



# *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 ENI 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 mattina. 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 mattina. 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 mattina. 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.





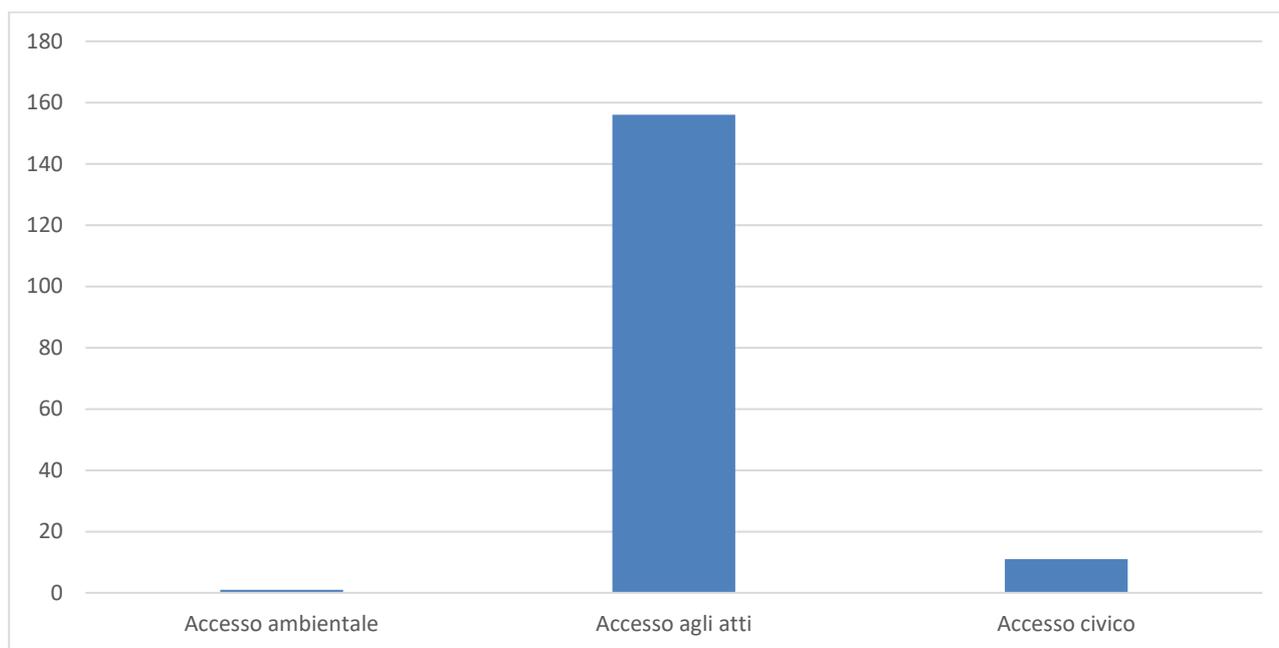
Molte cose sull'impostazione dell'attività relativa alla difesa civica sono state anticipate nella premessa di questa relazione.

Nel corso del 2020 le istanze pervenute sono **441**

Delle **441** istanze pervenute, **168** riguardano il diritto di accesso, pari al **38,09%** del totale di riferimento.

Nello specifico: Accesso ambientale 1, Accesso agli atti 156, Accesso civico 11.

### Grafico 1. Accessi pervenuti nell'anno 2020



E' bene ricordare che la competenza in materia di tutela del diritto di accesso ai provvedimenti amministrativi attribuita da una legge statale al Difensore civico (*cf. legge 7 agosto 1990, n. 241*), si radica oggi in capo al Garante regionale dei diritti della persona del Veneto in quanto istituzione di garanzia a carattere non giurisdizionale titolare di funzioni di difesa civica (*vedi articolo 1, comma 2, lettera. a) e articolo 11 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37*), sostitutiva, nella Regione del Veneto, del Difensore civico regionale (*vedi articolo 17, comma 1, lettera a), della legge regionale citata*).

Infatti, la legge 7 agosto 1990, n. 241 “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai provvedimenti amministrativi*”, all’articolo 25 recita:

*“Art. 25. Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi*

*1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.*

*2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.*

*3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.*

*4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente*

*può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all' articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il Difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159, e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.*

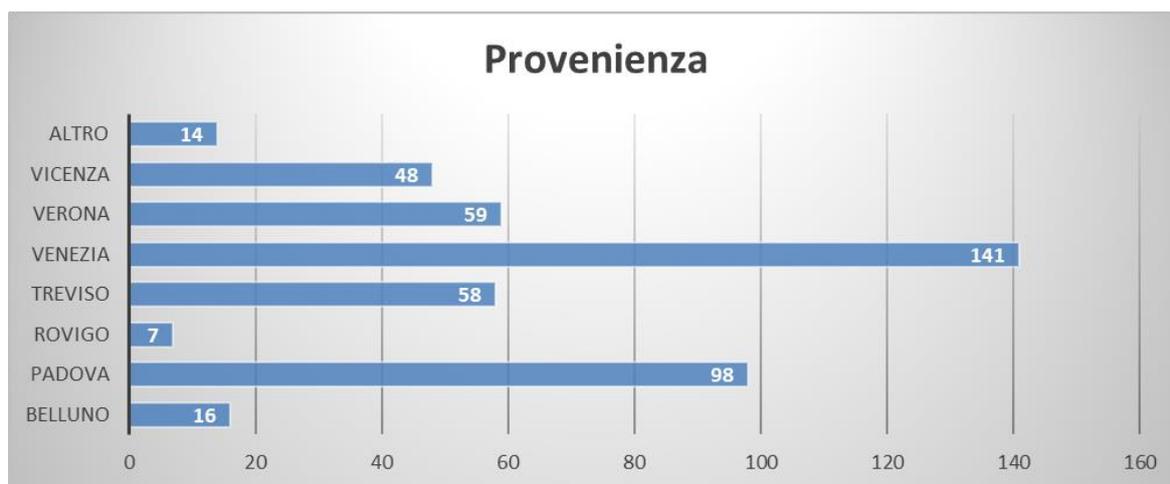
*5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.”*

Guardando alla provenienza geografica delle istanze ricevute nel corso dell'anno 2020, risulta che:

- 141 provengono dal territorio della provincia di Venezia;
- 98 provengono dal territorio della provincia di Padova;
- 59 provengono dal territorio della provincia di Verona;
- 48 provengono dal territorio della provincia di Vicenza;
- 58 provengono dal territorio della provincia di Treviso;
- 7 provengono dal territorio della provincia di Rovigo;
- 16 provengono dal territorio della provincia di Belluno;

Tra le istanze ricevute ve ne sono 14 che provengono da fuori territorio della regione Veneto.

Di tale provenienza geografica, il grafico che segue ne offre una rappresentazione di sintesi.

**Grafico 2. Ripartizione geografica delle istanze pervenute nell'anno 2020**

Per quanto riguarda la suddivisione per materia delle rimanenti 273 istanze, è la seguente: Edilizia privata 10 istanze; Edilizia residenziale pubblica 10 istanze; Istruzione 3 istanze; Partecipazione al procedimento 2 istanze; Previdenza 15 istanze; Pubblico impiego 14 istanze; Sanità 42 istanze; Sanzioni amministrative 21 istanze; Servizi alla persona 28 istanze; Sociale 7 istanze; Tasse e tributi 18 istanze; Territorio e ambiente 21 istanze; Urbanistica 16 istanze; Poteri sostitutivi 1 istanza.

Il rimanente 23,80% (pari a 65) delle istanze ricevute nel corso del 2020 risulta afferente, in misura diversa, a vari ambiti di competenza d'intervento del Garante, su altre materie che per alcuni aspetti sono risultate estranee alle categorie di qualificazione per materia assunte e quindi riunite nella voce residuale "varie".

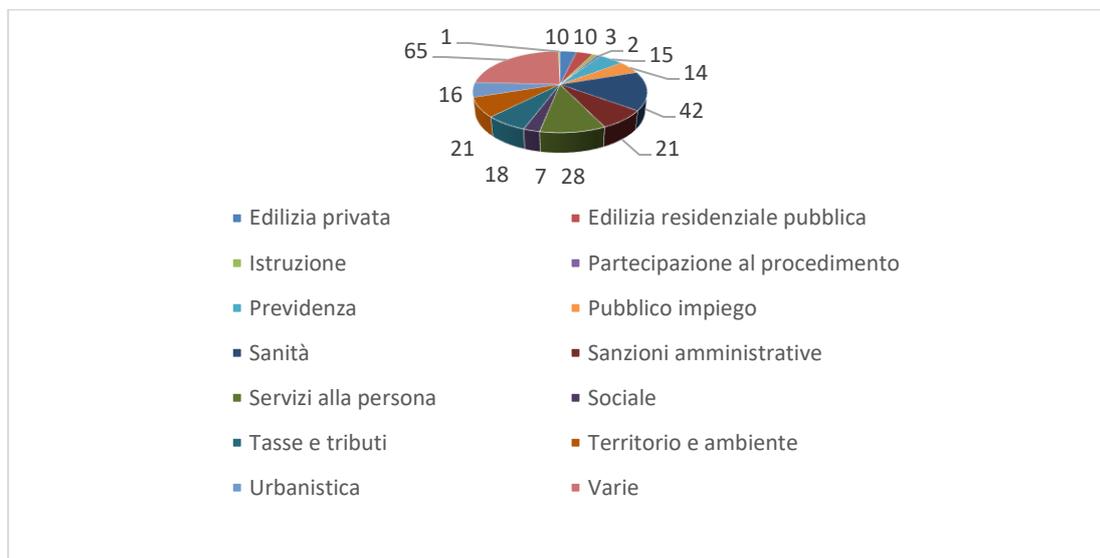
Nella tabella che segue viene offerta in comunicazione una rendicontazione del numero complessivo delle istanze ricevute nel corso del 2020, scorporate per materia di afferenza.

**Tabella 1. Istanze ricevute nell'anno 2020. Per materia di afferenza. Valori assoluti**

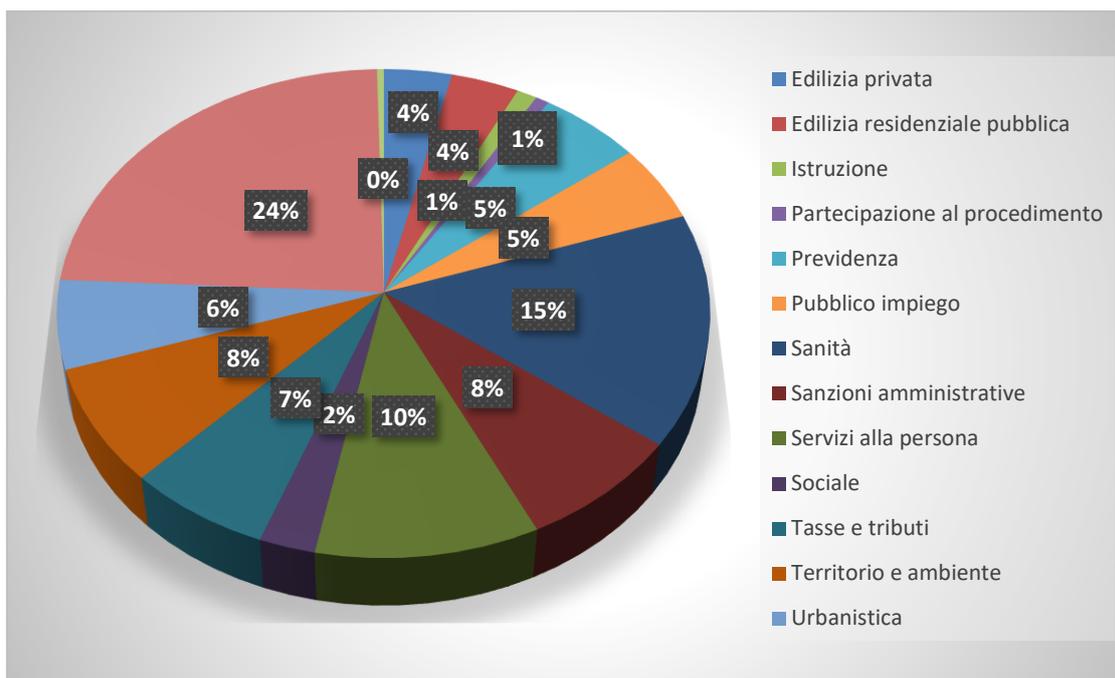
MATERIA DI AFFERENZA	N. ISTANZE (v.a.)
Edilizia privata	10
Edilizia residenziale pubblica	10
Istruzione	3
Partecipazione al procedimento	2
Previdenza	15
Pubblico impiego	14
Sanità	42
Sanzioni amministrative	21
Servizi alla persona	28
Sociale	7
Tasse e tributi	18
Territorio e ambiente	21
Urbanistica	16
Varie	65
Poteri sostitutivi	1
<b>TOTALE PER MATERIA</b>	<b>273</b>
Accessi (agli atti, ambientale, civico)	168
<b>TOTALE</b>	<b>441</b>

A seguire, la rappresentazione grafica delle istanze ricevute per ogni materia rispetto al totale di riferimento.

**Grafico 3. Istanze ricevute nell'anno 2020. Valori assoluti.**



**Grafico 4. Istanze ricevute nell'anno 2020. Valori percentuali.**



Ancora qualche considerazione sulle istanze in materia di accesso agli atti e provvedimenti amministrativi ricevute nel corso del 2020.

Nell'anno qui considerato, il Garante regionale dei diritti della persona ha esercitato *iure proprio* - per le argomentazioni precedentemente espresse - la competenza sulle istanze ricevute volte al riesame del diniego di accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso.

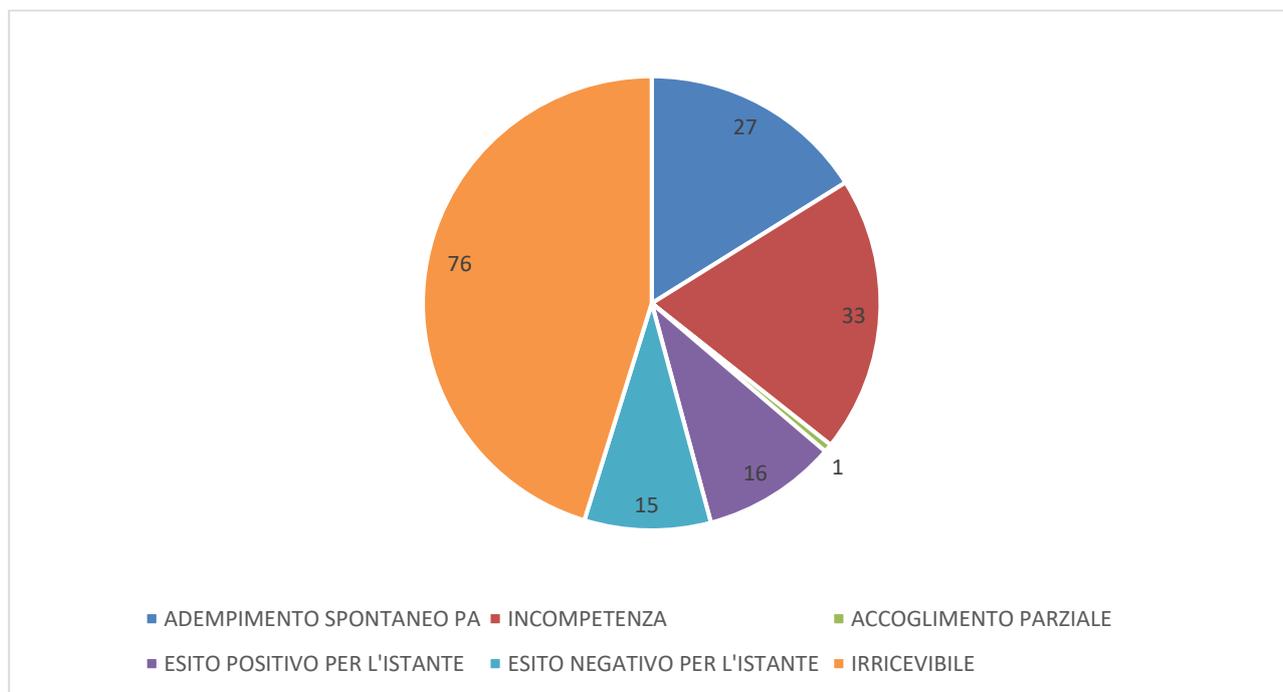
Delle 168 istanze ricevute, (di cui 11 accessi civici e 1 accesso ambientale) in 15 casi è stata confermata la legittimità del diniego opposto dall'amministrazione adita in prima istanza.

In 76 casi il ricorso è stato giudicato inammissibile per mancanza di requisiti (rispetto del termine di 30 giorni, notifica ai controinteressati, etc.)

In altri 33 casi i ricorsi ricevuti ai sensi del comma 4 dell'articolo 25 legge 241/1990, sono stati riconosciuti di competenza di altri organi. (es: Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Anac, eccetera).

In 16 casi l'istanza è stata positivamente accolta a favore dei richiedenti, con una determinazione formale del Garante dei diritti della persona che ha accolto il ricorso nei confronti dell'amministrazione verso cui è stato diretto l'accesso. Si è verificato 1 solo caso di accoglimento parziale e in altri 27 casi, l'esito positivo per i richiedenti si è determinato perché nel corso della fase istruttoria del riesame condotta dal Garante, l'amministrazione ha spontaneamente acconsentito all'ostensione dei documenti richiesti; quest'ultimo dato, pur nella sua limitatezza numerica, è particolarmente positivo perché corrisponde ai principi di mediazione e solidarietà tra amministrazioni di cui si è già parlato nella premessa di questa relazione.

**Grafico 5. Istanze accesso agli atti, accesso civico e accesso ambientale ricevute nell'anno 2020.**



Alla materia del diritto di accesso vanno imputate anche alcune istanze rivolte al Garante ai sensi dell'articolo 43 comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*” che recita: “*I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge*”.

Nelle istanze rivolte da consiglieri comunali e provinciali, a differenza di quelle rivolte da altri cittadini, la motivazione all'accesso è, per così dire *in re ipsa*, con l'unica preoccupazione da parte del Garante di non essere coinvolto in dinamiche di carattere strettamente politico e di limitarsi a garantire attraverso il controllo dell'accessibilità delle informazioni la correttezza dei rapporti fra consiglieri e organi esecutivi e tra maggioranza e opposizione.

Questa impostazione è oggi facilitata da quanto previsto dalla nuova normativa in materia di trasparenza, dal 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.”* come modificato 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 *“decreto Madia”*), che ha previsto, accanto al così detto accesso civico, già disciplinato dall’articolo 5, comma 1, del sopra citato decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, l’accesso così detto generalizzato, contemplato dal comma 2 del predetto articolo 5.

Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico e all’accesso generalizzato, l’Autorità nazionale anticorruzione, d’intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (*Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali*) ha adottato la deliberazione 28 dicembre 2016, n. 1309, intitolata *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013”*.

L’accesso civico risponde a esigenze di trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e consiste nel diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni documenti, informazioni o dati, ogniqualvolta sussista in capo a esse l’obbligo di pubblicarli e ne sia stata omessa la loro pubblicazione.

L’accesso generalizzato risponde invece a esigenze di controllo diffuso, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, e riguarda il diritto di chiunque di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione e di accesso civico, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dal successivo articolo 5-bis del ripetuto decreto legislativo n. 33 del 2013.

I procedimenti di accesso civico o generalizzato devono concludersi - come del resto quello così detto documentale di cui alla legge n. 241 del 1990 - con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell’istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o, alternativamente, entro 20 giorni, o presentare ricorso al Difensore civico, entro 30 giorni,

Nei casi di diniego totale o parziale dell’accesso o di mancata risposta entro tali termini, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Avverso la decisione dell’amministrazione competente o,

in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale.

Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può altresì presentare ricorso al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il ricorso va altresì notificato all'amministrazione interessata.

Il Difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Se il Difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente si sia rivolto al Difensore civico, il termine per proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico.

Se l'accesso è stato negato o differito per evitare un pregiudizio concreto alla tutela dell'interesse privato alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia, il Difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del Difensore è sospeso fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

Quanto alle risposte delle amministrazioni comunali alle richieste di chiarimenti formulate dal Garante, si deve riconoscere che sono state molto varie: in alcuni casi, o meglio da parte di alcuni uffici, le risposte sono risultate sollecite e puntuali; in altri non sono state rapide e si sono dovuti effettuare ripetuti solleciti, ma sembra potersi riconoscere un certo miglioramento collaborativo.

Infine, sembra utile rilevare che una parte, sia pure non numericamente rilevante, di istanze riguarda cittadini che si dichiarano asseritamente "maltrattati" dalle istituzioni e che periodicamente si rivolgono al Garante chiedendo appuntamenti, manifestando disagio e di fatto richiedendo un "monopolio di attenzione" sulla loro situazione, creando al momento un certo disagio.

Ma sembra alla scrivente che, alla fine, anche questa possa essere una funzione che, purché non assorbente di troppe energie, possa essere svolta per migliorare i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

Pare opportuno compiere in questa sede una seppur breve, panoramica delle condizioni per l'esercizio dei poteri sostitutivi – che si sostanziano in nomine di commissari *ad acta* - riconosciuti in capo al Garante regionale dei diritti della persona ai sensi dell'articolo 136 Testo Unico Enti Locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) e dell'articolo 30, comma 10, legge regionale 23 aprile 2014, n. 11, "*Norme per il Governo del territorio e in materia di paesaggio* e successive modifiche.

Per quanto riguarda il potere sostitutivo di cui al predetto articolo 136 T.U.E.L., l'intervento del Garante deve essere richiesto dall'interessato e prevede quale presupposto imprescindibile per la nomina di un commissario *ad acta* l'avvenuta omissione o ritardo, da

parte dell'Amministrazione, del compimento di un atto obbligatorio per legge e privo di qualunque contenuto discrezionale, non implicante alcun potere di scelta o valutazione.

Dal 2015 ad oggi non risulta essere mai stato necessario dare attuazione a tale disposizione normativa giacché nell'unico caso in cui sono stati ritenuti esistenti i presupposti per un eventuale intervento, l'Amministrazione ha provveduto ad adempiere spontaneamente a seguito di ricezione della preventiva diffida ad adempiere da parte della scrivente Garante.

In relazione al potere sostitutivo di cui al succitato articolo 30, comma 10, della legge regionale n. 11/2014, avente ad oggetto gli strumenti di pianificazione urbanistica, invece, l'eventuale nomina di un commissario *ad acta* da parte del Garante risulta possibile quando il Comune non possa deliberare su piani urbanistici per impossibilità di procedere con la relativa votazione, a causa della presenza di condizioni che causino l'obbligo di astensione ai sensi dell'articolo 78 T.U.E.L. su una pluralità di componenti tale da precludere il raggiungimento del numero legale necessario per raggiungere il quorum strutturale (il citato art. 78 T.U.E.L. impone infatti l'obbligo dell'astensione sia dalla discussione sia dalla votazione, in capo ai consiglieri che presentino un interesse rispetto all'oggetto della discussione, ne siano questi titolari diretti o lo siano i relativi parenti od affini fino al quarto grado).

Solo una volta ricevuta la richiesta di intervento da parte del Comune interessato ed accertata l'impossibilità oggettiva dell'organo di deliberare a causa del mancato raggiungimento del numero legale necessario per raggiungere il quorum strutturale da parte dei componenti dell'organo, il Garante potrà valutare se sussistano le ragioni di interesse pubblico per procedere con la nomina di un commissario *ad acta* per l'adozione del provvedimento in via sostitutiva.

Nel corso dei due mandati della presente Garante tale intervento sostitutivo risulta essere stato posto in essere solo una volta, in cui peraltro, compiuta la nomina di un commissario *ad acta*, l'Amministrazione ha provveduto spontaneamente ad agire in via di autotutela, ritirando l'atto urbanistico oggetto di richiesta di potere sostitutivo.

L'applicazione dei predetti istituti di natura sostitutiva si pone in discontinuità rispetto a quella del precedente Difensore civico: la lettura ritenuta preferibile da questa Garante, infatti, pone l'attenzione sul carattere straordinario dell'intervento in via sostitutiva rispetto alle Amministrazioni sostituite, che si ritiene possa essere giustificato – come così la lettera e lo spirito delle richiamate norme vogliono intendere – solo qualora l'oggetto della decisione:

- nel caso del potere sostitutivo di cui al richiamato articolo 136 T.U.E.L., il provvedimento richiesto abbia carattere obbligatorio, sia nella sua adozione che nel suo contenuto e non presenti, neanche nel merito, elementi di discrezionalità;
- nella fattispecie sostitutiva di cui al citato articolo 30, comma 10, della legge regionale n. 11/2004, sussistano condizioni oggettive tali da rendere impossibile per l'organo dell'Ente Locale competente di esprimersi, a causa dell'esistenza di precise situazioni di conflitto di interessi (identificate nell'articolo 78 del T.U.E.L.), in capo ad un numero di componenti dell'organo che deve deliberare, tale da impedire la formazione del cd *quorum* strutturale necessario per deliberare (e non già quando l'impedimento in questione riguardi parte o tutta la compagine di maggioranza, ove esso non si risolva nell'impossibilità di formare il predetto quorum); in ogni caso

senza entrare, per via sostitutiva, in valutazioni di merito od opportunità del provvedimento.

Da ultimo, si evidenzia, che nel corso dell'anno 2020 il Garante dei diritti della Persona ha designato, previo avviso pubblico pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto – BUR, Presidenti della Commissione Mista Conciliativa delle Aziende Ulss, che ne abbiano fatto richiesta.

I Presidenti designati nel corso dell'anno riguardano le Commissioni Miste Conciliative delle seguenti Aziende sanitarie: Azienda Ulss n. 1 Dolomiti e l'Azienda Ulss n. 9 Scaligera.

Le Commissioni Miste Conciliative sono state istituite nella Regione del Veneto nel 1998 con deliberazione della Giunta regionale del Veneto del 22 giugno 1998 n. 2280 "Approvazione schema-tipo di regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale", modificata dalla D.G.R. del 25/07/2003 n. 2240 "Approvazione schema - tipo di Regolamento di pubblica utilità per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale - Modifiche ed integrazioni.

Con tali deliberazioni (*reperibili nel sito del Garante alla pagina della difesa civica*) sono state disciplinate sia la nomina che il funzionamento delle Commissioni presso ogni Azienda sanitaria, e in base alla predetta disciplina, il Presidente della Commissione mista conciliativa è designato dal Difensore civico regionale, attualmente Garante regionale dei diritti della persona (ai sensi degli articoli 11 e 19 della legge regionale n. 37 del 2013, le funzioni di difesa civica esercitate dal difensore civico in forza della legge regionale 6 giugno 1988, n. 28, sono attribuite al Garante regionale dei diritti della persona).

La Commissione Mista Conciliativa svolge un ruolo importante e necessario per la tutela dei diritti dei cittadini all'interno dell'ospedale.

La finalità dell'organismo è quella di gestire e risolvere le controversie con procedure conciliative allo scopo di giungere ad una decisione condivisa dalle parti, al di fuori di ogni altro mezzo amministrativo o giurisdizionale, tramite l'accertamento dei fatti e l'individuazione delle cause che hanno limitato o negato il diritto alla prestazione sanitaria, al fine di contribuire al loro superamento.

L'attivazione della Commissione è un momento fondamentale per garantire trasparenza nel rapporto tra ospedale e cittadino dando risposte rapide e concrete alle criticità che si possono verificare in ospedale.

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

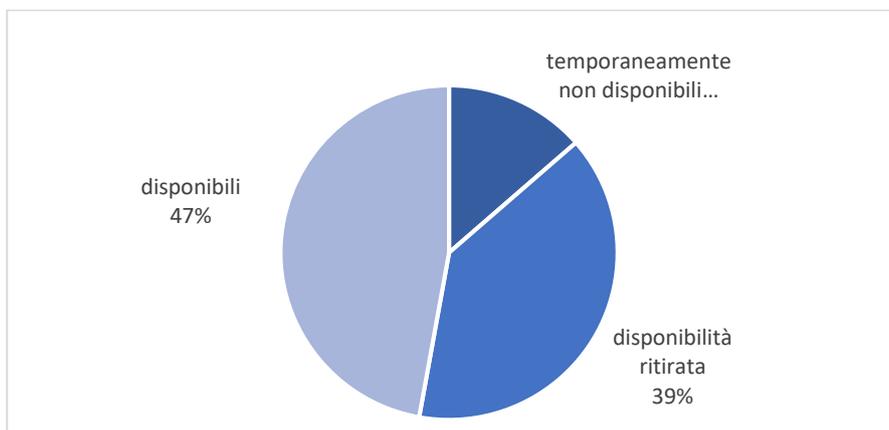
#### *La risorsa dei volontari*

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 %.

