



RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DEL GARANTE DEI DIRITTI DELLA PERSONA NELL'ANNO 2023

**(Resa dal Garante al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 10
comma 1, della Legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013,
con nota protocollo n. 2546 del 22 febbraio 2024)**



Indice

<i>Premessa</i>	pag.	1
 PARTE I		
Attività di difesa civica	pag.	15
 PARTE II		
Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età	pag.	39
 PARTE III		
Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale	pag.	67
Allegato Sub A	pag.	111
Allegato Sub B	pag.	123
Allegato Sub C	pag.	125
Allegato Sub D	pag.	143
Allegato Sub E	pag.	153
Allegato Sub F	pag.	161

Premessa

Nel rendere la Relazione annuale al Consiglio regionale pare opportuno, come di consuetudine, 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 all’articolo 63 dello Statuto istitutivo di tale figura di garanzia.

Si rende, in sintesi, opportuno formulare, anche nel rendere la presente Relazione, una breve premessa (quest’anno, come si vedrà in seguito, arricchita da alcuni approfondimenti, sul profilo e l’operatività del Garante regionale, effettuati col supporto consulenziale dell’Avvocatura regionale) sul tema/quesito - spesso posto, oltreché dai cittadini, anche nelle 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***” - di seguito anche “Garante” - va rilevato che è una figura prevista all’articolo 63 dello Statuto del Veneto, articolo attuato con la Legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013¹, con la quale, in ambito regionale, sono state riunite in **un’unica figura monocratica** le funzioni: del “**difensore civico**”, del “**garante per l’infanzia e l’adolescenza**” e del “**garante dei diritti delle persone private della libertà personale**”.

L’articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto, disponendo che:

“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.*

3. *L’Ufficio del Garante ha sede presso il Consiglio regionale.”,*

prevede 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.

¹ Il testo della Legge regionale del Veneto n. 37 del 24 dicembre 2013 è consultabile al seguente *link*: https://www.consiglioaveneto.it/web/crv/dettaglio-legge?numeroDocumento=37&id=1169014&backLink=https%3A%2F%2Fwww.consiglioaveneto.it%2Fleggi-regionali%3Fp_p_id&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&pageTitle=&tab=vigente&annoSelezione=2013

Va anche ricordato che l'approdo, nel 2012 con detto articolo 63, alla figura unica del "Garante regionale dei diritti della persona" è frutto di un percorso, iniziato 24 anni prima, 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 nel 1988 il Difensore civico (*Legge regionale 6 giugno 1988, n. 28, "Istituzione del difensore civico"*, abrogata dalla L.R. n. 37/2013) e il Pubblico Tutore dei minori (*Legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, "Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori"*, abrogata dalla L.R. n. 37/2013).

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 Garante regionale dei diritti della persona ed è entrato nelle funzioni, a seguito del giuramento reso 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 n. 37 del 2013 ha attribuito al Garante regionale le seguenti **tre macro-funzioni**:

1^) garantire in ambito regionale i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e nei confronti di gestori di servizi pubblici, mediante procedure non giurisdizionali di promozione, di protezione e di mediazione [art. 63, comma 1, lett. a), della Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, nonché artt. 1, comma 2, lett. a), 11 e 12 della Legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche "**difesa civica**");

2^) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza [artt. 1, comma 2, lett. b), e 13 della Legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche "**tutela dei minori**");

3^) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti delle persone private della libertà personale [artt. 1, comma 2, lett. c), e 14 della Legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche "**tutela delle persone private della libertà personale**").

È bene da subito sottolineare, nel tracciare i compiti del Garante, che, in coerenza allo Statuto, la Legge regionale n. 37 del 2013 esprime la "*mission*" del Garante - nelle 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 così 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’, prevalentemente connotato, però, da mera *auctoritas* e non dall'esercizio di *potestas*.

Dalla lettura degli articoli 7, 11, 12, 13 e 14 della Legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013², norme che delineano le tre “macro funzioni”, emerge, infatti, che caratteristica distintiva e peculiare del Garante è 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).

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, Gruppi di Lavoro, ecc. nei quali è prevista l'attiva partecipazione del Garante regionale dei diritti della persona: (i) per il coordinamento con le omologhe

² Per la consultazione del testo normativo si veda il *link*, riportato nella nota che precede.

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, al Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro le donne, al Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile e al Tavolo e Gruppo di lavoro per il monitoraggio e coordinamento degli interventi di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio di bullismo e di cyberbullismo).

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 per 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 2023.

§ § §

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 alla 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 Vecchia 8, sotto il profilo organizzativo 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 particolare delicatezza, come si vedrà nei successivi accenni alle principali attività svolte nel 2023, usufruisce anche del supporto consulenziale dell'Avvocatura regionale del Veneto.

Attività svolte nel 2023

Prima di scendere, con la Relazione riferita all'anno 2023, nel dettaglio delle attività svolte in tale annualità nei tre settori di competenza, si rendono opportuni **alcuni significativi rilievi di carattere generale nonché l'indicazione sintetica delle principali attivazioni.**

§

Struttura di supporto al Garante

In merito all'attività svolta nel 2023 dalla **Struttura di supporto del Garante** si **allega sub B** la **"Tabella della dotazione al 31 dicembre 2023 del personale assegnato agli uffici del Garante regionale dei diritti della persona"**.

Nel 2023 è stata proposta e accolta con provvedimento del Segretario generale del Consiglio regionale, una riorganizzazione degli uffici con la quale le unità operative semplici "Tutela Minori" e "Tutela Detenuti" sono state accorpate nell'unità operativa

organica “Tutela Minori e Detenuti” di modo che è stato possibile, senza aggravio di costi, razionalizzare l’attività di tali uffici.

La dotazione dei dipendenti assegnati al Garante dal Consiglio Regionale al 31 dicembre 2023 è, pertanto, composta da un Dirigente Capo (che coordina anche un’altra struttura del Servizio diritti della persona, il Co.re.com., distinta da quella del Garante), da una figura di Alta Professionalità, Responsabile dell’unità Operativa Organica “Tutela Minori e Detenuti”, alla quale U.O. è assegnato un Responsabile in posizione organizzativa C, da una posizione organizzativa B, Responsabile dell’unità “Difesa Civica”, e dal personale assegnato a tali strutture.

Anche nel 2023 la Struttura di supporto è stata all’altezza, in piena armonia con il Garante, delle incombenze attribuite a tale figura dall’ordinamento regionale.

§ §

Accordo Garante/ULSS 3 “Serenissima”

Sempre in merito al supporto fornito al Garante, anche per il 2023 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.

§ § §

Protocollo d’intesa Garante/Regione Veneto-Avvocatura regionale

Nella Relazione sull’attività dell’anno 2022 si è evidenziato che in data 21 giugno 2022 è stato stipulato il “*Protocollo di 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 DGR n. 38 del 25 gennaio 2022, di seguito anche “Protocollo”.

In tale occasione - rilevato che il Garante regionale già 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 - veniva evidenziata l’esigenza della stipula di un Protocollo che consentisse di usufruire dell’ulteriore funzione di natura consultiva riconosciuta all’Avvocatura dalla Legge regionale n. 24 del 2001.

Esigenza determinata dal fatto che già dal suo insediamento il Garante regionale aveva potuto constatare come sul tappeto vi fossero varie tematiche giuridiche, in merito alla definizione della natura e dei limiti delle funzioni riconosciute al Garante nelle sue triplici funzioni, oggetto di discussione, e contrastanti posizioni, tra dottrina e giurisprudenza.

Tematiche la risoluzione delle quali riveste un grande interesse pubblico anche a livello regionale in quanto materie afferenti alla tutela e difesa dei “diritti della persona”.

A seguito della stipula del Protocollo, ai sensi dell’articolo 3, comma 2, veniva istituito un Gruppo di lavoro - GDL -, coordinato dal Garante regionale e dal Coordinatore dell’Avvocatura regionale, composto dai Responsabili delle strutture del Garante afferenti alla “Difesa Civica”, dai Referenti dell’Avvocatura regionale e del Servizio affari giuridici e legislativi del Consiglio Regionale.

Tale collaborazione, a fronte di un assiduo e complesso impegno di tutti i componenti del GDL, nell’anno 2023 ha portato ad effettuare:

A - l’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 - l’analisi di attività ed atti attribuiti alla competenza del Garante dai citati ordinamenti;

C - la verifica, riferita alle varie fattispecie delle pratiche istruite dagli Uffici, degli atti adottati dal Garante in relazione alle risultanze ottenute dalle analisi “A” e “B”;

D - l’adeguamento, effettuata a seguito della verifica “C”, degli atti con revisione anche della relativa modulistica.

L’analisi di cui ai punti “A” e “B”, ha portato, in primo luogo, ad un puntuale approfondimento dottrinario, recepito nel Decreto del Garante regionale n. 1 del 22 febbraio 2023, in particolare ai capitoli 2 e 3 dell’allegato 1 al Decreto, sulla natura di organo regionale di garanzia del Garante regionale. Detta analisi ha sortito, **in secondo luogo, una altrettanto puntuale disamina** (con riferimento agli elementi per una qualificazione giuridica dei soggetti e dei loro atti) **della giurisprudenza in esito ai pregressi contenziosi**, instauratisi a fronte della applicazione e gestione delle leggi regionali istitutive delle figure di difensore civico, del tutore dei minori e del garante regionale dei diritti della persona, analisi riportata in tale Decreto al capitolo 4 dell’allegato 1.

La verifica di cui al punto “C” ha portato sia alla definizione, recepita nei Decreti del Garante regionale n. 1 del 22 febbraio 2023 e n. 2 del 12 luglio 2023, di alcuni aspetti di carattere generale afferenti agli atti ed attività del garante (individuazione/ricognizione delle pratiche connotate come “procedimenti amministrativi”, accesso agli atti detenuti dal Garante, connotazione giuridico formale del potere sostitutivo) **sia alla definizione, recepita nel Decreto del Garante regionale n. 3 del 12 luglio 2023, di alcune specifiche pratiche in ordine ai limiti della propria competenza, ex art. 16 della Legge n. 127 del 1997**, rispetto alle pratiche, per le quali gli utenti accedono alle articolazioni periferiche dello Stato (con particolare riferimento al rilascio del passaporto da parte delle Questure).

A seguito di dette analisi, di cui ai punti “A” e “B”, e della verifica, di cui al punto “C”, **si è infine dato corso all’adeguamento della modulistica dell’Ufficio**, adeguamento recepito nel Decreto del Garante regionale n. 4 del 12 luglio 2023.

I citati Decreti nn. 1, 2, 3, e 4 sono disponibili sul sito del Garante³.

§ § § §

Si rappresentano sinteticamente alcuni dati, che hanno connotato le attività del Garante, afferenti all’anno 2023 e che verranno successivamente dettagliate nelle **PARTI I, II, e III** della Relazione.

Le **istanze** afferenti alla **difesa civica**, pervenute al Garante dei diritti della persona dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, sono state **380** di cui 91 riguardanti il diritto di accesso.

Per le attività relative alla **tutela dei minori**, nel 2023 sono state rivolte all’Ufficio **431 richieste** di indicazione di nominativi di persone disponibili ad essere nominati tutore (di cui: 421 dal Tribunale dei minorenni e 10 dai Tribunali ordinari) e sono state fornite **60** 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 **132 i fascicoli aperti** nel 2023 ed hanno interessato 123 minori.

Per quanto riguarda i **detenuti** il Garante ha proseguito l’importante funzione di monitoraggio all’interno dei nove 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. Dal 2023, anche a seguito di un lavoro di sensibilizzazione del Garante regionale sull’importanza della figura del Garante a livello locale, a seguito della nomina da parte del Comune di Venezia, risulta ivi operativo il nuovo Garante comunale, mentre il Comune di Treviso, sede sia di una Casa Circondariale che

³ <http://garantedirittipersonadifesacivica.consiglioaveneto.it/interne/pagine.asp?idpag=164>

dell'Istituto Penale Minorile unico per il Triveneto, ha dato corso alla nomina del proprio Garante comunale di modo che **a fine 2023 risultano nominati ed operativi tutti e sette i Garanti comunali**.

