



# *RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLA PERSONA NELL'ANNO 2022*

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





## *Indice*

<i>Premessa</i> .....	pag.	1
<b>PARTE I</b>		
<b>Attività di difesa civica</b> .....	pag.	13
<b>PARTE II</b>		
<b>Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età</b> .....	pag.	35
<b>PARTE III</b>		
<b>Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale</b> .....	pag.	65
Allegato Sub A .....	pag.	95
Allegato Sub B .....	pag.	107
Allegato Sub C .....	pag.	109
Allegato Sub D .....	pag.	115
Allegato Sub E .....	pag.	125
Allegato Sub F .....	pag.	129



# Premessa



Nel rendere la consueta Relazione annuale al Consiglio regionale pare opportuno fare il punto sullo stato di applicazione della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37 “*Garante regionale dei diritti della persona*” con la quale il legislatore regionale ha dato applicazione (peraltro con attuazione progressiva, negli anni successivi al 2013, di tale legge) all’articolo 63 dello Statuto con il quale è stata istituita tale figura di garanzia.

Si rende, in sintesi, opportuno formulare anche nella Relazione dell’anno 2022 una breve premessa sul tema/quesito - spesso posto, oltreché dai cittadini, anche in sedi istituzionali - : “*chi è, che compiti ha e come opera il Garante della Regione Veneto dei diritti della persona?*”.

## La figura del “Garante regionale dei diritti della persona”

### §

Su “*chi è il Garante regionale dei diritti della persona*” va rilevato, quanto a profilo generale, che è una figura prevista all’articolo 63 dello Statuto del Veneto attuato con legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013. Con tale legge, in ambito regionale, sono state riunite in un’unica figura (ad oggi stesso accorpamento è stato operato solo dalle regioni Marche, Molise e Valle D’Aosta) le funzioni del “difensore civico” (riferimento legislazione nazionale: L. 241/1990, L. 104/1992, L. 127/1997, D. Lgs. 267/2000, D. Lgs. 195/2005; D. lgs. 33/2013, D. lgs. 97/2016, L. 24/2017), del “garante per l’infanzia e l’adolescenza” (riferimento legislazione nazionale: L. 112/2011) e del “garante dei diritti delle persone private della libertà personale” (riferimento legislazione nazionale: D.L. 146/2013 convertito in L. 10/2014).

“1. 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.*

2. *La legge disciplina i criteri e i requisiti di nomina del Garante regionale, le condizioni per l’esercizio delle funzioni, assicurandone l’autonomia e le funzionalità.”*

Così recita l’articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), prevedendo l’autonomia di tale istituzione (quale autorità indipendente, non soggetta a controlli gerarchici e a vincoli funzionali, eletta dal Consiglio Regionale per la durata di tre anni), assicurandone le funzionalità e fissandone la sede presso il Consiglio regionale.

Lo Statuto ha così recepito una scelta che il legislatore regionale in parte (l'attenzione verso le persone private della libertà, *ante* art. 63 dello Statuto, non era normata per legge ed era assolta solo in un ambito d'intervento delle politiche sociali) 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", abrogata dalla L.R. 37/2013*) 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", abrogata dalla L.R. 37/2013*).

Il Garante regionale dei diritti della persona rientra pertanto, avendo riguardo anche ad un "inquadramento nazionale" di tale figura (delibera ANAC n. 622/2016), nella fattispecie degli "organi di garanzia regionali" comunque denominati (difensore civico, autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, garante dei diritti della persona che nelle regioni sopra indicate accorpa le tre funzioni, ecc.), figure, contemplate da atti aventi forza di legge e connotate dal carattere fiduciario della nomina, che svolgono funzioni di rilevanza pubblica e pertanto ricoprono un ufficio onorario.

Quanto premesso in via generale su "*chi è il Garante*", va rilevato, nello specifico, che con Deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 80 del 20 luglio 2021 l'avvocato Mario Caramel è stato eletto, con la prescritta maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati, Garante regionale dei diritti della persona ed è entrato nelle funzioni, a seguito del giuramento davanti al Consiglio regionale, dal 28 luglio 2021.

## § §

Su "***che compiti ha il Garante regionale dei diritti della persona***" va rilevato che, in attuazione dell'articolo 63 dello Statuto, la legge regionale 37 del 2013 ha attribuito al Garante le seguenti tre "macro funzioni":

- di difesa civica (artt. 11 e 12);
- di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età (art. 13);
- a garanzia dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (art. 14).

E' bene da subito sottolineare, nel tracciare i compiti del Garante, che 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 - delineando un ambito di funzioni del Garante, non avendo tale figura poteri autoritativi e sanzionatori, limitato all'attività di cosiddetta "*moral suasion*".

Per le funzioni assegnate il Garante regionale è pertanto un soggetto pubblico, del tutto *sui generis*, chiamato a ricoprire un rilevante ruolo di ‘garanzia’, connotato, però, da mera *auctoritas* e non dall’esercizio di *potestas*.

Funzioni e compiti generali del Garante sono così stabiliti all’art. 7 della legge regionale n. 37 del 2013:

*“Art. 7 - Funzioni e compiti generali del Garante.*

*1. Il Garante, oltre alle specifiche funzioni di cui al capo II, al capo III e al capo IV del presente titolo:*

- a) formula, su richiesta o di propria iniziativa, pareri su progetti di legge o su atti di indirizzo, riguardanti i diritti fondamentali della persona e i diritti dei minori, della Regione, degli altri enti o aziende dalla stessa dipendenti ovvero degli enti cui sono attribuite dalla Regione funzioni regionali;*
- b) promuove iniziative per l’analisi delle problematiche giuridiche, socio-economiche, educative e psicosociali che influiscono sul soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona, con particolare riferimento alle condizioni dei gruppi sociali maggiormente vulnerabili;*
- c) supporta, nei limiti di legge, i soggetti aventi titolo nell’esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti amministrativi, anche in ambito penitenziario o di restrizione della libertà personale;*
- d) promuove, anche in collaborazione con altre istituzioni e tramite collegamenti con la pubblica opinione e con i mezzi di informazione, iniziative per la sensibilizzazione e la diffusione della cultura dei diritti della persona;*
- e) esercita, a richiesta di soggetti pubblici o privati, azioni di informazione, consulenza, facilitazione, mediazione in relazione a procedimenti e attività di uffici e servizi delle pubbliche amministrazioni e di gestori di servizi pubblici in ambito regionale;*
- f) promuove la conoscenza dell’istituzione del Garante e della sua azione sia presso l’opinione pubblica sia nei confronti dei propri interlocutori istituzionali, sollecitando, in particolare, le pubbliche amministrazioni ad informare i destinatari dei propri atti della facoltà di rivolgersi al Garante;*
- g) partecipa agli organismi di coordinamento regionali, nazionali, europei e internazionali formati da analoghe istituzioni indipendenti per i diritti umani;*
- h) promuove il coordinamento regionale delle istituzioni di garanzia, comunque denominate, operanti a livello locale;*
- i) si avvale dell’assistenza delle strutture regionali competenti e, ove necessario, della collaborazione di esperti e di centri di studio e ricerca.*

*2. Nell’esercizio delle funzioni di difesa civica il Garante concorre all’attuazione del diritto al buon andamento e all’imparzialità della pubblica amministrazione, secondo criteri di legalità, correttezza, umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità.”*

Dalla lettura degli articoli 11, 12, 13 e 14 della legge n. 37 del 2013, norme che delineano le tre “macro funzioni”, emerge che caratteristica distintiva e peculiare del Garante è, infatti, quella di operare con strumenti non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione, raccomandazione.

Modalità operative che, in sintesi, si connotano: (i) 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; (ii) 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; (iii) 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 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 pur non essendo in generale tale organo attributario di poteri autoritativi) non possa, seppur nell'esercizio di *auctoritas* e non di *potestas*, avere una certa incidenza nell'ordinamento.

Prendendo a riferimento le funzioni di “difesa civica”, come esplicitato nella Parte I della presente Relazione, l'intervento del Garante, normato dal legislatore nazionale con riguardo alla fattispecie del riesame del diniego di accesso agli atti (articolo 25, comma 4 e seguenti, della legge 7 agosto 1990, n. 241), mantiene infatti una certa connotazione giuridico formale pur non assumendo le sue determinazioni natura provvedimento.

Allo stesso modo, una certa connotazione 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, nel testo introdotto dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, (così detto FOIA) in vigore dal 23 dicembre 2016.

La funzione del Garante in tema di potere sostitutivo - di cui all'articolo 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dell'articolo 30, comma 10, della legge regionale n. 11 del 23 aprile 2004 - ha peraltro un sicura connotazione giuridico formale assumendo, nel contesto del procedimento amministrativo e per le competenze attribuite in tale procedimento al Garante, le sue determinazioni natura provvedimento.

Per avere il quadro completo del “raggio di azione del Garante” è necessario anche avere cognizione dei vari (una ventina) Tavoli, Osservatori, Comitati, Coordinamenti, Protocolli e Progetti di durata, ecc. nei quali è prevista l'attiva partecipazione del garante regionale dei diritti della persona: (i) per il coordinamento con le omologhe autorità nazionali (in particolare col Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e col Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale in quanto il Difensore civico nazionale non è stato ancora istituito), regionali/locali (Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà) e comunali (Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone composto dai Garanti istituiti e nominati dai Comuni nel cui territorio è presente un istituto penitenziario); (ii) per il triplice ambito di funzioni assegnate dal legislatore regionale (come ad esempio nel caso dell'Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere); (iii) per nomina con provvedimenti specifici di organi regionali (come ad esempio la partecipazione al Comitato regionale per la Bioetica). Tale quadro deve opportunamente essere noto a cittadini ed istituzioni chiamati ad interloquire con tale figura e a tal proposito si **allega sub A** un **“Elenco dei Tavoli, Osservatori, Comitati, Coordinamenti, Protocolli e Progetti di durata afferenti il Garante regionale dei diritti della persona”**, nel quale si riporta, per ognuno di tali organismi collegiali e ogni iniziativa coordinata con altri soggetti istituzionali, sia una sintetica indicazione delle funzioni esercitate e degli obiettivi perseguiti, sia il **“Dettaglio cronologico degli incontri”** svoltisi nell'anno 2022.

### § § §

Su **“come opera il Garante regionale dei diritti della persona”** va rilevato che la mole e la complessità delle funzioni rende evidentemente necessaria, perché il Garante espleti con efficienza ed efficacia le funzioni attribuite, un'ideale organizzazione di risorse umane e una congrua dotazione di risorse finanziarie.

A tal proposito va riconosciuto che tale obiettivo di efficienza ed efficacia è stato perseguito, sin dall'istituzione del Garante, in forza dell'ideale supporto sempre fornito dal Consiglio regionale.

Ferma l'autonomia e l'indipendenza del Garante, fissate da Statuto e legge regionale n. 37 del 2013, afferenti la sfera delle funzioni, rientra nelle competenze dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, che adotta gli atti su proposta del Garante, garantire il congruo livello organizzativo della Struttura di supporto fornita al Garante.

Ricordato, sotto l'aspetto logistico, che gli Uffici del Garante sono allocati a Mestre in via Brenta 8, sotto il profilo organizzativo, premesso che nel 2020 e 2021 si è dato corso al consolidamento dell'organizzazione della Struttura di supporto del Garante, va innanzitutto rilevato che il supporto tecnico amministrativo all'attività del Garante è garantito, ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale n. 37 del 2013, da una parte dei dipendenti assegnati al Servizio Diritti della Persona del Consiglio Regionale del Veneto.

A seguito di vari accordi, sviluppatasi e consolidatisi negli anni, di cooperazione - stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con l'Azienda Ulss n. 3 "Serenissima" - il Consiglio regionale, che ne assume i costi, assicura al Garante anche un supporto altamente specialistico costituito da uno Staff di esperti nelle materie di tutela dei minori e dei diritti umani nonché dell'esecuzione penale.

Fermo che il supporto di "mezzi e persone" al Garante viene principalmente fornito, come prevede la legge regionale n. 37 del 2013, dal Consiglio regionale, e ricordato che il Garante, per l'esercizio delle proprie funzioni, ai sensi della lett. i), comma 1, del sopra riportato articolo 7 di tale legge, "si avvale dell'assistenza delle strutture regionali competenti...", va infine rilevato che, a seguito di un Protocollo stipulato nel 2022 con il Presidente della Giunta regionale, il Garante, specie nelle materie di particolar delicatezza, usufruisce anche del supporto consulenziale dell'Avvocatura regionale del Veneto.

## Attività svolte nel 2022

Prima di scendere, con la Relazione riferita all'anno 2022, nel dettaglio delle attività svolte nei tre settori di competenza, si rendono opportuni alcuni significativi rilievi di carattere generale.

### §

In merito all'attività svolta nel 2022 dalla **Struttura di supporto del Garante** si **allega sub B** la **"Tabella della dotazione al 31 dicembre 2022 del personale assegnato agli uffici del Garante regionale dei diritti della persona"**, dalla quale si evince che la dotazione dei dipendenti assegnati al Garante dal Consiglio Regionale al 31 dicembre 2022

è composta da un Dirigente Capo (che coordina anche un'altra struttura del Servizio diritti della persona, il CORECOM, distinta da quella del Garante), da tre Posizioni Organizzative di fascia B e dal personale di segreteria. In merito a tale Struttura va rilevato, da un canto, che anche nel 2022 sono in parte proseguite le modalità organizzative imposte dalla pandemia COVID 19 e, dall'altro, che tali modifiche organizzative e procedurali sono state espletate 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.

Nel 2022 la Struttura di supporto è stata pertanto all'altezza, in piena armonia con il Garante, sia delle incombenze e sfide dovute alla "coda" della pandemia che a quelle dovute alla ripresa delle normali attività.

## § §

Sempre in merito al supporto fornito al Garante, per il 2022 è stato operativo l'Accordo - stipulato in data 25 novembre 2021, per il triennio 2022-2024, dal Garante col Direttore Generale dell'Ulss 3 "Serenissima"-, in forza del quale il Garante si è avvalso della collaborazione di tale Azienda per un supporto altamente specialistico costituito da uno **Staff di esperti** nelle materie di tutela dei minori e dei diritti umani nonché dell'esecuzione penale.

## § § §

Quanto a supporto fornito al Garante, va infine evidenziato che in data 21 giugno 2022 è stato stipulato il **"Protocollo d'Intesa tra la Regione del Veneto e il Garante regionale per i diritti della persona per l'attivazione della collaborazione dell'Avvocatura regionale finalizzata al supporto consulenziale legale. LL.RR. 16 agosto 2001, n. 24 e 24 dicembre 2013, n. 37 di cui alla D.G.R.V. n. 38 del 25 gennaio 2022"**, di seguito anche "Protocollo", **che si allega sub C.**

Il Garante regionale dei diritti della persona, che già secondo l'ordinamento regionale disponeva della facoltà di potersi avvalere, in caso di contenzioso avente ad oggetto la sua figura di rilevanza statutaria e le proprie funzioni istituzionali, del patrocinio dell'Avvocatura regionale, ha ritenuto, con la stipula di tale Protocollo, di usufruire dell'ulteriore funzione di natura consultiva riconosciuta all'Avvocatura dalla legge regionale n. 24 del 2001. Protocollo di intesa volto a permettere al Garante di godere della "costituzione di un supporto altamente specialistico di cui avvalersi nell'espletamento delle sue funzioni e in particolare delle attività di Difesa Civica".

Consulenza che si rende opportuna in quanto vi sono, come esplicitato nelle D.G.R.V. n. 38/2022, varie tematiche giuridiche, in merito alla definizione della natura e dei limiti delle

funzioni riconosciute al Garante, che risultano ancora oggi oggetto di discussione tra dottrina e giurisprudenza e che, al momento, non sono addivenute a conclusioni che siano in grado di far trovare un accordo pacifico e condiviso; tematiche la risoluzione delle quali ha certamente un grande interesse pubblico anche a livello regionale in quanto materie afferenti tutela e difesa dei “diritti della persona”.

Come stabilito dallo stesso Protocollo, una volta compiuta la sottoscrizione, le parti si sono attivate per definire un Piano dei Lavori che, nella prima fase concordata nella riunione del 13 ottobre 2022, si articola come segue:

A – Analisi della figura del Garante regionale dei diritti della persona in riferimento all’ordinamento della Regione del Veneto e a quello Nazionale nonché a dottrina e pronunce giurisprudenziali.

B – Analisi di attività ed atti attribuiti alla competenza del Garante dai citati ordinamenti.

C – Verifica, riferita alle varie fattispecie delle pratiche attualmente istruite dagli Uffici, degli atti adottati dal Garante in relazione alle risultanze delle analisi “A” e “B”.

D – Adeguamento, a seguito della verifica “C”, degli atti con adeguamento anche della relativa modulistica.

I lavori sono in corso e si auspica che tale prima fase possa essere completata nei primi mesi del 2023

### § § § §

Si rappresentano sinteticamente alcuni dati che hanno connotato le attività del Garante, afferenti l’anno 2022, che verranno successivamente dettagliate nelle **PARTI I, II, e III** della Relazione.

Le istanze afferenti la **difesa civica** pervenute al Garante dei diritti della persona dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2022 sono **457** di cui **138** riguardano il diritto di accesso.

Per le attività relative alla **tutela dei minori**, nel 2022 sono state rivolte all’Ufficio **727** richieste di indicazione di nominativi di persone disponibili ad essere nominati tutore (**702** dal Tribunale dei minorenni e **25** dai Giudici tutelari dei Tribunali ordinari) e sono state fornite **43** 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 **158** i fascicoli aperti nel 2022 ed hanno interessato **126** minori.

Per quanto riguarda i **detenuti** il Garante ha proseguito l'importante funzione di monitoraggio all'interno dei 9 Istituti Penitenziari del Veneto, incontrando personalmente i Direttori, i Comandanti, e gli operatori sanitari. Gli accessi agli istituti penitenziari sono finalizzati anche alla effettuazione dei colloqui che i detenuti richiedono al Garante regionale, anche se principalmente le richieste di incontro sono rivolte ai Garanti Comunali, riuniti nel *Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone detenute*, coordinato dal Garante regionale, composto dai Garanti istituiti e nominati dai Comuni nel cui territorio è presente un istituto penitenziario. Con la fine del 2022, anche a seguito di un lavoro di sensibilizzazione del Garante regionale sull'importanza della figura del Garante a livello locale, il Comune di Venezia ha nominato il nuovo garante comunale, dopo un'assenza di circa 6 mesi dovuta alle dimissioni del precedente, ed il Comune di Treviso, sede sia di una Casa Circondariale che dell'Istituto Penale Minorile unico per il Triveneto, che non aveva mai individuato un Garante, ha bandito l'avviso pubblico ed entro i primi mesi del 2023 dovrebbe essere perfezionata la nomina sicché in tal modo risulteranno nominati tutti i garanti comunali.

Nel 2022 i fascicoli aperti e trattati sono stati **59: 14** relativi alla Casa circondariale di Padova, **12** relativi alla Casa circondariale di Treviso, **7** alla Casa circondariale di Vicenza, **5** alla Casa circondariale di Belluno, **4** alla Casa di reclusione di Venezia, **3** alla Casa di reclusione di Padova, **3** alla Casa circondariale di Rovigo, **2** alla Casa di reclusione di Verona, **1** relativi alla Casa circondariale di Venezia, e **8** fascicoli relativi a persone in misure alternative, o in situazioni di generale ristrettezza di libertà personale.

#### § § § § §

Con riferimento alle varie attività ed iniziative del Garante si rinvia, in generale, anche all'**allegato sub F**, che riporta un **“Elenco dei principali incontri effettuati nel 2022, in presenza o da remoto, dal Garante regionale dei diritti della persona”**, e, nello specifico per le tre “macro funzioni”, alle successive **PARTI I, II, e III**, evidenziando che la presente Relazione sull'attività nel 2022 è redatta in continuità con quella afferente l'anno 2021 di cui alla Relazione approvata dal Consiglio regionale con atto n. 94 del 28 giugno 2022.







Le funzioni dell'attività difesa civica espletata dal Garante regionale dei diritti della persona sono esplicate nell'articolo 11 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37, che recita:

**“Articolo 11. Funzioni di difesa civica.**

1. *Fatte salve le funzioni di cui all'articolo 7, nello svolgimento delle funzioni di difesa civica, il Garante interviene, su istanza di parte o d'ufficio, in casi di disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione, secondo le modalità di cui all'articolo 12.*
2. *Esercita le funzioni espressamente conferitegli da leggi statali.*
3. *Il Garante non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego con la pubblica amministrazione per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso.”*

Ricordato che le competenze attribuite dall'ordinamento al “Difensore civico” si radicano 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, sostitutiva, appunto, nella Regione del Veneto, del Difensore civico regionale (v. art. 17, comma 1, lett. a, della L.R. n. 37/2013 che ha sancito l'abrogazione della legge regionale 6 giugno 1988, n. 28, “Istituzione del difensore civico”), si evidenzia come tale articolo 11 suddivide l'attività dell'Ufficio di Difesa Civica in due distinti rami di funzioni:

**A - FUNZIONI CONFERITE AL DIFENSORE CIVICO DA LEGGI NAZIONALI**, che riguardano:

- il riesame in tema di diritto di accesso;
- la nomina di commissari *ad acta* in particolari e circostanziati casi;
- la designazione dei Presidenti delle Commissioni Miste conciliative istituite presso le Aziende ULSS della regione Veneto;
- la costituzione di parte civile per alcuni reati commessi contro le persone handicappate.

**B - FUNZIONI DI DIFESA CIVICA C.D. “IN SENSO STRETTO”**, ossia relative ad asserite situazioni di disfunzioni od abusi da parte delle pubbliche amministrazioni e di gestori di servizi pubblici.

**Premessa sui dati delle attività inerenti le funzioni “A” e “B” svolte nel 2022 in rapporto ai dati di quelle svolte nel 2021**

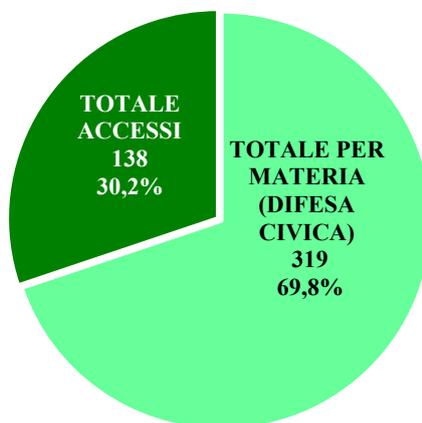
In merito a dette funzioni, prima di entrare nel dettaglio delle attività, va rilevato che nel 2022 l'Ufficio di Difesa Civica ha trattato **457** istanze, di cui:

- **138** inerenti la funzione “A”, rientranti nell'ambito di quelle conferite per legge (nel 2022 tutte afferenti il riesame a seguito diniego di accesso agli atti);

- **319** inerenti la funzione “B”, rientranti nell’ambito della Difesa Civica “*in senso stretto*”.

Si riporta un grafico rappresentativo dell’attività dell’Ufficio di Difesa Civica ripartita tra le due funzioni.

Grafico 1. *Richieste ricevute nel 2022, suddivise tra aventi ad oggetto il diritto di accesso e attività rientranti nell’ambito della Difesa Civica “in senso stretto”.*



Tali percentuali dimostrano quindi che, anche nel 2022, l’utenza si è rivolta in modo significativo al Garante dei diritti della persona per entrambi gli ambiti di funzioni.

Per un opportuno confronto con l’attività del 2021, va rilevato che il numero delle richieste di riesame riguardanti gli esiti di **istanze di accesso nel 2022** è rimasto pressoché invariato: **138** rispetto alle 143 del 2021.

Un rilievo a parte va fatto, per omogeneità di confronto dei dati, in merito alle pratiche afferenti la **Difesa Civica “in senso stretto”** per la quale nel **2022** si registrano **319** richieste di intervento rispetto alle 193 del 2021 e tale precisazione appare opportuna per chiarire che vi è stato un aumento meno significativo di quanto immediatamente emerge da tale scostamento.

Come anticipato nella Relazione del 2021, dal 2022 si è proceduto ad una parziale modifica della classificazione di tali istanze pervenute all’Ufficio di Difesa Civica.

Dal 2022 si è ritenuto, infatti, di aprire specifici fascicoli per ogni richiesta in cui il Garante sia stato inserito quale destinatario diretto, a prescindere dalle caratteristiche dell’attività desiderata e la possibilità – o meno – di intervenire secondo quanto chiesto; ciò poiché, comunque, tali “interlocuzioni” comportano incombenze per gli uffici – determinando sia attività di segreteria (in entrata ed in uscita), sia attività di analisi istruttoria (sebbene eventualmente limitata all’accertamento ed alla successiva esplicazione delle ragioni per le quali non si ritiene che sussistano i presupposti per un’attivazione da parte del Garante) – e rendono opportuno fornire una risposta all’istante per chiarire i motivi del mancato accoglimento dell’istanza.

Ciò considerato, quindi, se fino al 2021 era stato valutato che per le domande ove l'incompetenza del Garante risultasse più o meno manifesta (es.: afferenti materie espressamente escluse dal novero di competenze riconosciute) non si dovesse aprire una specifica posizione, dal 2022 si è ritenuto di riconoscere un rilievo anche “statistico” alle richieste che portano allo sviluppo di un riscontro volto a chiarire la posizione del Garante e, spesso, a fornire all'istante utili indicazioni sul possibile prosieguo in altre “direzioni” della pratica.

Anche per il 2022, comunque, si è continuato a non voler attribuire particolare evidenza alle comunicazioni per le quali non è previsto di fornire una risposta (in quanto il Garante è stato inserito solo quale destinatario per conoscenza senza che gli venga chiesta una specifica attivazione o in caso di comunicazioni prive di indicazioni del mittente e dei relativi recapiti o, ancora, in lingua diversa dall'italiano) o per le quali, sebbene una risposta sia stato comunque ritenuto preferibile fornirla, quanto richiesto risultasse con immediata evidenza estraneo rispetto alle competenze riconosciute al Garante (es.: rivalutazione di un provvedimento giudiziario, attivazione nei confronti di un ente non sito nella regione, ecc.), facendo quindi rientrare tutte queste richieste in un unico fascicolo c.d. “generico”.

Nel 2022 si registrano quindi anche 121 istanze ricondotte a fascicolo generico, di cui ben **75** hanno comportato lo sviluppo di una risposta all'istante mentre 46 non hanno determinato un riscontro.

Ciò premesso, per omogeneità di confronto, si rileva quindi che **il numero delle comunicazioni totali delle funzioni “A” e “B” a cui gli uffici hanno dato riscontro nel 2022 risulta pari a 532 (457 istanze “fascicolate” + 75 istanze di cui al fascicolo “generico”)** che va raffrontato alle 455 dell'anno 2021 (336 istanze funzioni “A” e “B” + 119 non fascicolate alle quali è stato fornito riscontro mentre 43, numero analogo al 2022, non avevano determinato un riscontro), **con un aumento globale, quindi, rispetto all'anno precedente pari a circa il 16%.**

Aumento determinato dal, seppur lento, ritorno alla normalità post pandemia, che è risultato particolarmente complicato per taluni Enti pubblici, a causa della necessità di smaltire tutto l'arretrato che risultava essersi accumulato, con una fisiologica dilazione dei termini previsti (in passato solitamente rispettati) nell'evasione delle istanze dei cittadini.

Non vanno, comunque, sottaciute le difficoltà che anche nel 2022 molte Amministrazioni pubbliche si sono ritrovate a dover gestire causa Covid-19 in modo sia diretto (problematiche riguardanti il mondo della salute), sia indiretto (questioni riguardanti l'ambito sociale), con la necessità di trovare soluzioni diverse e calzanti per i singoli casi.

Si tiene comunque a ribadire che, anche nel 2022, il Garante è stato organo di riferimento per molti cittadini che, anche al di là delle singole specifiche questioni, hanno ritenuto di interloquire con una figura riconosciuta come terza ed imparziale. Organo, il Garante, a

cui potersi rivolgere per ottenere l'attività di mediazione, raccomandazione e sollecitazione, con le pubbliche amministrazioni, al fine di arrivare ad un effettivo dialogo con le stesse che, anche nel caso in cui le questioni non vengano risolte, in molti casi conduce ad un chiarimento sulle ragioni per le quali le istanze non siano state accolte, con ciò evitandosi costosi e defatiganti, sia per i privati che per la PA, contenziosi.

Ciò premesso, si procede ad una disamina dei due rami di funzioni attribuiti al Garante.

## **A - FUNZIONI CONFERITE AL DIFENSORE CIVICO DA LEGGI NAZIONALI**

- **riesame in merito al diritto di accesso** (L. n. 241/1990, D. Lgs. n. 33/2013, D. Lgs. n. 267/2000, D. Lgs. n. 195/2005);
- **poteri sostitutivi con nomina di commissari *ad acta*** in particolari e circostanziati casi (D. Lgs. n. 267/2000, L.R. n. 11/2004)
- **designazione dei Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative istituite presso le Aziende ULSS della regione Veneto** (D.P.C.M. 19/05/1995);
- **costituzione di parte civile per alcuni reati commessi contro le persone handicappate** (L. n. 104/1992).

### **❖ Riesame in merito al diritto di accesso**

#### **Normativa di riferimento**

In merito alla categoria di compiti previsti per legge, si rileva che la funzione – alternativa al Tribunale Amministrativo per il Veneto – riconosciuta in capo al Difensore Civico (ora Garante regionale dei diritti della persona) in materia di riesame del diritto di accesso è l'unica competenza stabilita da norma di rango statale che viene espressamente riportata anche nella legge regionale istitutiva del Garante regionale dei diritti della persona.

La tutela del diritto di accesso in sede di riesame, infatti, risulta inserita tra le “*Funzioni ed i compiti generali del Garante*” di cui all'articolo 7<sup>1</sup> della soprarichiamata L.R. n. 37/2013.

Tale menzione evidenzia l'importanza che il legislatore regionale ha riconosciuto a questa attività. Risulta infatti che sia stato ritenuto non esaustivo limitarsi a citarla indirettamente nell'articolo 11 (nel generico riferimento alle funzioni conferite da leggi statali) e sia stato

---

<sup>1</sup> L'articolo 7, “*Funzioni e compiti generali del Garante*”, della citata legge regionale n. 37/2013, al comma 1, lett. c), recita infatti:

“c) *supporta, nei limiti di legge, i soggetti aventi titolo nell'esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti amministrativi, anche in ambito penitenziario o di restrizione della libertà personale;*”

considerato invece necessario richiamarla, nello specifico, tra le prime funzioni di carattere generale riconosciute al Garante.

Alla luce della rilevanza di tale funzione, appare utile ricordare che le normative statali che stabiliscono in capo al Difensore Civico il potere di riesame dei ricorsi relativi al diritto di accesso sono:

- **la legge 7 agosto 1990, n. 241, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”**, a cui viene fatto riferimento anche per talune categorie particolari di accesso (es.: accesso c.d. ambientale), il cui articolo 25, “*Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi*” recita infatti che:

*“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. Decorso 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”;*

- **il 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”**, il cui articolo 5, “*Accesso civico a dati e documenti*”, ai commi 7, 8 e 9, stabilisce che:

*“7. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo*

*43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile 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 l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. 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 ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.*

**8. 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 l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui all'articolo 116, comma 1, del Codice del processo amministrativo 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 a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), 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.**

**9. Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame ai sensi del comma 7 e presentare ricorso al difensore civico ai sensi del comma 8”;**

Va anche rilevato che particolari tipi di diritto di accesso sono previsti:

- dall' **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”;*

- dall' **articolo 7 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195**, in materia di ambiente, che recita:

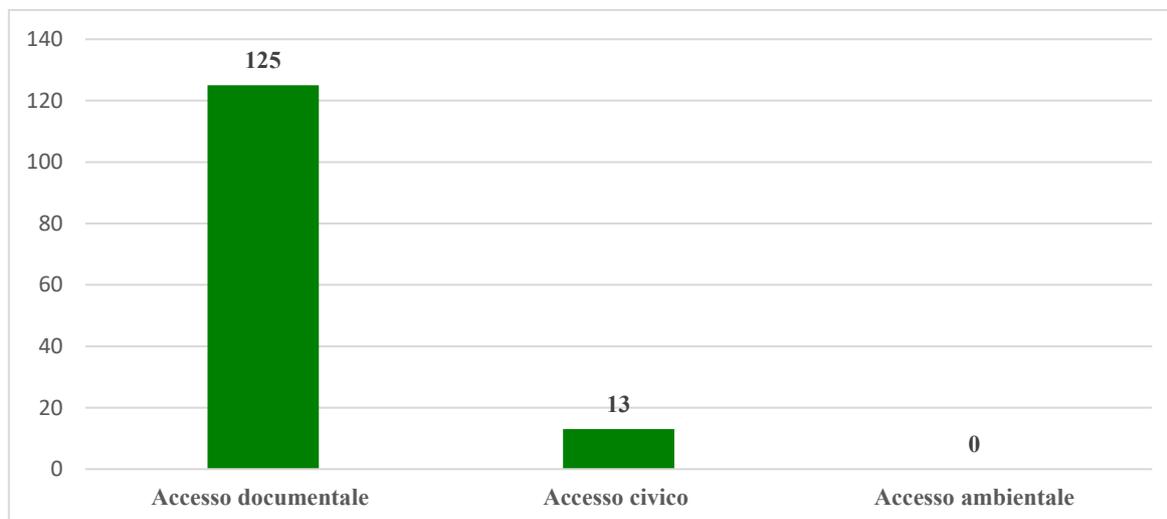
*“1. Contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini di cui all'articolo 3, comma 2, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale secondo la procedura di cui all'articolo 25, commi 5, 5-bis e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero può chiedere il riesame delle suddette determinazioni, secondo la procedura stabilita all'articolo 25, comma 4, della stessa legge n. 241 del 1990, al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o alla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 della citata legge n. 241 del 1990, nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato”.*

## **Attività svolta nel 2022**

In merito alle **138 istanze attinenti il diritto di accesso**, pare utile precisare che la maggior parte (**125**) dei ricorsi presentati riguardasse il diritto di accesso ai sensi della **legge 7 agosto 1990, n. 241, c.d. documentale**, mentre **13** sono state le richieste di riesame relative all'accesso ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (c.d. **civico**) e non vi è stata alcuna richiesta di riesame di accesso ai sensi dell'articolo 7 del

decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (c.d. c.d. **ambientale**), come è possibile riscontrare anche nel grafico 3.

**Grafico 3. Ricorsi per riesame pervenuti nell'anno 2022 suddivisi per tipologia.**



Le **138** istanze ricevute, come si riscontra nel grafico 2, hanno avuto il seguente esito:

- in **31** casi è stata confermata la legittimità del diniego opposto dall'amministrazione adita in prima istanza;
- in **79** casi il ricorso è stato giudicato inammissibile/irricevibile per mancanza di requisiti (rispetto del termine di 30 giorni, notifica ai controinteressati, etc.);
- in **15** casi i ricorsi ricevuti sono stati riconosciuti di competenza di altri organi;
- in **9** casi l'istanza è stata positivamente accolta a favore dei richiedenti, con una determinazione formale del Garante che ha accolto il ricorso nei confronti dell'amministrazione verso cui è stato diretto l'accesso, salva ovviamente la possibilità per tali Enti di poter confermare, entro 30 giorni, il proprio diniego motivandolo;
- in nessun caso vi è stato l'accoglimento parziale;
- in **4** 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.

Degni di rilievo in quanto dati decisamente variati rispetto a quelli dell'anno precedente sono quelli relativi all'adempimento spontaneo da parte delle Amministrazioni ed all'esito negativo dei riesami, nonché dei mancati accoglimenti per inammissibilità/irricevibilità.

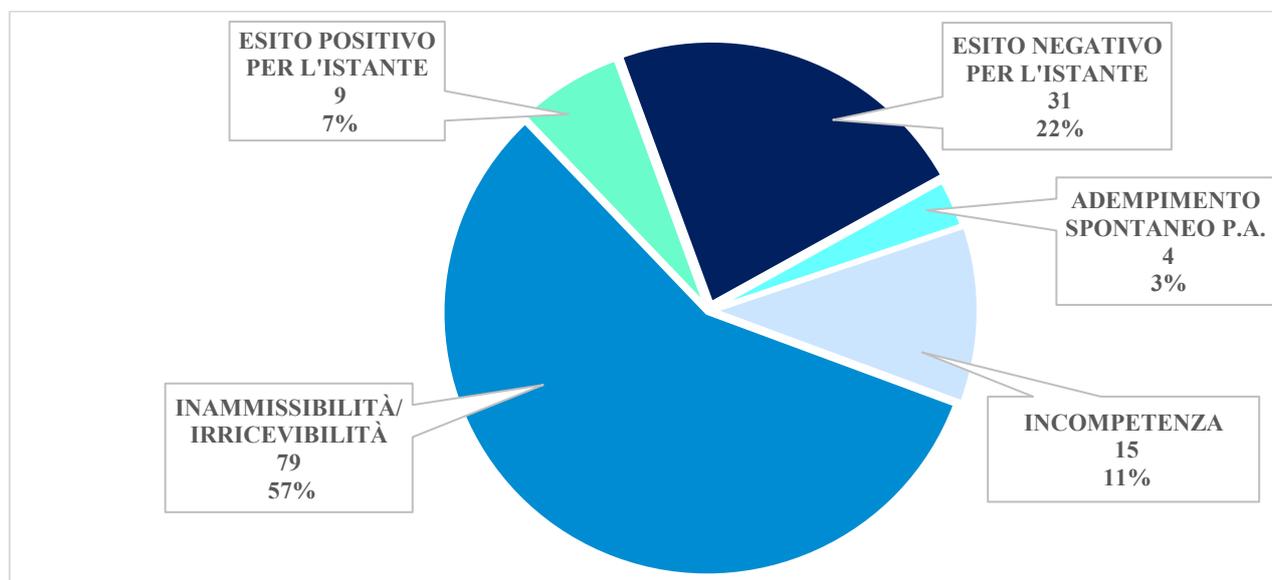
Per l'anno 2021, infatti si evidenzia che le istanze chiuse dando atto dell'essere venuta meno la materia del contendere per sopravvenuto adempimento da parte dell'Amministrazione erano state 17 (un'incidenza quasi pari al 12%) mentre quest'anno le conclusioni di questo tipo sono state solo 4 (3%), così come, invece, quelle di rigetto delle richieste di riesame erano state 22 (15%) nel 2021 contro le 31 (22%) di quest'anno.

Tali dati indicano, in via generale, un ritorno alla normalità in quanto le Amministrazioni sono riuscite a rispettare i termini di legge per l'espletamento delle pratiche relative al diritto di accesso (tasto dolente nel 2020 e 2021 a causa delle difficoltà e dei carichi di lavori arretrati causati, per la maggior parte, dal blocco/rallentamento degli Uffici durante la pandemia).

Questo induce a concludere che, diversamente dai due anni precedenti, dal 2022 quando un'istanza di accesso viene rigettata in modo silente implica un atteggiamento dell'Amministrazione effettivamente volto a dimostrare di non ritenere accoglibile la richiesta, tanto che, anche in sede di riesame – per la maggior parte dei casi – si è concordato sulla mancanza di uno o più presupposti per acconsentire all'ostensione di quanto desiderato.

