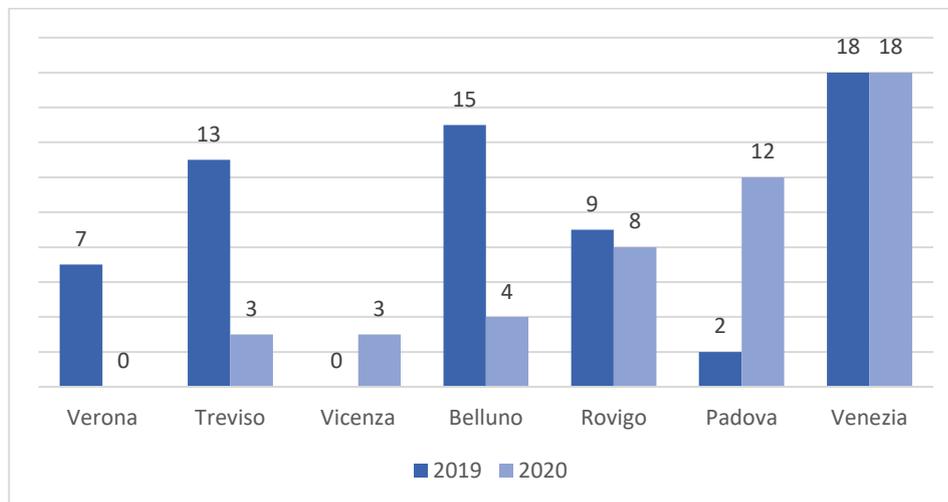
**Grafico 9 - Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria (2020).**

Prendendo in considerazione il numero di richieste inoltrate all'Ufficio del Garante negli ultimi anni, suddivise per l'Autorità giudiziaria richiedente, si coglie il cambiamento nelle proporzioni, sempre più netto, soprattutto dopo che l'intervento della Corte di Cassazione con l'ordinanza 9199/2019 depositata il 3 aprile, che ha chiarito che anche i minori stranieri che vivono presso familiari sono da considerarsi non accompagnati (e quindi di competenza del Tribunale per i Minorenni) poiché, pur essendo assistiti, sono privi di rappresentanza legale.

**Grafico 10- Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria e anno**

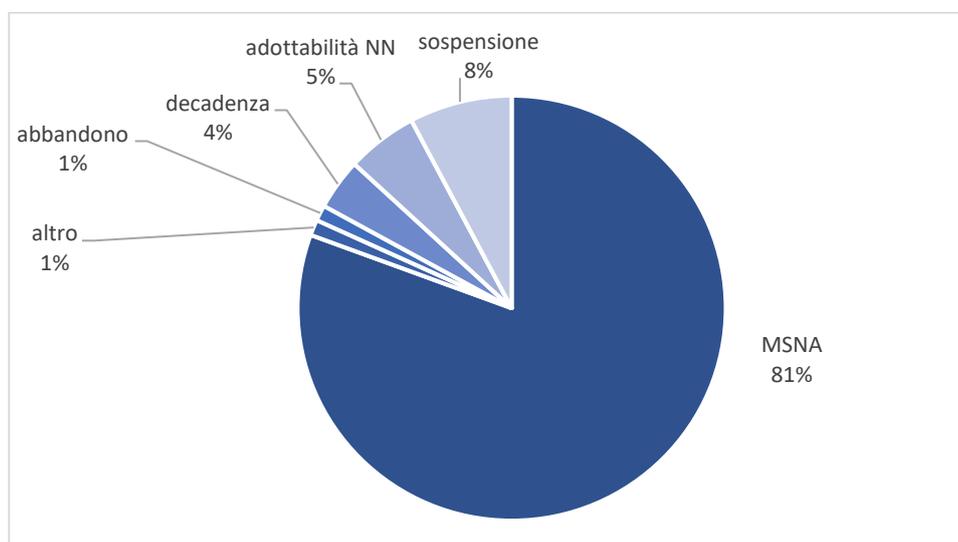
Il grafico successivo evidenzia la distribuzione delle 48 richieste inoltrate dai Giudici tutelari tra i sette Tribunali Ordinari del Veneto e la variazione numerica rispetto all'anno precedente.

**Grafico 11- Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria e anno**

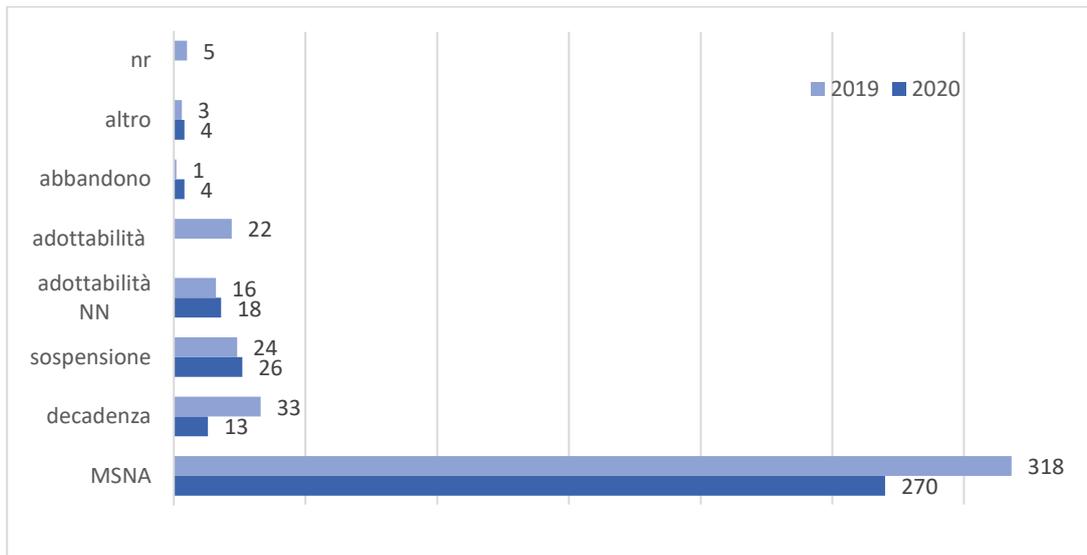


Considerando le richieste sotto il profilo della causa di apertura della tutela, si può constatare la forte prevalenza dei MSNA che rappresentano l'81% del totale con 270 richieste. Il rimanente 19% si suddivide in cinque categorie numericamente contenute, nelle quali si notano alcuni cambiamenti significativi: il calo delle richieste per decadenza della responsabilità genitoriale e scomparsa delle richieste per adozione, che incidono sul calo complessivo del numero di richieste di tutore. È possibile che vi sia stato un minor numero di provvedimenti del Tribunale per i Minorenni per un rallentamento dell'attività a causa della pandemia, ma il dato potrebbe anche confermare una precisa posizione dei magistrati, già emersa negli anni precedenti, che spesso confermano come tutori gli avvocati nominati curatori speciali nel corso dei procedimenti.

**Grafico 12 -Richieste di tutore inoltrate nel 2020 suddivise per causa di apertura della tutela**

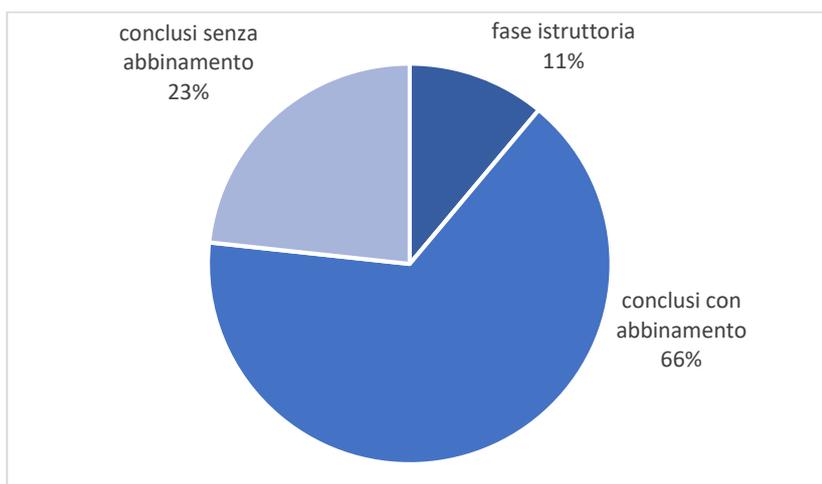


**Grafico 13 - Richieste di tutore inoltrate all'Ufficio suddivise per causa di apertura della tutela e anno (2019 e 2020)**



Prendendo in considerazione le 335 richieste inoltrate all'Ufficio sotto il profilo dell'esito alla data del 31 dicembre 2020, risultano ancora in fase di trattazione 37 fascicoli, pari all'11% del totale. Considerando invece le richieste evase (89% del totale), in 220 casi è stato fornito al giudice il nominativo di un volontario (66% del totale), nei restanti 78 casi (23% del totale) l'abbinamento non è stato effettuato.

**Grafico 14 - Richieste di tutore suddivise per esito.**

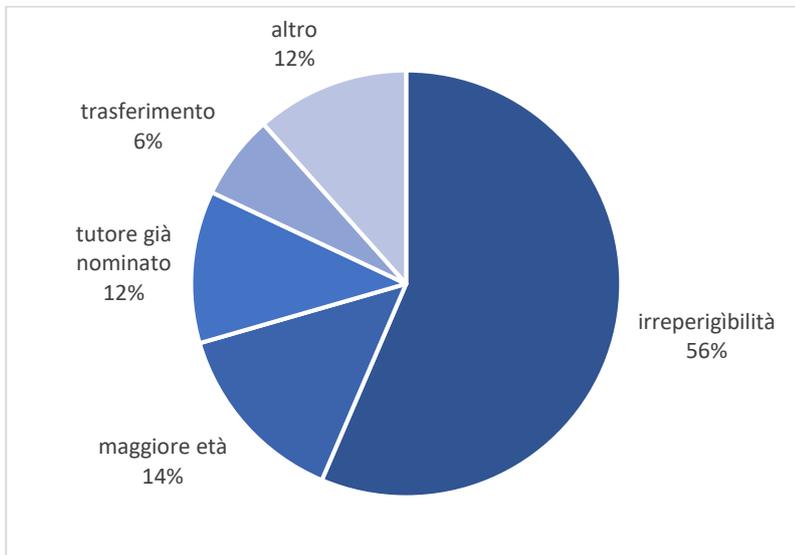


Per quanto riguarda le 37 richieste inevase, in 28 casi si tratta di MSNA poiché dall'11 al 29 dicembre, a cavallo tra le feste natalizie, il Tribunale per i Minorenni ha inviato all'Ufficio 55 richieste di indicazione tutore e non è stato possibile rispondere a tutte entro la fine dell'anno.

Anche i mancati abbinamenti riguardano per lo più MSNA (71 casi su 78). La causa principale è l'irreperibilità del minore, che volontariamente si allontana dalla comunità di accoglienza (44 casi). Per 11 casi la causa è stata invece la sopraggiunta o prossima (entro

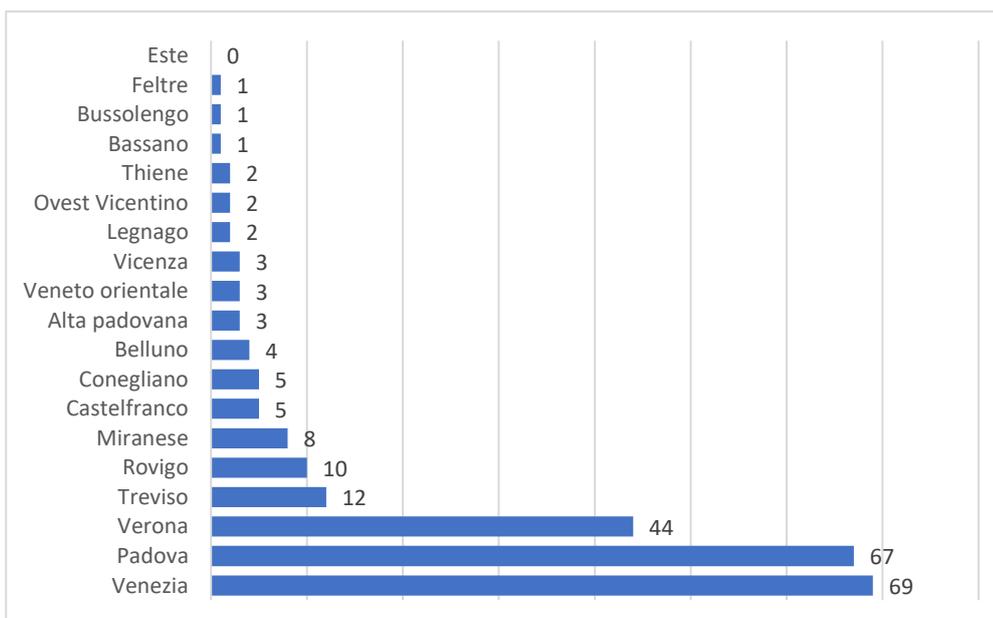
un mese) maggiore età. Per altre 9 richieste si è verificato che era già stato segnalato un volontario, in risposta a una precedente richiesta di un diverso magistrato.

**Grafico 15 – Causa del mancato abbinamento per i MSNA.**



Gli ultimi due grafici rappresentano gli abbinamenti segnalati ai giudici sotto il profilo del distretto Ulss cui appartiene il tutore e della provincia di residenza.