Nel 2023 i **fascicoli** aperti e trattati sono stati **40** afferenti ai vari Istituti penitenziari.

§ § § § §

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 2023, 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 2023 è redatta in continuità con quelle afferenti gli anni precedenti, da ultimo quella approvata dal Consiglio regionale con atto n. 42 del 18 aprile 2023.

Ferma detta continuità nell'impostazione della Relazione, in considerazione di alcune peculiarità (innovazioni legislative, eventi, fatti, ecc.), afferenti all'attività svolta nell'anno 2023, si anticipano alcune “connotazioni”, dei *post it* per ognuna delle tre parti della Relazione, che si ritengono utili per una miglior lettura del documento.

PARTE I “Attività di difesa civica”

Si è già fatto cenno che nel 2023, a seguito della stipula nel 2022 di un Protocollo d'intesa Garante/Regione Veneto-Avvocatura regionale, ha operato un Gruppo di Lavoro -GDL- finalizzato ad affrontare varie tematiche giuridiche sia di carattere generale, specie in merito al dibattuto tema della definizione della natura e dei limiti delle funzioni riconosciute al Garante, che specifico, su alcune questioni controverse.

Le analisi del GDL, come sopra indicato, sono state recepite nel 2023 nei Decreti del Garante numeri 1, 2, 3 e 4 e sono disponibili per la visione sul sito del Garante, nella sezione dedicata agli “atti del Garante”⁴.

Ciò premesso, in merito all'attività di difesa civica, particolare interesse, come si vedrà in seguito nel dettaglio nella PARTE I, riveste il **Decreto n. 2 del 12 luglio 2023**, di “*Preso atto dell'Analisi dell'Avvocatura regionale "I poteri sostitutivi del Difensore civico regionale ex art. 136 TUEL: natura, presupposti, limiti"*”, col quale, definendo una *vexata quaestio*, che si trascinava da anni, si è preso atto dell'analisi, supportata da dottrina e giurisprudenza, fornita dall'Avvocatura regionale in merito ai **presupposti ed alle modalità di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 136 T.U.E.L.**

Altra rilevante questione, affrontata dal Garante - che, per le funzioni di difesa civica, è competente anche in materia di Sanità, ed avviata, in collaborazione con l'Area Sanità e

⁴ <http://garantedirittipersonadifesa.civica.consiglio.veneto.it/interne/pagine.asp?idpag=164>

Sociale della Regione Veneto, a soluzione, come si vedrà in seguito nel dettaglio nella PARTE I, è quella della riattivazione delle **Commissioni Miste Conciliative - CMC** -, organismi operanti presso le ULSS, per i quali il Garante regionale dei diritti della persona ha il compito di procedere alla designazione dei Presidenti. Anche su attivazione del Garante, la **Giunta regionale con Deliberazione n. 819 del 4 luglio 2023** ha approvato il nuovo schema tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale, in sostituzione di quello approvato con DGR n. 2280/1998. Con tale nuovo Regolamento si è avviato il rilancio della procedura di tutela amministrativa afferente ai reclami amministrativi in Sanità con la valorizzazione e la chiara individuazione delle competenze dei vari soggetti, chiamati ad intervenire nel procedimento promosso dall'utente, in particolare quello in primo grado degli Uffici Relazioni con il Pubblico - URP- e, in secondo grado, delle CMC e del Garante regionale dei diritti della persona. Particolare interesse nel 2023 ha rivestito la Conferenza internazionale degli Ombudsman sul tema *“Il ruolo dell’ombudsman nel mondo: tra realtà e possibilità”*, evento, svoltosi a Roma presso la Camera dei Deputati nei giorni 21 e 22 settembre 2023, che ha visto la partecipazione di 250 ospiti da tutto il mondo e nel quale al Garante regionale dei diritti della persona del Veneto è stato affidato l’incarico di moderare la sessione *“I diritti umani nelle crisi globali”*.

PARTE II “Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori”

L’area della tutela minori nel 2023 è stata caratterizzata, come si vedrà in seguito nel dettaglio nella PARTE II, dalla concreta applicazione della c.d. “Riforma Cartabia”, delle riforme del Codice di procedura civile, che hanno fissato un rito unificato per i procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglia e dall’avvio del processo civile telematico minorile.

Fermo l’encomiabile impegno dei Magistrati del Tribunale e della Procura dei Minori e del personale di Segreteria, non può sottacersi che le innovazioni di legge in uno con una carenza cronica di organico di magistrati e personale amministrativo danno il quadro di una situazione “al limite” e lo stesso processo di digitalizzazione, necessario e quanto più utile, ha palesato in questa prima fase applicativa importanti disfunzionalità e creato considerevoli ritardi nella presa in carico delle situazioni.

Il Garante, come si vedrà in seguito nel dettaglio nella PARTE II, nello spirito di leale collaborazione fra istituzioni, ha ritenuto pertanto opportuno aprire la via ad una **collaborazione con la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Venezia** per la definizione di azioni di sistema, volte alla costruzione di buone prassi condivise tra gli enti coinvolti nella segnalazione e presa in carico dei M.S.N.A.

PARTE III “Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale”

La parte terza della Relazione 2023 è quella che risente della più rilevante modifica di impostazione, rispetto alle precedenti annualità, in considerazione, nel relazionare al Consiglio regionale, della necessità, oltre alla resa della consueta analisi delle proprie **attività “ordinarie”** nell’anno di riferimento, per il Garante anche:

- di affrontare **il tema “straordinario”** delle criticità, che ci stanno ponendo di fronte ad una nuova stagione dell’**“Emergenza carceri”**;
- di **aprire l’orizzonte dell’analisi**, per consentire, a chi vuol andare più a fondo nelle problematiche, di avere una piena panoramica del sistema penitenziario, a specifici ambiti di detenuti, e persone comunque ristrette nella libertà personale, (detenzione femminile; detenuti minorenni e giovani adulti; soggetti ristretti nelle REMS; adulti in area penale esterna), che trovano, per la loro specificità e complessità, scarsa attenzione rispetto ad altre tematiche attualmente all’attenzione.

Da tale considerazione la parte terza della Relazione è stata suddivisa nei seguenti tre capitoli.

cap. I - Premessa sulle principali criticità del sistema penitenziario e sul conseguente riemergere dell’“Emergenza Carceri”.

cap. II - Attività del Garante nel contesto nazionale e regionale.

cap. III - Approfondimento su specifici ambiti di persone ristrette nella libertà personale.

§ § § § §

Come premessa, afferente nel suo complesso alla Relazione sulle attività dell’anno 2023, pare, infine, opportuno rilevare che il Garante regionale dei diritti della persona, quale autorità indipendente di garanzia, non può e non deve entrare nell’agone ove i vari soggetti istituzionali, le varie forze politiche e i media animano un dibattito nel quale emergono diverse, e talvolta contrastanti, posizioni in merito alla riforma complessiva della Giustizia. Riforma della Giustizia che interseca, direttamente o indirettamente, tutte le tre macro-funzioni attribuite al Garante: giustizia civile e amministrativa per la “difesa civica”, giustizia minorile civile e penale per la “tutela minori” e giustizia penale per la “tutela delle persone private della libertà personale”.

Ciò premesso, va anche rilevato che il Garante non ha potuto, come risulta in vari passaggi della Relazione, esimersi da porre, sempre con spirito costruttivo e di collaborazione, l’accento sul fatto che la carenza cronica di organico di magistrati e personale amministrativo, riscontrabile in tutti i rami della Giustizia italiana, è da porre come assoluta priorità fra i problemi da risolvere sicché **si esprimere l’auspicio, tenendo presente che il problema si è stratificato nei decenni, che le formali dichiarazioni governative**

mirate a risolvere i problemi di carenza di organico trovino attuazione in tempi ragionevoli.



Le funzioni dell'attività difesa civica espletata dal Garante regionale dei diritti della persona sono esplicate nell'articolo 11¹ della Legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37.

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 sanitarie della regione Veneto;
- la costituzione di parte civile per alcuni reati commessi contro le persone disabili.

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 alle funzioni "A" e "B" svolte nel 2023 in rapporto ai dati di quelle svolte nel 2022

In merito a dette funzioni, prima di entrare nel dettaglio delle attività, va rilevato che nel 2023 l'Ufficio di Difesa Civica ha trattato **380** istanze, di cui:

- **93** inerenti alla funzione "A", rientranti nell'ambito di quelle conferite per legge (91 riguardanti l'accesso agli atti e 2 di richiesta di attivazione di poteri sostitutivi);
- **287** inerenti alla funzione "B", rientranti nell'ambito della Difesa Civica "*in senso stretto*".

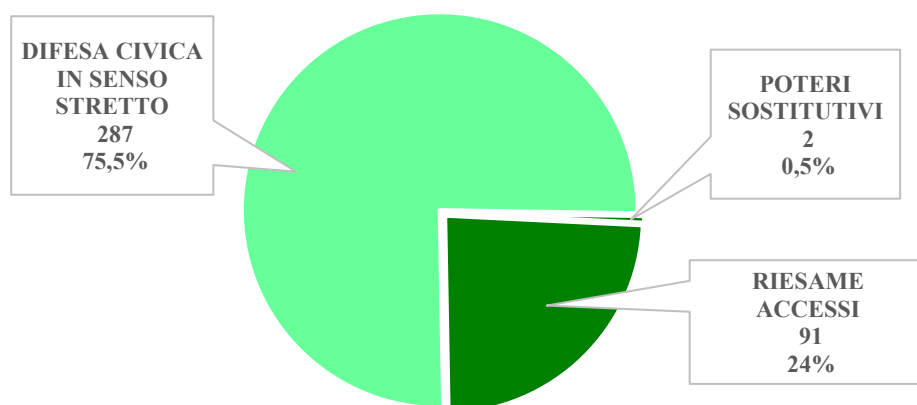
Ferma tale distinzione, si tiene a precisare che sino a quest'anno le richieste di nomina di un commissario *ad acta* - per prassi e poiché le richieste di attivazione per l'esercizio di un potere sostitutivo sono necessariamente dipese da un'asserita situazione di disfunzione dell'Ente (tale è infatti sia un'eventuale mancata adozione di un atto obbligatorio sia la

¹ Il testo della Legge regionale del Veneto n. 37 del 24 dicembre 2013 è consultabile al seguente *link*: https://www.consiglioveneto.it/web/crv/dettaglio-legge?numeroDocumento=37&id=1169014&backLink=https%3A%2F%2Fwww.consiglioveneto.it%2Fleggi-regionali%3Fp_id&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&pageTitle=&tab=vigente&annoSelezione=2013

presunta impossibilità di un comune di deliberare su piani urbanistici) - non erano riconosciute come una macro-categoria a sé stante e venivano quindi ricondotte nel novero delle attività svolte nell'ambito delle funzioni di "Difesa Civica".

Considerata però la particolare natura si è ritenuto di estrapolare il dato afferente all'esercizio del potere sostitutivo al fine di fornire un'effettiva panoramica della tipologia delle richieste ricevute, come riportato nel seguente grafico, in cui le domande sono state suddivise in ragione della propria natura.

Grafico 1. Richieste ricevute nel 2023, suddivise tra aventi ad oggetto il diritto di accesso, poteri sostitutivi e attività rientranti nell'ambito della Difesa Civica.



Tali percentuali dimostrano quindi che anche nel 2023 l'utenza si è rivolta in modo significativo al Garante per entrambi gli ambiti di funzioni più rilevanti.

Per un opportuno confronto con l'attività del 2022, va posto in rilievo che nel corso del 2023 sono state ricevute **91 richieste di riesame riguardanti gli esiti di istanze di accesso**, con una riduzione rispetto alle 138 pervenute nel 2022.

Una prima sommaria analisi (in attesa di una verifica pluriennale del trend) di tale significativa riduzione delle istanze pare possa ricondursi ad un cambio di approccio delle Amministrazioni che hanno recuperato (uscendo definitivamente dagli effetti di impaccio dovuti al trascinarsi del periodo della Pandemia) efficienza sia sul versante del riscontro delle istanze entro i termini di legge che in quello della puntuale motivazione delle eventuali risposte negative così da permettere anche all'istante che non abbia ottenuto quanto richiesto, di comprendere le ragioni per le quali la propria domanda di accesso non è stata valutata come accoglibile (in tutto od in parte) senza dover ricorrere ad un'analisi di secondo livello.