In linea con il 2021, invece, nel 2022 risulta ancora predominante la parte di richieste di riesame non accoglibili in quanto inammissibili o irricevibili (passate da 65 a 79). Sul punto però pare opportuno evidenziare che si è rilevata una maggiore presenza di alcuni istanti c.d. “*seriali*”, ossia soggetti che, sebbene abbiano già in molteplici occasioni visto non accogliere le proprie istanze (perché presentate senza rispettare i termini di legge o senza gli allegati imposti dalla normativa, ecc.) continuano a presentare richieste di riesame – magari anche in relazione alla medesima questione – senza considerare quanto in precedenza comunicato, rendendo quindi il rigetto della richiesta quale unica conclusione tanto inevitabile quanto prevedibile.

**Grafico 4. Esiti istanze di riesame dei silenzi o dinieghi relativi ad istanze di accesso agli atti ricevuti nel 2022.**



Per completezza, si rileva che per il particolare tipo di diritto di accesso previsto dal T.U.E.L. per i consiglieri comunali e provinciali (v. *supra* art 43, comma 2, del D. Lgs. n. 267/2000) l'ufficio applica la disciplina ed il procedimento stabiliti, ai sensi della legge n. 241/1990, per l'esercizio del diritto di accesso c.d. documentale e pertanto tale tipologia di istanze è ricompresa, nel “conteggio” di questa relazione, in tale fattispecie.

Va peraltro evidenziato – quanto ad approccio nell’esame di tali istanze rispetto a quelle rivolte da cittadini – che l’ufficio è tenuto ad osservare il fatto che la Giurisprudenza è ormai concorde nel ritenere che, in tali casi, l’eventuale onere di giustificare maggiormente l’istanza di accesso costituirebbe una sorta di controllo da parte dell’Ente (e quindi di intromissione) all’esercizio delle proprie funzioni da parte del consigliere.

Allineato a tale Giurisprudenza, v’è però da precisare che il Garante non può essere coinvolto in dinamiche di carattere strettamente politico, dovendo infatti limitarsi a garantire, attraverso il controllo dell’accessibilità delle informazioni, la correttezza dei rapporti fra consiglieri e organi esecutivi e tra maggioranza e opposizione, al fine di assicurare ai consiglieri la possibilità di svolgere il proprio mandato.

Nell’anno 2022 sono pervenute **17** richieste di riesame ai sensi dell’articolo 43 T.U.E.L.

Tale dato, in sé, risulta abbastanza ridotto e non tale da poter quindi essere ritenuto sintomatico di alcun rilevante problema di relazioni tra Amministrazioni e consiglieri bensì fisiologico, specie in una Regione quale quella del Veneto, ove si possono contare oltre 550 comuni.

Ciò chiarito, pare opportuno però evidenziare che non tutte le richieste di riesame sono state accolte e che vi sono stati casi – sebbene residuali – in cui le Amministrazioni di interesse hanno indicato che il mancato espletamento delle istanze di accesso entro i tempi stabiliti dalla normativa è stato causato dalla grande mole di domande di uno o più consiglieri che, per poter essere evase nei termini richiesti, avrebbero causato un notevole rallentamento delle ordinarie attività degli Uffici od avrebbero necessitato di strumentazioni al momento non a loro disposizione.

Tali, però, risultano essere casi sostanzialmente eccezionali in quanto, in linea generale, deve dirsi che le istanze di riesame di questa natura interessano pochi soggetti, il che dimostra che ordinariamente vi è un buon rapporto tra gli Enti ed i relativi consiglieri e che questi ultimi si ritengono soddisfatti della collaborazione fornita dalle proprie Amministrazioni, che permette loro di svolgere pienamente il proprio mandato.

Chiarito che il riesame dell’accesso c.d. documentale risulta quello più frequentemente chiesto dai cittadini, deve però rilevarsi che, ad oggi, è assicurata una sempre maggiore apertura alle informazioni da parte della Pubblica Amministrazione e ciò è dipeso in buona parte da quanto previsto dalla nuova normativa in materia di trasparenza, costituita 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”.

A riguardo, si evidenzia che il decreto legislativo n. 33/2013 e s.m., infatti, ha previsto l'istituzione di due **tipologie di accesso civico**:

- c.d. **Semplice**, di cui all'articolo 5, comma 1: 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;
- c.d. **Generalizzato**, di cui articolo 5, comma 2: risponde ad esigenze di controllo diffuso 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 sopra richiamato decreto legislativo n. 33 del 2013.

Si evidenzia che, ai fini della corretta 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*”.

La procedura di riesame relativa all' accesso civico è chiaramente espressa dalla norma ( v. *supra* art. 5 commi 7, 8 e 9 D. Lgs. n. 33/2013) sicché si annotano al seguito solo alcuni elementi di identità e di differenza rispetto alla procedura prevista per il diniego dell'accesso c.d. documentale.

Quale elemento comune deve certamente rilevarsi la “competenza”. In ambo i tipi di accessi, infatti, al Difensore Civico/Garante regionale dei diritti della persona è riconosciuta la competenza di riesame rispetto alle decisioni o al silenzio delle

Amministrazioni regionali o di Enti locali, escludendo invece che possa decidere rispetto a decisioni o silenzi di Amministrazioni – centrali o periferiche – dello Stato.

Per quanto riguarda le peculiarità, invece, oltre all'oggetto stesso dell'accesso – che in caso di accesso civico non si limita ai documenti già formati – in primo luogo deve darsi atto che la disposizione normativa relativa alle istanze di accesso civico stabilisce che il procedimento debba concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati, escludendo quindi la formazione del c.d. silenzio diniego come nell'accesso documentale.

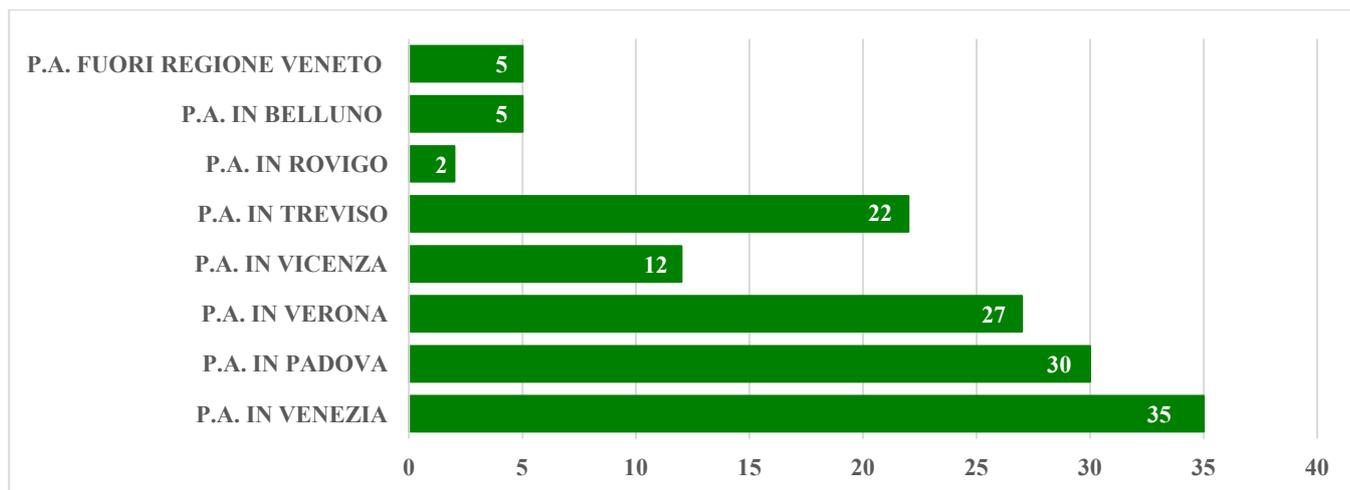
Altra differenza fondamentale si rinviene nel fatto che il riesame relativo all'accesso civico deve essere notificato anche all'Amministrazione interessata; tale elemento appare di particolare importanza in quanto, a livello statistico, risulta essere una delle principali cause di inammissibilità dei relativi ricorsi per riesame.

Nel terminare questa breve disamina dei ricorsi per riesame aventi ad oggetto l'accesso civico ricevuti nel 2022, stante ormai la diffusa conoscenza di tale strumento tra i cittadini che interloquiscono con Pubbliche Amministrazioni, si ritiene di poter rilevare che il numero esiguo degli stessi sta a significare che nella maggior parte dei casi le Amministrazioni provvedono in autotutela a pubblicare quanto rientrante nell'obbligo e/o forniscano risposte soddisfacenti (sebbene a volte oltre i 30 giorni previsti).

Esaminate le tipologie di ricorsi per riesame pervenuti nel 2022, si ritiene utile dare atto anche della localizzazione geografica della P.A. interessate, che, come si riscontra nel grafico 5, risulta così ripartita:

- **35** relativi a P.A. site nella provincia di Venezia;
- **30** relativi a P.A. site nella provincia di Padova;
- **27** relativi a P.A. site nella provincia di Verona;
- **12** relativi a P.A. site nella provincia di Vicenza;
- **22** relativi a P.A. site nella provincia di Treviso;
- **2** relativi a P.A. site nella provincia di Rovigo;
- **5** relativi a P.A. site nella provincia di Belluno;
- **5** relativo a P.A. sita a di fuori del territorio della Regione del Veneto.

Grafico 5. *Istanze di accesso ricevute nell'anno 2022. Localizzazione geografica.*



A livello di Provincia di appartenenza delle Amministrazioni i cui riscontri (o silenzi dinieghi) sono stati oggetto di richieste di riesame, rispetto al 2021 si vede una più omogenea ripartizione delle istanze pervenute, avendo una forte riduzione di quelle della provincia di Venezia e di Padova (nel 2021 pari, rispettivamente, a 47 e 44), a fronte di un drastico aumento di quelle della provincia di Verona (nel 2021 pari a 12).

Infine, degno di nota appare il numero di istanze riguardanti il riscontro (o silenzio) di Amministrazioni site al di fuori del territorio regionale (ben 5, contro una sola nel 2021); deve dirsi, però, che tali richieste risultano essere state indirizzate ad una pluralità di destinatari – compresi, solitamente, la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi e/o il Difensore civico territorialmente competente – dimostrando quindi, probabilmente, una poca conoscenza della materia compensata da un invio massivo a più soggetti.

#### ❖ Poteri sostitutivi con nomina di commissari ad acta

Come già anticipato, al Garante regionale dei diritti della persona sono riconosciuti anche taluni poteri sostitutivi, in base ai quali, in presenza di particolari e circostanziate situazioni, ha il potere/dovere di nomina di commissari *ad acta*.

Tali poteri sostitutivi sono infatti previsti dalle seguenti norme:

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, “*Testo Unico Enti Locali?*”, il cui articolo 136, “*Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori?*” dispone che:  
*“Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell’incarico?”;*

- Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”, il cui articolo 30, “Annullamento dei provvedimenti comunali e poteri sostitutivi”, al comma 10 stabilisce che:

**“Qualora il comune nel procedimento di formazione o di variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non possa deliberare su piani urbanistici in presenza delle condizioni che comportino l’obbligo di astensione previsto dall’articolo 78 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni, il Difensore civico regionale, su istanza del comune interessato, se ritiene sussistano ragioni di interesse pubblico, può nominare un commissario ad acta per adottare il provvedimento in via sostitutiva”.**

Si evidenzia che la previsione statale, quindi, ha una portata più ampia rispetto a quella regionale, giacché quest’ultima ha disposto, come una modesta appendice alla norma nazionale, che l’eventuale potere sostitutivo possa essere esercitato dal Difensore Civico (*rectius*, Garante regionale dei diritti della persona) solo qualora si verifichi una situazione di vera e propria impossibilità dell’organo comunale di deliberare su piani urbanistici, a causa della presenza di condizioni che comportino l’obbligo di astensione ai sensi dell’articolo 78 del D. Lgs. n. 267/2000 in capo ad un numero di soggetti tale da non permettere di raggiungere neppure il *quorum* minimo previsto.

La disposizione regionale, però, dimostra ancora una volta che la figura del Garante regionale dei diritti della persona è intesa quale organo *super partes*, il cui intervento può essere richiesto – e può attuarsi – per tutelare i diritti dei cittadini in situazioni di oggettiva necessità e non per può essere utilizzato come strumento di azione per favorire una o l’altra fazione politica.

Ciò chiarito, v’è da rilevare che durante il 2022 non è pervenuta alcuna istanza di tale natura (ma, solo una volta, un richiamo generico e non qualificato sul punto) e che tale dato può essere letto da un lato come l’assenza di situazioni critiche – o comunque di adempimento degli enti locali a fronte degli inviti a provvedere – e, dall’altro, come, considerata la giurisprudenza molto “limitativa”, sussista ad oggi una reale difficoltà nell’individuare le fattispecie degli atti degli enti locali che possono essere classificati come “atti obbligatori per legge”.

### ❖ Designazione dei Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative istituite presso le Aziende ULSS della regione Veneto

Ulteriore compito riconosciuto al Garante regionale dei diritti della persona, quale organo avente incorporato le funzioni del Difensore Civico, è quello di procedere alla designazione dei presidenti delle Commissioni Miste Conciliative, istituite presso ogni Azienda sanitaria della Regione del Veneto.

In esecuzione della normativa nazionale (D. Lgs. n. 502/1992 e D.P.C.M. 19 maggio 1995), la 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*", come modificata dalla deliberazione di Giunta regionale del 25 luglio 2003 n. 2240 "*Approvazione schema - tipo di Regolamento di pubblica utilità per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale - Modifiche ed integrazioni?*", ha disciplinato la nomina ed il funzionamento delle Commissioni Miste Conciliative, che:

- sono formate da 5 membri, il cui Presidente è, appunto, designato dal Garante regionale dei diritti della persona, scegliendo tra soggetti estranei all'Azienda di riferimento e che diano affidamento per obiettività e competenza;
- sono nominate dal Direttore Generale della relativa Azienda sanitaria e durano in carica 3 anni;
- sono competenti per il riesame dei reclami, in caso di reclami "*complessi*" e quando l'utente si dichiara insoddisfatto della risposta ricevuta in prima istanza dall'Urp;
- funzionamento e prerogative sono definiti dai regolamenti di pubblica tutela definiti internamente da ogni singola Azienda sanitaria.

Si tiene a precisare che, accertato che i mutamenti derivanti dalla legge regionale n. 19 del 25 ottobre 2016 "*Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale veneta denominato "Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto - Azienda zero" Disposizioni per la individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS"*" non hanno inciso sulla composizione e sulle modalità organizzative delle Commissioni Miste Conciliative, il Garante regionale dei diritti della persona provvede a designare il Presidente di tali Commissioni a seguito della ricezione di una richiesta in tale senso da parte dell'Azienda interessata.

Nel corso del 2022, il Garante ha proceduto alla designazione dei Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative delle Aziende:

- ULSS n. 4 Veneto Orientale, ULSS n. 5 Polesana, Azienda Ospedaliera di Padova e Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata di Verona, per le quali l'avviso per la presentazione delle candidature era ancora pubblicato al 31 dicembre 2021;
- ULSS n. 6 Euganea, ULSS n. 7 Pedemontana ed ULSS n. 9 Scaligera, con specifici avvisi pubblicati nel corso dell'anno 2022;

così che per tutte le Aziende sanitarie della Regione del Veneto risulta al momento designato il Presidente della relativa Commissione Mista Conciliativa.

#### ❖ Costituzione di parte civile per alcuni reati commessi contro le persone handicappate

In relazione a particolari reati commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale, il comma 2 dell'art. 36 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 dispone quanto segue:

*“2. Per i procedimenti penali per i reati di cui al comma 1 è ammessa la costituzione di parte civile del difensore civico, nonché dell’associazione alla quale risulti iscritta la persona handicappata o un suo familiare”.*

Tale disposizione, che non risulta essere stata attivata in Veneto, è al momento in fase di approfondimento a livello di Coordinamento nazionale dei Difensori Civici delle regioni e province autonome italiane in merito all’effettiva applicazione – o meno – della stessa.

## **B - FUNZIONI DI DIFESA CIVICA C.D. “IN SENSO STRETTO”**

### **❖ Attività di Difesa Civica ai sensi dell’articolo 11 della l. r. n. 37/2013**

Come sopra anticipato, per quanto riguarda il 2022, oltre alle richieste di riesame relative all’esercizio del diritto di accesso, le ulteriori istanze, aventi ad oggetto attività di Difesa Civica “*in senso stretto*”, ossia ai sensi dell’articolo 11 della legge regionale n. 37/2013, sono state **319**.

Affinché il Garante regionale dei diritti della persona possa attivarsi per questo tipo di istanze deve essere preliminarmente accertata la sussistenza dei presupposti e delle condizioni previste dalla legge istitutiva per poter agire.

Il Garante, infatti, riceve istanze presentate da soggetti, singoli od associati, che lamentino disfunzioni, abusi, ritardi od inerzie da parte di una pubblica amministrazione e/o di un gestore di servizio pubblico avente sede nel territorio regionale, sempreché risulti che questi si siano già rivolti a tali soggetti senza esito e svolge quindi nei confronti di questi ultimi un’attività di orientamento, di mediazione, sollecitazione e raccomandazione negli ambiti di propria competenza, senza però poter imporre alcun comportamento all’amministrazione e/o al gestore di servizio pubblico, in quanto organo privo di potere autoritativo.

Andando nel particolare, i relativi fascicoli hanno riguardato:

- per il **92,8%** (pari a **296** istanze) ambiti categorizzati di intervento, ossia: Edilizia privata (**14**); Edilizia residenziale pubblica (**6**), Partecipazione al procedimento (**17**); Previdenza (**8**); Pubblico impiego (**11**); Sanità (**51**); Sanzioni amministrative (**63**); Servizi alla persona (**33**); Sociale (**8**); Tasse e tributi (**26**); Territorio e ambiente (**41**); Urbanistica (**13**); Privacy (**5**);
- per il **7,2%** (pari a **23** fascicoli aperti) vari ambiti di competenza d’intervento del Garante, riguardanti argomenti che, per alcuni aspetti, sono risultati estranei alle categorie di qualificazione per materia e, per tale ragione, riuniti nella voce residuale “*varie*”.

Nella tabella che segue (Tabella 1) viene rappresentata una rendicontazione del numero complessivo delle istanze ricevute nel corso del 2022, scorporate per materia di afferenza, mentre nel grafico 6 vengono indicati anche i valori percentuali per materia.

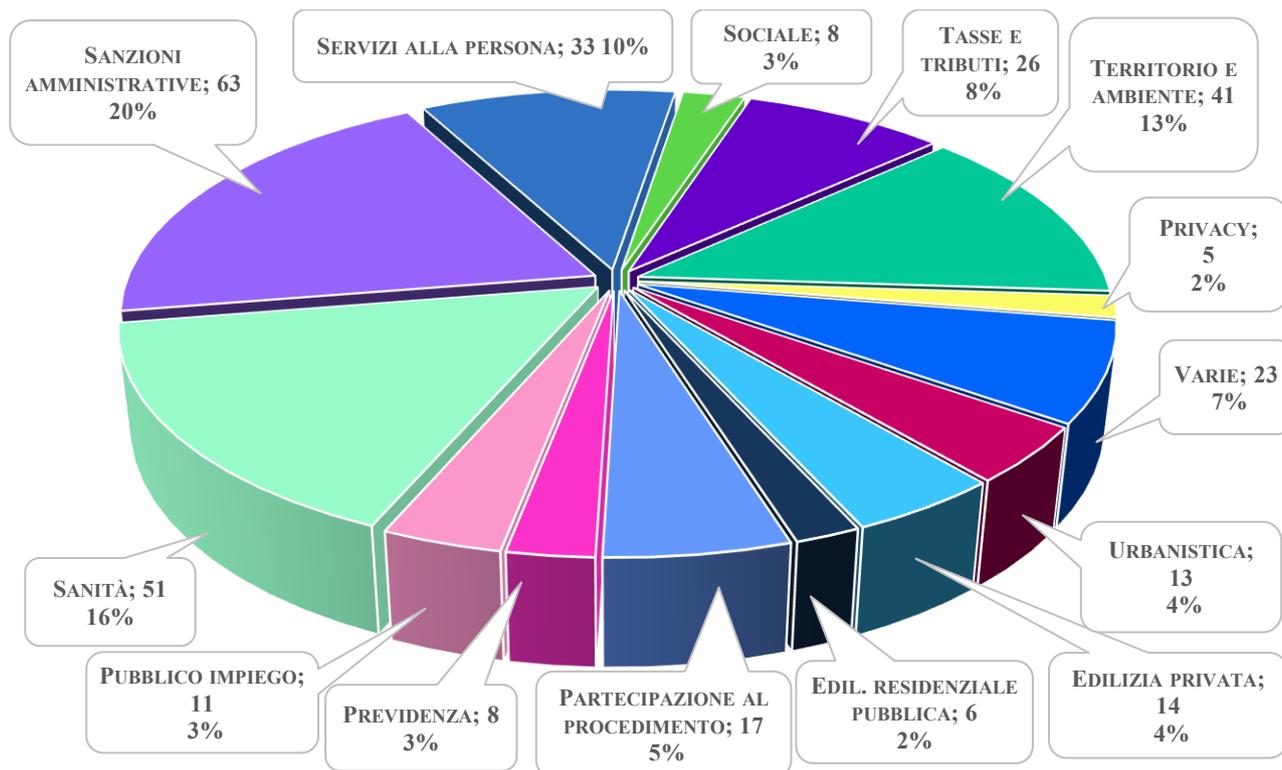
Tabella 1. *Istanze difesa civica in senso stretto suddivise per materia nel 2022.*

MATERIA DI AFFERENZA	N. ISTANZE (v.a.)	%
Edilizia privata	14	4
Edilizia residenziale pubblica	6	2
Partecipazione al procedimento	17	5
Previdenza	8	3
Pubblico impiego	11	3
Sanità	51	16
Sanzioni amministrative	63	20
Servizi alla persona	33	10
Sociale	8	3
Tasse e tributi	26	8
Territorio e ambiente	41	13
Urbanistica	13	4
Privacy	5	2
Varie	23	7
<b>TOTALE PER MATERIA</b>	<b>319</b>	<b>100</b>

Le materie per le quali è stato più volte richiesto l'intervento del Garante regionale dei diritti della persona o comunque segnalata una disfunzione da parte della Pubblica Amministrazione sono quindi state: Sanzioni amministrative (20%) Sanità (16%), Territorio ed Ambiente (13%) e Servizi alla Persona (10%).

Quest'anno una maggiore incidenza hanno avuto le sanzioni amministrative rispetto alle quali, però, v'è da dire da un canto che gli istanti sono assistiti da specifici comitati e, dall'altro, che spesso – a differenza del passato – il Garante è stato interpellato per lamentare che l'Amministrazione avrebbe potuto evidenziare tempestivamente l'infrazione e/o che gli Uffici competenti non avrebbero fornito alcuna risposta alle richieste di delucidazioni sulla questione alla base del provvedimento sanzionatorio.

Grafico 6. Istanze di difesa civica ricevute nel corso del 2022 qualificate per materia di afferenza. Valori percentuali.



Come per 2021, anche nel corso del 2022 una delle materie di maggiore incidenza è stata la Sanità, avendo come doglianze principali i tempi di attesa per poter effettuare una visita specialistica (in precedenza era per la vaccinazione anti covid) o per poter essere sottoposti ad un intervento. Sempre in materia di Sanità, mantengono più o meno i medesimi numeri le istanze riguardanti le opposizioni alle dimissioni presentate dai parenti di un degente mentre in diminuzione appaiono le contestazioni riguardanti l'operato dei medici di medicina generale.

Rispetto al 2021, nel 2022 con lo scemare della pandemia sono fortemente ridotte le segnalazioni riguardanti le contestazioni dell'obbligo vaccinale da parte del personale medico (ancora presenti ad inizio del 2022 e poi via via scomparse), mentre, sul punto, si segnalano alcune doglianze – in passato mai ricevute – riguardanti i procedimenti sanzionatori azionati nei confronti dei soggetti “over 50”.

Molto rilevanti risultano ancora le segnalazioni attinenti a Territorio e l'Ambiente, giacché sempre più soggetti si sono attivati per richiedere che le Amministrazioni preposte verificano sia che singoli territori più a rischio siano messi in sicurezza e siano oggetto di regolari controlli, sia che eventuali nuove attività siano compiute nel rispetto di tutte le norme a tutela della sicurezza degli abitanti delle zone limitrofe ma anche delle prescrizioni che siano state poste in essere per la tutela del paesaggio e delle zone verdi.

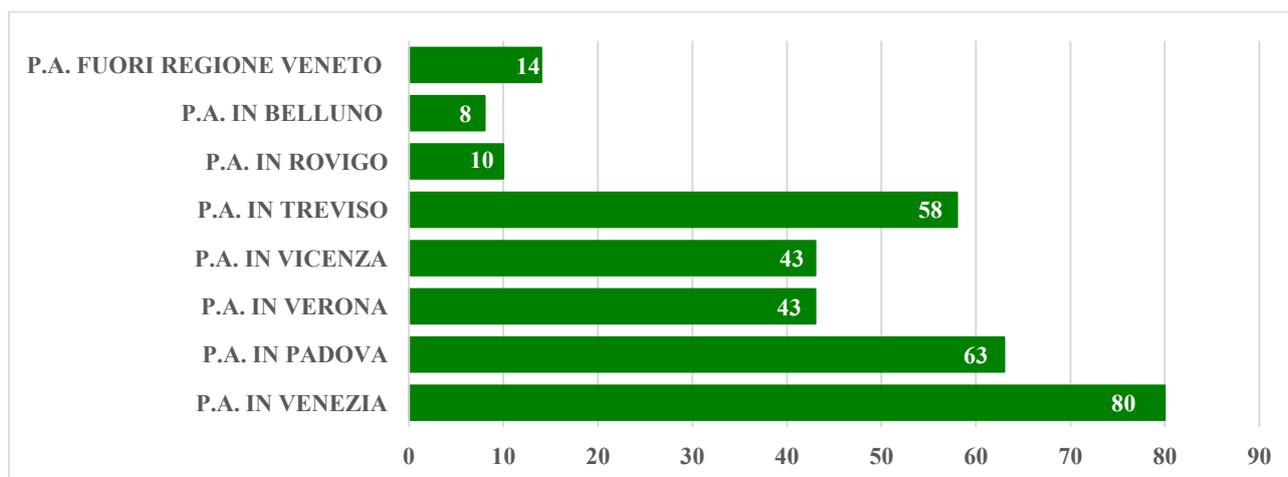
A riguardo deve rilevarsi che su tali punti le Amministrazioni risultano aver ben risposto, garantendo interventi puntuali in tempi brevi.

Come per quanto sopra esposto in merito alle istanze di riesame ricevute nell'anno passato, esaminate le macro-categorie del contenuto delle richieste di c.d. Difesa Civica in senso stretto, pare altresì utile vedere, come si riscontra nel grafico 7, anche l'area geografica delle Amministrazioni oggetto di segnalazioni a questo Ufficio corso dell'anno 2022.

Le 319 istanze di Difesa Civica, quindi, risulta che abbiano riguardato:

- 80 P.A. della provincia di Venezia;
- 63 P.A. della provincia di Padova;
- 43 P.A. della provincia di Verona;
- 43 P.A. della provincia di Vicenza;
- 58 P.A. della provincia di Treviso;
- 10 P.A. della provincia di Rovigo;
- 8 P.A. della provincia di Belluno;
- 14 soggetti rispetto ai quali il Garante regionale dei diritti della persona non è risultato competente.

Grafico 7. *Ripartizione geografica delle Amministrazioni interessate nelle istanze di c.d. Difesa Civica in senso stretto pervenute nell'anno 2022*



A livello di aree geografiche, appare quindi che le Pubbliche Amministrazioni nei cui confronti sono state maggiormente indirizzate le richieste di intervento pervenute a questo Ufficio nel corso del 2022 per questioni di difesa civica in senso stretto sono state quindi, nell'ordine, quelle delle province di Venezia, Padova e Treviso.

Considerando che nella provincia di Venezia trovano sede svariate Amministrazioni (che non si rinvengono nelle altre province) si può ritenere “fisiologico” un maggior numero di istanze relative al territorio di tale provincia; si deve altresì rilevare che alla posizione successiva si trova la provincia di Padova che ha la maggior densità assoluta di popolazione e che, anche questo, appare essere una “naturale” causa di un maggior numero di segnalazioni.

In chiusura pare opportuno, anche quest'anno, evidenziare le Amministrazioni con le quali il Garante ha avuto modo di interfacciarsi nel corso dell'anno sono state, in linea generale, collaborative, fornendo riscontri puntuali e, per lo più, pronti (evitando il ricorso all'invio di solleciti in caso di mancata risposta entro 30 giorni dalla richiesta). Solo in taluni casi – per fortuna residuali e non incidenti a livello percentuale – è stato purtroppo necessario procedere con plurimi solleciti prima di ottenere che venisse fornita un riscontro a quanto richiesto.

Anche per quanto riguarda l'utenza, comunque, deve rilevarsi un miglioramento rispetto all'anno precedente, con una riduzione dei soggetti che, non ottenendo le risposte sperate dal Garante, abbiano agito in modo inappropriato, mandando comunicazioni aventi contenuti più o meno offensivi o tenendo atteggiamenti sostanzialmente irrispettosi nei confronti dell'Autorità e/o dei collaboratori con cui abbiano avuto modo di interloquire telefonicamente.

Confidando che in futuro la situazione migliori ancora, va espresso apprezzamento nel rilevare che la maggior parte dell'utenza ha sempre avuto un comportamento corretto e collaborativo e che, non così di rado, a prescindere dall'esito della propria istanza, hanno tenuto ad esprimere la propria soddisfazione per l'attività compiuta da questo Ufficio.

Non trascurabile pare infatti l'aver ricevuto attestazioni di ringraziamento da parte di plurimi utenti, tanto più quando questi avessero deciso di rivolgersi al Garante regionale dei diritti della persona per chiedere un intervento – per questioni aventi ad oggetto le più disparate materie – volto a superare le difficoltà incontrate nel cercare di interfacciarsi con Enti rispetto ai quali, ordinariamente, risulta abbastanza difficile ottenere pronti riscontri.

Tra questi si possono sicuramente ricordare le comunicazioni di soddisfazione per la risoluzione di questioni pendenti da molto tempo con istituti quali INPS o ATER che vanno elogiati per la collaborazione fornita.

Ancor più apprezzabili sono gli attestati di stima per il lavoro compiuto dall'Ufficio trasmessi dagli utenti anche qualora l'intervento del Garante non abbia portato loro il raggiungimento dell'obiettivo desiderato ma abbia comunque permesso di avere un riscontro da soggetti che precedentemente non avevano fornito risposte chiare, quali, a titolo esemplificativo, Poste Italiane S.p.A. e, per rimanere nell'ambito regionale, gli Uffici Scolastici Regionali e le Aziende ULSS.

Tali attestati risultano quindi dimostrare che l'attività posta in essere dal Garante – seppur organo privo di poteri autoritativi – permette di garantire che tra le Amministrazioni e i cittadini vi sia un dialogo effettivo, grazie al quale possano essere chiarite le ragioni alla base di eventuali dinieghi o ritardi negli adempimenti delle richieste presentate, riducendo il malcontento e promuovendo un'immagine rinnovata della Pubblica Amministrazione, più accessibile e vicina alle esigenze di ognuno.







Le funzioni dell'attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età espletate dal Garante regionale dei diritti della persona sono esplicitate nell'articolo 13 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37, che recita:

**“Art. 13**

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

*1. Nello svolgimento delle funzioni di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età, il Garante:*

- a) promuove la formazione di persone idonee a svolgere attività di tutela e di curatela, nonché altre analoghe forme di sostegno a vantaggio di minori d'età in conformità al codice civile e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata ai sensi della legge 20 marzo 2003, n. 77, fornendo loro consulenza, curando l'aggiornamento e la funzionalità del relativo elenco regionale e mettendo quest'ultimo a disposizione delle competenti autorità;*
- b) promuove iniziative di consulenza, mediazione, facilitazione, accompagnamento, in collegamento con le competenti strutture della Regione e degli enti locali e in collaborazione con le istituzioni e i servizi operanti per la cura dei minori d'età nel territorio regionale, nonché con l'autorità giudiziaria minorile o ordinaria, per favorire la prevenzione del disagio minorile e per il miglior trattamento delle situazioni che richiedono interventi di ordine assistenziale, giudiziario, educativo e sociosanitario;*
- c) attiva forme di ascolto istituzionale nei confronti di servizi sociosanitari, istituzioni scolastiche, comunità di accoglienza ed altre istituzioni pubbliche o private e accoglie le segnalazioni relative a casi di violazioni dei diritti dei minori di età, nonché le segnalazioni relative a difficoltà nello svolgimento delle procedure di protezione e tutela. L'ascolto istituzionale, eventualmente esteso a famiglie e minori di età, e l'accoglimento delle segnalazioni sono finalizzati alla mediazione, alla consulenza, all'orientamento e alla segnalazione alle amministrazioni competenti e, se del caso, all'autorità giudiziaria;*
- d) concorre alla vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in contesti diversi dalla propria famiglia di origine;*
- e) svolge, in collaborazione con altre specifiche istituzioni della Regione, con le università e con l'autorità giudiziaria, attività di monitoraggio, di ricerca e di promozione culturale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto;*
- f) promuove iniziative di partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità, in collegamento con gli enti locali e in collaborazione con le istituzioni scolastiche, l'associazionismo giovanile e gli organismi di società civile”.*

Prima di scendere nel merito delle attività realizzate nell'anno 2022 è utile ribadire, nel tracciare il profilo dei “poteri”, che il legislatore regionale, come evidenziato in premessa, ha espresso la “mission” del Garante delineando un ambito di funzioni, non essendo riconosciuti a tale figura poteri autoritativi e sanzionatori, limitato alla, pur significativa, attività di cosiddetta **“moral suasion”**. Le attività a favore dei minori (così come quelle, di cui alla parte III, afferenti alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale) si connotano per la possibilità per il Garante di operare

solo con strumenti non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione, raccomandazione.

### ❖ Contesto generale in quale si è operato

L'anno 2022 è stato caratterizzato, fin dai primi mesi, dall'emergenza dovuta al conflitto in Ucraina e alla contestuale gestione dell'accoglienza dei minori in fuga inseriti all'interno del sistema di protezione e tutela. Nel primo semestre 2022 sono stati accolti in Italia quasi 6.300 minori provenienti dal territorio ucraino. Questo importante afflusso di minori ha determinato il picco di ingressi registrato nel mese di marzo (3.840 minori, di cui 2.993 ucraini)<sup>1</sup>. Per la gestione della situazione di crisi è stato predisposto dal Dipartimento della Protezione Civile il *"Piano Nazionale Minori Stranieri non accompagnati"* che ha definito le modalità di raccordo tra tutte le istituzioni coinvolte nella presa in carico di questi minori.

Come si avrà modo di leggere nel corso della relazione, anche l'ufficio del Garante è stato interessato nella gestione dell'emergenza e nello specifico relativamente all'indicazione al Tribunale per i Minorenni dei volontari disponibili ad assumere la tutela dei minori in fuga.

La progressiva riduzione delle limitazioni dovute all'emergenza pandemica ha permesso al Garante di avviare inoltre, nel secondo semestre dell'anno, il programma di visite alle comunità per minori in Veneto.

Nel corso dell'anno 2022 hanno inoltre trovato diretta applicazione alcune disposizioni contenute nella legge 206/2021 c.d. "Riforma Cartabia".

In particolare, nella prospettiva dell'istituendo Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, sono stati modificati i criteri di riparto di competenza tra il Tribunale ordinario e quello per i minorenni (art. 38 disp. att. cc), privilegiando il primo rispetto al secondo.

Novellato anche l'art. 403 c.c. relativo all'allontanamento, da parte della pubblica autorità, del minore dalla propria famiglia d'origine, se ed in quanto esposto a grave pregiudizio e pericolo per la sua incolumità psicofisica. Sono stati quindi introdotti termini molto stringenti per le varie fasi di tale procedimento previsti a pena di efficacia del provvedimento di allontanamento inizialmente emesso. La modifica che ha interessato detto articolo è volta a salvaguardare il principio del contraddittorio, l'ascolto giudiziale del minore e la rappresentanza dello stesso attraverso la nomina di un curatore speciale.

Novellate appunto anche le norme sul curatore speciale del minore. Ferma restando la necessità del ricorso a tale figura nel caso di conflitto di interessi del minore con il proprio

---

<sup>1</sup>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Report semestrale MSNA 31 dicembre 2022 <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-31-dicembre-2022.pdf>

genitore (art. 78 cc), sono state definite ulteriori ipotesi di nomina di un curatore speciale, alcune previste come obbligatorie a pena di nullità altre, invece, facoltative.

Nella specie, l'art. 473-bis.8 cpc prevede che il giudice debba provvedere alla nomina del curatore speciale a) nei casi in cui il pubblico ministero abbia chiesto la decadenza dalla responsabilità genitoriale di entrambi i genitori, o in cui uno dei genitori abbia chiesto la decadenza dell'altro; b) in caso di adozione di provvedimenti ai sensi dell'art. 403 cc o di affidamento del minore ai sensi degli art.li 2 e seg. della legge n.184/83 c) nel caso in cui dai fatti emersi nel procedimento venga alla luce una situazione di pregiudizio per il minore tale da precluderne l'adeguata rappresentanza processuale da parte di entrambi i genitori; d) quando ne faccia richiesta il minore che abbia compiuto quattordici anni. Il giudice, inoltre, ha la facoltà di nominare un curatore speciale quando i genitori appaiono per gravi ragioni temporaneamente inadeguati a rappresentare gli interessi del minore

A queste novità di diretta applicazione contenute nella legge di delega 206/2021, ha fatto seguito il decreto legislativo n. 149 del 10/10/2022 che ha modificato il codice di procedura civile stabilendo un rito unificato per i procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglia e a decorrere dall'1° marzo 2023.

L'esito finale di tale riforma dovrebbe portare all'istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, prevista nel corso del 2024 con la scomparsa definitiva del Tribunale per i minorenni. Tale parte della riforma ha suscitato preoccupazioni tra gli addetti ai lavori perché comporta una complessa realizzazione ad invarianza finanziaria e senza aumento di organici.

Preoccupazione questa condivisa anche dal Garante che, in relazione agli uffici giudiziari veneti, ha avuto già modo di constatare le rilevanti criticità derivanti dalle carenze di organico strutturato.

### ❖ L'attività per i tutori volontari dei minori di età

#### **I TUTORI VOLONTARI**

Il Veneto, nell'ambito della tutela volontaria di minori di età, ha delle peculiarità importanti rispetto al panorama nazionale. Il Garante, all'entrata in vigore della Legge n. 47/2017 (che ha incaricato l'Autorità Garante regionale di mettere a disposizione del Tribunale per i Minorenni un elenco di volontari disponibili ad assumere la tutela dei minori stranieri non accompagnati) poteva già contare su un modello efficace e consolidato di formazione dei tutori volontari e del contestuale abbinamento con i minori.

Una buona pratica, quella veneta, regolata da appositi protocolli con le Autorità giudiziarie sin dai tempi del Pubblico Tutore dei Minori.