**Grafico 16 - Tutele attivate suddivise per distretto Ulss di appartenenza del volontario nominato.**

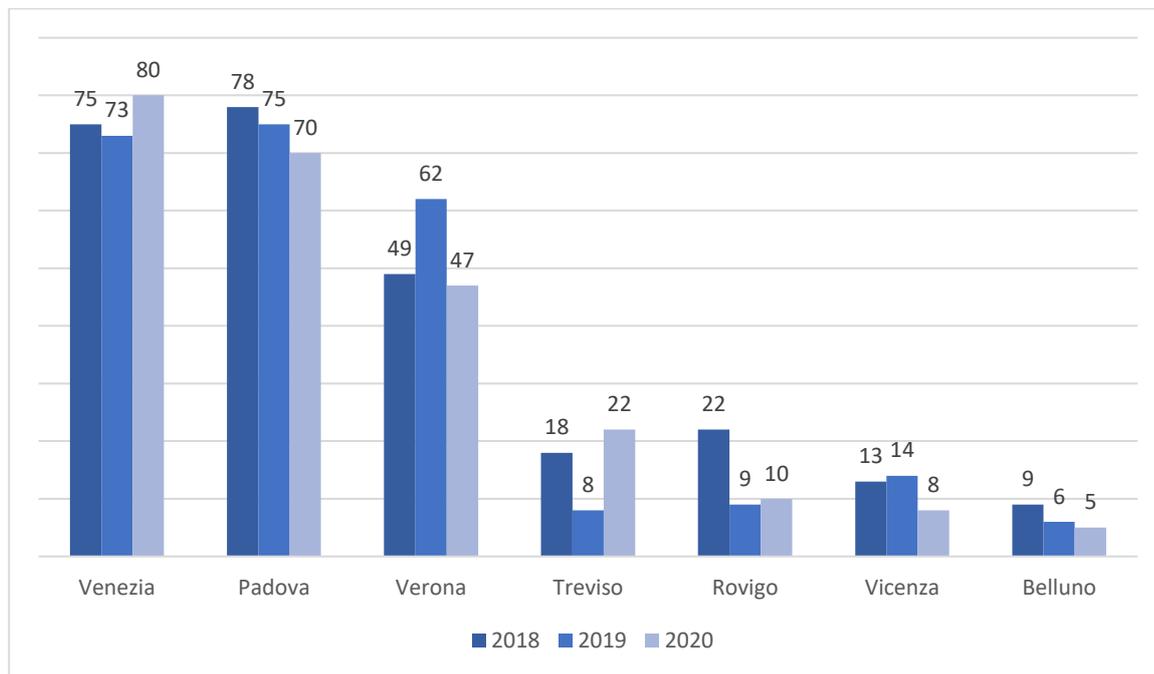


Le due rappresentazioni grafiche confermano la prevalenza di richieste e conseguenti abbinamenti nei capoluoghi di provincia dove maggiore è la presenza di MSNA: Venezia, Padova e Verona. In genere, nella ricerca del tutore, si cerca di prediligere la vicinanza al minore e quindi di scegliere un volontario residente nello stesso distretto di domicilio del bambino/ragazzo, anche se è seguito dal servizio di altro territorio. Capita infatti che i

Comuni di Venezia, Padova, Verona affidino ragazzi stranieri rintracciati nel proprio territorio a comunità di altre Ulss o province perché in quel momento non vi è disponibilità nelle strutture più vicine. Ci sono poi i MSNA che hanno familiari presenti nel territorio regionale, ai quali vengono affidati, che possono risiedere in altra Ulss o provincia.

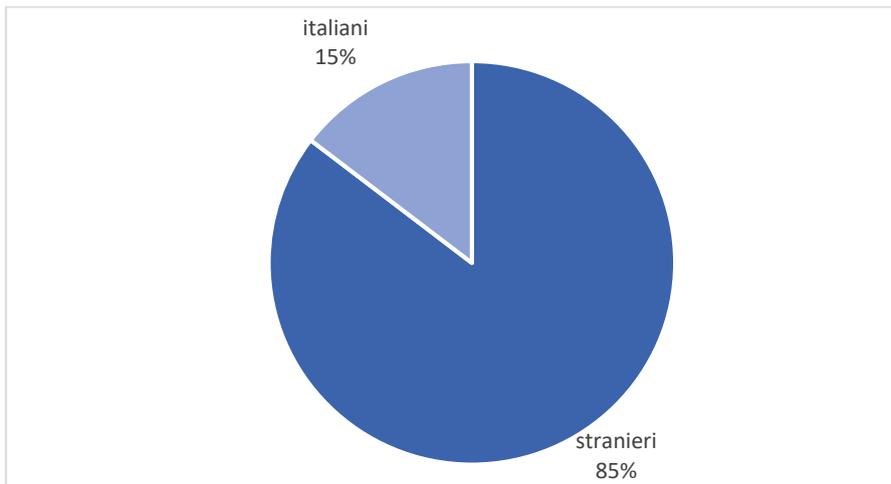
Dal grafico successivo si può inoltre constatare che gli abbinamenti sono cresciuti, rispetto al 2019, nella provincia di Venezia e di Treviso, sono diminuiti nelle province di Padova, Verona e Vicenza e sono rimasti pressochè stabili nelle province di Rovigo e Belluno.

**Grafico 17 - Tutele attivate suddivise per provincia di residenza del volontario nominato e anno.**

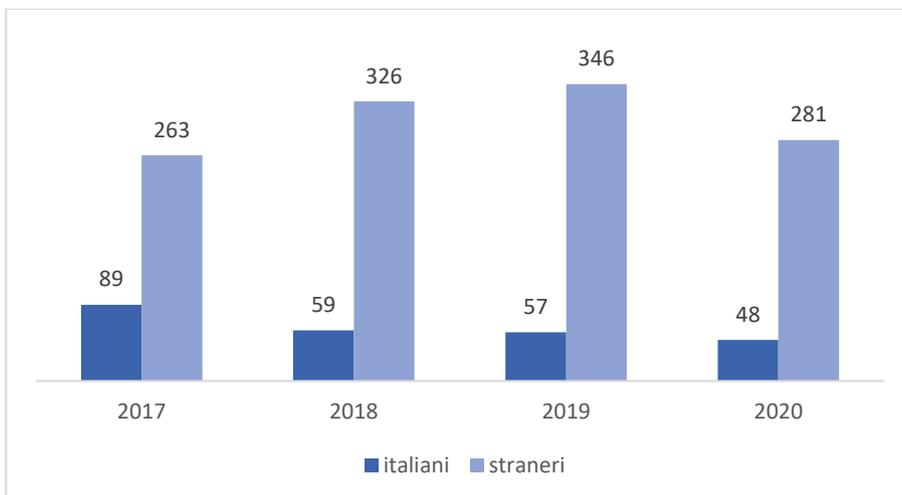


I minori oggetto delle richieste di tutore sono stati complessivamente 327 nel 2020, con un calo considerevole rispetto al 2019 quando erano stati 407. Quello che non è cambiato è il rapporto tra minori di origine straniera e minori italiani: gli stranieri nel 2020 sono stati l'85% (un punto percentuale in meno rispetto all'anno precedente), gli italiani il 15%, (un punto percentuale in più rispetto all'anno precedente). C'è stata solo una minima variazione nel numero di minori per i quali la nazionalità non è stata rilevata: nel 2019 erano 4, nel 2020 sono stati 6.

**Grafico 18 - Minori suddivisi per origine nazionale italiana/straniera/non rilevata**

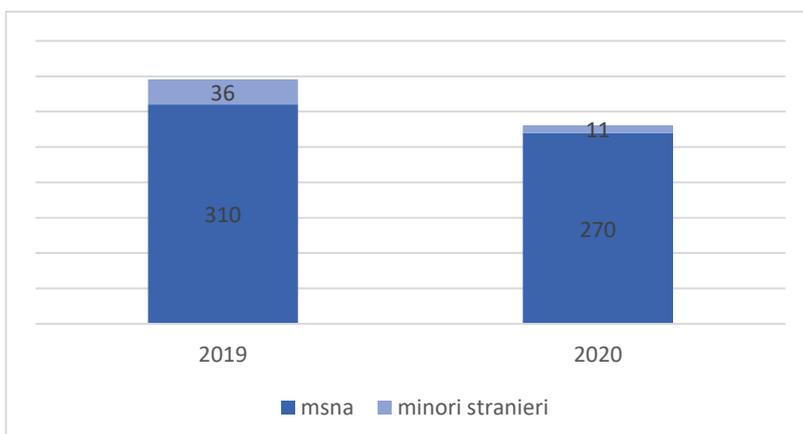


**Grafico 19 - Minori suddivisi per origine nazionale italiana/straniera e anno (dal 2017 al 2020)**



Dei 281 minori stranieri, ben 270 sono stati MSNA: in termini percentuali i MSNA sono stati il 96%, mentre nel 2019 erano l'89,6%. Questa variazione riflette il calo delle richieste di tutore per decadenza e l'azzeramento di quelle per adottabilità.

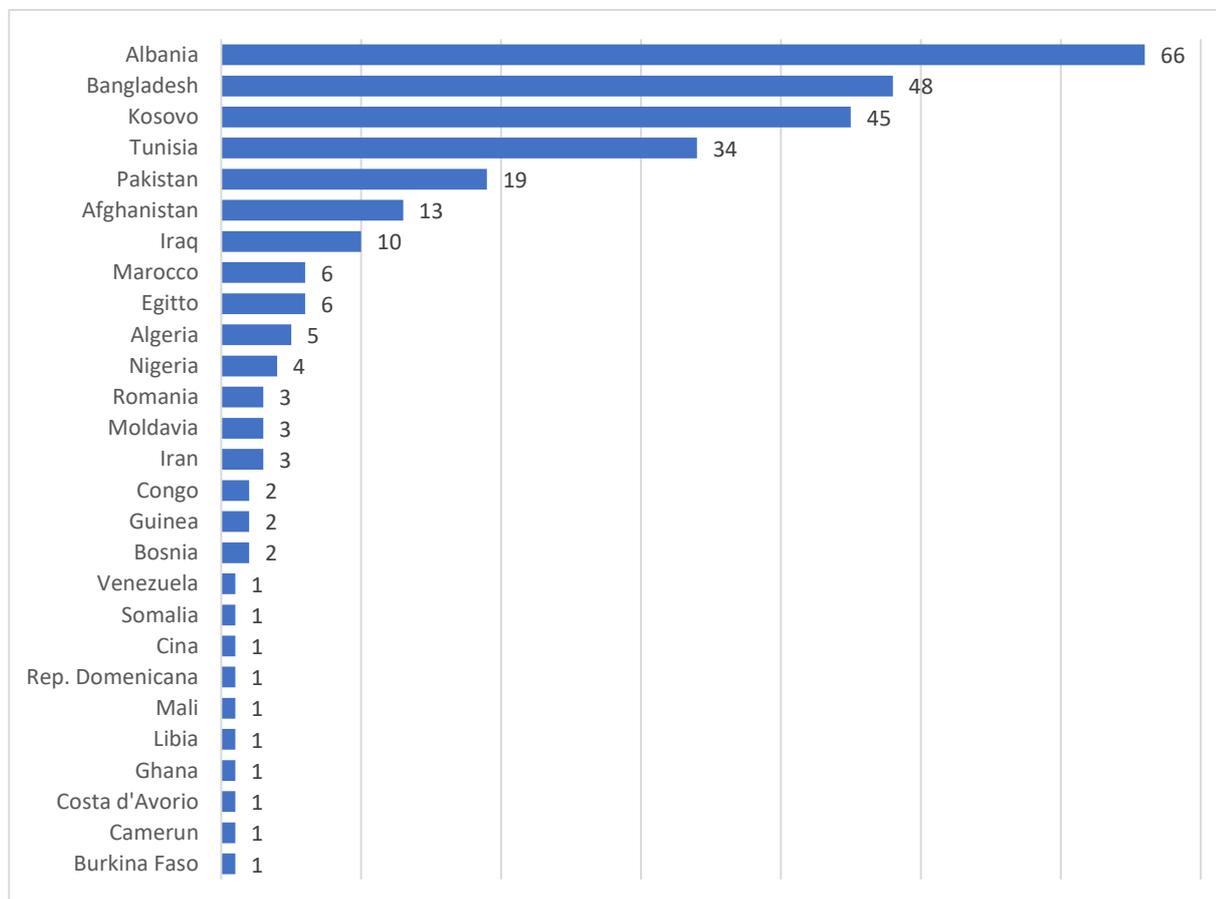
**Grafico 20 - Rapporto tra MSNA sul totale dei minori di nazionalità straniera nel 2019 e 2020**



I minori stranieri oggetto di richiesta di tutore appartengono a 27 diverse nazionalità, sei in meno rispetto al 2019, ma i Paesi numericamente rilevanti sono pochi.

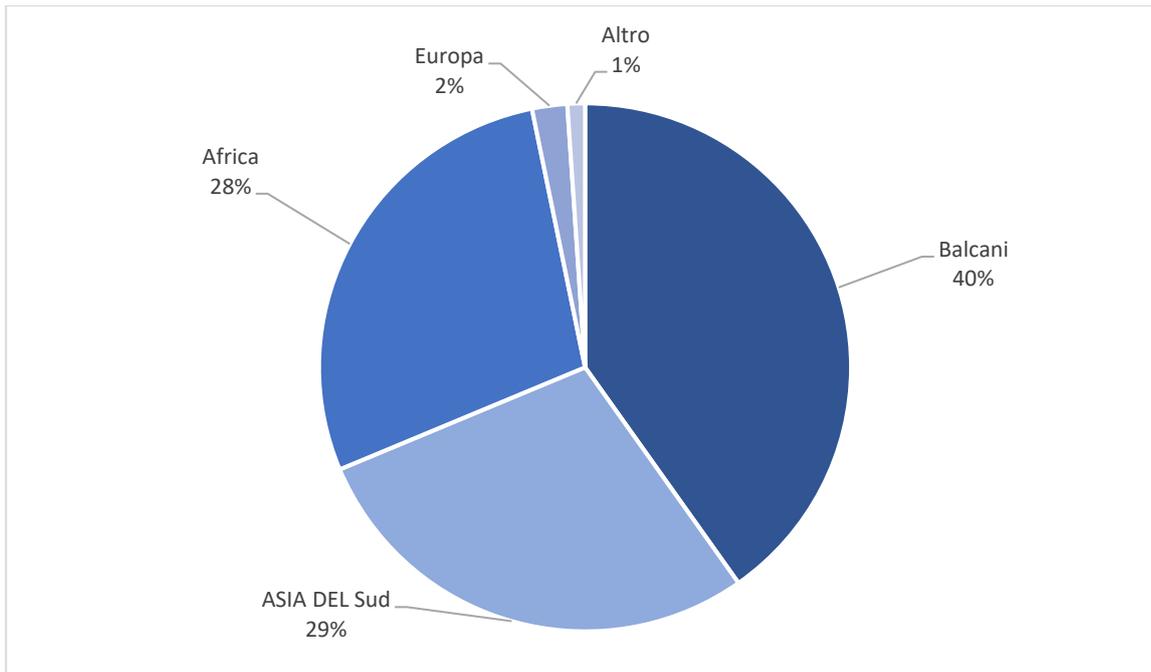
Tra i primi cinque paesi più rappresentati rimangono l'Albania, che si conferma al primo posto (23,5%) anche se il numero di minori albanesi passa da 97 a 66; il Kosovo che passa al terzo posto (16%) con 45 minori (erano 76 nel 2019), la Tunisia (12%) che scende al quarto posto pur avendo un numero più che doppio rispetto all'anno precedente (34 rispetto a 16) e il Pakistan, quinto con 19 minori. Al secondo posto troviamo il Bangladesh con 48 minori pari al 17% del totale (nel 2019 erano solo 6). Queste cinque nazionalità totalizzano il 75% dei 281 minori stranieri.