Per quanto riguarda le pratiche afferenti alla **Difesa Civica "in senso stretto"**, nel **2023** si sono registrate **287** richieste di intervento, ossia un numero che non si discosta in modo significativo dal dato 2022, in cui erano pervenute 319 domande di questa natura.

Come già chiarito nella precedente Relazione, dal 2022 si è proceduto ad una parziale modifica della classificazione di tali istanze pervenute all'Ufficio di Difesa Civica

ritenendo, differentemente da quanto avvenuto sino al 2021, 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.

Nel 2023, secondo tale modifica della classificazione, si registrano quindi anche 131 istanze ricondotte a “fascicolo generico”, di cui 30 hanno comportato lo sviluppo di una risposta all’istante mentre 101 non hanno determinato un riscontro.

Tornando ai dati complessivi relativi all’attività del 2023 si rileva quindi che **il numero delle comunicazioni totali delle funzioni “A” e “B” a cui gli uffici hanno dato riscontro nel 2023 risulta pari a 410 (380 istanze “fascicolate” + 30 istanze di cui al fascicolo “generico”)** con una diminuzione rispetto alle 532 del 2022 che porta a dedurre, specie con riferimento alle istanze ricondotte a fascicolo generico, che in sempre maggiori situazioni le Amministrazioni destinatarie principali delle doglianze abbiano provveduto a rispondere entro i termini, così da evitare che si creassero i presupposti per un’eventuale domanda di attivazione da parte del Garante interessato per conoscenza o indirettamente.

Positiva, quindi, appare la progressiva riduzione del numero di richieste dirette al Garante, poiché da tale elemento è possibile ricavare un generale miglioramento dell’attività svolta dalle Pubbliche Amministrazioni, sia sotto il profilo delle tempistiche di evasione delle richieste, sia della qualità delle prestazioni e di recupero del pregresso da smaltire (nodo cruciale nel periodo successivo alle fasi di lockdown) dovendosi infatti rilevare che risultano fortemente diminuite le doglianze relative a questioni c.d. “bagatellari” per le quali comunque il Garante è sempre pronto a favorire il dialogo tra interessato ed Amministrazione al fine del raggiungimento di un punto di incontro e di risoluzione del problema.

Anche per il 2023 si può, quindi rilevare come il Garante venga considerato dagli utenti come una figura di vera e propria tutela circa la possibile inefficienza delle Pubbliche Amministrazioni e, quindi, un soggetto di riferimento per molti cittadini che, anche al di là delle singole specifiche questioni, hanno ritenuto di interloquire con tale Organo riconoscendolo come terzo 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 e che, anche nel caso in cui le questioni non vengano risolte, in molti casi conduce almeno ad un chiarimento circa le ragioni per le quali le istanze non siano state accolte, con ciò evitandosi costosi e defaticanti, sia per i privati che per la PA, contenziosi.

Ciò premesso, si procede ad una disamina dei due rami di funzioni attribuiti al Garante regionale dei diritti della persona quale “Difensore civico”.

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 disabili** (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 7² della soprarichiamata Legge regionale 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 di cui al comma 2) e sia stato 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 in merito alle risposte (o degli eventuali silenzi) aventi ad oggetto domande riguardanti il 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

² Per la consultazione del testo normativo si veda il *link* riportato nella nota che precede.

talune categorie particolari di accesso (es.: accesso c.d. ambientale) - e, in particolare, il relativo articolo 25, “*Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi*”³.

- 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*”, e, in particolare il relativo articolo 5, “*Accesso civico a dati e documenti*”⁴.

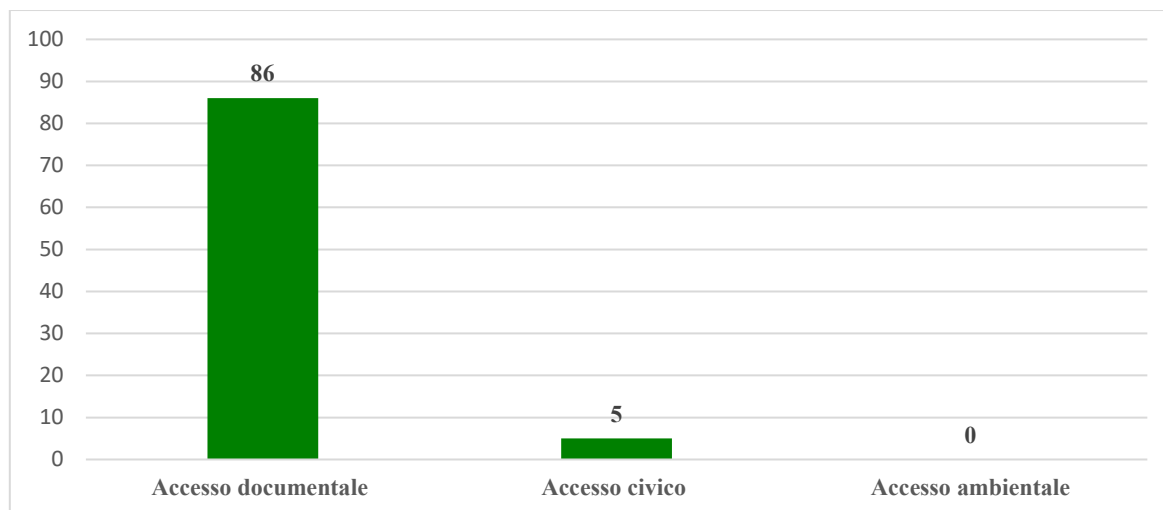
Va anche rilevato che particolari tipi di diritto di accesso sono previsti:

- dall’ **articolo 43, comma 2⁵, del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267** “*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*”.
- dall’**articolo 7⁶ del Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195**, “*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale*”.

Attività svolta nel 2023 in tema di riesame

In merito alle **91 istanze attinenti il diritto di accesso**, pare utile precisare che la maggior parte (**86**) dei ricorsi presentati abbia riguardato il diritto di accesso ai sensi della **Legge 7 agosto 1990, n. 241** (c.d. **documentale**) mentre solo **5** 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, come per l’anno precedente, alcuna richiesta di riesame di accesso ai sensi dell’articolo 7 del Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (c.d. **ambientale**), come è possibile riscontrare anche nel grafico sotto riportato.

Grafico 2. Ricorsi per riesame pervenuti nell’anno 2023 suddivisi per tipologia.



³ Il testo dell’articolo 25 della Legge n. 241/1990 è consultabile al seguente [link](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07:241!vig=):

⁴ Il testo dell’articolo 5 del D. Lgs. n. 33/2013 è consultabile al seguente [link](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14:33):

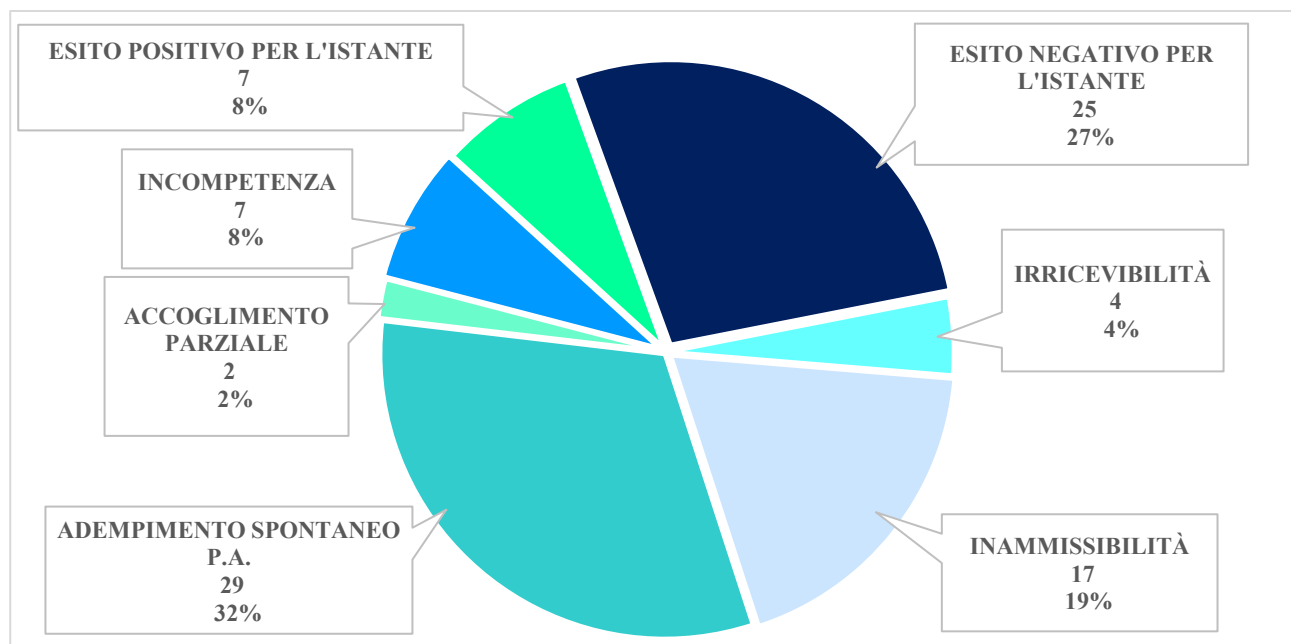
⁵ Il testo dell’articolo 43 del D. Lgs. n. 267/2000 è consultabile al seguente [link](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18:267):

⁶ Il testo dell’articolo 7 del D. Lgs. n. 195/2005 è consultabile al seguente [link](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-08-19:195):

Le **91** istanze ricevute, come visivamente riportato nel sotto riportato grafico n. 3, hanno avuto il seguente esito:

- in **25** casi la richiesta di riesame non è stata accolta ed è stata confermata la legittimità del diniego opposto dall'amministrazione adita in prima istanza;
- in **4** casi il ricorso è stato giudicato irricevibile poiché tardivo;
- in **17** casi la richiesta di riesame è stata ritenuta inammissibile (**7** per carenza di uno degli allegati o degli elementi prescritti come necessari e **10**, in caso di riesame di accesso documentale, perché proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse di cui all'art. 22, comma 1, lett. b), Legge n. 241/1990);
- in **7** casi i ricorsi ricevuti sono stati riconosciuti di competenza di altri organi;
- in **7** casi l'istanza è stata positivamente riscontrata, con una determinazione formale del Garante che ha accolto la richiesta di riesame della risposta (o del silenzio) riguardante l'istanza di accesso, facendo però ovviamente salva la possibilità per l'Amministrazione interessata di poter confermare, entro 30 giorni, il proprio diniego motivandolo;
- in **2** casi vi è stato l'accoglimento parziale;
- in **29** 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.

Grafico 3. Esiti istanze di riesame dei silenzi o dinieghi relativi ad istanze di accesso agli atti ricevuti nel 2023.



A riguardo, particolarmente positivo, a conferma del valido approccio di molte Amministrazioni sopra evidenziato, appare il dato relativo agli **adempimenti spontanei**, che interessa **oltre il 30% delle richieste di riesame pervenute**.

Se da un lato tale elemento delinea sicuramente un ritardo nel rispondere alle domande di

accesso, dall'altro lato deve rilevarsi come spesso il riscontro dell'Amministrazione giunga pochi giorni dopo la ricezione della domanda di riesame e che quest'ultime, non di rado, sono state inoltrate a stretto giro dal decorso della scadenza del termine (se non addirittura proprio il giorno successivo al perfezionamento del silenzio rigetto).

Ciò - tanto più se considerato unitamente al fatto che raramente l'istante notifica anche all'Amministrazione la propria domanda di riesame e che, dunque, la risposta da parte dell'Ente risulta autonoma e non collegata al ricorso - pare dimostrare come, in realtà, spesso non vi sia una reale volontà di rigettare l'istanza di accesso, dovendosi invece ritenere che il mancato riscontro entro il termine sia dipeso da ritardi organizzativi - talvolta davvero lievi - che spesso, nelle risposte, vengono anche motivati (richiamando, per lo più, asserite carenze di personale, specie nei Comuni minori).