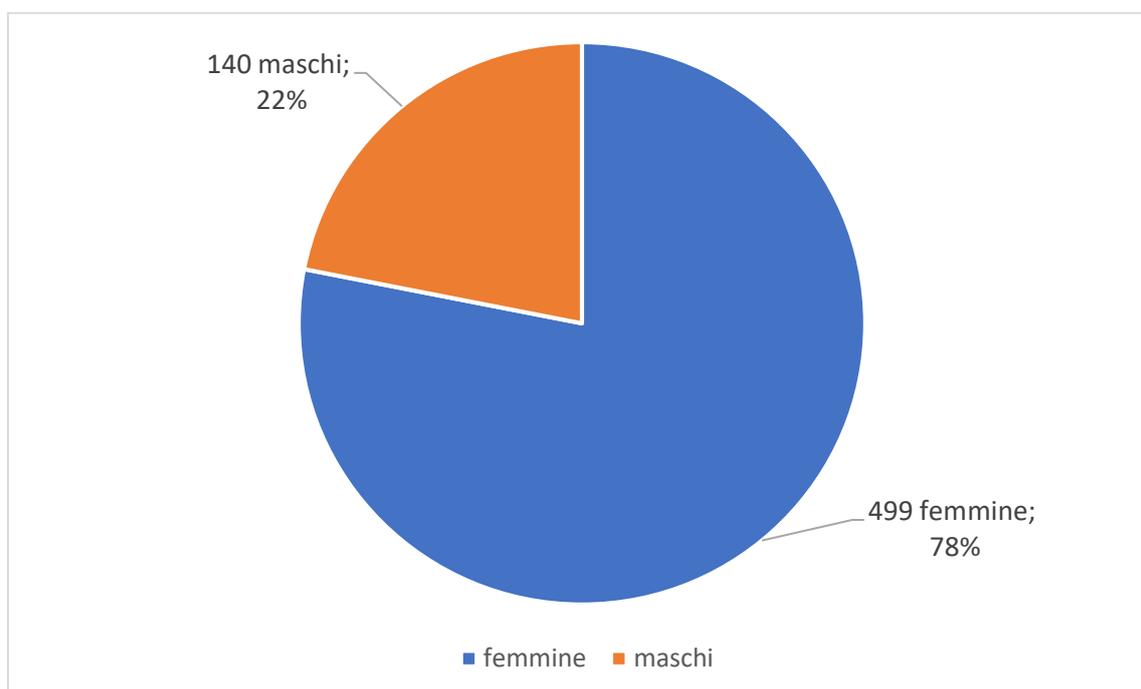
**Al 31.12.2022 sono 639 i tutori attivi in tutto il territorio regionale.**

Dai grafici sotto riportati si evidenzia che il genere femminile rappresenta il 75% dei volontari (grafico 1). Le volontarie e i volontari risiedono in maggioranza nelle provincie di Padova, Verona e Venezia (grafico 2) e rientrano principalmente nella fascia di età tra i 51 e i 60 anni, seguiti dalla fascia 41-50 (grafico 3). Significativa è anche la presenza di pensionati che continuano a dedicare del tempo a questa esperienza di cittadinanza attiva.

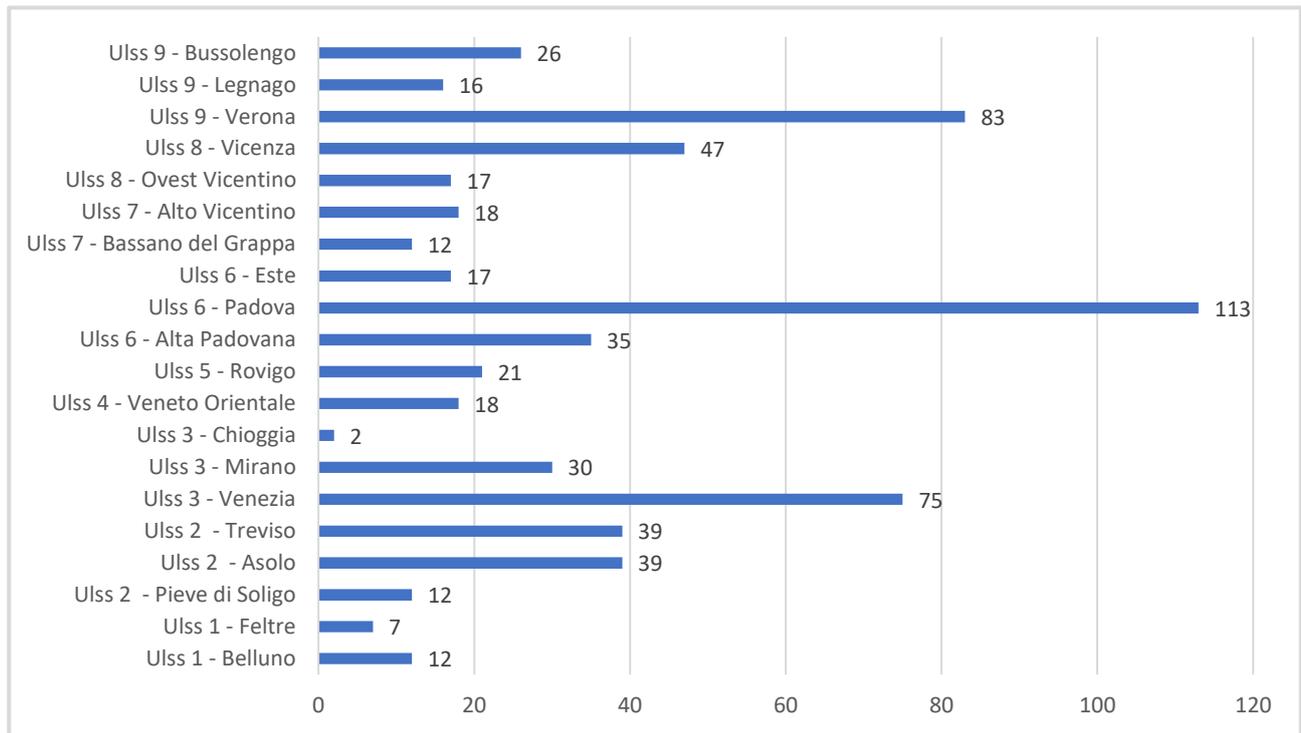
Nel recente aggiornamento delle disponibilità 125 volontari hanno chiesto un periodo di temporanea sospensione dall'assunzione di nuove tutele.

Del numeroso gruppo di volontari attivi 457 hanno dato la disponibilità ad assumere la tutela di MSNA (minori stranieri non accompagnati).

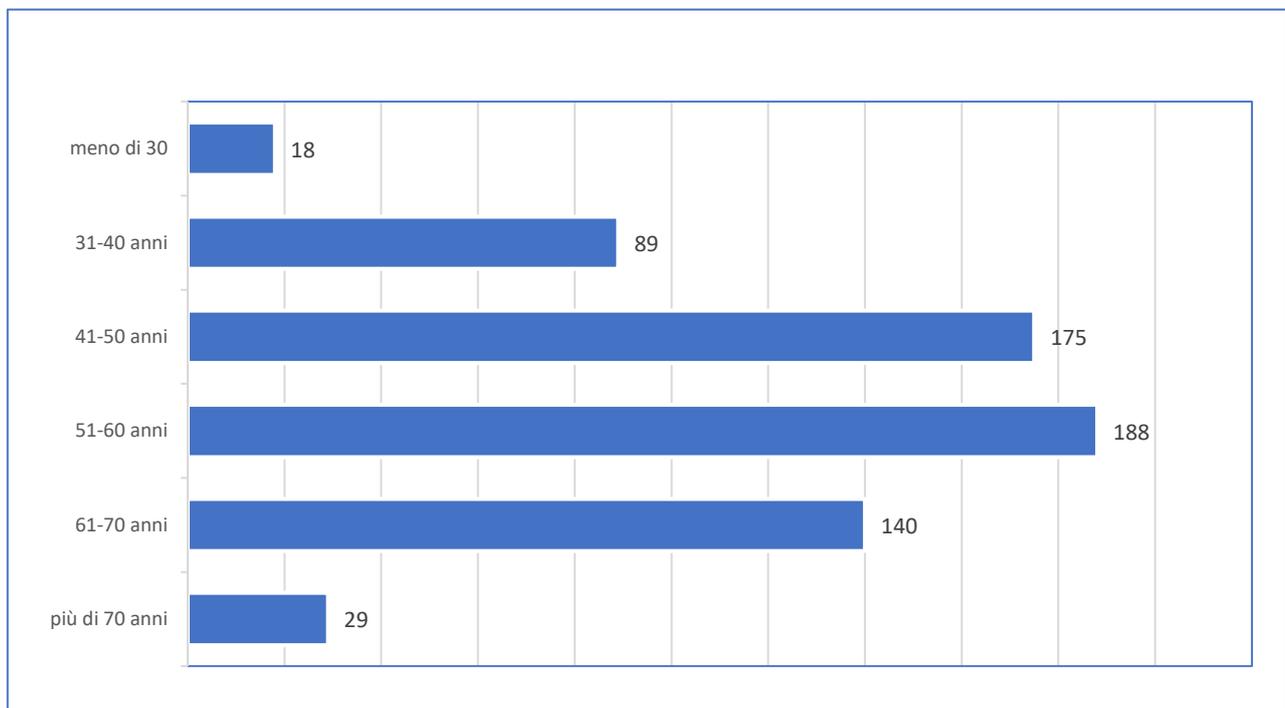
**Grafico 1. Tutori disponibili suddivisi per genere.**



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



**Grafico 3. Tutori disponibili suddivisi per fascia di età.**

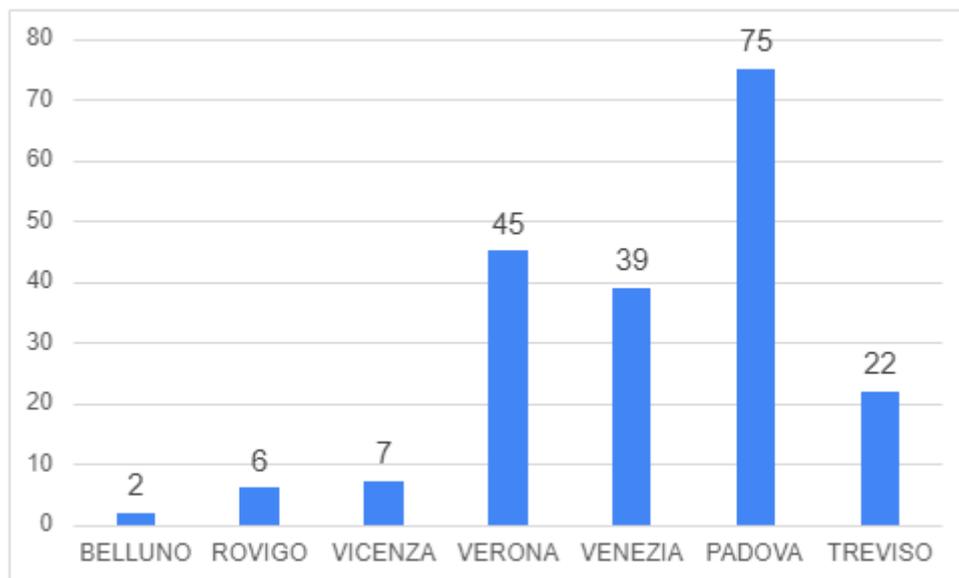


## PERCORSI FORMATIVI PER ASPIRANTI TUTORI

Sono proseguite anche per il 2022 le attività di promozione della formazione di persone idonee a svolgere la funzione di tutore. Il corso “*Il tutore legale del minore di età. Una esperienza di solidarietà e di cittadinanza attiva per la tutela di bambini e adolescenti*” organizzato da remoto e a carattere regionale si è svolto tra aprile e giugno per una durata complessiva di 14 ore (7 lezioni). Al percorso formativo si sono iscritte 196 persone e hanno concluso il corso (partecipando ad almeno l’80% delle lezioni) in 147.

La maggioranza degli aspiranti tutori iscritti al corso (grafico 4) provenivano prevalentemente da Padova, Verona e Venezia. Province che, come vedremo successivamente, rappresentano i territori di maggior concentrazione dei minori stranieri non accompagnati.

**Grafico 4. Partecipanti al corso suddivisi per territorio.**



Al termine del colloquio individuale di conoscenza, 102 persone si sono iscritti all’elenco dei tutori volontari.

I nuovi tutori nel periodo autunnale hanno poi partecipato, suddivisi per provincia, a due incontri laboratoriali (uno giuridico e uno sociale).

## FORMAZIONE CONTINUA DEI TUTORI

Nel corso del 2022 sono stati organizzati in alcuni territori della provincia (Venezia-Treviso-Verona) degli incontri di confronto tra i tutori attivi.

Gli incontri, che si sono tenuti in modalità da remoto, sono state preziose occasioni di condivisione delle esperienze delle tutele in corso e di formazione continua.

Si è inoltre ritenuto opportuno offrire ai tutori e ai corsisti dei percorsi di formazione uno spazio di condivisione virtuale dove trovare il materiale didattico dei corsi, gli aggiornamenti normativi, la modulistica etc. Per realizzare tale progetto è stata chiesta la collaborazione della Direzione ICT e Agenda Digitale della Regione Veneto che ha messo a disposizione la piattaforma **Vele Veneto E-learning**.

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

Nel corso del 2022 l'Ufficio del Garante regionale del Veneto ha ricevuto complessivamente **727<sup>2</sup>** richieste di indicazione di volontario da parte delle Autorità giudiziarie preposte alla nomina del tutore (Tribunali ordinari - TO e Tribunale per i minorenni – TM). 702 sono state le richieste da parte del Tribunale per i Minorenni e 25 dai Tribunali Ordinari.

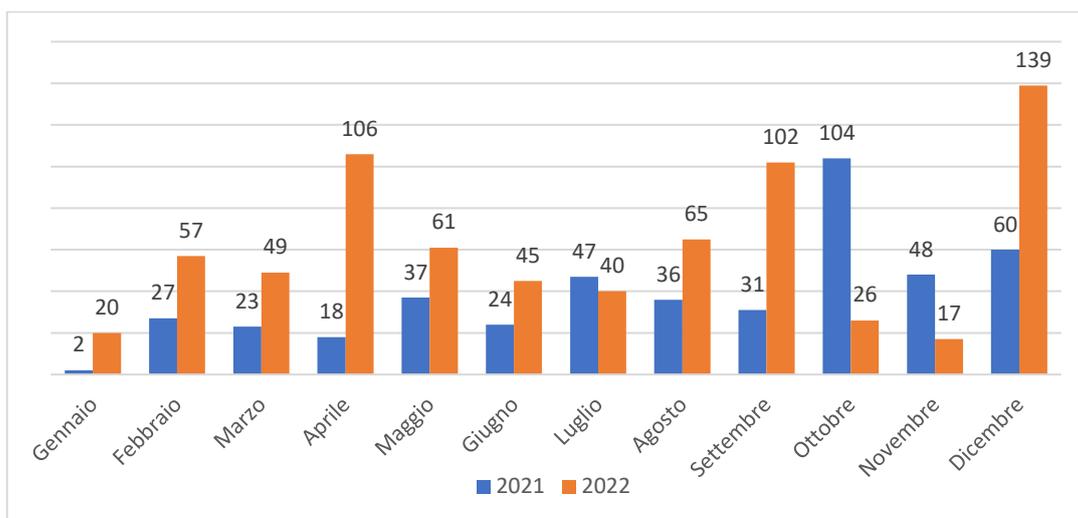
Nel 2022 è stato caratterizzato da un aumento esponenziale delle richieste ( grafico 5) rispetto agli anni passati (270 richieste in più rispetto al 2021). Importante incremento dovuto sostanzialmente all'arrivo nel territorio Veneto di molti minori ucraini in fuga dalla guerra e alla contestuale necessità di indicare un tutore per chi non era accompagnato dalle figure genitoriali. Si precisa che, in merito all'emergenza ucraina, l'ufficio del Garante, è stato coinvolto esclusivamente per l'indicazione dei tutori per i minori non accompagnati da parenti entro il 4°. Per i minori accolti da parenti entro il 4° grado il Tribunale per i Minorenni ha provveduto ad indicare come tutore direttamente lo stesso parente. Da un recente confronto con la cancelleria civile dello stesso Tribunale si evince che nel 2022 sono stati 456 i minori ucraini accolti da parenti per i quali è stata chiesta l'apertura di tutela.

Vista l'emergenza e il flusso non prevedibile di minori in fuga, il Tribunale per i Minorenni ha infatti valutato opportuno adottare delle diverse procedure, in deroga alla modalità ordinarie. Come si evince dal grafico 4 le richieste di indicazione tutore da parte dell'Autorità Giudiziaria si sono concentrate in alcuni mesi dell'anno. L'invio massivo di richieste ha comportato un importante sovraccarico gestionale per l'ufficio.

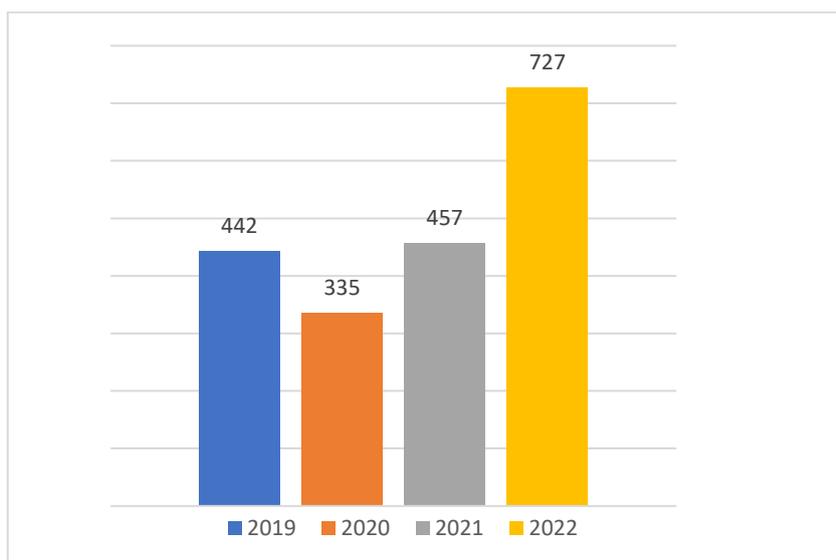
---

<sup>2</sup> Comprensive delle 19 richieste pervenute il 30.12.22 che saranno prese in carico nel 2023;

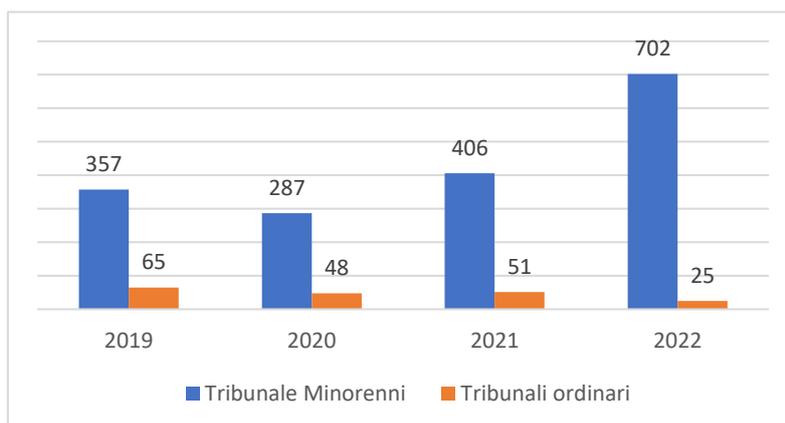
**Grafico 4. - Richieste di indicazione tutore inoltrate all'Ufficio per mese (Anni 2021 - 2022) ok**



**Grafico 5. Richieste di indicazione tutore inoltrate all'Ufficio per anno (2019 – 2022).**

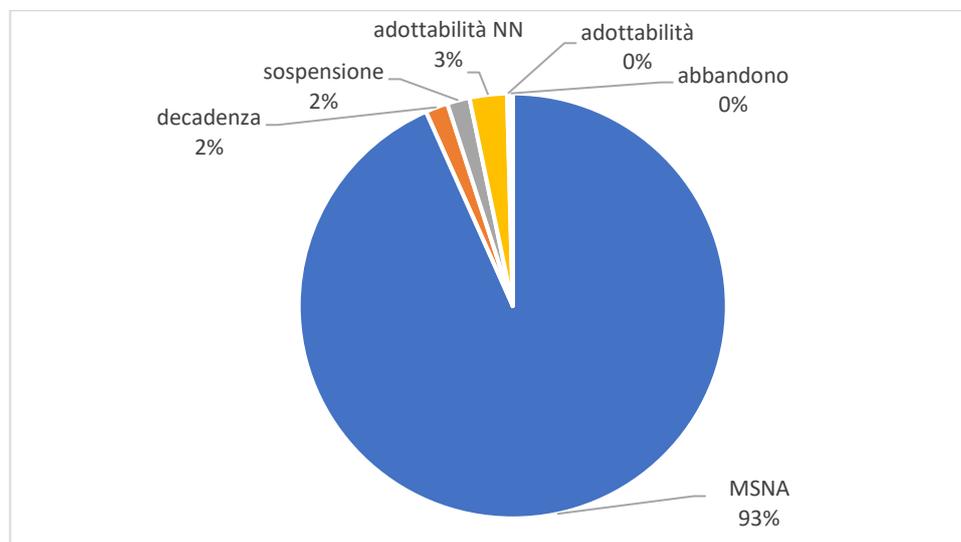


**Grafico 5. Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria.**

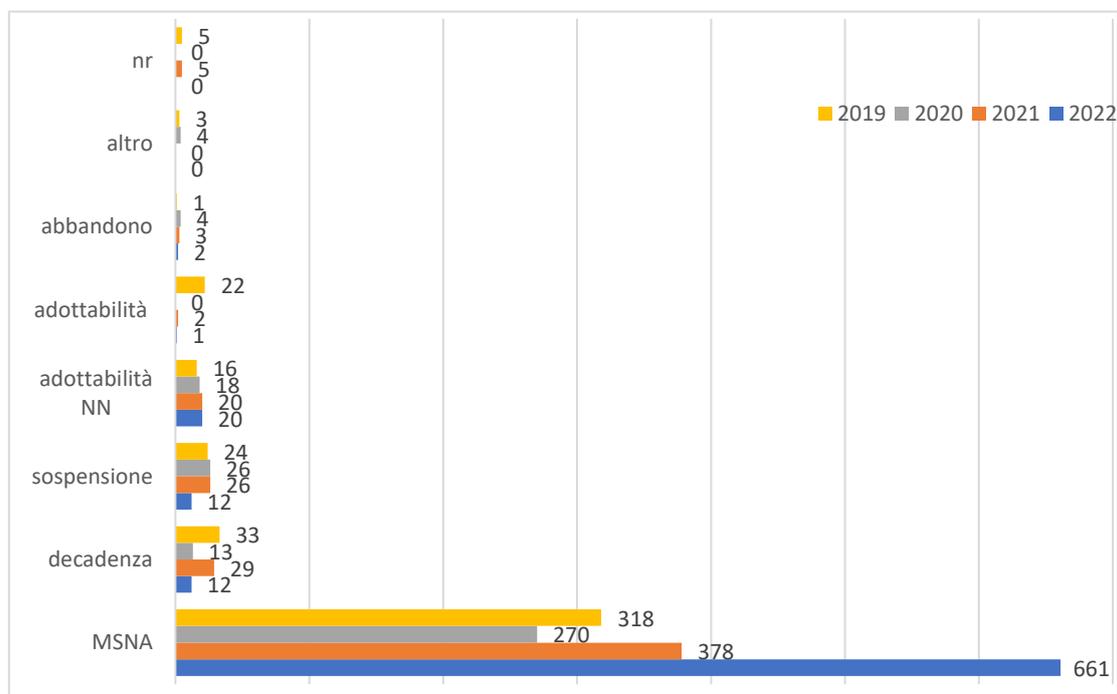


Si conferma (grafico 5) anche per il 2022, la prevalenza delle richieste di indicazione di tutori volontari da parte del Tribunale per i Minorenni e relativi agli MSNA ( grafico 6).

**Grafico 6 - Richieste di tutore inoltrate nel 2022 suddivise per causa di apertura della tutela.**



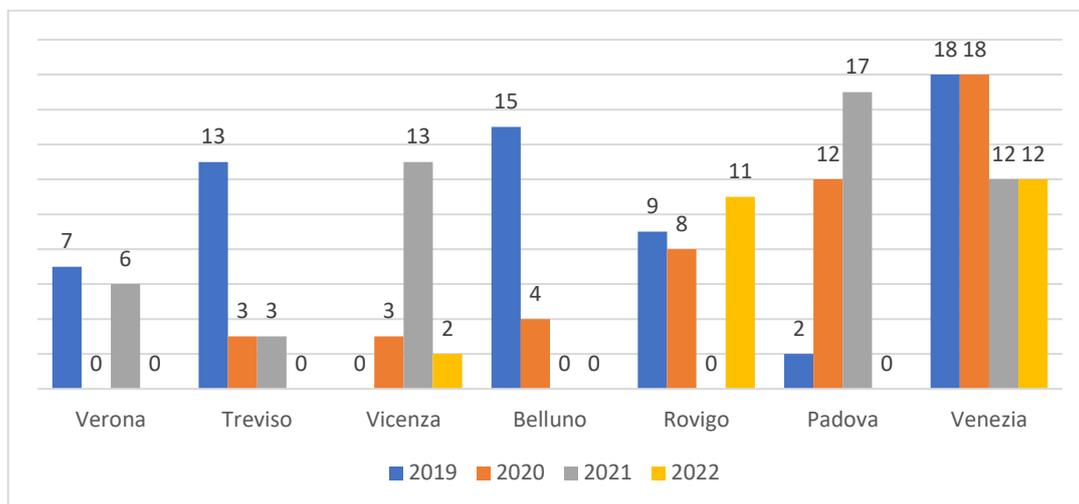
**Grafico 7. Richieste di tutore inoltrate all'Ufficio suddivise per causa di apertura della tutela e anno**



Sono 20, in analogia al 2021, le richieste, sempre da parte del Tribunale per i Minorenni, di indicazione di volontari disponibili a svolgere la funzione di tutore per bambini non riconosciuti alla nascita (denominati NN – “*nomen nescio*”). Per questo tipo di richieste,

vista la complessità e la necessità che i piccoli siano dimessi celermente dall'ospedale e inseriti tempestivamente in una famiglia, è buona prassi dell'ufficio proporre il nominativo del tutore nell'arco possibilmente delle 24 ore.

**Grafico 8. Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria ordinaria e anno.**

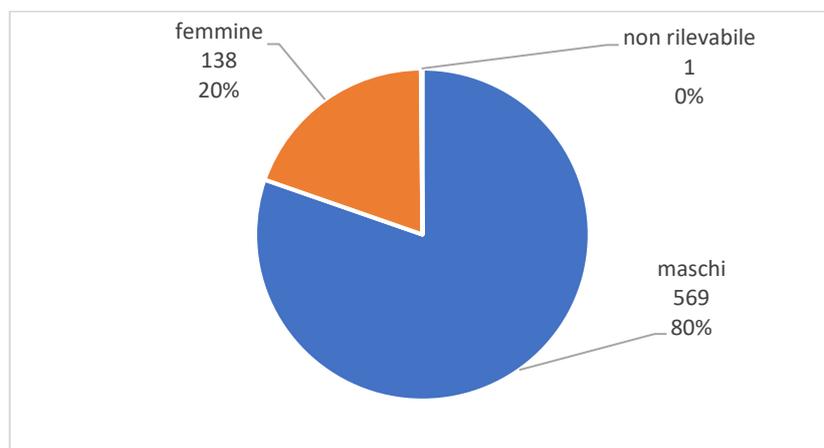


Tra i Tribunali Ordinari del Veneto è quello di Venezia a rivolgersi maggiormente al Garante (grafico 8). Da evidenziare anche il Tribunale Ordinario di Rovigo che, rispetto alle 0 richieste del 2021 nel 2022 ne presenta 11.

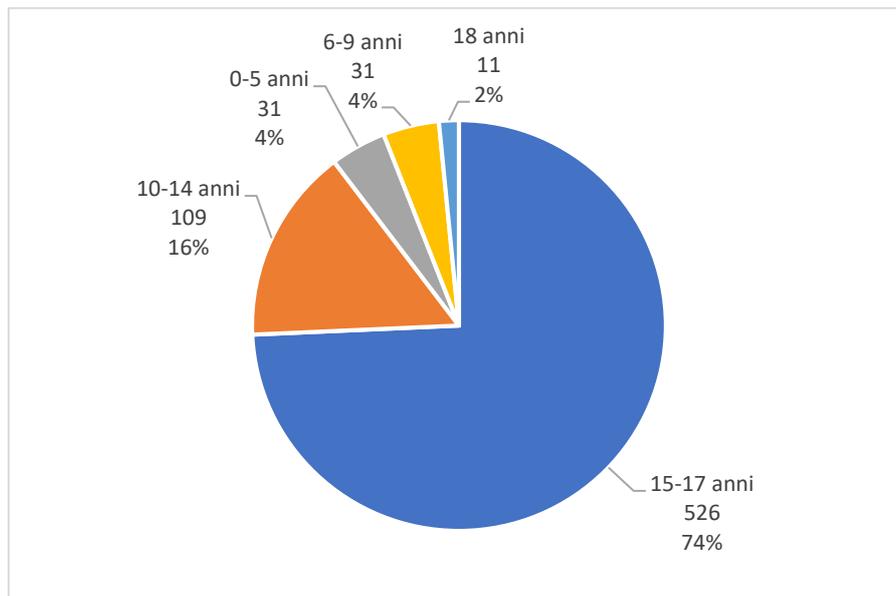
I minori interessati dalle richieste sono stati prevalentemente (in analogia con gli anni precedenti) di genere maschile e di nazionalità straniera. La fascia di età maggiormente rappresentata, come negli anni precedenti, è quella degli adolescenti (grafici 9-10).

Sono sempre i territori di Padova e Venezia ad essere maggiormente rappresentati come numero di tutele attive (grafico 11).

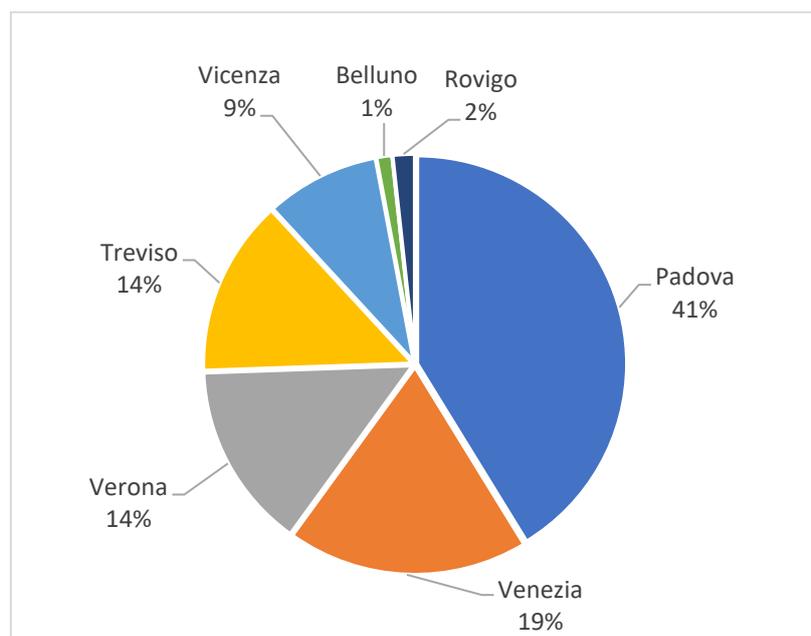
**Grafico 9. Minori oggetto di richiesta di tutore suddivisi per genere.**



**Grafico 10. Minori suddivisi per fascia di età.**



**Grafico 11. Tutele attivate suddivise per territorio.**



Si riscontra che, rispetto al 2021 c'è stato un aumento dei minori MSNA presenti in Italia.

Al 31.12.2021 gli MSNA censiti in Italia erano 12.284 a fronte dei **20.089** al 31.12.2022.

Un aumento esponenziale di ingressi che ha coinvolto maggiormente le seguenti regioni:

- Sicilia 19,5%

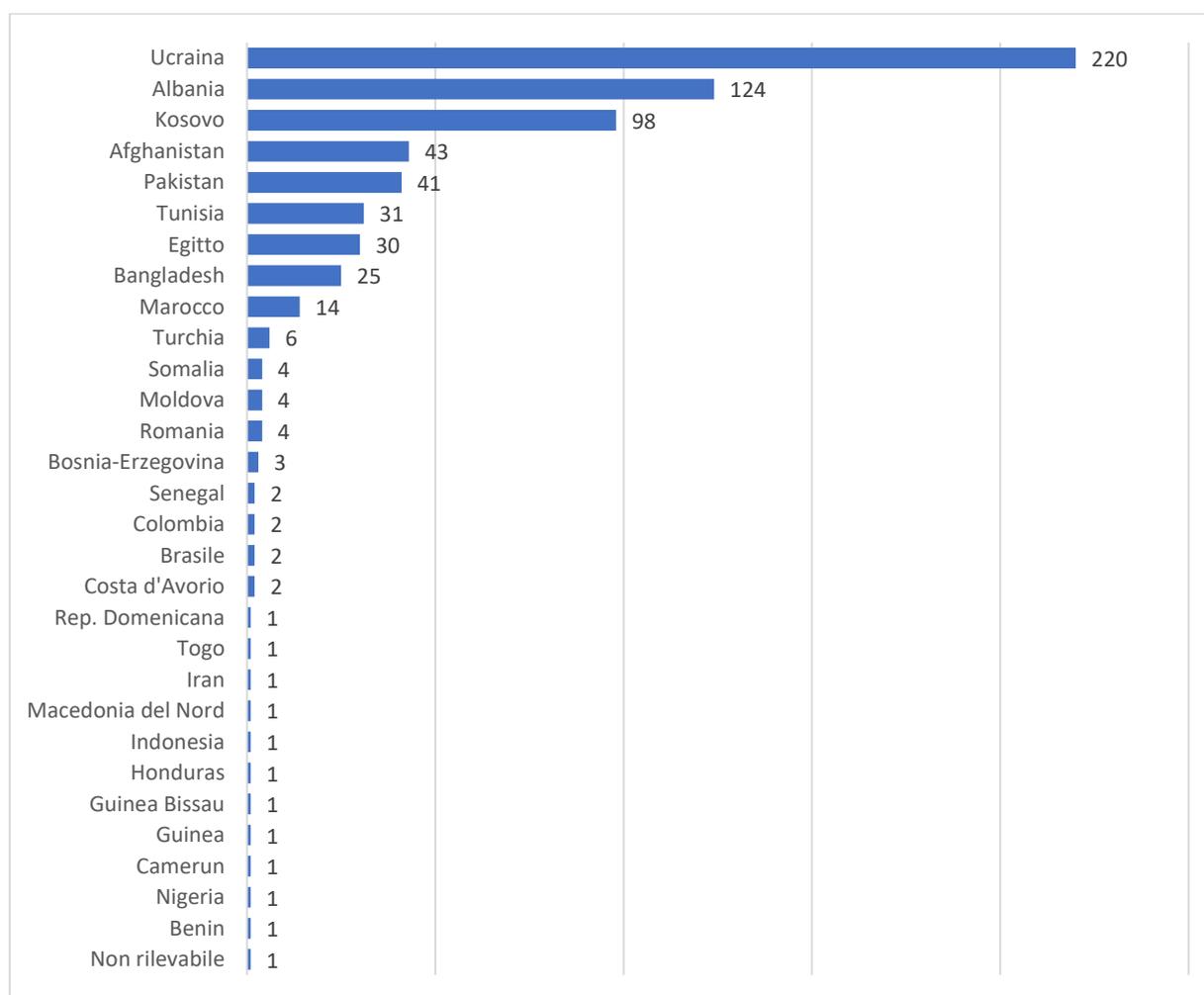
- Lombardia 14,3%
- Calabria 10,3%
- Emilia Romagna 9,0%

Nel 2022 sono stati censiti in Veneto il 4,1% dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia (rispetto al 2,5% del 2021).

Come si evince dal grafico 12 sotto riportato i minori per i quali l'ufficio ha indicato un nominativo di un tutore volontario al Tribunale per i Minorenni provengono in percentuale maggiore dall'Ucraina (220) dall'Albania (124 rispetto ai 115 del 2021), dal Kosovo (90 rispetto ai 68 del 2021).

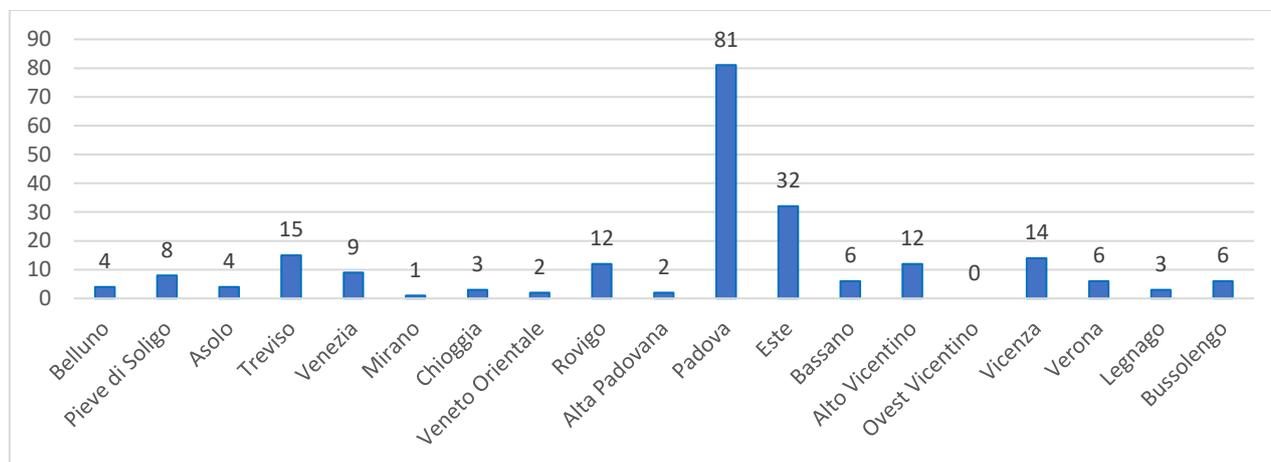
Anche nel panorama nazionale i minori di nazionalità Ucraina sono la maggioranza (25,1%). I minori albanesi che in Veneto, sono la seconda nazionalità prevalente, nel resto dell'Italia si posizionano al 6,7%. Negli altri territori sono presenti inoltre maggiormente i minori Egiziani (24,4%) e tunisini (9,0%)

**Grafico 12. Minori stranieri oggetto di richiesta di tutore per nazionalità.**



Nel grafico sotto riportato si evidenzia che è il territorio di Padova ad essere maggiormente coinvolto per l'accoglienza dei minori in fuga dal conflitto:

**Grafico 13. richieste tutore per minori ucraini per territorio di competenza.**



Al 31.12.2022 su 702<sup>3</sup> richieste inviate dall'Autorità Giudiziaria sono stati proposti 416 abbinamenti tutore/minore e 129 (pervenute nel mese di dicembre 2022) sono in fase di lavorazione.

Si evidenzia che per 163 minori non è stato individuato il volontario. Come si evince dal grafico 14 le cause del mancato abbinamento sono dovute:

- ✓ alla fuga del minore dalla comunità di accoglienza 42%;
- ✓ al trasferimento in altra regione 28%;
- ✓ alla richiesta di indicazione tutore per giovani già maggiorenni 13%;
- ✓ a richieste di indicazione tutore per i minori per i quali era già stato indicato un tutore 11%.

La comparazione tra i dati del 2020 e il 2022 evidenzia, come già avvenuto nel 2021, un sostanziale aumento dei mancati abbinamenti per trasferimento dei minori (dal 6% del 2020 al 24% del 2021 al 28% del 2022).