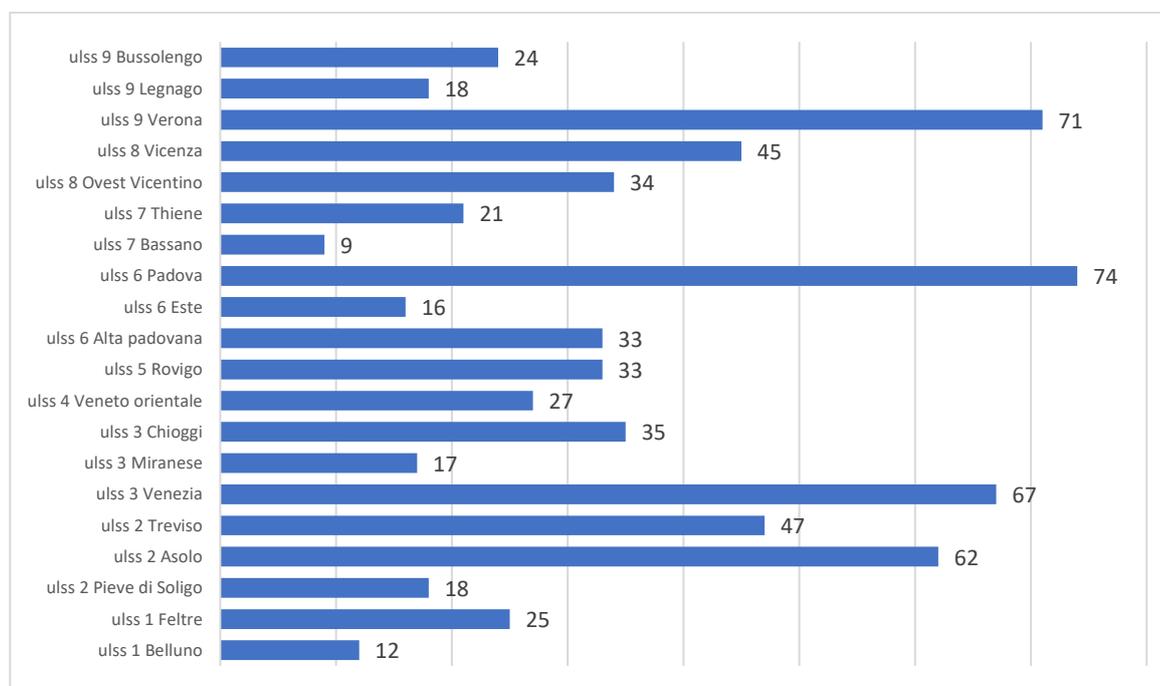
Il 39%, invece, ha ritirato definitivamente la propria disponibilità. La percentuale può sembrare elevata ma va valutata in un arco temporale di 16 anni. E' fisiologico che ci sia un certo ricambio: il raggiungimento di un'età troppo avanzata, cambiamenti familiari, lavorativi, problemi personali possono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

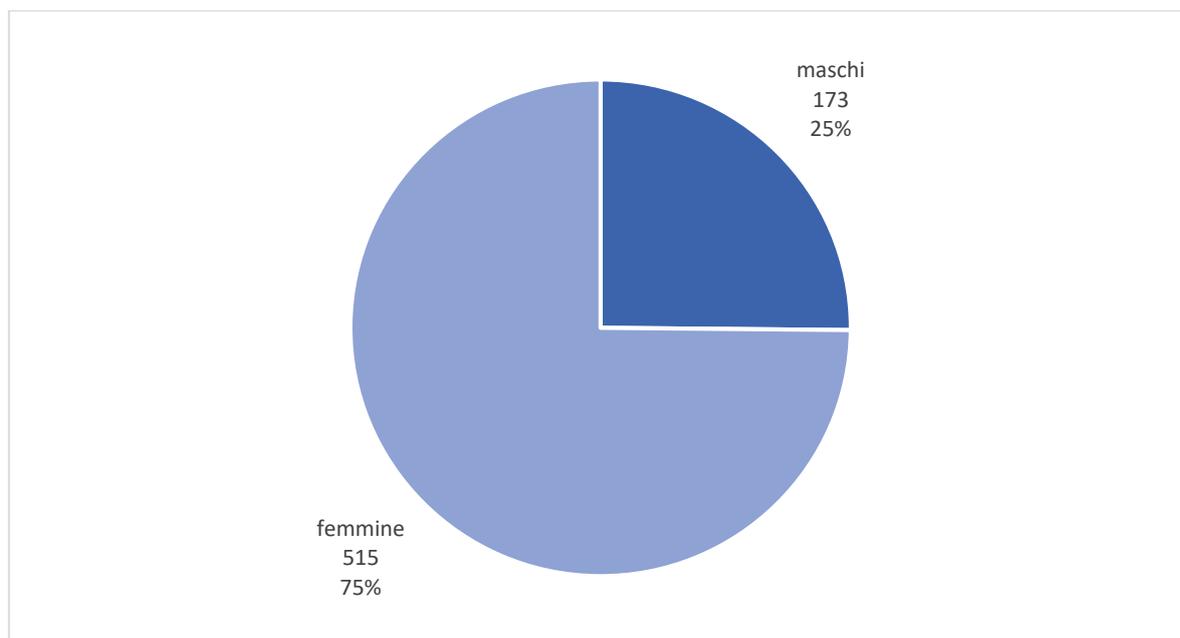
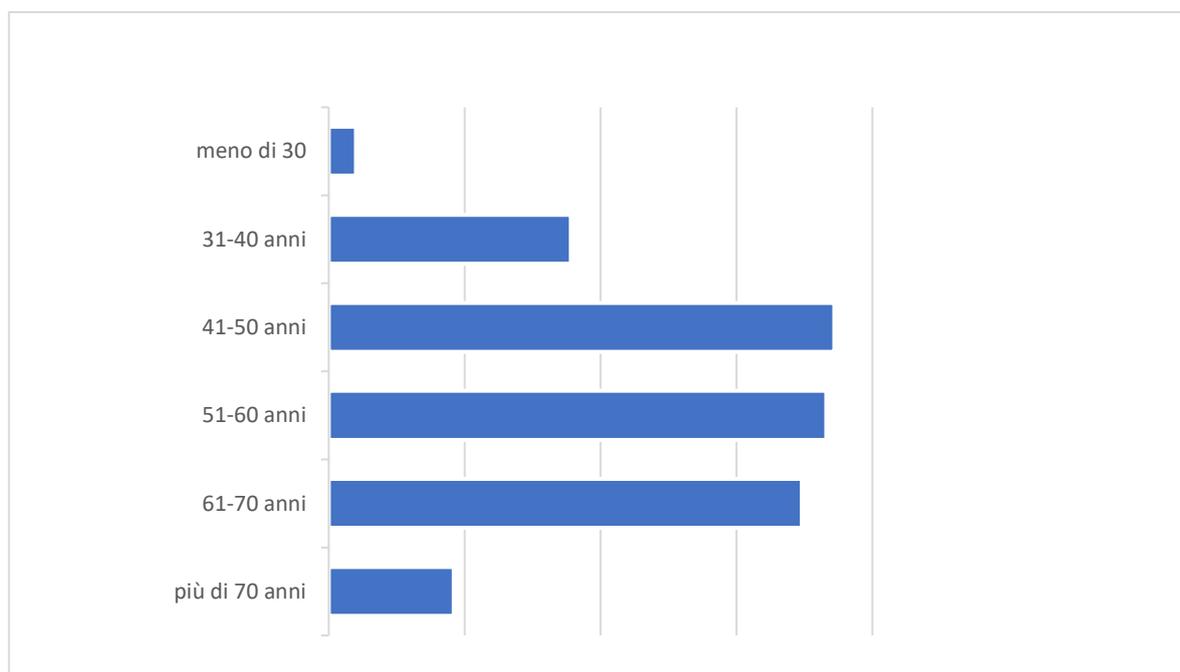
**Grafico 2 - Tutori attualmente disponibili suddivisi per ambito sociosanitario di residenza**



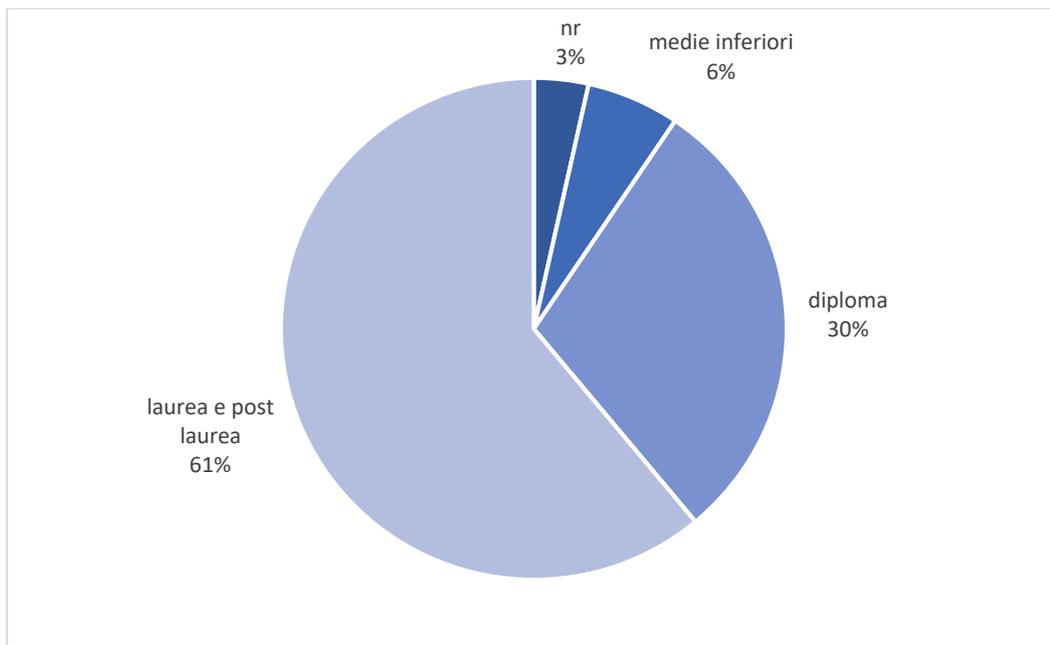
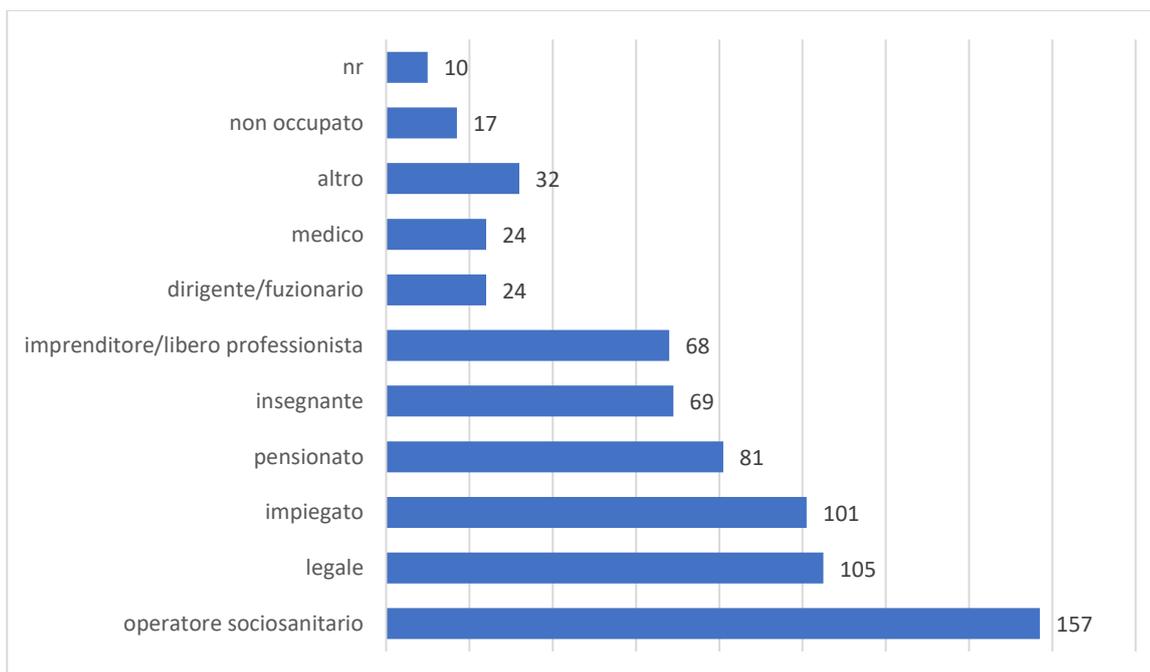
Ma quali sono le caratteristiche principali di questo bacino di volontari oggi disponibili? Analizzando meglio il gruppo, si evince che sono per i due terzi donne, con un'età che principalmente è compresa tra i 40 e i 70 anni, quasi equamente distribuiti nelle tre fasce di quarantenni (26%), cinquantenni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

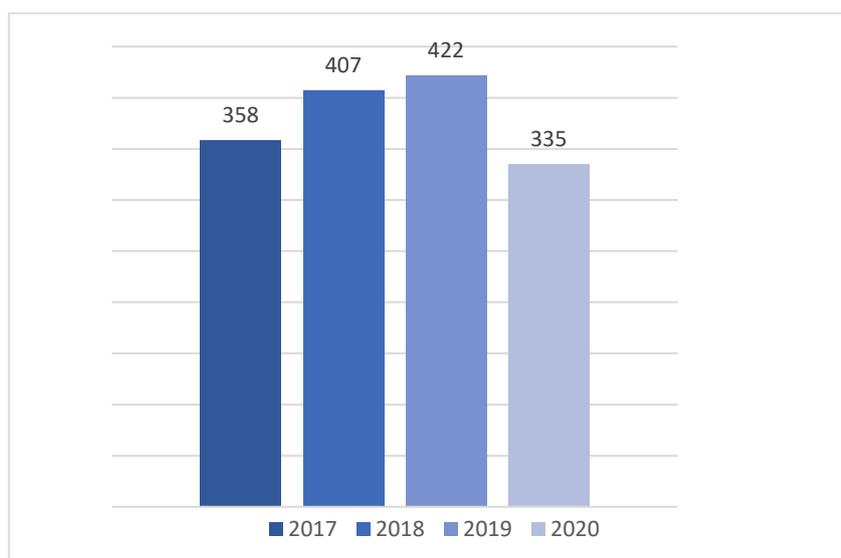
## *Analisi dei dati relativi alle richieste e ai minori coinvolti*

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).

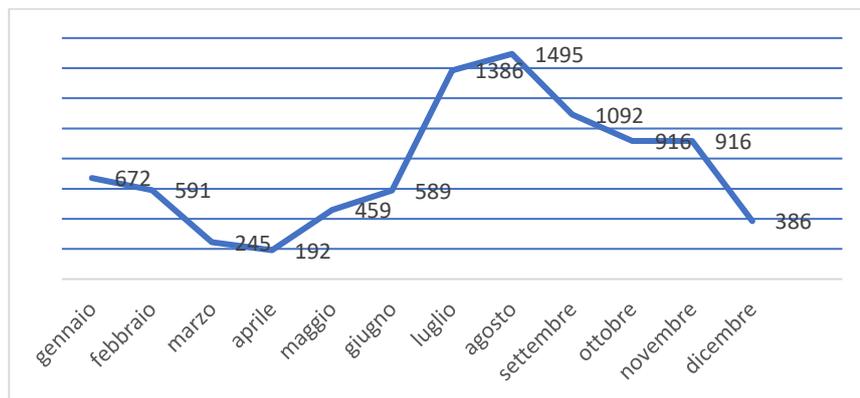
In un solo caso il giudice ha richiesto l'indicazione di un volontario per il ruolo di tutore e di un secondo volontario per ricoprire il ruolo di protutore; tutte le altre richieste hanno riguardato solo la figura del tutore. Rispetto agli anni precedenti, dunque, sembra si sia andati definitivamente 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**



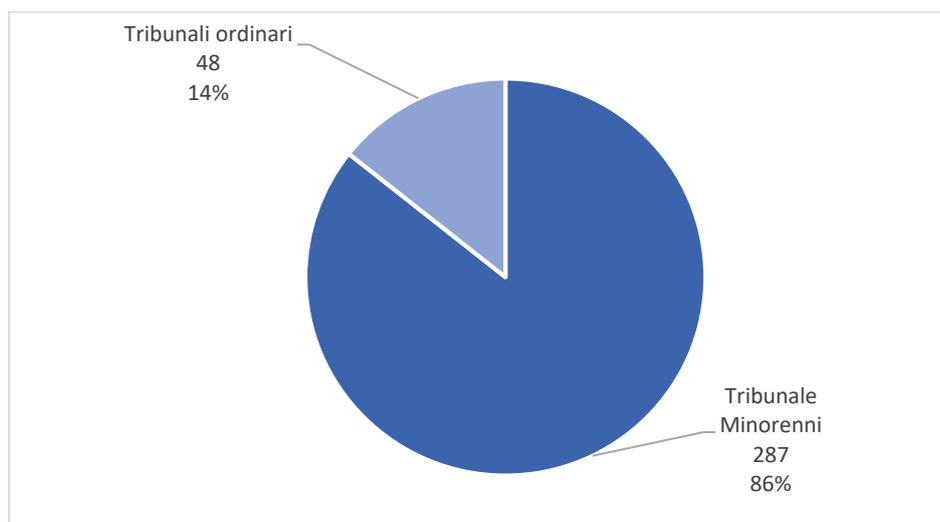
Spostando lo sguardo dalle presenze totali al numero di MSNA rintracciati nel territorio nazionale, vediamo che nel corso dell'anno 2020 sono stati segnalati alla Direzione nazionale complessivamente 7080 minori, anche se l'andamento dei rintracci sul territorio non è stato costante, come si evince dal 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)**

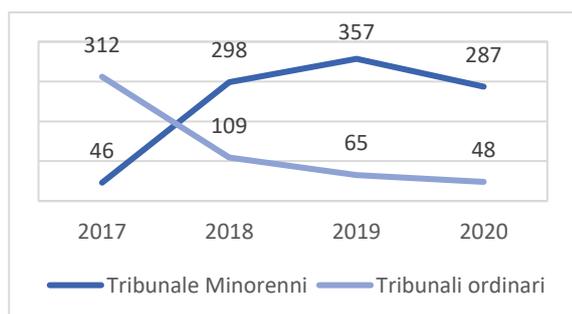
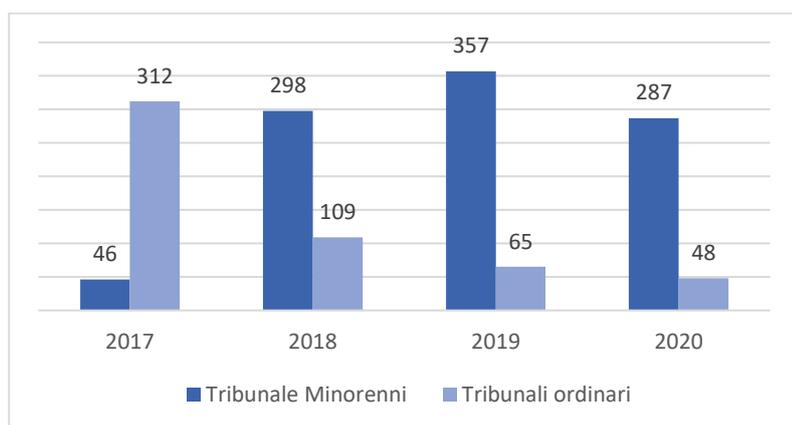
Quindi, in sintesi, al 31.12.2020 si è registrato in Italia un aumento dei rintracci e delle presenze complessive (in particolar modo in Sicilia, Calabria e Puglia). In Veneto nel 2020 sono stati accolti 232 minori stranieri non accompagnati rispetto ai 298 del 2019 e ai 322 del 2018.

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.

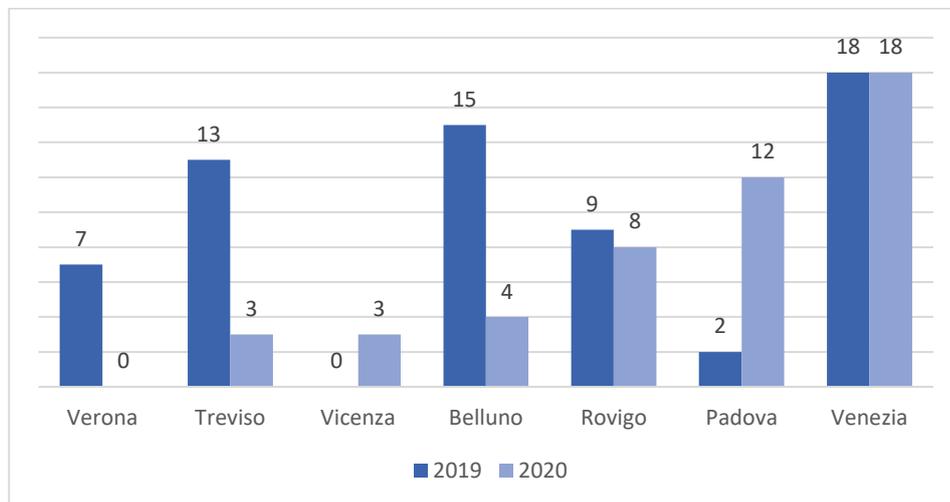
**Grafico 9 - Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria (2020).**

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**

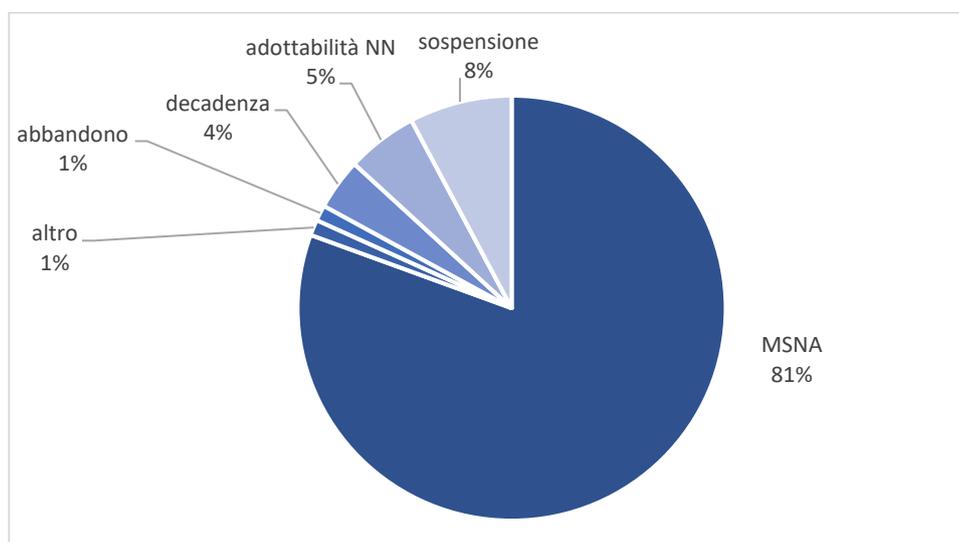
Il grafico successivo evidenzia la distribuzione delle 48 richieste inoltrate dai Giudici tutelari tra i sette Tribunali Ordinari del Veneto e la variazione numerica rispetto all'anno precedente.

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

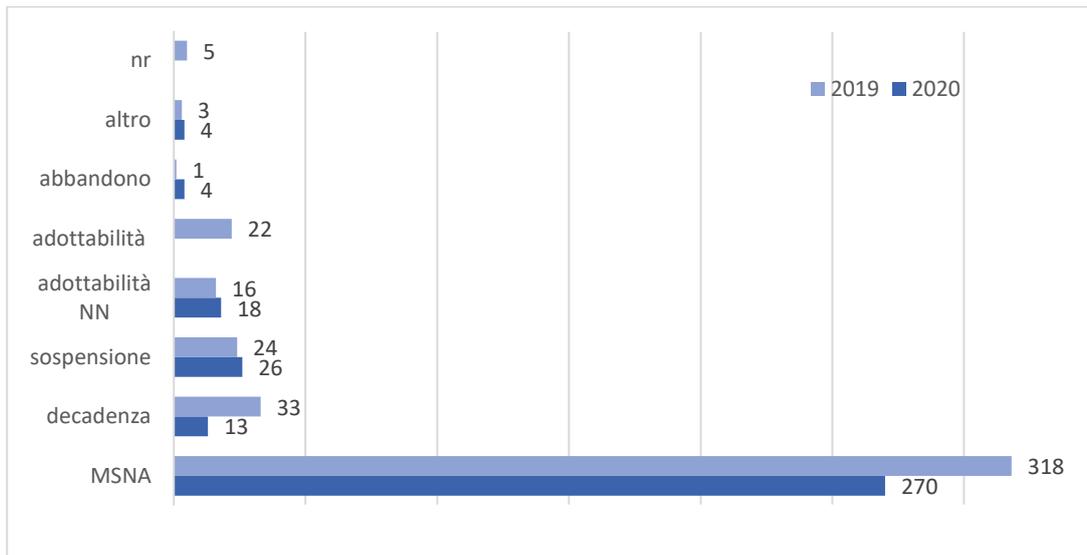


Considerando le richieste sotto il profilo della causa di apertura della tutela, si può constatare la forte prevalenza dei MSNA che rappresentano l'81% del totale con 270 richieste. Il rimanente 19% si suddivide in cinque categorie numericamente contenute, nelle quali si notano alcuni cambiamenti significativi: 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**

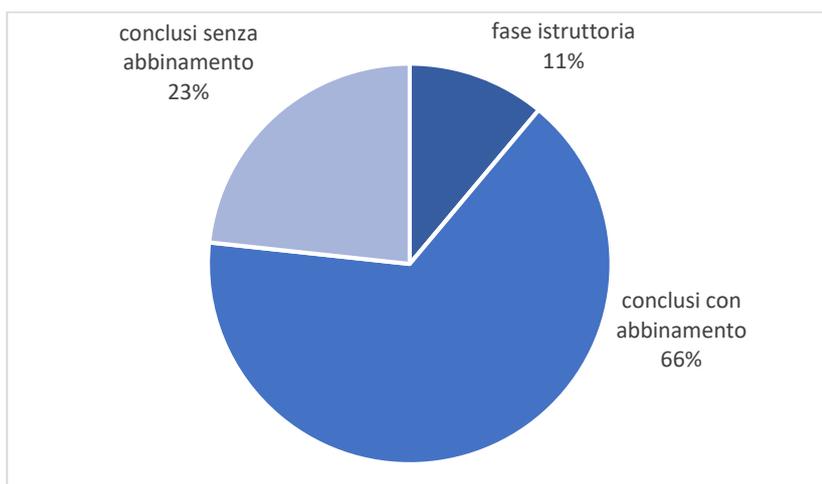


**Grafico 13 - Richieste di tutore inoltrate all'Ufficio suddivise per causa di apertura della tutela e anno (2019 e 2020)**



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.**

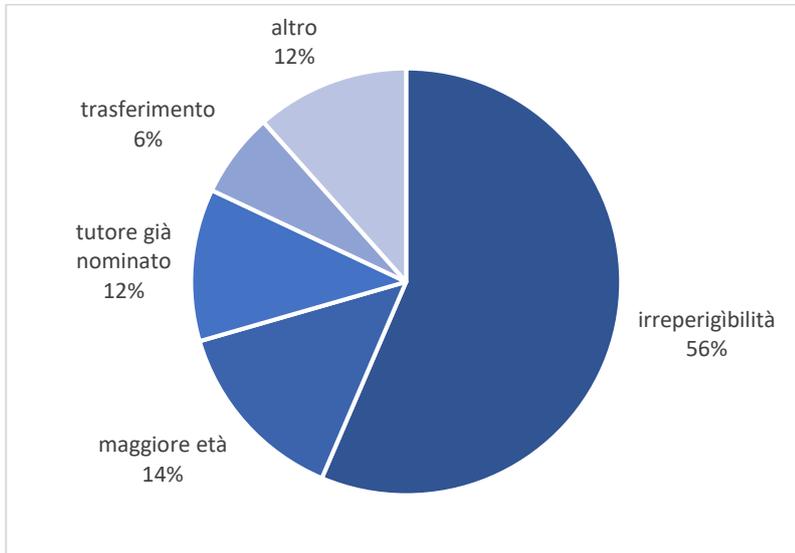


Per quanto riguarda le 37 richieste inevase, in 28 casi si tratta di MSNA poiché dall'11 al 29 dicembre, a cavallo tra le feste natalizie, il Tribunale per i Minorenni ha inviato all'Ufficio 55 richieste di indicazione tutore e non è stato possibile rispondere a tutte entro la fine dell'anno.

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

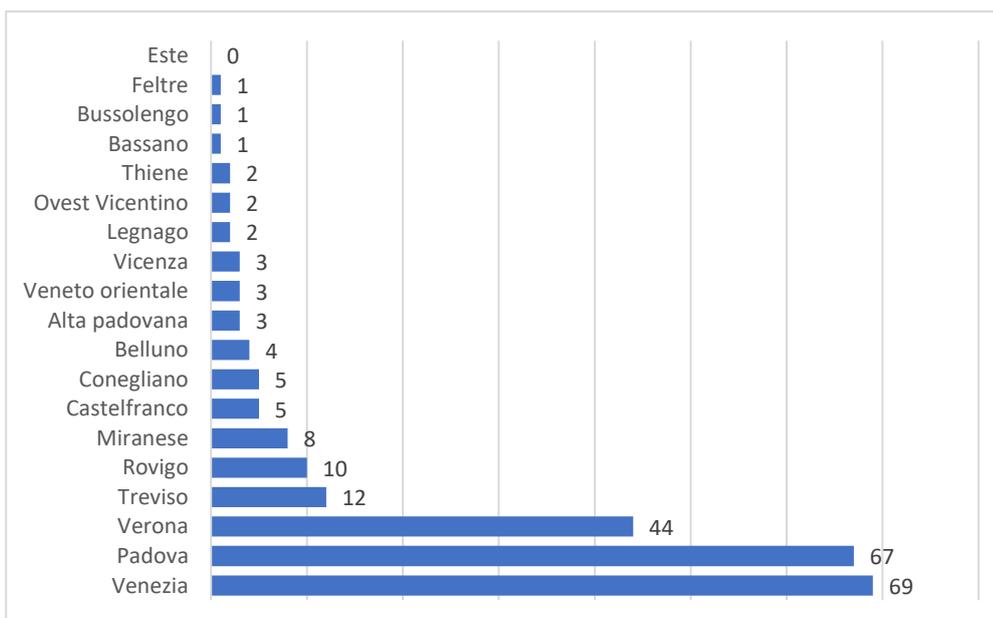
un mese) maggiore età. Per altre 9 richieste si è verificato che era già stato segnalato un volontario, in risposta a una precedente richiesta di un diverso magistrato.