Dall'analisi delle richieste pervenute nel corso del 2023 si può inoltre notare il fenomeno della sensibile riduzione avvenuta dalla primavera in avanti dei casi di silenzio rigetto delle Amministrazioni che intendessero effettivamente rigettare la domanda di accesso con un silenzio diniego.

In linea generale, infatti, dall'estate si sono registrati minori casi di riesame di silenzio che l'Ente avesse inteso perfezionare come tali, evidenziando quindi come, spesso le Amministrazioni abbiano attenzionato il termine di legge previsto per fornire un riscontro più per esprimere il proprio dissenso che non per comunicare l'accoglimento della domanda agli interessati.

Tali elementi portano ad evidenziare un altro importante dato, ossia quello del numero di **richieste di riesame accolte** dal Garante, che, nonostante la sensibile riduzione delle domande totali, è rimasto sostanzialmente invariato (**9 nel 2022, 7 nel 2023**).

A riguardo appare rilevante segnalare che delle 7 richieste di riesame accolte solo 2 avevano ad oggetto un silenzio diniego, così come, analogamente, solo circa 1/3 delle istanze rigettate aveva ad oggetto un rigetto tacito; i mancati accoglimenti oggetto di riesame risultano perfezionati, nella gran parte, in relazione a domande di accesso presentate nei primi mesi del 2023.

Altro dato decisamente rilevante è quello relativo alle **richieste di riesame inammissibili, che passano da 79 dell'anno scorso alle 17 del 2023**; da tale elemento si rinviene quindi che gli istanti prestano maggiore attenzione a come presentano le proprie istanze di accesso e le successive richieste di riesame al Garante, chiarendo maggiormente quale sia il proprio interesse qualificato ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lett. b, Legge n. 241/1990 (elemento spesso carente negli anni precedenti) e producendo tutti gli elementi richiesti a pena di inammissibilità (es.: allegare provvedimento di diniego in caso di rigetto espresso per l'accesso documentale o prova della notifica all'Amministrazione interessata in caso di richiesta di riesame ai sensi dell'art. 5, comma 8, D. Lgs. n. 33/2013).

Anche il fenomeno dell'**incompetenza** risulta migliorato, essendo passati **da 15 casi del 2022 a 7 del 2023**; tale numero, inoltre, risulta anche analogo alle richieste pervenute, a seguito di inoltro per competenza, a questo Ufficio dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Per completezza, si ricorda 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 (salve peculiari particolarità esclusive di tale tipo di accesso di cui *infra*) ed il procedimento stabiliti, ai sensi della Legge n. 241/1990, per l'accesso c.d. documentale e pertanto tale tipologia di istanze è ricompresa, con prassi ormai consolidata, 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 a seguire la Giurisprudenza 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 2023 sono pervenute ben **25** richieste di riesame ai sensi dell'articolo 43 T.U.E.L., con un aumento rispetto alle 17 ricevute nel corso del 2022.

Tuttavia, non pare possibile non considerare che di queste 23 domande, una ventina sono state presentate da due soli consiglieri di Comuni che, in più occasioni, hanno ammesso le proprie difficoltà a rispettare il termine di 30 giorni a causa della continuativa carenza di sufficiente personale amministrativo e - talvolta - della grande mole di richieste ricevute dal singolo consigliere.

Oltre all'accesso c.d. documentale, deve però rilevarsi che, ad oggi, una piena trasparenza da parte delle Pubbliche Amministrazioni è assicurata 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 rileva inoltre 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 (art. 5 commi 7, 8 e 9 D. Lgs. n. 33/2013) sicché si annotano di seguito solo alcuni elementi di identità e di differenza rispetto alla procedura prevista per il diniego dell'accesso c.d. documentale.

Analogia circa la "competenza": in ambo le tipologie di accesso, 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.

Peculiarità riguardanti l'"oggetto": nell'accesso civico non si limita ai documenti già formati e - poiché è stato stabilito che il relativo procedimento debba concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati - non può riguardare un c.d. "silenzio diniego"

come nell'accesso documentale (in caso di mancato riscontro, infatti, lo stesso sarà impugnabile in quanto considerato quale "silenzio inadempimento").

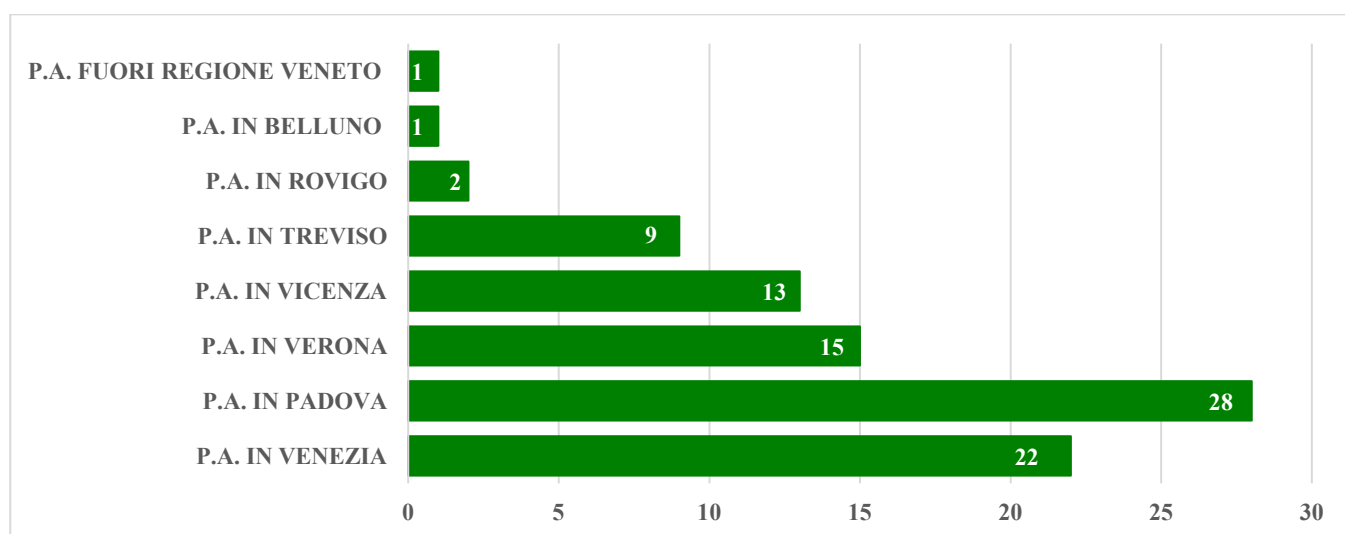
Differenze riguardanti la "procedura": la richiesta di riesame al Garante relativa all'accesso civico deve sempre essere notificata anche all'Amministrazione interessata.

Nel terminare questa breve disamina dei ricorsi per riesame aventi ad oggetto l'accesso civico ricevuti nel 2023, 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 stia 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 2023, si ritiene utile dare atto anche della localizzazione geografica della P.A. interessate, che, come si riscontra nel sotto riportato grafico 4, risulta così ripartita:

- 1 relativi a P.A. site nella provincia di Belluno;
- 2 relativi a P.A. site nella provincia di Rovigo;
- 9 relativi a P.A. site nella provincia di Treviso;
- 13 relativi a P.A. site nella provincia di Vicenza;
- 15 relativi a P.A. site nella provincia di Verona;
- 22 relativi a P.A. site nella provincia di Venezia;
- 28 relativi a P.A. site nella provincia di Padova;
- 1 relativo a P.A. sita al di fuori del territorio della Regione del Veneto.

Grafico 4. Istanze di accesso ricevute nell'anno 2023. Localizzazione geografica destinatari interessati.



A livello di Provincia di appartenenza delle Amministrazioni i cui riscontri (o silenzi) sono stati oggetto di richieste di riesame, rispetto al 2022 si è avuta una notevole riduzione a Treviso (passata da 22 a 9 richieste), Verona (da 27 a 15) e Venezia (da 35 a 22) nonché

Belluno che, seppur nel corso del 2022 fosse stata interessata solo da 5 domande di riesame, nel 2023 ha ridotto tale parametro ad un solo ricorso (con, tra l'altro, successivo adempimento spontaneo da parte dell'Amministrazione interessata).

Rimangono invece sostanzialmente pari all'anno scorso le richieste riguardanti le Province di Padova (28 nel 2023 contro le 30 dell'anno precedente), Rovigo (2 in entrambi gli anni) e Vicenza (unica peggiorata, passando a 13 istanze rispetto alle 12 del 2022).

Per quanto riguarda le domande di riesame in tema di accesso riguardanti Amministrazioni site al di fuori del territorio della Regione del Veneto si nota un netto miglioramento, ossia 1 sola istanza contro le 5 registrate nel 2022; degno di nota, inoltre, pare il fatto che tale richiesta sia stata inviata massivamente ad una pluralità di soggetti - tra i quali la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, competente al riesame - delineando quindi come, probabilmente, l'istante abbia trasmesso la propria richiesta a più soggetti possibili onde evitare di sbagliare ma senza avere realmente contezza delle norme disciplinanti la materia dell'accesso agli atti.

❖ 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 2023 sono pervenute due istanze di attivazione di poteri sostitutivi, entrambe ai sensi dell'art. 136 T.U.E.L., ma anche che, in ambo i casi, non è stato possibile dare seguito alle stesse in quanto non si è rinvenuta la sussistenza dei presupposti di legge necessari.

Circa tali poteri deve evidenziarsi come il Protocollo di Intesa stipulato il 21 giugno 2022 tra la Regione del Veneto ed il Garante per l'attivazione di un rapporto di collaborazione con l'Avvocatura regionale al fine di godere di un supporto consulenziale legale **abbia portato all'emanazione del Decreto n. 2 del 12 luglio 2023, di "Preso d'atto dell'Analisi dell'Avvocatura regionale "I poteri sostitutivi del Difensore civico regionale ex art. 136 TUEL: natura, presupposti, limiti"**.

Con tale Decreto è stata, appunto, formalizzata la presa d'atto dell'analisi fornita dall'Avvocatura regionale in merito ai presupposti ed alle modalità di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 136 T.U.E.L.

A riguardo si ritiene opportuno riportare il seguente estratto del Decreto, evidenziando però la possibilità di visionare il testo integrale dell'atto e della succitata analisi allegata allo stesso, sull'Home Page del sito *web* del Garante, sezione "Atti del Garante"⁷:

"Dalle conclusioni di tale Analisi risulta che, in ragione della necessità di secondare un'esegesi costituzionalmente orientata e richiamando integralmente l'analisi contenuta nell'allegato Sub 1 al presente decreto, si deve ritenere che il potere sostitutivo previsto dall'art. 136 TUEL abbia natura meramente 'procedimentale' e non sostanziale, in quanto la disposizione di legge in parola non attribuisce al Garante regionale dei diritti della persona, soggetto tributario nell'ambito dell'ordinamento della Regione del Veneto delle funzioni di difesa civica, un potere surrogatorio di natura sostanziale e decisoria, ossia non è disposta alcuna traslazione di poteri amministrativi autoritativi in capo al Garante. L'art. 136 TUEL si limita, infatti, a prevedere un mero intervento 'procedimentale' del Difensore civico [Garante regionale dei diritti della persona], il quale si pone quale legis defensor, cui è affidato, previo accertamento dell'inadempimento del precetto legislativo, un mero potere strumentale, servente all'esercizio surrogatorio della potestà non esercitata da parte di un distinto soggetto.

Il Garante, perciò, nel dare applicazione alla disposizione di legge in parola, dovrà in via prodromica accertare se l'atto oggetto del potenziale esercizio del potere sostitutivo presenti i connotati dell'obbligatorietà ex lege quanto all'an [con esclusione, quindi, degli atti la cui obbligatorietà derivi da una fonte contrattuale o da un atto amministrativo] e, sotto il profilo contenutistico, se esso involga una decisione che non comporti la ponderazione di interessi confliggenti, in adempimento di un obbligo di legge che non riconosca ambiti di valutazione se non di tipo tecnico, mediante l'applicazione di criteri di tipo oggettivo, ed in cui la scelta

⁷ Il testo integrale del Decreto del Garante sopra richiamato è consultabile al seguente link:
<http://garantedirittipersonadifescivica.consiglioveneto.it/interne/pagine.asp?idpag=164>

non avvenga sulla base di opzioni di tipo valoriale, sì che tali poteri siano esercitabili anche in via surrogatoria senza ledere la garanzia di autonomia costituzionale degli enti locali negli spazi di propria competenza.