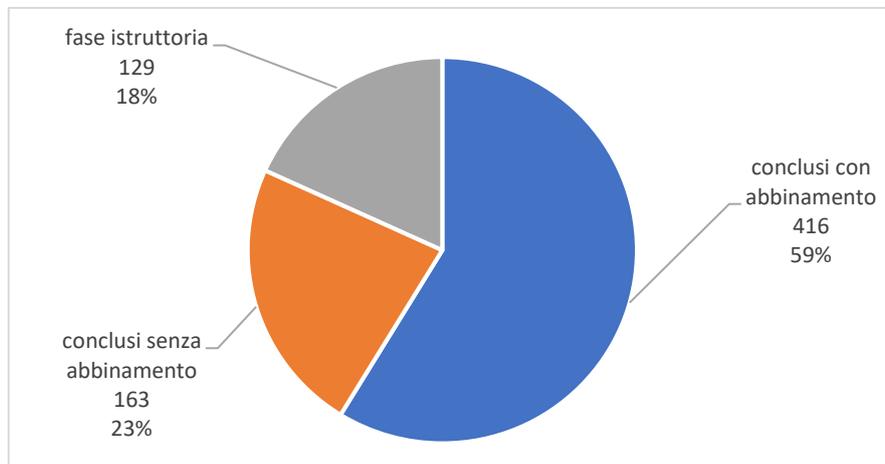
Come evidenziato nella relazione del 2021, in molte situazioni i servizi sociali del Veneto, in assenza di comunità disponibili all'accoglienza nel territorio regionale, hanno dovuto trasferire i minori in altre Regioni (prevalentemente Marche e Campania).

Da evidenziare anche la criticità relativa ai mancati abbinamenti dovuti alla fuga del minore (42%). In queste situazioni l'ufficio del Garante risponde al Tribunale per i Minorenni comunicando di non procedere all'abbinamento per irreperibilità del minore e molto

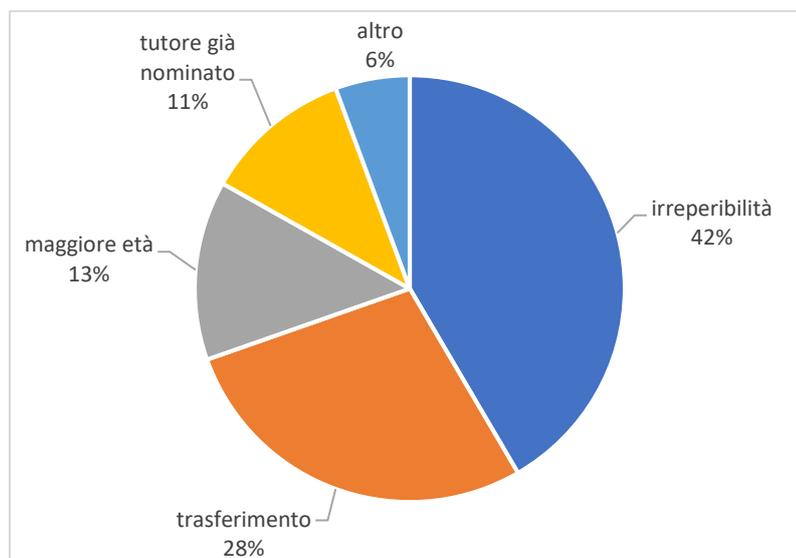
<sup>3</sup> non sono stati calcolate le 19 richieste pervenute il 30.12.22,

spesso allega copia della denuncia già precedentemente inviata dai servizi territorialmente competenti alla stessa Autorità Giudiziaria.

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



**Grafico 15. Cause del mancato abbinamento.**



Nel corso del 2022 l'ufficio è venuto a conoscenza dai tutori volontari **di considerevoli ritardi nelle notifiche dei decreti di nomina**. In più occasioni i minori coinvolti avevano già raggiunto la maggiore età.

Il rallentamento è dovuto in primo luogo all'emergenza ucraina (che sicuramente ha implicato un carico maggiore anche per le attività del Tribunale per i Minorenni) ma anche alla, ormai strutturale, **carenza di organico delle cancellerie**.

Il Garante, nell'esercizio delle sue funzioni, ha ritenuto utile segnalare tale rallentamento alla Presidente del Tribunale per i Minorenni di Venezia.

#### ❖ **L'attività di consulenza ai tutori**

Nel 2022, **43** sono state le richieste di consulenza ai tutori volontari o ai referenti territoriali rispetto alle 45 del 2021.

Le richieste di consulenza sono state presentate prevalentemente dai tutori del territorio della provincia di Padova, seguiti dalle provincie di Verona e Venezia.

Si rileva utile evidenziare due importanti macro-ambiti portati all'attenzione dell'Ufficio:

- Rimpatrio dei minori ucraini in fuga da conflitto

La questione ha riguardato la richiesta avanzata dal Consolato ucraino in Italia di rimpatrio dei minori ucraini in fuga dal conflitto ed accolti nel nostro territorio. Si trattava di minori giunti in Italia privi - ai sensi del nostro ordinamento giuridico - di esercenti la responsabilità genitoriale, affidati ai Servizi sociali con provvedimento del TM e a cui era stato nominato un tutore volontario, ai sensi dell'art. della l. 47/2017.

I tutori di tali minori si sono rivolti al Garante chiedendo sostegno in tale frangente e chiarimenti in merito alla procedura che doveva essere applicata in detta circostanza.

La questione dovesse essere valutata ai sensi dell'art. 8 della legge 47/2017 che prevede: *“Il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario di un minore straniero non accompagnato è adottato, ove il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore, dal tribunale per i minorenni competente, sentiti il minore e il tutore e considerati i risultati delle indagini familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo e la relazione dei servizi sociali competenti circa la situazione del minore in Italia”*.

In base a tale disposizione normativa, il Garante ha invitato i tutori a relazionarsi con le Autorità giudiziarie e amministrative competenti, verificando – caso per caso – se il rientro corrispondesse al superiore interesse del minore tutelato, così come richiesto dalla norma.

- Doppia nomina di un tutore per minori non riconosciuti alla nascita

Quando un minore non viene riconosciuto alla nascita, sorge la necessità di provvedere alla nomina di un tutore, essendo lo stesso privo di esercenti la responsabilità genitoriale.

Nella disciplina di tale situazione concorrono fondamentalmente:

- l'art. 345 c. 1 del codice civile prevede che *“L'ufficiale dello stato civile, che riceve la dichiarazione di morte di una persona la quale ha lasciato figli in età minore ovvero la dichiarazione di nascita di un figlio di genitori ignoti, e il notaio, che procede alla pubblicazione*

*di un testamento contenente la designazione di un tutore o di un protutore, devono darne notizia al giudice tutelare entro dieci giorni”;*

- l'art. 9 c. 1 della l. 184/1983 prevede che *“Chiunque ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio”.*

Ciò determina la competenza di due diverse Autorità (Giudice tutelare del Tribunale ordinario e Tribunale per i minorenni) per la nomina del tutore al minore non riconosciuto alla nascita: quella propria del Tribunale per i minorenni all'interno della procedura diretta alla dichiarazione di adottabilità (che pronuncia sentenza di adottabilità nominando contestualmente un tutore) e quella del Giudice tutelare per l'apertura della tutela.

Su alcuni casi segnalati al Garante, **il mancato raccordo tra le sopra menzionate Autorità giudiziarie ha portato alla nomina di due diversi tutori per il medesimo minore**. Ragon per cui il Garante ha ritenuto di evidenziare tale criticità alle competenti Autorità, auspicando l'opportuno coordinamento.

#### ❖ **Il raccordo con i referenti territoriali del progetto tutori**

Le occasioni di incontro con i referenti territoriali del progetto tutori nel corso del 2022 sono aumentate. L'emergenza sanitaria, che ha limitato gli spostamenti, per certi versi ha permesso di sperimentare nuove modalità di incontro in videoconferenza che ha sicuramente facilitato un raccordo più frequente. Un costante confronto che ha permesso l'organizzazione del percorso di sensibilizzazione nel territorio, la relativa formazione e la programmazione delle successive tappe formative territoriali.

#### ❖ **Ascolto istituzionale, mediazione e orientamento**

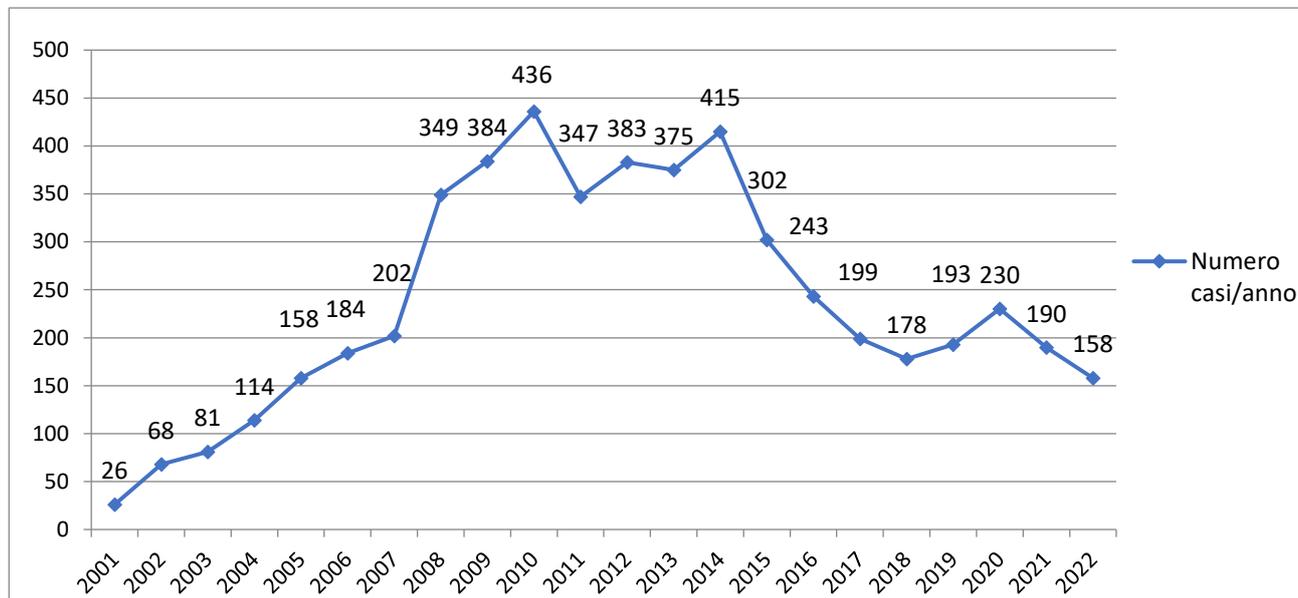
Come evidenziato in premessa, dalla lettura della norma istitutiva emerge come il legislatore veneto abbia fissato come caratteristica distintiva e peculiare del Garante quella di operare con strumenti non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione e raccomandazione.

Attività di *moral suasion* che, dall'andamento delle istanze e dall'analisi dei dati correlati all'attività svolta, permette di avere un “osservatorio” relativo all'infanzia e all'adolescenza in Veneto.

Nel 2022 sono pervenute all'ufficio **158** richieste che hanno coinvolto **126** minori.

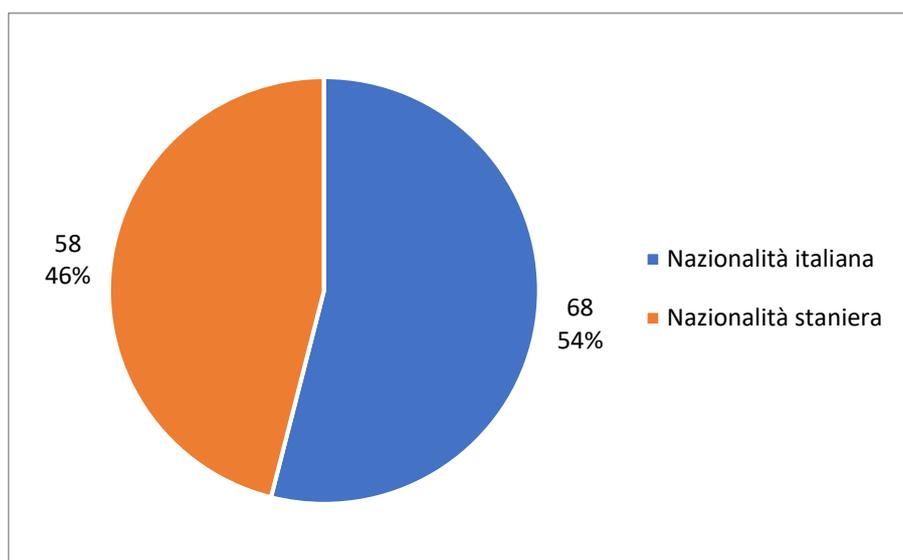
Il grafico 15 evidenzia l'andamento della casistica trattata dall'*équipe ascolto* dal 2001, anno in cui è iniziata l'attività di ascolto, al 2022.

**Grafico 15. Casistica anni 2001 – 2022. Per anno. Valori assoluti.**

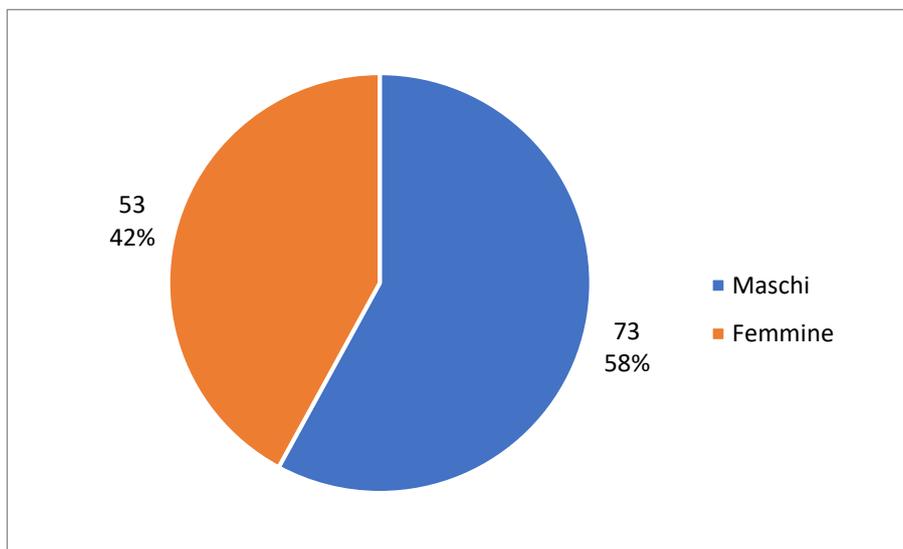


I 126 minori sono in maggioranza italiani (54%) come si evince dal grafico 16, e di genere maschile (58%) – grafico 17.

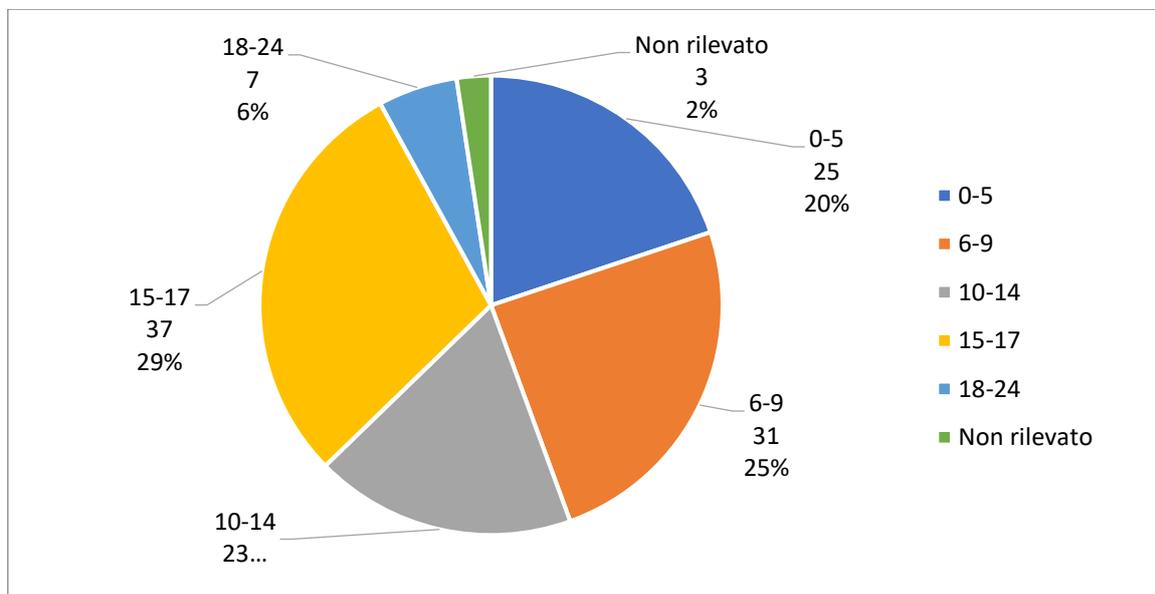
**Grafico 16. Casistica anno 2022. Minori coinvolti. Per nazionalità. Valori percentuali.**



**Grafico 17. Casistica anno 2022. Minori coinvolti. Per genere.**

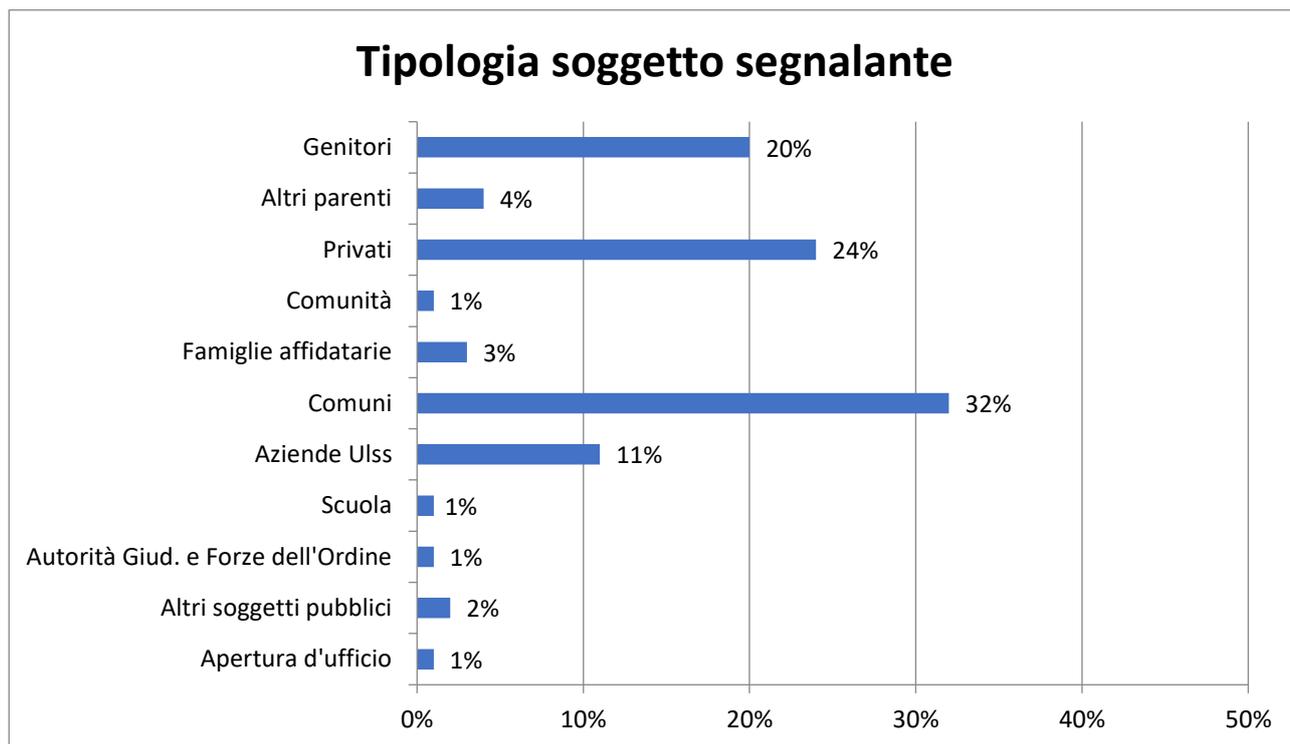


**Grafico 18. Casistica anno 2022. Minori coinvolti. Per fasce di età.**



Come si evidenzia nel grafico 18 sotto riportato, le istanze presentate all'ufficio per l'attività di ascolto istituzionale riguardano nella maggioranza adolescenti (29%).

**Grafico 19. Casistica anno 2022. Per soggetto segnalante. Valori percentuali.**



Nel 2022 si sono rivolti all'ufficio prevalentemente i servizi sociali dei Comuni (32%) e i genitori (20%) - grafico 19.

Si evidenzia inoltre un numero significativo di istanze da parte di privati ( 24%). Della categoria “privati” fanno parte liberi cittadini/comitati (etc..) che hanno inviato segnalazioni esprimendo la contrarietà alle limitazioni imposte dalla pandemia.

In riferimento alle richieste provenienti dalle ULSS (11%), 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.

Paragonando i dati rispetto al 2021, è da rilevare un aumento importante delle istanze da parte dei Comuni( nel 2021 si assestavano al 24%) e una diminuzione delle richieste da parte delle ULSS ( nel 2021 pari al 20%)

Sono 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 20. Distribuzione delle richieste per provincia 2022.**

BL	TV	VE	PD	RO	VI	VR
4	8	21	23	5	1	7
6%	12%	30%	33%	7%	2%	10%

Anche per il 2022 è la provincia di Padova il territorio che si rivolto maggiormente all'ufficio ( tabella 20). In aumento, rispetto al 2021, le istanze presentate dal territorio di Treviso ( 12% rispetto al 6% del 2021), dal territorio di Venezia ( 30% rispetto al 16% del 2021) e dal territorio di Verona ( 10% rispetto al 6% del 2021).

In analogia alla relazione presentata nel 2021, si ritiene utile riportare alcuni dati relativi ai minori inseriti in comunità o in affido familiare. Anche se il dato è riferito al 31.12.2021 si ritiene comunque utile riportarlo per una analisi trasversale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Veneto.

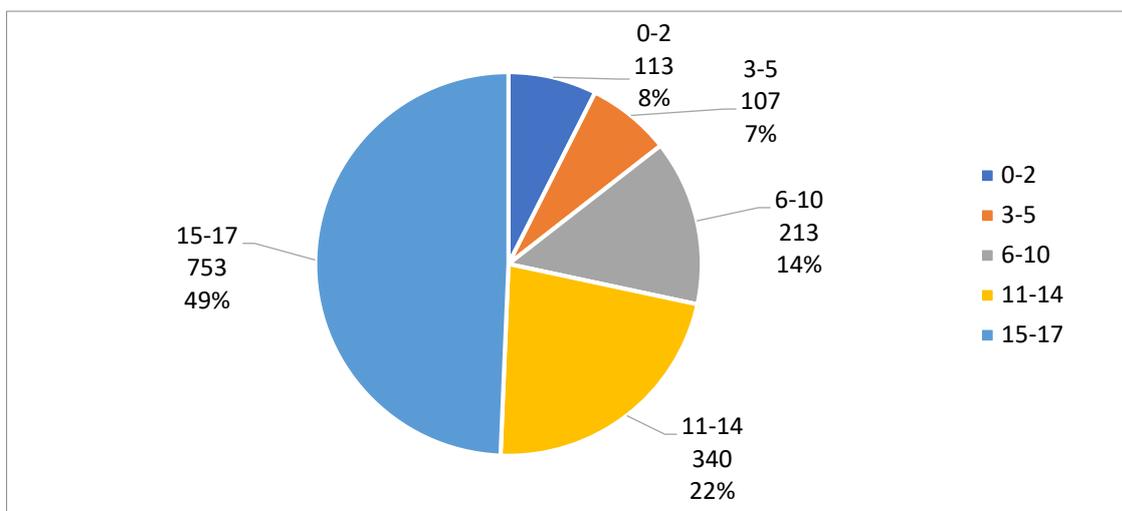
Dal report inoltrato all'ufficio dalla Direzione dei Servizi Sociali della Regione Veneto emerge che sono **1250** (di cui 156 M.S.N.A.) i minori inseriti in comunità residenziali al 31/12/2021 con un aumento rispetto al 2020 quando erano 1047. Gli inserimenti sono prevalentemente in comunità educative ( 638 rispetto ai 531 del 2021) in comunità familiari ( 334 rispetto alle 293 del 2021) e in comunità mamma bambino ( 222 rispetto ai 158 del 2021).

Aumentano di poco gli inserimenti in comunità educative diurne (276 rispetto a 242 del 2020).

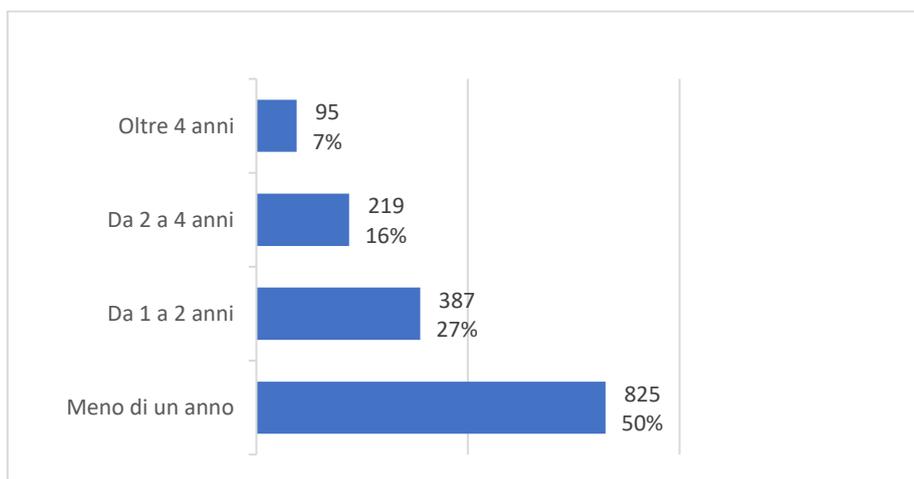
È da evidenziare che **204 minori accolti in struttura hanno una disabilità.**

I minori sono prevalentemente ( grafico 21 ) nella fascia di età 15/17 ( 49%) e sono accolti in comunità da meno di un anno ( grafico 22).

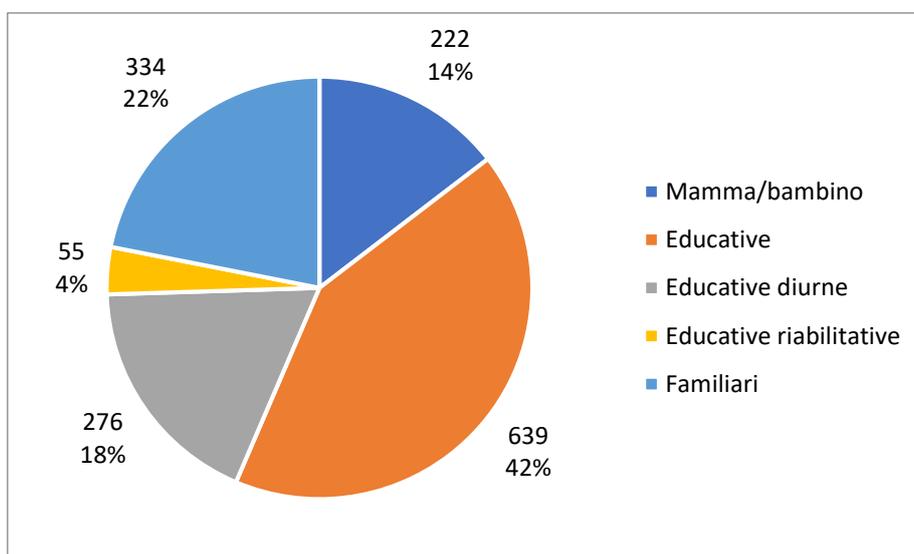
**Grafico 21. Minori inseriti in comunità – Anno 2021. Per fasce di età.**



**Grafico 22 - Minori inseriti in comunità – Anno 2021. Per durata inserimento.**



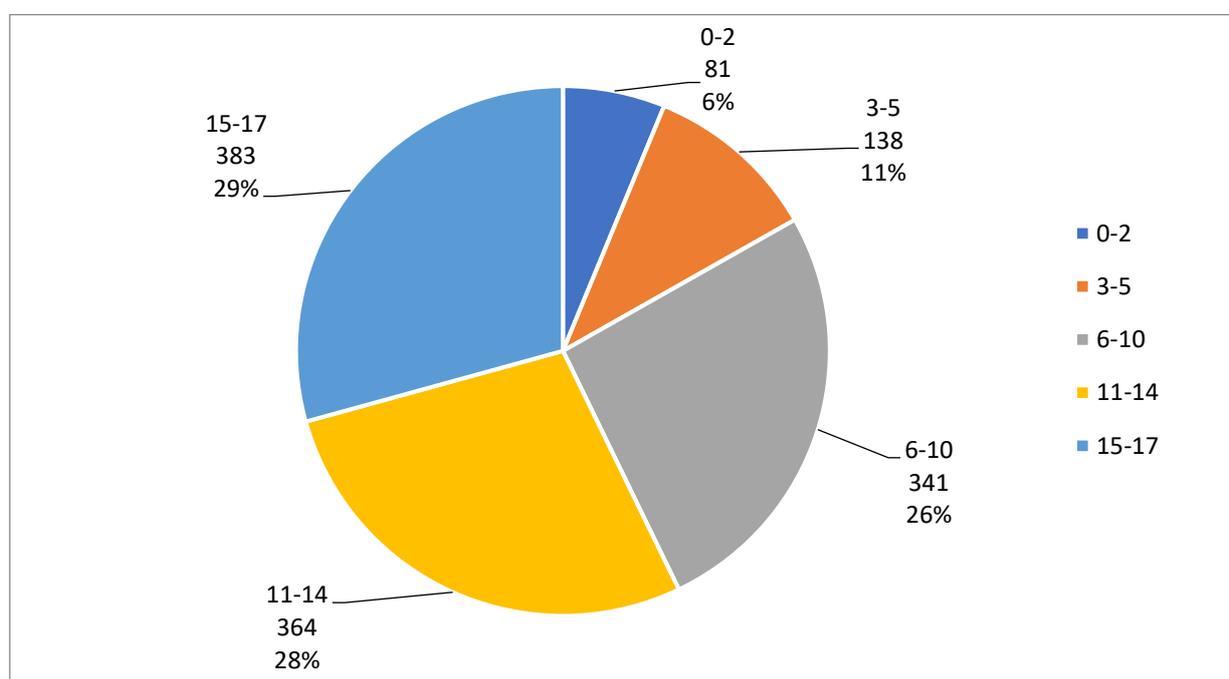
**Grafico 23 - Minori inseriti in comunità – Anno 2021. Per tipologia di comunità.**



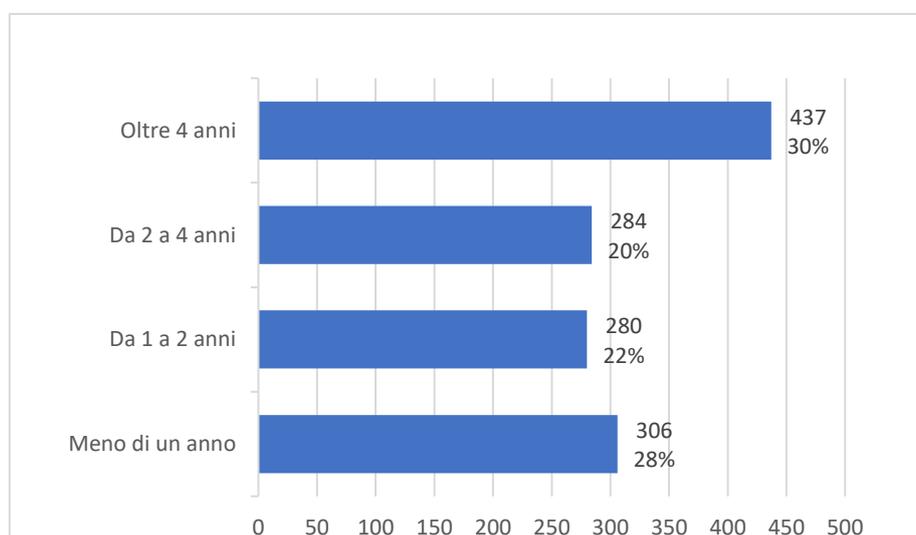
Sono 1307 i minori in affido ( una lieve diminuzione rispetto ai 1322 del 2020).

Dal report della Regione- Direzione Servizi Sociali emerge che 130 minori in affido hanno una disabilità. In analogia ai minori inseriti in comunità anche per l'affido la fascia di età maggiormente rappresenta è la fascia 15 – 17 anni (grafico 24). Il 66% dei provvedimenti di affido familiare è giudiziale ( grafico 26) e prevalentemente etero familiari ( grafico 27). Una criticità evidenziata è che il 30% dei minori sono in affido da più di 4 anni ( grafico 25).

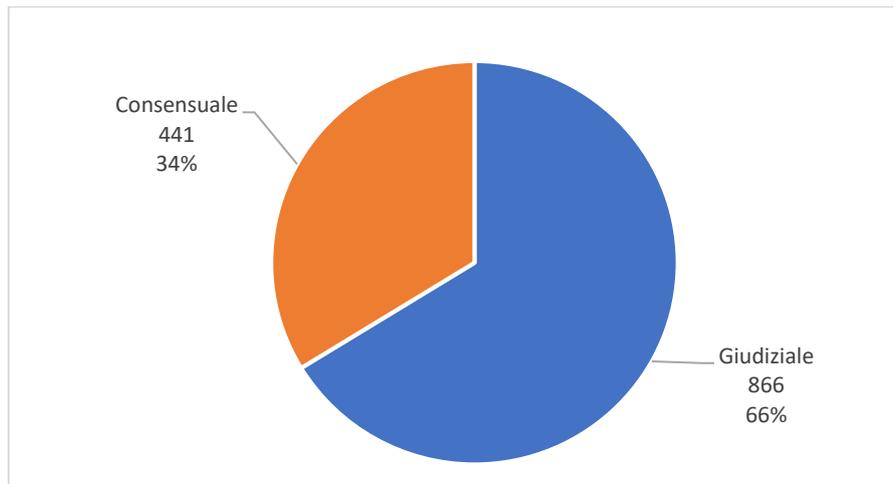
**Grafico 24. Minori in affido familiare – Anno 2021. Per fasce di età.**



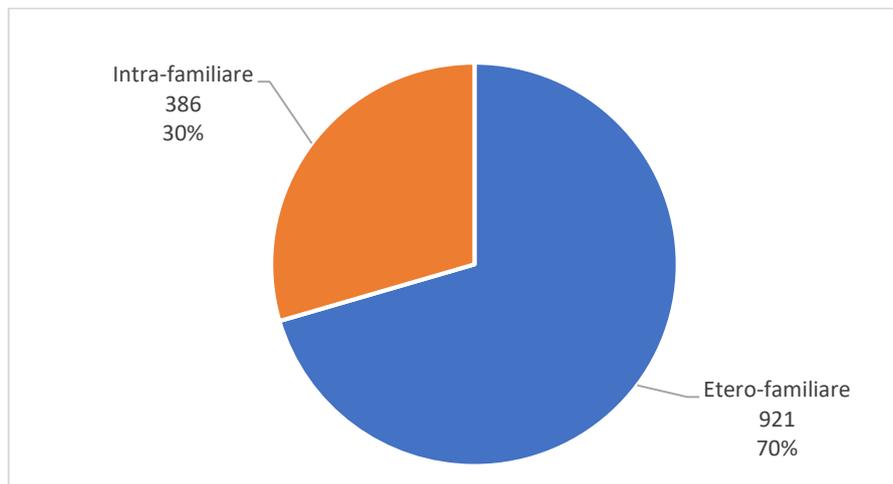
**Grafico 25 - Minori in affido familiare – Anno 2021. Per durata inserimento.**



**Grafico 26 - *Minori in affido familiare – Anno 2021. Per tipologia.***



**Grafico 27 - *Minori in affido familiare – Anno 2021. Per tipologia.***



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.

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 (da remoto o in presenza). In molte situazioni la convocazione ha permesso un'importante occasione di mediazione tra servizi tra loro in conflitto.

E' emerso, anche nel 2022, che gli operatori che si rivolgono maggiormente all'ufficio sono gli operatori dei servizi sociali dei Comuni di piccole o medie dimensioni. Gli operatori sono spesso in difficoltà nella gestione di situazioni complesse.

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.

In alcune situazioni lo stesso ufficio ha raccomandato agli Enti coinvolti la supervisione del personale dei servizi sociali (inseriti e finanziati dal legislatore nazionale con la legge di Bilancio n. 324/21 tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali).

Si riportano le criticità maggiormente rappresentate nell'attività dell'ufficio.

✓ competenza in merito agli oneri economici per gli interventi a tutela dei minori

In analogia agli anni precedenti, in più occasioni è stato riproposto all'ufficio il quesito relativo alla **competenza economica nell'ambito degli interventi di protezione a favore dei minori di età**. Richieste che spesso sottendono un costante conflitto tra le diverse istituzioni coinvolte. 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.

La norma regionale (art. 13 bis, L.R. 5/1996) e quella nazionale (art. 6 comma 4, L. 328/2000) sono concordi nell'indicare 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”*.

✓ aumento dei preadolescenti e adolescenti con fragilità psichiatrica e la contestuale difficoltà a reperire comunità

Dalle segnalazioni pervenute all'ufficio, si è osservata una crescita costante di situazioni di adolescenti con diagnosi psichiatriche severe correlate a disturbi della condotta che spesso portano a comportamenti ed agiti etero ed auto aggressivi.

Spesso tali situazioni cliniche sono correlate a dipendenza da sostanze stupefacenti ( uso di cannabinoidi ed alcool, etc.). Sovente il quadro familiare di questi adolescenti è deficitario e costituisce un rischio di pregiudizio aprendo la necessità di un collocamento extrafamiliare.

Emerge anche per il 2022 una sostanziale difficoltà nella gestione delle fase di acuzie delle patologie psichiatriche degli adolescenti. La gestione della fase di acuzia, spesso molto complessa, comporta in molti casi il ricovero ospedaliero del minore.

Permane inoltre la difficoltà dei servizi sociali che hanno in carico il minore di reperire comunità idonee disponibili all'accoglienza.

- ✓ separazioni conflittuali – provvedimenti Autorità Giudiziaria- attribuzione ai servizi sociali affidatari di assumere decisioni straordinarie in assenza di sospensione o decadenza della responsabilità genitoriale

Una criticità rilevata anche nel corso del 2022 è l'elevato numero di provvedimenti delle autorità giudiziarie con cui si dispone l'affidamento dei minori ai servizi sociali in caso di estrema conflittualità dei genitori e **si attribuisce ai servizi affidatari il potere di assumere decisioni straordinarie in assenza di sospensione o decadenza dalla responsabilità genitoriale.**

Nelle situazioni sottoposte all'attenzione dell'ufficio, i servizi sociali evidenziano una sostanziale difficoltà nella presa in carico del minore e della sua famiglia quando vengono loro attribuiti **poteri “straordinari”**.

Come ad esempio:

*Si affida N. al Servizio Sociale territorialmente competente, conferendo loro il potere di assumere le decisioni più rilevanti per N. in materia di istruzione e salute” oppure “il servizio incaricato (affidatario n.d.r.) oltre ad essere chiamato ad assumere le debite decisioni nell'interesse della minore anche eccedenti l'ordinaria amministrazione, dovrà sovrintendere all'attuazione ed al monitoraggio del programma di frequentazione, propiziando la maggiore convergenza dei genitori verso le decisioni di maggior rilievo in materia di educazione, istruzione e salute...”*

L'istituto dell'affido al servizio sociale, pur comportando una limitazione alla responsabilità genitoriale, in principio non dovrebbe condurre ad una estromissione dei genitori dalla determinazione delle scelte più importanti per i figli tra cui vi sono le decisioni rilevanti in materia di scuola e salute. L'attribuzione d'un potere tanto esteso si pone in diretto contrasto con le norme previste dal nostro ordinamento per l'esercizio della responsabilità genitoriale e, di fatto, conduce ad una implicita sospensione senza l'obbligata attivazione delle tutele previste per il minore (nomina di un tutore).