**Grafico 21 - Minori stranieri oggetto di richiesta di tutore per origine nazionale**



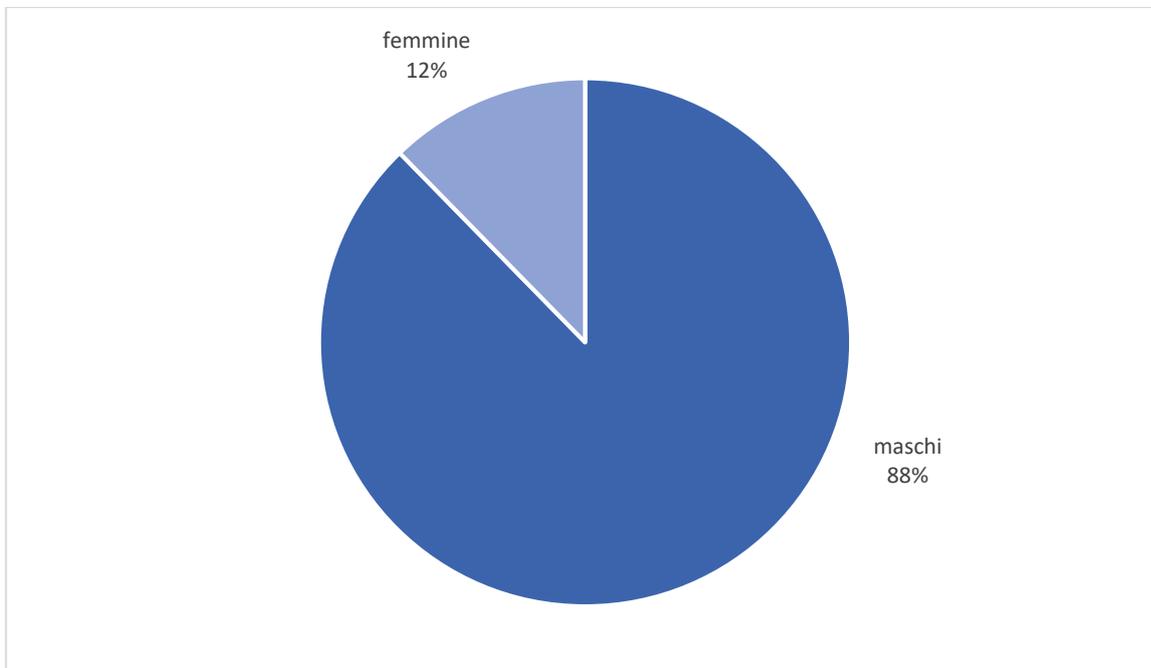
Nel 2020, l'area geografica dominante è stata quella balcanica anche se con un peso relativo minore poiché passa dal 56% dell'anno precedente al 40%. Significativo l'aumento dell'Asia del Sud: un minore su tre proviene da quest'area geografica, come per l'Africa.

**Grafico 22 - Minori oggetto di richiesta di tutore per area geografica di provenienza.**



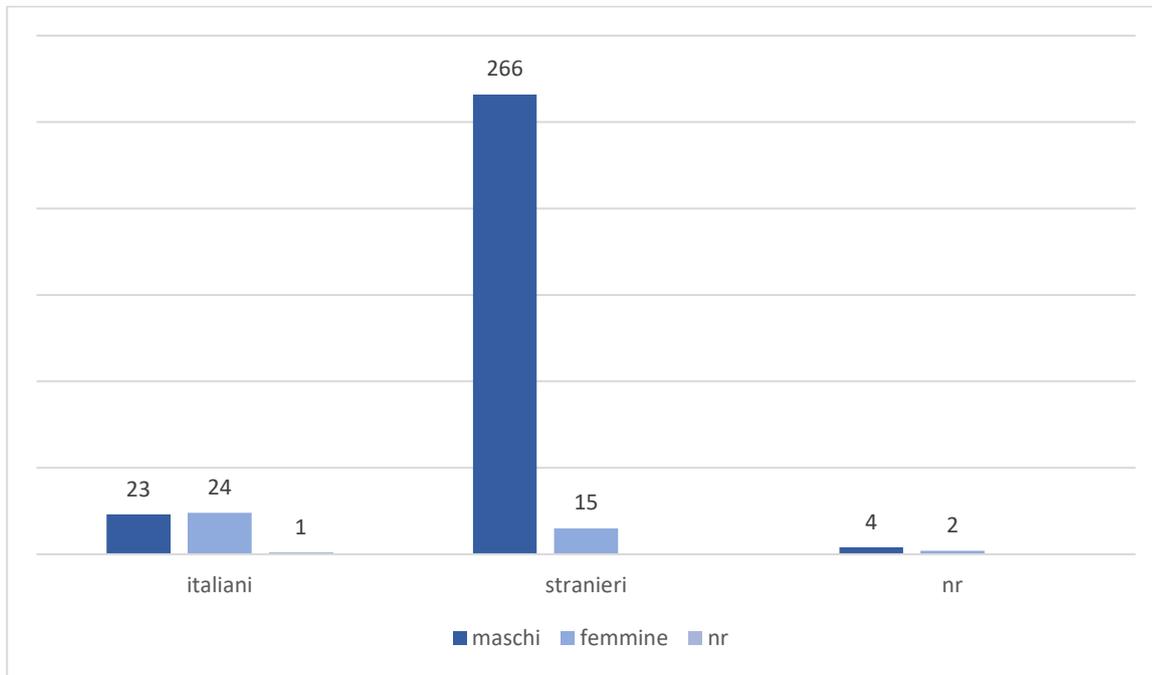
Il genere maschile rimane fortemente prevalente.

**Grafico 23 - Minori oggetto di richiesta di tutore suddivisi per genere.**



Come mette in evidenza il grafico seguente, lo squilibrio riguarda i minori stranieri ed è determinato dal numero dei MSNA che sono quasi esclusivamente maschi.

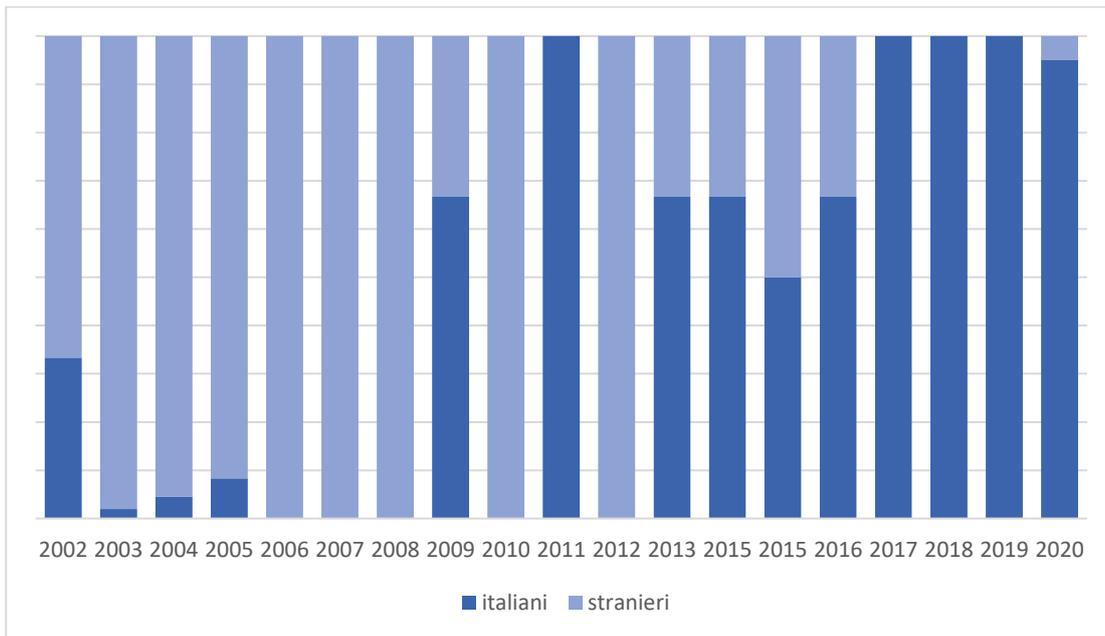
**Grafico 24 - Minori oggetto di richiesta di tutore per genere e nazionalità.**



Analizzando i minori sotto il profilo dell'età, possiamo evidenziare una forte concentrazione dei nati tra il 2005 e il 2002, che hanno cioè tra i 15 e i 18 anni (83,5%). Sono quasi tutti stranieri (266 su 275 ragazzi). Al polo opposto, i minori nati tra il 2019 e il 2020 sono praticamente tutti italiani, tranne uno. Queste due fasce di età sono rispettivamente dominate dalla componente dei MSNA e dai bambini non riconosciuti alla nascita che, anche se figli di stranieri, acquisiscono la cittadinanza italiana. I minori che hanno tra i 2 e i 14 anni sono complessivamente 28 pari solo all'8,5% del totale e sono equamente divisi tra minori italiani e minori stranieri.

Anno nascita	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italiani	3	3	2	1				2		2		2	2	2	2	1	1	6	19
Stranieri	66	147	42	11	2	3	1	1	1		1	1	1	2	1				1
tot	69	150	44	12	2	3	1	3	1	2	1	3	3	4	3	1	1	6	20

**Grafico 25 - Minori oggetto di richiesta tutore per anno di nascita e nazionalità (italiano/straniero)**



## *L'attività di consulenza ai tutori*

Nel 2020 **53** sono state le richieste di consulenza ai tutori volontari o ai referenti territoriali rispetto alle 49 del 2019. Anche il 2020 è stato caratterizzato da un incremento delle consulenze che hanno riguardato 57 minori, rispetto ai 46 del 2019.

Le richieste di consulenza sono state presentate prevalentemente dai tutori del territorio della provincia di Venezia seguiti dalla provincia di Padova.

In più situazioni tutori o referenti territoriali hanno presentato più richieste di consulenza nel corso dell'anno.

Attraverso l'attività di consulenza, l'Ufficio ha continuato a venire a conoscenza delle principali e più comuni criticità riscontrate dai tutori nell'esercizio delle loro funzioni, decidendo di volta in volta se promuovere anche incontri finalizzati ad affrontarle, soprattutto se riguardano disfunzioni o difficoltà nella rete per la tutela dei minori d'età.

Nel corso del 2020, anno caratterizzato da un lungo lockdown dovuto all'emergenza sanitaria da covid 19, ha visto i tutori volontari coinvolti su più fronti. In alcune situazioni di particolare criticità è stata chiesta la consulenza all'ufficio.

Si evidenzia una criticità di particolare rilievo riscontrata in quei mesi:

Quando il DPCM al tempo in vigore, obbligava il distanziamento sociale e vietava gli spostamenti, è pervenuta all'attenzione dell'ufficio la richiesta di consulenza di un tutore che segnalava di aver ricevuto una sanzione per la violazione delle norme anti-contagio, in quanto *“quale tutore addetto alla sorveglianza di un minore permetteva che lo stesso si spostasse a piedi dalla propria abitazione senza che lo spostamento fosse motivato da comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o spostamenti per motivi di salute”*.