A questo accertamento preliminare, seguirà la verifica, in fatto, se sussista l'omissione ovvero il ritardo da parte dell'ente locale nell'adozione dell'atto, ossia se sia decorso inutilmente il termine perentorio ovvero ordinatorio previsto dalla legge per l'esercizio del potere.

Ove tali preliminari accertamenti, in diritto e in fatto, abbiano esito positivo, il Garante procederà a invitare l'ente locale inadempiente a provvedere, attribuendo allo stesso un congruo termine a tal fine.

La congruità del termine sarà parametrata, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, al tempus previsto originariamente per l'esercizio del potere, di modo che il 'nuovo' termine non sia superiore a quello originariamente previsto, ridotto, però, in considerazione della rilevanza dell'interesse pubblico coinvolto e della lesione da esso sofferto in ragione del perdurare dell'inadempimento, fermi restando, in ogni caso, i termini minimi richiesti dal compimento di un'adeguata istruttoria, ove la stessa risulti essere stata omessa, in tutto o in parte.

Qualora l'inadempimento dell'ente locale perdurasse, il Garante, accertato l'inutile decorso dell'ulteriore termine concesso per l'adozione dell'atto, procederà alla nomina di un commissario ad acta, affinché questi provveda nel termine di legge di 60 giorni.

Il tema dell'individuazione degli “atti obbligatori per legge” è comunque molto sentito anche a livello nazionale e, infatti, nel corso del 2023 il Coordinamento dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome ha proposto di inserirlo come ambito di studio coordinato al fine di definire degli standard uniformi e condivisi nelle varie regioni d'Italia.

❖ **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 nelle quali rientra anche la materia “Sanità”, è quello di procedere alla designazione dei presidenti delle Commissioni Miste Conciliative (d'ora in poi anche “C.M.C.”), 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 inizialmente disciplinato la nomina ed il funzionamento delle Commissioni Miste Conciliative, indicando che fossero:

- 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;
- nominate dal Direttore Generale della relativa Azienda sanitaria e durano in carica 3 anni;
- 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;

- definiti dai regolamenti di pubblica tutela definiti internamente da ogni singola Azienda sanitaria il funzionamento e le relative prerogative.

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 avessero inciso sulla composizione e sulle modalità organizzative delle Commissioni Miste Conciliative, il Garante regionale dei diritti della persona ha continuato 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 2023, il Garante, ricevuta specifica richiesta a riguardo, ha provveduto a designare il Presidente della Commissione Mista Conciliativa dell’Istituto Oncologico Veneto.

A proposito di Commissioni Miste Conciliative, si è rilevato in premessa il “rilancio” nell’anno 2023 di tali organismi (praticamente inattivi da anni) a seguito, anche su attivazione del Garante, dell’approvazione da parte della **Giunta regionale della deliberazione n. 819 del 4 luglio 2023** con la quale è stato approvato il nuovo schema tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale, in sostituzione di quello approvato con DGR n. 2280/1998.

L’approvazione - in corso sulla base del testo allegato alla DGR n. 819/2023 - del Regolamento di Pubblica Tutela da parte degli Enti del SSR, e il conseguente allestimento di una adeguata modulistica per gli Uffici Relazioni con il Pubblico, dovrebbe consentire la messa a regime entro il 2024 di un adeguato e aggiornato sistema regionale di gestione del reclamo nelle strutture sanitarie pubbliche e nelle strutture sanitarie private accreditate, sistema nel quale viene anche chiarito e valorizzato, oltre al ruolo delle Commissioni Miste Conciliative, il ruolo del Garante regionale dei diritti della persona.

A riguardo si evidenzia che un’approfondita analisi su tale tematica è stata sviluppata nella **Relazione del Garante** *“Gli enti del servizio sanitario regionale nel quadro dei rapporti con istituzioni, cittadini e associazioni. La gestione del reclamo nelle strutture sanitarie pubbliche e nelle strutture sanitarie private accreditate”* che si **allega sub C**.

Ricordato che il tema “Sanità” risulta essere già oggetto di buona parte dell’attività compiuta dal Garante regionale dei diritti della persona, a prescindere dalla specifica attribuzione del ruolo di garante per il diritto alla salute, si rimanda a tale Relazione **allegata sub C**, in particolare Capitolo 3, per quanto riguarda la disamina della opportunità o meno dell’esercizio da parte della Regione Veneto della facoltà - riconosciuta alle regioni dall’articolo 2 della Legge n. 24/2017 (c.d. “Gelli-Bianco”) e sin qui non esercitata in Veneto - di affidare al Garante regionale dei diritti della persona il ruolo specifico di “Garante per il diritto alla salute”.

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

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”.

L'applicabilità di tale disposizione - che ad oggi non risulta essere stata attivata - è al momento in fase di approfondimento a livello di Coordinamento nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e Province autonome italiane, al fine di comprendere effettive possibilità ed eventuali vincoli/limiti di applicazione.

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 2023, oltre alle richieste di riesame relative all'esercizio del diritto di accesso, le ulteriori istanze ricevute, aventi ad oggetto attività di Difesa Civica “*in senso stretto*”, ossia ai sensi dell'articolo 11 della Legge regionale n. 37/2013, sono state **287**.

Il Garante regionale dei diritti della persona - che, si ricorda, non è un'autorità giudiziaria, non ha facoltà di dirimere controversie, non può assumere il patrocinio di parte e non rilascia pareri né consulenze legali - per potersi attivare per questo tipo di istanze deve preliminarmente accertare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni previste dalla legge istitutiva.

Il Garante, infatti, può intervenire qualora riceva istanze 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.

Infine, oltre alle limitazioni previste dalla stessa L.R. n. 37/2013, deve evidenziarsi che l'articolo 16 della Legge n. 127/1997 esclude la possibilità di intervento dei difensori civici territoriali nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato *“che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia”*.

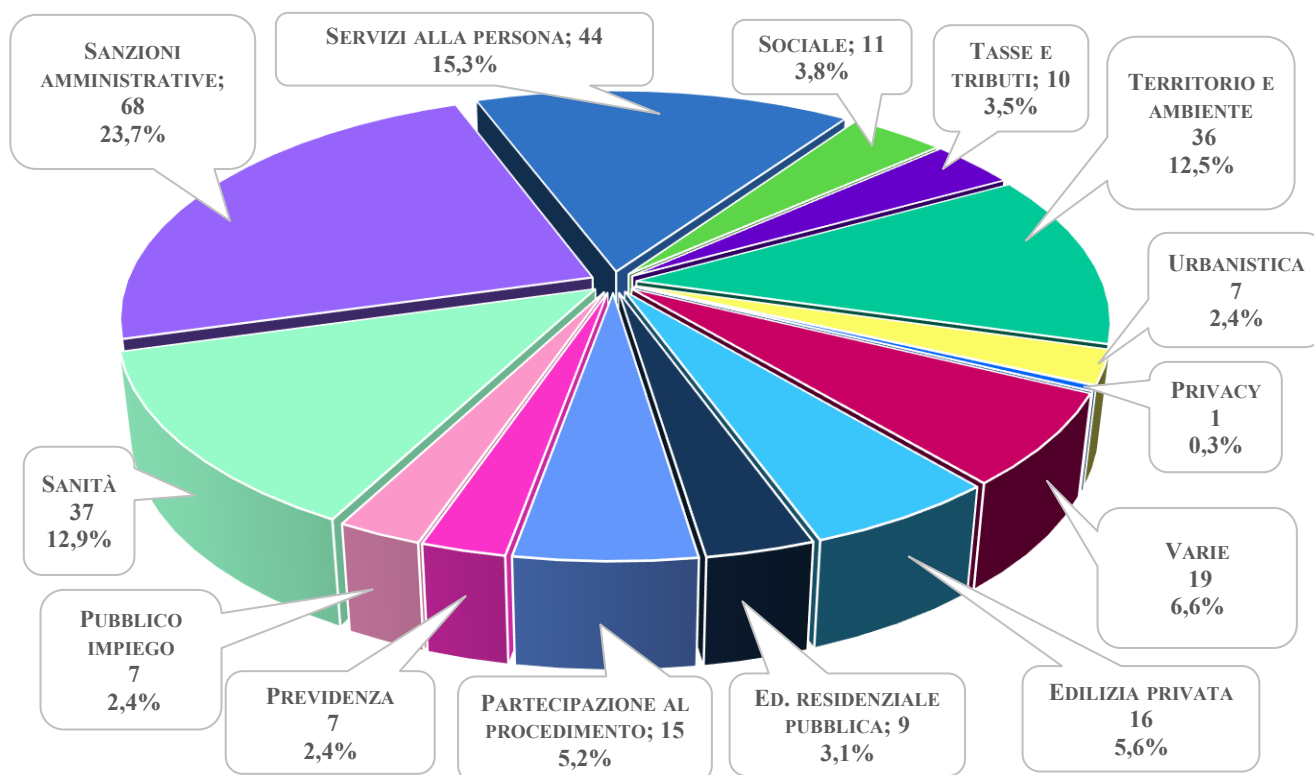
Andando nel particolare, le domande di difesa civica in senso stretto ricevute nel corso del 2023 hanno riguardato:

- per il **93,4%** (pari a **268** istanze) ambiti categorizzati di intervento, ossia: Edilizia privata (**16**); Edilizia residenziale pubblica (**9**), Partecipazione al procedimento (**15**); Previdenza (**7**); Pubblico impiego (**7**); Sanità (**37**); Sanzioni amministrative (**68**); Servizi alla persona (**44**); Sociale (**11**); Tasse e tributi (**10**); Territorio e ambiente (**36**); Urbanistica (**7**); Privacy (**1**);
- per il **6,6%** (pari a **19** 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 viene rappresentata una rendicontazione del numero complessivo delle istanze ricevute nel 2023 e per ogni singola materia (con la relativa incidenza percentuale), mentre il grafico ne fornisce una rappresentazione visiva.

Tabella 1. Istanze difesa civica in senso stretto suddivise per materia nel 2023 con percentuale arrotondata al primo decimale.

MATERIA DI AFFERENZA	N. ISTANZE (v.a.)	%
Edilizia privata	16	5,6%
Edilizia residenziale pubblica	9	3,1%
Partecipazione al procedimento	15	5,2%
Previdenza	7	2,4%
Pubblico impiego	7	2,4%
Sanità	37	12,9%
Sanzioni amministrative	68	23,7%
Servizi alla persona	44	15,3%
Sociale	11	3,8%
Tasse e tributi	10	3,5%
Territorio e ambiente	36	12,5%
Urbanistica	7	2,4%
Privacy	1	0,3%
Varie	19	6,6%
TOTALE PER MATERIA	287	100,0%

Grafico 5. Istanze di difesa civica ricevute nel corso del 2023 qualificate per materia di afferenza. Valori percentuali.

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 (oltre il 20%), Servizi alla Persona (oltre il 15%), Sanità e Territorio ed Ambiente (quasi il 13%).

Anche quest'anno, dunque, le sanzioni amministrative hanno avuto una forte incidenza ma, sul punto, pare opportuno fare due precisazioni: da un lato gli istanti sono risultati spesso assistiti da specifici comitati o associazioni (con formulari standard, molte volte non calzanti per le questioni sollevate) e, dall'altro, non di rado - a differenza del passato - il Garante è stato interpellato per lamentare che l'Ente avrebbe potuto evidenziare tempestivamente l'infrazione e/o che gli Uffici competenti non avrebbero fornito alcuna risposta alle richieste di delucidazioni poste dagli istanti sul provvedimento sanzionatorio.

Quanto alle materie maggiormente oggetto di istanze nel 2023, mentre è rimasta pressoché invariata la tendenza dell'anno precedente per quanto riguarda le sanzioni amministrative, si è invece registrata una flessione nell'ambito della materia "Sanità" che, comunque, rimane sempre, per complessità e disagio rappresentato nelle interlocuzioni, uno dei temi di maggior rilevanza.