Il tipo di coinvolgimento del servizio sociale determinato dai provvedimenti sopra descritti pare, poi, dubbiamente compatibile con i compiti istituzionali assegnati.

L'attribuzione di poteri decisionali relativi ad aspetti di nodale importanza per la vita del minore rischia di porre i servizi sociali in collisione frontale con i genitori e con ciò ponendo in secondo piano, se non negando, il loro ruolo di mediazione e di ricerca di percorsi condivisi utili a superare le varie conflittualità.

Le criticità su elencate dovrebbero risolversi con l'entrata in vigore del nuovo art. 5-bis l. 184/1983 (Diritto del minore ad una famiglia) dove viene espressamente normato il contenuto del provvedimento di limitazione della responsabilità genitoriale e di affido al

servizio sociale con l'obbligo a carico dell'Autorità giudiziaria di indicare specificatamente i vari compiti.

- **Interventi del Garante nell'attività di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione, raccomandazione.**

Si ritiene utile evidenziare alcune “situazioni tipo” che hanno visto il coinvolgimento diretto dell'ufficio:

### **Diritto allo studio e inclusione scolastica – interlocuzione con Istituti Comprensivi – Ufficio Scolastico Regionale**

Nel corso del 2022 sono state portate all'attenzione del Garante situazioni in cui il diritto all'educazione e all'istruzione che l'ordinamento giuridico riconosce in capo a bambini e adolescenti, appariva, nella realtà, non attuato nel modo migliore possibile.

Le situazioni segnalate hanno interessato prevalentemente bambini e adolescenti con problemi di disabilità grave certificata ai sensi della l. 104/1990, frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria o quella secondaria di primo grado.

I problemi emersi hanno toccato questioni quali: la nomina non tempestiva di insegnanti di sostegno per alunni in possesso della rituale certificazione medica depositata nei termini presso le sedi scolastiche di frequenza; il rispetto sostanziale - e non meramente formale - dei diritti del minore e del suo superiore interesse nello svolgimento della procedura volta a valutare il trattenimento alla scuola dell'infanzia oltre l'età.

Da qui l'importanza del raccordo tra istituzioni e l'importanza del rispetto dei tempi dell'agire da parte di ogni Istituzione, al fine di un efficace rispetto dei tempi di crescita di ogni minore.

L'intervento del Garante, nelle sue funzioni di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione, raccomandazione ha permesso la risoluzione delle problematiche segnalate.

### **Erogazione alle famiglie affidatarie dell'assegno unico universale – criticità applicative alla misura- interlocuzione con l'INPS-**

Sin dall'inizio dell'entrata in vigore dell'Assegno Unico Universale (istituito dal decreto legislativo n. 230 del 21 dicembre 2021 con decorrenza dal 1 marzo 2022) l'Ufficio è stato interessato da segnalazioni in ordine all'erogazione della prestazione assistenziale anche nei confronti delle famiglie affidatarie o collocatarie di minori in affido, le quali segnalavano diverse criticità applicative della misura.

Alcune segnalazioni pervenute all'Ufficio hanno riguardato la difficoltà incontrata dalle famiglie affidatarie/collocatarie/a rischio giuridico nel presentare la domanda di assegno unico universale, con allegazione dell'Isee e attestazione della composizione del “nucleo familiare”, in ragione della diversa residenza anagrafica del minore affidato.

A fronte di tali criticità l'Ufficio ha investito le competenti direzioni INPS, raccomandando di vagliare di volta in volta quale sia la dimora abituale del minore, quale sia alla presentazione della domanda la famiglia presso la quale il minore vive e quindi quale sia la famiglia a sostenerne il carico fiscale, in virtù di un provvedimento giudiziale o di un'attestazione dell'ente locale affidatario, a prescindere dalla mera risultanza anagrafica, sì da perseguire il superiore interesse del minore.

L'ufficio - oltre ad aver avuto notizia del buon esito delle procedure da parte dei segnalanti – ha anche avuto riscontro da parte di una direzione provinciale veneta dell'INPS che ha riconosciuto l'evidente rilevanza giuridica e sociale della problematica, cui appare necessario fornire adeguato riscontro da parte dell'Istituto.

❖ **Audizione in commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori**

Il Garante il 23 febbraio 2022 è stato audito<sup>4</sup>, come altri Garanti per l'infanzia e l'adolescenza regionali, in Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono i minori (istituita con legge 29 luglio 2020 n. 107). Precedentemente all'intervento il Garante ha inviato alla Commissione una relazione (ALLEGATO Sub D).

---

<sup>4</sup> resoconto stenografico audizione





**PARTE III**

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



Le funzioni dell'attività a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale espletate dal Garante regionale dei diritti della persona sono esplicate nell'articolo 14 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37, che recita:

***“Art. 14 - Funzioni a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.***

*1. Il Garante, fatte salve le funzioni delle amministrazioni competenti ai sensi della legislazione nazionale vigente ed attraverso forme di collaborazione con esse, opera a favore delle persone detenute negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, nei servizi dei centri per la giustizia minorile, 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.*

*2. Nello svolgimento delle funzioni di garanzia il Garante:*

*a) assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone di cui al comma 1 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;*

*b) sollecita le amministrazioni competenti affinché assumano le iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);*

*c) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno, dei quali venga a conoscenza in qualsiasi forma, a carico delle persone di cui al comma 1, su indicazione sia dei soggetti interessati, sia di associazioni od organizzazioni non governative che svolgano una attività inerente a quanto segnalato;*

*d) interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze, che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;*

*e) comunica con le persone di cui al comma 1 e accede ai luoghi e agli istituti ove esse si trovano, ai sensi dell'articolo 67, primo comma, lettera l-bis), della legge 26 luglio 1975, n. 354 “Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà” e successive modificazioni;*

*f) propone agli organi regionali interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui al comma 1;*

*g) propone alla Giunta regionale iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive delle libertà personali;*

*h) promuove iniziative di collaborazione, di studio e di confronto sui temi attinenti ai diritti umani e all'esecuzione delle pene.”*

Se in premessa, nel delineare l'ambito di funzioni del Garante, si è evidenziato come tale figura non abbia poteri autoritativi e sanzionatori, svolgendo attività di cosiddetta **“moral suasion”**, dalla lettura dell'articolo 14 emerge che, a differenza di altri segmenti di attività quali alcuni della difesa civica, quella a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, così come quella afferente i minori, si connota per la possibilità per il Garante di operare solo con strumenti non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione, raccomandazione.

## ❖ Contesto generale: la fine della pandemia e ripresa del sistema penitenziario

L'anno 2022 segna la conclusione dell'emergenza pandemica, decisa dal Consiglio dei Ministri con il Decreto Legge n. 24 del 24 marzo 2022, che ha fissato la data del 31 marzo 2022 per la formale chiusura dello stato di emergenza iniziato il 31 gennaio 2020 per contrastare la diffusione dell'epidemia da Covid-19.

Per quanto nel corso dell'anno si siano avuti nelle carceri venete sporadici focolai, la gestione, oramai collaudata dopo due anni di pandemia, è stata prontamente coordinata e monitorata anche attraverso l'Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere, di cui fa parte anche il Garante dei diritti delle persone della Regione Veneto, che è chiamato a svolgere un monitoraggio costante sul funzionamento dei servizi sanitari preposti alla salute delle persone ristrette negli istituti penitenziari del Veneto.

Con il determinarsi della cessazione della emergenza da pandemia, il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria (di seguito DAP), con la circolare del 28 febbraio 2022 recante oggetto *ripresa attività a seguito emergenza pandemica da Covid 19*, ha esortato i Provveditorati e quindi gli istituti penitenziari, a riprendere in modo graduale quella parte dell'attività della vita penitenziaria che era stata oggetto di restrizioni a causa del Covid 19, in particolare i trasferimenti tra istituti.

Sempre con circolare del 28 febbraio 2022, il DAP forniva ulteriori indicazioni in merito allo smantellamento delle sezioni o dei reparti adibiti ad isolamento fiduciario durante la pandemia, che tornano ad avere la loro destinazione antecedente. La stessa circolare riportava che nel caso in cui ci fossero state persone positive, queste dovevano essere collocate nelle sezioni destinate ai ristretti in isolamento. Successivamente seguiva altra circolare per consentire, quanto ai colloqui con i familiari, di mantenere la disciplina che era stata adottata durante la pandemia.

Nel corso dell'anno 2022 l'Amministrazione penitenziaria ha provveduto ad emanare altre circolari significative per la gestione degli istituti penitenziari. Di seguito citiamo quelle ritenute più significative per la vita detentiva: circolare del 31 marzo 2022 ad oggetto *trattamento del dimittendo*; circolare del 18 luglio 2022 avente ad oggetto la riorganizzazione del *Circuito di media sicurezza – Direttive per il rilancio del regime penitenziario e del trattamento penitenziario*, disposizione questa che ha creato dei momenti di non sempre facile gestione all'interno degli istituti penitenziari, sfociando, a volte, anche in rivolte e circolare dell'8 agosto 2022 ad oggetto *iniziative per un intervento continuo in materia di prevenzione delle condotte suicidarie delle persone detenute*.

La fine dell'anno 2022 segna anche l'arrivo della così detta *Riforma Cartabia*, in particolare del D.Lvo 150/2022 con il quale, fra l'altro, si introducono la *Giustizia riparativa* e le *Pene*

*sostitutive delle pene detentive brevi e di pene pecuniarie.* Tale riforma interviene con un'azione di riprogettazione del sistema processuale penale e con l'ambizione di voler incidere sull'endemico e cronico problema del sovraffollamento carcerario prima che la persona entri nel circuito dell'esecuzione penale. Tale riforma però, a parere di molti, è destinata a pesare sugli uffici giudiziari, già in grave crisi per il carico di lavoro, per carenza di personale nelle cancellerie e tra gli operatori sicché la verifica degli effettivi effetti si vedrà quando le norme entreranno tutte in vigore e saranno concretamente applicate.

### ❖ Gli organici del Sistema penitenziario in Veneto

A conferma delle problematiche che ricadranno sul sistema veneto, si vedano le successive tabelle relative agli organici degli operatori della giustizia.

*Tabella 1. Polizia penitenziaria - organico al 31 dicembre 2022.*

REGIONE VENETO SEDE	TOTALE ORGANICO PREVISTO	TOTALE ORGANICO AMMINISTRATO	TOTALE DIFFERENZA	TOTALE FORZA OPERATIVA EFFETTIVAMENTE PRESENTE	TOTALE DIFFERENZA
C.C. BELLUNO	95	79	-16	79	-16
C.C. PADOVA	139	149	10	136	-3
C.C. ROVIGO	123	123	0	121	-2
C.C. TREVISO	165	133	-32	132	-33
C.C. VENEZIA SANTA MARIA MAGGIORE	174	153	-21	145	-29
C.C. VERONA MONTORIO	380	353	-27	328	-52
C.C. VICENZA	187	193	6	188	1
C.R. PADOVA NUOVO COMPLESSO	389	330	-59	317	-72
C.R. VENEZIA GIUDECCA FEMMINILE	135	116	-19	105	-30
<b>TOTALE</b>	<b>1787</b>	<b>1629</b>	<b>-158</b>	<b>1551</b>	<b>-236</b>

Fonte: dati forniti dal PRAP al 31 dicembre 2022. Per una maggiore comprensione della tabella si riporta quanto esplicitato dal PRAP. **L'organico previsto** corrisponde alla pianta organica quindi, il personale che dovrebbe esserci nell'istituto. **L'organico amministrato** è il personale che l'istituto amministra. **L'organico in forza operativa effettivamente presente** corrisponde all'organico amministrato al netto di assenze a vario titolo, es. eventuali distaccamenti del personale presso altre sedi, assenze a lungo termine, ecc.

**Tabella 2. Funzionari giuridico pedagogici - organico al 07 ottobre 2022.**

SEDE	PREVISTI DA SCHEDA MINISTERO	EFFETTIVI DA SCHEDA MINISTERO	DETENUTI PRESENTI AL 07 OTT 22
BELLUNO	2	2	82
TREVISO	3	2	188
PADOVA CR	10	8	596
PADOVA CC	3	3	104
VENEZIA CR	4	2	73
VENEZIA CC	3	3	207
ROVIGO	4	4	202
VICENZA	4	4	374
VERONA	5	4	489

Fonte: dati tratti dalle singole schede del carcere pubblicate dal Ministero di Giustizia e integrati dall'ufficio tramite richiesta telefonica diretta all'istituto

Come si evince dalla tabella sopra riportata il numero di detenuti per educatore è elevato con una media di circa 70 detenuti per operatore. E' facile comprendere come non possano essere portate a termine tutte le attività che questi operatori dovrebbero effettuare quali: relazioni di sintesi, piani trattamentali, individuare percorsi di reinserimento socio lavorativi, ecc, ecc.

Relativamente al tema, il Garante si è più volte rivolto al DAP e al PRAP segnalando la perdurante carenza di personale dei vari livelli e con qualsiasi qualifica professionale, soggetti anch'essi alle dinamiche e alle logiche di avvicinamento alle famiglie o ai territori di provenienza. Comandanti, ispettori, sovrintendenti, agenti ma anche educatori e contabili sono figure numericamente carenti nelle carceri: su questo le denunce dei sindacati di polizia, le organizzazioni dei direttori e quelle degli educatori sono concordi e convergenti.

Particolarmente rilevante l'assenza dei Direttori per la quale il Garante regionale si è speso più volte indirizzando anche il 28 gennaio 2022 una nota (vedi **allegato sub E**) al DAP, al Direttore Generale del personale e delle risorse del DAP, al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà, nella quale si pone l'attenzione sull'urgenza di dare stabilità, con la nomina dei direttori, agli istituti assegnando le sedi vacanti ed ancor oggi coperte da reggenti, evidenziando un problema organizzativo nei vertici, che si riverbera in maniera negativa su tutta l'organizzazione priva di "una testa": il direttore infatti è l'autorità dirigente dell'istituto a cui compete la responsabilità dell'organizzazione, del funzionamento, dell'ordine e della sicurezza dell'istituto stesso.

## ❖ Collaborazioni con i vari soggetti della rete e relative progettualità

Sempre nell'ottica di una fattiva collaborazione va evidenziato come l'Ufficio del Garante abbia mantenuto anche per il 2022 continui e costanti rapporti con il Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria (PRAP) e soprattutto con i Direttori, con i Responsabili dell'area giuridico-pedagogica e con i Comandanti per il monitoraggio della situazione degli istituti di pena e per permettere, anche attraverso l'apporto alla stesura di progetti e linee di indirizzo, l'individuazione dei soggetti fragili che potrebbero godere del differimento della pena o comunque delle misure d'uscita dal carcere a causa della loro situazione sanitaria.

Va evidenziata anche la proficua collaborazione soprattutto con l'Area Sanità e Sociale della Regione del Veneto.

Grazie a queste collaborazioni, stante la cronica situazione di carenza di personale e volendo offrire un fattivo contributo per l'inserimento socio lavorativo dei detenuti o in misure alternative o per fine pena, pare opportuno ricordare la D.G.R. n. 855 del 19 luglio 2022 *Approvazione di un Accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della Legge n. 241 del 7 agosto 1990 tra la Regione del Veneto e il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la realizzazione di attività di assistenza tecnica e di rafforzamento delle capacità gestionali, tecniche e specialistiche finalizzate alla promozione di percorsi di inclusione socio-lavorativa a favore dei detenuti.*

Con tale D.G.R., assunta anche su iniziativa del Garante, si è dato corso ad un Accordo di collaborazione stipulato il 23 agosto 2022, ai sensi dell'art. 15 L. n. 241/1990, tra la Regione del Veneto e il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, per il rafforzamento delle capacità gestionali, tecniche e specialistiche necessarie per promuovere proattivamente percorsi di inclusione socio-lavorativa a favore dei detenuti e per accompagnare il processo di attuazione delle "*Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale*" approvate il 28 aprile 2022 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Con l'area Sanità e Sociale della Regione del Veneto vi è stata anche piena collaborazione col Garante alle riunioni dell' *Osservatorio permanente per la salute in carcere*, riunioni non più monopolizzate dall'emergenza Covid, ma orientate a verificare la situazione degli ambulatori all'interno degli Istituti di pena, in vista anche di un successivo accreditamento.

Il Garante, il 5 ottobre 2022, è anche intervenuto all'inaugurazione del Reparto di Medicina Protetta presso l'Azienda Ospedale-Università Padova, dove sono state predisposte 2 stanze di degenza per i detenuti.

### ❖ Il contesto nazionale e il confronto con quello regionale

Per avere una immediata lettura nel contesto sia nazionale che regionale della **situazione giudiziaria** dei detenuti presenti nelle carceri italiane, pare interessante riportare la seguente Tabella 3 nella quale sono riportati i numeri, suddivisi per regione, dei detenuti, sia italiani che stranieri, con almeno una condanna definitiva aggiornata a dicembre 2022. Nella Tabella 4 sono riportati i dati afferenti i soli detenuti stranieri.

In attesa di poter verificare gli effetti della riforma Cartabia sul sovraffollamento, le medesime tabelle descrivono il fenomeno fornendo i dati afferenti la situazione giuridica dei detenuti, cioè la rappresentazione della pena sotto il profilo della sua durata. L'importanza del dato è legata alla possibilità per il detenuto di accedere alla misura alternativa, cioè l'opportunità per il ristretto di espiare la pena fuori dal carcere.

Le misure alternative sono previste e disciplinate dall'Ordinamento Penitenziario e si distinguono in:

- affidamento in prova al servizio sociale di cui all'art. 47 O. P.;
- detenzione domiciliare disciplinata dall'art. 47 *ter* O.P.;
- semilibertà sancito dall'art. 48 O.P.;
- liberazione anticipata di cui all'art. 54 O.P.

Si ricorda che nella Casa circondariale sono detenute le persone in attesa di giudizio o quelle condannate a pene inferiori ai cinque anni (o con un residuo di pena inferiore ai cinque anni) mentre l'istituto adibito all'espiazione delle pene di maggiore entità è la Casa di reclusione. Anche se nella realtà questa distinzione non viene rispettata causa la necessità di individuare percorsi ad hoc per alcuni detenuti, o categorie di reati.

**Tabella 3. Detenuti presenti condannati (con almeno una condanna definitiva) per pena residua. Situazione al 31 dicembre 2022.**

Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
<b>Detenuti Italiani + Stranieri</b>									
ABRUZZO	160	180	172	254	299	151	33	188	<b>1.437</b>
BASILICATA	38	45	42	53	35	21	3	8	<b>245</b>
CALABRIA	275	319	290	328	267	132	20	63	<b>1.694</b>
CAMPANIA	721	796	730	1.053	730	218	35	69	<b>4.352</b>
EMILIA ROMAGNA	432	452	382	532	421	142	25	175	<b>2.561</b>
FRIULI VENEZIA GIULIA	111	71	49	64	19	11	0	8	<b>333</b>
LAZIO	863	856	715	780	571	206	38	120	<b>4.149</b>
LIGURIA	239	229	156	191	113	31	5	10	<b>974</b>
LOMBARDIA	1.168	1.101	882	1.291	1.036	349	53	295	<b>6.175</b>
MARCHE	140	122	104	117	88	33	8	31	<b>643</b>
MOLISE	39	39	43	53	38	34	4	14	<b>264</b>
PIEMONTE	614	610	454	557	485	298	66	188	<b>3.272</b>
PUGLIA	467	530	432	630	472	110	17	40	<b>2.698</b>
SARDEGNA	230	243	217	287	311	173	33	212	<b>1.706</b>
SICILIA	731	749	679	844	703	197	29	102	<b>4.034</b>
TOSCANA	356	315	311	456	439	249	44	161	<b>2.331</b>
TRENTINO ALTO ADIGE	93	99	78	65	15	2	1	0	<b>353</b>
UMBRIA	155	155	136	203	253	103	22	97	<b>1.124</b>
VALLE D'AOSTA	20	25	13	14	4	7	1	1	<b>85</b>
VENETO	407	375	298	338	237	90	20	74	<b>1.839</b>
<b>Totale Detenuti Italiani + Stranieri</b>	<b>7.259</b>	<b>7.311</b>	<b>6.183</b>	<b>8.110</b>	<b>6.536</b>	<b>2.557</b>	<b>457</b>	<b>1.856</b>	<b>40.269</b>

Fonte: Ministero della Giustizia – DAP

**Tabella 4. Detenuti stranieri presenti condannati (con almeno una condanna definitiva) per pena residua. Situazione al 31 dicembre 2022.**

Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
<b>Detenuti Stranieri</b>									
ABRUZZO	40	42	46	50	42	17	3	1	241
BASILICATA	7	11	5	3	1	0	0	0	27
CALABRIA	60	85	64	31	19	12	1	2	274
CAMPANIA	119	117	83	106	59	18	5	3	510
EMILIA ROMAGNA	271	257	195	238	161	36	9	12	1.179
FRIULI VENEZIA GIULIA	62	27	14	19	2	2	0	0	126
LAZIO	372	353	287	260	165	45	8	7	1.497
LIGURIA	132	121	96	89	42	14	1	2	497
LOMBARDIA	653	586	405	520	379	84	14	24	2.665
MARCHE	66	48	35	46	17	0	0	0	212
MOLISE	9	16	6	18	6	5	2	0	62
PIEMONTE	323	284	172	187	114	35	3	8	1.126
PUGLIA	85	77	40	50	30	8	3	0	293
SARDEGNA	84	98	72	79	64	13	3	0	413
SICILIA	155	140	91	88	66	27	9	20	596
TOSCANA	214	179	152	201	143	47	6	30	972
TRENTINO ALTO ADIGE	56	68	43	41	5	0	0	0	213
UMBRIA	79	73	64	68	55	13	1	1	354
VALLE D'AOSTA	14	16	10	7	0	0	0	0	47
VENETO	251	220	151	135	107	32	8	13	917
<b>Totale Detenuti Stranieri</b>	<b>3.052</b>	<b>2.818</b>	<b>2.031</b>	<b>2.236</b>	<b>1.477</b>	<b>408</b>	<b>76</b>	<b>123</b>	<b>12.221</b>

Fonte: Ministero della Giustizia - DAP

Dalla differenza fra i dati relativi ai **56.196 detenuti presenti nelle carceri italiane** al 31 dicembre 2022 e i dati contenuti nella Tabella 3 sopra riportata, relativi ai **40.296** detenuti che hanno avuto almeno una condanna definitiva, emerge come circa **15.900 persone siano in attesa di almeno un giudizio definitivo**. Il medesimo dato relativo ai soli stranieri è pari 5.462.

**A livello di Regione Veneto**, i cui detenuti presenti al 31 dicembre 2022 erano **2.487**, sono **circa 648 i detenuti che non hanno avuto ancora almeno una condanna definitiva** e, di questi, 350 sono stranieri.

Di seguito si riportano i grafici relativi alla situazione carceraria. Per meglio evidenziare il preoccupante fenomeno della crescita del tasso di affollamento, si è ritenuto utile raffrontare la situazione a livello nazionale e regionale, prendendo come riferimento gli ultimi tre anni. Nelle rappresentazioni grafiche si riportano i numeri della capienza regolamentare con l'indicazione del tasso di affollamento a livello nazionale e regionale. Si precisa, ai fini di una puntuale lettura del grafico, che la cosiddetta “capienza regolamentare” non sempre corrisponde alla effettiva capienza perché spesso gli istituti penitenziari sono sottoposti a lavori di ampliamento e ristrutturazione (anche a causa delle celle manomesse dai detenuti).

**Rappresentazione 1. Dati Nazionali: capienza regolamentare, detenuti presenti e tasso di affollamento degli istituti penitenziari, dal 2020 al 2022.**

### **ANNO 2020**



### **ANNO 2021**



## **ANNO 2022**



Fonte: Ministero della Giustizia – DAP - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona - Unità tutela detenuti

A livello nazionale nel corso dell'anno 2020 e nel corso dell'anno 2021, per effetto delle misure adottate per il contrasto alla pandemia, il tasso di affollamento si è mantenuto costante al 106%, mentre nel corso dell'anno 2022, con la fine dell'emergenza sanitaria, si è registrata una ripresa degli ingressi che ha portato ad un incremento del tasso di affollamento al 109%. Il dato relativo alla Regione del Veneto, nel medesimo intervallo di tempo, rispecchia il trend nazionale.

### **Rappresentazione 2. Dati Regionali: capienza regolamentare, detenuti presenti e tasso di affollamento degli istituti penitenziari veneti, dal 2020 al 2022.**

#### **ANNO 2020**



#### **ANNO 2021**



#### **ANNO 2022**



Fonte: Ministero della Giustizia – DAP - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona - Unità tutela detenuti

Tornando all'endemico problema del sovraffollamento, la tabella 5 evidenzia il tasso di affollamento riportato in ordine decrescente; ne emerge che il Veneto si colloca al terzo posto tra le regioni con un tasso significativo che raggiunge il 127,54%, inferiore solo alla Lombardia e la Puglia con il maggior tasso di affollamento pari a 135,71%.

**Tabella 5. Tasso di affollamento in ordine decrescente negli istituti italiani al 31 dicembre 2022.**

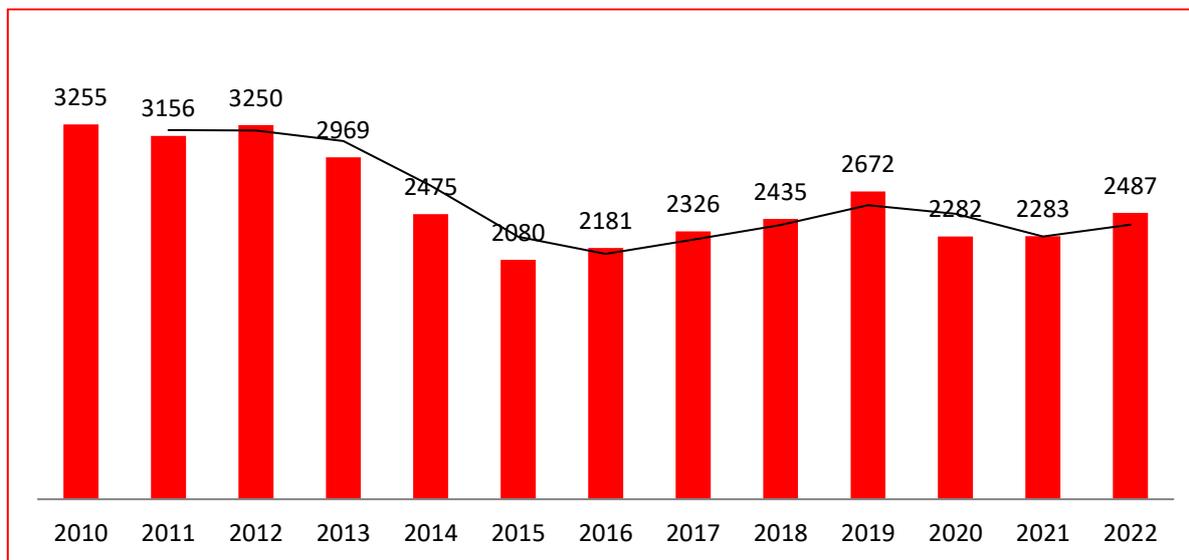
<b>REGIONI D'ITALIA</b>	<b>TASSO DI AFFOLLAMENTO</b>
PUGLIA	135,71
LOMBARDIA	131,98
VENETO	127,54
FRIULI VENEZIA GIULIA	121,44
MOLISE	120,15
LIGURIA	119,63
BASILICATA	114,04
EMILIA ROMAGNA	112,81
ABRUZZO	112,55
LAZIO	112,16
CAMPANIA	108,65
CALABRIA	107,41
UMBRIA	106,35
MARCHE	102,03
PIEMONTE	101,50
SICILIA	94,31
TOSCANA	93,50
TRENTINO ALTO ADIGE	88,56
SARDEGNA	79,42
VALLE D'AOSTA	56,35
DATO NAZIONALE	109,48

Fonte: Ministero della Giustizia – DAP - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona - Unità tutela detenuti

## ❖ Focus sul Veneto

Il grafico che segue propone una visione prospettica del trend di presenze negli istituti penitenziari per adulti compreso nell'arco temporale 2010 - 2022.

**Grafico 1. Trend presenza detenuti in Veneto dal 2010 al 2022.**



Fonte: Ministero della Giustizia – DAP - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona - Unità tutela detenuti

Nell'anno 2015 e nell'anno 2020 c'è stato un drastico calo della presenza di detenuti dovuto rispettivamente agli interventi legislativi post Sentenza Torreggiani e in seguito alle misure adottate in contrasto alla pandemia. In particolare, la pandemia ha fatto sì che alcuni stranieri rientrassero nei propri paesi d'origine e questo giustifica il calo nel dato delle presenze di detenuti stranieri, inoltre si è avuto un minor numero di reati commessi durante il lock down. Si tratta, comunque, pur sempre di riduzioni minime ma che nel periodo hanno inciso in modo significativo sul sistema carcere.

Per un'analisi più dettagliata dei singoli istituti veneti, si riporta la successiva tabella nella quale si evidenzia la capienza regolamentare e il numero dei detenuti presenti effettivi con relativo tasso di affollamento.

**Tabella 6. Detenuti presenti, capienza regolamentare e tasso di affollamento per istituto penitenziario veneto al 31 dicembre 2022.**

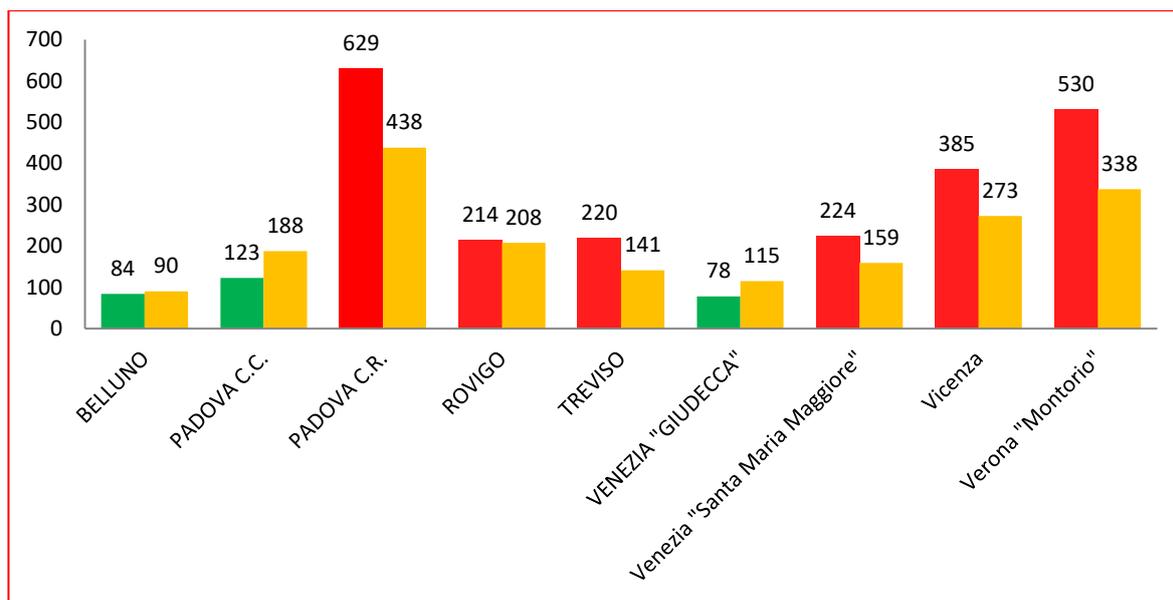
ISTITUTO	TIPO ISTITUTO	CAPIENZA REGOLAMENTARE	Detenuti presenti		Di cui stranieri	Tasso affollamento
			Totale	Donne		
BELLUNO	CC	90	84		47	93 %
PADOVA C.C.	CC	188	123		79	65 %
PADOVA C.R.	CR	438	629		289	144 %
ROVIGO	CC	208	214		88	103 %
TREVISO	CC	141	220		103	156 %
VENEZIA "GIUDECCA"	CRF	115	78	78	31	68%
VENEZIA "SANTA MARIA MAGGIORE"	CC	159	224		130	141 %
VICENZA	CC	273	385		170	141 %
VERONA "MONTORIO"	CC	338	530	45	330	157 %
<b>TOTALE VENETO</b>		<b>1.950</b>	<b>2.487</b>	<b>123</b>	<b>1.267</b>	<b>128%</b>

Fonte: Ministero della Giustizia – DAP - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona - Unità tutela detenuti

Dalla lettura emerge come la situazione più critica si manifesti a Verona con un tasso di affollamento pari al 157%, seguito dalla Casa circondariale di Treviso con un tasso di affollamento del 156% e dalla Casa di reclusione di Padova con il 144%. Dei 9 istituti penitenziari solo 3 hanno un tasso di affollamento sotto la soglia del 100% e precisamente, la Casa circondariale di Belluno, di Padova e la Casa di reclusione di Venezia.

Nel grafico successivo, per meglio rappresentare questa situazione, si pongono a confronto il dato relativo alla capienza regolamentare, indicato con il colore giallo, e quello della effettiva presenza, dove il color rosso evidenzia le situazioni critiche.

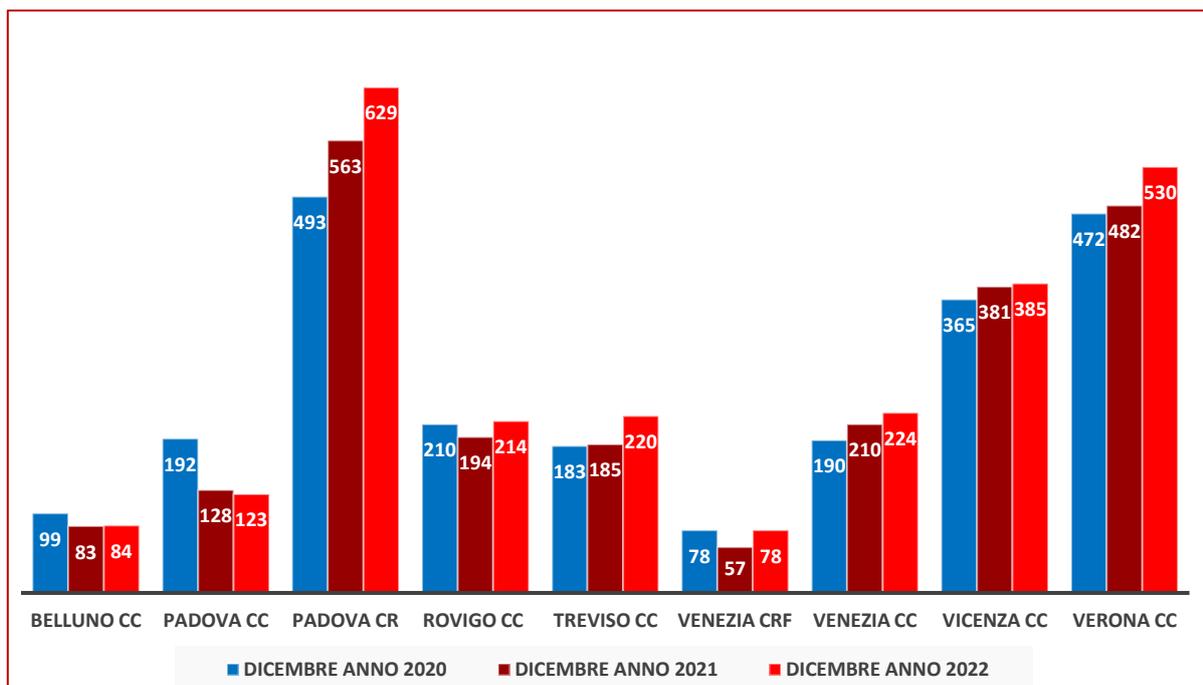
**Grafico 2. Detenuti presenti e capienza per istituto penitenziario al 31 dicembre 2022.**



Fonte: Ministero della Giustizia – DAP - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona - Unità tutela detenuti

Per dare una visione completa del trend di presenze negli istituti penitenziari veneti degli ultimi anni, si veda il sotto riportato grafico dal quale si evince il costante aumento della presenza di detenuti negli istituti tra il 2020 e il 2022.

**Grafico 3. Raffronto popolazione detenuta anni 2020, 2021 e 2022.**



Fonte: Ministero della Giustizia – DAP - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona - Unità tutela detenuti

### ❖ Attività del Garante in favore dei detenuti e su specifiche segnalazioni

L'Ufficio del garante, anche col supporto dei Garanti comunali riuniti nel Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone ristrette, attraverso i colloqui con i detenuti e per mezzo delle visite, annunciate e non, svolge un'importante funzione di monitoraggio all'interno degli istituti penitenziari del Veneto.

Si ricorda che il Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone ristrette, è promosso dal Garante dei diritti della persona del Veneto, in attuazione delle disposizioni normative previste nella propria legge di disciplina, legge regionale n. 37 del 2013, art 7 lettera *b) promuove il coordinamento regionale delle istituzioni di garanzia, comunque denominate, operanti a livello locale* e, oltre al Garante regionale dei diritti della persona, è composto dai Garanti istituiti e nominati dai Comuni nel cui territorio è presente un Istituto Penitenziario.

Quanto a tale Coordinamento e all'attività di monitoraggio degli Istituti e di colloquio con i detenuti, si è segnalato in premessa che il Comune di Venezia, a seguito delle dimissioni del precedente, ha nominato a dicembre 2022 il nuovo garante comunale e che anche il Comune di Treviso a fine 2022 ha avviato le procedure per la nomina del proprio sicché si presume che dal 2023 saranno attivi tutti Garanti comunali.

Va evidenziato che tali Garanti svolgono un'efficace presenza a livello territoriale, incontrando i detenuti ed interloquendo con l'Amministrazione Penitenziaria, e il loro contributo, del quale si fa sintesi nel Coordinamento Veneto dei Garanti presieduto dal Garante regionale, è essenziale anche perché grazie alla presenza dei Garanti comunali è possibile assolvere tempestivamente alle richieste di colloquio da parte dei detenuti e di seguito attivarsi con la rete dei servizi del territorio.

Nel 2022 si è continuato nel monitoraggio delle concrete situazioni afferenti i vari Istituti, incontrando personalmente i Direttori ed i Comandanti degli istituti penitenziari presso gli Istituti stessi. Tali incontri hanno rappresentato l'occasione non solo per dare continuità al dialogo avviato dal Garante nel 2021 al momento dell'insediamento, ma anche per approfondire l'analisi delle varie criticità in essere e per porre le condizioni per la possibile soluzione dei problemi, come emerge dall'**allegato sub F** "*Elenco dei principali incontri effettuati nel 2022, in presenza o da remoto, dal Garante regionale dei diritti della persona*".