Nella situazione specifica si è valutato opportuno, a supporto e a tutela del tutore volontario coinvolto, scrivere all'Amministrazione che aveva sanzionato:

Nota di cui si riporta la parte principale:

*“il tutore, legale rappresentante del minore, non è, in alcun modo, tenuto alla sorveglianza dello stesso. Non essendo collocatario del minore non poteva essere a conoscenza di eventuali spostamenti dello stesso, spostamenti per i quali è stata applicata la sanzione sopramenzionata. Quanto sopra enunciato, a sostegno della non legittimità della richiesta di pagamento della sanzione al tutore, è sostenuto, a parere della scrivente, sia dalle norme di legge in punto di responsabilità, che da svariate sentenze di legittimità. L'art. 2048 del codice civile, in primo luogo, nel prevedere che “il padre e la madre, o il tutore sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati o delle persone soggette alla tutela, che abitano con essi”, **indica come presupposto di tale responsabilità la convivenza, circostanza questa non presente nel caso che qui occupa.***

*Varie sentenze di legittimità confermano che “in caso di violazione amministrativa commessa da un minore di anni diciotto, la sanzione va irrogata ai soggetti tenuti alla sorveglianza dell'incapace, che rispondono a titolo personale e diretto per la trasgressione della norma, avendo omesso la vigilanza alla quale erano tenuti” (cfr., ex plurimis, Cass. Civile, Sez. VI, 13.02.2013, n. 3613; Cass. Civile, Sez. VI, 21/11/2013, n. 26171).”*

In analogia al 2019, sono state riproposte all'attenzione dell'ufficio altre questioni per le quali è stata chiesta una consulenza:

- a) relazioni tra i vari soggetti di rappresentanza:
- necessità di nomina di un legale ed accesso al patrocinio a spese dello stato;
  - trasferimento del minore in comunità o famiglie fuori regione o comunque lontane;
- b) relazioni del tutore con gli altri soggetti della rete e rispettivi ambiti di responsabilità:
- sinergia con i servizi sociali per l'attuazione del progetto di intervento;
  - responsabilità dei tutori nella gestione delle situazioni in cui il minore è collocato presso la famiglia d'origine o presso altri famigliari;
  - incombenze del tutore nella fase conclusiva della tutela (relazione finale, attesa di comunicazione di chiusura, rendiconto economico, ...);
  - responsabilità del tutore rispetto alle questioni sanitarie (consenso interventi chirurgici, vaccinazioni, richiesta cartelle cliniche...);
  - rapporti con soggetti pubblici o privati nella gestione del patrimonio: apertura conti correnti, gestione pensioni o indennità varie, accettazioni eredità con beneficio d'inventario;
  - rapporti del tutore con l'Autorità giudiziaria, in special modo quanto al ritardo nell'invio del decreto di nomina, o alla risposta alla richiesta di esonero;

Nello specifico si evidenzia che, all'attenzione dell'ufficio, sono pervenute, anche nel 2020, richieste che segnalavano la difficoltà per i tutori volontari di poter aprire conti correnti per i minori in tutela (conti correnti necessari per la corresponsione di indennità per stage o altro) perché alcuni istituti bancari chiedono specifica autorizzazione del Giudice tutelare:

Si è evidenziato ai tutori quanto segue:

*“Il codice civile attribuisce al tutore la funzione di amministrare i beni del minore (articolo 357 “Funzioni del tutore”) e stabilisce per quali atti il tutore debba preventivamente ottenere l'autorizzazione del giudice tutelare (articolo 374 “Autorizzazione del giudice tutelare”) o l'autorizzazione del tribunale (articolo 375 “Autorizzazione del tribunale”).*

*Peraltro lo stesso articolo 374 esenta dalla previa autorizzazione del giudice tutelare l'acquisto di mobili e beni necessari per la vita quotidiana e le spese necessarie per il mantenimento del minore nonché per l'ordinaria amministrazione del patrimonio, distinguendo così tra atti di ordinaria amministrazione che non incidono in modo significativo sul patrimonio del minore e gli altri atti suscettibili di incidere in modo significativo sul patrimonio del minore per i quali il tutore deve ottenere il nulla osta del giudice.*

*L'incasso di somme erogate a beneficio di un minore di età quali l'indennità di accompagnamento, l'indennità di frequenza, di stage, compresi gli eventuali arretrati, etc., non è tra gli atti di straordinaria amministrazione elencati nel codice civile.*

*Quindi per l'incasso di tali somme e per le connesse operazioni di accredito che comportano l'apertura di un conto corrente intestato al minore di età, non deve essere chiesto il nulla osta al giudice tutelare. Rientrando pacificamente negli atti di ordinaria amministrazione, tali operazioni sono rimesse alla sola responsabilità del tutore e andranno puntualmente rendicontate nella relazione annuale di gestione”.*

In altre richieste i tutori hanno chiesto il supporto dell'ufficio nel raccordo con i servizi sociali di riferimento. In alcune situazioni specifiche si è pertanto ritenuto opportuno

utilizzare lo strumento della convocazione (congiunta in alcuni casi) dei servizi e del tutore coinvolto per la gestione della situazione di empasse. In più occasioni si è evidenziato e ricordato ai tutori e ai servizi l'importanza del lavoro integrato e in rete tra i diversi interlocutori.

c) documenti e atti giurisdizionali e amministrativi:

- questioni correlate a documenti di interesse del minore: titoli di soggiorno, tessera sanitaria, carta di identità o passaporto;

In alcune situazioni nello specifico i tutori hanno evidenziato la criticità, complice anche l'emergenza sanitaria da covid 19, di poter ottenere in tempi rapidi e con procedure snelle i permessi di soggiorno per i minori in loro tutela.

In alcuni casi, infine, i tutori hanno manifestato preoccupazione, attenzione e partecipazione, coinvolgendo anche l'Ufficio, rispetto al problema del passaggio alla maggiore età e dei passi successivi da affrontare, così dimostrando, da un lato, l'importanza della relazione creatasi con il minore, dall'altro l'importanza del sostegno da parte dell'Ufficio anche nei momenti di snodo.

### *L'racordo con i referenti territoriali del progetto tutori*

Le occasioni di incontro con i referenti territoriali del progetto tutori nel corso del 2020 sono aumentate. L'emergenza sanitaria, che ha limitato gli spostamenti, per certi versi ha permesso di sperimentare nuove modalità di incontro in video conferenza che ha sicuramente facilitato un raccordo più frequente.

### *L'attività di formazione dei tutori volontari di minori di età*

Nel 2020 a causa dell'emergenza sanitaria covid 19 non è stato possibile organizzare corsi di formazione per i cittadini interessati. Auspicando una rapida risoluzione dell'emergenza sanitaria, si è condivisa l'opportunità di raccogliere le eventuali richieste di adesione e posticiparne l'organizzazione nel 2021.

## Capitolo II

### I processi di facilitazione

ascolto istituzionale, vigilanza, comunicazione tra servizi e contesti educativi

#### Ascolto istituzionale, mediazione e orientamento

L'anno 2020, complice anche la pandemia da covid 19 che ha sconvolto e disorientato la vita delle famiglie, in particolar modo di quelle in condizioni di vulnerabilità, ha visto un incremento delle segnalazioni pervenute all'ufficio.

Un periodo, quello contestuale al primo lockdown, di distanziamento sociale che ha comportato una riorganizzazione delle vite, delle famiglie in primis, ma contestualmente anche dei servizi sociali che hanno dovuto definire nuove modalità per accompagnarle e sostenerle a distanza.

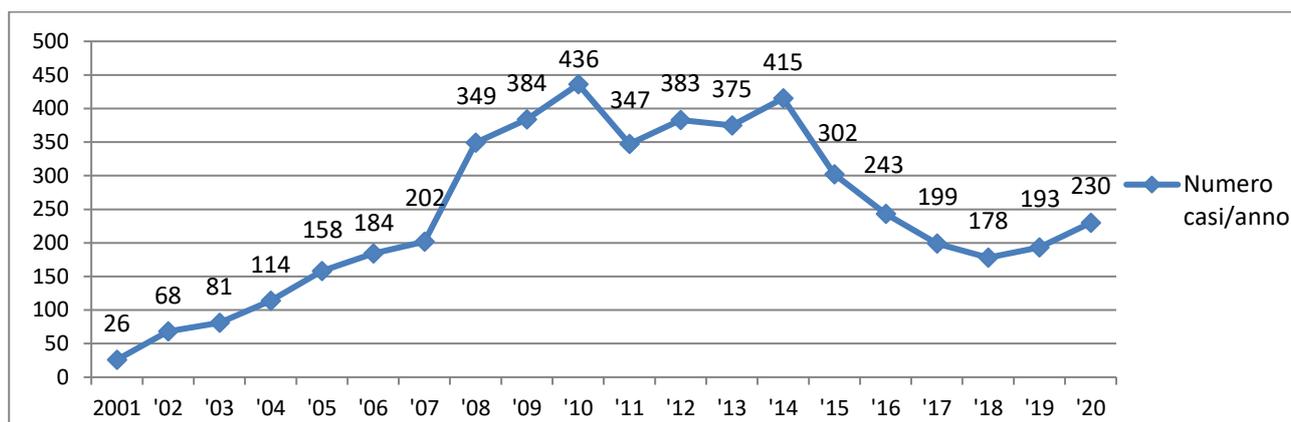
Anche per l'Ufficio è stato necessario riorganizzare tutta l'attività da remoto, con i limiti che questo ha comportato ma anche con alcuni aspetti positivi che andremo poi ad analizzare.

#### *Analisi dei dati.*

I dati sotto riportati e relativi all'attività di ascolto istituzionale sono stati elaborati, attraverso l'utilizzo della banca dati dell'Ufficio e attraverso il registro tenuto dall'*équipe dell'ascolto*.

Nel 2020 sono pervenute all'ufficio **230** richieste che hanno coinvolto **200** minori.

Il grafico n. 1 evidenzia l'andamento della casistica trattata dall'*équipe ascolto* dal 2001, anno in cui è iniziata l'attività di ascolto, al 2020.

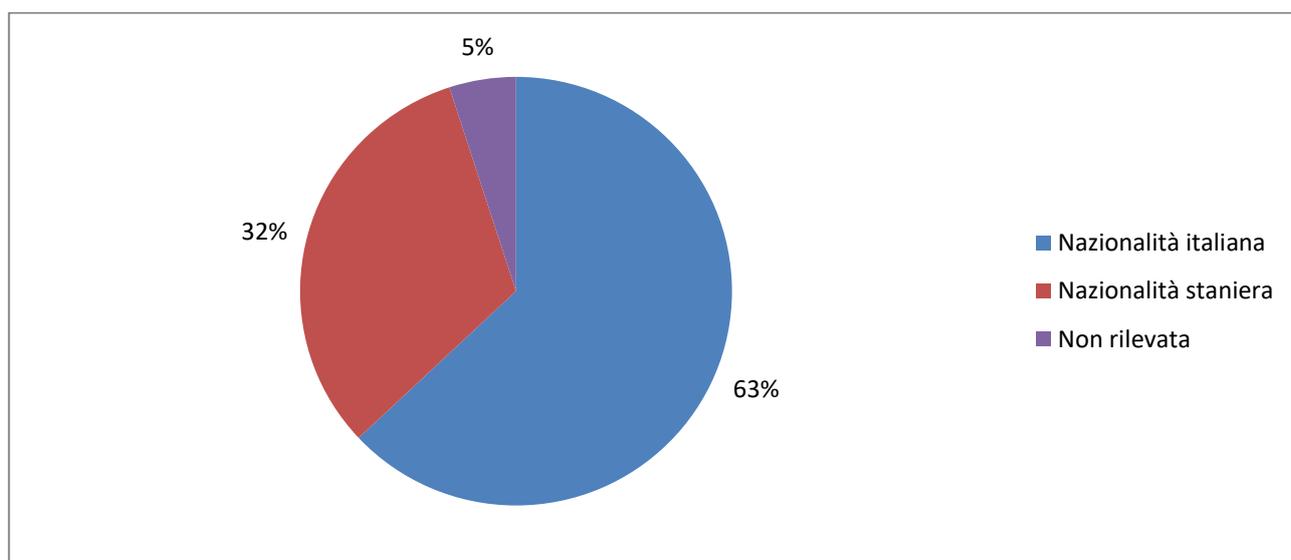
**Grafico 1. Casistica anni 2001 - 2020 Per anno. Valori assoluti**

Un dato in aumento rispetto al 2019 caratterizzato invece da 193 richieste (che coinvolgevano 223 minori). Per 12 minori (rispetto ai 17 dell'anno precedente) sono state presentate più richieste nel corso dell'anno.

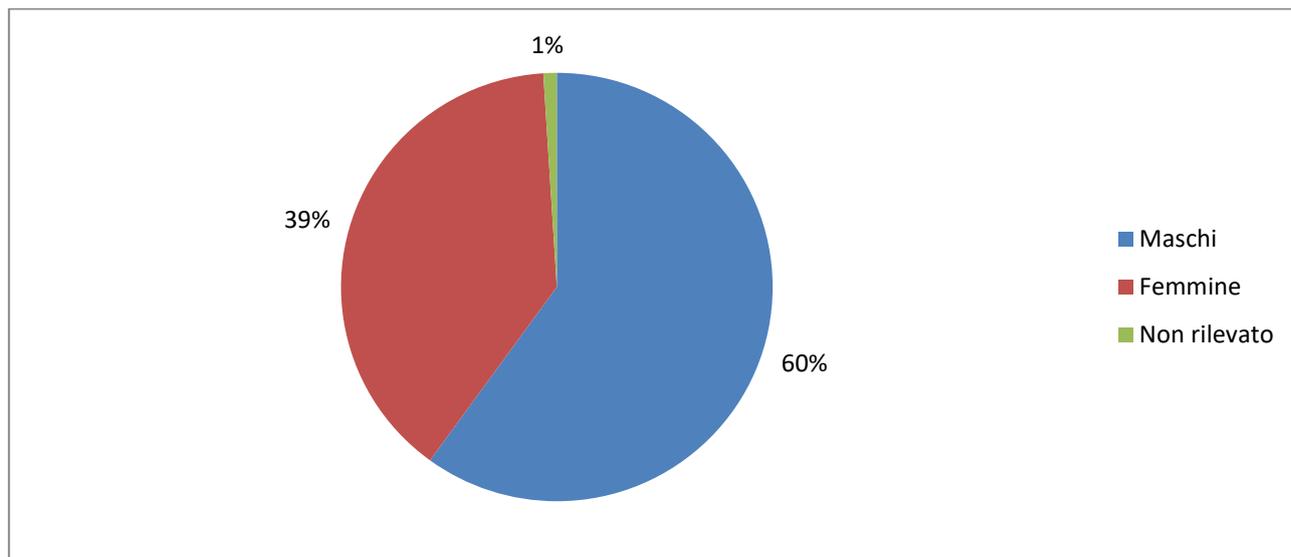
I 200 minori sono in maggioranza italiani (63%) come si evince dal grafico n. 2 e di genere maschile (60%) – grafico n. 3.

Si riscontra un leggero aumento dei minori di cittadinanza italiana, rispetto al 2019 quando rappresentavano il 57%. I minori di cittadinanza straniera, che nel 2019 rappresentavano il 35%, ora si assestano al 32%.

La maggioranza dei minori è di genere maschile (60%) con un incremento rispetto al 2019 quando rappresentavano il 49%. Le bambine e le ragazze rappresentano invece il 39% rispetto al 50% del 2019.