**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.**

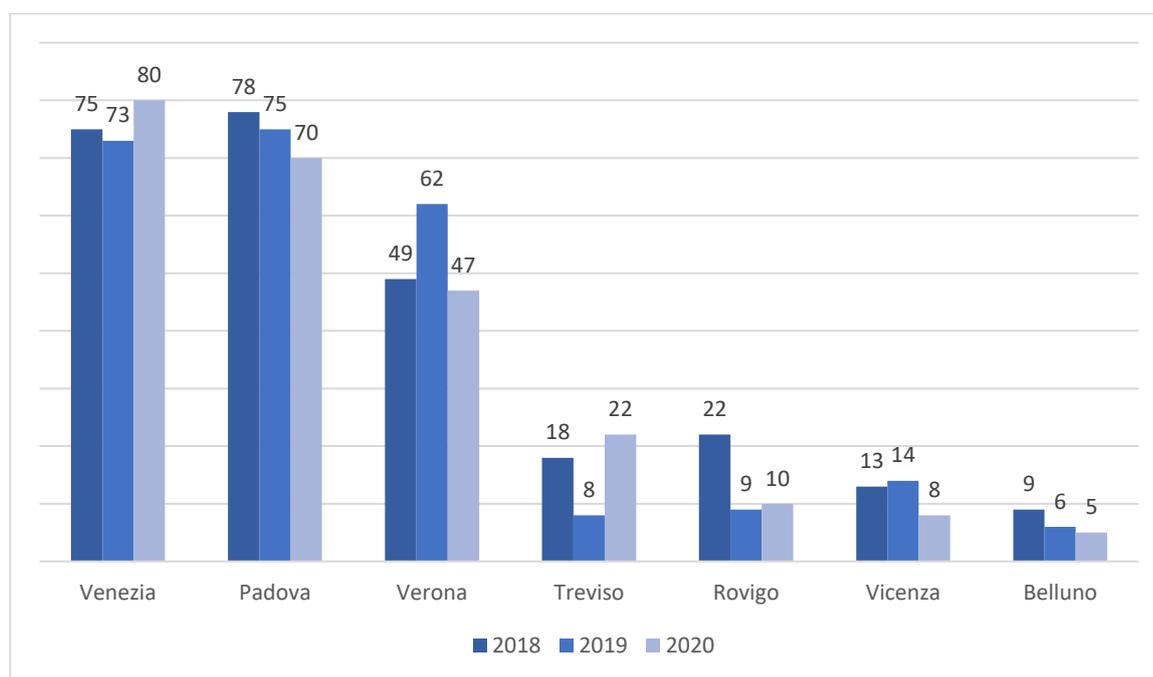


Le due rappresentazioni grafiche confermano la prevalenza di richieste e conseguenti abbinamenti nei capoluoghi di provincia dove maggiore è la presenza di MSNA: Venezia, Padova e Verona. In genere, nella ricerca del tutore, si cerca di prediligere la vicinanza al minore e quindi di scegliere un volontario 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 provincie 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.

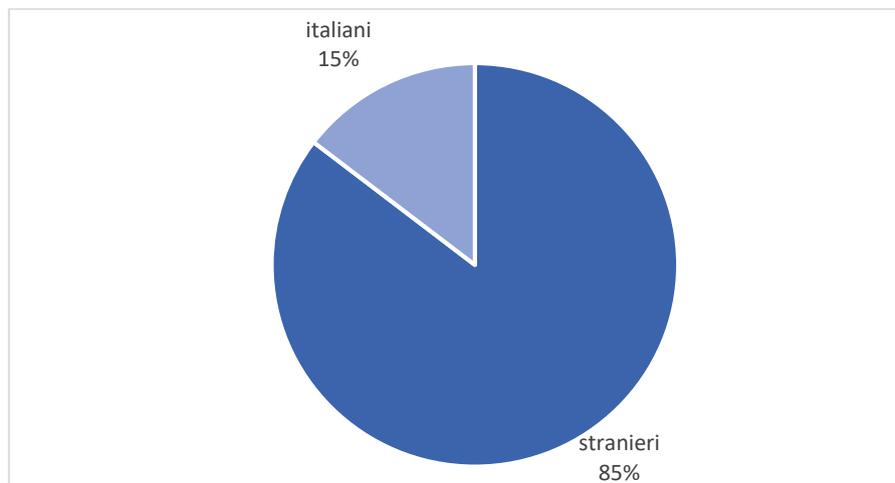
Dal grafico successivo si può inoltre constatare che gli abbinamenti sono cresciuti, rispetto al 2019, nella provincia di Venezia e di Treviso, sono diminuiti nelle provincie di Padova, Verona e Vicenza e sono rimasti pressochè stabili nelle provincie di Rovigo e Belluno.

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

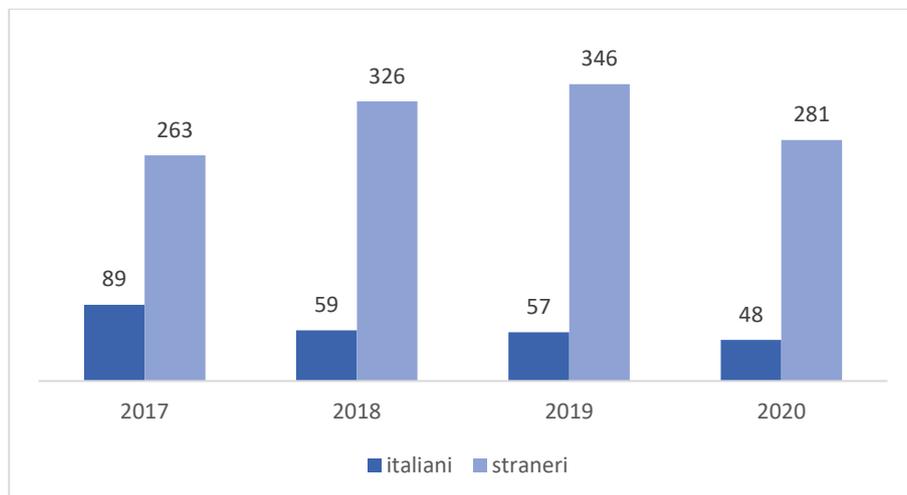


I minori oggetto delle richieste di tutore sono stati complessivamente 327 nel 2020, con un calo considerevole rispetto al 2019 quando erano stati 407. Quello che non è cambiato è il rapporto tra minori di origine straniera e minori italiani: gli stranieri nel 2020 sono stati l'85% (un punto percentuale 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**

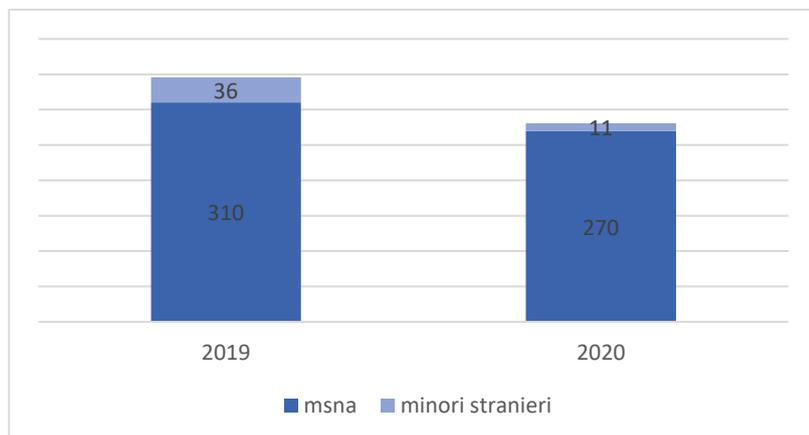


**Grafico 19 - Minori suddivisi per origine nazionale italiana/straniera e anno (dal 2017 al 2020)**



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.

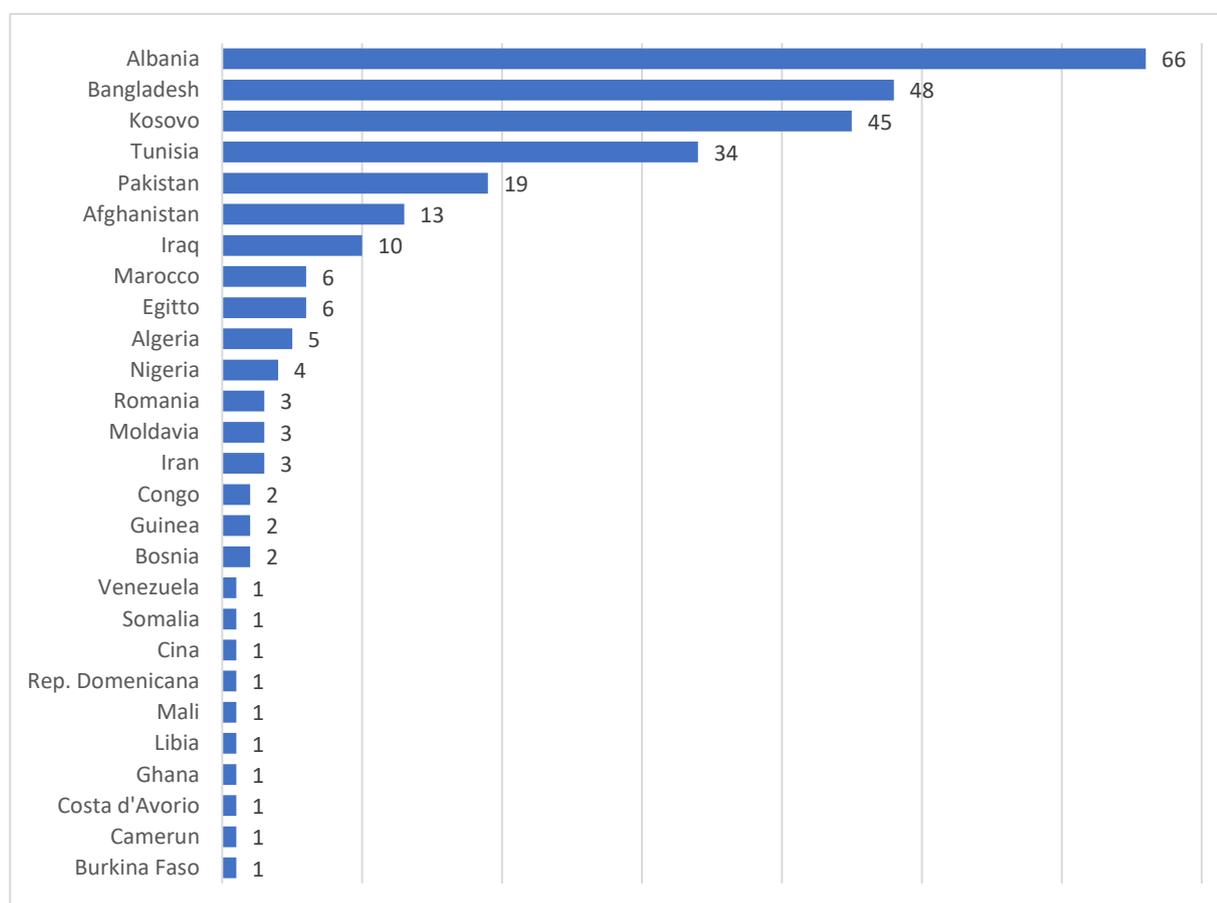
**Grafico 20 - Rapporto tra MSNA sul totale dei minori di nazionalità straniera nel 2019 e 2020**



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.

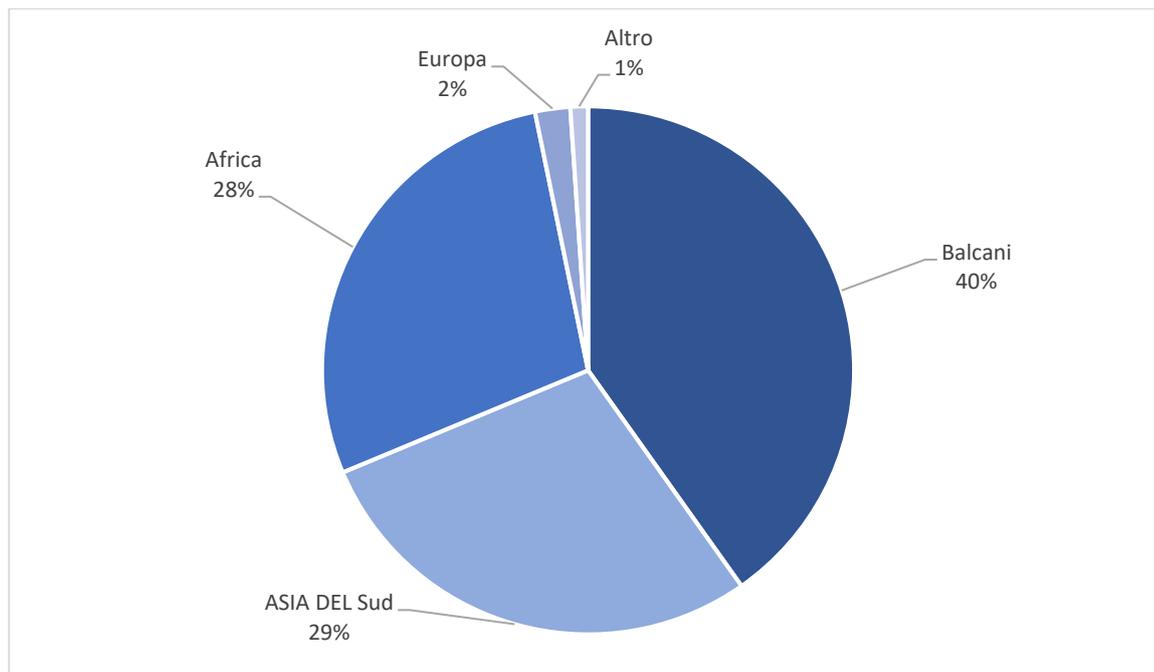
Tra i primi cinque paesi più rappresentati rimangono l'Albania, che si conferma al primo posto (23,5%) anche se il numero di minori albanesi passa da 97 a 66; il Kosovo che passa al terzo posto (16%) con 45 minori (erano 76 nel 2019), la Tunisia (12%) che scende al quarto posto pur avendo un numero più 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**



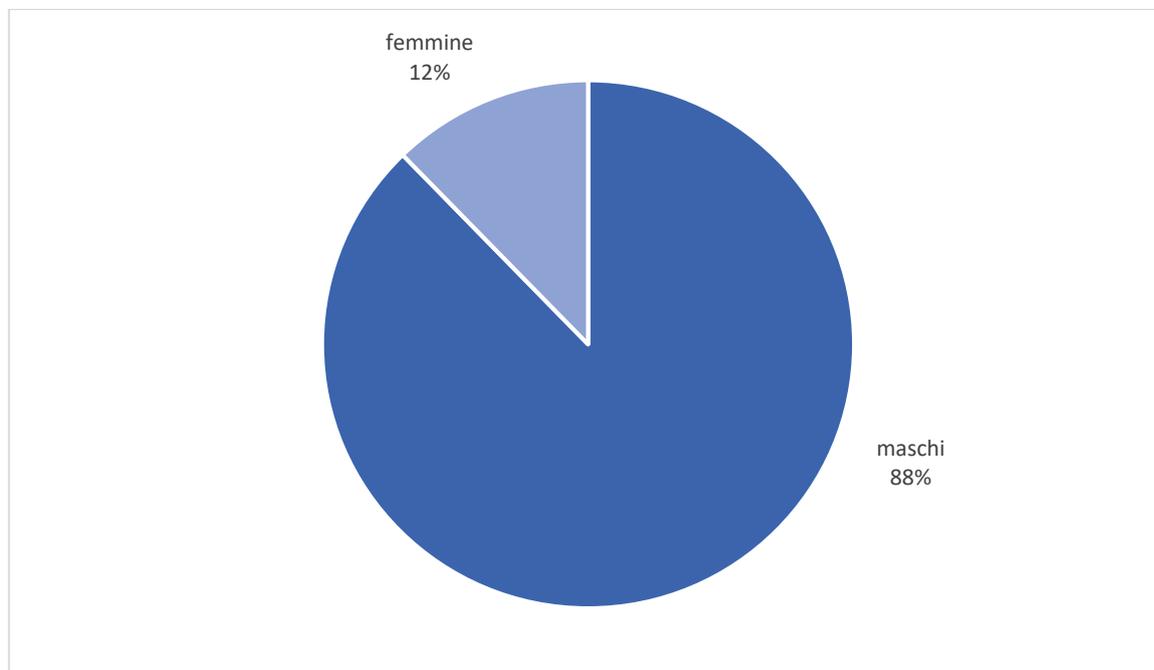
Nel 2020, l'area geografica dominante è stata quella balcanica anche se con un peso relativo minore poiché passa dal 56% dell'anno precedente al 40%. Significativo l'aumento dell'Asia del Sud: un minore su tre proviene da quest'area geografica, come per l'Africa.

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



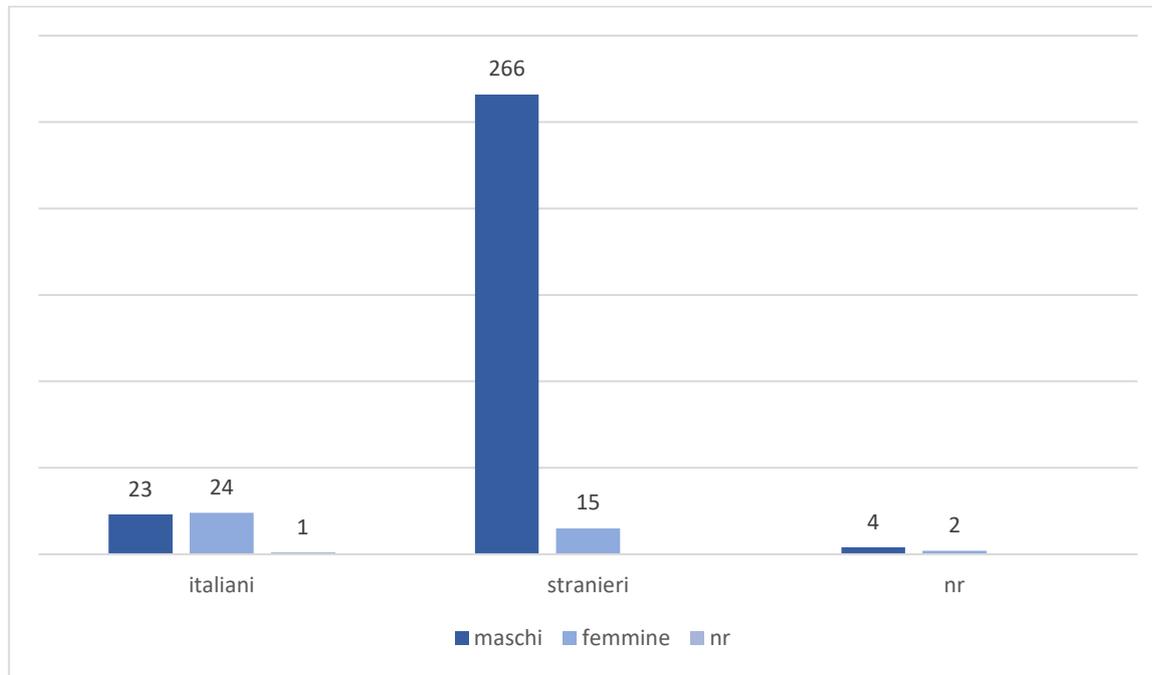
Il genere maschile rimane fortemente prevalente.

**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.

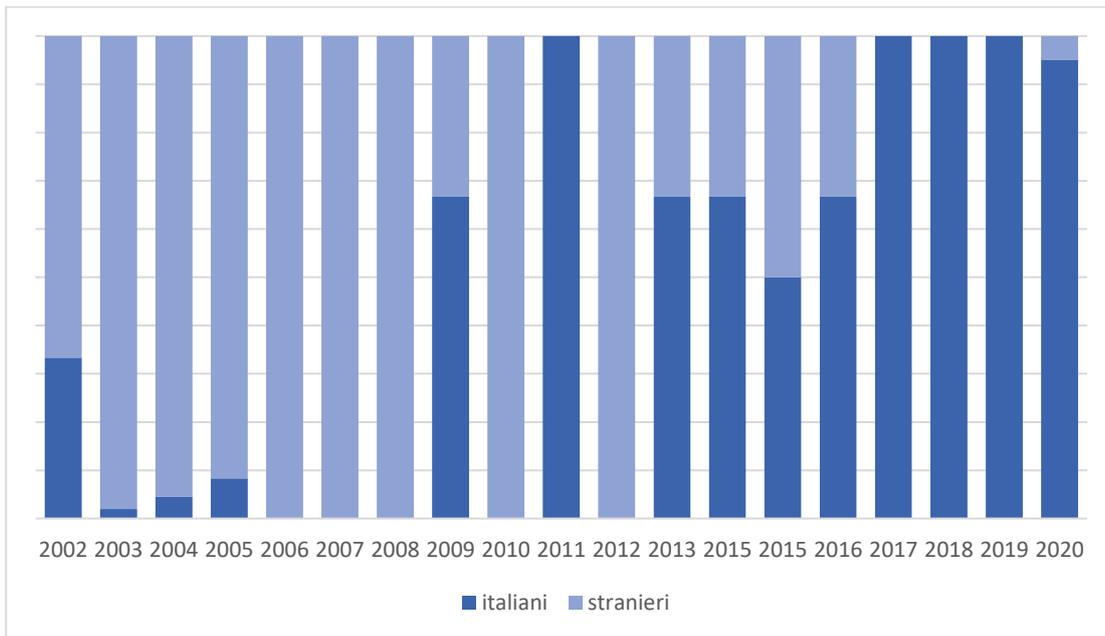
**Grafico 24 - Minori oggetto di richiesta di tutore per genere e nazionalità.**



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 familiari;
  - 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'accordo 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.

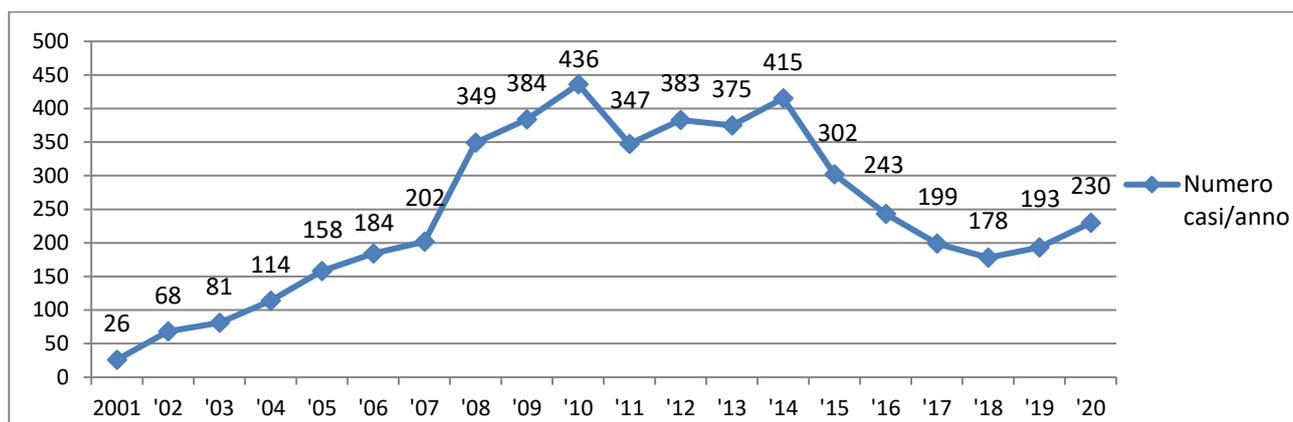
Anche per l'Ufficio è stato necessario riorganizzare tutta l'attività da remoto, con i limiti che questo ha comportato ma anche con alcuni aspetti positivi che andremo poi ad analizzare.

#### *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.

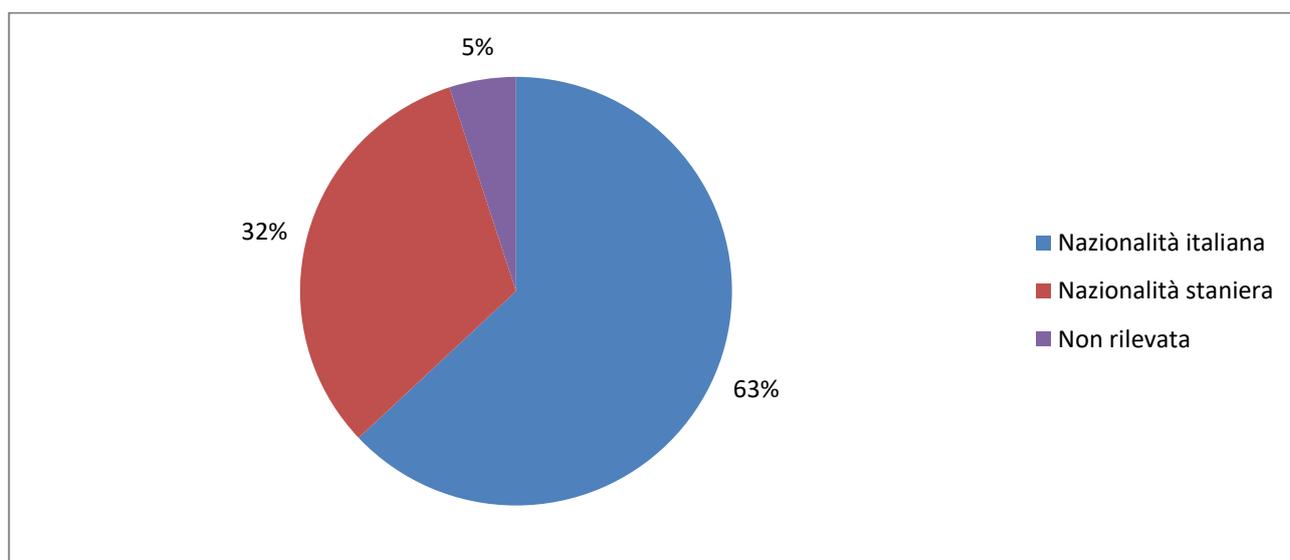
**Grafico 1. Casistica anni 2001 - 2020 Per anno. Valori assoluti**

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.

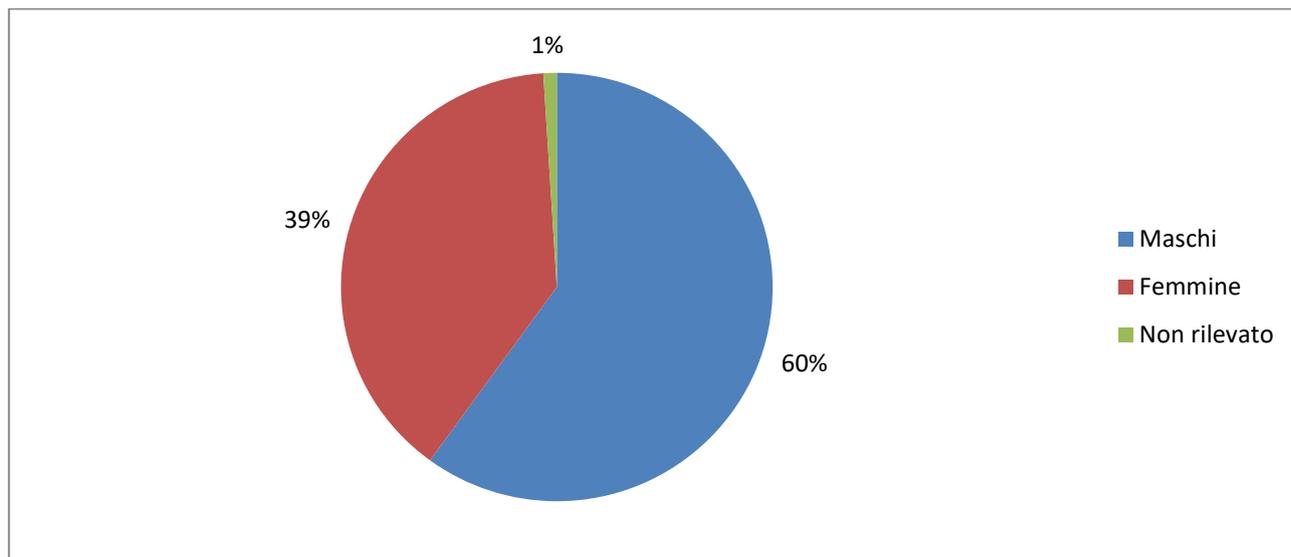
I 200 minori sono in maggioranza italiani (63%) come si evince dal grafico n. 2 e di genere maschile (60%) – grafico n. 3.

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.