Si ricorda, in particolare, la visita effettuata all'indomani dell'episodio di danneggiamento avvenuto presso l'Istituto minorile di Treviso dove, durante una protesta, alcuni detenuti hanno dato alle fiamme i materassi creando un danno importante alla struttura. A causa di tale danneggiamento è stato disposto il trasferimento dei minori presso altre sedi. Tale situazione, che ancora perdura, ha comportato un problema di violazione del principio di

territorialità e soprattutto un problema e un disagio enorme in tema di affettività laddove le famiglie hanno avuto grosse difficoltà per effettuare i colloqui in presenza con i ragazzi. Al 31 dicembre 2022 la struttura non è ancora tornata attiva e i detenuti sono ancora dislocati in istituti minorili di altre regioni. Quanto all'istituto minorile è confermato dal Ministero il trasferimento nella struttura di Rovigo che dovrebbe, è d'obbligo usare il condizionale, essere resa agibile nel 2023.

Dall'attività di monitoraggio all'interno degli istituti penitenziari del Veneto, e dalle interlocuzioni con i Garanti comunali, sono originate, con riferimento a rilevanti criticità, alcune attivazioni del Garante nei confronti dei diversi soggetti.

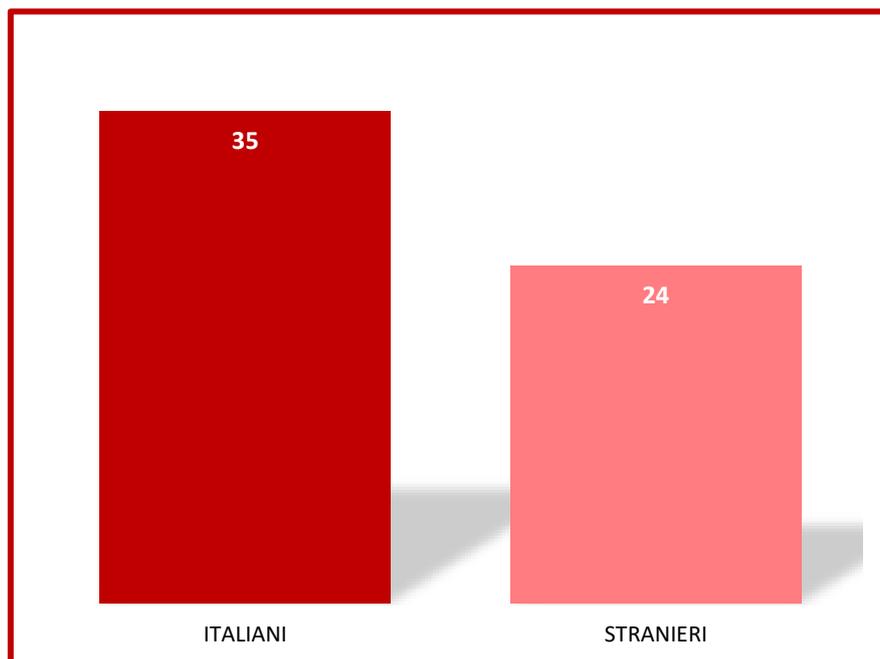
L'intervento del Garante non si è fermato alla mera segnalazione di un problema ma si è fatto parte attiva prendendo iniziativa e partecipando attivamente ai vari tavoli riportati nell'**allegato sub A** *“Elenco dei Tavoli, Osservatori, Comitati, Coordinamenti, Protocolli e Progetti di durata afferenti il Garante regionale dei diritti della persona”*.

Nel corso dell'anno 2022 l'ufficio del Garante ha continuato nella sua funzione di monitoraggio delle condizioni detentive anche attraverso l'elaborazione delle segnalazioni acquisite dai detenuti. A rivolgersi all'ufficio del Garante sono stati soprattutto detenuti italiani. Nella maggior parte dei casi la richiesta proviene direttamente dal detenuto (n. 32), altre richieste sono state formulate da avvocati (n. 3), da altri garanti (n. 12), da parenti (n. 4) e alcune da enti pubblici o associazioni (n. 5), in un caso da un Consigliere regionale.

Quanto alla modalità di trasmissione, in n. 36 casi la segnalazione è giunta per comunicazione scritta, in n. 10 casi per via telefonica, in n. 11 casi attraverso colloquio diretto tra Garante regionale e detenuto. E' il caso del carcere di Treviso dove anche nel 2022 non vi è stata la nomina di un Garante comunale.

**Tabella 7. Segnalazioni trattate nell'anno 2022 suddivise per italiani e stranieri.**

NAZIONALITA'	TOTALE	ANNO 2022	SEGNALAZIONI APERTE NEL 2021 TRATTATE NEL 2022
ITALIANI	35	33	2
STRANIERI	24	24	0
<b>TOTALE</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>2</b>

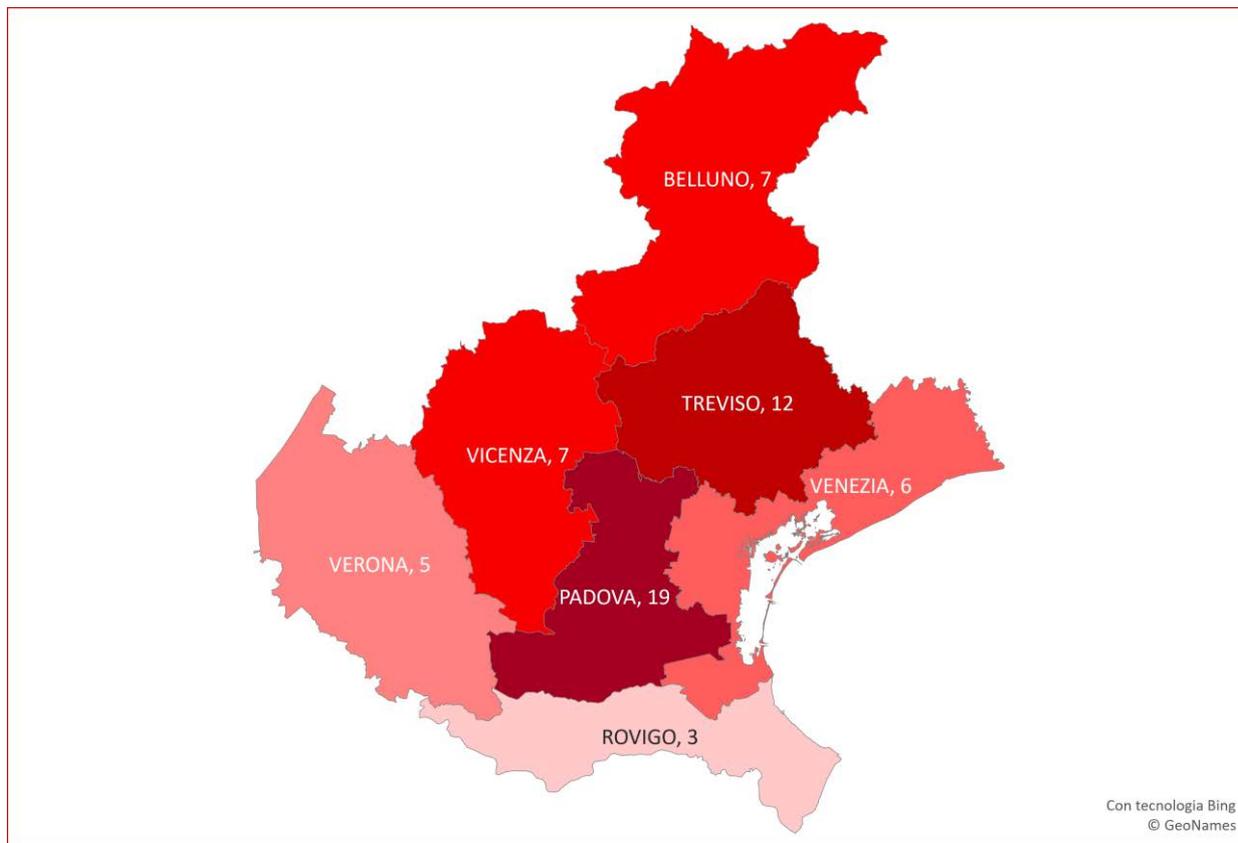
**Grafico 4. Segnalazioni trattate nell'anno 2022 suddivise per italiani e stranieri.**

Nella tabella successiva viene rappresentata l'attività connessa alle segnalazioni con riferimento al territorio di detenzione dell'istante: le due province che hanno avuto più segnalazioni sono, quella di Padova dove sono presenti due istituti penitenziari e, ovviamente, Treviso dove il Garante svolge direttamente i colloqui con i detenuti in mancanza di Garante comunale.

**Tabella 8. Segnalazioni trattate nel 2022 suddivisione per provincia di provenienza.**

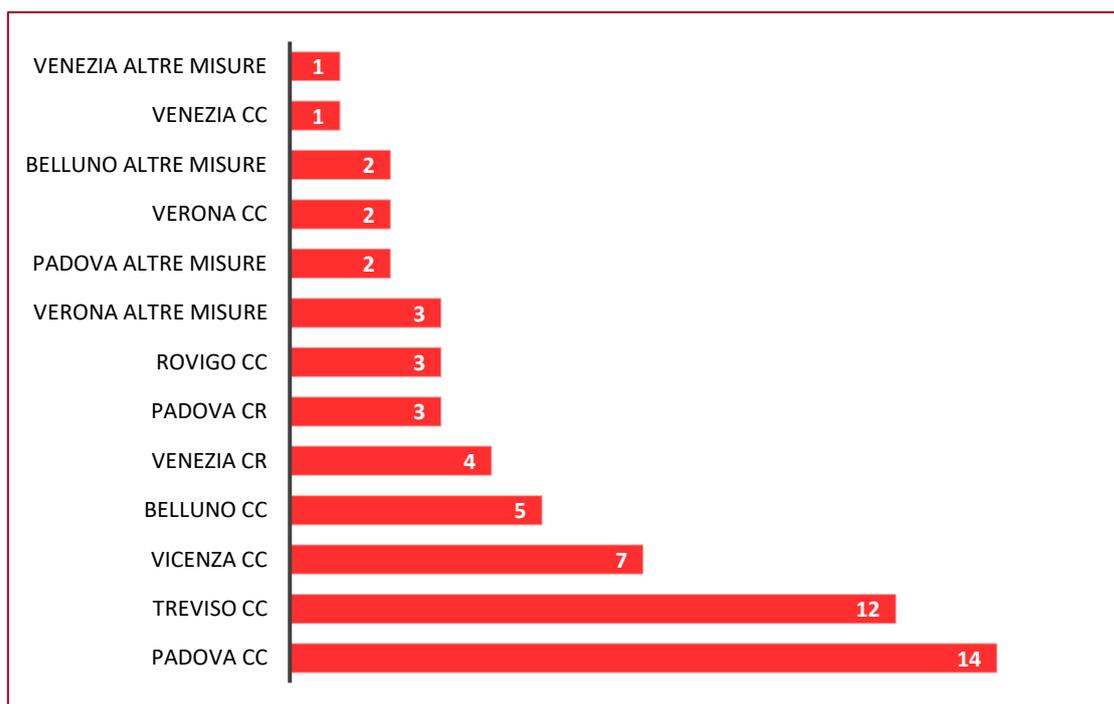
PROVINCIA DI PROVENIENZA	TOTALI	TOT SEGNALAZIONI APERTE NEL 2022	SEGNALAZ. APERTE NEL 2021 MA TRATTATE NEL 2022
BELLUNO	7	7	0
PADOVA	19	18	1
ROVIGO	3	3	0
TREVISO	12	11	1
VENEZIA	6	6	0
VERONA	5	5	0
VICENZA	7	7	0
<b>TOT</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>2</b>

**Grafico 5. Segnalazioni trattate nel 2022 suddivisione per provincia di provenienza.**



**Tabella 9. Segnalazioni trattate nel 2022 suddivisione per istituto di provenienza.**

ISTITUTI DI PROVENIENZA	TOTALI	TOT SEGNALAZIONI APERTE NEL 2022	SEGNALAZ. APERTE NEL 2021 MA TRATTATE NEL 2022
PADOVA CC	14	14	0
TREVISO CC	12	11	1
VICENZA CC	7	7	0
BELLUNO CC	5	5	0
VENEZIA CR	4	4	0
PADOVA CR	3	2	1
ROVIGO CC	3	3	0
VERONA ALTRE MISURE	3	3	0
PADOVA ALTRE MISURE	2	2	0
VERONA CC	2	2	0
BELLUNO ALTRE MISURE	2	2	0
VENEZIA CC	1	1	0
VENEZIA ALTRE MISURE	1	1	0
<b>TOT</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>2</b>

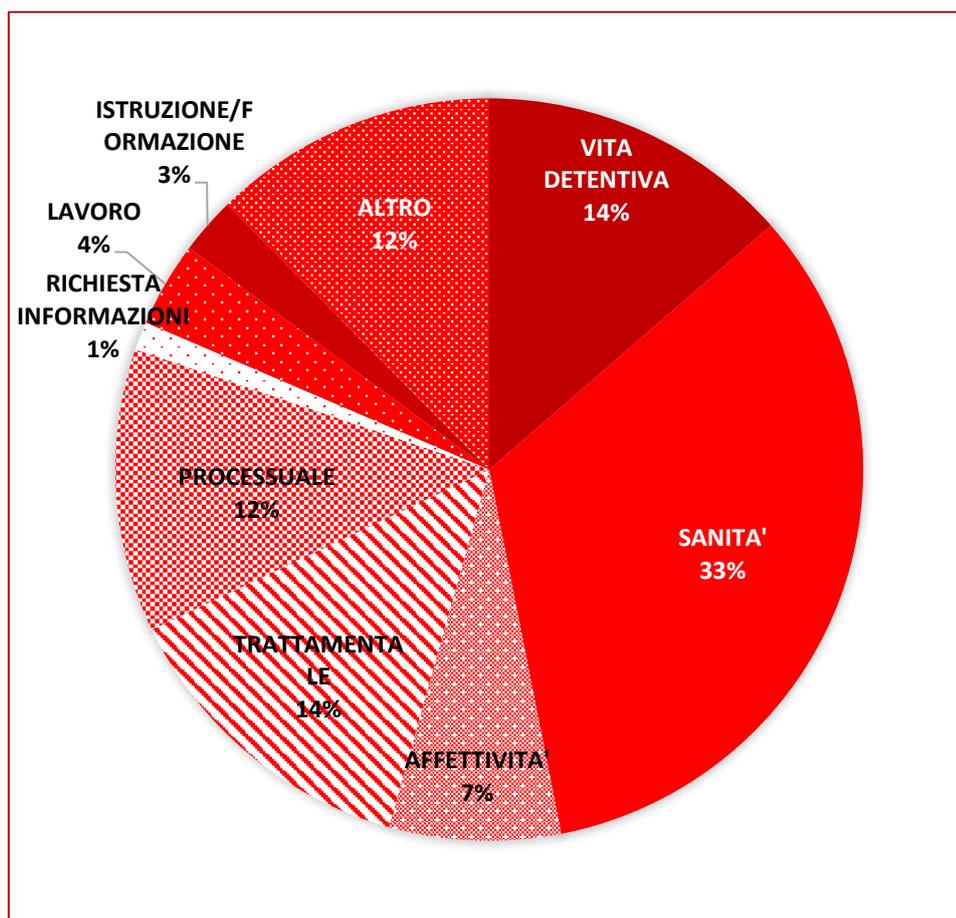
**Grafico 6. Segnalazioni trattate nel 2022 suddivisione per istituto di provenienza.**

Per quanto concerne l'oggetto delle segnalazioni giunte dai detenuti, si veda il grafico 10 che rappresenta la suddivisione delle segnalazioni giunte nell'anno 2022 in base alle macro aree: VITA DETENTIVA, SANITA', AFFETTIVITA', TRATTAMENTALE, PROCESSUALE, RICHIESTA INFORMAZIONI, LAVORO, ISTRUZIONE e FORMAZIONE e ALTRO. Le richieste, soprattutto quelle relative alla sanità e alla vita detentiva, sono processate in collaborazione con i rispettivi operatori con i quali il Garante ha stabilito nel tempo un proficuo rapporto di cooperazione e sinergia.

**Tabella 10. Ripartizione delle segnalazioni per macro aree anno 2022.**

MARCO AREE	TOTALE AREE	SEGNALAZ. 2022 - PRIMA AREA RICHIESTA	SEGNALAZ. 2022 - SECONDA AREA RICHIESTA	SEGNALAZ. APERTE NEL 2021 MA TRATTATE NEL 2022
SANITA'	27	23	3	1
VITA DETENTIVA	11	7	3	1
TRATTAMENTALE	11	5	6	0
PROCESSUALE	10	7	3	0
ALTRO	10	9	1	0
AFFETTIVITA'	6	4	2	0
LAVORO	3	1	2	0
ISTRUZIONE/FORMAZIONE	2	1	1	0
RICHIESTA INFORMAZIONI	1	0	1	0
<b>TOTALI</b>	<b>81</b>	<b>57</b>	<b>22</b>	<b>2</b>

**Grafico 7. Segnalazioni trattate nell'anno 2022 suddivise per macro aree ed espresse in percentuale.**



### ❖ Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza - REMS

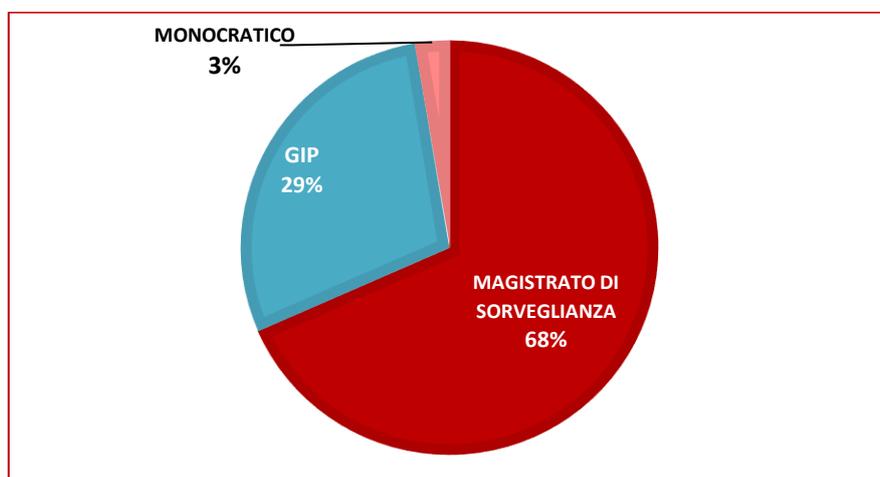
La legge regionale n. 37/2013 prevede che il Garante regionale si occupi delle persone che si trovano in una condizione di limitazione della libertà pertanto tra le competenze del Garante, rientra anche il monitoraggio della Residenza per l'esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) che nella Regione del Veneto è collocata a Nogara (VR), e può ospitare fino a 40 persone; al 31 dicembre 2022 nella struttura risultano ospitate 38 persone di cui 3 donne.

La Rems è una struttura residenziale sanitaria di accoglienza afferente l'Azienda Sanitaria n. 9 Scaligera, con funzioni terapeutico-riabilitative e socio-riabilitative per gli autori di reato che nell'ambito di un procedimento penale siano stati riconosciuti dall'Autorità Giudiziaria affetti da disturbi mentali, conseguentemente dichiarati non imputabili ma socialmente pericolosi pertanto destinatari di una misura di sicurezza detentiva da eseguire in Rems.

L'Autorità Giudiziaria che dispone l'accoglienza in Rems può appartenere sia alla magistratura ordinaria (quindi al Giudice per le indagini preliminari o al Giudice monocratico) che alla magistratura della Sorveglianza. A questo proposito, con D.G.R. n. 1976 del 06 dicembre 2017 - “*Approvazione dello schema di Protocollo di Intesa tra la Regione del Veneto e la Magistratura a favore di soggetti sottoposti a giudizio che presentano segni di sofferenza psichica o non imputabili, nell'ambito dell'applicazione della Legge 81/2014*” la Regione, la Magistratura e il Provveditorato del Triveneto e la Sanità penitenziaria, hanno predisposto uno schema di interventi per poter coordinare con celerità ed efficienza il problema della gestione della persona raggiunta da una misura di sicurezza detentiva.

Nel grafico n. 8, relativamente agli ospiti presenti al 31 dicembre 2022, si fornisce la rappresentazione tenendo conto dell'Autorità che ha disposto il ricovero.

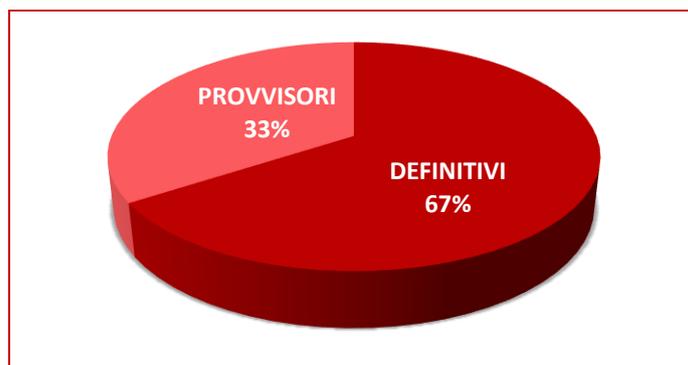
**Grafico 8. Persone ospiti al 31 dicembre 2022 suddivisi in base all'Autorità Giudiziaria inviante.**



Fonte: grafico elaborato dall'Ufficio del Garante su dati forniti dalla Rems.

Nel grafico successivo le persone ospiti in Rems sono suddivise in base alla posizione giuridica, cioè si è verificato quante persone sono in attesa che la misura venga confermata (nel grafico denominati provvisori) e quanti invece hanno la misura di sicurezza definitiva.

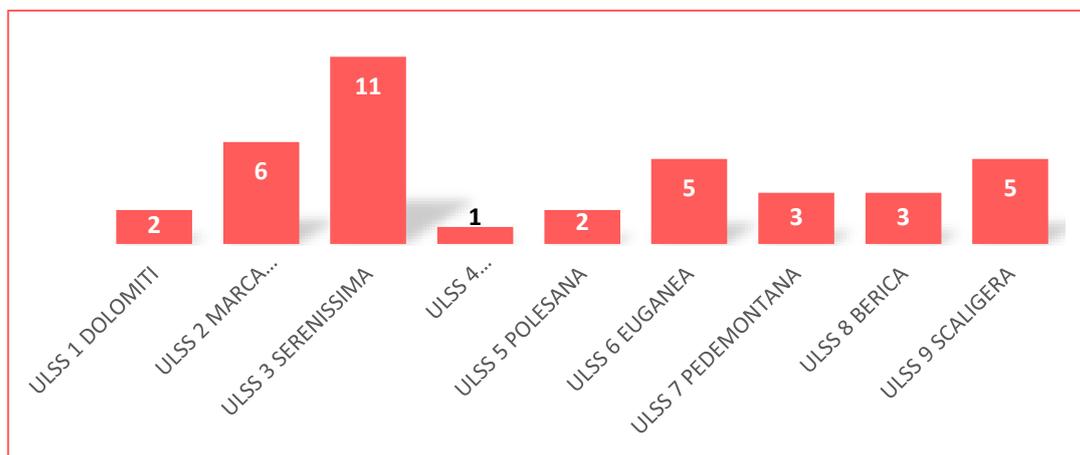
**Grafico 9. Persone ospiti al 31 dicembre 2022 per posizione giuridica.**



Fonte: grafico elaborato dall'Ufficio del Garante su dati forniti dalla Rems.

Come accennato, la Rems è una struttura di competenza sanitaria afferente al Dipartimento di Salute Mentale dell’Azienda Sanitaria n. 9 Scaligera che fornisce il personale sanitario e medico, e per ogni ospite inserito, coordinandosi con la Azienda sanitaria di provenienza dell’ospite, predispone un piano terapeutico individuale. Si veda il seguente grafico n. 10.

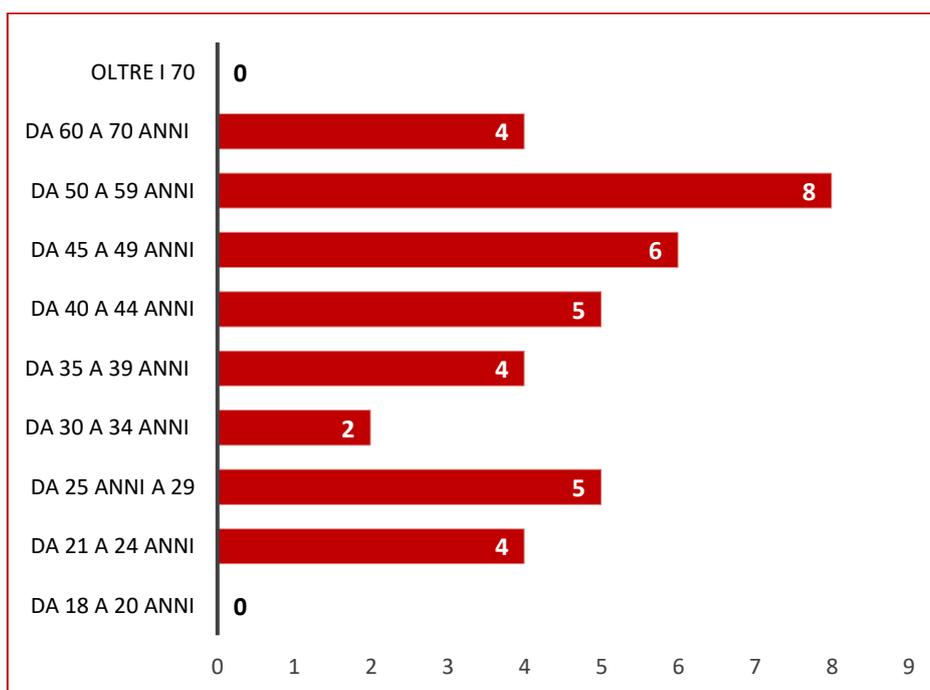
**Grafico 10. Persone ospiti al 31 dicembre 2022 per AULSS di appartenenza.**



Fonte: tabella elaborata dall’ufficio del Garante su dati forniti dalla Rems.

Venendo alla disamina degli ospiti presenti alla fine del 2022, il primo dato processato è relativo all’età delle persone: si nota una prevalenza di persone comprese tra i 25 e i 29 anni, ma anche molte persone in una fascia d’età più bassa (21-24 anni).

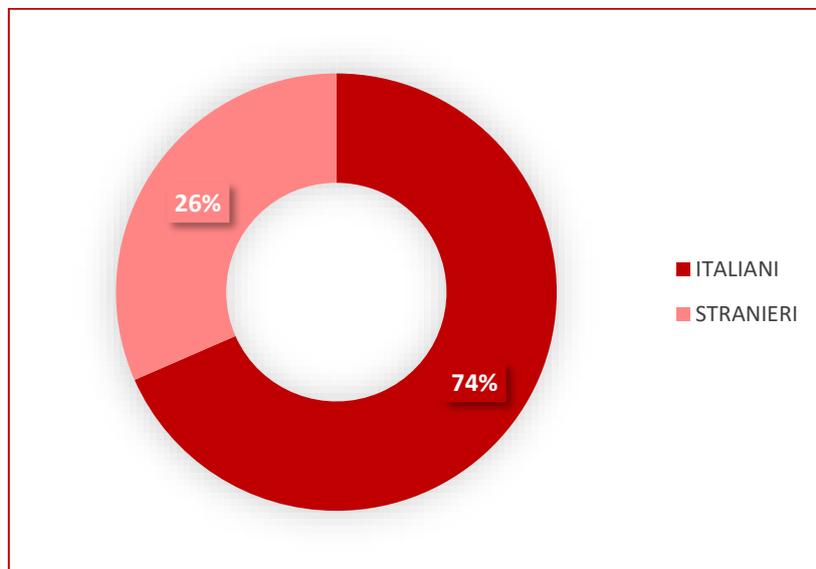
**Grafico 11. Persone ospiti al 31 dicembre 2022 per età.**



Fonte: grafico elaborato dall’ufficio del Garante su dati forniti dalla Rems.

Nella successiva rappresentazione grafica, gli ospiti della Rems di Nogara sono suddivisi per nazionalità, la maggior parte di questi è italiana.

**Grafico 12. Persone italiane e straniere al 31 dicembre 2022.**



Fonte: grafico elaborato dall'ufficio del Garante su dati forniti dalla Rems

### **❖ Collaborazioni con i vari soggetti della rete e relative progettualità**

Si riportano di seguito alcune tematiche che hanno visto il Garante Regionale impegnarsi anche in quest'anno nei contatti con i livelli nazionali, regionali, locali:

#### **1. PROGETTUALITÀ RELATIVA ALLA CASSA AMMENDE.**

E' proseguita l'attività relativa alla Cassa delle Ammende, la cui progettualità avrà valenza triennale 2022-2024, e viene fattivamente sostenuta con il partenariato del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per il Triveneto (PRAP), l'Ufficio Interdistrettuale di esecuzione penale esterna per il Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige/ Sudtirolo (U.I.E.P.E.), il Centro per la Giustizia Minorile di Venezia (CGM), la presidenza del Tribunale di Sorveglianza di Venezia, l'Anci Veneto, le Direzioni regionali dei Servizi Sociali, del Lavoro, della Salute Penitenziaria, e con il supporto dell'Ufficio regionale del Garante dei diritti della persona (vedi DGR 1405 del 11 novembre 2022).

Con tale progettualità si intende mettere a sistema e potenziare interventi multilivello e multi Agenzia per la realizzazione di progettualità raccordate ed inter-connesse tra il mondo dell'esecuzione penale interna ed esterna con la capacitazione, partecipazione e messa in sicurezza di una Comunità inclusiva e ri-generativa, al fine di incidere sulla percezione di utilità dell'esecuzione delle misure penali secondo il paradigma della Giustizia di Comunità. Si tratta di mettere a sistema e raccordare azioni ed interventi

progettuali, a partire dalla lettura delle progettualità ed iniziative esistenti nel territorio regionale, per ciascun partner fra le articolazione della Giustizia e le diverse Direzioni regionali, al fine di individuare aree di intervento necessitanti di interventi in risposta a nuovi ed emergenti bisogni. Le misure del programma triennale si sviluppano in 5 linee di azione, con attività “ponte” di incontro della persona detenuta in esecuzione penale con uno sguardo però già rivolto al dopo, alla fase del reinserimento sociale.

Il Garante regionale assume un’importante valenza di collegamento tra il livello regionale e quello nazionale, perché partecipa, con il Garante Nazionale e altri Garanti regionali alla Cabina di regia nazionale dalla quale è emerso che il Veneto è una delle Regioni nelle quali si sono conseguiti buoni risultati in altre regioni invece non si è riusciti a creare sinergie fra i diversi enti territoriali e non si sono utilizzati i finanziamenti.

## 2. UTILIZZO DELLE TECNOLOGIE.

Durante il periodo di emergenza sanitaria gli istituti penitenziari del paese si sono dotati o hanno implementato i propri sistemi informativi, per permettere lo svolgimento dei processi, soprattutto quelli con la Magistratura di Sorveglianza, e per permettere al detenuto di avere colloqui con la propria famiglia. Con una propria circolare il DAP, riconosciuto il grande beneficio che detta tecnologia ha apportato in termini di gestione delle persone ristrette negli istituti, ha esortato i Provveditori e i Direttori del carcere, ad aumentare l’uso della tecnologia soprattutto a favore delle relazioni affettive tra detenuto e familiari, e in particolare ha chiesto di individuare e ricavare delle apposite salette dove possano essere installate più postazioni che permettano a più persone detenute di accedere alla videochiamata consentendo nel contempo, la privacy del colloquio. (Circolare DAP 22 settembre 2022)

Rispetto a questo tema, negli incontri con i direttori degli istituti penitenziari, il Garante ha più volte auspicato che tali modalità e possibilità di colloqui vengano mantenuti anche nei prossimi anni; si è appurato inoltre che venga garantita la telefonata quotidiana per i genitori di figli minorenni.

## 3. RELAZIONI FAMILIARI ED ICAM.

Il problema delle relazioni familiari post pandemia, viene anch’esso normato da una Circolare del DAP del 26 settembre n. 2022, con la quale l’Amministrazione Penitenziaria conferma il favore per il mantenimento delle video chiamate come alternativa al colloquio in presenza, riconoscendo quanto il mantenere contatti con i familiari attenui forme di aggressività e/o depressione e, come attestato da numerosi psichiatri, possa aiutare nel prevenire alcuni dei numerosi suicidi che sono aumentati in maniera considerevole nelle carceri proprio nel 2022. Tale forma di relazione inoltre si rivela quanto mai opportuna per il detenuto e la sua famiglia che non è costretta a lunghe trasferte quando luogo di detenzione e residenza familiare sono lontane, sia per il carcere che impegna meno personale per le operazioni di controllo dei familiari in entrata. Tale modalità di relazione tra detenuto e familiare viene riconosciuta anche per i ristretti in Alta Sicurezza come una modalità alternativa al colloquio in presenza.

In coerenza con i principi costituzionali, il mantenimento delle relazioni familiari è elemento fondamentale del trattamento rieducativo, che, ai sensi delle norme di settore, deve svolgersi agevolando opportuni contatti con la famiglia. L'Amministrazione Penitenziaria, anche su spinta dei Garanti, è intervenuta ripetutamente in questi anni con direttive *ad hoc*, per ampliare le concrete possibilità di comunicazione tra i detenuti ed i familiari nelle varie ipotesi di impossibilità di incontro con i congiunti. In occasione della prima ondata pandemica, è stato autorizzato lo svolgimento di video colloqui a distanza, anche tramite telefoni cellulari messi a disposizione dall'Amministrazione, e l'incremento della corrispondenza telefonica oltre i limiti numerici prescritti dall'ordinamento penitenziario. Tale possibilità è stata poi raccomandata e formalizzata con l'introduzione di specifiche normative, e fortunatamente permane, nonostante la ripresa dei contatti in presenza, insieme all'aumento del numero delle telefonate oltre i limiti previsti dal Regolamento di Esecuzione. Da oltre un decennio, inoltre, l'Amministrazione Penitenziaria, sempre anche su spinta dei Garanti, dedica grande attenzione alla prosecuzione dei rapporti dei genitori detenuti con i propri figli, promuovendo interventi di tipo strutturale e trattamentale. In collaborazione con le istituzioni e le realtà associative del territorio, vengono realizzate presso gli istituti penitenziari numerose iniziative, per consentire ai genitori detenuti di incontrarsi con i minori oltre il momento del colloquio, condividendo momenti di gioco o svago e trascorrere insieme una parte della giornata.

A livello centrale un'azione di impulso e sostegno alle iniziative trattamentali a sostegno della genitorialità e dei diritti dell'infanzia è derivata dalla sottoscrizione dei Protocolli di Intesa con le associazioni "*Telefono Azzurro e Bambini senza sbarre*".

Il garante Regionale in data 12 dicembre è intervenuto all'inaugurazione degli spazi appositamente allestiti e gestiti dal gruppo di volontariato di *Telefono Azzurro* di Padova all'interno delle 2 carceri della città per permettere l'incontro fra padri e figli in un ambiente accogliente e a misura di bambino. Questo si è potuto realizzare grazie al progetto di *Telefono azzurro* "Bambini e carcere", che prevede anche importanti momenti di formazione ai volontari coinvolti.

L'Amministrazione Penitenziaria svolge inoltre compiti di protezione e vigilanza nei confronti dei minori che seguono le madri durante la detenzione, accolti in sezioni specializzate di Istituti femminili (le cosiddette sezioni nido) e negli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM, previsti dalla legge 62/2011) uno dei quali realizzato a Venezia. Per l'accoglienza presso case famiglia protette e/o case alloggio residenziali di nuclei madre bambino la legge di bilancio 2021 ha istituito un fondo triennale, che verrà ripartito tra le Regioni.

Per quanto riguarda la nostra regione, il protocollo d'intesa "*Procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre*" riferito all'Istituto a Custodia Attenuata per Madri detenute (ICAM) di Venezia-Giudecca e sottoscritto nel marzo del 2020 tra il Garante stesso, la Direzione dell'ICAM (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*, alla scadenza nel marzo 2022,

come previsto dall'art. 4 dello protocollo stesso, è stato tacitamente rinnovato per il successivo biennio 2022-2024.

L'ufficio del Garante ha costantemente monitorato nell'anno l'effettiva applicazione delle 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.

Si è nel contempo verificata la possibilità, unitamente alla Direzione regionale Servizi Sociali, per l'istituzione, nel territorio regionale, di Casa famiglia protetta.

#### 4. SANITA' IN CARCERE.

Terminata l'emergenza pandemica si è affacciata all'attenzione dell'intero sistema penitenziario, la problematica relative **ai suicidi in carcere**. Relativamente al tema il DAP ha emanato 2 circolari l'una avente ad oggetto il rischio di condotte autolesive e auto soppressive del detenuto dove si esortano i Provveditorati a revisionare o aggiornare i Protocolli locali di prevenzione delle condotte suicidarie adottati in seguito al "*Piano nazionale di prevenzione delle condotte suicidarie*" e l'altra che, stante l'aumento del numero di suicidi, ribadisce l'importanza del lavoro sinergico tra tutto gli operatori del carcere e richiama ad una maggiore ed oculata osservazione delle situazioni critiche (Circolari DAP. Del 01/07/2022 e del 08/08/2022).

Il Garante regionale, fin dal suo insediamento, ha monitorato la presenza e l'applicazione dei suddetti piani locali a livello di regione del Veneto intervenendo anche presso le Aziende Sanitarie affinché venisse garantita la presenza di personale di area psichiatrica per cercare di evitare tale rischio.

Di seguito si riportano le tabelle che rappresentano la presenza del fenomeno suicidario che è diventato un'emergenza a livello nazionale, con 84 suicidi a livello nazionale, dei quali fortunatamente, solo 3 in Veneto.

**Tabella 11. Italia, suicidi in carcere per genere anno 2022.**

GENERE	
Uomini	79
Donne	5
<b>TOTALE</b>	<b>84</b>

**Tabella 12. Veneto, suicidi e modalità anno 2022.**

<b>Maschio / femmina</b>	<b>Età</b>	<b>Data morte</b>	<b>Istituto di Pena</b>	<b>Metodo</b>
M	71 anni	21-set-22	Verona	impiccamento
F	28 anni	01-ago-22	Verona	asfissia gas
M	35 anni	27-lug-22	Padova Reclusione	impiccamento

Si evidenzia, infine, che nel sito internet del Garante regionale dei diritti della persona del Veneto – Attività a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della propria libertà personale, al seguente link, sono pubblicate a cadenza trimestrale, le statistiche delle “Persone detenute nel Veneto – numeri assoluti e percentuali” a partire dal 31 dicembre 2017.

<http://garantedirittipersonadetenuti.consiglioveneto.it/interne/pagine.asp?idpag=71>



## **Allegato sub A**

**Elenco dei Tavoli, Osservatori, Comitati,  
Coordinamenti, Protocolli e Progetti di durata  
afferenti il Garante regionale dei diritti della persona**

§

**A - DIFESA CIVICA**  
(Rif. Parte I Relazione)

**A-1. COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME.**

Il Coordinamento pone in essere e promuove le attività idonee a riaffermare i valori della Difesa Civica, ad assicurare ogni più ampia tutela dei Cittadini nei confronti della P.A., a promuovere la piena affermazione dei diritti umani e di cittadinanza, sanciti dall'ordinamento italiano e dalle risoluzioni europee e internazionali ed a sviluppare i collegamenti con il Mediatore Europeo.

Indicativamente, si riunisce ogni paio di mesi.

Il 26 maggio 2022 è stato nominato il nuovo Ufficio di Presidenza, in carica per due anni, formato da Marino Fardelli (Lazio) quale Presidente e da Antonia Fiordelisi (Basilicata) e Marcello Pecorari (Umbria) quali Vice Presidenti.

**Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 18 gennaio mattino. Videoconferenza.
- 30 settembre mattino. Trieste - Sede istituzionale Piazza Oberdan 6.
- 17 novembre mattino. Perugia - Sede istituzionale - Piazza Italia 1.

§§

**B- DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA**  
(Rif. Parte II Relazione)

**B-1. CONFERENZA NAZIONALE PER LA GARANZIA DEI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA**

La Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è composta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e dai Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza delle regioni e delle province autonome.

La Conferenza, istituita ai sensi dell'art. 3 comma 8 della legge 12 luglio 2011 n. 112 "*Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*" è il luogo permanente di collaborazione e confronto tra l'Autorità ed i Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza e ha le seguenti funzioni:

- a) promuove l'adozione di linee comuni di azione dei Garanti regionali o di figure analoghe in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da attuare sul piano regionale e nazionale e da promuovere e sostenere anche nelle sedi internazionali;
- b) individua forme di costante scambio di dati e di informazioni sulla condizione delle persone di minore età a livello nazionale e regionale.

In particolare, la Conferenza, nel rispetto delle competenze dello Stato, delle Regioni e delle Province Autonome, favorisce la sinergia ed il supporto reciproco tra i Garanti nell'adempimento del loro mandato, perseguendo prioritariamente i seguenti obiettivi:

- a) coadiuvare l'Autorità nel promuovere l'adozione, in ciascuna regione, di leggi per l'istituzione dei Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza aventi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva, conformemente al disposto dell'articolo 3, comma 6, della legge;
- b) coordinare azioni comuni secondo priorità individuate annualmente in sede collegiale;
- c) consolidare la cooperazione ed il supporto reciproco attraverso lo scambio di strategie, buone prassi, dati e ricerche;
- d) sostenere l'Autorità nell'incoraggiare l'adozione, a livello nazionale e regionale, di leggi e regolamenti volti a promuovere e tutelare i diritti delle persone di minore età;
- e) elaborare orientamenti comuni e documenti di approfondimento sui temi legati all'infanzia e all'adolescenza, anche attraverso la costituzione di gruppi di lavoro interni;
- f) promuovere la condivisione delle procedure di segnalazione ai Garanti di situazioni di violazione o di rischio di violazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, con conseguente presa in carico da parte delle istituzioni competenti.

La Conferenza è presieduta dall'Autorità Garante Nazionale ed è regolamentata da specifico regolamento interno di funzionamento.

#### **Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 3 febbraio mattino Videoconferenza.
- 5 aprile mattino Videoconferenza.
- 6 luglio mattino Videoconferenza.
- 15 dicembre mattino in presenza.

## **B-2. PROTOCOLLI D'INTESA TRA LE AUTORITA' GIUDIZIARIE E IL GARANTE DEI DIRITTI DELLA PERSONA PER L'INDICAZIONE DEI VOLONTARI DISPONIBILI A SVOLGERE LA FUNZIONE DI TUTORE DI MINORE DI ETÀ'**

L'art. 13 della Legge regionale del Veneto n. 37 del 24 dicembre 2013 “ *Garante regionale dei diritti della persona*”, nell'ambito delle funzioni di protezione, promozione e pubblica tutela dei minori di età prevede che il Garante “*a) promuove la formazione di persone idonee a svolgere attività di tutela e di curatela, nonché altre analoghe forme di sostegno a vantaggio di minori d'età in conformità al codice civile e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata ai sensi della legge 20 marzo 2003, n. 77, fornendo loro consulenza, curando l'aggiornamento e la funzionalità del relativo elenco regionale e mettendo quest'ultimo a disposizione delle competenti autorità*”;

### **B-2-a. Protocollo con Tribunale per i minorenni**

Nel mese di marzo 2018 è stato siglato un protocollo d'intesa tra il Tribunale per i Minorenni e il Garante dei Diritti della Persona che definisce le modalità di collaborazione per l'individuazione e la segnalazione di volontari formati e idonei ad essere nominati tutori.

Il protocollo, richiamando il precedente accordo stipulato tra il Tribunale per i Minorenni e il Pubblico Tutore siglato nel 2004, in attuazione della Legge n. 47 del 7 aprile 2017 “*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*” estende ai minori stranieri non accompagnati la collaborazione già consolidata negli anni.

Il Tribunale per i Minorenni e il Garante dei Diritti della Persona, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47 del 7 aprile 2017, si impegnano, nell'ambito delle rispettive competenze, a promuovere e facilitare la nomina di un tutore volontario al minore straniero presente nel territorio privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

In ossequio ai principi richiamati nella normativa citata in premessa, l'attività del tutore dovrà tradursi in una tutela effettiva, che risponda ai bisogni specifici delle persone di minore età e che sia finalizzata ad un reale ascolto del minore e ad un suo concreto accompagnamento fino al raggiungimento della maggiore età.

Nello specifico si impegnano a:

- istituire presso il Tribunale per i minorenni - in applicazione di quanto previsto dal citato art. 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47 *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati* - un elenco di volontari adeguatamente formati e disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda più fratelli;
- garantire la gestione di tale elenco nel rispetto delle modalità operative individuate nel Protocollo e delle buone prassi da tempo consolidate nella Regione del Veneto, basate sulla collaborazione con i servizi sociali e socio-sanitari del territorio;
- promuovere e favorire sinergie ed interventi di coordinamento (se del caso, attraverso specifici protocolli d'intesa) per favorire il dialogo e la collaborazione con i giudici tutelari e le istituzioni competenti in materia (Comuni e Aziende ULSS).

### **B-3. PROTOCOLLO OPERATIVO ADOZIONI NAZIONALI ED INTERNAZIONALI – SISTEMA VENETO ADOZIONI**

A seguito dell'approvazione della Legge n. 184 1983, "*Diritto del minore ad una famiglia*" e della Legge n. 476/1998 "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale [...]. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 in tema di adozione di minori stranieri*" e della Legge 28 marzo 2001, n. 149 "*Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»[...]*", la Regione del Veneto ha sviluppato, definito e consolidato, attraverso numerosi provvedimenti, un insieme articolato e coerente di iniziative, azioni e progetti a sostegno della genitorialità adottiva e del minore adottato.

In tal modo è stato delineato, coerentemente alla cornice normativa nazionale di riferimento, un sistema denominato *Sistema Veneto Adozioni*, avviato con DGR n. 712 del 23 marzo 2001, al quale partecipano tutti i soggetti che sono coinvolti direttamente nel procedimento adottivo attraverso una costante strategia di condivisione degli obiettivi e le azioni del progetto con gli enti autorizzati e le *equipe* adozioni.

Con DGR n. 2497 del 29 dicembre 2011 sono state approvate le "*Linee guida 2011. L'Adozione nazionale ed internazionale in Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per l'accompagnamento ed il sostegno dei procedimenti adottivi*", attraverso le quali la Regione del Veneto esercita le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo attribuitele dalla legge in materia e favorisce l'armonizzazione delle prestazioni fornite e dei servizi offerti indistintamente su tutto il territorio regionale.

La Regione, al fine di superare la complessità e frammentarietà del quadro normativo di riferimento, si impegna a promuovere, coordinare, monitorare e sostenere il Sistema Veneto Adozioni, quale sistema di rete, garantendo un elevato livello di integrazione tra i diversi attori coinvolti.

Ciò premesso, è in corso di approvazione il nuovo *Protocollo Operativo Adozioni Nazionali e Internazionali – Sistema Veneto Adozioni* che vede tra i firmatari, oltre alla Regione, le Aziende ULSS, il Tribunale per i Minorenni, l'Ufficio scolastico Regionale, l'Anci Veneto e il Garante dei Diritti della Persona.

Il Garante, secondo il nuovo protocollo operativo, parteciperà al tavolo regionale di coordinamento integrato con tutti i firmatari del protocollo e alla realizzazione di eventuali iniziative di formazione e aggiornamento degli operatori impegnati nel procedimento adottivo.

### **B-4. TAVOLO DI COORDINAMENTO REGIONALE PER LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE**

La composizione del nuovo Tavolo e le modalità di funzionamento, sono regolate dalla DGR n. 150 del 9.02.2021, atto che stabilisce che il Garante ne è membro.

L'articolo 8 della L.R. n. 5/2013 prevede che presso la Giunta regionale sia istituito il Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro le donne, quale organismo di supporto, consultazione e indirizzo nei confronti della Giunta regionale per l'attuazione della legge citata. Il Tavolo ha anche il compito di curare le relazioni con la Rete nazionale antiviolenza.

**Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 18 febbraio mattino in presenza.
- 6 giugno mattino Videoconferenza.

§ § §

**C - PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA' PERSONALE**  
(Rif. Parte III Relazione)

**C-1. OSSERVATORIO PERMANENTE INTERISTITUZIONALE PER LA SALUTE IN CARCERE**

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, ed è coordinato dalla Regione del Veneto – Direzione Programmazione sanitaria-LEA - U.O.S. Salute mentale e sanità penitenziaria della Regione Veneto.

Il Garante è membro di tale Osservatorio ai sensi della Deliberazione della Giunta Regionale n. 14 del 7 gennaio 2020.

L'Osservatorio 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. del 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.

**Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 4 gennaio pomeriggio. Videoconferenza.
- 3 maggio mattino. Videoconferenza.
- 25 agosto pomeriggio. Venezia, presso la Regione del Veneto, Palazzo Molin.
- 19 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.

**C-2. TAVOLO INTERISTITUZIONALE REGIONALE PER LA GESTIONE DEL PAZIENTE SOTTOPOSTO A MISURE DI SICUREZZA - REMS (RESIDENZA PER L'ESECUZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA)**

Il Garante è membro del tavolo tecnico in base al DDR n. 115 del 29 ottobre 2019 che ne stabilisce la nuova composizione. Il Tavolo è coordinato dalla Regione del Veneto – Direzione Programmazione sanitaria-LEA U.O.S. Salute mentale e sanità penitenziaria della Regione Veneto.

La Giunta Regionale del Veneto in data 6 dicembre 2017 con DGR n. 1976 ha approvato 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 n. 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 DGR n. 1293 dell'8 settembre 2020 si è concluso l'iter avviato 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."

#### **Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

Nel corso del 2022, il Tavolo non si è riunito, ma sono stati effettuati i seguenti incontri relativamente alle problematiche delle REMS.

- 31 marzo mattino. Vista alla Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza – REMS – Nogara (VR).
- 18 luglio mattino. Videoconferenza, Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale - Gruppo di lavoro salute mentale "Assistenza psichiatrica in carcere e ATSM, REMS e SPDC".

### **C-3. PROTOCOLLO D'INTESA PER L'ATTIVAZIONE DI FORME DI ACCOGLIENZA PER BAMBINI IN CARCERE CON LA MADRE**

Nel mese di marzo 2022, il Protocollo licenziato nel 2020 è stato tacitamente rinnovato per un altro biennio (2022-2024), come previsto dall' art. 4 del Protocollo stesso.

Il Protocollo d'intesa è riferito all'Istituto a custodia attenuata per madri detenute (ICAM) di Venezia- Giudecca e sottoscritto tra il Garante, 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.

Brevi note:

Il Protocollo delinea le strategie di intervento delle Istituzioni per il sostegno delle necessità dei bambini accolti con le loro madri reclusi, 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 anno 2022**

- 11 novembre pomeriggio. Venezia, presso la Casa di reclusione femminile.

#### **C-4. Programma regionale triennale di interventi cofinanziati dalla Cassa delle Ammende in favore delle persone in esecuzione penale esterna**

Con tale atto si approva la programmazione regionale triennale degli interventi cofinanziati dalla Cassa delle Ammende in favore delle persone in esecuzione penale esterna, da realizzarsi nel triennio 2023 - 2025, definita in modo condiviso ed integrato nel percorso di co-programmazione avviato con DGR n. 743 del 21 giugno 2022 in collaborazione con gli attori istituzionali e con le articolazioni della Giustizia a vario titolo coinvolte nelle progettualità in materia.

In data 26 luglio 2018 è stato stipulato tra la Cassa delle Ammende e la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome l'Accordo per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale; l'Accordo si è posto l'obiettivo generale di rafforzare le politiche di inclusione per contrastare fenomeni di discriminazione sociale e lavorativa e 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 predetto Accordo, la Cassa delle Ammende, a partire dal 2020, ha cofinanziato diverse iniziative nella

Regione del Veneto, quali il progetto "Re-Start", di cui alla DGR n. 738/2020, il Programma di interventi per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 in ambito penitenziario, di cui alla DGR n. 705/2020 ed il progetto "Re-Agire", approvato con DGR n. 761/2021 e finalizzato al sostegno alle vittime di reato, allo sviluppo della giustizia riparativa e della mediazione penale, progetti che hanno visto la partecipazione anche del Garante Regionale

Considerato l'approssimarsi della conclusione di tali progettualità, la Cassa delle Ammende ha comunicato alla Regione del Veneto la propria intenzione di dare continuità alle iniziative realizzate anche per il triennio successivo, proponendo al contempo l'avvio di progetti sperimentali volti alla costituzione ed implementazione di centri per

l'inclusione attiva all'interno e all'esterno degli Istituti Penitenziari, per favorire il collegamento con i servizi territoriali,

l'accesso alle misure alternative alla detenzione e l'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale, assegnando

complessivamente un importo massimo di euro 1.500.000,00 per ciascuna annualità, subordinato al cofinanziamento non inferiore al 30%.

Al fine di valorizzare il modello di governance multilivello e multiagenzia che ha caratterizzato le precedenti progettualità implementate in Regione Veneto con i fondi della Cassa delle Ammende, con DGR n. 743 del 21 giugno 2022 è stato attivato un percorso di co-programmazione, da realizzarsi in collaborazione con gli attori istituzionali e della Giustizia coinvolti nelle progettualità regionali in favore delle persone in esecuzione penale, finalizzato alla definizione condivisa e partecipata della nuova programmazione regionale triennale 2023-2025 in materia, partendo da una lettura condivisa dei bisogni e consolidando le buone prassi già sperimentate.

Ai tavoli di co-programmazione, che si sono tenuti nei mesi di settembre ed ottobre 2022, hanno partecipato la Direzione Lavoro, la Direzione Programmazione Sanitaria - U.O. Salute mentale e sanità penitenziaria, il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (P.R.A.P.), l'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna (U.I.E.P.E.), il Tribunale di Sorveglianza, il Centro di Giustizia Minorile (C.G.M.), il Garante regionale dei diritti della persona e l'ANCI Veneto.

Il Programma, da realizzarsi nel triennio 2023 - 2025, tiene conto degli orientamenti contenuti nelle Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale, adottate in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni (Rep. Atti n. 62/CU del 28 aprile 2022) ed è articolato in cinque linee di intervento:

- Linea 1: Misure per l'occupabilità.
- Linea 2: Misure per il reinserimento e l'inclusione sociale.
- Linea 3: Misure per l'inclusione abitativa.
- Linea 4: la giustizia riparativa e i servizi/sportelli a sostegno delle vittime di reato.
- Linea 5: centri per l'inclusione interna/esterna.

Il documento declina inoltre un modello di *governance* a due livelli. Il primo su scala programmatica, attraverso l'istituzione di un'apposita Cabina di Regia multiagenzia che avrà il compito di monitorare lo stato complessivo di attuazione del programma, di condividere criticità e diffondere le buone prassi, di valutare

eventuali variazioni o rimodulazioni del programma stesso, Cabina di Regia di cui fa parte anche il Garante regionale. Il secondo livello, di dimensione attuativa, prevede, per ciascuna linea di intervento, l'attivazione di un gruppo tecnico come descritto.

#### **Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 20 gennaio mattino. Videoconferenza.
- 18 marzo mattino. Videoconferenza.
- 12 maggio mattino. Videoconferenza.
- 23 maggio mattino. Videoconferenza.
- 6 luglio mattino. Venezia, Regione del Veneto, Direzione Servizi Sociali.
- 3 agosto pomeriggio. Videoconferenza.
- 4 ottobre mattino. Videoconferenza.
- 6 ottobre mattino. Videoconferenza.

#### **C-5. PROGETTO FAMI “Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati” ACCORDO DI COLLABORAZIONE TRA IL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE E IL GARANTE DEI DIRITTI DELLA PERSONA DELLA REGIONE DEL VENETO**

E' un progetto di afferenza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale trattandosi di un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene, crudeli, inumani o degradanti.

Obiettivo del Progetto è rafforzare la tutela dei diritti dei cittadini stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione o respingimento. Avviato formalmente nell'ottobre 2020, raccoglie il testimone dell'analogo Progetto "Realizzazione di un monitoraggio dei rimpatri forzati" (2017-2020) e ha l'obiettivo di dotare il Paese di strumenti e competenze aggiuntivi per svolgere al meglio il compito di monitorare le operazioni di rimpatrio forzato. Tale compito è stato attribuito, come previsto dalla Direttiva 115/2008, al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale quale organo parte del Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM) previsto dal Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT).

Il Progetto, del valore di 943.350 euro e della durata di 31 mesi, viene sviluppato dal Garante nazionale, che ne rappresenta l'unico beneficiario finale, ed è finanziato dal Fondo asilo, migrazione e integrazione 2014-2020 (Fami), cofinanziato dalla Commissione Europea e dallo Stato italiano e gestito dal Ministero dell'Interno.

Per la realizzazione del progetto il Garante nazionale ha siglato una serie di accordi con i Garanti regionali al fine di costituire un sistema nazionale di monitoraggio basato sulla reciproca collaborazione e sulla messa a disposizione di risorse umane per la costituzione di una rete capillare sul territorio nazionale. Hanno sinora aderito alla rete nazionale di monitoraggio: i Garanti regionali di Campania, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto.

Sul piano dell'intensificazione dell'attività di monitoraggio (che era iniziata già nel 2016) sono state monitorate diverse operazioni di rimpatrio forzato. A queste vanno aggiunti anche i monitoraggi effettuati nelle fasi di “pre-partenza” e “pre-ritorno” che, in alcuni casi, sono stati condotti in collaborazione con i rappresentanti dei Garanti regionali.

#### **Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 13 gennaio pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: confronto operativo nell'ambito del progetto sui rimpatri forzati.
- 10 febbraio pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: confronto operativo rete nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati.
- 16 febbraio pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: incontro sull'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati.
- 10 marzo pomeriggio. Videoconferenza.

- Progetto FAMI: confronto operativo rete nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati.  
5,6 e 7 aprile. Roma.
- Progetto FAMI: partecipazione al ciclo di formazione per monitor dei rimpatri forzati "implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati".  
19 aprile mattino. Videoconferenza.
- Progetto FAMI: confronto operativo rete nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati e car@ monitor.  
26 maggio pomeriggio. Videoconferenza.
- Progetto FAMI: rete nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati e car@ monitor confronto operativo.  
13 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.
- Progetto FAMI - Confronto operativo della rete nazionale sul monitoraggio dei rimpatri forzato.  
27 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.
- Progetto FAMI: intervista ai Monitor per ricerca università di Bari sul tema del rimpatrio forzato.  
18 novembre mattino. Roma.
- Progetto FAMI: Workshop "*Le regole delle procedure di rimpatrio forzato nell'ambito della Direttiva del Ministero dell'Interno del 19 maggio 2022*" previsto dal progetto "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati"  
1° dicembre pomeriggio. Videoconferenza.
- Progetto FAMI: confronto operativo rete per il monitoraggio dei rimpatri forzati.

## C-6. COORDINAMENTI GARANTI:

### C-6-a. 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.

#### **Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 31 gennaio mattino. Videoconferenza.
- 14 giugno pomeriggio. Videoconferenza
- 20 giugno mattino. Videoconferenza presentazione al Senato relazione annuale Garante Nazionale

### C-6-b. 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 anno 2022**

- 15 febbraio pomeriggio. Videoconferenza.
- 9 marzo sera. Videoconferenza.
- 24 marzo pomeriggio. Videoconferenza.
- 26 aprile sera. Videoconferenza.
- 2 maggio sera. Videoconferenza.
- 10 maggio sera. Videoconferenza.
- 29 giugno sera. Videoconferenza.
- 4 luglio sera. Videoconferenza.
- 18 luglio mattino. Videoconferenza.
- 21 luglio mattino. Videoconferenza.
- 26 settembre sera. Videoconferenza.
- 17 ottobre mattino. Videoconferenza.
- 21 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.
- 25 novembre pomeriggio. Videoconferenza.

#### **C-6-c. 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 e Padova. Il Comune di Treviso, nel cui territorio insistono un carcere circondariale e un Istituto Penale Minorile, unico in Veneto, che non aveva mai avuto un Garante comunale ha bandito un avviso e nel 2023 verrà individuato il Garante. Con questa nomina tutti gli istituti penitenziari della Regione del Veneto, avranno un garante comunale di riferimento. 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.

#### **Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 17 marzo mattina. Modalità mista.
- 10 novembre pomeriggio. Padova, presso la Provincia di Padova sala Riunioni.

§ § § §

## D- ALTRI

### **D-1. ACCORDO DI COOPERAZIONE TRA GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA E L'AZIENDA ULSS 3 SERENISSIMA**

L'ultimo accordo triennale scadeva il 31 dicembre 2021.

E' stato stipulato in data 25 novembre 2021 l'Accordo 2022-2024 (v. Premessa della Relazione).

### **D-2. COMITATO REGIONALE PER LA BIOETICA (era membro l'ex Pubblico Tutore dei Minori e il Difensore Civico)**

Il Comitato è afferente alla Regione del Veneto e il Garante ne è membro ai sensi del D.P.G.R. n. 117 del 03 settembre 2019.

Il Comitato regionale per la Bioetica è preposto all'approfondimento degli aspetti bioetici connessi alle attività sanitaria e socio-sanitaria e alla ricerca, con particolare riguardo alla programmazione regionale nelle materie, ai principi organizzativi del servizio socio-sanitario regionale, all'allocazione e uso delle risorse, al controllo della qualità dei servizi con riferimento ai processi di umanizzazione della medicina e dell'assistenza.

Il Comitato in particolare:

- formula pareri: su richiesta della Giunta regionale, su singoli provvedimenti legislativi o amministrativi; su richiesta di soggetti pubblici e privati che operano sul territorio regionale, su questioni di bioetica di rilevanza regionale; su tematiche etiche individuate dallo stesso come meritevoli di approfondimento;
- promuove la diffusione della cultura bioetica sul territorio e lo sviluppo di una sensibilità bioetica negli operatori sanitari e nella popolazione anche al fine di incrementare i livelli di qualità e di sicurezza del servizio sanitario regionale;
- coordina e supporta la rete dei Comitati Etici per la Sperimentazione Clinica e dei Comitati Etici per la Pratica Clinica favorendo lo scambio di esperienze e l'uniformità delle procedure anche mediante l'implementazione del sito web all'interno del Portale della Regione;
- elabora proposte per la formazione degli operatori sanitari e dei componenti dei Comitati etici;
- promuove e rafforza i rapporti con il Comitato Nazionale per la Bioetica e i Comitati di Bioetica di altre Regioni.

L'attuale Comitato, nominato con D.P.G.R. n. 117 del 03 settembre 2019, si è insediato il 10 febbraio 2020 e rimarrà in carica per tre anni. Il Presidente è il Prof. Massimo Rugge. Il funzionamento dello stesso è disciplinato da un regolamento interno approvato dalla Giunta regionale con DGR n. 983 del 17 giugno 2014.

#### **Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 7 aprile mattino in presenza – incontro rappresentanti della Rete Bioetica e componenti Comitato Bioetica
- 14 giugno mattino in presenza
- 27 settembre mattino in presenza

### **D-3. TAVOLO REGIONALE SUI DIRITTI UMANI E LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE**

Con DGRV n. 87 del 2 febbraio 2021 è stata definita la nuova composizione del Tavolo prevedendo – come già era in passato – quale componente il Garante regionale dei diritti della persona.

Il Tavolo, istituito dalla legge regionale 21 giugno 2018, n. 21, ha compiti consultivi sulla programmazione regionale e di consulenza nei confronti degli organi regionali nelle materie previste dalla legge regionale ed esprime un parere sulla proposta di riparto dei fondi a sostegno della promozione dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo sostenibile.

Il Tavolo dura in carica l'intera legislatura.

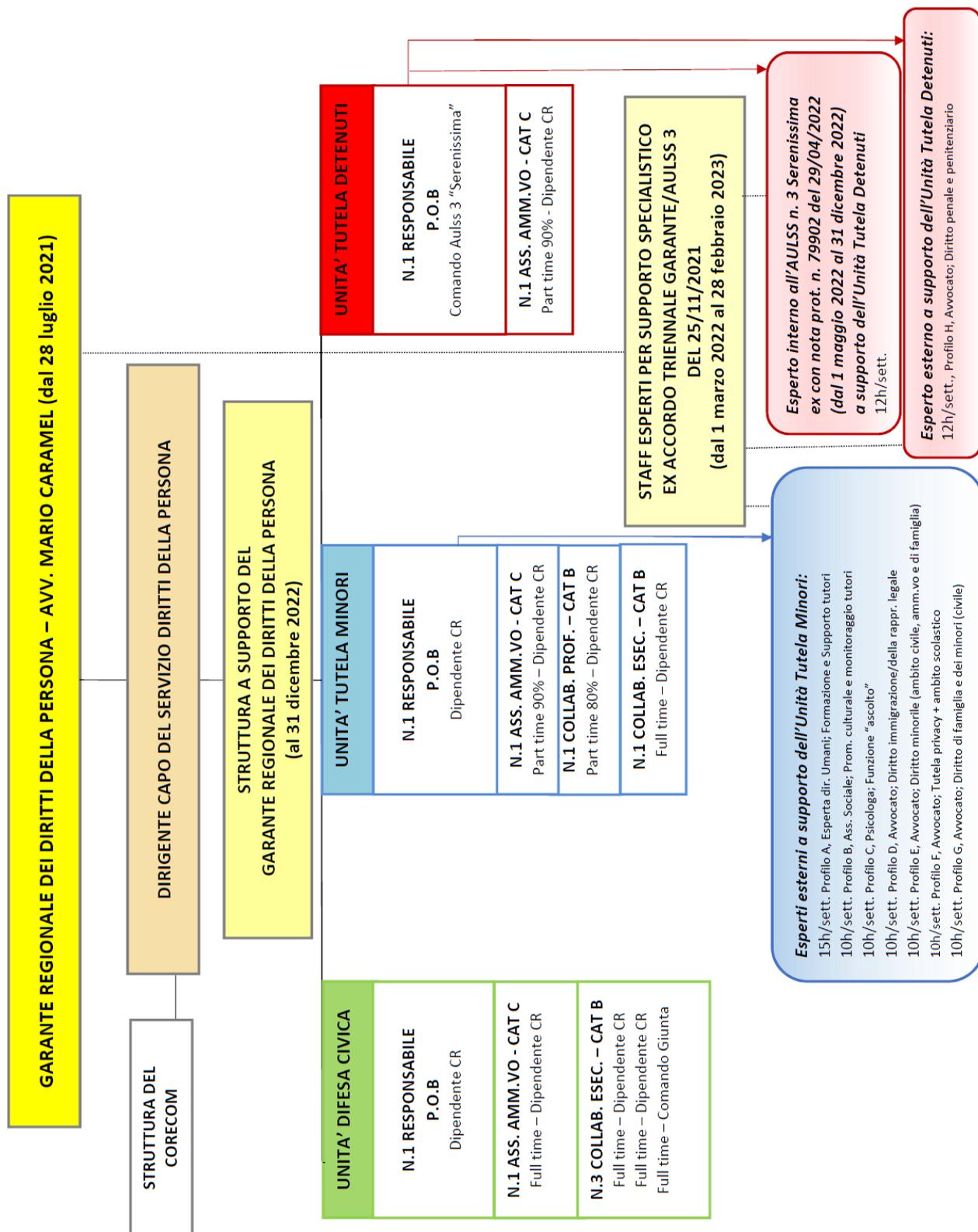
**Dettaglio cronologico degli incontri anno 2022**

- 27 aprile pomeriggio Videoconferenza
- 18 novembre mattino Videoconferenza

## **Allegato sub B**

**Tabella della dotazione al 31 dicembre 2022 del  
personale assegnato agli uffici del Garante regionale  
dei diritti della persona**

**DOTAZIONE COMPLESSIVA ASSEGNATA ALL'ATTIVITÀ DEL GARANTE**



## **Allegato sub C**

### **Parte I Attività di difesa civica**

- Protocollo di intesa tra Regione - Avvocatura della Regione Veneto e Garante regionale dei diritti della persona (art. 7, comma 1 L.R. n. 37/2013 – art. 1, comma 2 L.R. n. 24/2001) stipulato in data 21 giugno 2022.

**PROTOCOLLO DI INTESA TRA REGIONE - AVVOCATURA  
DELLA REGIONE VENETO E GARANTE REGIONALE DEI  
DIRITTI DELLA PERSONA**

(art. 7, comma 1 L.R. n. 37/2013 – art. 1, comma 2 L.R. n. 24/2001)

**TRA**

La Regione del Veneto-Giunta Regionale, di seguito denominata Regione, con sede legale in Venezia, Dorsoduro 3901, codice fiscale 80007580279, che interviene al presente atto in persona di Luca Zaia, nato a Conegliano (TV) il 27/03/1968, domiciliato ai fini della sua carica in Venezia, Dorsoduro 3901, Palazzo Balbi, nella sua qualità di Presidente *pro-tempore*, a ciò espressamente autorizzato con deliberazione di Giunta Regionale n. 38 del 25 gennaio 2022.

**E**

il Garante regionale dei diritti della persona, Mario Caramel, nato a San Biagio di Callalta (TV) il 29/01/1958, di seguito denominato Garante, il quale interviene nel presente atto ai sensi della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37.

**Le Parti, come sopra costituite,**

**premettono:**

Per quanto riguarda il Garante regionale dei diritti della persona.

> L'articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), dispone quanto segue:

*“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.”*

> In attuazione dell'articolo 63 dello Statuto, il legislatore regionale ha pertanto adottato la legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37 *“Garante regionale dei diritti della persona”*, con la quale:

- ai sensi del comma 3, art. 1, ha stabilito che il Garante: *“è organo monocratico ed esercita le funzioni ad esso attribuite in piena autonomia e indipendenza di giudizio e valutazione. Non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale”;*
- ha attribuito al Garante funzioni di difesa civica (artt. 11 e 13), funzioni di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età (art. 13) e funzioni a garanzia dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (art. 14).

> Il Garante, istituito con la citata L.R. n. 37 del 2013, pertanto:

- annovera tra le proprie funzioni, indicate all' articolo 1, quelle di Difesa Civica, così definite alla lettera a), comma 2, di detto articolo: *“garantisce in ambito regionale, secondo procedure non giurisdizionali di promozione, di protezione e di mediazione, i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e nei confronti di gestori di servizi pubblici”* e specificate nel dettaglio al CAPO II *“Attività di difesa civica”*, articoli 11 e 12.

- per l'esercizio delle proprie funzioni, ai sensi della lett. i), comma 1, articolo 7, *“si avvale dell'assistenza delle strutture regionali competenti...”*.

> Ferma l'autonomia e indipendenza del Garante, fissate nello Statuto regionale e nella citata legge regionale n. 37 del 2013, la struttura di supporto al Garante viene principalmente fornita, come prevede tale legge, dal Consiglio regionale-Ufficio di Presidenza.

> In caso di contenzioso il Garante ha facoltà, quale figura di rilevanza statutaria e per le sue funzioni istituzionali, di avvalersi, ove non sussista conflitto di interessi anche potenziale con la Regione e previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, dell'Avvocatura regionale secondo le modalità fissate nel Protocollo d'intesa approvato da tale Ufficio con deliberazione n. 44 del 16 maggio 2013 e dalla Giunta regionale con deliberazione n. 730 del 21 maggio 2013.

#### Per quanto riguarda l'Avvocatura regionale.

> E' stata istituita con legge regionale 16 agosto 2001, n. 24 e, pur incardinata nelle strutture della Giunta regionale, ai sensi delle lettere a), b) e c), comma 2, art.1, oltre a rappresentare, assistere e difendere l'amministrazione regionale, patrocinia e difende anche i consiglieri, gli amministratori e i dipendenti regionali - nei giudizi per fatti e cause inerenti all'espletamento del mandato o di servizio, qualora gli interessati ne facciano richiesta e non sussista conflitto di interessi anche potenziale con la Regione- nonché, previa convenzione con la Regione, patrocinia e difende gli enti, le società, le aziende e le agenzie istituite con leggi regionali .

> In via extragiudiziale, ai sensi della lettera d), comma 2, art.1: *assiste e fornisce consulenza agli organi e alle strutture regionali nelle questioni commesse al contenzioso”*;

#### **e rilevano:**

> l'opportunità - ferme le vigenti modalità sopra indicate in caso di contenzioso per il quale il Garante si avvalga dell'Avvocatura regionale previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale - di attivare, col presente atto, una stabile collaborazione consulenziale dell'Avvocatura regionale a supporto del Garante trattandosi di iniziativa di grande interesse per la Regione considerato che le succitate competenze, attribuite in ambito regionale a tale figura, sono di pubblico interesse in quanto poste a tutela e difesa dei “diritti della persona”.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, vi sono sul tappeto rilevanti e complesse tematiche giuridiche inerenti la definizione dei limiti delle funzioni già attribuite dall'ordinamento alla competenza del Garante/Difensore civico - quali l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 136 del TUEL, l'accesso documentale di cui alla L. n. 241/90 e s.m.i., l'accesso civico semplice e generalizzato (FOIA) di cui al D. L.gs. n. 33/2013 e s.m.i. - nonché altre afferenti ulteriori funzioni che potrebbero essere attribuite a tale figura - quali, in materia di salute, l'applicazione dell'art. 2 della L. n. 24/2017 - . Tematiche, queste, che, anche sotto l'aspetto delle “interferenze” con le normative sulla privacy, sono di grande attualità per tutte le pubbliche amministrazioni di talché l'impegno dell'Avvocatura regionale, congiuntamente a quello delle strutture del Garante, andrebbe, al fine di evitare o definire possibili contenziosi, a beneficio non solo del Garante ma di tutte le strutture regionali.

**Tutto ciò premesso e rilevato e ritenuto parte integrante e sostanziale del presente atto, si conviene e si stipula quanto segue:**

#### **Articolo 1**

##### *Oggetto*

1. Le premesse sono parte integrante del presente Protocollo e si intendono integralmente trascritte nel presente articolo.

2. Il Garante si avvale della collaborazione della Regione per la costituzione di un supporto altamente specialistico di cui avvalersi nell'espletamento delle sue funzioni e in particolare delle attività di Difesa Civica.

3. La Regione, ai sensi dell'art. 1 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 24, svolge tramite la propria Avvocatura, l'attività di consulenza legale riguardante l'attività del Garante come specificata agli articoli 11 e 12 della legge regionale n. 37 del 2013.

## **Articolo 2**

### *Condizioni e oneri*

1. La Regione si asterrà dal prestare la propria attività di consulenza relativamente alle pratiche per le quali possa configurarsi un conflitto, anche solo potenziale, con i propri interessi.
2. Le prestazioni della Regione sono a titolo gratuito.

## **Articolo 3**

### *Modalità di svolgimento dell'attività*

1. La Regione costituirà presso l'Avvocatura regionale, con personale ad essa assegnato e comunque senza aggravio di spesa per l'Amministrazione regionale, il supporto specialistico volto a garantire la realizzazione della collaborazione col Garante:
2. Le modalità di svolgimento dell'attività oggetto del presente Protocollo sono ulteriormente disciplinate in una apposita intesa tra Garante ed Avvocatura regionale da definirsi entro 30 (trenta) giorni dalla stipula del presente atto.
3. Nell'ambito della collaborazione, si conviene che Garante ed Avvocatura regionale possano effettuare attività di studio e ricerca e possano, previa intesa fra Giunta regionale e Ufficio di Presidenza del Consiglio ove vi siano spese non preventivate, programmare e/o realizzare eventi pubblici quali occasioni di presentazione del lavoro consulenziale svolto nonché la stampa e diffusione dei risultati dei medesimi.

## **Articolo 4**

### *Decorrenza e durata*

1. Il presente Protocollo ha durata di 3 (tre) anni dalla sottoscrizione ed è rinnovato tacitamente di anno in anno, salvo comunicazione espressa di revoca che dovrà pervenire 6 (sei) mesi prima della scadenza.

## **Articolo 5**

### *Risoluzione*

1. Il rapporto disciplinato dal presente Protocollo è da ritenersi risolto allorché una delle parti incorra in un comportamento che determini:
  - a) grave malfunzionamento del servizio consulenziale, che rechi pregiudizio all'attività delle parti;
  - b) grave inadempimento degli obblighi di collaborazione.

## **Articolo 6**

### *Controversie*

1. Le Parti concordano di definire amichevolmente qualsiasi controversia che dovesse insorgere dall'interpretazione oppure dall'applicazione del presente Protocollo. Eventuali controversie sono rimesse ad un collegio arbitrale composto di tre membri: un membro è nominato dalla Regione, uno dal Garante e il terzo viene individuato di comune intesa dalle parti, ovvero, in assenza di accordo, da parte del Presidente del Tribunale Civile e Penale di Venezia. Il Collegio arbitrale giudica secondo norme di diritto.

### **Articolo 7**

#### *Clausola di rinvio*

1. Per quanto non espressamente stabilito si rinvia ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

### **Art. 8**

#### *Referenti*

1. Il Garante designa come suo referente il Dirigente Capo del Servizio diritti della persona, che assicura il collegamento operativo con l'Avvocatura regionale anche mediante il supporto di Dirigenti e/o funzionari della Struttura.

2. La Regione designa come suo referente l'avvocato Coordinatore dell'Avvocatura regionale che assicura il collegamento operativo con il Garante anche mediante il supporto di Dirigenti e/o funzionari della Struttura.

### **Articolo 9**

#### *Clausola di trasparenza*

1. Il presente Protocollo viene pubblicato sui siti Internet del Consiglio Regionale del Veneto e della Giunta regionale, nella apposita sezione "Amministrazione trasparente".

### **Art. 10**

#### *Informativa trattamento dati*

1. Ai sensi del Regolamento UE 2016/679, di seguito GDPR, le Parti dichiarano di essere informate circa le modalità e le finalità dell'utilizzo dei dati personali nell'ambito di trattamenti automatizzati e cartacei ai fini dell'esecuzione del presente atto.

2. Il trattamento dei dati sarà improntato ai principi di correttezza, liceità e trasparenza, nel rispetto delle norme di sicurezza.

3. Sottoscrivendo il presente atto le Parti dichiarano di essersi reciprocamente comunicate tutte le informazioni previste dagli articoli 13, 11 e 14 del Regolamento GDPR, ivi comprese quelle relative ai nominativi del titolare e del responsabile del trattamento.

### **Articolo 11**

#### *Registrazione - Oneri fiscali*

1. La presente convenzione è stipulata digitalmente dalle parti ai sensi dell'art. 24 del D. Lgs. 82/2005 e successive modificazioni, in forma di scrittura privata ed è soggetta a registrazione soltanto in caso d'uso ai sensi del DPR n. 131/1986, in conformità alla Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 472/E del 3 dicembre 2008.

Le spese di bollo sono a carico delle parti.

**Il presente atto viene letto, approvato specificatamente con le premesse, articolo per articolo, e sottoscritto digitalmente dalle parti.**

IL GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI  
DELLA PERSONA  
Avv. Mario Caramel

IL PRESIDENTE  
DELLA GIUNTA REGIONALE  
Dott. Luca Zaia



## **Allegato sub D**

### **Parte II**

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

- Relazione del 23.02.2022 alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiari che accolgono minori.