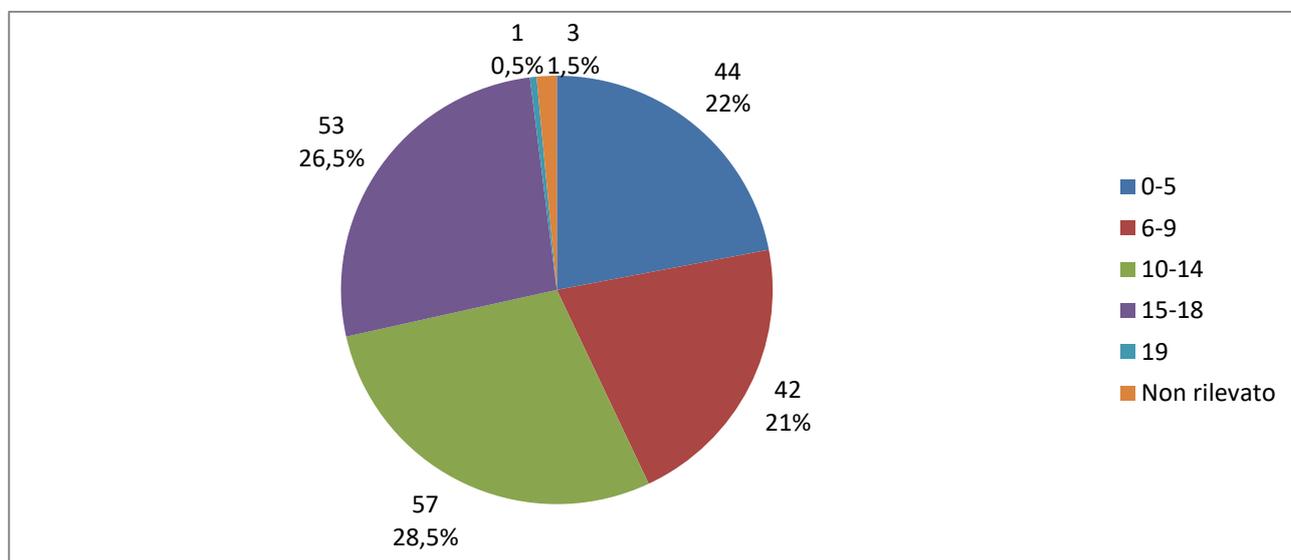
**Grafico 2. Casistica anno 2020. Minori coinvolti. Per nazionalità. Valori percentuali**

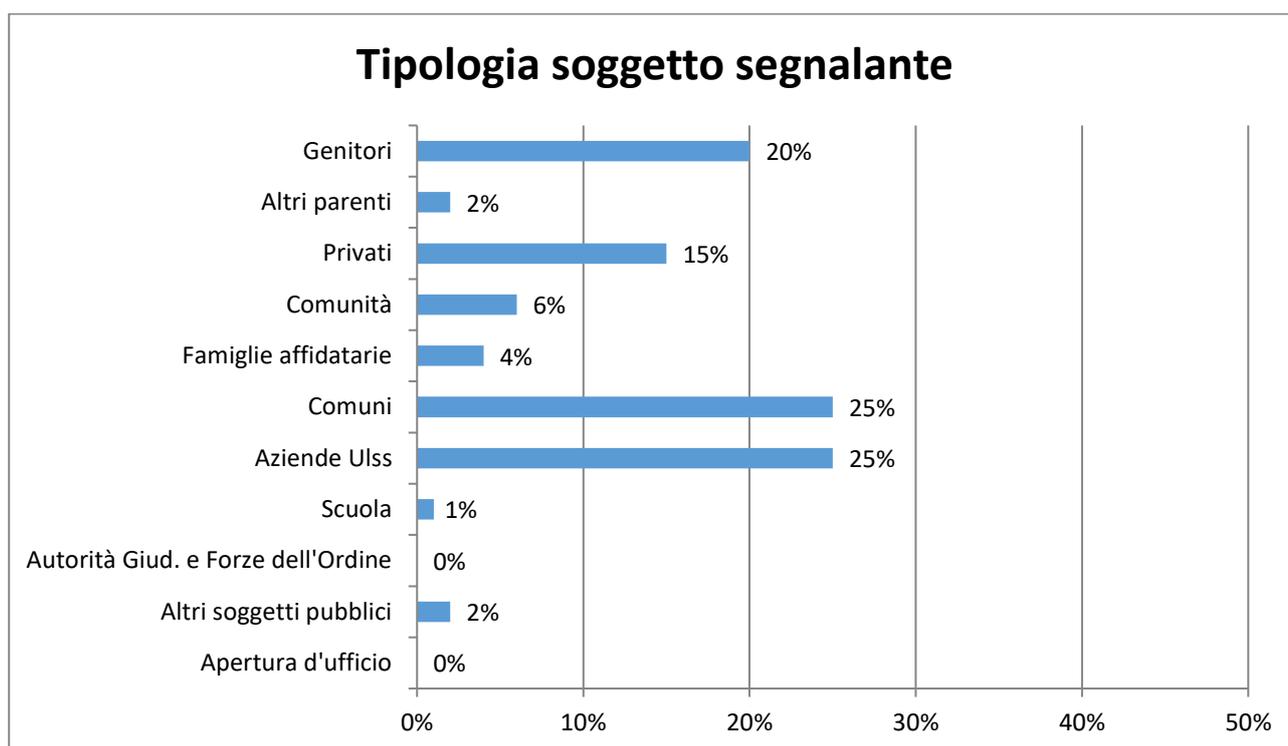
**Grafico 3. Casistica anno 2020. Minori coinvolti. Per genere. Valori percentuali**



Come riportato nel grafico n. 4 sotto riportato la prevalenza dei bambini e dei ragazzi coinvolti è nella fascia di età 10/18, con una percentuale leggermente più alta nella fascia 10/14.

**Grafico 4 Casistica anno 2020. Minori coinvolti. Per fasce di età. Valori percentuali**



**Grafico 5. Casistica anno 2020 per soggetto segnalante. Valori percentuali**

Il grafico n. 5 indica come siano in prevalenza i Comuni e le ULSS (entrambi al 25%) e i genitori (20%) a rivolgersi all'ufficio. Si evidenzia una leggera diminuzione delle richieste da parte dei Comuni (al 32% nel 2019) e un lieve aumento delle richieste da parte delle ULSS (al 20% nel 2019). In riferimento alle richieste provenienti dalle ULSS, sono i servizi tutela minori (per i territori in cui i Comuni hanno delegato le funzioni) e i consultori familiari a rivolgersi prevalentemente all'ufficio.

In merito ai servizi sociali dei Comuni sono per la maggioranza i Comuni di piccole o medie dimensioni a richiedere la consulenza dell'ufficio.

A livello provinciale le richieste da parte dei Servizi sociali e socio-sanitari si distribuiscono secondo la tabella sotto riportata.

**Tabella 1. Distribuzione delle richieste per provincia 2020**

BL	TV	VE	PD	RO	VI	VR
3%	6%	18%	39%	12%	12%	10%

Anche per il 2020 è la provincia di Padova il territorio che si è rivolto maggiormente all'ufficio, con un leggero aumento rispetto al 2019 (32%). In costante crescita dal 2018 il territorio di Rovigo che rappresenta nel 2020 il 12% delle richieste (rispetto al 6% del 2018). Si riscontra un leggero aumento delle richieste della provincia di Belluno (dall'1 % del 2019 al 3% del 2020) mentre una diminuzione delle richieste della provincia di Verona (dal 15% del 2019 al 10% del 2020) e di Treviso (dal 9% del 2019 al 6% del 2020) e un sostanziale assestamento delle richieste provenienti dai territori di Venezia e Vicenza.

Costante anche per quest'anno la diminuzione delle richieste dei genitori che si assestano per il 2020 al 20% rispetto al 23% del 2019.

Sono esponenzialmente aumentate rispetto al 2019 le richieste delle comunità e delle famiglie affidatarie; se nel 2019 rappresentavano il 2% delle richieste nel 2020 invece si riferiscono al 10% della totalità degli interventi.

Nello specifico 13 comunità hanno chiesto la consulenza all'ufficio rispetto invece ad una singola richiesta del 2019.

Sono invece state 9 le famiglie, rispetto alle 4 del 2019, a presentare richiesta all'ufficio.

Dall'analisi delle richieste poste all'attenzione dell'ufficio, anticipando che per gli aspetti specifici legati alla pandemia da covid 19 dedicheremo un paragrafo specifico, si evidenzia che, sempre più rispetto al passato, sono più complesse e comportano da parte dell'Ufficio l'adozione di azioni articolate che prevedono l'ascolto istituzionale e la costante mediazione al fine di garantire il prioritario interesse del minore coinvolto.

Per far fronte alla complessità delle situazioni presentate e all'empasse in cui si trovavano a volte i servizi sociali è stato utilizzato maggiormente lo strumento delle convocazioni degli operatori. Le convocazioni in presenza, a seguito dell'emergenza sanitaria da covid 19 sono state convertite in video conferenze da remoto. Nel corso dell'anno sono state effettuate 11 convocazioni da remoto e 3 in presenza, rispetto alle 6 del 2019. In molte situazioni la convocazione ha permesso una importante occasione di mediazione tra servizi tra loro in conflitto.

Lo strumento della convocazione on line in periodo di pandemia è risultato essere un metodo molto efficace per riuscire a svolgere le funzioni di ascolto istituzionale, come da legge istitutiva e si crede possa essere utilizzata anche a conclusione dell'emergenza sanitaria.

Nelle funzioni di ascolto, mediazione e orientamento, si è evidenziato frequentemente come da un singolo quesito posto si celasse invece una situazione di complessità ben più ampia.

Dall'ascolto istituzionale è emersa, anche quest'anno, la **difficoltà di molti servizi di lavorare in rete in una prospettiva multi-dimensionale e non autoreferenziale della singola professione**. Per far fronte a questa criticità condividiamo quanto evidenziato dalle linee di indirizzo nazionali "L'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità – promozione della genitorialità positiva": *per sostenere la qualità e l'efficacia degli interventi di presa in carico delle famiglie che preveda anche il loro coinvolgimento, è necessario rafforzare le pratiche di collaborazione tra professionisti. Vanno promosse occasioni di aggiornamento e formazione interprofessionale per il monitoraggio degli interventi, lo studio e la riflessività professionale...*<sup>1</sup>

In molte situazioni poste all'attenzione dell'ufficio nel corso del 2020 si è riscontrato inoltre il **frequente turnover degli operatori** dei servizi sociali coinvolti (in particolar

<sup>1</sup> Linee di indirizzo nazionali- approvate il 21 dicembre in Conferenza Unificata – *L'intervento con i bambini e famiglie in condizioni di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva*- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

modo nei Comuni di piccole dimensioni con contestuale esternalizzazione del servizio sociale). La letteratura del settore evidenzia invero come la presenza stabile e numericamente adeguata di professionisti che possono dedicarsi con continuità alle azioni di presa in carico dei bambini e delle loro famiglie garantisca una migliore efficacia degli interventi.

Si riportano le criticità maggiormente rappresentate dai diversi interlocutori:

Operatori degli Enti Locali e ULSS

✓ **Gli oneri economici per gli interventi a tutela dei minori**

Tra le richieste di consulenza legale che sono pervenute all'Ufficio da parte degli enti pubblici quelle inerenti l'interpretazione dell'art. 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2000 n. 328 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" nell'ambito degli interventi di tutela e di protezione a favore dei minori continuano ad essere frequenti e sempre più articolate. Si riporta pertanto, quanto evidenziato anche nelle precedenti relazioni.

La norma, com'è noto, dispone che "*per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica*".

Già nel 2007 il Pubblico Tutore dei minori - di cui il Garante dei diritti della persona ha assunto le funzioni a partire dal 15 giugno 2015 - aveva posto all'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alcuni quesiti sul punto: la norma, infatti, pensata per i ricoveri in struttura degli anziani, faceva sollevare molteplici dubbi circa la sua applicazione nei casi dei collocamenti etero-familiari dei minori.

Il parere ministeriale allora ottenuto confermava l'orientamento seguito da anni dall'Ufficio secondo cui la norma andava applicata tanto per gli inserimenti in comunità quanto per quelli presso le famiglie affidatarie, e ciò sia che si trattasse di collocamenti disposti dall'Autorità giudiziaria sia per quelli formalizzati dal Servizio sociale con il consenso dei genitori o del tutore. Inoltre, l'Ufficio trovava conforto sul fatto che eventuali trasferimenti di residenza - da intendersi tanto anagrafica quanto di fatto - successivi all'inserimento in struttura tutelare del minore, non facessero venir meno la competenza economica del Comune in cui *ab origine* era sorta la necessità dell'intervento che permaneva, quindi, fino alla cessazione del relativo stato.

Le numerose richieste sottoposte all'attenzione dell'ufficio sottendono un costante conflitto tra le diverse istituzioni in merito alle competenze economiche. Non a caso è più volte emerso che per il medesimo minore siano stati entrambi i Comuni coinvolti a richiederne, in istanze diverse, il parere al Garante evidenziando così dinamiche conflittuali che sicuramente non garantiscono il superiore interesse del minore.

### ✓ **L'aumento degli adolescenti con fragilità psichiatrica**

È nel 2020 aumentata esponenzialmente la complessità delle situazioni degli adolescenti con fragilità psichiatrica. La costante criticità evidenziata è stata in particolar modo la gestione in fase di acuzie della patologia psichiatrica e la carenza di posti letto in reparti specifici a loro dedicati.

Genitori

#### ✓ **Separazioni conflittuali**

A caratterizzare la maggioranza delle richieste dei genitori sono le importanti conflittualità di coppia e familiari. Frequentemente le conflittualità tra i coniugi si estendono alla conflittualità con i Servizi sociali e socio-sanitari incaricati dalle Autorità giudiziarie.

Comunità

#### ✓ **Gestione degli inserimenti di adolescenti con fragilità psichiatrica**

Le comunità, oltre alle richieste specifiche legate all'emergenza sanitaria covid 19 che tratteremo nel paragrafo successivo, hanno sottoposto all'attenzione del Garante alcune criticità legate in particolar modo alla gestione degli inserimenti di adolescenti con fragilità psichiatriche.