Un forte aumento è stato inoltre rilevato nell'ambito dei servizi alla persona, dove, in particolare, si rilevano sempre più spesso doglianze riguardanti l'operato degli Uffici Anagrafe/Stato Civile o comunque, in generale, le richieste di rilascio di certificati od attestazioni e che, però, a seguito dell'intervento del Garante, tendenzialmente hanno visto

un esito positivo o, almeno, un rigetto maggiormente motivato, che ha permesso all'interessato di comprendere quali elementi mancassero per poter evadere la pratica.

Infine, anche nel 2023 la materia "Territorio ed Ambiente" ha mantenuto un posto primario, continuando a dimostrare come la popolazione sia attenta a preservare il territorio regionale ed a segnalare eventuali problematiche - esistenti o potenziali - nonché a richiedere l'attivazione degli Enti competenti quando venga rilevata una situazione presumibilmente pericolosa; sul punto, inoltre, deve darsi atto che, da quanto è stato possibile accertare, in linea generale, le Amministrazioni continuano a ben accogliere questo tipo di segnalazioni ed intervengono prontamente per verificare il reale stato dei luoghi, garantendo interventi puntuali in tempi brevi.

Va, infine, per completezza di analisi e rilevanza dell'argomento, fatto cenno ad una attivazione del Garante afferente i ritardi nel rilascio ai cittadini del passaporto.

Alla luce di plurime doglianze pervenute agli Uffici in relazione ai ritardi da parte delle Questure nell'attività di rilascio dei passaporti, al fine di definire i limiti delle proprie funzioni, il Garante ha ritenuto opportuno chiedere all'Avvocatura regionale - in forza del *"Protocollo di 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 - un approfondimento in merito all'ambito di applicazione dell'art. 16⁸ della Legge 15 maggio 1997, n. 127, poiché tale norma, pur disponendo la possibilità per i Difensori Civici locali, sino all'istituzione della figura nazionale, di svolgere le funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione loro riconosciute anche nei confronti delle Amministrazioni statali periferiche rientranti nell'ambito territoriale di competenza, esclude espressamente che tali attività possano essere compiute nei riguardi *"di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia"*.

Dell'attenta disamina compiuta sul punto dall'Avvocatura regionale il Garante ha poi preso formalmente atto con il proprio Decreto n. 3 del 12 luglio 2023 (rinvenibile anch'esso alla pagina del sito web, sezione *"Atti del Garante"*, ed al quale si rimanda per una lettura integrale⁹), nel quale, nell'allegare l'intera analisi ricevuta, ha tenuto a citarne, per estratto, le conclusioni tratte in relazione al procedimento amministrativo per il rilascio del passaporto, che anche qui si ritiene utile riportare:

"- Dal dato normativo emerge, dunque, che il procedimento di rilascio del passaporto afferisce sia sotto il profilo soggettivo sia sul piano oggettivo ad interessi inerenti alla sicurezza e all'ordine pubblico.

A conferma di tale conclusione, la granitica giurisprudenza amministrativa riconosce che i presupposti declinati dalla legge n. 1185/1967 ai fini del rilascio del passaporto, cui, peraltro, corrisponde un'attività vincolata dell'autorità amministrativa

⁸ Il testo dell'articolo 16 della Legge n. 127/1997 è consultabile al seguente link:

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997-05-15:127!vig=>

⁹ Il testo integrale del Decreto del Garante sopra richiamato è consultabile al seguente link:

<http://garantedirittipersonadifescivica.consiglioveneto.it/interne/pagine.asp?idpag=164>

precedente, perseguono finalità afferenti alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica [ex multis, TAR Lombardia, Milano, 2 marzo 2022, n. 499]”;

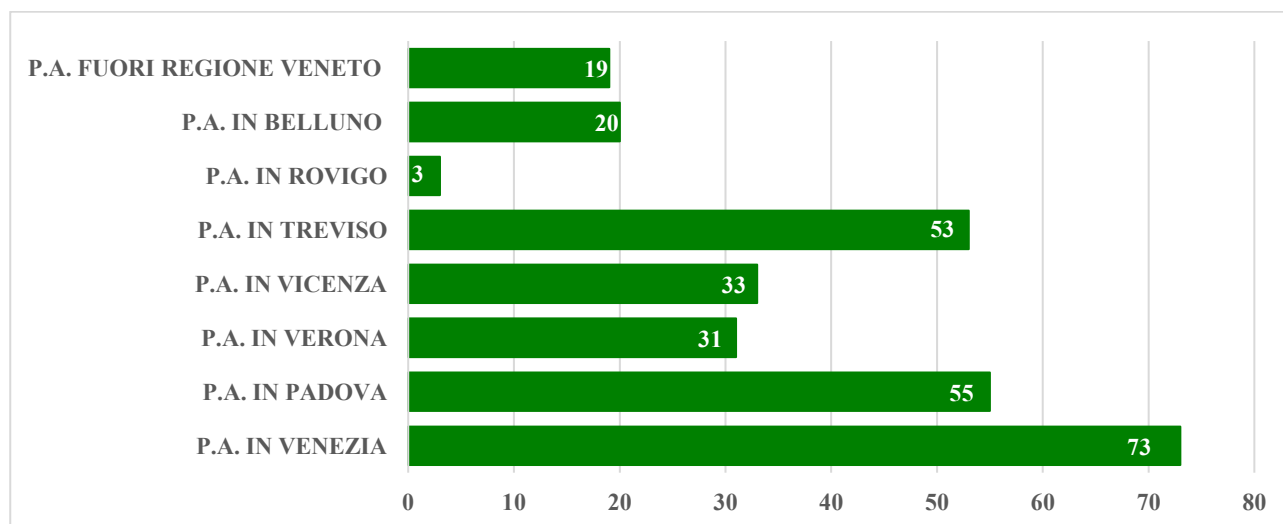
- “i procedimenti di rilascio del passaporto, non solo in considerazione della natura del soggetto preposto [il Questore], ma anche sotto il profilo funzionale e degli interessi sottesi all'esercizio del correlato potere amministrativo, ricadono nella deroga di cui all'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, afferendo alla materia sicurezza pubblica”.

Come per quanto sopra esposto in merito alle istanze di riesame, esaminate le macro-categorie del contenuto delle richieste di c.d. Difesa Civica in senso stretto, pare altresì utile vedere, come si riscontra nel seguente grafico, anche l'area geografica delle Amministrazioni oggetto di segnalazioni a questo Ufficio corso dell'anno 2023.

Le **287** istanze di Difesa Civica, quindi, risulta che abbiano riguardato:

- **3** P.A. della provincia di Rovigo;
- **20** P.A. della provincia di Belluno;
- **31** P.A. della provincia di Verona;
- **33** P.A. della provincia di Vicenza;
- **53** P.A. della provincia di Treviso;
- **55** P.A. della provincia di Padova;
- **73** P.A. della provincia di Venezia;
- **19** soggetti rispetto ai quali il Garante non è risultato competente.

Grafico 6. *Ripartizione geografica delle Amministrazioni interessate nelle istanze di c.d. Difesa Civica in senso stretto pervenute nell'anno 2023*



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 2023 per questioni di difesa civica in senso stretto, in continuità con

l'anno passato, risultano quindi essere, nell'ordine, quelle delle province di Venezia, Padova e Treviso.

Se pare facile dedurre le ragioni che portano le Province di Venezia e Padova ad essere le maggiori interessate (Venezia poiché vi trovano sede svariate Amministrazioni che non si rinvencono nelle altre province e Padova per la maggior densità assoluta di popolazione) con numeri che sono conformi a quelli del 2022 (Venezia da 80 a 73 nel 2023 e Padova da 63 a 55), la Provincia che invece appare più degna di nota sotto questo aspetto è quella di Belluno, passata da sole 8 richieste nel 2022 a ben 20 domande di intervento nel corso l'ultimo anno.

Tale crescita appare però, almeno per il momento ed in considerazione delle doglianze generalmente espresse, dipesa più da una maggiore conoscenza diffusa della possibilità di richiedere l'attivazione di questa Autorità in caso di ritardi/disfunzioni piuttosto che da un effettivo e dilagante peggioramento dell'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni locali.

Per quanto riguarda le attività svolte nel 2023, va segnalato che il potenziamento dell'apertura al pubblico degli Uffici del Garante ha avuto particolari effetti positivi per l'utenza della difesa civica, specie, ma non solo, per gli anziani, meno avvezzi all'utilizzo di strumenti di comunicazioni elettronici con i quali formulare le istanze, e le persone con poca dimestichezza con la lingua italiana scritta, che così possono esporre le proprie problematiche in presenza al personale che verbalizza le istanze .

In chiusura pare opportuno, anche quest'anno, evidenziare che le Amministrazioni con le quali il Garante ha avuto modo di interfacciarsi 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 fornito un riscontro a quanto richiesto.

Anche per quanto riguarda l'utenza, 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 tali episodi non si ripresentino, va comunque

espresso apprezzamento nel rilevare che la maggior parte dell'utenza ha avuto un comportamento corretto.

Come già in passato, pare inoltre opportuno evidenziare che parte dell'utenza ha espresso la propria soddisfazione per l'attività compiuta da questo Ufficio e sono stati infatti ricevuti messaggi di ringraziamento, in particolare da parte di coloro che si erano rivolti al Garante per chiedere un intervento dopo aver rilevato delle rilevanti difficoltà di comunicazione con taluni Enti e/o dai quali non riuscivano ad ottenere pronti riscontri (quali, ad esempio, INPS).

Ancor più apprezzabili, però, appaiono gli attestati di stima espressi quando 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 ritenute sufficientemente chiare (quali, sempre a titolo esemplificativo, Comuni od Aziende ULSS).

Tali attestati dimostrano 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 esplicate nell'articolo 13 della L.R. n. 37/2013¹.

Prima di scendere nel merito delle attività realizzate nell'anno 2023 è utile ribadire, 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*". 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 nel quale si è operato

Nell'anno 2023 l'area della tutela minori è stata caratterizzata dalla **concreta applicazione delle disposizioni, contenute nella Legge n. 206 del 26/11/2021** "*Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*", c.d. "**Riforma Cartabia**".

Alle disposizioni, introdotte nel corso del 2022, già evidenziate da questa Autorità Garante nella relazione 2022², ha fatto seguito il Decreto legislativo n. 149 del 10 ottobre 2022 "*Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*" che ha modificato il codice di procedura civile stabilendo un rito unificato per i procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglia a decorrere dal 1° marzo 2023.

Detto Decreto legislativo n. 149/2022 ha introdotto inoltre l'obbligo del processo civile telematico minorile a decorrere dal 1° luglio 2023. Una importante novità nell'ambito del processo minorile, se si pensa che per i Tribunali Ordinari il processo telematico è stato reso obbligatorio con il decreto-legge del 24 giugno 2014 n. 90 "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*."

Un processo di digitalizzazione necessario e quanto più utile, ma che ha evidenziato, in particolar modo nella prima fase di applicazione (luglio-dicembre 2023), importanti disfunzionalità (difetto di trasmigrazione da una piattaforma all'altra, difficoltà nel

¹ Il testo della Legge regionale del Veneto n. 37 del 24 dicembre 2013 è consultabile al seguente link: https://www.consiglio Veneto.it/web/crv/dettaglio-legge?numeroDocumento=37&id=1169014&backLink=https%3A%2F%2Fwww.consiglio Veneto.it%2Fleggi-regionali%3Fp_id&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&pageTitle=&tab=vigente&annoSelezione=2013

² La relazione sull'attività del Garante regionale per l'anno 2022, è consultabile al seguente link: <http://garantedirittipersonadifesacivica.consiglio Veneto.it/gestione/documenti/doc/RELAZIONE%20GARANTE%202022.pdf>

deposito telematico ecc.) e creato considerevoli ritardi nella presa in carico delle situazioni. Ciò in un sistema, quello della giustizia minorile, già gravato da importanti carenze di organico.