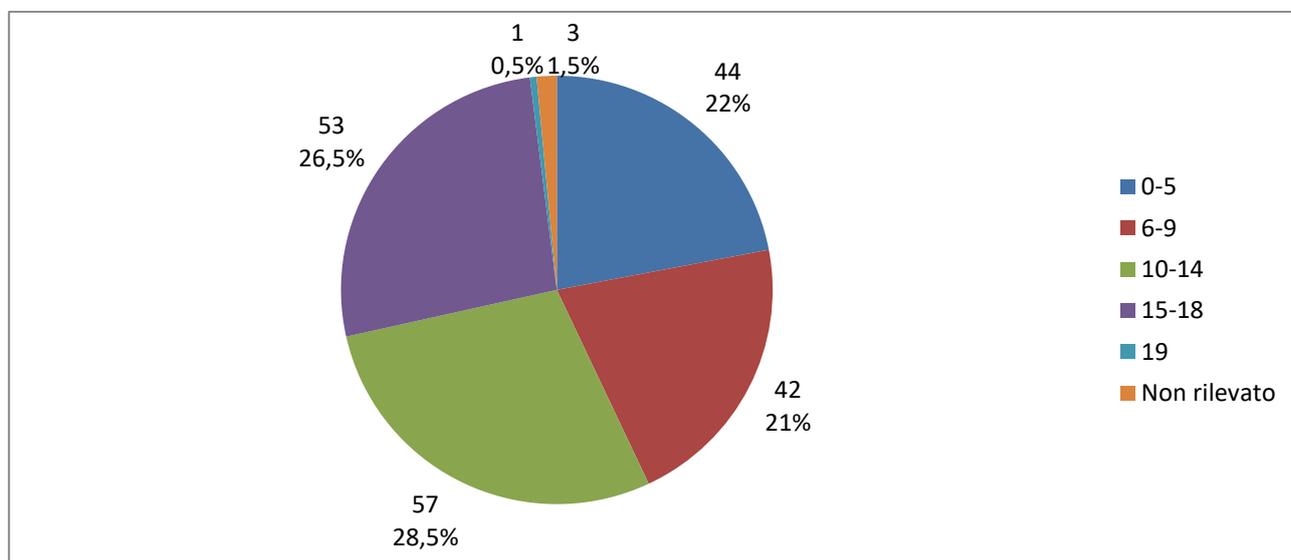
**Grafico 2. Casistica anno 2020. Minori coinvolti. Per nazionalità. Valori percentuali**

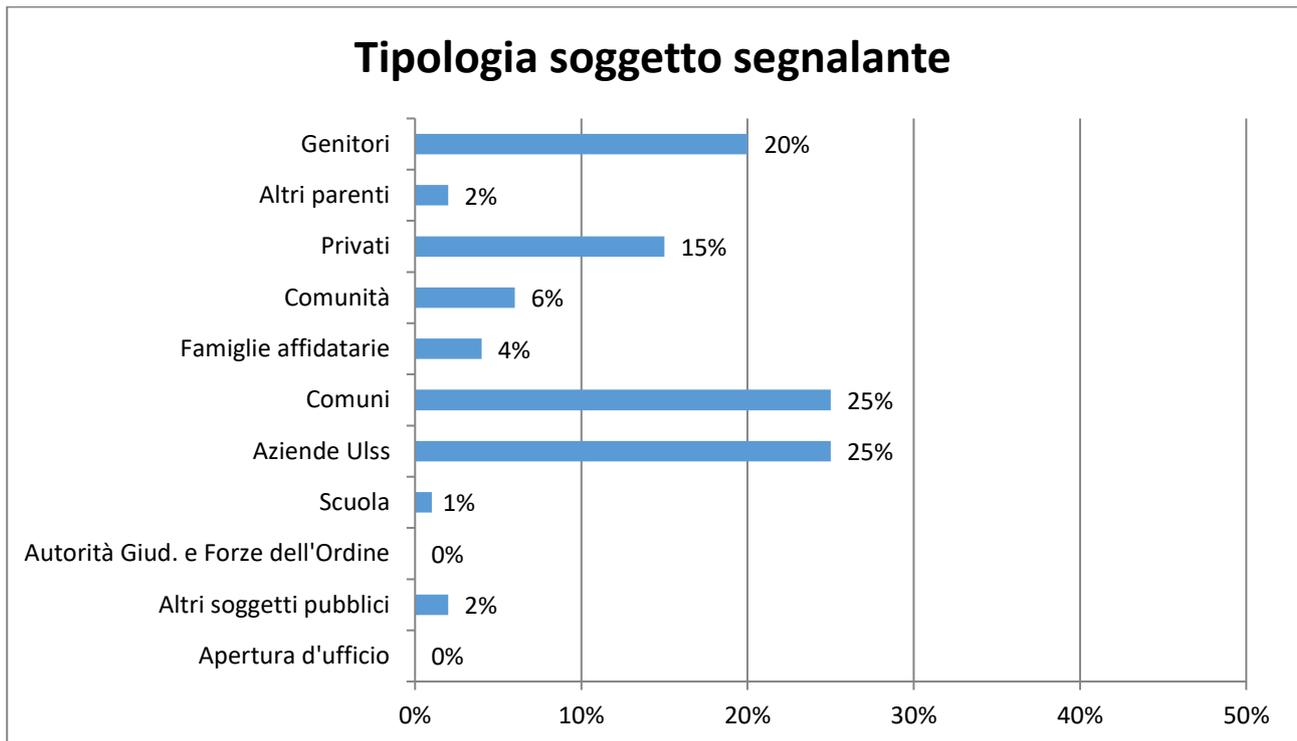
**Grafico 3. Casistica anno 2020. Minori coinvolti. Per genere. Valori percentuali**



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.



**PARTE III**

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



## IL CONTESTO

### 2020 L'ANNO DELLA PANDEMIA

*L'ergastolo è più della morte.*

*La morte dura un attimo e richiede un coraggio momentaneo; l'ergastolo è un'esistenza.*

(Ignazio Silone *Il segreto di Luca* Oscar Mondadori Milano 2020 pag.110 prima edizione 1956)

Difficile rendicontare di quanto è successo nell'anno 2020 che non può che essere indicato come l'anno della Pandemia e sotto questo profilo grande la comunanza tra dentro e fuori almeno sotto l'aspetto emozionale. Tutti hanno provato la sensazione di essere "reclusi" fra le quattro mura di casa, lo sconforto e il senso di mancanza per non poter abbracciare i propri cari o gli amici, la costrizione per non poter fare un'attività sportiva all'aperto e non ultima la paura di essere contagiati via via che conoscenti ed amici venivano "toccati" dal virus. Bisogna ritornare con la mente a quei giorni in cui le televisioni bombardavano sulla necessità dell'uso della mascherina, dei disinfettanti e soprattutto del distanziamento in stanze di pernottamento e locali dalle condizioni igieniche e sanitarie precarie, con il problema del sovraffollamento e dove l'appello al distanziamento era ed è qualcosa di surreale.

Ma per trovare un filo conduttore partiamo anche questa volta dai numeri al **29 febbraio del 2020** i detenuti presenti erano a livello nazionale **61.230** per una capienza regolamentare di **50.931** posti (al 31 dicembre 2019 erano **60.769**); in Veneto sempre al **29 febbraio 2020** i detenuti erano **2.638** per una capienza regolamentare di **1.942** posti. Al **31 marzo 2020** i detenuti sono complessivamente **57.846** per una capienza regolamentare di **50.754** posti e in Veneto si scende a **2.538** per una capienza regolamentare di **1.946** posti. In mezzo ci sta l'emergenza corona virus con tutte le sue fasi e così al **31 dicembre 2020** i detenuti presenti erano a livello nazionale **53.364** per una capienza regolamentare di **50.562** posti, in Veneto si scende ancora a **2.287** per una capienza regolamentare di **1.908** posti.

E in effetti i primi segnali della tempesta che sarebbe arrivata si hanno, sia pure in modo incerto, fin dal gennaio 2020. Riportiamo di seguito la sintetica ricostruzione del Dossier della Camera dei Deputati "Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19)"

*Il 9 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'avvenuto isolamento, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di coronavirus mai identificato prima nell'uomo: il 2019-nCoV (conosciuto anche come COVID-2019). Il virus è stato associato a un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale. Il **30 gennaio** l'OMS ha dichiarato l'epidemia da COVID-19 un'**emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale** e l'11 marzo l'ha definita una "**situazione pandemica**.....".*

**L'Italia** ha immediatamente attivato significative **misure di prevenzione**, dichiarando, con Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020, lo **stato di emergenza per sei mesi** (pertanto fino al 31 luglio 2020) in conseguenza del rischio sanitario connesso alla diffusione dell'epidemia. Lo stato di emergenza è stato **prorogato fino al 15 ottobre 2020** con Delibera del Consiglio dei Ministri adottata il 29 luglio 2020 e, successivamente, i termini sono stati estesi al **31 gennaio 2021** con Delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020, con Delibera del Consiglio dei Ministri al **30 aprile 2021** con Delibera del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021 e al **31 luglio 2021** dall'articolo 11 del decreto legge 22 aprile 2021, n. 52 "Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19."

La contagiosità del virus ha reso necessario l'allestimento di una serie di misure sanitarie volte a contrastarne la diffusione, ciò è avvenuto in particolate attraverso una specifica indicazione comportamentale che è entrata a forza nelle relazioni sociali di tutti: il così detto distanziamento sociale. Tale prescrizione, ha comportato la suddivisione delle aree comuni in spazi fruibili solo individualmente, assumendo dimensioni problematiche negli istituti penitenziari, posto che in questi luoghi la presenza non è gestibile attraverso l'autodeterminazione di chi vi dimora e non è soggetta al rispetto di una soglia massima di capienza. La difficoltà di applicare le regole previste dalle successive ordinanze del Ministero della Salute emerge dalle prime note del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) in cui si sospendono tutti i trasferimenti dalle e per le aree rosse ma soprattutto con la nota del 25 febbraio del Capo dipartimento "Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da Corona Virus" si danno delle indicazioni che non posso che definire surreali quasi che non si conoscesse la effettiva situazione degli istituti: si suggerisce infatti ai Provveditori ai Direttori e ai Comandanti dei reparti nonché a tutto il personale in servizio di rispettare le disposizioni del Ministero della Salute sulla quarantena, sul tracciamento, sulla misurazione della temperatura e sull'uso dei

dispositivi di protezione individuali (che non erano all'epoca sempre disponibili) ma soprattutto si invitano i Direttori a predisporre appositi spazi per le quarantene sanitarie che riguardavano sia i nuovi giunti, sia gli eventuali contagiati interni prendendo gli opportuni accordi con le competenti autorità sanitaria, quasi che con una bacchetta magica fosse possibile moltiplicare gli spazi

Il disagio causato dalla pandemia, unito alle misure adottate che hanno di fatto isolato il carcere dalla comunità e aggravato l'endemico problema del sovraffollamento, si è potuto percepire in tutta la sua intensità con le sommosse carcerarie del 7 marzo 2020 e dei giorni seguenti, che hanno provocato altrove distruzione di spazi e addirittura 13 morti.

Tali manifestazioni hanno interessato anche gli istituti della regione, tuttavia non si sono registrate le proteste violente che in quei giorni i mass media hanno diffuso attraverso tutti i canali mediatici; nei nostri istituti la protesta si è concentrata piuttosto sulla richiesta di uno sfollamento tramite amnistia e indulto.

Non compete a me in questa relazione scegliere tra le diverse interpretazioni che sono circolate sulle ragioni e la natura della protesta ma certamente una parte non minima risiede nella mancanza di comunicazione potrei dire istituzionale che spiegasse ai detenuti le ragioni delle restrizioni e delle interruzione dei colloqui visivi. Devo però aggiungere che la rete dei garanti si è subito mobilitata a questo compito, sia a livello nazionale che regionale e, si è resa disponibile a far capire agli uni le ragioni degli altri.

Sempre nello sforzo di ricostruire dei momenti "faticosi" bisogna ricordare che visto il perdurare della situazione epidemiologica, in brevissimo tempo il Governo è dovuto intervenire estendendo i provvedimenti di cautela sanitaria e correlativamente l'articolo 10 comma 14 del decreto legge 02 marzo 2020 n. 9 decreto legge 2 marzo 2020, n. 9 recante *"Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"* prevede l'interruzione dei colloqui tra detenuti e familiari, il decreto legge è stato poi abrogato *dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 "misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi."*; l'interruzione dei colloqui però è rimasta ripetuta nei successivi DPCM applicativi inizialmente prevista fino al 31 marzo 2020, in realtà a causa del protrarsi dell'emergenza, resterà in vigore fino a maggio 2020 (la difficoltà di seguire l'evoluzione tumultuosa delle varie normative da conto della incertezza e della gravità della situazione). Per ovviare alla chiusura e garantire ai detenuti di intrattenere maggiori contatti con i propri familiari, l'Amministrazione Penitenziaria ha disposto di autorizzare il colloquio telefonico oltre i

limiti previsti dalle norme dell'Ordinamento penitenziario e dal Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà (d.p.r. n. 230/2000), usufruendo anche della possibilità di fare le videochiamate tramite skype, in questo modo si è passati da un contatto telefonico di 10 minuti a settimana a più telefonate in una settimana, ciò compatibilmente con i mezzi, o con la rete dati a disposizione dei singoli istituti. Infine il 12 marzo 2020 con due diverse circolari il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, in via eccezionale, dà la possibilità ai detenuti nel circuito di Alta Sicurezza di poter usufruire di colloqui telefonici anche con i cellulari dell'Amministrazione penitenziaria o con skype. Lo strumento della video conferenza o di skype è permesso anche per i detenuti studenti per poter proseguire il percorso di studi ed è stato utilizzato anche per i colloqui con i garanti.

Nel corso dei mesi successivi si susseguono i provvedimenti governativi che reiterano le suddette misure ed è solo nel mese di maggio 2020 che possono riprendere i colloqui in presenza tra detenuti e familiari, demandando ai Direttori, in accordo con il Provveditore e l'Autorità sanitaria, di organizzare il riavvio dei colloqui in presenza, tenuto conto delle possibilità offerte dagli spazi dedicati ai colloqui presenti nei singoli istituti, ma limitatamente ad un colloquio al mese in presenza per detenuto.

E' da ricordare che in materia di colloqui in questo turbinio di norme "a scadenza breve" è intervenuta una norma "a regime" che modifica in via permanente le disposizioni del regolamento penitenziario infatti l'articolo 2 quinquies del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, *recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19.* convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70 dispone:

*“Art. 2-quinquies (Norme in materia di corrispondenza telefonica delle persone detenute). - 1. **L'autorizzazione alla corrispondenza telefonica** prevista dall'articolo 39 del regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, **può essere concessa, oltre i limiti stabiliti dal comma 2 del medesimo articolo 39, in considerazione di motivi di urgenza o di particolare rilevanza, nonché in caso di trasferimento del detenuto. L'autorizzazione può essere concessa una volta al giorno se la corrispondenza telefonica si svolga con figli minori o figli maggiorenni portatori di una disabilità grave; è inoltre concessa nei casi in cui si svolga con il coniuge, con l'altra parte dell'unione civile, con persona stabilmente convivente o legata all'internato da relazione stabilmente affettiva, con il padre, la madre, il fratello o la sorella del condannato qualora gli stessi siano ricoverati presso strutture***

***ospedaliera.** Quando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, l'autorizzazione non può essere concessa più di una volta a settimana. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354.*

*2. Il comma 3 dell'articolo 39 del regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, cessa di avere efficacia.”*

Mi permetto di aggiungere poche considerazioni per sottolineare che nella difficoltà c'è stato uno sforzo sinergico delle istituzioni, forse non sempre riuscito ma importante.

L'ufficio del Garante da subito si è messo a disposizione del Provveditorato e soprattutto dei Direttori, dei Responsabili dell'area giuridico-pedagogica (gli educatori) e dei Comandanti per qualunque cosa potesse essere utile, instaurando una serie di rapporti con i Direttori, non sempre riusciti nel passato per una sorta di diffidenza dell'amministrazione penitenziaria verso “gli esterni”; c'è stata una collaborazione “necessitata” fra operatori sanitari, educatori, direttori operatori dell'UEPE e magistratura di sorveglianza per individuare i soggetti fragili che potevano godere del differimento della pena o comunque delle misure di uscita dal carcere a causa della loro situazione sanitaria. In questo ambito credo positiva e da segnalare l'esperienza dell'Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere che con le sue numerose riunioni è stato un momento di informazione e di collaborazione e talora di scontro davvero prezioso (vedi capitolo successivo).

La seconda riflessione riguarda l'uso degli strumenti telematici: come in altri ambiti della pubblica amministrazione è stato fatto uno sforzo notevole da parte dell'Amministrazione Penitenziaria per cablare aule destinate alla didattica a distanza e sono stati largamente utilizzati i cellulari per permettere di fare videochiamate sostitutive dei colloqui visivi.

Inoltre per la casa di reclusione di Padova nei periodi più critici (durante la presenza di importanti focolai sia a Natale sia in marzo-aprile 2021) sono state convocate riunioni a cadenza quasi settimanale utilizzando lo strumento della videoconferenza, e nella rete del terzo settore e dei garanti territoriali, la richiesta al DAP è unanime: “indietro non si torna”. Queste nuove tecnologie possono e devono continuare ad essere utilizzate anche per le attività trattamentali anche quando non ci sarà più la pandemia, naturalmente non in via sostitutiva ma aggiuntiva delle possibilità di incontro e salvaguardando ovunque possibile l'attività relazionale in presenza come valore prezioso nel percorso di risocializzazione e di sempre maggiore scambio fra “dentro e fuori”.

La terza riflessione riguarda anche una sintetica valutazione degli obiettivi di questo ufficio nel suo mandato. Per le funzioni relative alle persone ristrette, trattandosi di un'attività "nuova" rispetto alle funzioni di difesa civica e di tutela dei minori lo sforzo è stato quello di far conoscere e "legittimare" a livello istituzionale la figura del Garante e in questo senso molto importante è stata la scelta di progettare e realizzare insieme con gli operatori penitenziari i due convegni sulla Complessità del sistema penitenziario; nella progettualità dell'ufficio quanto emerso dai convegni doveva essere la base per i successivi lavori di gruppo che si sarebbero tenuti in alcuni territori sedi di carceri composti dalle diverse professionalità che lavorano negli istituti penitenziari, (operatori sociali, polizia penitenziaria, sanitari). Questi gruppi di formazione/riflessione avrebbero permesso l'emergere delle buone "prassi" in uso in certi istituti, permettendone così una più facile diffusione a livello regionale accompagnate da un confronto sulle modalità in cui si svolge la propria attività, ma il corona virus ha interrotto nel primo caso e, del tutto impedito nel secondo caso, questa progettualità.

Mi pare tuttavia di poter affermare che, nonostante le difficoltà incontrate (oltre che per una certa autoreferenzialità dell'Amministrazione penitenziaria e della mancanza di Direttori per alcuni istituti e dello stesso Provveditore per un certo periodo) sono stati instaurati non solo dei buoni rapporti personali ma soprattutto istituzionali sia con i responsabili degli istituti sia con gli uffici dell'UEPE sia con i garanti comunali permettendo la creazione di una rete.

Prima di lasciare queste riflessioni sul Contesto generale pare utile riprendere i dati sull'esecuzione penale esterna che ha assunto un ruolo ancora più importante anche nell'anno del Coronavirus partendo dal punto 5 del Documento del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) **Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia del coronavirus (COVID-19)** del 20 marzo 2020:

*“5) Poiché lo stretto contatto personale contribuisce alla diffusione del virus, le autorità devono concentrare i propri sforzi sul ricorso a misure alternative alla privazione della libertà personale. Tale approccio assume una natura imperativa in particolare in situazioni di sovraffollamento carcerario. Inoltre, le autorità competenti dovrebbero esercitare un ricorso maggiore a misure non detentive quali le alternative alla custodia cautelare, la commutazione della pena, la liberazione condizionale e la messa alla prova; .....*”

Si legge nella Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2020 al punto 6

***Un nuovo modello di esecuzione penale tra certezza della pena, rieducazione e dignità della detenzione.***

*Nel corso dell'ultimo anno si è dato seguito al processo di rafforzamento delle sanzioni e misure di comunità come strumento di costruzione della sicurezza sociale e prevenzione della recidiva.....Sotto il profilo strutturale, nel corso del 2020 si è proseguito nella costruzione di un sistema organizzativo che privilegia le misure di comunità come strumento di sicurezza sociale, favorendo al contempo una organizzazione degli uffici nel segno della multidisciplinarietà; in quest'ottica si colloca la costituzione dei nuclei di polizia penitenziaria all'interno degli U.E.P.E. L'attribuzione di nuovi compiti e l'inserimento stabile dei nuclei nel sistema dell'esecuzione penale esterna sono ulteriori segnali importanti della imprescindibilità del contributo e dell'importanza del lavoro svolto dal Corpo di polizia penitenziaria.*

(Si ricordi che in attuazione del D.M. 1 dicembre 2017 recante *“Misure per l'organizzazione del personale del Corpo di Polizia penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna, nonché per l'individuazione dei compiti e per la selezione del medesimo personale”*. ai principali compiti istituzionali del Corpo, contemplati all'art. 5 della legge n. 395/1990 ed estesi da altre norme di settore (servizi di protezione e vigilanza, prelievo e tipizzazione dei profili del d.n.a., funzioni di polizia stradale, ecc.), si aggiungono quelli elencati all'art. 2:

- accertamento dell'idoneità del domicilio ex lege 26 novembre 2010, n. 199;
- supporto agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative nell'ambito dell'attività di indagine per la fruizione di misure alternative o di comunità;
- controllo, sulla base di intese tra l'Ufficio di esecuzione penale esterna e l'Autorità di pubblica sicurezza, dell'osservanza delle prescrizioni imposte alle persone ammesse alle misure alternative – competenza rafforzata dalla previsione introdotta ex articolo 8 del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, per le prescrizioni inerenti la dimora, la libertà di locomozione, i divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi;
- verifica del rispetto delle ulteriori prescrizioni previste nel programma di trattamento degli ammessi alle misure alternative. (cfr relazione del Ministero della Giustizia anno 2019)

*Nel medesimo solco si pone l'aumento del numero di funzionari del servizio sociale e di altre figure professionali, che garantiscono una maggiore diversificazione delle professionalità all'interno degli uffici. Invero gli U.E.P.E. vedranno, nel prossimo futuro, la presenza, accanto ai funzionari del servizio sociale, anche di funzionari giuridico pedagogici, esperti in criminologia, psicologia e mediatori culturali.....*

*L'esigenza di rendere maggiormente effettivo il ricorso al sistema di esecuzione penale esterna è stata perseguita, altresì, rafforzando le attività di volontariato e aumentandone il coinvolgimento nelle attività di competenza del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, anche in considerazione dei positivi risultati riscontrati nel precedente triennio.”*

I numeri dell'esecuzione penale esterna sono ormai imponenti.

Infatti come si può vedere nelle tabelle successive riprese dall'analisi statistica dei dati di fonte ministeriali del report **ADULTI IN AREA PENALE ESTERNA**, pubblicato in data 10 marzo 2021 a cura del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità al 31 dicembre 2020 i soggetti in misura alternativa sono **60.204** di cui **53.480** uomini e **6.724** donne, a fronte di **53.364** persone in detenzione intramuraria.

**Tabella 1. Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2020, secondo la tipologia di incarico. (\*)**

Tipologia di incarico	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure	53.480	6.724	60.204
Indagini e consulenze	37.782	5.171	42.953
<b>Totale soggetti in carico</b>	<b>91.262</b>	<b>11.895</b>	<b>103.157</b>

(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

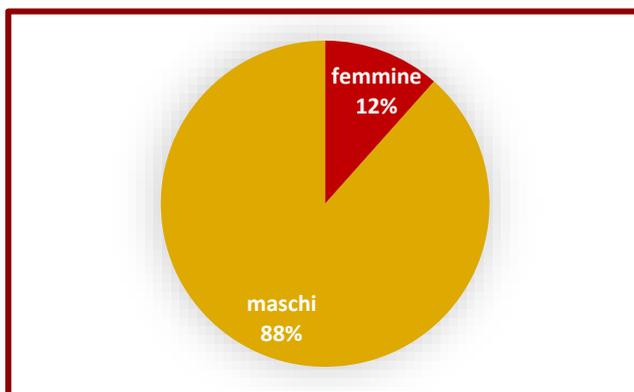
I soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati una sola volta.

I soggetti seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta, tenendo conto dell'ordine di priorità con cui gli incarichi sono presentati nella tabella.

**Grafico 1. Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2020, secondo la tipologia di incarico.**



**Grafico 2. Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2020, secondo il sesso.**



**Tabella 2. Soggetti in carico per misure alla data del 31 dicembre 2020, secondo la tipologia di misura. (\*)**

Tipologia di misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Misure alternative alla detenzione</b>			
Affidamento in prova al servizio sociale	15.337	1.376	16.713
Detenzione domiciliare	10.367	1.195	11.562
Semilibertà	729	19	748
<b>Totale</b>	<b>26.433</b>	<b>2.590</b>	<b>29.023</b>
<b>Sanzioni sostitutive</b>			
Semidetenzione	3	0	3
Libertà controllata	84	8	92
<b>Totale</b>	<b>87</b>	<b>8</b>	<b>95</b>
<b>Misure di sicurezza</b>			
Libertà vigilata	3.964	296	4.260
<b>Sanzioni di comunità</b>			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	618	83	701
Lavoro di pubblica utilità - violazione cod. strada	7.229	844	8.073
<b>Totale</b>	<b>7.847</b>	<b>927</b>	<b>8.774</b>
<b>Misure di comunità</b>			
Messa alla prova	15.149	2.903	18.052
<b>Totale soggetti in carico per misure</b>	<b>53.480</b>	<b>6.724</b>	<b>60.204</b>

**Tabella 3. Soggetti in carico per indagini e consulenze alla data del 31 dicembre 2020, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (\*)**

Tipologia di indagine e consulenza	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Attività di consulenza</b>			
Per detenuti	10.127	517	10.644
Per ospiti REMS/casa lavoro	309	13	322
<b>Totale</b>	<b>10.436</b>	<b>530</b>	<b>10.966</b>
<b>Attività di indagine</b>			
Indagini per misure alternative	5.760	584	6.344
Indagini per misure di sicurezza	480	52	532
Indagini per messa alla prova	19.906	3.891	23.797
Indagini per altri motivi	979	82	1.061
<b>Totale</b>	<b>27.125</b>	<b>4.609</b>	<b>31.734</b>
<b>Attività di trattamento</b>			
Assistenza post-penitenziaria	85	10	95
Collaborazioni con altri UEPE per misure	51	3	54
Assistenza familiare	85	19	104
<b>Totale</b>	<b>221</b>	<b>32</b>	<b>253</b>
<b>Totale soggetti in carico per indagini e consulenze</b>	<b>37.782</b>	<b>5.171</b>	<b>42.953</b>

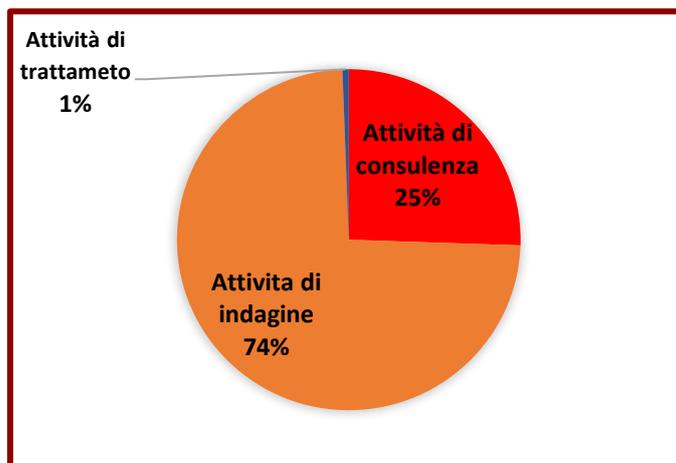
(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti. I soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati una sola volta.

I soggetti seguiti per più incarichi (misure, indagini o consulenze) sono conteggiati una sola volta, tenendo conto dell'ordine di priorità con cui gli stessi sono presentati nella tabella.

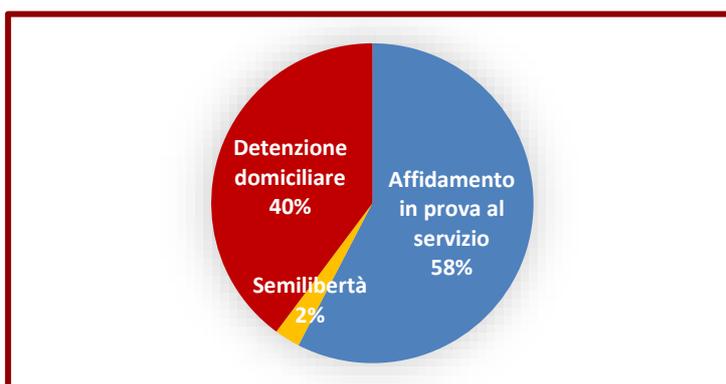
**Grafico 3. Soggetti in carico per misure alla data del 31 dicembre 2020, secondo la tipologia di misura.**



**Grafico 4. Soggetti in carico per indagini e consulenze alla data del 31 dicembre 2020, secondo la tipologia di indagine o consulenza.**



**Grafico 5. Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione alla data del 31 dicembre 2020, secondo la tipologia di misura.**

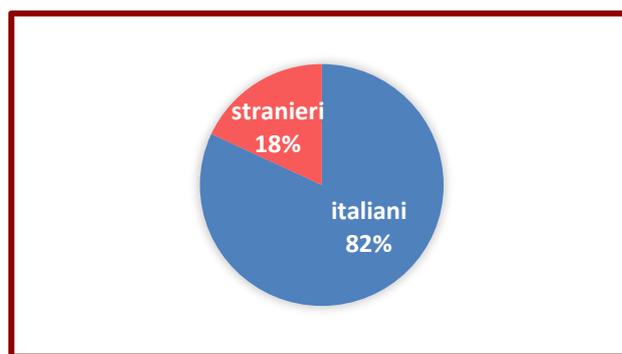


**Tabella 4. Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione alla data del 31 dicembre 2020, secondo lo stato del soggetto.**

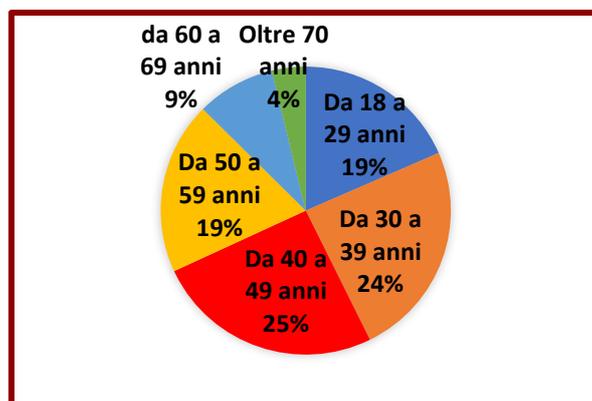
Tipologia di misura alternativa e stato del soggetto	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<i>Affidamento in prova al servizio sociale</i>			
<b>Condannati dalla libertà</b>			
Misura ordinaria	7.553	830	8.383
Misura provvisoria	668	59	727
Misura per tossico/alcoldipendenti	763	73	836
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	28	1	29
Misura per affetti da AIDS	4	0	4
Misura per militari	2	0	2
<b>Totale</b>	<b>9.018</b>	<b>963</b>	<b>9.981</b>
<b>Condannati dalla detenzione</b>			
Misura ordinaria	2.443	180	2.623
Misura provvisoria	809	71	880
Misura per tossico/alcoldipendenti	1.461	55	1.516
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	728	27	755
Misura per affetti da AIDS	10	1	11
<b>Totale</b>	<b>5.451</b>	<b>334</b>	<b>5.785</b>
<b>Condannati da detenzione domiciliare o da arresti domiciliari</b>			
Misura ordinaria	562	69	631
Misura per tossico/alcoldipendenti	259	9	268
Misura per affetti da AIDS	47	1	48
<b>Totale</b>	<b>868</b>	<b>79</b>	<b>947</b>
<b>Totale soggetti in affidamento in prova al servizio sociale</b>	<b>15.337</b>	<b>1.376</b>	<b>16.713</b>
<i>Detenzione domiciliare</i>			
<b>Condannati dalla libertà</b>			
Misura ordinaria	2.740	369	3.109
Misura provvisoria	228	42	270
Misura per affetti da AIDS	13	2	15
Misura per madri/padri	2	0	2
<b>Totale</b>	<b>2.983</b>	<b>413</b>	<b>3.396</b>
<b>Condannati dalla detenzione</b>			
Misura ordinaria	4.014	392	4.406
Misura provvisoria	911	147	1.058
Misura per affetti da AIDS	68	7	75
Misura per madri/padri	17	41	58
<b>Totale</b>	<b>5.010</b>	<b>587</b>	<b>5.597</b>
<b>Ex art.656 c.p.p.</b>			
Misura provvisoria	2.374	195	2.569
<b>Totale</b>	<b>2.374</b>	<b>195</b>	<b>2.569</b>
<b>Totale soggetti in detenzione domiciliare</b>	<b>10.367</b>	<b>1.195</b>	<b>11.562</b>
<i>Semilibertà</i>			
<b>Condannati dalla libertà</b>			
Misura ordinaria	44	1	45
Misura provvisoria	1	0	1
<b>Totale</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>46</b>
<b>Condannati dalla detenzione</b>			
Misura ordinaria	682	18	700
Misura provvisoria	2	0	2
<b>Totale</b>	<b>684</b>	<b>18</b>	<b>702</b>
<b>Totale soggetti in carico per semilibertà</b>	<b>729</b>	<b>19</b>	<b>748</b>
<b>Totale soggetti in carico per misure alternative alla detenzione</b>	<b>26.433</b>	<b>2.590</b>	<b>29.023</b>

Tabella 5. *Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2020, secondo la nazionalità e il sesso.*

Nazionalità	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Italiani	74.803	9.715	84.518
Stranieri	16.459	2.180	18.639
<b>Totale</b>	<b>91.262</b>	<b>11.895</b>	<b>103.157</b>

Grafico 6. *Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2020, secondo la nazionalità.*Tabella 6. *Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2020, secondo l'età e il sesso.*

Classi di età (in anni compiuti)	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Da 18 a 20 anni	1.025	106	1.131
Da 21 a 24 anni	6.064	776	6.840
Da 25 a 29 anni	9.776	1.275	11.051
Da 30 a 34 anni	10.882	1.457	12.339
Da 35 a 39 anni	11.213	1.473	12.686
Da 40 a 44 anni	11.607	1.535	13.142
Da 45 a 49 anni	11.476	1.580	13.056
Da 50 a 54 anni	10.025	1.371	11.396
Da 55 a 59 anni	7.572	1.007	8.579
Da 60 a 64 anni	4.928	618	5.546
Da 65 a 69 anni	3.153	340	3.493
Oltre 70 anni	3.541	357	3.898
<b>Totale</b>	<b>91.262</b>	<b>11.895</b>	<b>103.157</b>

Grafico 7. *Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2020, secondo l'età.*

**Tabella 7. Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2020, regione Veneto, Ufficio e sesso. (\*)**

Regione	Ufficio	Sesso		Totale
		maschi	femmine	
Veneto	Padova	1.268	179	1.447
	Treviso	1.148	169	1.317
	Venezia	1.482	250	1.732
	Verona	1.143	167	1.310
	Vicenza	810	112	922

(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti. I dati delle diverse sedi UEPE non possono essere sommati, in quanto i soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati in corrispondenza di ciascun Ufficio.