#### ✓ **Individuazione ente tenuto al pagamento della retta**

In alcune situazioni, a conferma di quanto sopra espresso, le comunità hanno segnalato la difficoltà di individuare l'ente tenuto al pagamento della retta del minore accolto.

### ***L'emergenza sanitaria covid 19***

Il 2020 è stato segnato pesantemente dall'emergenza sanitaria covid 19 e pertanto riteniamo utile evidenziare quali sono stati i principali interventi in merito da parte dell'ufficio.

L'emergenza epidemiologica da coronavirus ha investito anche le relazioni familiari e filiali.

In particolare l'Ufficio è stato interessato da diverse segnalazioni attinenti alla violazione del diritto di visita tra genitori separati ed i loro figli in ragione dei divieti di spostamento, in alcuni periodi molto rigorosi, sanciti dai provvedimenti governativi che si sono susseguiti nei mesi.

Come è noto, il diritto alla bigenitorialità, ossia il diritto del figlio di mantenere la frequentazione con entrambi i genitori (ed in particolare con quello non collocatario prevalente), trova fondamento nel nostro ordinamento giuridico (art. 30 Cost., art. 337 ter c.c.), nonché nei provvedimenti giudiziali che disciplinano la responsabilità genitoriale.

Al fine di garantire l'esercizio di tale diritto il Governo fin dall'inizio della pandemia ha precisato che “*gli spostamenti per raggiungere i figli minorenni presso l'altro genitore o comunque presso*

*l'affidatario, oppure per condurli presso di sé, sono consentiti, in ogni caso secondo le modalità previste dal giudice con i provvedimenti di separazione o divorzio”, per specificare successivamente alla luce della gravità della situazione venutasi a creare che “tali spostamenti dovranno in ogni caso avvenire scegliendo il tragitto più breve e nel rispetto di tutte le prescrizioni di tipo sanitario ... “.*

A seguito di giudizi instaurati dai genitori che lamentavano la compressione di tale diritto durante l'emergenza sanitaria, alcuni tribunali sono intervenuti con pronunce “conservative” a sostegno del mantenimento dei calendari delle visite in essere, altri invece stabilendo più cautelativamente modalità di visita da remoto quando non era possibile garantire il rispetto delle condizioni di sicurezza fissate nei vari D.P.C.M a tutela del diritto alla salute, ritenuto prevalente.

Di fatto dunque durante l'emergenza si è dovuto eseguire un bilanciamento tra interessi di pari rango costituzionale, quello alla tutela della bigenitorialità e quello alla tutela della salute, non di rado ritenendo il diritto-dovere dei genitori e figli di incontrarsi in presenza recessivo rispetto ai limiti alla circolazione delle persone.

Alla luce delle indicazioni ministeriali, degli interventi legislativi e degli orientamenti giurisprudenziali, l'Ufficio ha a sua volta espresso dei pareri - valutando di volta in volta in base al caso segnalato - quale potesse essere il prevalente interesse del minore, rilevando purtroppo come fosse sovente “strumentalizzato” da genitori altamente conflittuali anche in questo delicato periodo emergenziale.

A titolo esemplificativo, il Garante ha raccomandato la massima cautela negli spostamenti volti a mantenere la frequentazione con il genitore non collocatario sia nel caso di un bambino che per giungere la casa del padre era costretto a prendere più mezzi pubblici, con possibile esposizione al contagio, sia nel caso di un ragazzino che abitava - oltre che con la mamma - con una nonna anziana ammalata e una zia disabile, ossia con persone ad altro rischio vista la loro fragilità.

In un altro caso, invece, segnalatoci da un genitore residente in una regione diversa da quella del figlio, l'Ufficio ha concertato il parere con l'omologo Garante dei diritti dei minori della regione interessata, notiziando di un tanto anche i prefetti locali, ritenendo in tale ipotesi il divieto di spostamento tra regioni discriminatorio.

Di altro tenore è stata la segnalazione di un padre che lamentava – anche per conto della madre con cui non conviveva – la difficoltà nel frequentare la figlia minore disabile: nel caso rappresentato entrambi i genitori svolgevano lavori di preminente interesse pubblico e a causa della mole di lavoro e della resistenza dei datori di lavoro a concedere loro i permessi straordinari previsti dalla legge n.104/94, non riuscivano più a gestire i turni di visita della figlia (situazione peraltro aggravata dalla sospensione di alcuni interventi socio-sanitari a favore dei minori disabili). La consulenza offerta dall'Ufficio sul diritto di almeno uno dei genitori del figlio certificato ai sensi della legge n.104 di godere di permessi è intervenuta pressochè in contemporanea con la determinazione di uno dei datori di lavoro di adeguarsi alla normativa a tutela dei minori, preservando il diritto della bambina.

Numerose sono state le istanze provenienti da servizi sociali, da enti gestori di comunità per minori e da singoli cittadini inerenti la gestione delle visite tra genitori e figli inseriti in comunità o in famiglie affidatarie da svolgersi in modo protetto, ossia alla presenza di un

educatore sia dentro la struttura tutelare sia fuori ovvero con accesso in tali contesti da parte dei genitori.

L'estrema delicatezza della questione e soprattutto la specificità degli inserimenti etero-famigliari dei minori - non certamente paragonabili alle situazioni di anziani, disabili, persone affette da dipendenza ricoverate in RSA o in strutture extra-ospedaliere, rispetto alle quali la Regione era intervenuta con una circolare - ha condotto il Garante a raccogliere una serie di criticità inerenti più in generale la gestione dei minori in tali contesti.

Lo scopo è stato quello di confrontarsi con la competente Direzione Regionale di Prevenzione e Sicurezza alimentare e veterinaria, suggerendo l'emissione di linee guida operative più articolate e complete: infatti, oltre all'organizzazione delle visite protette, era necessario prestare attenzione alle modalità di gestione degli incontri liberi tra genitori e figli inseriti in contesti etero-famigliari e dei loro rientri in famiglia, alla graduale ripresa delle attività esterne e presso i centri aggregativi territoriali, all'adozione delle misure di sicurezza (*cf.* esecuzione di tamponi rapidi) per consentire l'ingresso dei minori nelle strutture ovvero il loro rientro dopo allontanamenti non autorizzati.

Sulla problematica delle visite protette si è pronunciato il nostro legislatore (art. 83, comma 7 bis, DL n. 18/20, convertito in L. 27/20) stabilendo che *“salvo diversa disposizione del giudice, gli incontri tra genitori e figli in campo neutro, ovvero, alla presenza degli operatori dei servizi socio – assistenziali, disposti con provvedimento giudiziale, sono sostituiti con collegamenti da remoto che permettono la comunicazione audio e video tra il genitore, i figli e l'operatore specializzato, secondo le modalità individuate dal responsabile del servizio socio – assistenziale e comunicate al giudice procedente. Nel caso in cui non fosse possibile assicurare il collegamento da remoto, gli incontri sono sospesi.”* Tale previsione ha permesso a molte comunità - non in grado di garantire spazi adeguati e personale sufficiente per gli incontri in presenza - di adottare le modalità da remoto senza correre il rischio di venir criticate dai genitori di condotte omissive.

All'ufficio, in periodo di pandemia, sono pervenute inoltre numerose petizioni di genitori o cittadini comuni che esprimevano la contrarietà all'utilizzo della mascherina da parte dei bambini.

Si è pertanto condiviso l'opportunità di pubblicare nel sito una **lettera aperta ai genitori** (allegata in appendice) portando all'attenzione degli stessi il parere del Comitato nazionale per la bioetica che ha pubblicato un parere specificamente dedicato ai bambini in età scolare nell'emergenza sanitaria rappresentata dal covid-19 (Parere *“Covid-19 e bambini: dalla nascita all'età scolare”*). Sono numerose le considerazioni espresse in questo documento che meritano attenzione, capaci di illuminare anche la questione che è stata posta al Garante veneto. Nella presentazione del parere, si evidenzia: *“Il Comitato nazionale per la bioetica, nel contesto dell'intreccio indissolubile in questo ambito delle problematiche politiche, economiche, sociali, cliniche e sanitarie, richiama l'esigenza di un inquadramento dei problemi nella prospettiva bioetica della precauzione, prudenza e responsabilità nell'impegno di tutelare soprattutto chi è in situazioni di specifica e temporanea vulnerabilità. Il Comitato riconosce l'interesse del minore quale criterio etico giuridico fondamentale per la valutazione del rapporto benefici-rischi delle misure di contenimento della pandemia e individua la centralità della scuola nell'ambito della crescita personale e sociale dei bambini”*.

Si è ricordato che il Garante dei diritti della persona del Veneto non è soggetto istituzionale che può sostituirsi agli esperti tecnico-scientifici nella valutazione sanitaria di questa epidemia e dei rischi correlati.

*“Il Garante, pertanto, rimette la questione posta alla sua attenzione nell’alveo in questo momento più opportuno: quello delle valutazioni sanitarie e delle decisioni politiche, invitando i soggetti decisori a tenere presenti le osservazioni che giungono dal territorio e raccomandando loro di valutare le situazioni anche alla luce delle considerazioni espresse dal Comitato nazionale per la bioetica nel parere citato”.*

Allo stesso tempo, il Garante ha raccomandato ai genitori che si sono rivolti al suo Ufficio, di sostenere i bambini e i ragazzi nella comprensione della situazione e nell’adesione alle prescrizioni di comportamento al momento in vigore, fatte salve le situazioni in cui sono possibili comportamenti in deroga, qualora opportunamente documentate. Confidando, inoltre, che ogni confronto sulle questioni che i genitori intendono evidenziare, avvenga sempre in modo costruttivo e in una logica di corresponsabilità, tenuto presente il delicato momento che stiamo vivendo e che obbliga a cercare delicatissimi equilibri tra diritti tutti di primaria importanza.

Nella gestione dell’emergenza sanitaria preziosa è stata la sinergia attivata tra i Garanti regionali e l’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza che ha permesso anche l’elaborazione di documenti comuni posti all’attenzione del Governo e di alcuni comunicati stampa congiunti (allegati in appendice).

## La vigilanza

L'attività di vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in contesti diversi dalla propria famiglia d'origine è prevista dall'art. 13 lettera d) della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37. E' un'attività codificata all'interno della funzione di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori d'età propria del Garante regionale dei diritti della persona.

L'attività del Garante ha come finalità la garanzia del superiore interesse dei minori accolti fuori dal loro contesto familiare, e, dunque, non può che sostanziarsi in interventi di verifica delle condizioni di accoglienza, in un'ottica, non tanto sanzionatoria, quanto di supporto e orientamento atto a favorire il superamento di eventuali criticità. Solo laddove emergano violazioni dei diritti dei minori o situazioni non conformi alla legge, il Garante procede con una segnalazione agli organi competenti (Autorità giudiziarie, Giunta regionale, Comuni, Aziende Ulss).

L'attività di vigilanza nel corso del 2020 non ha previsto visite dirette alle strutture.

## Capitolo III

# La promozione culturale e la comunicazione pubblica

## La promozione culturale

L'anno 2020 registra la prosecuzione dell'attività di progetti partecipati dal Garante dei diritti della persona del Veneto già in essere nell'anno precedente, nonché l'avvio di progetti nuovi. In alcuni casi, si tratta di partenariati in iniziative a valenza esclusivamente locale; in altri casi si tratta di sviluppi/implementazioni a livello locale/regionale di progetti di ampio respiro (nazionale; internazionale/nazionale).

- ✓ **Fondo Fami** progetto nazionale per il monitoraggio della tutela legale volontaria per i minori stranieri non accompagnati

Tra settembre e novembre sono stati realizzati un ciclo di incontri di aggiornamento riservati agli operatori dei servizi delle Aziende socio sanitarie, dei Comuni e del privato sociale del Veneto dal titolo: "**Minori e tutela tra norme, prassi e risorse nel territorio**"

L'iniziativa si colloca all'interno del progetto nazionale per il monitoraggio della tutela legale volontaria per i minori stranieri non accompagnati, gestito dall'AGIA in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017 e finanziato attraverso il fondo FAMI (Fondo Asilo, Integrazione, Migrazione 2014 - 2020) gestito dal Ministero dell'Interno. Partners del progetto a livello nazionale sono il CNCA, l'Associazione Avvocato di strada, l'Istituto Don Calabria.

Il **Garante dei diritti della persona del Veneto** è stato punto di progettazione e coordinamento interistituzionale per l'attuazione delle attività di interesse territoriale: una occasione importante, quella del percorso formativo, per attivare connessioni tra i diversi servizi del territorio.

## ✓ **Progetto Terreferme**

Il 2020 rappresenta il terzo anno di attività del progetto sperimentale “Terreferme”, promosso da CNCA e Unicef Italia, volto a favorire l'affido familiare di minorenni migranti soli - provenienti dalle strutture emergenziali per l'immigrazione di Palermo - da parte di famiglie affidatarie che vivono nelle regioni Veneto e Lombardia e afferenti alla rete di famiglie per l'accoglienza del CNCA.

Con riferimento al territorio veneto, nel 2020 si è svolto un nuovo percorso formativo (da remoto a causa dell'emergenza sanitaria) rivolto - a famiglie disponibili nel sostegno e nell'accoglienza di minori migranti soli e ad operatori pubblici e del privato sociale che si occupano del sistema di welfare e accoglienza.

L'iniziativa formativa si è svolta in collaborazione con il Garante regionale dei diritti della persona e con il patrocinio dell'Ordine degli Assistenti sociali del Veneto.