L'estate 2023 è stata anche caratterizzata da una **nuova fase dell'accoglienza di MSNA** (Minori Stranieri Non Accompagnati) nel territorio del Veneto. Considerati gli arrivi da sbarchi consistenti e ravvicinati, le Prefetture del Veneto sono state coinvolte per la distribuzione dei minori nei territori (si rimanda all' **allegato sub D 1** per prendere visione del sistema di accoglienza MSNA in Italia con un approfondimento relativo al Veneto). Per i minori collocati in Veneto si è reso necessario procedere alla segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni per l'apertura della loro tutela e la contestuale nomina di un tutore volontario.

Contestualmente, quindi, all'introduzione del nuovo processo telematico minorile e alle relative ripercussioni, dovute all'introduzione di un nuovo gestionale (che per mesi non è stato fruibile), la Procura presso il Tribunale per i Minorenni nell'estate 2023 ha visto un importante aumento delle segnalazioni. Aumento di segnalazioni (poi vedremo, in molti casi doppie), che ha contribuito notevolmente al sovraccarico della stessa Procura minorile.

Ad ottobre 2023 questa Autorità Garante, nello spirito di leale collaborazione fra istituzioni, ha ritenuto pertanto opportuno proporre alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Venezia una collaborazione per la **definizione di azioni di sistema volte alla costruzione di buone prassi condivise tra gli enti coinvolti nella segnalazione e presa in carico dei M.S.N.A** (progetto meglio specificato nell' **allegato sub D 2**).

La collaborazione, avviata in un momento di particolare criticità per la predetta Autorità Giudiziaria, ha permesso di attivare, come vedremo in seguito, prassi virtuose.

In conclusione, è utile ricordare, come evidenziato nella relazione dell'anno scorso, che la Riforma Cartabia prevede l'istituzione del "Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie" con la prevista scomparsa definitiva del Tribunale per i Minorenni nel corrente anno 2024.

Il Garante non può, quindi, che rinnovare, vista l'attuale situazione degli uffici giudiziari minorili del Veneto, che peraltro si trascina da anni, la preoccupazione, già esplicitata nella precedente relazione e nella premessa della presente, potendo, peraltro, anche per questo ramo della Giustizia italiana esprimere l'auspicio, nell'interesse e per il benessere dei minori, che le formali dichiarazioni governative mirate a risolvere i problemi di carenza di organico trovino attuazione in tempi ragionevoli.

❖ IL SISTEMA DELLA TUTELA VOLONTARIA DI MINORI DI ETÀ

“Per crescere un bambino ci vuole un intero villaggio” - proverbio africano.

Così, se un bambino nasce prematuro, se la sua mamma naturale non ha la forza e la vita adatta a tenerlo con sé ... si aprono le maglie di una rete solidale ed efficiente, ed è un privilegio farne parte, in qualche modo.

Eri nata da 20 giorni. Mi arriva la telefonata che mi chiede di esserci, ed è come un vento che apre le finestre di casa, mi avvolge e coinvolge. Ti dico subito di sì, perché tu, lo scoprirò presto, sai far accadere i SÌ.

Non sapevo chi fossi. All'inizio non avevi nemmeno un nome, e per settimane non abbiamo saputo se ce l'avresti fatta, ma, proprio tu, hai donato a tutti una forza commovente, smuovendo una scia di bene.

Per te si sono attivate professionalità sanitarie e legali, competenze umane e organizzative. Abbiamo superato gli ostacoli anche dove - diciamo pure questo - alcuni "grandi" potevano essere più accoglienti e intelligenti. Ma poi abbiamo sistemato tutto.

Qualcuno di saggio ha atteso il momento opportuno, quando eri pronta ad uscire, e ha scelto per te "un'imperfetta famiglia perfetta". Sei entrata in quella casa, li hai inondati della tua bella confusione, li hai trasformati. E io tutto questo lo posso testimoniare, perché continuo a vederlo accadere. Voi tre siete bellissimi.

Ricordo quando eri molto piccola e io sono venuto da te, e sottovoce ti ho chiesto di farcela ... Ce l'hai fatta. E sei un regalo che mi tocca dentro. Così, ora che mi hanno chiesto poche frasi, sono come un fiume in piena, e mi è uscita questa lunga lettera.

Il fiume, appunto. Mi sento come colui che traghetta qualcuno dall'altra parte del fiume, come chi deve imparare l'arte del custodire, proteggere, e infine affidare ... Sono il tuo "traghetta tutore".

Il villaggio si è fatto rete, casa, mondo. Pure tu ne fai parte, e ci fai crescere.

Il tuo tutore”

Quest'anno, prima di analizzare le attività realizzate dall'Ufficio nell'ambito della tutela volontaria, si è ritenuto di “partire” dalla lettera a Gioia (nome di fantasia) del suo tutore volontario, alcune righe che con sincera e diretta testimonianza attestano l'importanza, non solo “giuridica”, di tale funzione.

Gioia è una dei nove bambini non riconosciuti alla nascita (*denominati NN - nomen nescio*) nati in Veneto nel 2023 e per i quali è stato attivato il sistema di protezione e cura, che ha portato poi all'avvio di percorsi adottivi. Il tutore di Gioia è un volontario, formato dall'ufficio del Garante e inserito nell'elenco dei tutori come previsto dalla L.R. n. 37/2013 sopra menzionata.

Il Veneto, infatti, nell'ambito della **tutela volontaria di minori di età**, presenta 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.

La buona prassi consolidata negli anni garantisce che, nelle situazioni come quelle di Gioia, dove è essenziale una tempestiva dimissione dall'ospedale, l'Ufficio indichi, possibilmente nell'arco delle 24 ore dalla richiesta dell'autorità giudiziaria, il nominativo di un volontario disponibile ad assumerne la tutela.

Per completezza di informazioni si evidenzia che i tutori volontari sono privati cittadini disponibili ad esercitare gratuitamente la rappresentanza legale di un bambino o di un adolescente.

Il tutore volontario assume la tutela di un minore o di più 'minori', nel numero massimo di tre. I suoi compiti sono: assicurare che sia garantito alla persona di minore età l'accesso ai diritti senza alcuna discriminazione; promuovere il benessere psicofisico della persona di minore età; seguire i percorsi di educazione e integrazione, verificando che si tenga conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni; vigilare sulle condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione; amministrare l'eventuale patrimonio della persona di minore età.

Come descrive il tutore nella sua testimonianza il compito, nel caso di Gioia, è stato quello di *"tragbettare"* la piccola e affidarla poi *"all'imperfetta famiglia perfetta"* (la famiglia adottiva).

Un percorso non semplice, perché caratterizzato da alcune criticità *"Per te si sono attivate professionalità sanitarie e legali, competenze umane e organizzative. Abbiamo superato gli ostacoli anche dove - diciamo pure questo - alcuni "grandi" potevano essere più accoglienti e intelligenti. Ma poi abbiamo sistemato tutto"*.

Delle criticità, rappresentate dal tutore di Gioia e da altri tutori volontari, se ne parlerà in seguito, dove vedremo come anche l'attività di persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione e raccomandazione del Garante, possa avere in alcuni casi aiutato per la risoluzione delle problematiche poste.

Passando all'analisi delle attività realizzate dall'ufficio nell'ambito della tutela volontaria, si rileva che **al 31 dicembre 2023 sono 612 i tutori attivi in tutto il territorio regionale** (52 hanno chiesto nel corso del 2023 la temporanea sospensione).

Dai grafici sotto riportati si evidenzia che il genere femminile rappresenta il 78% 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 41 e 50 anni, seguiti dalla fascia 51-60 (Grafico 3). Significativa è anche la presenza di pensionati, che continuano a dedicare del tempo a questa esperienza di cittadinanza attiva.

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.

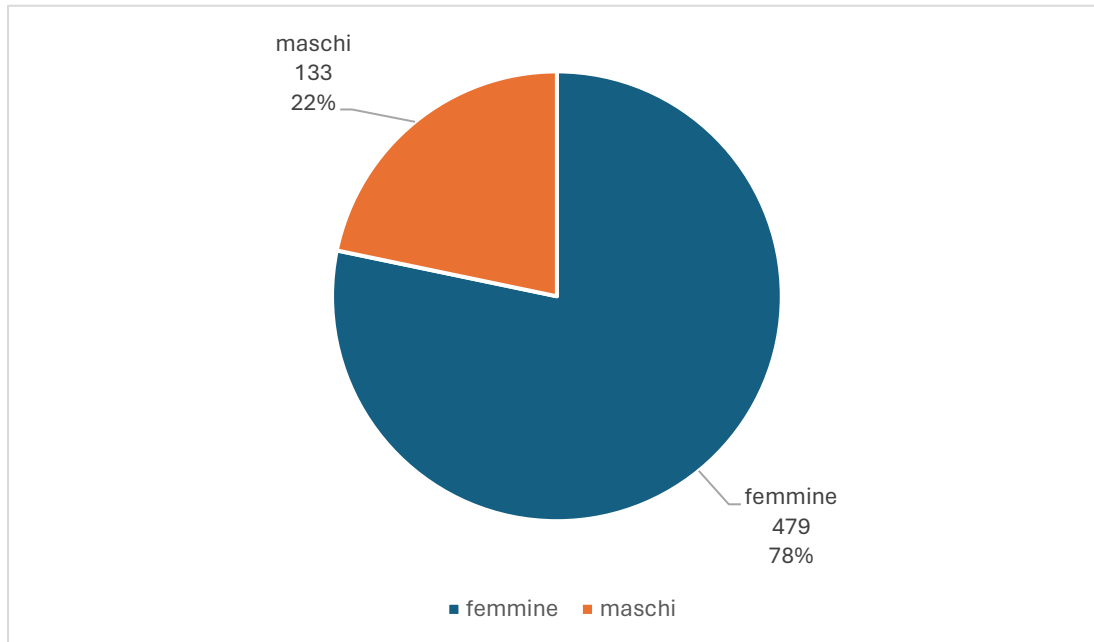


Grafico 2. Tutori attualmente disponibili suddivisi per ambito sociosanitario di residenza.