**Tabella 8. Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2020, regione Veneto, per Ufficio e tipologia di incarico. (\*)**

Regione	Ufficio	Tipologie di incarico		Totale
		Misure	Indagini o consulti	
Veneto	Padova	865	582	1.447
	Treviso	737	580	1.317
	Venezia	910	822	1.732
	Verona	612	698	1.310
	Vicenza	478	444	922

(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti. I dati delle diverse sedi UEPE non possono essere sommati, in quanto i soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati in corrispondenza di ciascun Ufficio.

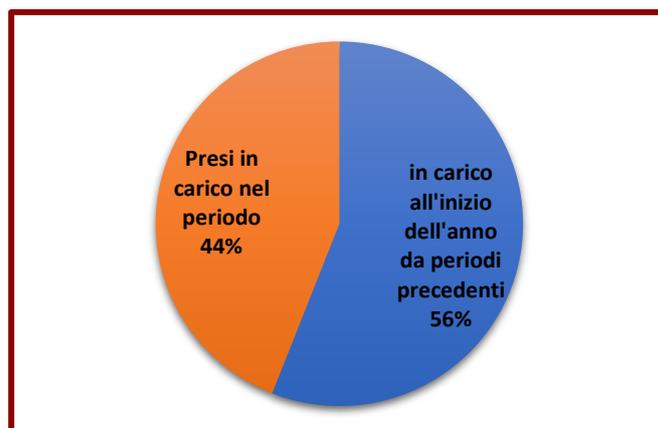
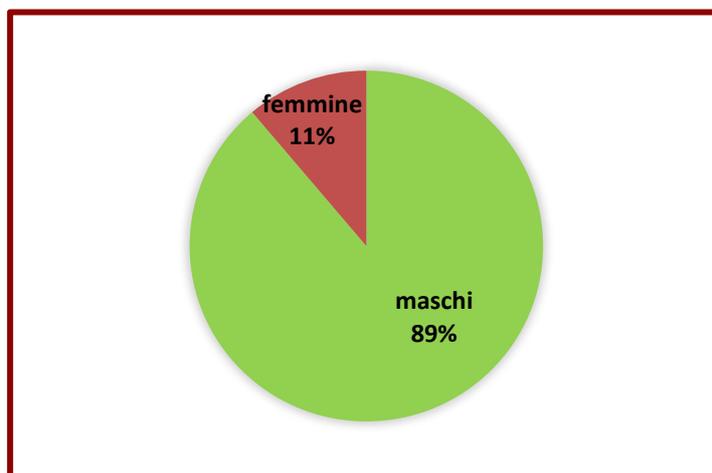
**Tabella 9. Soggetti in carico nell'anno 2020, secondo il periodo di presa in carico. (\*)**

Periodo di presa in carico	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
In carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti	90.223	11.247	101.470
Presi in carico nel periodo	70.898	8.921	79.819
<b>Totale soggetti in carico nell'anno</b>	<b>161.121</b>	<b>20.168</b>	<b>181.289</b>

(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati una sola volta, così come quelli che nel periodo in esame sono stati seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze).

I soggetti provenienti da anno precedente per i quali è stato completato un incarico nel periodo e per i quali, successivamente allo stesso, è iniziato un altro incarico sono conteggiati tra i soggetti in carico all'inizio dell'anno.

Grafico 8. *Soggetti in carico nell'anno 2020, secondo il periodo di presa in carico.*Grafico 9. *Soggetti in carico nell'anno 2020, secondo il sesso.*Tabella 10. *Soggetti in carico nell'anno 2020, secondo la tipologia di incarico. (\*)*

Tipologia di incarico	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure	98.081	12.444	110.525
Indagini e consulenze	87.555	10.958	98.513
<b>N. complessivo soggetti in carico nel periodo</b>	<b>161.121</b>	<b>20.168</b>	<b>181.289</b>

(I soggetti che nel periodo in esame sono stati in carico sia per misure che per indagini o consulenze sono conteggiati una sola volta; per questo motivo il dato complessivo non corrisponde alla somma dei dati relativi ai soggetti in carico distintamente per misure e per indagini o consulenze)

**Tabella 11. Soggetti in carico per misure nell'anno 2020, secondo la tipologia di misura. (\*)**

Tipologia di Misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Misure alternative alla detenzione</b>			
Affidamento in prova al servizio sociale	27.804	2.527	30.331
Detenzione domiciliare	21.974	2.298	24.272
Semilibertà	1.525	37	1.562
<b>Sanzioni sostitutive</b>			
Semidetenzione	6	0	6
Libertà controllata	401	36	437
<b>Misure di sicurezza</b>			
Libertà vigilata	5.273	384	5.657
<b>Sanzioni di comunità</b>			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	911	119	1.030
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	12.921	1.568	14.489
<b>Misure di comunità</b>			
Messa alla prova	29.321	5.610	34.931

**Tabella 12. Soggetti in carico per indagini e consulenze nell'anno 2020, secondo la tipologia di indagine o consulenza. (\*)**

Tipologia di indagine e consulenza	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Attività di consulenza</b>			
Per detenuti	25.096	1.337	26.433
Per ospiti REMS/casa lavoro	650	23	673
<b>Attività di indagine</b>			
Indagini per misure alternative	16.897	1.600	18.497
Indagini per misure di sicurezza	1.733	139	1.872
Indagini per messa alla prova	38.879	7.541	46.420
Indagini per altri motivi	6.565	422	6.987
<b>Attività di trattamento</b>			
Assistenza post-penitenziaria	237	27	264
Collaborazioni con altri UEPE per misure	524	26	550
Assistenza familiare	383	56	439

(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di misura, indagine e consulenza non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più incarichi sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di incarico che li ha riguardati.

**Tabella 13. Soggetti in carico nell'anno 2020, regione Veneto per Ufficio. (\*)**

Regione	Ufficio	Sesso		Totale
		Maschi	femmine	
Veneto	Padova	2.475	352	2.827
	Treviso	1.753	258	2.011
	Venezia	2.676	462	3.138
	Verona	2.103	284	2.387
	Vicenza	1.510	193	1.703

(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I dati comprendono i soggetti in carico all'inizio dell'anno da periodi precedenti e quelli presi in carico nel corso dell'an no.

I dati delle diverse sedi UEPE non possono essere sommati, in quanto i soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati in corrispondenza di ciascun Ufficio.

**Tabella 14. Incarichi sopravvenuti nell'anno 2020, regione Veneto, per Ufficio e tipologia di incarico.**

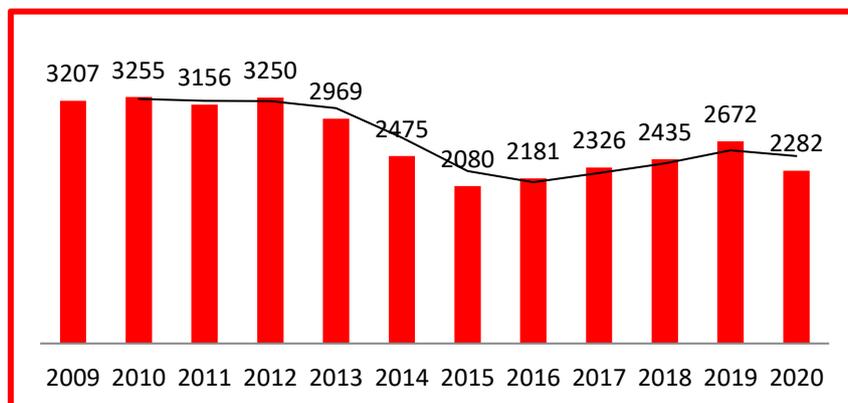
Regione	Ufficio	Misure	Indagini o consulenze	Totale
Veneto	Padova	859	778	1.637
	Treviso	567	608	1.175
	Venezia	861	1.135	1.996
	Verona	532	1.044	1.576
	Vicenza	440	707	1.147
<b>Totale</b>		<b>3.259</b>	<b>4.272</b>	<b>7.531</b>

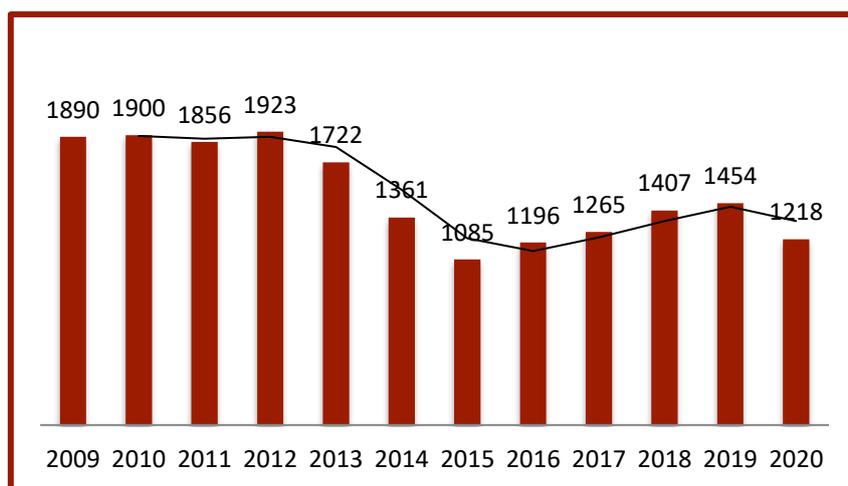
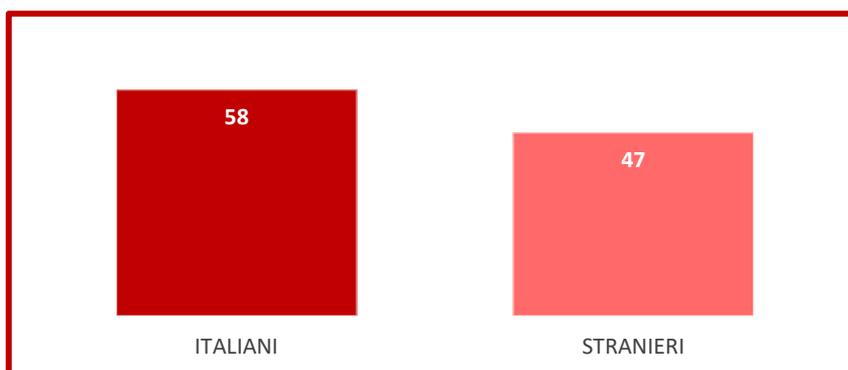
## IL CONTESTO REGIONALE

Fatta questa doverosa premessa relativa al contesto nazionale, è ora opportuno ricondurre il focus sulla Regione del Veneto, riportando i grafici che illustrano la situazione della presenza complessiva nei nove istituti presenti nella Regione del Veneto, per poi proseguire con l'analisi dell'attività svolta dall'Ufficio a favore delle persone ristrette nel corso del 2020.

Nei grafici che seguono vengono rappresentati i dati relativi al trend di presenza detenuti nella Regione del Veneto con anche un focus su popolazione straniera.

**Grafico 1. Trend presenza detenuti Regione Veneto dal 2009 al 2020.**



**Grafico 2. Trend presenza detenuti stranieri Regione Veneto dal 2009 al 2020.****Grafico 3. Detenuti che hanno richiesto intervento del Garante: italiani e stranieri. Numeri assoluti.****Tabella 1. Area di richiesta suddivisa fra italiani e stranieri.**

DETENUTI ITALIANI				DETENUTI STRANIERI			
MACRO AREE	TOTALE SEGNAL.	1 AREA RICHIESTA	2 AREA RICHIESTA	MACRO AREE	TOTALE SEGNAL.	1 AREA RICHIESTA	2 AREA RICHIESTA
TRATTAMENTALE	21	16	5	TRATTAMENTALE	11	10	1
VITA DETENTIVA	18	12	6	VITA DETENTIVA	10	7	3
SANITA'	16	15	1	LAVORO	9	9	0
PROCESSUALE	9	7	2	RICHIESTA INFORMAZIONI	9	6	3
LAVORO	3	2	1	SANITA'	8	8	0
RICHIESTA INFORMAZIONI	2	1	1	AFFETTIVITA'	4	3	1
AFFETTIVITA'	1	1	0	PROCESSUALE	3	3	0
ISTRUZIONE/FORMAZIONE	1	1	0	ISTRUZIONE/FORMAZIONE	0	0	0
ALTRO	3	3	0	ALTRO	1	1	0
<b>TOTALE</b>	<b>74</b>	<b>58</b>	<b>16</b>	<b>TOTALE</b>	<b>55</b>	<b>47</b>	<b>8</b>

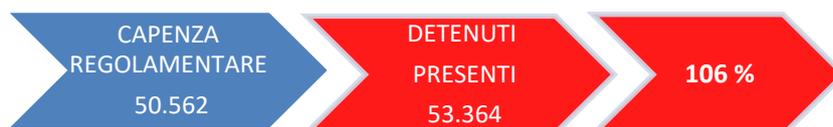
A livello nazionale i detenuti presenti nelle carceri erano al 31 dicembre del 2019 n. 60.769 (di cui 19.888 stranieri e 2.663 donne) con un tasso di affollamento del 120%, mentre i detenuti presenti al 31 dicembre 2020 erano n. 53.364 (di cui 17.344 stranieri e 2.255 donne) con un tasso di affollamento pari al 106%.

**Rappresentazione 1. Raffronto tra capienza regolamentare e tasso di affollamento degli istituti penitenziari nazionali.**

**ANNO 2019.**



**ANNO 2020**



Mentre a livello regionale i detenuti presenti nelle carceri erano al 31 dicembre del 2019 n. 2.672 (di cui 1.454 stranieri e 126 donne) con un tasso di affollamento del 138%, mentre i detenuti presenti al 31 dicembre 2020 erano n. 2.282 (di cui 1.218 stranieri e 134 donne) con un tasso di affollamento pari al 120%.

**Rappresentazione 2. Raffronto tra capienza regolamentare e tasso di affollamento degli istituti penitenziari veneti.**

**ANNO 2019**



**ANNO 2020**



## Attività svolta dall'Ufficio del Garante in favore dei detenuti:

L'ufficio del garante attraverso i colloqui con i detenuti, e per mezzo delle visite non annunciate effettuate, svolge un'importante funzione di monitoraggio all'interno degli istituti penitenziari del Veneto.

Quanto all'attività di monitoraggio degli istituti, va premesso che a Belluno, Rovigo, Venezia e Verona sono presenti i Garanti comunali che svolgono un'efficace presenza a livello territoriale, e il loro contributo è raccolto nel coordinamento regionale. Con deliberazione del Consiglio comunale di Padova n. 49 del 6 luglio 2020, anche questo Comune che ospita due importanti istituti penitenziari, ha approvato il "*regolamento sul garante dei diritti delle persone private o limitate nella libertà*" e successivamente pubblicato l'avviso pubblico per la presentazione delle candidature all'elezione del garante comunale.

Negli istituti privi di queste importanti presenze, questo ruolo è stato svolto dal Garante regionale, che ha fatto visita personalmente ai detenuti che ne avevano fatto richiesta. Nel corso del 2020 non sono state effettuate visite ispettive non annunciate a causa dell'emergenza sanitaria in atto, tuttavia, la Garante il 10 marzo 2020 ha accompagnato in visita presso la Casa Circondariale di Padova, il Magistrato di sorveglianza di Padova. La visita si è resa necessaria dopo le proteste svoltesi nei giorni tra il 7 e l'11 marzo in buona parte delle carceri italiane, e che ha interessato, anche se in modo non violento, gli istituti veneti.

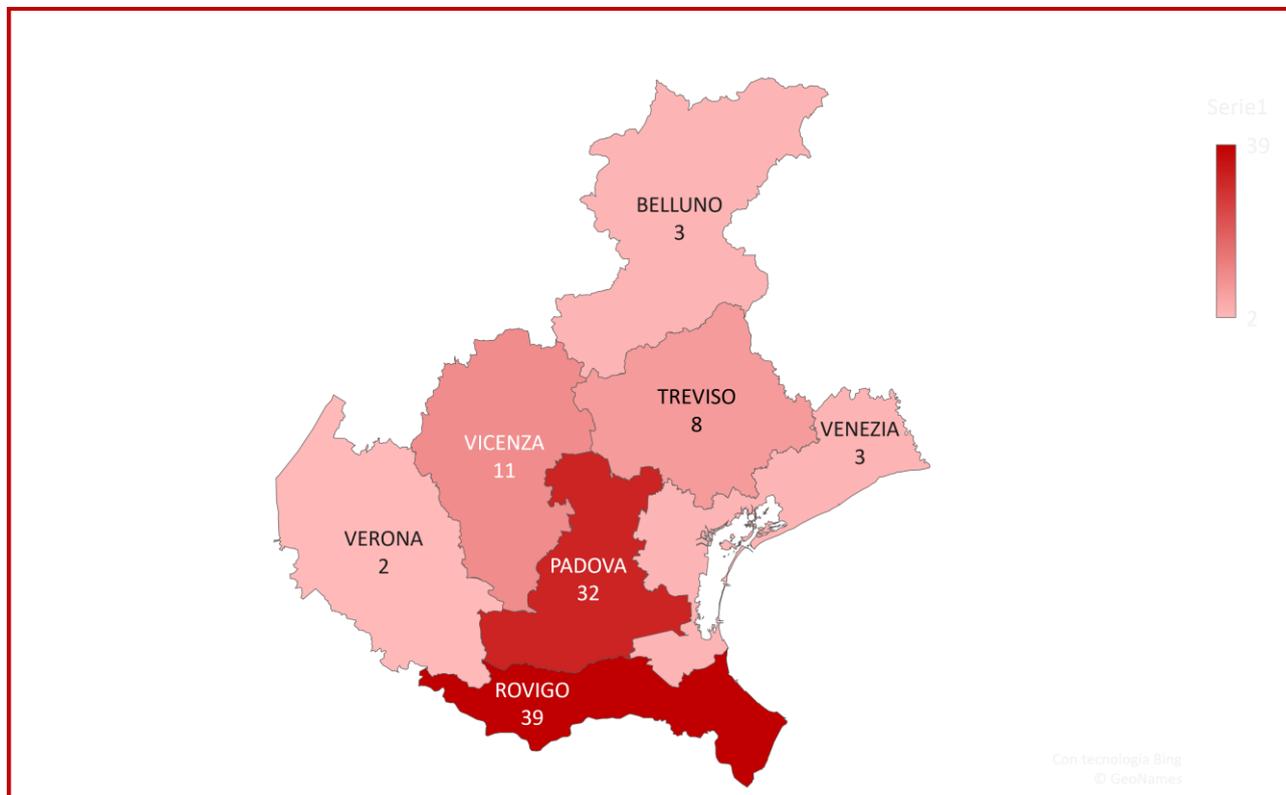
Tra le molteplici funzioni assolve dal Garante in favore delle persone ristrette, assume particolare importanza la gestione delle segnalazioni che arrivano direttamente dal detenuto o dai familiari. Possono rivolgersi al Garante per questioni inerenti i diritti delle persone ristrette nelle libertà personali:

- le persone direttamente interessate da provvedimenti restrittivi e i loro familiari;
- le associazioni che svolgono attività a tutela dei diritti delle persone ristrette;
- i responsabili e operatori dei servizi sociali, sanitari e sociosanitari del territorio;
- i responsabili di uffici delle pubbliche amministrazioni;
- altri Garanti dei diritti delle persone ristrette, presenti nel territorio della regione del Veneto ovvero in altre regioni.

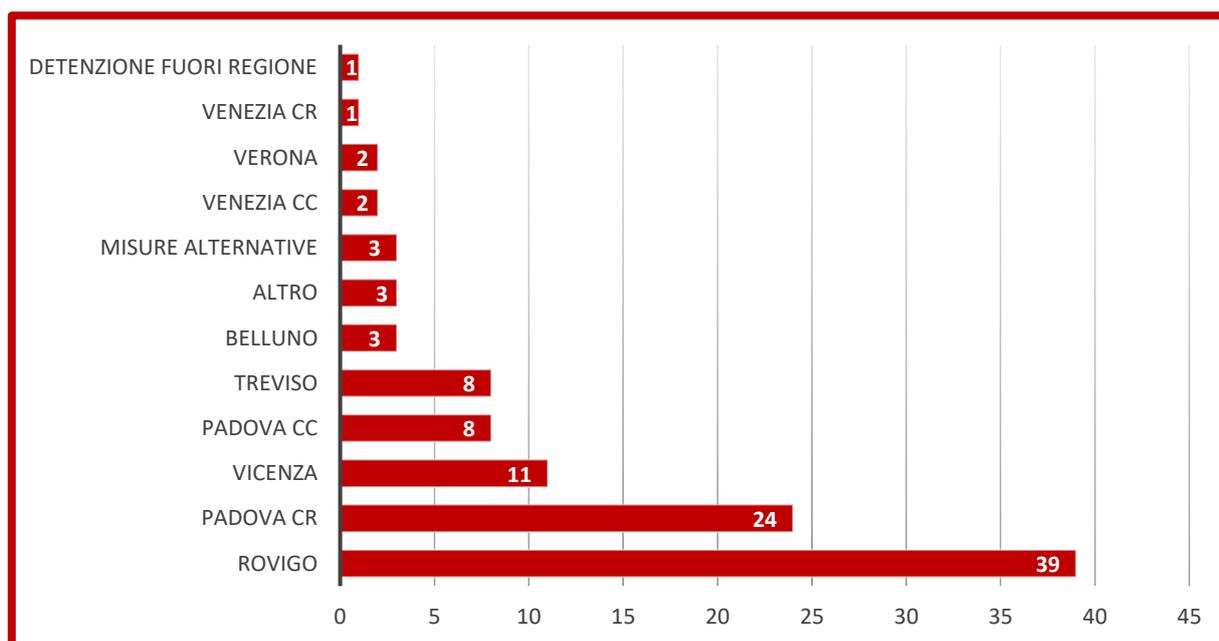
Nel corso del 2020 sono state prese in carico 105 segnalazioni che sono pervenute: in 47 casi attraverso comunicazione scritta, in 56 casi mediante colloquio in carcere tra Garante e detenuto, e in 2 casi con contatto telefonico con l'ufficio.

Nelle tabelle che seguono, le segnalazioni sono ripartite in base alla provincia di provenienza e successivamente sono individuate secondo l'istituto penitenziario di provenienza.

**Grafico 4. Suddivisione per provincia di provenienza delle istanze anno 2020.**



**Grafico 5. Segnalazioni ricevute suddivise per Istituto penitenziario di provenienza anno 2020.**



Le comunicazioni che pervengono all'ufficio, sono tenute secondo un ordine cronologico e l'oggetto della segnalazione è suddiviso in 9 macro aree tematiche così da permettere una maggiore facilità nel monitoraggio delle eventuali criticità riscontrate.

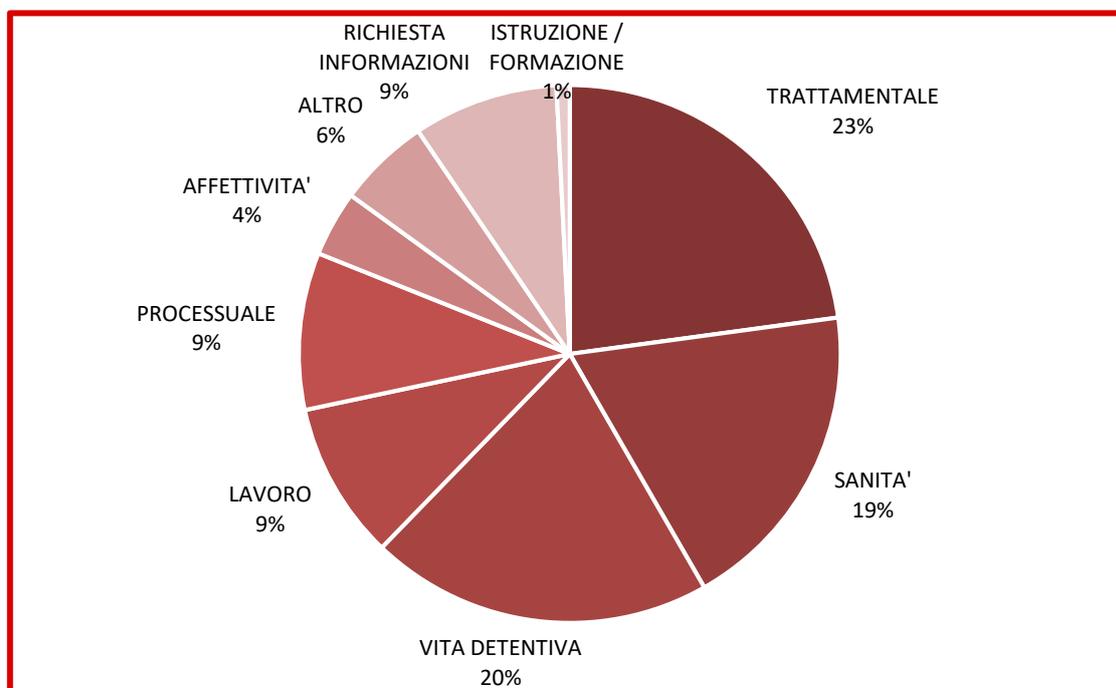
**Tabella 2. Elenco macro aree tematiche.**

MACRO AREE TEMATICHE	DESCRIZIONE
VITA DETENTIVA	problematiche attinenti in generale alla vita quotidiana del carcere esempio: spazio o servizi celle/vitto/sovraffollamento/zone fumatori/ sopravvitto/trasferimenti
SANITA'	problematiche afferenti al diritto alla salute ad esempio: cure non effettuate/visite specialistiche non concesse/ritardi nelle richieste di visita medica in carcere/richieste protesi
TRATTAMENTALE	problematiche attinenti in generale alle misure alternative ad esempio: mancanza relazione di sintesi/tardiva relazione di sintesi per la richiesta di benefici/mancata o tardiva risposta alla richiesta di colloquio con direttore o educatore
RICHIESTA INFORMAZIONI	pareri e richiesta/informazioni generiche
AFFETTIVITA'	problematiche attinenti in generale ai rapporti affettivi: colloqui/telefonate/rapporto con familiari/servizio pacchi
LAVORO	problematiche attinenti al lavoro e previdenza ad esempio: turnazione lavori interni al carcere/richieste pensioni o sussidi/visite invalidità
PROCESSUALE	problematiche attinenti all'Autorità Giudiziaria: magistratura ordinaria/sorveglianza/disciplinare
ISTRUZIONE / FORMAZIONE	problematiche relative alle tematiche dell'istruzione e formazione ad esempio: ritardi nell'assegnazione fondi per borse di studio/mancanza corsi d'istruzione e formazione professionale
ALTRO	richieste da altri servizi o da operatori carcere

La tabella e il grafico successivo evidenziano la distribuzione delle segnalazioni secondo il contenuto delle aree tematiche. Dalla loro lettura emerge che le richieste di intervento più frequenti, sono quelle afferenti: all'area *Trattamentale* (problematiche attinenti in generale alle misure alternative ad esempio: mancanza relazione di sintesi/tardiva relazione di sintesi per la richiesta di benefici/mancata o tardiva risposta alla richiesta di colloquio con direttore o educatore), all'area *Sanità* (problematiche afferenti al diritto alla salute ad esempio: cure non effettuate/visite specialistiche non concesse/ritardi nelle richieste di visita medica in carcere/richieste protesi) e all'area *Vita Detentiva* (problematiche attinenti in generale alla vita quotidiana del carcere esempio: spazio o servizi celle/vitto/sovraffollamento/zone fumatori/ sopravvitto/trasferimenti).