## Appendice alla Parte II

- Lettera aperta ai genitori del 27 novembre 2020: “Uso delle mascherine a scuola, per un tempo prolungato e durante la didattica con presenza statica in aula. Risposta collettiva del Garante dei diritti della persona del Veneto alla pluralità di istanze giunte al suo Ufficio”.
- Comunicato stampa del 20 aprile 2020 della Rete dei Garanti regionali: “Fase 2 Covid-19: le tematiche relative ai minori di età in una recentissima Nota comune dei Garanti” con allegata nota.
- Comunicato stampa del 16 giugno 2020 della Rete dei Garanti regionali: “Ripartenza dell’attività scolastica e benessere complessivo dei Minori: i Garanti regionali scrivono al Governo nazionale” con allegata nota.
- Comunicato stampa della Rete dei Garanti regionali dell’11 novembre 2020 “Le restrizioni anti-Covid, se non calmierate con adeguati sostegni, diventeranno un acceleratore di diseguaglianze. Il punto di vista della Rete dei Garanti regionali per l’infanzia e l’adolescenza affidato ad una nota congiunta”.



## CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

### Garante regionale dei diritti della persona

*Attività di difesa civica (art. 11 L.R. 24/12/2013, n. 37)*

*Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età (art. 13 L.R. 24/12/2013, n. 37)*

*Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (art. 14 L.R. 24/12/2013, n. 37)*

Alla cortese attenzione dei

**Genitori dei bambini e dei ragazzi**

Iscritti alle Scuole della Primaria e Secondaria  
di Primo Grado



**Oggetto:** uso delle mascherine a scuola, per un tempo prolungato e durante la didattica con presenza statica in aula. Risposta collettiva del Garante dei diritti della persona del Veneto alla pluralità di istanze giunte al suo Ufficio.

Il Garante dei diritti della persona del Veneto da alcuni giorni è destinatario di numerose istanze provenienti da genitori di bambini e ragazzi che frequentano le classi del primo ciclo di istruzione presso istituti scolastici del territorio.

In tali istanze viene riferita una situazione di disagio e/o malessere dei figli per l'uso prolungato delle mascherine a scuola; uso che, in base alle disposizioni di cui al DPCM 3/11/2020 e dei successivi chiarimenti applicativi diramati dal Ministero dell'Istruzione attraverso la Nota 9/11/2020, è divenuto obbligatorio anche durante la didattica con presenza statica e distanziata in aula.

In molte istanze i genitori, oltre a riferire il disagio dei figli, esprimono forti perplessità sull'adozione di queste misure, ritenendole nocive per la salute psico-fisica dei figli e non giustificate rispetto all'andamento epidemiologico del covid-19 in ambito scolastico.

Considerato che le istanze pervenute all'Ufficio del Garante, pur provenendo da segnalanti diversi, pongono tutte la medesima questione; considerato altresì che l'elevato numero di quelle giunte fino ad oggi, non consente all'Ufficio di dare risposta individuale, pena la paralisi della struttura, il Garante dei diritti della persona del Veneto riscontra in modo collettivo le istanze ricevute relative alla questione indicata in oggetto, rendendo disponibile nel proprio sito web istituzionale la presente Nota di risposta.

Come è noto il DPCM datato 03/11/2020, all'art. 1 c. 9 lett. s) prevede che: "l'attività didattica ed educativa per la scuola dell'infanzia, il primo ciclo di istruzione e per i servizi educativi per l'infanzia continua a svolgersi in presenza, con **uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie respiratorie, salvo che per i bambini di età inferiore ai sei anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina**".

UNI EN ISO 9001:2015



SISTEMA DI GESTIONE  
QUALITÀ CERTIFICATO

Via Brenta Vecchia 8 Mestre 30170 Venezia  
garantedirittipersona.consiglioveneto.it

Attività di difesa civica

+39 041 2383411 *tel*

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonadi fesacivica@consiglioveneto.it

garantedirittipersonadi fesacivica@legalmail.it *per*

Attività di promozione, protezione e pubblica  
tutela dei minori di età

+39 041 2383422-423-421 *tel*

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it

garantedirittipersonaminori@legalmail.it *per*

Attività di garanzia per le persone sottoposte a  
misure restrittive della libertà personale

+39 041 2383414 *tel*

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it

garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it *per*

## CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

### Garante regionale dei diritti della persona

*Attività di difesa civica (art. 11 L.R. 24/12/2013, n. 37)*

*Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età (art. 13 L.R. 24/12/2013, n. 37)*

*Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (art. 14 L.R. 24/12/2013, n. 37)*

L'ampiezza della disposizione del DPCM ha portato il Ministero dell'Istruzione a chiedere al Comitato Tecnico Scientifico chiarimenti interpretativi sulla stessa. Con Nota diramata in data 9/11/2020, il Ministero dell'Istruzione ha reso nota la portata applicativa della disposizione, così come specificata dal CTS, vale a dire "A partire dalla scuola primaria, dunque, la mascherina dovrà essere indossata sempre, da chiunque sia presente a scuola, durante la permanenza nei locali scolastici e nelle pertinenze, anche quando gli alunni sono seduti al banco e indipendentemente dalle condizioni di distanza (1 metro tra le rime buccali) previste dai precedenti protocolli, salvo che per i bambini di età inferiore ai sei anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina", le cui specifiche situazioni sono dettagliate nella sezione 2.9 del DPCM".



Sempre nella medesima Nota viene spiegato che "Si tratta di una disposizione che il DPCM ha adottato sulla scorta delle indicazioni delle massime autorità sanitarie preposte alle strategie per il contenimento della situazione epidemica, "su proposta del Ministero della salute", volta a contemperare diritto alla salute e diritto all'istruzione, alla luce dei nuovi dati epidemiologici". Modifiche a tale previsione sono introdotte per gli alunni con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina, purché opportunamente documentate.

L'Ufficio scolastico regionale per il Veneto, inoltre, ha reso disponibili nel proprio sito web istituzionale dei chiarimenti alle disposizioni del DPCM 03/11/2020 per la parte di interesse delle istituzioni scolastiche. Tali chiarimenti, proposti sotto forma di faq e con aggiornamento al 16/11/2020, confermano la portata delle disposizioni sopra ricordate.

Questa ad oggi, la cornice di riferimento per la regolamentazione della presenza in aula per gli alunni con riferimento alla fase di emergenza sanitaria in corso.

Lo scrivente Garante, tuttavia, nell'esercizio delle proprie funzioni di promozione e protezione dei diritti dei minori di età, ritiene opportuno esprimere alcune considerazioni, sperando possano offrire un aiuto alla riflessione.

La pandemia rappresentata dal covid-19 rende tangibile un'affermazione di principio: quella dell'interconnessione dei diritti dei bambini e degli adolescenti così come riconosciuti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, nel tempo meglio sostanziati nei contenuti e garantiti attraverso diverse leggi adottate nel nostro Paese in attuazione alla Convenzione.

Andare a scuola significa, in primis, esercitare il diritto/dovere all'istruzione, all'educazione, il diritto a ricevere competenze, all'apprendimento anche attraverso la relazione tra pari, all'inclusione. Ma tutto ciò va goduto in sicurezza, nel rispetto dell'altrettanto riconosciuto diritto alla salute; salute propria, certamente, ma anche salute altrui; e non solo dell'uguale diritto alla salute esistente in capo ad ogni altro singolo alunno, ma anche salute della comunità di persone - complessivamente intesa - che vive gli ambienti scolastici (alunni, insegnanti, personale scolastico in generale); salubrità di contesto che continua oltre gli spazi della scuola, implicando le altre e diverse relazioni vissute fuori dalla scuola.

Via Brenta Vecchia 3 Mestre 30170 Venezia  
garantedirittipersona.consiglioveneto.it

Attività di difesa civica

+39 041 2383411 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonadi.fesacivica@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadi.fesacivica@legalmail.it *per*

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età

+39 041 2383422-423-421 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonaminori@legalmail.it *per*

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

+39 041 2383414 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it *per*

## CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

### Garante regionale dei diritti della persona

*Attività di difesa civica (art. 11 L.R. 24/12/2013, n. 37)*

*Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età (art. 13 L.R. 24/12/2013, n. 37)*

*Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (art. 14 L.R. 24/12/2013, n. 37)*

Il Comitato nazionale per la bioetica ha pubblicato un parere specificamente dedicato ai bambini in età scolare in questa emergenza sanitaria rappresentata dal covid-19 (Parere “Covid-19 e bambini: dalla nascita all’età scolare”).

Sono numerose le considerazioni espresse in questo documento che meritano attenzione, capaci di illuminare anche la questione che è stata posta al Garante veneto. Nella presentazione del parere, si evidenzia: “Il Comitato nazionale per la bioetica, nel contesto dell’intreccio indissolubile in questo ambito delle problematiche politiche, economiche, sociali, cliniche e sanitarie, richiama l’esigenza di un inquadramento dei problemi nella prospettiva bioetica della precauzione, prudenza e responsabilità nell’impegno di tutelare soprattutto chi è in situazioni di specifica e temporanea vulnerabilità. Il Comitato riconosce l’interesse del minore quale criterio etico giuridico fondamentale per la valutazione del rapporto benefici-rischi delle misure di contenimento della pandemia e individua la centralità della scuola nell’ambito della crescita personale e sociale dei bambini”.



Il Garante dei diritti della persona del Veneto non è soggetto istituzionale che può sostituirsi agli esperti tecnico-scientifici nella valutazione sanitaria di questa epidemia e dei rischi correlati. Ogni istanza di valutazione in tal senso, che più o meno direttamente alcuni segnalanti hanno posto al Garante, non può conseguentemente essere accolta.

In quanto istituzione di garanzia, il Garante è colui che promuove e tutela i diritti dei bambini e degli adolescenti all’interno del quadro d’insieme in cui operano i decisori politici; sono costoro che, in ultima analisi, rispondono ai cittadini che, a loro volta, sono chiamati ad essere co-costruttori della dimensione comune e compartecipata della vita.

Il Garante, pertanto, rimette la questione posta alla sua attenzione nell’alveo in questo momento più opportuno: quello delle valutazioni sanitarie e delle decisioni politiche, invitando i soggetti decisori a tenere presenti le osservazioni che giungono dal territorio e raccomandando loro di valutare le situazioni anche alla luce delle considerazioni espresse dal Comitato nazionale per la bioetica nel parere citato.

Allo stesso tempo, il Garante raccomanda ai genitori che si sono rivolti al suo Ufficio, di sostenere i bambini e i ragazzi nella comprensione della situazione e nell’adesione alle prescrizioni di comportamento al momento in vigore, fatte salve le situazioni in cui sono possibili comportamenti in deroga, qualora opportunamente documentate. Confida, inoltre, che ogni confronto sulle questioni che i genitori intendono evidenziare, avvenga sempre in modo costruttivo e in una logica di corresponsabilità, tenuto presente il delicato momento che stiamo vivendo e che obbliga a cercare delicatissimi equilibri tra diritti tutti di primaria importanza.

### Il Garante dei diritti della persona

*Mirella Gallinaro*

(firmato digitalmente)

Via Brenta Vecchia 8 Mestre 30170 Venezia  
garantedirittipersona.consiglioveneto.it

Attività di difesa civica

+39 041 2383411 *tel*

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonadi.fesacivica@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadi.fesacivica@legalmail.it *per*

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età

+39 041 2383422-423-421 *tel*

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonaminori@legalmail.it *per*

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

+39 041 2383414 *tel*

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it *per*

20 aprile 2020

## Fase 2 Covid-19: le tematiche relative ai minori di età in una recentissima Nota comune dei Garanti

**I Garanti per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** delle Regioni Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, si sono **urgentemente confrontati** lo scorso venerdì 17 aprile, in modalità di videoconferenza, **sulle nuove questioni generate dalla situazione sanitaria in atto**, rappresentata dal Covid 19.

Una situazione che - in modo imprevedibile - **sta incidendo anche sull'effettivo godimento da parte di bambini e ragazzi dei diritti loro riconosciuti.**

\*\*\*\*\*

### NOTA COMUNE DEI GARANTI

*"Non stiamo vivendo tempi semplici ma l'emergenza ci ha resi solidali e capaci di accettare limitazioni che fino a qualche tempo fa, ci sarebbero sembrati inimmaginabili.*

*Ma è necessario sin da subito, incominciare a riflettere e pianificare la cosiddetta fase 2 dell'emergenza da COVID-19, **riprendere la costruzione, all'interno di una visione generale, di percorsi che partano dall'attenzione dei diritti delle persone di Minore età**".*

*Così si sono espressi i Garanti regionali di PUGLIA - BASILICATA- MARCHE-MOLISE-CALABRIA - SARDEGNA - LAZIO - LOMBARDIA - TOSCANA - PIEMONTE - LIGURIA - PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO - PROV. AUT. BOLZANO - VENETO riunitisi in video conferenza e sollecitati dall'esperienza che hanno maturato nell'affrontare le tante criticità emerse nella prima fase del contagio.*

*Il Covid-19 ha letteralmente fatto esplodere l'attività dei Garanti regionali che hanno dovuto confrontarsi tra imposte limitazioni e diritti non più tutelati. Difficoltà gestite in precedenza con fatica, oggi necessitano più che mai di maggiore interlocuzione con il governo.*

*Come comportarsi rispetto alle evidenti difficoltà della educazione a distanza? Impossibile da garantire in maniera uniforme nei vari territori, per territori o contesti in cui vi è assenza o poca copertura delle connessioni e di differente disponibilità agli strumenti per l'accesso. Come affrontare l'aumento di casi di cyber bullismo e di adescamento in situazioni di isolamento? Come agire nei confronti di violenze vissute e/o assistite in situazioni di cattività in cui è impossibile anche la semplice denuncia.*

*Le ricadute psicologiche e sanitarie saranno importanti e sarà necessario avere la disponibilità di strumenti e risorse dedicate.*

*I Garanti hanno rilevato che il distanziamento sociale ha creato difficoltà al ricongiungimento in situazioni di affido o di diritto di visita in situazioni di separazione o di allontanamento genitoriale ma anche nell'inserimento in comunità o in case famiglia in assenza di diagnosi certe. La stessa continuità socio-assistenziale ed educativa nella presa in carico quotidiana è messa in difficoltà se non si progettano modalità alternative.*

*Anche l'accesso a parchi e giardini ha necessità di regolamentazione, tutte quelle attività che prima apparivano scontate adesso avranno bisogno di regole certe e non discriminanti. Solo così la ripresa potrà rappresentare l'occasione per invertire l'ordine delle priorità e immaginare nuovi modelli organizzativi, relazionali e sociali, che mettano al centro bambini e ragazzi".*

## COMUNICATO STAMPA

### Ripartenza dell'attività scolastica e benessere complessivo dei Minori:

#### I Garanti regionali scrivono al Governo nazionale

“É tempo di riconnettere la dimensione della scuola e dell'istruzione, con quella della famiglia, del lavoro e delle comunità locali, dell'ambiente e degli spazi aperti”.