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Garante regionale dei diritti della persona

Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto

**On. Laura Cavandoli**

Presidente della  
Commissione Parlamentare di inchiesta  
sulle attività connesse alle comunità  
di tipo familiare che accolgono minori  
Via del Seminario 76  
00186 ROMA

Gentile Presidente, Gentilissimi Onorevoli,



desidero in primo luogo ringraziarVi per l'opportunità data che mi permette di rappresentarvi innanzitutto, prima di mettermi a disposizione per eventuali domande, le funzioni del Garante regionale dei diritti della persona del Veneto.

Avendo avuto modo di leggere i resoconti di alcune delle precedenti audizioni fra le quali - oltre a quella del Garante nazionale, dott.ssa Garlatti - quelle dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle regioni Piemonte ed Abruzzo, dott.sse Serra e Falivene, ritengo opportuna una premessa in ordine al profilo del Garante regionale dei diritti della persona per come è stato tracciato dal legislatore della Regione Veneto.

Se il profilo del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza risulta chiaramente definito dal legislatore nazionale (L. 112/2011), va infatti sottolineato che lo stesso non si può dire, in termini di chiarezza, per i garanti regionali in quanto le Regioni, nella fase di rinnovo degli statuti avviata in esito alle riforme costituzionali di cui alla legge n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, hanno disciplinato (secondo le poche indicazioni del legislatore nazionale) in modo non omogeneo gli "organismi di garanzia" sia nell'individuazione di essi che nell'attribuzione ad essi delle funzioni.

Avendo, appunto, il legislatore nazionale rimesso la disciplina della materia alla potestà legislativa regionale, limitandosi a poche indicazioni, va rilevato da un canto che alcune Regioni hanno mantenute distinte le varie figure (oltre al garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, le principali sono il difensore civico regionale e il garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale) mentre altre le hanno accorpate in un unico soggetto e, dall'altro, che per quanto riguarda le funzioni attribuite il quadro è variegato da regione a regione.

Ciò premesso, perché la Commissione nell'interlocuzione possa avere contezza della sfera di azione del Garante del Veneto, va rilevato che l'articolo 63 dello **Statuto del Veneto**, attuato con legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013, in ambito regionale ha **riunito nell'unica figura del Garante regionale dei diritti della persona** (ad oggi stesso accorpamento mi risulta sia stato operato solo dalle regioni FVG, Marche, Molise e Valle D'Aosta) **le funzioni: (i) del "difensore civico", (ii) del "garante per l'infanzia e l'adolescenza" e (iii) del "garante dei diritti delle persone private della libertà personale"**.

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 2701394 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it *per*

Attività di promozione, protezione e pubblica

tutela dei minori di età  
+39 041 2701442-402-397 *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 2701386 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it *per*

## CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

## Garante regionale dei diritti della persona

Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto

In sintesi, in attuazione dell'articolo 63 dello Statuto, la legge regionale 37 del 2013 **ha attribuito al Garante regionale dei diritti della persona le funzioni:**

- di difesa civica (artt. 11 e 12);
- **di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età (art. 13);**
- a garanzia dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (art. 14).

Delineato il profilo generale del Garante regionale, nello specifico lo scrivente, con Deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 80 del 20 luglio 2021, è stato eletto, con la prescritta maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati, Garante regionale dei diritti della persona ed è entrato nelle funzioni, a seguito del giuramento reso al Consiglio, dal 28 luglio 2021.



Prima di scendere nel merito delle competenze dello scrivente in materia di tutela dei minori, è anche bene da subito sottolineare, nel tracciare il profilo dei “poteri”, **che il legislatore regionale ha espresso la “mission” del Garante delineando un ambito di funzioni, non essendo riconosciuti a tale figura poteri autoritativi e sanzionatori, limitato alla, pur significativa, attività di cosiddetta “moral suasion”.**

Per quanto riguarda la **tutela dei minori**, va rilevato che lo Statuto ha recepito una scelta che il legislatore regionale aveva già compiuto sul piano della legislazione ordinaria, istituendo già nel 1988 il Pubblico Tutore dei minori con compiti di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età fissati nella legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, legge abrogata dalla citata **L.R. 37/2013 che all'articolo 13 “Funzioni di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età” dispone quanto segue:**

1. Nello svolgimento delle funzioni di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età, il Garante:

- a) promuove la formazione di persone idonee a svolgere attività di tutela e di curatela, nonché altre analoghe forme di sostegno a vantaggio di minori d'età in conformità al codice civile e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata ai sensi della legge 20 marzo 2003, n. 77, fornendo loro consulenza, curando l'aggiornamento e la funzionalità del relativo elenco regionale e mettendo quest'ultimo a disposizione delle competenti autorità;*
- b) promuove iniziative di consulenza, mediazione, facilitazione, accompagnamento, in collegamento con le competenti strutture della Regione e degli enti locali e in collaborazione con le istituzioni e i servizi operanti per la cura dei minori d'età nel territorio regionale, nonché con l'autorità giudiziaria minorile o ordinaria, per favorire la prevenzione del disagio minorile e per il miglior trattamento delle situazioni che richiedono interventi di ordine assistenziale, giudiziario, educativo e sociosanitario;*
- c) attiva forme di ascolto istituzionale nei confronti di servizi sociosanitari, istituzioni scolastiche, comunità di accoglienza ed altre istituzioni pubbliche o private e accoglie le segnalazioni relative a casi di violazioni dei diritti dei minori di età, nonché le segnalazioni relative a difficoltà nello svolgimento delle procedure di protezione e tutela. L'ascolto istituzionale, eventualmente esteso a famiglie e minori di età, e l'accoglimento delle segnalazioni sono finalizzati alla mediazione, alla consulenza, all'orientamento e alla segnalazione alle amministrazioni competenti e, se del caso, all'autorità giudiziaria;*
- d) concorre alla vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in contesti diversi dalla propria famiglia di origine;*

## CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

### Garante regionale dei diritti della persona

Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto

- e) *svolge, in collaborazione con altre specifiche istituzioni della Regione, con le università e con l'autorità giudiziaria, attività di monitoraggio, di ricerca e di promozione culturale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto;*
- f) *promuove iniziative di partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità, in collegamento con gli enti locali e in collaborazione con le istituzioni scolastiche, l'associazionismo giovanile e gli organismi di società civile.*

Anche dalla lettura di tale norma emerge come il Legislatore Veneto abbia fissato come caratteristica distintiva e peculiare del Garante quella di operare con strumenti non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione e raccomandazione.



XI LEGISLATURA

Attività, quindi, di **“moral suasion”** che, con riferimento all'inchiesta della Commissione, connota anche quella afferente il **concorso** alla **“... vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in contesti diversi dalla propria famiglia di origine”**, sopra indicata **alla lettera d)**.

Nelle situazioni che richiedono, nel contesto dell'allontanamento dalla famiglia con collocamento in comunità, interventi nell'ambito assistenziale, giudiziario, educativo e sociosanitario, il Garante regionale non ha effettivi poteri nei confronti dei soggetti (autorità giudiziaria, servizi sociali, ecc.) competenti ad emettere “provvedimenti”, né in fase “preventiva” (limitata alla consulenza se richiesta) né in fase di controllo (anche il concorso nella vigilanza implica la richiesta di “coinvolgimento” da parte degli attori principali).

**In tema di controlli non posso, quindi, che richiamare integralmente le istanze di rafforzamento, sotto vari profili, avanzate in audizione dal Garante nazionale, dott.ssa Garlatti, in particolare quella afferente l'esigenza del recepimento in norma delle linee di indirizzo approvate dalla Conferenza Stato-regioni il 14 dicembre 2017 per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni ritenendo che in tale circostanza di adeguamento normativo il legislatore nazionale possa anche definire, omogeneizzare e coordinare (con i vari altri attori) i poteri di vigilanza dei garanti regionali.**

Se i controlli, come evidenziato dalla dott.ssa Garlatti, devono essere effettuati previo accordo con la struttura e se, ipotizzando la possibilità di farli “a sorpresa”, non sono effettuati da personale professionalmente idoneo, sicuramente non avremo mai un effettivo monitoraggio della situazione.

Quanto premesso per evidenziare come lo scrivente si ponga a piena disposizione della Commissione potendo peraltro offrire (fra le questioni poste di cui alle lettere b, d, h, ed i dell'art. 3 della legge 107/2020) solo un modesto contributo, sopra connotato dalla richiesta di un rafforzamento dei controlli da parte del Legislatore nazionale, in ordine alla valutazione della congruità della vigente legislazione sotto l'aspetto indicato alla lettera h) della legge istitutiva della Commissione.

Cogliendo peraltro l'occasione del faro posto sull'attività del Garante, scendendo nel concreto ritengo utile informare la Commissione su come opera il Garante per l'esercizio delle funzioni sopra indicate evidenziando, innanzitutto, che tale figura si avvale di una Struttura di supporto composta da personale del Servizio diritti della persona del Consiglio Regionale del Veneto e nello specifico da un Dirigente e da un Funzionario responsabile dell'area tutela dei minori coadiuvati da personale di segreteria.

## CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

## Garante regionale dei diritti della persona

Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto

È inoltre recentemente stato rinnovato un accordo di cooperazione con l'ULSS 3 "Serenissima" per la collaborazione nello svolgimento delle attività di interesse comune.

Con questo accordo di cooperazione il Garante si avvale della collaborazione dell'Azienda per la costituzione di uno Staff di esperti, supporto altamente specialistico per l'espletamento delle attività di interesse comune, volte alla promozione, protezione e facilitazione del perseguimento dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale supporto specialistico è composto da professionisti con qualificate conoscenze e competenze nell'area sociale/psicologica/legale.

Si riportano alcuni dati relativi all'attività dell'ufficio, rimandando per completezza alle relazioni annuali presentate al Consiglio Regionale reperibili nel sito del Garante.



Il Veneto, nell'ambito della tutela volontaria di minori di età ha delle peculiarità importanti rispetto al panorama nazionale. **Il Garante, all'entrata in vigore della Legge n. 47/2017** (che incaricava l'Autorità Garante regionale di mettere a disposizione del Tribunale per i minorenni un elenco di volontari disponibili ad assumere la tutela dei minori stranieri non accompagnati) **poteva già contare su un modello efficace e consolidato di formazione dei tutori volontari e del contestuale abbinamento con i minori.**

Una buona pratica, quella Veneta, regolata da appositi protocolli con le autorità giudiziarie sin dai tempi del Pubblico Tutore dei minori.

Nel corso del 2021 l'Ufficio del Garante regionale del Veneto ha ricevuto **457 richieste di indicazione di volontario** da parte delle Autorità giudiziarie preposte alla nomina del tutore (406 dal Tribunale dei minorenni – e 56 Giudici tutelari dei Tribunali ordinari). Le richieste pervenute dal Tribunale per i minorenni riguardano prevalentemente i minori stranieri non accompagnati.

Attualmente in Veneto sono attivi **650 tutori volontari**.

Recentemente si è concluso l'ultimo corso di formazione (realizzato on line a causa dell'emergenza sanitaria) che ha visto la partecipazione di 200 aspiranti tutori.

Nell'ambito **dell'attività di ascolto istituzionale volta alla consulenza, mediazione, orientamento** (previsto ai sensi dell'art.13 comma c) della L.R. n. 37/2013) sono stati **190 i fascicoli aperti nel 2021 ed hanno interessato 169 minori, di cui 61 stranieri.**

**Il 64% delle richieste riguarda preadolescenti e adolescenti nella fascia di età 10/17 anni.**

All'ufficio si rivolgono prevalentemente gli operatori dei servizi sociali dei **Comuni (24%)**, le **U.L.S.S. (20%)** e i **genitori (22%)**. 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.

## CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

# Garante regionale dei diritti della persona

Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto

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.

Per far fronte alla complessità delle situazioni presentate e all'impasse in cui si trovavano a volte i servizi sociali è stato utilizzato maggiormente lo strumento delle convocazioni degli operatori (14 nell'anno 2021).

L'art. 8 della Legge Regionale n. 37 del 2013 conferisce al Garante il potere di consultare gli atti che costituiscono oggetto del proprio intervento e di ottenerne copia per l'adempimento delle sue funzioni.

In merito alle funzioni del Garante va anche sottolineato che dall'**ascolto istituzionale è emersa 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 si condivide quanto evidenziato dalle linee di indirizzo nazionali<sup>1</sup> "L'intervento con i bambini e famiglie in condizioni di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva" - "*per sostenere la qualità e l'efficacia degli interventi di presa in carico delle famiglie, va previsto anche il loro coinvolgimento sicché è necessario rafforzare le pratiche di collaborazione tra professionisti promuovendo occasioni di aggiornamento e formazione interprofessionale per il monitoraggio degli interventi, lo studio e la riflessività professionale*".

Pare anche utile informare che nella Regione Veneto negli ultimi anni si sono sviluppati progetti e programmi (come il programma nazionale P.I.P.P.I. Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) che hanno generato una cultura e delle pratiche operative importanti e utili alla riduzione di percorsi di istituzionalizzazione. Dal 2013 ad oggi molti ambiti territoriali del Veneto hanno partecipato al programma P.I.P.P.I arrivato oggi alla 10° edizione.

Uno degli esiti più importanti del Programma P.I.P.P.I si è concretizzato nelle "*Linee di Indirizzo nazionali sull'intervento sulle famiglie e i bambini in situazioni di vulnerabilità*" approvate in conferenza unificata Stato Regioni del 21.12.17.

Il territorio del Veneto ha attive altre progettualità importanti come ad esempio "Famiglie in rete".

Il progetto mette in contatto, dopo uno specifico percorso formativo, le famiglie che occupano un ruolo centrale della comunità con le famiglie che occupano un ruolo periferico e sostiene entrambe in un percorso di scambi e relazioni rivolte al superamento delle difficoltà. L'obiettivo è quello di creare all'interno di ogni territorio una rete di famiglie solidali nei confronti della comunità e nello specifico nei confronti delle famiglie vulnerabili.

Con riferimento agli interventi in Commissione del Garante nazionale e dei Collegi delle regioni Piemonte ed Abruzzo sento, infine ed oltre al problema del rafforzamento/omogeneizzazione dei controlli, di associarmi anche alla **segnalazione della carenza del database ministeriale e del disallineamento con le banche dati**

<sup>1</sup> Linee di indirizzo nazionali- *L'intervento con i bambini e famiglie in condizioni di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva*- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali -approvate il 21 dicembre 2017 in Conferenza Unificata

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

## Garante regionale dei diritti della persona

*Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto*

**attivate dalle regioni**, sicché, anche per il tema afferente i minori di cui si tratta, i

**monitoraggi sono difficoltosi, i dati non sempre sono aggiornati, verificabili e comparabili.**

Per completezza, viste le domande formulate nelle precedenti audizioni, si riportano i seguenti allegati:

- Strutture residenziali e diurne per minori in Veneto (allegato A)
- Report inserimenti (allegato B)

Tali dati sono stati perlopiù acquisiti dalla Direzione Servizi Sociali della Regione Veneto.

Ringraziando per l'attenzione, si rimane a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Distinti saluti.

**Il Garante dei diritti della persona**  
*(Avv. Mario Caramel)*



## **ALLEGATO A)**

### **STRUTTURE RESIDENZIALI E DIURNE PER MINORI DI ETÀ NEL VENETO**

Nella Regione del Veneto esiste un'articolata offerta di strutture di accoglienza per minori di età, disciplinate da specifiche Deliberazioni della Giunta Regionale.

La legge regionale n. 22 del 2002 individua per l'accoglienza di bambini e adolescenti una serie di tipologie di servizi che si articolano in unità d'offerta sociali, sociosanitarie e sanitarie.

Come previsto dalla DGR n. 84 del 2007, è compito delle strutture di accoglienza provvedere alla cura, all'istruzione e all'educazione dei minori d'età accolti.

Le strutture di accoglienza-collaborano con i servizi titolari alla realizzazione del Progetto quadro, rispettando il regime giuridico del minore di età, definito dalle decisioni dell'Autorità giudiziaria.

Nell'accoglienza del minore, la struttura ha la responsabilità, in collaborazione con il servizio titolare, dell'elaborazione e attuazione del Progetto educativo

Le varie fattispecie si connotano come segue.

#### **Unità d'offerta sociale** (autorizzate e accreditate da Comuni o A.U.L.S.S. se delegate)

- *Comunità educativa per minori – (D.G.R. 84/2007 - Allegato A)*

È un servizio educativo-assistenziale che accoglie temporaneamente il minore quando la sua famiglia è impossibilitata o incapace di assolvere ai propri compiti. Ha una forte caratterizzazione domestica, sia per i locali che per le modalità di gestione del servizio. Può ospitare fino a un massimo di otto minori.

- *Comunità educativa per minori con pronta accoglienza – (D.G.R. 84/2007 - Allegato A)*

Si tratta di comunità educative che riservano al massimo due posti per minori che vengono accolti in comunità in situazioni di emergenza e vi rimangono per un tempo limitato, necessario all'individuazione della struttura più idonea.

- *Comunità educativa diurna – (D.G.R. 84/2007 - Allegato A)*

Sono le comunità educative che accolgono i minori solo durante il giorno e che, oltre ad avere finalità educative e assistenziali, sono impegnate in progetti di integrazione del minore nel territorio e con la sua famiglia. Possono accogliere fino a un massimo di dieci minori.

**ALLEGATO B****Report inserimenti<sup>1</sup>****Minori inseriti in comunità (al 31/12/2020)**

1289 i minori accolti in comunità. Dal prospetto risulta che la maggioranza degli inserimenti è nella fascia 15/17.

156 sono minori stranieri non accompagnati (M.S.N.A.)

Dal report della Regione- Direzione Servizi Sociali emerge che 203 minori accolti in struttura hanno una disabilità.

FASCIA ETA'	N. MINORI
0-2	87
3-5	86
6-10	156
11-14	330
15-17	630
<b>TOT</b>	<b>1289</b>

**Minori in affido familiare (al 31/12/2019)**

1322 sono al 31.12.2019 i minori in affido familiare. I minori accolti in progetti di affido familiare sono in maggioranza adolescenti (nella fascia 15-17) seguiti dalla fascia 11-14.

Dall'analisi dei dati si evidenzia che nel 2019 il 66% degli affidi sono stati giudiziali (878).

FASCIA ETA'	N. MINORI
0-2	80
3-5	140
6-10	351
11-14	369
15-17	382
<b>TOT</b>	<b>1322</b>

TIPOLOGIA DI AFFIDO	N. MINORI
GIUDIZIALE	878
CONSENSUALE	444

<sup>1</sup> Rilevazione della Direzione Servizi Sociali della Regione del Veneto



## **Allegato sub E**

### **Parte III**

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

- Lettera del 28 gennaio 2022 ad oggetto: Grave mancanza di Direttori e personale penitenziario in Veneto.

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO  
Garante regionale dei diritti della persona

Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto



Dott. Bernardo Petralia  
Capo Dipartimento dell'Amministrazione  
Penitenziaria  
prot.dap@giustiziacert.it

Dott. Massimo Parisi  
Direttore Generale del personale e delle  
risorse Dipartimento dell'Amministrazione  
Penitenziaria  
prot.dgpr.dap@giustiziacert.it

Dott. Milano Franco d'Aragona Maria  
Provveditore Veneto-Friuli VG-Trentino AA  
dell' Amministrazione Penitenziaria  
prot.pr.padova@giustiziacert.it

Dott. Salvatore Erminio  
Direttore Casa Circondariale di Rovigo  
cc.rovigo@giustiziacert.it

Dott. Mauro Palma  
Garante Nazionale dei diritti delle persone  
private della libertà  
prot.segreteria@cert.garantenpl.it

Al Sindaco del Comune di Rovigo  
Dott. Edoardo Gaffeo  
comunerovigo@legalmail.it

Al Garante detenuti del Comune di Rovigo  
Arch. Guido Pietropoli  
studiopietropoli@gmail.com  
garantedetenuti@comune.rovigo.it

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 2701394 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it *pec*

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

+39 041 2701442-402-397 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonaminori@legalmail.it *pec*

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

+39 041 2701386 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it *pec*

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Garante regionale dei diritti della persona

Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto

oggetto: **Grave mancanza di Direttori e personale penitenziario in Veneto.**

Gentili tutti,

mi associo a quanto contenuto nella lettera a Voi indirizzata dal garante comunale di Rovigo, arch. Pietropoli, per ribadire quanto avevo a suo tempo sollevato nell'incontro del 16 settembre 2021, tenutosi a Roma, presso il Ministero della giustizia tra i garanti regionali delle persone private della libertà personale e la Ministra Cartabia, incontro coordinato dal garante nazionale, prof. Palma, a cui erano presenti anche il Capo dipartimento della giustizia minorile e di comunità, dott.ssa Tuccillo, ed il dott. Petralia.



Anche in quella sede, per quanto concerne il Veneto, avevo posto l'attenzione sull'urgenza di dare stabilità, con la nomina dei direttori, agli istituti assegnando le sedi vacanti ed ancor oggi coperte da reggenti, anche alla luce del fatto che nelle sedi ove vi sono i titolari questi sono sovraccaricati da più reggenze in altri istituti senza contare i mesi di luglio, agosto e settembre dove già in modo ordinario, i direttori si occupano di più istituti per permettere ai colleghi lo svolgimento delle ferie.

Da allora oggi nulla è cambiato e oltre alla situazione di Rovigo, illustrata dal garante comunale, mi preme ricordare quella degli altri istituti del Veneto:

**Vicenza:** l'attuale direttore è presente per 2 giorni la settimana; in missione dalla Reclusione di Padova. In precedenza anche qui c'è stato una turnazione di direttori provenienti da Regioni limitrofe che non hanno avuto il tempo di conoscere le peculiarità dell'Istituto né di interfacciarsi, ad esempio con la Sanità Penitenziaria;

**Treviso:** il direttore è in missione per 2 volte la settimana a Pordenone;

**Belluno:** Il direttore è in missione 2 volte alla settimana in Friuli;

**Padova C.R.:** il direttore è in missione alla Circondariale di Vicenza per 2 giorni alla settimana;

**Padova C.C.:** il direttore è in missione 2 giorni alla settimana a Rovigo e ricopre altri incarichi, già segnalati nella lettera del Garante Comunale di Rovigo;

**Venezia-Giudecca C.R femminile ed ICAM :** il direttore è a scavalco con il Circondariale maschile di Venezia;

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

Attività di difesa civica

+39 041 2701394 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonadifescivica@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadifescivica@legalmail.it *pec*

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

+39 041 2701442-402-397 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonaminori@legalmail.it *pec*

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

+39 041 2701386 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it  
garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it *pec*

## CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

### Garante regionale dei diritti della persona

Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto

**Venezia maschile:** il direttore è a scavalco con la C.R. femminile di Giudecca-Venezia;

**Rovigo:** il direttore in missione dalla C.C. di Padova per 2 giorni alla settimana;

**Verona:** il direttore titolare è presente viene chiamato per sostituzioni temporanee in altri istituti;

**Treviso Minorile:** qui il direttore è da sempre presente, i problemi sono strutturali e di carenza di spazio. Lo cito perché l'I.P.M. verrà trasferito proprio a Rovigo.

Si evidenzia dunque un problema organizzativo nei vertici, che si riverbera in maniera negativa su tutta l'organizzazione priva di "una testa": il direttore infatti è l'autorità dirigente dell'istituto a cui compete la responsabilità dell'organizzazione, del funzionamento, dell'ordine e della sicurezza dell'istituto stesso.



Non mi addentro, in questa sede, nelle indubbie carenze di personale dei vari livelli e con qualsiasi qualifica professionale, soggette anch'esse alle dinamiche e alle logiche di avvicinamento alle famiglie o ai territori di provenienza. Comandanti, ispettori, sovrintendenti, agenti ma anche educatori e contabili sono figure numericamente carenti nelle nostre carceri: su questo le denunce dei sindacati di polizia, le organizzazioni dei direttori e quelle degli educatori sono concordi e convergenti.

Appare quindi indispensabile ed urgente che, almeno su direttori e comandanti – in attesa dei futuri, ma non risolutivi concorsi – i vertici del Dipartimento si attivino, per individuare le forze e le procedure più efficaci per assicurare una presenza minima delle figure apicali in tempi brevi.

In attesa di cortese riscontro, si porgono cordiali saluti.

Il garante regionale dei  
diritti della persona  
(*avv. Mario Caramel*)

## **Allegato sub F**

**Elenco dei principali incontri effettuati nel 2022, in presenza o da remoto, dal Garante regionale dei diritti della persona**

## **Elenco degli incontri effettuati nel 2022**

### ***Gennaio***

- 4 gennaio pomeriggio. Videoconferenza.  
Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere.
- 13 gennaio pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: confronto operativo nell'ambito del progetto sui rimpatri forzati.
- 18 gennaio mattino. Videoconferenza.  
Riunione del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome.
- 18 gennaio pomeriggio. Videoconferenza.  
Conferenza Nazionale del Volontariato della Giustizia ed incontro con i Garanti detenuti.
- 19 gennaio mattino. Videoconferenza.  
Convegno "*L'impatto sociale del lavoro in carcere*" organizzato da Fondazione Zancan e Acri, con il patrocinio del Ministero della Giustizia.
- 20 gennaio mattino. Videoconferenza.  
Cassa Ammende: interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza epidemiologica
- 21 e il 22 gennaio mattino. Trento.  
Convegno "*La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale*", organizzato dalla Garante della provincia autonoma di Trento.
- 31 gennaio mattino. Videoconferenza.  
Coordinamento nazionale dei Garanti regionali e territoriali delle persone private della libertà personale sul tema del "*reclamo*".

### ***Febbraio***

- 3 febbraio mattino Videoconferenza  
Conferenza Nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza.
- 3-4 febbraio mattino Videoconferenza  
Convegno in merito alle tematiche di regolarizzazione dei Rom, compresi uomini, donne e minori presenti in carcere, con focus specifico sull'apolidia, alla luce inter alia dell'esperienza del Programma JUSTROM Italia
- 4 febbraio mattino. Treviso, Casa circondariale.  
Colloqui con detenuti.
- 7 febbraio mattino. Padova, sede del Provveditorato regionale Amministrazione penitenziaria.  
Incontro con il provveditore.
- 10 febbraio pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: confronto operativo rete nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati.
- 15 febbraio sera. Videoconferenza.  
Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale e Conferenza nazionale del volontariato della giustizia.
- 16 febbraio pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: incontro sull'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati.
- 18 febbraio: mattina in presenza.  
Tavolo di Coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza sulle donne.
  
- 23 febbraio mattino. Videoconferenza.  
Audizione in Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori.

### ***Marzo***

- 9 marzo sera. Videoconferenza.  
Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale.

- 10 marzo pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: confronto operativo rete nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati.
- 17 marzo mattina. Modalità mista.  
Coordinamento Garanti comunali dei detenuti del Veneto.
- 18 marzo mattino. Videoconferenza.  
Cassa Ammende: convocazione Cabina di Regia regionale di monitoraggio "Progetto Re-Start".
- 18 marzo pomeriggio. Videoconferenza.  
Convegno "Il delicato equilibrio fra i diritti del minore e del genitore detenuto" organizzato dall'Associazione Avvocati per le persone e le famiglie.
- 24 marzo mattino. Presentazione Rapporto CRC i dati regione per regione anno 2021- Centro Culturale San Gaetano Padova
- 24 marzo pomeriggio. Videoconferenza.  
Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale e Conferenza Nazionale del volontariato della giustizia.
- 28 marzo pomeriggio. Videoconferenza.  
Seminario finale del Progetto SERV "Servizi e diritti per le vittime di reato" - "Bisogni, diritti delle vittime e standard di intervento delle reti".
- 29 marzo mattino. Videoconferenza.  
Incontro pubblico sulle carceri dopo l'emergenza Covid "Dignità e reinserimento sociale. Quali carceri dopo l'emergenza?" promosso dalla Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà e dalla Conferenza del volontariato della giustizia, con l'adesione del Coordinamento nazionale dei magistrati di sorveglianza e dell'Unione delle Camere penali italiane.
- 31 marzo mattino. Verona.  
Vista alla Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza – REMS, Nogara (VR).

## **Aprile**

- 4 aprile mattino. Treviso, Casa circondariale.  
Colloqui con detenuti.
- 5 aprile mattino Videoconferenza.  
Conferenza Nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza
- 5,6 e 7 aprile. Roma.  
Progetto FAMI: partecipazione al ciclo di formazione per monitor dei rimpatri forzati "implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati".
- 6 aprile mattino. Venezia, Consiglio Regionale del Veneto.  
Presentazione in Prima Commissione della Relazione 2021.
- 7 aprile mattino in presenza.  
Incontro rappresentanti della Rete Bioetica e componenti Comitato di Bioetica.
- 13 aprile mattino. Treviso, Istituto penale minorile.  
Visita ispettiva.
- 19 aprile mattino. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: confronto operativo rete nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati.
- 26 aprile sera. Videoconferenza.  
Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale.
- 27 aprile pomeriggio. Videoconferenza.  
Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile.
- 28 aprile pomeriggio. Venezia, Consiglio Regionale del Veneto.  
Incontro in Quinta Commissione per l'approvazione della relazione anno 2021.

## **Maggio**

- 2 maggio sera. Videoconferenza.

- Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale - tema “*vitto e sopravvitto*”.
- 3 maggio mattino. Videoconferenza.  
Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere.
- 5 maggio mattino. Videoconferenza.  
Incontro con l’Osservatorio carceri e l’Associazione Antigone del Veneto – tema: redazione report, descrizione condizioni strutturali, clima detentivo, rispetto della legislazione penitenziaria e altre caratteristiche salienti delle strutture visitate.
- 10 maggio sera. Videoconferenza.  
Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale, incontro sul tema “*disponibilità Garanti territoriali al monitoraggio delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali e RSA*”.
- 12 maggio mattino. Videoconferenza.  
Cassa ammende.
- 19 maggio mattino.  
Incontro con referenti Istituto Don Calabria- CNCA Veneto e Associazione Papa Giovanni XIII.
- 19 maggio sera. Videoconferenza.  
Seminario dal titolo “*Carcere, sistema penitenziario ed esecuzione della pena. Quale riforma?*”.
- 23 maggio mattina. Videoconferenza.  
Cassa Ammende.
- 26 maggio pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: rete nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati e car@ monitor confronto operativo.

## Giugno

- 6 giugno: mattina in video conferenza.  
Tavolo di Coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza sulle donne
- 8 giugno sera. Venezia, Ateneo Veneto.  
Presentazione del XVIII rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione “*Il carcere visto da dentro*”.
- 14 giugno mattino in presenza.  
Comitato Regionale per la Bioetica.
- 14 giugno pomeriggio. Videoconferenza.  
Coordinamento nazionale dei Garanti regionali e territoriali delle persone private della libertà personale - Gruppo di lavoro sulla detenzione degli stranieri - tema della privazione della libertà presso le strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali che includono le residenze sanitarie per anziani (RSA) e per disabili (RSD).
- 20 giugno mattino. Treviso, Casa circondariale.  
Colloqui con detenuti.
- 20 giugno mattino. Videoconferenza.  
Presentazione al Senato della relazione del Garante nazionale delle persone ristrette della libertà personale.
- 28 giugno mattino Università di Padova Aula Magna del Bo’.  
Festa della Polizia Penitenziaria.
- 29 giugno sera. Videoconferenza.  
Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale - Gruppo di lavoro sulla detenzione degli stranieri.

## Luglio

- 4 luglio sera. Videoconferenza.  
Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale - Gruppo di lavoro sanità penitenziaria.
- 6 luglio mattino. Venezia, Regione del Veneto, Direzione Servizi Sociali.  
Incontro Cassa Ammende.

- 6 luglio mattino. Videoconferenza.  
Tavolo per la giustizia riparativa provincia di Treviso “*Il manifesto per la giustizia riparativa (Restorative Justice)*”.
- 6 luglio mattino Videoconferenza.  
Conferenza Nazionale per la garanzia dei diritti dell’infanzia e l’adolescenza
- 11 luglio pomeriggio. Mestre, Auditorium della Caritas Veneziana.  
Tavolo di lavoro per la promozione della giustizia riparativa provincia di Venezia, convocato dall’ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige/südtirol e il centro per la giustizia minorile e di comunità del Veneto Friuli Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e Bolzano.
- 18 luglio mattino. Videoconferenza.  
Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale - Gruppo di lavoro salute mentale “*Assistenza psichiatrica in carcere e ATSM, REMS e SPDC*”.
- 21 luglio mattino. Videoconferenza.  
Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale - Gruppo di lavoro salute mentale.
- 27 luglio pomeriggio. Videoconferenza.  
Tavolo provinciale della Giustizia Riparativa della provincia di Treviso, progetto “*Media-Res: azioni riparative di comunità*”, finanziato da Cassa delle Ammende e dalla Regione Veneto”.

### Agosto

- 3 agosto pomeriggio. Videoconferenza.  
Incontro organizzato dall'Associazione “*La Voce*” - tema: “*Bando Ammende Veneto 2022/2024 - Vittime di reato*”.
- 24 agosto mattino. Padova, Casa di reclusione e Casa circondariale di Padova.  
Incontro con il direttore.
- 25 agosto pomeriggio. Venezia, Regione del Veneto Palazzo Molin.  
Osservatorio Permanente Interistituzionale per la Salute in Carcere.
- 31 agosto mattino. Videoconferenza.  
Incontro Tavolo tecnico, tema: definizione di apposite “*procedure per l'attivazione di forme di accoglienza di genitori in esecuzione penale con figli minori al seguito - dgr 318/2022*” relativo allo “*Schema di Accordo di Partenariato - Fondo per l'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in strutture extra-carcerarie anno 2021. Decreto del Ministero della Giustizia del 15 settembre 2021. Approvazione dei criteri di utilizzo del fondo e di un Avviso pubblico per la costituzione di un Elenco di strutture disponibili all'accoglienza. CUP H19G21000070001*”:

### Settembre

- 4 settembre mattino. Treviso, Casa circondariale.  
Colloqui con detenuti.
- 16 settembre mattino. Videoconferenza.  
Incontro organizzato dalla Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale “*Carceri, Italia - Confronto pubblico sulle proposte per le carceri in Italia*”.
- 26 settembre sera. Videoconferenza.  
Conferenza territoriale Garanti delle persone private della libertà personale - Gruppo di lavoro sulla detenzione degli stranieri
- 27 settembre mattino in presenza.  
Comitato Regionale per la Bioetica.
- 28 settembre mattino. Trieste, Palazzo Gopcevich. Videoconferenza.  
Convegno su progetto “*Tessere Relazioni: interventi sinergici di formazione, diffusione e implementazione della Giustizia Riparativa in Friuli Venezia Giulia*”.
- 28 settembre mattino. Videoconferenza.

Webinar net *"Minori e violenza nelle relazioni affettive: metodologie di intervento e progetti applicati"*

- 29 settembre mattino. Videoconferenza.  
Incontro Cassa Ammende - Avvio di un percorso di co-programmazione finalizzato alla definizione del Programma regionale di interventi cofinanziati dalla Cassa delle Ammende per il triennio 2022 - 2024.
- 30 settembre mattino. Trieste – Sede istituzionale Piazza Oberdan 6.  
Riunione del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome.

### **Ottobre**

- 3 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.  
Incontro con Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza – convocata dal Direttore generale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome
- 4 ottobre mattino. Videoconferenza.  
Incontro Cassa Ammende - percorso di co-programmazione finalizzato alla definizione del Programma regionale di interventi cofinanziati dalla Cassa delle Ammende per il triennio 2022 - 2024.
- 5 ottobre mattina: visita alle comunità educative di S.P.E.S. Padova
- 5 ottobre pomeriggio. Venezia, Ateneo Veneto, Aula Magna.  
Convegno *"Carcere e lavoro: una prospettiva per i detenuti e un'opportunità per le imprese e la società"* organizzato dall'Ateneo Veneto.
- 6 ottobre mattino. Videoconferenza.  
Incontro Cassa Ammende - percorso di co-programmazione finalizzato alla definizione del Programma regionale di interventi cofinanziati dalla Cassa delle Ammende per il triennio 2022 - 2024.
- 13 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI - Confronto operativo della rete nazionale sul monitoraggio dei rimpatri forzato.
- 14 ottobre mattino. Treviso, Casa circondariale.  
Incontro con Direttore e Comandante.
- 17 ottobre mattino. Videoconferenza.  
Conferenza Garanti territoriali delle persone private della libertà personale.
- 19 ottobre mattino. VE Palazzo Ferro-Fini.  
Incontro con la Consulta regionale dei ragazzi e delle ragazze
- 21 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.  
Conferenza Garanti territoriali delle persone private della libertà personale – gruppo di lavoro sulla detenzione degli stranieri.
- 27 ottobre pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: intervista ai Monitor per ricerca università di Bari sul tema del rimpatrio forzato.

### **Novembre**

- 9 novembre mattino. Treviso.  
Seminario *"La giustizia riparativa: un ponte tra la realtà detentiva e il territorio. I circoli ricreativi"*, organizzato dall'Ulss 2 U.O. Serd.
- 10 novembre mattino. Padova, presso la Provincia di Padova, Sala Convegni *"La Cittadella"*.  
Seminario *"La prevenzione sulle condotte suicidarie in ambito penitenziario"* organizzato dal Prap – Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria del Triveneto.
- 10 novembre pomeriggio. Padova, presso la Provincia di Padova sala Riunioni.  
Coordinamento veneto garanti detenuti.
- 11 novembre mattina. Venezia Casa circondariale di Venezia.  
Visita al carcere.
- 11 novembre pomeriggio. Venezia, giudecca, Casa di reclusione femminile ICAM.  
Tavolo interistituzionale protocollo ICAM - Protocollo d'intesa *"Procedura per l'attivazione di forme di accoglienza per bambini in carcere con la madre"*.
- 17 novembre mattino. Perugia – Sede istituzionale Piazza Italia 1.  
Riunione del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome.

- 18 novembre mattino. Roma.  
Progetto FAMI: Workshop "*Le regole delle procedure di rimpatrio forzato nell'ambito della Direttiva del Ministero dell'Interno del 19 maggio 2022*" previsto dal progetto "*Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati*"
- 18 novembre. Videoconferenza.  
Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile.
- 24 novembre mattino. Verona, Casa circondariale.  
Visita al carcere.
- 24 novembre mattino. Verona, visita alle strutture educative del Progetto S.A.I minori del Comune di Verona
- 25 novembre pomeriggio. Videoconferenza.  
Conferenza Garanti territoriali delle persone private della libertà personale – gruppo di lavoro sulla detenzione degli stranieri.
- 29 novembre mattino.  
Convegno "*Attuare il 5° Piano Nazionale di Azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*". Centro Altinate Padova"

### **Dicembre**

- 1 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.  
Progetto FAMI: confronto operativo rete per il monitoraggio dei rimpatri forzati.
- 12 dicembre mattino. Padova, Casa circondariale e Casa di reclusione.  
Evento: progetto "*Bambini e Carcere*", organizzato dal gruppo volontari di Telefono Azzurro.
- 15 dicembre mattino in presenza  
Conferenza Nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza - Roma
- 19 dicembre pomeriggio. Videoconferenza.  
Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere.



Web: [garantedirittipersona.consiglioveneto.it](http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it)  
Indirizzo: Via Brenta Vecchia, 8  
30170 Mestre - Venezia

Attività di difesa civica

+39 041 2701386 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
[garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it)  
[garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it](mailto:garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it)

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

+39 041 2701442-402 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
[garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it)  
[garantedirittipersonaminori@legalmail.it](mailto:garantedirittipersonaminori@legalmail.it)

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

+39 041 2701394 *tel*  
+39 041 5042372 *fax*  
[garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it)  
[garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it](mailto:garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it)