Tabella 3. *Ripartizione delle segnalazioni per macro aree anno 2020.*

MACRO AREE	TOTALE SEGNALAZIONI	1° AREA RICHIESTA	2° AREA RICHIESTA
TRATTAMENTALE	32	26	6
SANITA'	24	23	1
VITA DETENTIVA	28	19	9
LAVORO	12	11	1
PROCESSUALE	12	10	2
AFFETTIVITA'	5	4	1
ALTRO	4	4	0
RICHIESTA INFORMAZIONI	11	7	4
ISTRUZIONE / FORMAZIONE	1	1	0
<b>TOTALE</b>	<b>129</b>	<b>105</b>	<b>24</b>

Grafico 6. *Oggetto delle segnalazioni suddiviso per aree tematiche ed espresso in percentuale.*

## Dettaglio cronologico dell'attività svolta presso istituti penitenziari del Veneto

- 8 gennaio mattino. Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti e con il Comandante.
- 16 gennaio mattino e pomeriggio. Rovigo, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 3 febbraio mattino. Rovigo, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 5 febbraio mattino. Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 10 marzo mattino. Padova Casa Circondariale, visita congiunta Garante e Magistrato di Sorveglianza di Padova.
- 30 marzo pomeriggio. Videoconferenza, partecipazione alla conferenza presso la Casa di reclusione di Padova, progetto “Università in carcere”.
- 5 maggio mattino. Videoconferenza, Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 8 giugno mattino. Treviso, Casa circondariale, incontro con Direttore, Educatori e colloqui con detenuti.
- 25 giugno mattino. Padova, Casa di reclusione, colloqui con detenuti.
- 6 luglio. Treviso, Istituto penitenziario minorile, incontro con la Direttrice.
- 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.
- 24 settembre. Rovigo, Casa circondariale, colloqui con detenuti ed incontro con il Garante comunale.
- 23 ottobre mattino. Padova, Casa di reclusione, incontro con il Direttore e colloqui con i detenuti.
- 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.
- 20 novembre. Padova, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 25 novembre pomeriggio. Videoconferenza, incontro con il Direttore della Casa di Reclusione su aggiornamento situazione epidemiologica.
- 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.
- 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.
- 30 dicembre. Videoconferenza, colloqui con detenuti Casa di reclusione di Padova.

## Attività svolta in ambito Sanitario

**L'Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere del Veneto** è un organismo collegiale, chiamato a svolgere un monitoraggio costante sul funzionamento dei servizi sanitari preposti alla salute delle persone ristrette negli istituti penitenziari del Veneto e sull'adeguatezza delle azioni programmatiche in tema di sanità penitenziaria, previste dalla Regione Veneto e dalle Aziende sanitarie. Lo scopo dell'azione dell'Osservatorio è quello di favorire l'adozione, da parte dei diversi soggetti istituzionali competenti, di risposte il più possibile adeguate ai bisogni di salute che si presentano all'interno degli istituti penitenziari, alla luce degli standard assistenziali in vigore.

L'Osservatorio veneto è stato istituito con la DGR 30 dicembre 2010, n. 3448, in attuazione a quanto previsto nel D.P.C.M. dell'1 aprile 2008 che definisce gli adempimenti necessari al trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle competenze in materia di sanità penitenziaria, prima facenti capo al Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia.

L'Osservatorio è composto da rappresentanti delle Direzioni delle Aziende Ulss capoluogo di provincia, dal Provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria del Triveneto, dal Dirigente del Dipartimento per la Giustizia Minorile per il Triveneto, dal Direttore dell'ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna, dal Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Venezia, da rappresentanti della Magistratura di cognizione, da un rappresentante dell'Ordine degli Avvocati, dal Dirigente della Sanità Penitenziaria regionale e dal Garante regionale dei diritti della persona. Le attività di coordinamento e le funzioni di segreteria organizzativa dell'Osservatorio sono affidate alla Direzione regionale Piani e programmi socio-sanitari, Servizio per la tutela della salute mentale.

I compiti dell'Osservatorio possono sintetizzarsi in:

- monitoraggio del Protocollo di Intesa tra la Regione e la Magistratura a favore di soggetti sottoposti a giudizio che presentano segni di sofferenza psichica o non imputabili, nell'ambito della Legge 81/2014;
- elaborazioni di indicazioni/raccomandazioni finalizzate ad avviare circuiti virtuosi a garanzia del reinserimento del paziente nella società attraverso percorsi terapeutici riabilitativi con il coinvolgimento di tutte le parti istituzionalmente coinvolte nel pieno rispetto delle proprie autonomie;
- monitoraggio puntuale dell'organizzazione generale delle strutture del sistema di offerta veneto nel quale il paziente con patologia mentale ed autore di reato, gravita.

## L'Osservatorio ed il Covid-19: Linee di indirizzo

L'Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere del Veneto, come possibile vedere dall'elenco degli incontri soprariportati si è riunito molte volte per gestire la situazione emergenziale che ha colpito le carceri venete, attraverso anche l'emanazione di *Linee di indirizzo* regionali.

Va ricordato che:

- il Consiglio d'Europa, Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) il 20 marzo 2020 ha emanato i "Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia del corona virus -COVID 19; (vedi appendice);
- la Conferenza delle Regioni ha emanato delle linee di indirizzo per la "Gestione COVID-19 all'interno degli Istituti Penitenziari Italiani" solo in data 06.08.20 (20/152/CR10c/C7);
- la Regione Veneto ha prodotto in data **17.04.20** *"Le linee di indirizzo e indicazioni operative per la gestione del COVID-19 all'interno degli Istituti Penitenziari"* e ha aggiornato le stesse in data **09.07.2020**;
- a seguito del DPCM del 03.11.20; la circolare del Ministero della Salute (0031400) del 29.09.20 ad oggetto: "Uso dei test antigenici rapidi per la diagnosi di infezione da SARS-COV-2, con particolare riguardo al contesto scolastico" ; la circolare del Ministero della Salute (0032850) del 12.10.20 ad oggetto: "COVID-19: indicazioni per la durata ed il termine dell'isolamento e della quarantena"; le indicazioni operative per l'utilizzo dei test per la ricerca di SARS-CoV-2 del 05.10.20 della Regione Veneto; sono state aggiornate le "Le linee di indirizzo e indicazioni operative per la gestione del COVID-19 all'interno degli Istituti Penitenziari" in data 19/11/2020.

Per completezza di informazione si porta a conoscenza che l'Osservatorio, con nota del 15/01/2021 a firma del Direttore della Direzione Prevenzione, Sicurezza alimentare, Veterinaria della Regione del Veneto, dott.ssa Russo è intervenuto con un nuovo documento di indirizzo in merito alla gestione di situazioni Covid-19 che interessano le persone detenute negli Istituti penitenziari del territorio.

Si tratta del documento di aggiornamento e precisazioni alle "*Linee di indirizzo per la gestione COVID-19 all'interno degli Istituti Penitenziari*", reso necessario, anche nell'anno 2021, a causa dell'incremento epidemiologico sul territorio regionale dell'infezione COVID-19 e a seguito della richiesta avanzata dal Dipartimento di Prevenzione

dell'Azienda ULSS 6 Euganea di rivalutare da parte dell'Osservatorio i contenuti delle precedenti linee di indirizzo con particolare riferimento alla gestione delle persone detenute che usufruiscono di permessi all'esterno.

Il Garante dei diritti della persona del Veneto, in ragione delle proprie funzioni di promozione, protezione e facilitazione del perseguimento dei diritti delle persone private della libertà personale e quale soggetto componente dell'Osservatorio, contribuendo a favorirne la conoscenza, mette a disposizione nel proprio sito web le *Linee di indirizzo* già ricordate al seguente link:

<http://garantedirittipersonadetenuti.consiglioveneto.it/interne/pagine.asp?idpag=166>

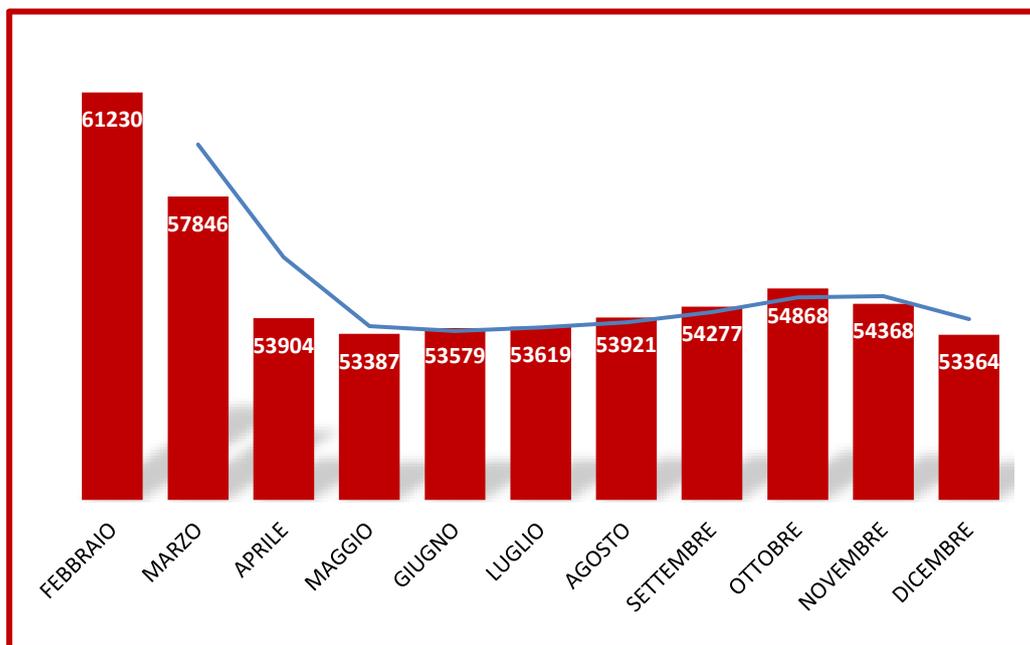
### **Dettaglio cronologico degli incontri in merito all'Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere del Veneto**

- 21 febbraio pomeriggio. Venezia, sede Regione Veneto, Palazzo Grandi Stazioni.
- 28 febbraio mattino. Videoconferenza
- 20 marzo mattino. Videoconferenza.
- 27 marzo mattino. Videoconferenza.
- 3 aprile mattino. Videoconferenza.
- 10 aprile mattino. Videoconferenza.
- 17 aprile mattino. Videoconferenza
- 24 aprile mattino. Videoconferenza.
- 8 maggio mattino. Videoconferenza.
- 15 maggio mattino. Videoconferenza.
- 28 maggio pomeriggio. Videoconferenza.
- 12 giugno mattino. Videoconferenza.
- 22 giugno pomeriggio. Videoconferenza.
- 30 giugno mattino. Videoconferenza.
- 30 luglio mattino. Videoconferenza.
- 29 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.
- 25 novembre pomeriggio. Videoconferenza.
- 15 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.
- 29 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

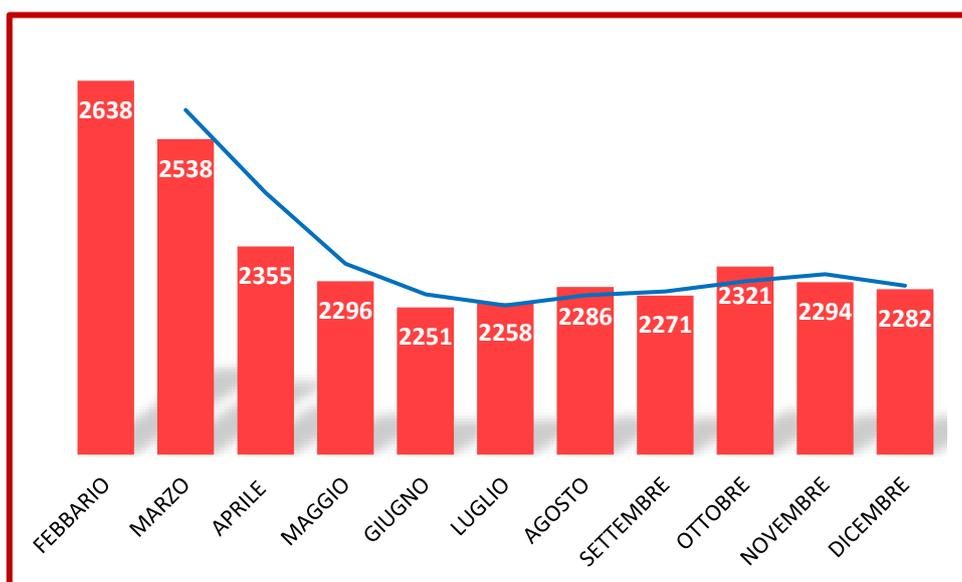
Tabella 4. *Movimenti effettuati nelle carceri italiane e della regione del Veneto nel periodo di pandemia: febbraio-dicembre 2020.*

<b>DETENUTI: movimenti da febbraio a dicembre</b>		
<b>PERIODO</b>	<b>VENETO</b>	<b>NAZIONALI</b>
TOTALI AL 29 FEBBRAIO 2020	2638	61230
TOTALI AL 31 MARZO 2020	2538	57846
DETENUTI USCITI A MARZO	100	3384
TOTALI AL 30 APRILE 2020	2355	53904
DETENUTI USCITI AD APRILE	183	3942
TOTALE AL 31 MAGGIO 2020	2296	53387
DETENUTI USCITI A MAGGIO	59	517
TOTALI AL 30 GIUGNO 2020	2251	53579
DETENUTI USCITI A GIUGNO	45	
DETENUTI ENTRATI GIUGNO 2020	0	192
TOTALI AL LUGLIO 2020	2258	53619
DETENUTI ENTRATI GIUGNO	7	40
TOTALI AL 31 AGOSTO 2020	2286	53921
DETENUTI ENTRATI AD AGOSTO	28	302
TOTALI AL 30 SETTEMBRE 2020	2271	54277
DETENUTI USCITI A SETTEMBRE	15	
DETENUTI ENTRATI A SETTEMBRE		356
TOTALI AL 31 OTTOBRE 2020	2321	54868
DETENUTI ENTRATI A OTTOBRE	50	591
TOTALI AL 30 NOVEMBRE 2020	2294	54368
DETENUTI USCITI A NOVEMBRE	27	500
TOTALI AL 31 DICEMBRE 2020	2282	53364
DETENUTI USCITI A DICEMBRE	12	1004
<b>DETENUTI USCITI PERIODO EMERGENZA SANITARIA COVID-19 DA FEBBRAIO A DICEMBRE 2020</b>	<b>356</b>	<b>7.866</b>
<b>PERCENTUALI</b>	<b>13,49%</b>	<b>12,84%</b>

**Grafico 7. Trend detenuti presenti nelle carceri italiane durante i mesi della pandemia: febbraio - dicembre 2020.**



**Grafico 8. Trend detenuti presenti nelle carceri della regione del Veneto durante i mesi della pandemia: febbraio - dicembre 2020.**



## **Tavolo interistituzionale regionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza - REMS (Residenza per l'esecuzione delle Misure di Sicurezza)**

La Giunta Regionale del Veneto ha approvato in data 6 dicembre 2017 la DGR n. 1976, lo schema di Protocollo di Intesa tra la Regione del Veneto, la Corte d'Appello di Venezia e la Procura Generale di Venezia a favore di soggetti sottoposti a giudizio e non imputabili che presentano segni di sofferenza psichica, nell'ambito di applicazione della Legge '81/2014.

Nell'ottica di avviare circuiti virtuosi a garanzia del reinserimento del paziente psichiatrico nella società attraverso percorsi di assistenza sanitaria e riabilitativa, il succitato Protocollo prevede l'attivazione di un Tavolo Tecnico Inter Istituzionale per la gestione del paziente sottoposto a misura di sicurezza e per ottimizzare il funzionamento della REMS con il coinvolgimento di tutte parti istituzionalmente coinvolte nel pieno rispetto delle rispettive autonomie, tra cui, oltre agli enti sottoscrittori, la Prefettura di Verona, il Garante Regionale dei diritti della persona, l'UEPE, il PRAP, l'Azienda Ulss Scaligera e la REMS.

In ambito normativo, con D.G.R. del 08 settembre 2020 n. 1293 (pubblicata nel BUR n. 143 del 22/09/2020), si è concluso l'iter iniziato con la DGR n. 210 del 18 febbraio 2020 *"Determinazioni in merito alla rete sanitaria per pazienti psichiatrici autori di reato - Legge 81/2014. Attivazione di una struttura sanitaria sperimentale residenziale idonea per l'applicazione della libertà vigilata "residenziale" (art. 228 cp), ovvero per gli arresti domiciliari in luogo di cura (art. 284 cpp) ed incremento dei posti letto complessivi di REMS presso l'attuale struttura di Nogara. Deliberazione n. 1/CR del 7 gennaio 2020"*.

Nel corso del 2020 vi sono stati 16 ingressi a fronte di 12 dimissioni.

Anche nella Rems sono state applicate tutte le misure disposte dalle linee guida regionali per contrastare il diffondersi dell'epidemia da Covid-19, la situazione non ha presentato criticità e soprattutto focolai, né tra gli ospiti della struttura né tra gli operatori, essendosi presentati solo pochissimi contagi. Per quanto riguarda lo screening sanitario questo è stato attuato, durante il periodo di massima emergenza, con cadenza settimanale sia nei confronti degli ospiti che del personale. Dalla metà di novembre gli ospiti sono stati sottoposti allo screening ogni 20 giorni, mentre è rimasto settimanale quello effettuato agli operatori.

- Nel corso del 2020, causa pandemia il Tavolo si è riunito una sola volta in Videoconferenza il 28 aprile pomeriggio.

## **Protocollo d'intesa per l'attivazione di forme di accoglienza per bambini in carcere con la madre**

Nel corso dei primi mesi dell'anno 2020 si è dato corso al nuovo protocollo d'intesa riferito all'Istituto a custodia attenuata per madri detenute (ICAM) di Venezia e sottoscritto tra il Garante stesso, la Direzione dell' I.C A.M. (Ministero della Giustizia), la Direzione dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Venezia (Ministero della Giustizia), la Questura di Venezia, il Comune di Venezia, il Comitato dei Sindaci dei Comuni di Marcon, Quarto d'Altino, Venezia, l'Azienda ULSS 3 Serenissima, che nella sostanza riprende i contenuti di quello licenziato del maggio 2019. Si è giunti alla sottoscrizione di questo nuovo Protocollo, dopo che, in data 18 novembre 2019, la dottoressa Forcolin Carla a nome dell'associazione "La Gabbianella ed altri animali", di cui è presidente, a seguito della riunione del proprio direttivo comunicava la rinuncia dell'associazione medesima alla partecipazione al Protocollo d'Intesa. Visto il permanere delle ragioni di interesse nel proseguire nell'attività di Protezione e Cura dei minori presenti nell'Icam della Giudecca, gli altri sottoscrittori hanno ritenuto di rinnovare il Protocollo stesso nel marzo del 2020.

Il Protocollo delinea le strategie di intervento delle Istituzioni per il sostegno delle necessità dei bambini accolti con le loro madri recluse, italiane, straniere regolari e irregolari. Strategie di intervento che sono volte a perseguire il miglior interesse del minore, nella impegnativa declinazione del diritto del minore con un'età compresa tra 0 e 6 anni, a vivere in presenza la relazione con la madre la quale, pur dovendo essere a sua volta tutelata nel diritto a vivere il suo ruolo genitoriale, proprio perché ristretta, potrebbe compromettere uno sviluppo equilibrato del figlio. Di qui l'importanza di definire prassi operative tra i vari soggetti istituzionali coinvolti, al fine di favorire un'efficace presa in carico delle situazioni esistenti, insieme ad un'attività di monitoraggio pronta a cogliere cambiamenti significativi, idonei a condurre a nuove e diverse valutazioni.

## **Dettaglio cronologico degli incontri in merito al Protocollo d'intesa per l'attivazione di forme di accoglienza per bambini in carcere con la madre**

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

## Giustizia riparativa e funzione della pena

Mi permetto di riportare uno stralcio tratto dalle “Linee programmatiche sulla giustizia” di Marta Cartabia, Ministro della giustizia, illustrate in data 18 marzo 2021 alla Commissione Giustizia del Senato:

“Penso che sia opportuna una seria riflessione sul sistema sanzionatorio penale che, assecondando una linea di pensiero che sempre più si sta facendo strada a livello internazionale, ci orienti verso il superamento dell’idea del carcere come unica effettiva risposta al reato. La “certezza della pena” non è la “certezza del carcere”, che per gli effetti desocializzanti che comporta deve essere invocato quale *extrema ratio*. Occorre valorizzare piuttosto le alternative al carcere, già quali pene principali. Un impegno che intendo assumere è di intraprendere ogni azione utile per restituire effettività alle pene pecuniarie, che in larga parte oggi, quando vengono inflitte, non sono eseguite. In prospettiva di riforma sarà opportuno dedicare una riflessione anche alle misure sospensive e di probation, nonché alle pene sostitutive delle pene detentive brevi, che pure scontano ampi margini di ineffettività, con l’eccezione del lavoro di pubblica utilità. Non posso non osservare che il tempo è ormai maturo per sviluppare e mettere a sistema le esperienze di **giustizia riparativa**, già presenti nell’ordinamento in forma sperimentale che stanno mostrando esiti fecondi per la capacità di farsi carico delle conseguenze negative prodotte dal fatto di reato, nell’intento di promuovere la rigenerazione dei legami a partire dalle lacerazioni sociali e relazionali che l’illecito ha originato. Le più autorevoli fonti europee e internazionali ormai da tempo hanno stabilito principi di riferimento comuni e indicazioni concrete per sollecitare gli ordinamenti nazionali a elaborare paradigmi di giustizia riparativa che permettano alla vittima e all’autore del reato di partecipare attivamente, se entrambi vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l’aiuto di un terzo imparziale. Non mancano nel nostro ordinamento ampie, benché non sistematiche, forme di sperimentazione di successo e non mancano neppure proposte di testi normativi che si fanno carico di delineare il corretto rapporto di complementarità fra giustizia penale tradizionale e giustizia riparativa. In considerazione dell’importanza delle esperienze già maturate nel nostro ordinamento, occorre intraprendere una attività di riforma volta a rendere i programmi di giustizia riparativa accessibili in ogni stato e grado del procedimento penale, sin dalla fase di cognizione. Ancora, lo sguardo sulle esigenze della giustizia penale sarebbe incompleto se non tenesse conto anche della fase dell’esecuzione penale, che è oggetto di mie costanti preoccupazioni. È un convincimento in me profondamente radicato, oltre che avvalorato da dati statistici consolidati, che la qualità della vita dell’intera comunità penitenziaria, di chi vi opera, con professionalità e dedizione, e di chi vi si trova per scontare la pena, è un fattore direttamente proporzionale al contrasto e alla prevenzione del crimine. Perseguire lo

scopo rieducativo della pena non costituisce soltanto un dovere morale e costituzionale – come si legge inequivocabilmente nell'art. 27 della Costituzione - ma è anche il modo più effettivo ed efficace per prevenire la recidiva e, quindi, in ultima analisi, per irrobustire la sicurezza della vita sociale.”

L'emergenza sanitaria ha rallentato proprio le iniziative di riflessione, che in ambito regionale, i diversi attori istituzionali, fra cui il garante regionale, e del privato sociale avevano iniziato nel 2019 partecipando a tavoli provinciali, ma non ha fermato le diverse progettualità in atto, sostenute anche con i progetti di Cassa Ammende, Progettualità che vedranno una loro implementazione nel corso del 2021.

- L'unico incontro in presenza nell'anno in corso si è tenuto il 31 gennaio mattina, a Mestre, presso l'Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna U.I.E.P.E.

## Cassa Ammende

### **“Re-start” progetto della Regione del Veneto**

L'emergenza legata al diffondersi della pandemia del Covid-19, sia a livello globale che nel contesto nazionale, come fin ad ora più volte sottolineato, ha avuto inevitabili ripercussioni anche sul sistema penitenziario. Negli ambienti carcerari i detenuti si trovano a convivere a stretto contatto e ne consegue la necessità di adottare misure urgenti a carattere temporaneo per disinnescare l'emergenza. Il contesto carcerario difficilmente è in grado di garantire un adeguato distanziamento sociale e, di conseguenza, la stretta vicinanza fisica può essere fonte di infezioni e veicolare malattie infettive dentro e fuori dal carcere.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, attraverso le Linee Guida emanate il 15 marzo 2020, aveva già affermato che le persone sottoposte a pene detentive sono maggiormente vulnerabili al rischio di contagio da Covid-19, rispetto alla popolazione generale, per la condizione di promiscuità in cui si trovano a vivere; nel documento l'OMS ha pertanto sollevato la necessità di intraprendere con immediatezza azioni di prevenzione del contagio e di deflazionamento nelle carceri.

La Cassa delle Ammende, nella cornice istituzionale dell'Accordo stipulato il 26 luglio 2018 tra la Cassa delle Ammende e la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, si è attivata per fronteggiare anch'essa tale emergenza. L'Accordo prevedeva la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale con l'obiettivo generale di rafforzare il campo di azione delle politiche

di inclusione per contrastare fenomeni di discriminazione sociale e lavorativa e di mettere a sistema le risorse messe in campo per l'inserimento sociale, formativo e lavorativo delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale. In attuazione del suddetto Accordo è stato predisposto l'invito alle Regioni e alle Province Autonome a presentare proposte di intervento, cofinanziate dalla Cassa delle Ammende.

Alla luce del suddetto accordo e successivo progetto regionale "Re-START -Interventi per l'occupabilità e l'inclusione sociale attiva di persone in esecuzione penale"; , nonché alla luce delle disposizioni in materia di detenzione domiciliare previste all'art. 123 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18, secondo cui "la pena detentiva è eseguita, Su istanza, presso l'abitazione del condannato o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, ove non sia superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena" la Cassa delle Ammende, ha espresso la necessità di intervenire con urgenza per porre in essere misure efficienti ed efficaci nella lotta contro il Covid-19.

Con propria delibera del Consiglio di Amministrazione del 06 aprile 2020, la Cassa ha approvato un programma di interventi per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 negli istituti penitenziari, invitando le Regioni e le Province Autonome a presentare entro il 20 aprile 2020 proposte progettuali volte a favorire l'accesso alle misure non detentive con il reperimento di alloggi pubblici o privati di cura, di assistenza o accoglienza delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria privativi o limitativi della libertà personale, ove possano essere alloggiati sia coloro che abbiano i requisiti giuridici per accedere alle misure non detentive sia coloro che per motivi sanitari siano in condizioni non compatibili con la permanenza in ambito penitenziario.

Con DGR n. 497 del 21 aprile 2020, la Giunta Regionale del Veneto, grazie anche all'intervento del Garante, ha approvato la proposta progettuale presentata dalla Direzione Servizi Sociali - U.O. Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale. In sintesi, il progetto, da realizzarsi in partenariato con il PRAP (Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria) l'UIEPE (Ufficio Interdistrettuale per l'esecuzione Penale Esterna) il CGM ( Centro per la Giustizia Minorile) ed in sinergia con il Garante regionale per i diritti della persona, prevede una presa in carico multidimensionale e multi disciplinare dei detenuti privi di risorse economiche, alloggiative, lavorative che accedono alle misure non detentive, con l'obiettivo di definire un percorso di autonomia socioeconomica a conclusione della pena, in sinergia con la rete dei servizi sociali territoriali, integrando la dimensione abitativa con ulteriori misure di sostegno alla persona.

Successivamente con DGR 705 del 04 giugno 2020 si è approvato lo schema di convenzione con la Cassa delle Ammende per la realizzazione del programma di

interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 in ambito penitenziario

La Regione del Veneto, poi con DGR n. 738 del 09 giugno 2020 ha presentato la proposta progettuale di intervento denominata "Re-START -Interventi per l'occupabilità e l'inclusione sociale attiva di persone in esecuzione penale"; tale proposta è stata approvata e finanziata da Cassa delle Ammende per un totale di euro 529.974,20 a fronte di un progetto del valore complessivo di euro 689.026,00, di cui € 159.051,08 derivanti da un cofinanziamento regionale alle attività.

Il progetto "Re-START - Interventi per l'occupabilità e l'inclusione sociale attiva di persone in esecuzione penale" ha lo scopo di promuovere interventi volti a favorire l'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale presenti su territorio regionale attraverso la realizzazione di una gamma di azioni atte a rispondere alla multidimensionalità del loro bisogno. Il progetto prevede l'avvio di un'azione di sistema, finora mai realizzata in Regione Veneto, con un raccordo tra le politiche occupazionali e sociali, di cui il Garante si è fatto promotore.

Nel dettaglio, la struttura generale del progetto "Re-START - Interventi per l'occupabilità e l'inclusione sociale attiva di persone in esecuzione penale" prevede la realizzazione di 3 linee di intervento:

1. Linea di intervento 1 - Misure per l'occupabilità finalizzate al potenziamento di percorsi di inclusione sociale attraverso il cofinanziamento di programma di reinserimento socio-lavorativo. (secondo indicazione del PRAP previsti 538 destinatari)
2. Linea di intervento 2 - Misure per la cittadinanza attiva ed inclusione sociale finalizzate al rafforzamento di programmi di assistenza ai detenuti presenti negli istituti penitenziari del Veneto e alle persone sottoposte a misure e sanzioni di comunità e alle loro famiglie attraverso iniziative di mediazione, educative, teatrali, culturali, musicali, sportive, ricreative, di sostegno all'abitare e di integrazione sociale-cittadinanza attiva. (secondo indicazione del PRAP previsti 600 destinatari)
3. Linea di intervento 3 - Giustizia riparativa, finalizzata alla realizzazione di programmi per lo sviluppo di servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reato e percorsi di giustizia riparativa e mediazione penale. (secondo indicazione del PRAP previsti 30 destinatari).

L'emergenza sanitaria però ha ritardato l'attuazione di tutti i progetti con conseguente notevole riduzione del numero dei beneficiari; è stata richiesta ed accettata la proroga per tutto il prossimo anno 2021.