Il Garante regionale Mirella Gallinaro con gli altri Garanti Regionali dell'Infanzia e dell'Adolescenza, ha scritto al Presidente del Consiglio, alla Ministra dell'Istruzione ed al Presidente nazionale dell'ANCI al fine di richiamare l'attenzione del Governo sul tema della delle bambine e dei bambini, degli adolescenti e delle adolescenti in questo delicato momento di “ricostruzione” successivo alla lunga fase emergenziale del Covid-19.

I Garanti ritengono necessario ripartire da una visione unitaria dell'Infanzia e dell'Adolescenza che riconnetta la dimensione della scuola e dell'istruzione, con quella della famiglia, del lavoro e delle comunità locali, dell'ambiente e degli spazi aperti. Il giusto perseguimento della tutela del diritto alla salute delle persone di minore età deve contemplare anche i diritti alla socializzazione, all'istruzione, al gioco, tutelati dalla nostra Carta Costituzionale e dalla Convenzione di New York. Le crisi possono essere foriere di piccoli e grandi cambiamenti e questa fase può rappresentare un'occasione per ripensare coraggiosamente e responsabilmente ai nostri servizi socio-educativi e scolastici e la scuola contribuisce in maniera significativa a rafforzare nei bambini e bambine, nelle ragazze e ragazzi il senso di appartenenza alla comunità.

Si deve ripartire da un piano straordinario per l'Infanzia e l'Adolescenza che, in maniera organica, tenga conto della necessità di dedicare maggiori risorse finanziarie, umane e strumentali al mondo scolastico e agli enti locali attuatori delle politiche per la famiglia per l'Infanzia e l'Adolescenza. Il Documento sottoscritto dai Garanti scaturito da un appassionato confronto, evidenzia una serie di questioni nodali da affrontare. Tra le quali:

- Esigenza di linee guida nazionali per la valorizzazione e l'efficientamento degli spazi pubblici esistenti aperti e chiusi, ripensando per il futuro le logiche di edilizia scolastica;
- Opportunità, dal punto di vista didattico, di privilegiare, ove possibile, attività all'aperto, lezioni in spazi più ampi,
- Necessità di riduzione del numero degli alunni per classe, promozione del lavoro in piccoli gruppi e del team working;
- “Apprendere dall'emergenza” promuovendo nuovi approcci all'integrazione scolastica;
- Rapidità di maggiori investimenti nell'edilizia scolastica e nella dotazione tecnologica informatica e nuove assunzioni di personale docente e non docente; - Un nuovo impegno per il contrasto alla povertà educativa;
- Creazione per ogni istituto scolastico di un presidio socio-psico-pedagogico a sostegno degli alunni, delle famiglie e del personale docente e non docente;
- Incremento degli stanziamenti economici per promuovere i percorsi formativi di Minori con disabilità.

I Garanti Regionali dell'Infanzia e dell'Adolescenza

Ludovico Abbaticchio - Garante Regione Puglia  
Camilla Bianchi - Garante Regione Toscana  
Fabio Biasi - Garante Provincia Autonoma di Trento  
Grazia Maria De Mattie - Garante Regione Sardegna  
Mirella Gallinaro - Garante Regione Veneto  
Clede Maria Garavini - Garante Emilia Romagna  
Vincenzo Giuliano - Garante Regione Basilicata  
Daniela Höller - Garante Provincia Autonoma di Bolzano  
Francesco Lalla - Garante Regione Liguria  
Leontina Lanciano - Garante Regione Molise  
Antonio Marziale - Garante Regione Calabria  
Jacopo Marzetti - Garante Regione Lazio  
Andrea Nobili - Garante Regione Marche  
Paolo Pittaro - Garante Regione Friuli Venezia Giulia  
Giuseppe Scialla - Garante Regione Campania  
Ylenia Serra - Garante Regione Piemonte

16/06/2020

Ill.mi

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

MINISTRA DELL'ISTRUZIONE, DELLA UNIVERSITÀ E  
DELLA RICERCA

PRESIDENTE NAZIONALE DELL'ANCI

Loro sedi

Pregiatissimi,

come Garanti dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza delle Regioni e delle Province Autonome firmatari di questa nota, avvertiamo l'esigenza, in questo delicato momento di "ricostruzione" successivo alla lunga fase emergenziale del Covid-19, di richiamare l'attenzione del Governo sul tema della ripartenza dell'attività scolastica e sul benessere complessivo dei/delle bambini/e e degli/delle adolescenti.

È del tutto evidente che in questa fase è in atto lo sforzo, condiviso da tutti gli attori istituzionali, di bilanciare il perseguimento della tutela del diritto alla salute delle persone di minore età con i diritti alla socializzazione, all'istruzione, al gioco, tutelati dalla nostra Carta Costituzionale e dalla Convenzione di New York.

Riteniamo necessario ripartire da una visione unitaria dell'Infanzia e dell'Adolescenza che riconnetta la dimensione della scuola e dell'istruzione, con quella della famiglia, del lavoro e delle comunità locali, dell'ambiente e degli spazi aperti. La scuola contribuisce in maniera significativa a rafforzare nei/nelle bambini/e, nei/nelle ragazzi/e il senso di appartenenza alla comunità.

Sentiamo l'esigenza di ripartire da un piano straordinario per l'Infanzia e l'Adolescenza che, in maniera organica, tenga conto della necessità di dedicare maggiori risorse finanziarie, umane e strumentali al mondo scolastico e agli enti locali attuatori delle politiche per la famiglia per l'Infanzia e l'Adolescenza.

In particolare riscontriamo, con allarme, la mancanza di indirizzi sugli interventi scolastici e socio-educativi nella fascia 0-3 anni e 4-6 anni.

Le crisi possono essere foriere di piccoli e grandi cambiamenti: siamo consapevoli che questa complessa fase può rappresentare un'occasione per ripensare coraggiosamente e responsabilmente ai nostri servizi socio-educativi e scolastici.

Questo documento, frutto di un appassionato confronto, richiama, seppur in maniera sintetica, una serie di questioni nodali da affrontare:

- Esigenza di linee guida nazionali che tengano conto dei bisogni e delle peculiarità delle differenti età e dei diversi cicli di studio, delle diverse caratteristiche/risorse territoriali e regionali, promuovendo sinergie, tra gli organi scolastici e gli enti locali, per la valorizzazione e l'efficientamento degli spazi pubblici esistenti aperti e chiusi, ripensando per il futuro le logiche di edilizia scolastica;
- Opportunità, dal punto di vista didattico, in linea con quanto promosso da numerosi preziosi contributi pervenuti dai tantissimi comitati di genitori, costituitisi sul territorio nazionale, di privilegiare, ove possibile, attività all'aperto, lezioni in spazi più ampi, efficientando la rete degli edifici scolastici (e non) ad oggi in disuso;
- Necessità di riduzione del numero degli alunni per classe, promozione del lavoro in piccoli gruppi e del *team working*;
- Urgenza di valorizzazione delle sperimentazioni *DAD* all'interno di un approccio multicanale che continui a prediligere la didattica in presenza;
- "Apprendere dall'emergenza" promuovendo nuovi approcci all'integrazione scolastica;
- Rapidità di maggiori investimenti nell'edilizia scolastica e nella dotazione tecnologica informatica e nuove assunzioni di personale docente e non docente;
- Un nuovo impegno per il contrasto alla povertà educativa;
- Creazione per ogni istituto scolastico di un presidio socio-psico-pedagogico a sostegno degli alunni, delle famiglie e del personale docente e non docente;
- Incremento degli stanziamenti economici per promuovere i percorsi formativi di Minori con disabilità.

In ultimo evidenziamo la condizione di forte emergenzialità in cui versano le scuole paritarie, in particolar modo quelle dell'infanzia, che rappresentano una componente importante del nostro sistema educativo e formativo, e per le quali è necessario prevedere un adeguato sostegno al fine di scongiurare la possibile chiusura.

A tal fine e nello spirito della più ampia collaborazione, certi che il tema trovi la vostra più attenta e sensibile considerazione, Vi chiediamo di recepire questo nostro contributo istituzionale e di programmare e assicurare al più presto un incontro su temi fondamentali per la ripresa e lo sviluppo del nostro Paese.

In attesa di un Vostro riscontro, vogliate gradire i nostri più cordiali saluti.

### Coordinamento dei Garanti Regionali dell'Infanzia e dell'Adolescenza

#### Firmatari:

Ludovico Abbaticchio - Garante Regione Puglia  
Camilla Bianchi - Garante Regione Toscana  
Fabio Biasi - Garante Provincia Autonoma di Trento  
Grazia Maria De Matteis - Garante Regione Sardegna  
Mirella Gallinaro - Garante Regione Veneto  
Clede Maria Garavini - Garante Emilia Romagna  
Vincenzo Giuliano - Garante Regione Basilicata  
Daniela Höller - Garante Provincia Autonoma di Bolzano  
Francesco Lalla - Garante Regione Liguria  
Leontina Lanciano - Garante Regione Molise  
Antonio Marziale - Garante Regione Calabria  
Jacopo Marzetti - Garante Regione Lazio  
Andrea Nobili - Garante Regione Marche  
Paolo Pittaro - Garante Regione Friuli Venezia Giulia  
Giuseppe Scialla - Garante Regione Campania  
Ylenia Serra - Garante Regione Piemonte

## Comunicato Rete dei Garanti Regionali

11/11/2020

*Le restrizioni anti-Covid, se non calmierate con adeguati sostegni, diventeranno un acceleratore di diseguaglianze. Il punto di vista della Rete dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza affidato ad una nota congiunta.*

“Le restrizioni anti-Covid se non calmierate con adeguati sostegni, diventeranno un acceleratore di diseguaglianze sociali, familiari, individuali e territoriali”.

Certamente si espande la preoccupazione per la diffusione del Covid -19 nelle nostre vite e nei nostri luoghi quotidiani. Ma questa ansia che ci colpisce tutti, ha un potere molto più grande su individui che si stanno formando.

La scuola è purtroppo diventata il luogo degli annunci, delle varie ordinanze spesso in conflitto tra loro che hanno come unico risultato quello di essere moltiplicatori d'ansia.

Su questo tema la rete dei Garanti si è riunita per portare un contributo ed offrire un punto di vista omogeneo su una situazione che rischia di lasciare inascoltati i principali attori di questa realtà gli alunni e le alunne.

L'impatto di questa situazione può essere particolarmente destabilizzante sul benessere mentale di tantissimi bambini, soprattutto, ma non solo, per chi già soffre di determinate problematiche.

Riteniamo opportuno tutelare la salute fisica, ma dobbiamo altrettanto porre attenzione alla loro salute mentale.

I bambini e gli adolescenti, che dai dati attuali sono maggiormente risparmiati dal virus dal punto di vista fisico, non lo sono per quanto riguarda il loro benessere psicologico ed emotivo. Essere a casa invece che nelle aule può sembrare poca cosa rispetto alla malattia ma non possiamo nasconderci quanto i bambini abbiano da metabolizzare: l'interruzione delle normali attività, l'improvvisa separazione dagli amici, e, ovviamente, la paura stessa del virus. Queste difficoltà si aggravano per chi ha fatto finora affidamento su aiuti a

scuola, o le cui famiglie stanno affrontando problemi di salute o l'improvvisa perdita del lavoro.

Le scuole hanno compiuto un grande sforzo adeguando e potenziando le loro reti per una trasmissione più efficace delle lezioni on line, hanno costruito tanti progetti per una DAD più strutturata, ma l'andamento della Pandemia, con la sua diffusione e pericolosità e con la prospettata chiusura totale, ha reso inadeguato lo spazio di discussione: su alternanza delle presenze, orari differenziati, trasporti adeguati.

Se l'orizzonte è un lockdown generalizzato, la rete dei Garanti chiede al Governo ed alle Regioni impegno e risorse adeguate affinché, in maniera differenziata, i nostri bambini e ragazzi non debbano sopportare ulteriori disagi.

Se loro dovranno imparare a vivere con delle limitazioni sarà doveroso investire maggiori risorse e competenze sul rilevamento e lo studio dei dati in ambiente scolastico. Si dovrà investire in rapidi sistemi di raccolta dati, analisi e sviluppo di evidenze scientifiche per misurare l'impatto della pandemia sui bambini e sulle loro famiglie, e consentire una programmazione per l'adattamento.

Le restrizioni anti-Covid se non calmierate con adeguati sostegni, diventeranno un acceleratore di disuguaglianze sociali, familiari, individuali e territoriali.

Chiediamo che il distanziamento sociale non diventi un ulteriore elemento di disuguaglianza. Per ottenere questo occorrerà lavorare sul contrasto alla povertà promuovendo adeguate misure di sostegno soprattutto a carattere territoriale.

Chiediamo maggiori investimenti per i ragazzi "fragili" ai quali va assicurata una attenzione "competente".

Chiediamo infine che la nostra esperienza di Garanti sia il presupposto fondamentale alla costruzione di tutte le azioni necessarie alla protezione delle persone di minore età.

La rete dei Garanti Regionali



<http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it>

Attività di difesa civica

+39 041 2383411 *tel.*

+39 041 5042372 *fax*

[garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it)

[garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it](mailto:garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it) *pec*

Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età

+39 041 2383422-423-421 *tel.*

+39 041 5042372 *fax*

[garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it)

[garantedirittipersonaminori@legalmail.it](mailto:garantedirittipersonaminori@legalmail.it) *pec*

Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

+39 041 23834144 *tel.*

+39 041 5042372 *fax*

[garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it)

[garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it](mailto:garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it) *pec*