Va però evidenziato come questo progetto abbia prodotto delle interessanti sinergie e progettualità grazie al supporto integrato degli Enti accreditati del Terzo Settore con i Servizi territoriali (Servizi sociali dei Comuni, ULSS, ecc.) e l'attivazione di una "Cabina

di Regia" progettuale dedicata che permette una programmazione-governance-valutazione sistemica degli interventi anche con gli organi della giustizia, cui partecipa il Garante.

## **Dettaglio cronologico degli incontri relativi alla Cassa Ammende**

- 2 marzo mattino. Venezia, sede Regione del Veneto.
- 15 aprile mattino. Videoconferenza.
- 16 aprile mattino. Videoconferenza.
- 19 maggio pomeriggio. Videoconferenza.
- 13 luglio pomeriggio. Videoconferenza.
- 1 ottobre. Videoconferenza.

## **COORDINAMENTI**

### **Coordinamento nazionale**

Il coordinamento nazionale dei garanti regionali e territoriali è una realtà associativa presieduta dal Garante Nazionale istituita per pianificare iniziative e strategie comuni, intervenire su criticità e problematiche relative alla tutela dei diritti delle persone ristrette.

Il Coordinamento nazionale nell'anno 2020 si è riunito l'8 settembre a Roma.

### **Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà.**

La Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà è l'organismo associativo che riunisce i Garanti nominati dalle Regioni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dai Comuni e da eventuali altre articolazioni territoriali istituite dalle Regioni autonome. Le attività della Conferenza, così come definite nel Regolamento deliberato nell'Assemblea del 27 luglio 2018, sono:

- rappresentare i Garanti territoriali nei rapporti istituzionali con le Autorità competenti, con particolare riferimento alle rappresentanze istituzionali delle Regioni e degli Enti locali;
- collaborare con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute ai sensi dell'art. 7, comma 5, del decreto legge 146/2013;
- elaborare linee-guida per la regolamentazione, l'azione e l'organizzazione degli uffici dei Garanti territoriali;

- monitorare lo stato dell'arte della legislazione in materia di privazione della libertà;
- coordinare la raccolta di informazioni relative alle forme e ai luoghi di privazione della libertà nei territori di competenza dei garanti territoriali;
- effettuare studi e ricerche in materia ed organizza eventi di dibattito e confronto;
- promuove occasioni di confronto e di formazione comune dei Garanti territoriali e del personale addetto ai relativi uffici;
- esercitare ogni forma di azione ritenuta opportuna per la risoluzione delle problematiche relative alla privazione della libertà;
- elaborare documenti comuni ai fini dell'unitarietà dell'azione dei garanti territoriali, rimanendo ferma l'autonomia di azione e di espressione di ogni garante;
- sostenere e promuovere l'istituzione di nuovi garanti a ogni livello.

## **Dettaglio cronologico degli incontri in con la Conferenza dei Garanti territoriali**

- 28 aprile mattino. Videoconferenza, "*punto della situazione, emergenza Coronavirus*".
- 29 luglio mattino. Videoconferenza.
- 9 e 10 ottobre. Napoli.
- 27 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.
- 12 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

## **Coordinamento Veneto dei garanti dei detenuti**

Il Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone ristrette riunisce i rappresentanti delle istituzioni pubbliche di garanzia - comunque denominate - volte alla promozione e alla tutela dei diritti delle persone ristrette o limitate nella libertà personale, operanti sul territorio regionale.

E' promosso dal Garante dei diritti della persona del Veneto in attuazione delle disposizioni normative previste nella propria legge di disciplina (art. 7 c. 1 lett. h, legge regionale 24 dicembre 2013 n. 37 "Garante regionale dei diritti della persona") e opera come luogo di confronto e di approfondimento sulle questioni emergenti che interessano la vita delle persone ristrette, di concertazione di iniziative comuni nei confronti di altre istituzioni pubbliche deputate alla tutela dei diritti di tali persone, di promozione di una corretta informazione e cultura su tematiche di interesse, rivolta anche ad un pubblico diffuso.

Oltre al Garante regionale dei diritti della persona, il Coordinamento veneto è composto dai Garanti istituiti e nominati dai Comuni nel cui territorio è presente un istituto penitenziario.

Hanno istituito il Garante, i Comuni di Belluno, Rovigo, Venezia, Verona, Vicenza. Il Comune di Padova ha approvato, con delibera del Consiglio Comunale del luglio 2020, il Regolamento sul Garante Comunale dei detenuti, nominato poi, a seguito di avviso pubblico, nel 2021. Solo il Comune di Treviso, pur essendo interessato dalla presenza nel proprio territorio di un carcere circondariale e di un Istituto Penale Minorile, unico in veneto, ad oggi non ha previsto questa figura di garanzia.

Il Coordinamento si riunisce più volte in un anno presso la sede del Garante regionale dei diritti della persona, sulla base di ordini del giorno condivisi.

### **Appuntamenti dell'anno 2020 del Coordinamento Veneto del Garanti dei detenuti**

- 17 aprile. Videoconferenza, Coordinamento dei Garanti comunali dei detenuti.
- 22 aprile mattino. Videoconferenza, Coordinamento di Garanti comunali dei detenuti.
- 7 ottobre mattino. Videoconferenza, Coordinamento Garanti comunali dei detenuti.
- 30 novembre mattino. Videoconferenza, Coordinamento Garanti comunali dei detenuti.

### **ATTIVITA' DI PROMOZIONE DEL GARANTE**

La promozione e l'organizzazione di convegni, seminari, giornate di studio e formazione da parte del Garante dei diritti della persona del Veneto, è volta a favorire la sensibilizzazione e la diffusione della cultura dei diritti della persona e, allo stesso tempo, l'analisi delle problematiche giuridiche, socio-economiche, educative e psicosociali che influiscono sul soddisfacimento dei diritti fondamentali della stessa, con particolare riferimento alle condizioni dei gruppi sociali maggiormente vulnerabili (*cf. l.r. 24.12.2013, n. 37 "Garante regionale dei diritti della persona"*). Possono essere iniziative aperte ad un pubblico diffuso ovvero rivolte a professionisti e operatori che, nell'esercizio della loro attività, si occupano direttamente delle tematiche e delle questioni poste al centro dell'iniziativa culturale.

## Partecipazione a seminari convegni.

- 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”*.
- 30 marzo pomeriggio. Videoconferenza. Partecipazione alla conferenza presso la Casa di reclusione di Padova, progetto *“Università in carcere”*.
- 7 aprile pomeriggio. Padova, Casa di reclusione Università in carcere.
- 22 maggio mattino. Videoconferenza. Presentazione del XVI rapporto di Antigone: *“Il carcere al tempo del Coronavirus”*.
- 23 giugno sera. Videoconferenza. Presentazione rapporto Associazione Antigone *“Osservatorio Veneto”*
- 26 giugno mattino. Videoconferenza. Presentazione relazione annuale Garante Nazionale.
- 9 luglio mattino. Videoconferenza. Incontro con gli Istituti penitenziari tema: *“La V giornata nazionale del mondo che non c’è”*.
- 18 settembre pomeriggio e sera. Verona. Presentazione del libro del Garante dei detenuti della Campania.
- 25 settembre mattino. Videoconferenza. Seminario dal titolo *“Il fine e la fine della pena sull’ergastolo ostativo alla liberazione condizionale Amicus Curiae”*.
- 11 novembre pomeriggio. Videoconferenza. Incontro con Conferenza regionale Volontariato Giustizia del Veneto in merito al Progetto *“A scuola di libertà”*.
- 13 novembre pomeriggio. Videoconferenza. Formazione online organizzata dall’associazione Antigone, progetto *“Stranieri in carcere”*.
- 16 novembre pomeriggio. Videoconferenza. Presentazione del libro della Presidente dell’Associazione di volontariato La Gabbianella e altri animali *“Uscire dal carcere a sei anni”*.
- 23 novembre pomeriggio. Videoconferenza. Seminario online *“Fine vita e diritto autodeterminazioni detenuti?”*.
- 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*”.
- 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*”.
- 16 dicembre mattina. 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*”.



## 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 epidemologica, "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 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)*

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”.



XI LEGISLATURA

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 diseguaglianze sociali, familiari, individuali e territoriali.

Chiediamo che il distanziamento sociale non diventi un ulteriore elemento di diseguaglianza. 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

## Appendice alla Parte III

- Consiglio d'Europa, Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), “Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell’ambito della pandemia del Corona virus -COVID 19 - 20 marzo 2020.
- Statistiche “Persone detenute nel Veneto al 31 Dicembre 2020 – Numeri assoluti e percentuali”.





## Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia del coronavirus (COVID-19)

pubblicato il 20 marzo 2020

(traduzione non ufficiale)

La pandemia del coronavirus (COVID-19) si è rivelata una prova di carattere eccezionale per le autorità degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Ciò comporta una sfida specifica ed intensa per il personale che opera nei vari luoghi di privazione della libertà personale quali i commissariati di polizia, gli istituti penitenziari e i servizi psichiatrici, i centri di detenzione per migranti, le residenze per persone con disabilità o anziane cosiccome le zone di confinamento recentemente istituite per le persone poste in quarantena. Pur riconoscendo la chiara necessità di adottare misure decise per combattere il COVID-19, il CPT sente il dovere di rammentare a tutti gli attori coinvolti la natura assoluta e cogente del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti. Le misure precauzionali adottate dalle autorità non devono mai giungere a configurare trattamenti inumani e degradanti delle persone private della libertà personale. Il CPT ritiene che tutte le autorità competenti nell'ambito del Consiglio d'Europa debbano attenersi ai seguenti principi:

1) Il principio di base deve essere quello di adottare ogni possibile misura per la protezione della salute e della sicurezza di tutte le persone private della libertà personale. L'adozione di tali misure contribuisce a preservare di conseguenza la salute e la sicurezza del personale.

2) Le linee guida dell'OMS sulla lotta contro la pandemia così come quelle emesse dalle autorità sanitarie nazionali e di natura clinica in ottemperanza con gli standard internazionali devono essere rispettate e pienamente messe in atto in tutti i luoghi di privazione della libertà personale.

3) La disponibilità di personale deve essere rinforzata e il personale stesso deve ricevere tutto il sostegno professionale possibile così come le misure protettive di salute e sicurezza nonché la formazione necessaria per continuare ad adempiere al proprio compito nei luoghi di privazione della libertà personale.

4) Ogni misura restrittiva adottata nei confronti di persone private della libertà personale atta a prevenire la diffusione del COVID-19 deve avere una base legale e rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, rispetto della dignità umana e limitazione temporale. Le persone private della libertà personale devono ricevere un'informazione completa in una lingua a loro comprensibile a riguardo di tali misure.

5) Poiché lo stretto contatto personale contribuisce alla diffusione del virus, le autorità devono concentrare i propri sforzi sul ricorso a misure alternative alla privazione della libertà personale. Tale approccio assume una natura imperativa in particolare in situazioni di sovraffollamento carcerario. Inoltre, le autorità competenti dovrebbero esercitare un ricorso maggiore a misure non detentive quali le alternative alla custodia cautelare, la commutazione della pena, la liberazione condizionale e la messa alla prova; il riesame dei trattamenti sanitari obbligatori (TSO), la dimissione o sistemazione di residenti di strutture per persone con disabilità o anziane nella comunità esterna. Inoltre, occorre evitare per quanto possibile la detenzione dei migranti.

6) Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, un'attenzione speciale viene richiesta nei confronti dei bisogni specifici delle persone detenute con un particolare riguardo verso quei gruppi vulnerabili o a rischio come le persone anziane e con patologie mediche preesistenti. Ciò include tra le altre cose, lo *screening* preventivo del COVID-19 e l'accesso ai reparti di terapia intensiva ove necessario. Inoltre, le persone detenute dovrebbero poter ricevere un'assistenza psicologica da parte del personale in tali circostanze.

7) Pur essendo legittimo e ragionevole sospendere le attività non essenziali, i diritti fondamentali delle persone private della libertà personale durante il periodo di pandemia devono essere pienamente rispettati. Ciò include in particolare il diritto di mantenere un adeguato livello d'igiene personale (incluso l'accesso all'acqua calda e ai detergenti personali) e il diritto d'esercizio all'aria aperta giornaliero (della durata di almeno un'ora). Inoltre, ogni restrizione ai contatti con il mondo esterno, inclusi i colloqui visivi, deve essere compensata da un accesso maggiore a forme di comunicazione alternative (come il telefono o Voce tramite protocollo internet o VoIP).

8) In caso d'isolamento sanitario o di messa in quarantena di una persona detenuta alla luce di un presunto o reale contagio al virus SARS-COV-2, alla persona in questione deve essere assicurato un contatto umano a livello personale su base giornaliera.

9) Le tutele giuridiche particolari per la prevenzione dei maltrattamenti di persone in custodia delle forze dell'ordine (l'accesso a un avvocato, l'accesso a un medico e la notifica delle detenzione a una terza persona) devono essere pienamente rispettate in ogni circostanza e momento. Misure di precauzione (come l'obbligo per persone sintomatiche di portare una mascherina) possono essere appropriate in tali circostanze.

10) Il monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale da parte di organi indipendenti, quali i meccanismi di prevenzione nazionale (NPM) e il CPT, rimane una tutela fondamentale per la prevenzione dei maltrattamenti. Gli Stati devono pertanto continuare a garantire l'accesso agli organi di monitoraggio in tutti i luoghi di privazione della libertà personale inclusi quelli in cui le persone vengono messe in quarantena. Spetta tuttavia agli organi di monitoraggio di adottare ogni precauzione in ottemperanza del principio "*primum non nocere*", in particolare nei confronti di persone anziane o con patologie mediche preesistenti.

# STATISTICHE



*Garante regionale dei diritti della persona  
del Veneto:*

*U.O.S. tutela delle persone sottoposte a  
misure restrittive della libertà personale*



**AL 31 DICEMBRE 2020**



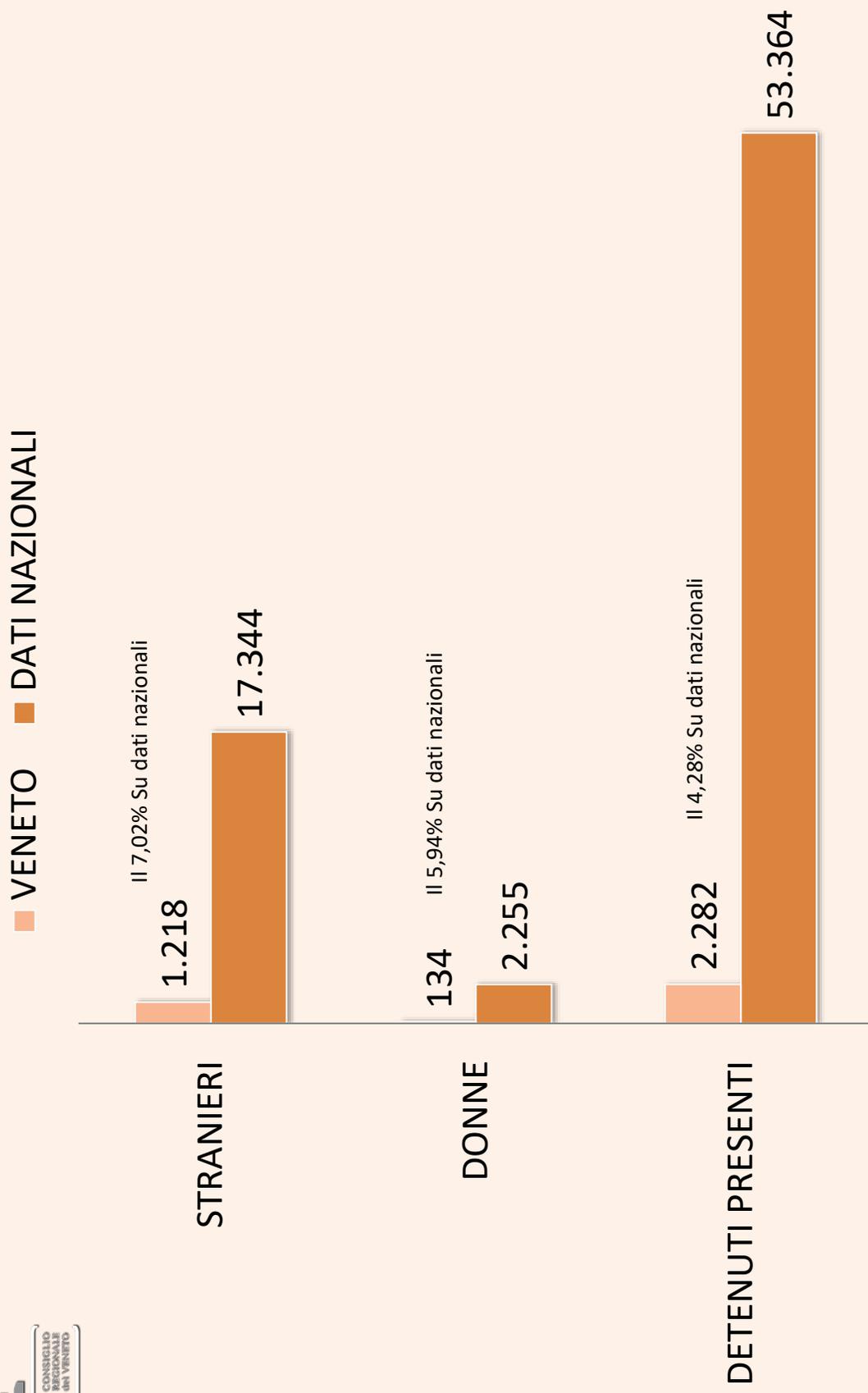
GARANTE  
dei  
DIRITTI  
della  
PERSONA



# **PERSONE DETENUTE NEL VENETO AL 31 DICEMBRE 2020 NUMERI ASSOLUTI E PERCENTUALI**

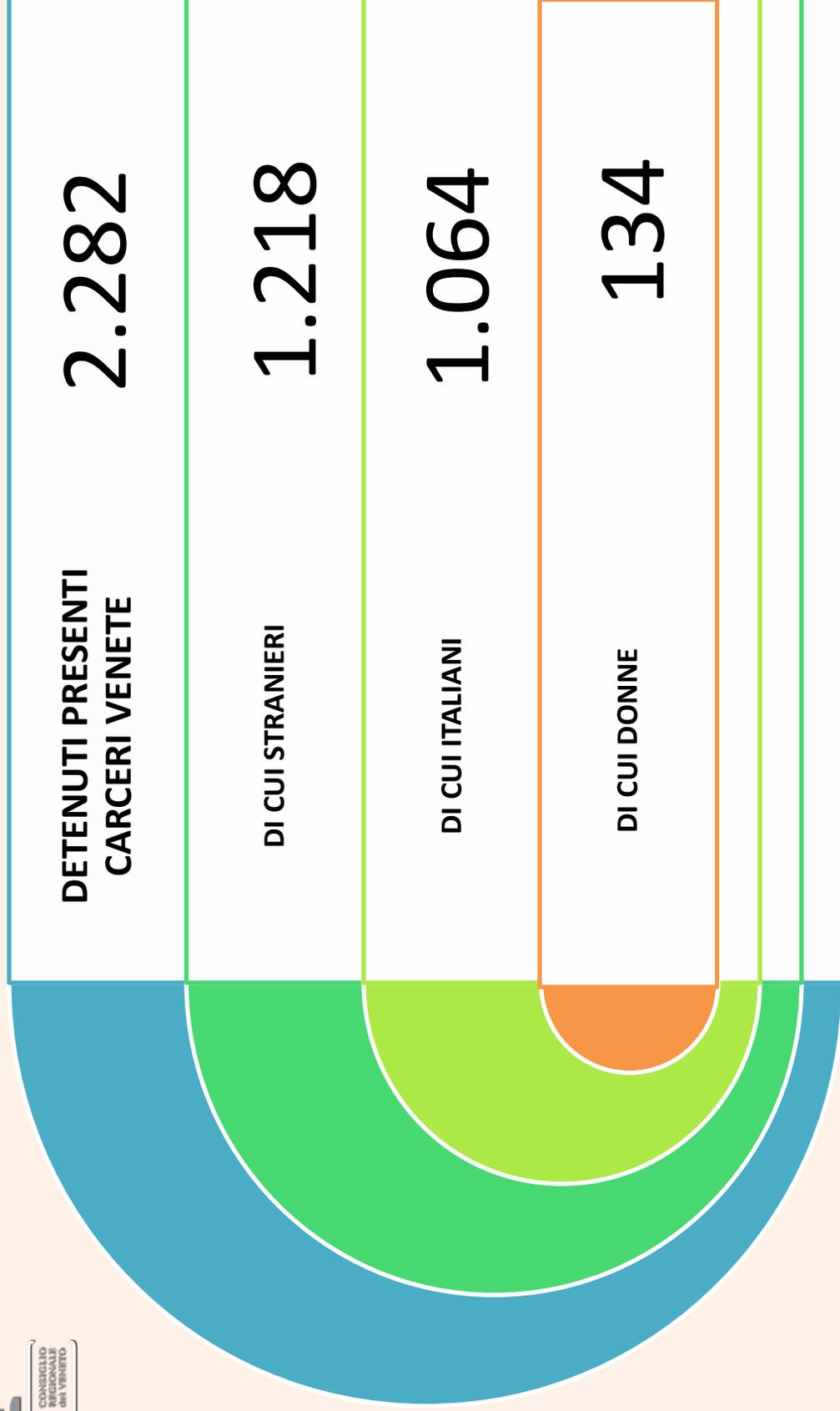
*elaborazione dati a cura del U.O.S. tutela delle persone  
sottoposte a misure restrittive della libertà personale*

## RAPPORTO DATI NAZIONALI E DATI REGIONE DEL VENETO



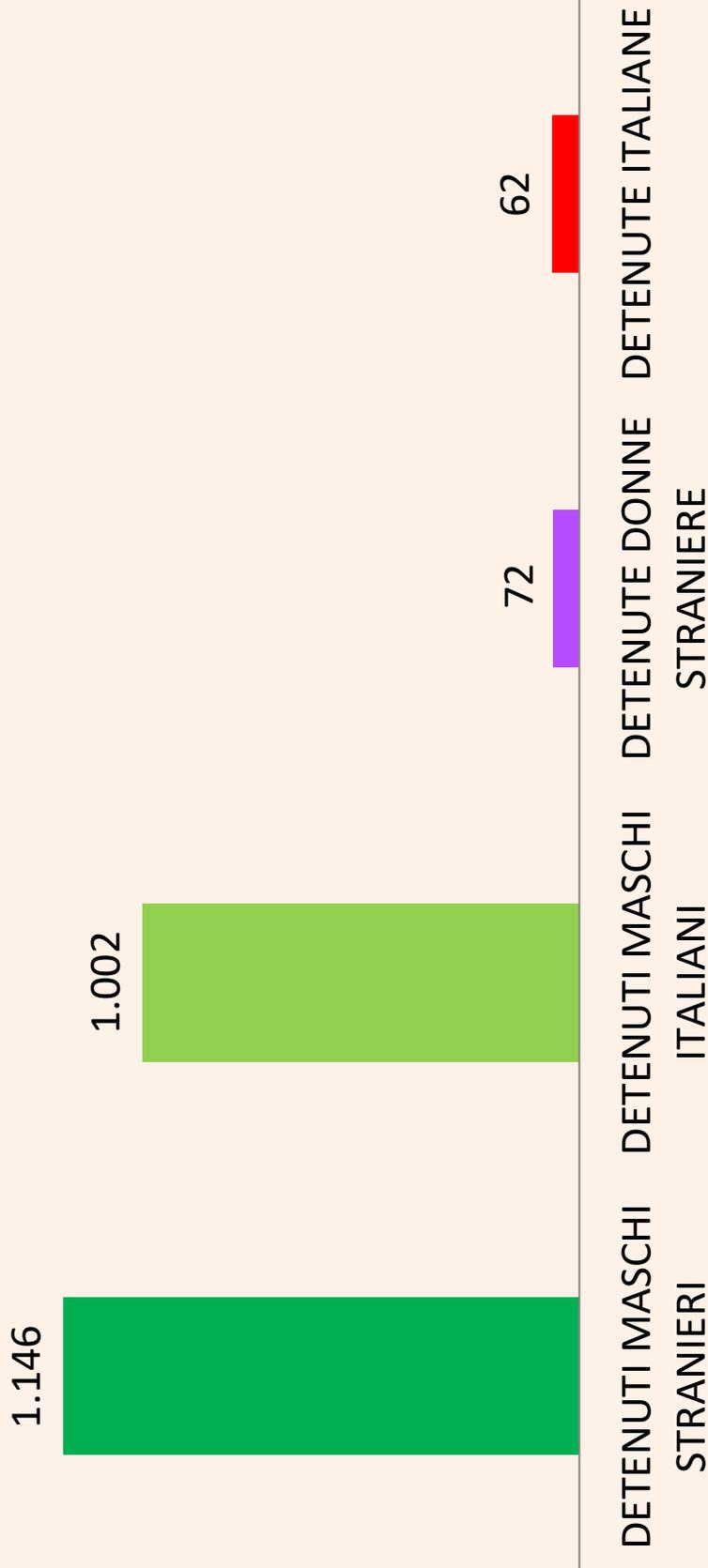
# Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari del Veneto

ISTITUTO	TIPO ISTITUTO	CAPIENZA REGOLAMENTARE	Detenuti presenti		Di cui stranieri
			Totale	Donne	
BELLUNO	CC	87	99		56
PADOVA	CC	160	192		140
PADOVA N.C.	CR	438	493		213
ROVIGO	CC	208	210		89
TREVISO	CC	137	183		89
VENEZIA "GIUDECCA"	CRF	111	78	78	38
VENEZIA "SANTA MARIA MAGGIORE"	CC	159	190		127
VICENZA	CC	273	365		177
VERONA "MONTORIO"	CC	335	472	56	289
<b>TOTALE VENETO</b>		<b>1.908</b>	<b>2.282</b>	<b>134</b>	<b>1.218</b>



# NUMERI ASSOLUTI

- DETENUTI MASCHI STRANIERI ■ DETENUTI MASCHI ITALIANI
- DETENUTE DONNE STRANIERE ■ DETENUTE ITALIANE



Fonte: DAP - elaborazione U.O.S. tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

# DATO in PERCENTUALE

53,37%



detenuti stranieri

46,63%

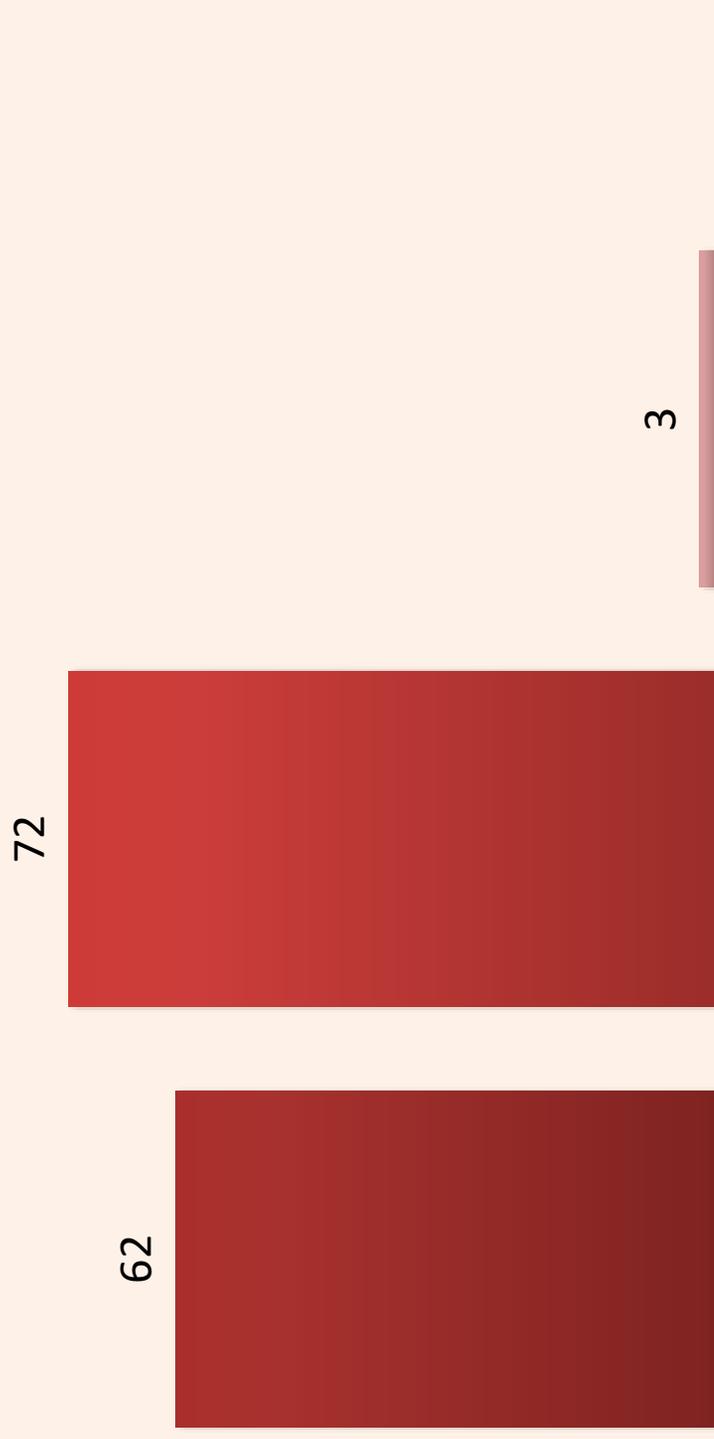


detenuti italiani

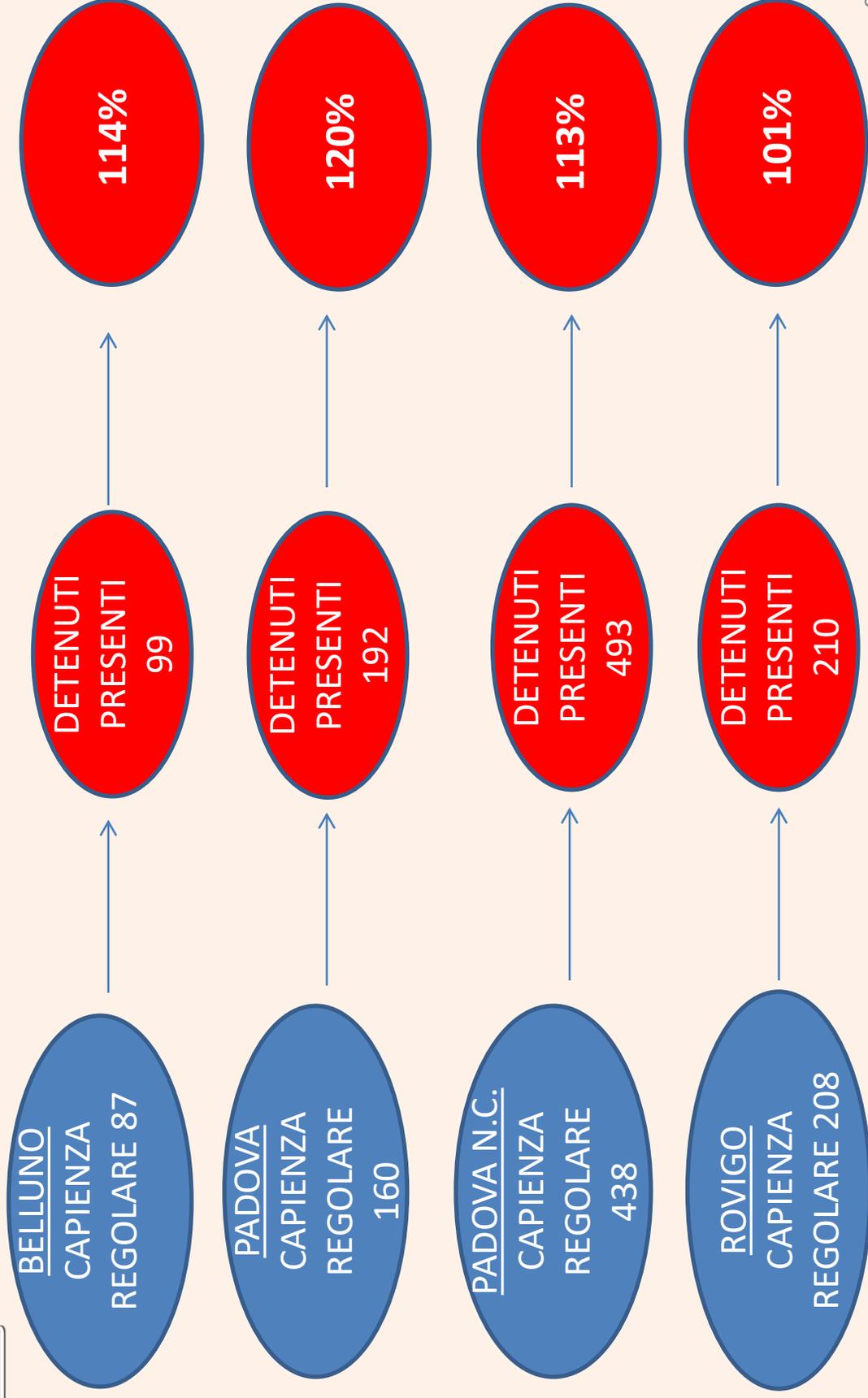
Fonte: DAP - elaborazione U.O.S. tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

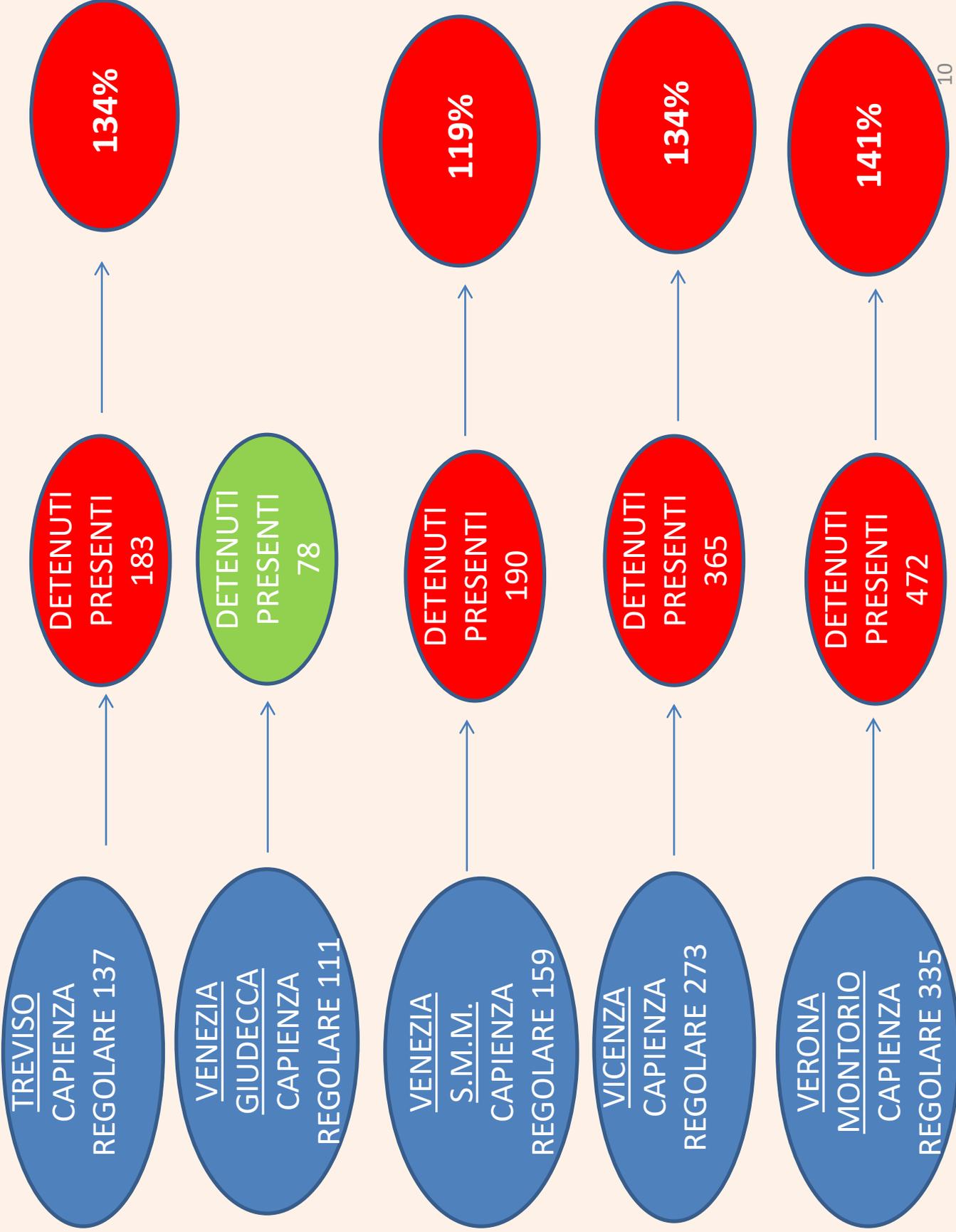
# DONNE RISTRETTE

■ DONNE ITALIANE ■ DONNE STRANIERE ■ DI CUI CON FIGLI AL SEGUITO

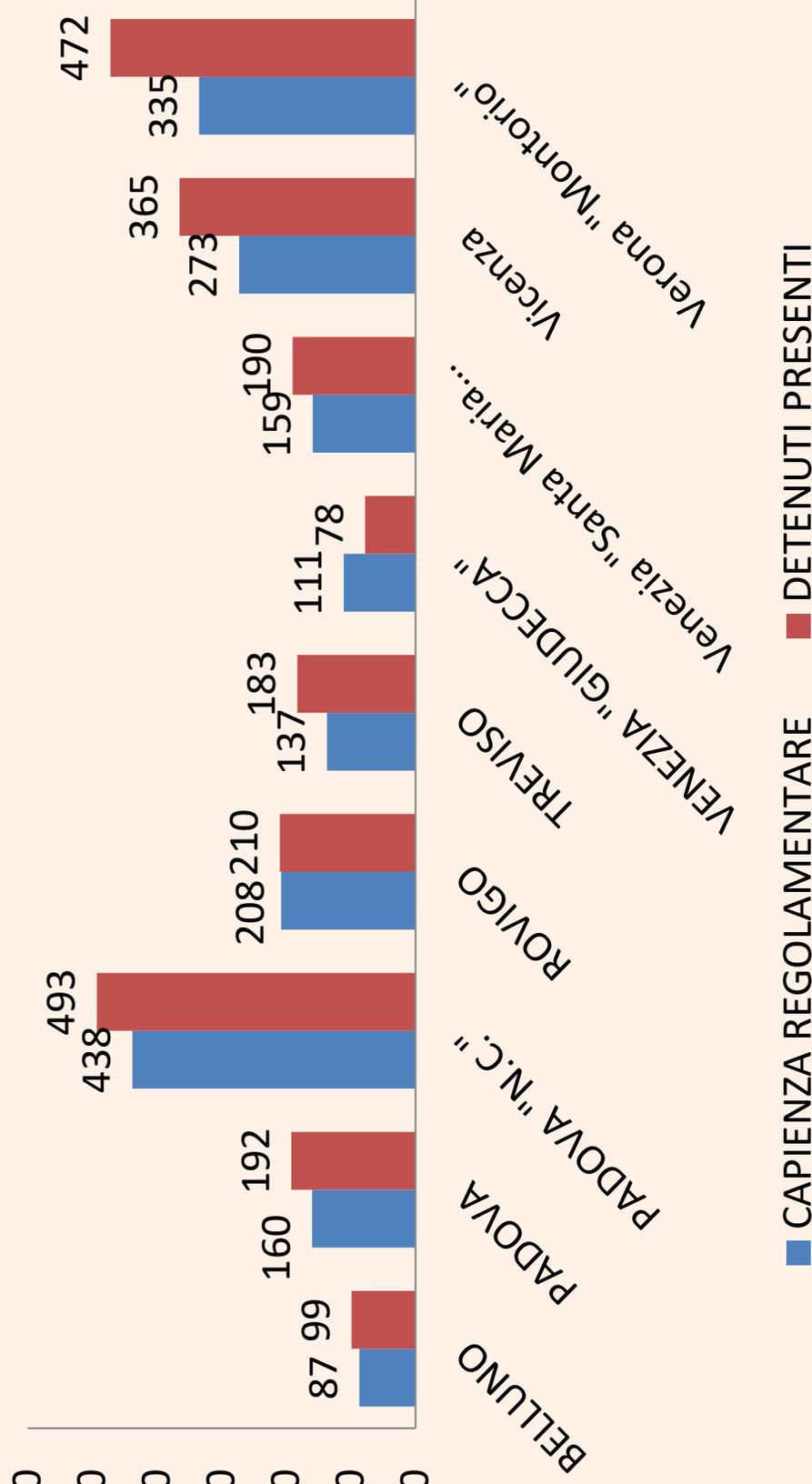


# Capienza regolamentare dei detenuti presenti e tasso di sovraffollamento degli istituti penitenziari

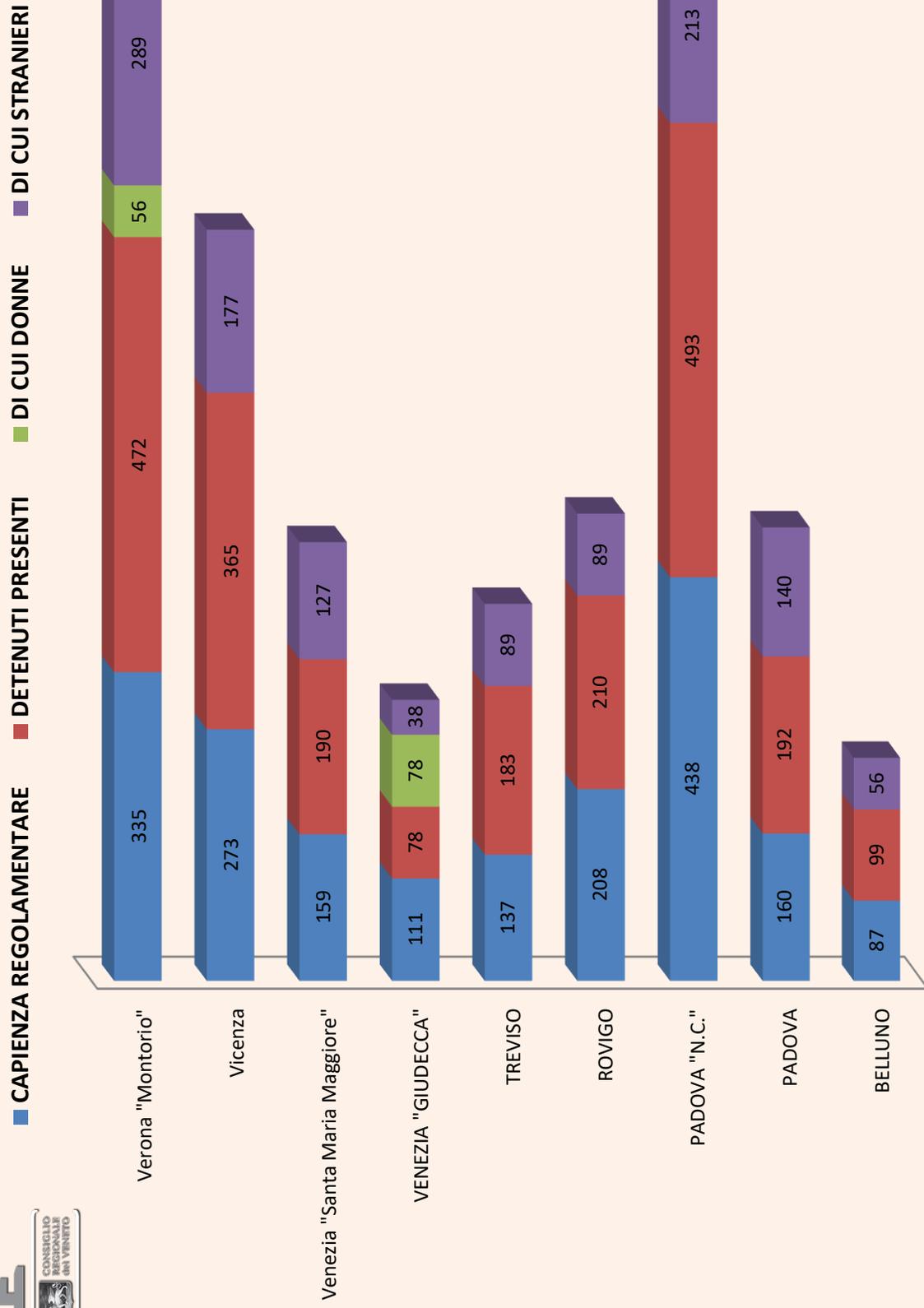




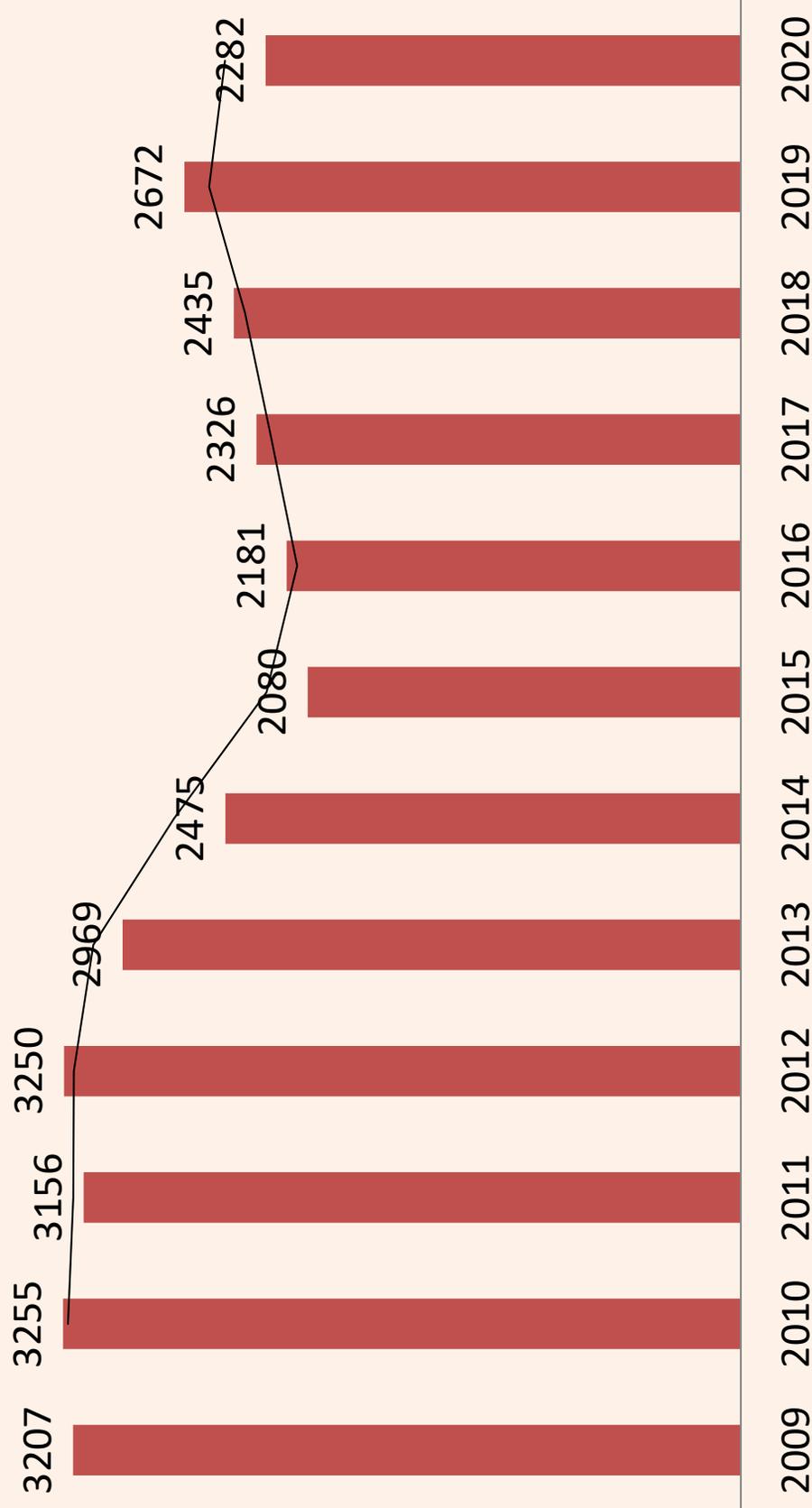
## Detenuti presenti e capienza regolamentare negli istituti penitenziari



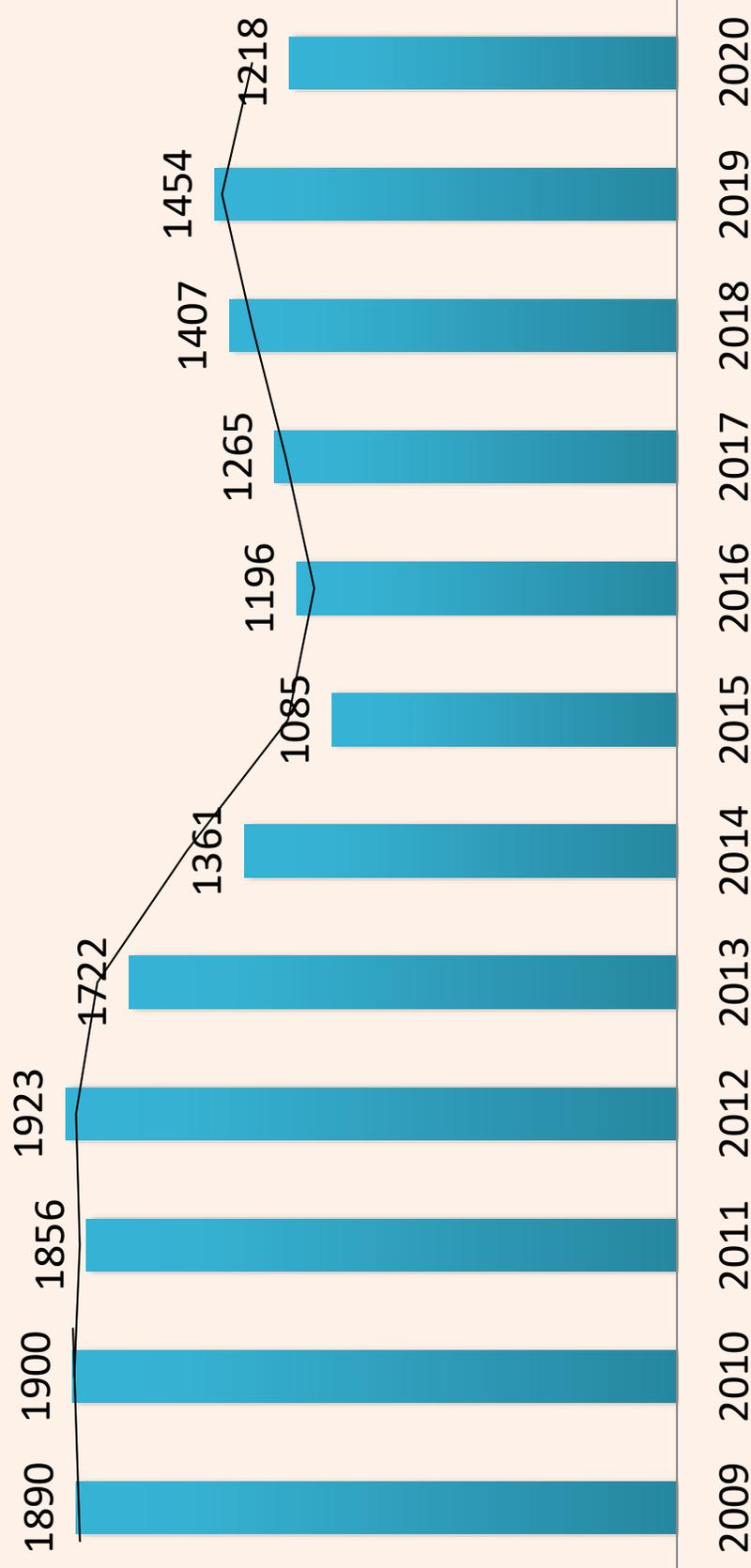
# DETENUTI PRESENTI E CAPIENZA REGOLAMENTARE PER ISTITUTO PENITENZIARIO



## TREND PRESENZA DETENUTI DAL 2009 AL 2020

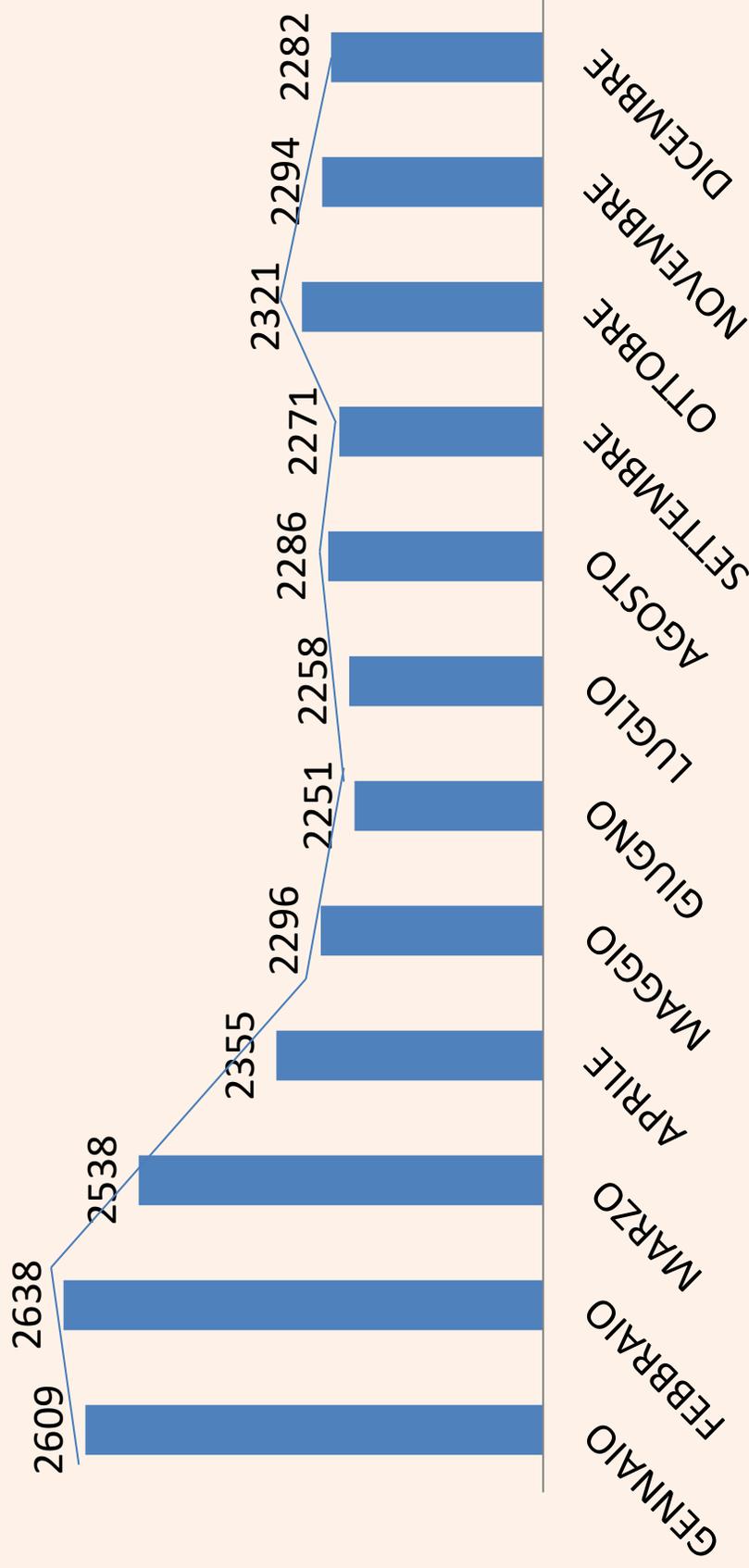


## TREND PRESENZA DETENUTI STRANIERI DAL 2009 AL 2020

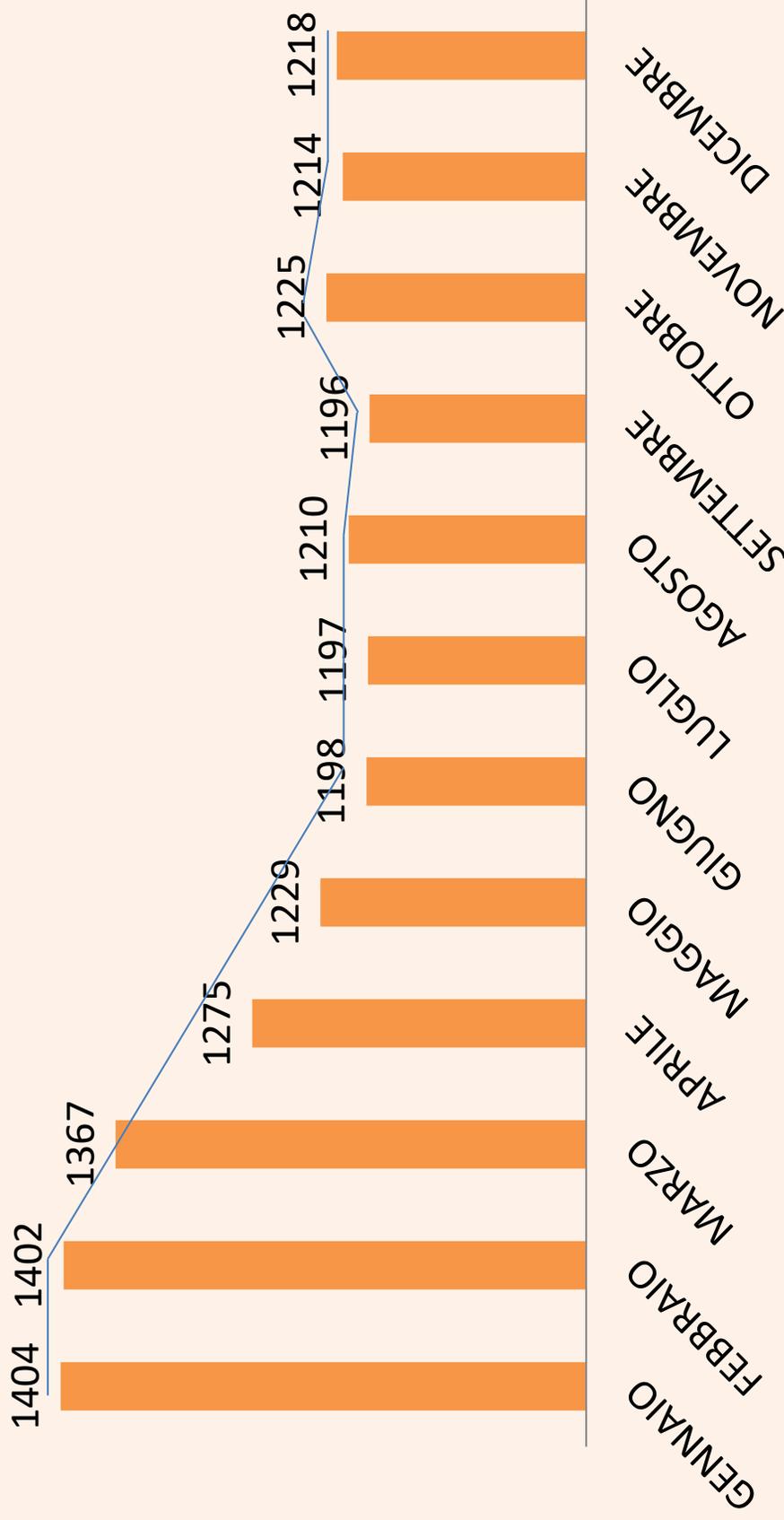


# ANNO 2020: TREND PRESENZA DELLA POPOLAZIONE DETENUTA

## NUMERO DETENUTI PRESENTI



## ANNO 2020: TREND PRESENZA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA DETENUTA







<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 2383414 *tel.*

+39 041 5042372 *fax*

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

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