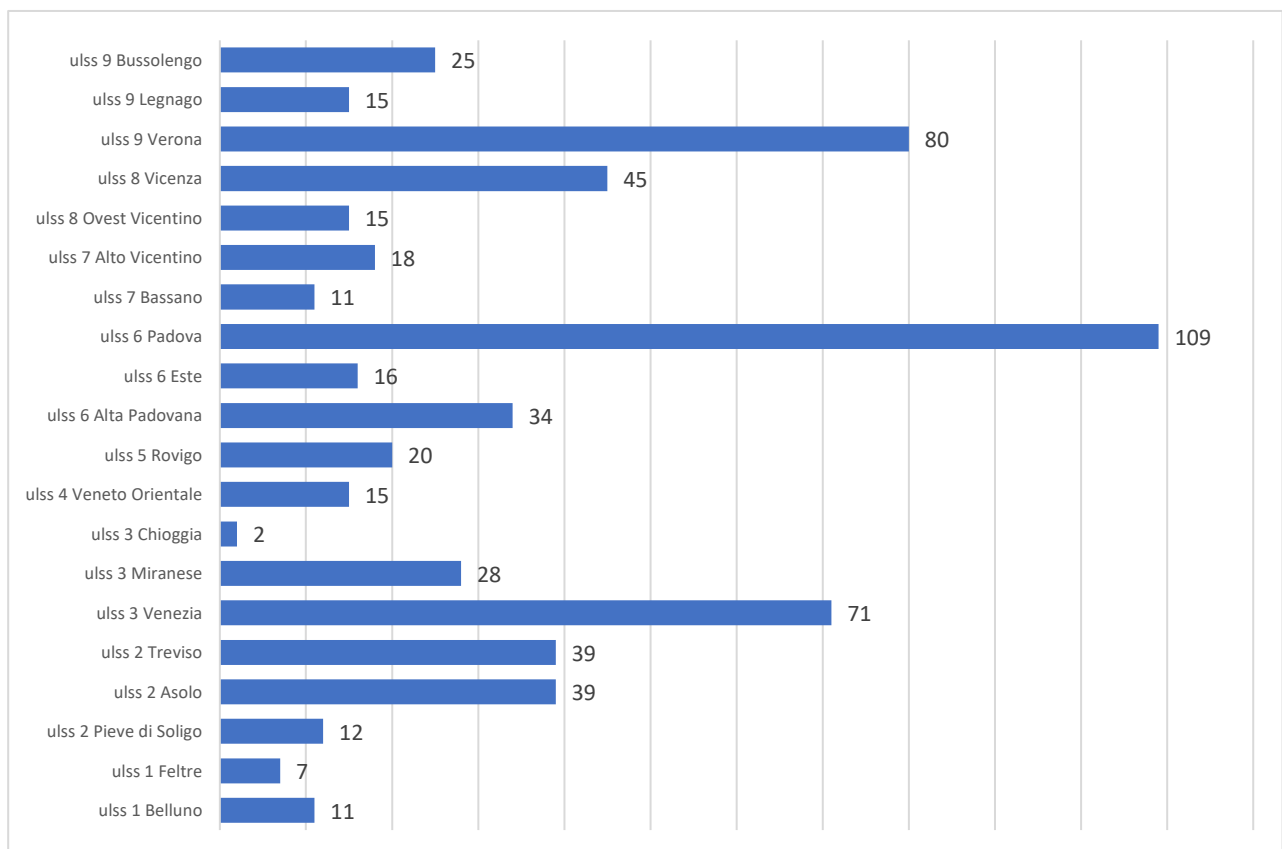
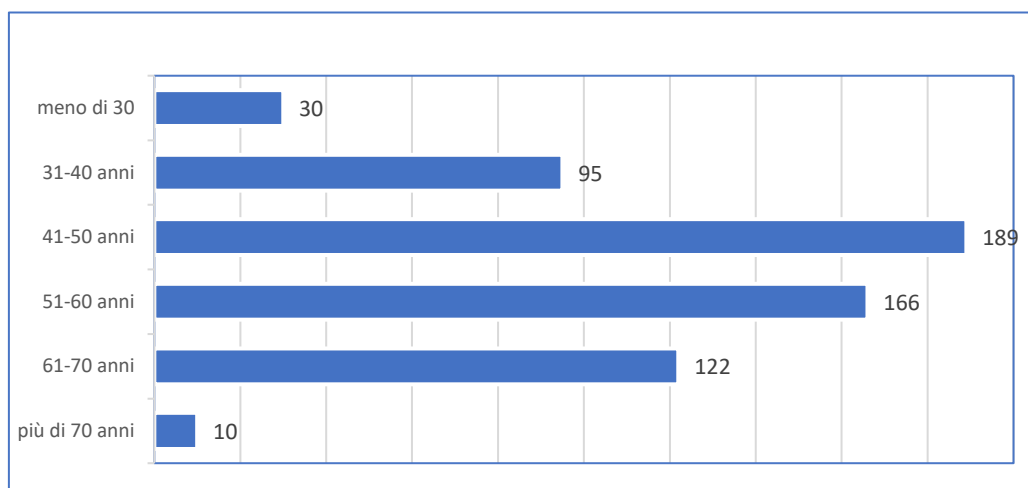


Grafico 3. Tutori disponibili suddivisi per fascia di età.



Per poter svolgere la funzione di tutore bisogna partecipare ad un percorso formativo, realizzato dall'ufficio del Garante. Nell'anno 2023, visto il numero di tutori attivi e la diminuzione delle richieste di abbinamento, pervenute dall'autorità giudiziaria, non si è reso necessario attivare un percorso formativo per aspiranti tutori (che sarà attivato nei primi mesi del 2024), indirizzando l'attività di consulenza ad un maggior sostegno ai tutori già nominati, considerata la sempre maggior complessità delle problematiche rappresentate all'Ufficio. Nel corso dell'anno sono stati proposti alcuni incontri di formazione (in presenza e *on line*) ai gruppi di tutori attivi del territorio di Padova e Venezia. Incontri calendarizzati anche per i tutori degli altri territori per il primo semestre del 2024.

È proseguita inoltre l'implementazione dell'area riservata di formazione continua, dedicata ai tutori volontari (piattaforma Vele - Veneto - *Learning*). Nell'intento di offrire ai tutori volontari attivi degli strumenti facilmente fruibili ed agili da consultare, è stata ideata la predisposizione di schede di approfondimento, sia di contenuto normativo, sia pratico-operativo.

Per garantire una maggiore conoscenza dei compiti e delle funzioni dei tutori volontari, sono stati inoltre organizzati nel corso dell'anno tre incontri formativi *on line* con gli operatori delle comunità educative dei territori di Padova, Vicenza e Verona prevalentemente impegnati nell'accoglienza di M.S.N.A.

Agli operatori delle comunità, a fronte di diversi quesiti, è stato in più occasioni ricordato che, nelle more della nomina del tutore da parte del Giudice, è il rappresentante legale della struttura ad esercitare le funzioni di tutore *pro tempore*.

L'art. 3 della Legge n. 184/83 prevede, infatti, che: *“i legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati esercitano i poteri tutelari sul minore*

affidato fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore, in tutti i casi nei quali l'esercizio della responsabilità genitoriale o della tutela sia impedito".

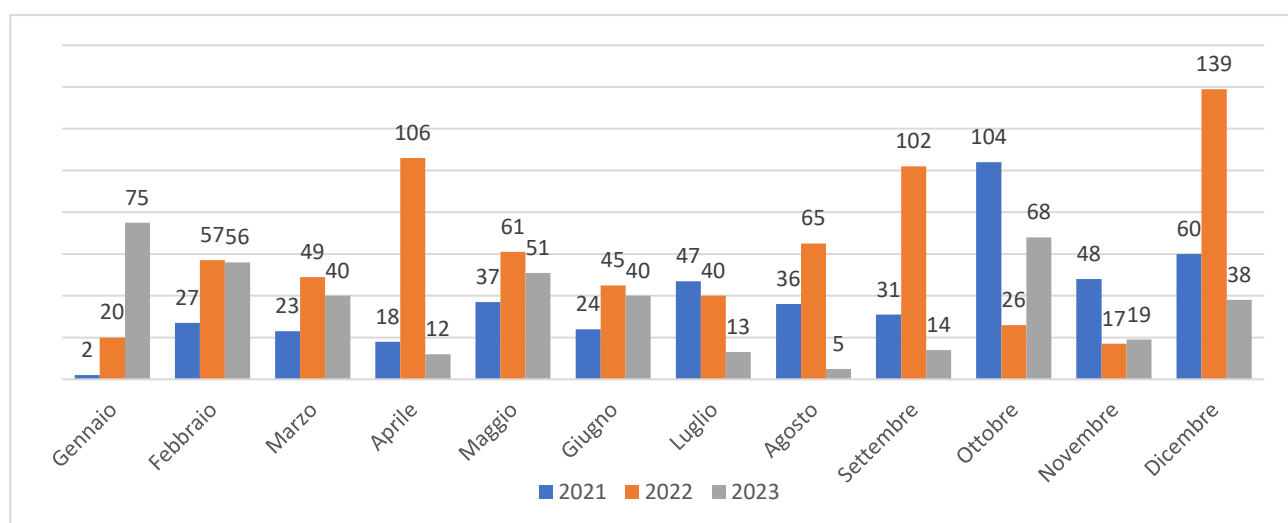
❖ **Analisi delle richieste di indicazione tutore pervenute all'ufficio del Garante**

Nel corso del 2023 il Garante ha ricevuto complessivamente **431** richieste di indicazione di volontario da parte delle Autorità giudiziarie, preposte alla nomina del tutore (Tribunali ordinari - TO e Tribunale per i minorenni - TM). 421 sono state le richieste da parte del Tribunale per i Minorenni e 10 quelle provenienti dai Tribunali Ordinari.

Si ritiene utile ricordare che, diversamente dalle altre Regioni, il Garante regionale del Veneto, oltre a fornire l'elenco dei volontari formati e disponibili ad assumere la tutela di un minore, come previsto dal vigente Protocollo di intesa tra il Presidente del Tribunale per i Minorenni e il Garante dei diritti della Persona³, propone all'Autorità Giudiziaria il miglior abbinamento possibile minore/tutore, avvalendosi prevalentemente della stretta collaborazione degli operatori dei servizi sociali e socio sanitari che, a livello territoriale, svolgono la funzione di referenti territoriali per i tutori. I referenti territoriali sono indicati dalle Aziende U.L.S.S o dai Comitati dei Sindaci.

Le richieste di abbinamento, pervenute dall'Autorità Giudiziaria, sono diminuite rispetto al 2023, ma non, come vedremo in seguito, per una diminuzione delle effettive presenze dei minori nel territorio veneto ma, come espresso nell'analisi del contesto in cui si è operato, per un sostanziale rallentamento del sistema giudiziario.

Grafico 4. Richieste di indicazione tutore inoltrate all'Ufficio per mese (Anni 2021 - 2023).



³ Il Protocollo di intesa citato è consultabile al seguente *link*:

<http://garantedirittipersonadifesacivica.consiglio Veneto.it/interne/pagine.asp?idpag=166>

Grafico 5. *Richieste di indicazione tutore inoltrate all'Ufficio per anno (2019 - 2023).*

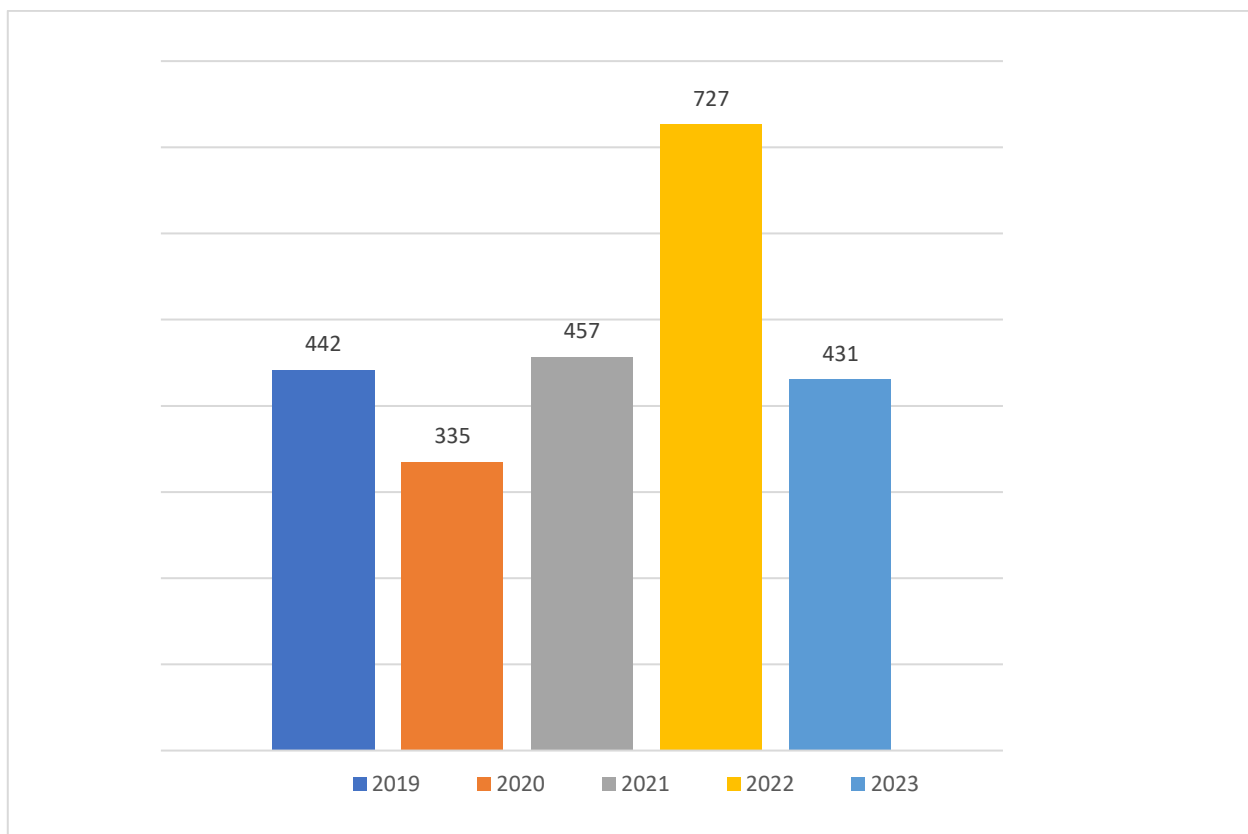
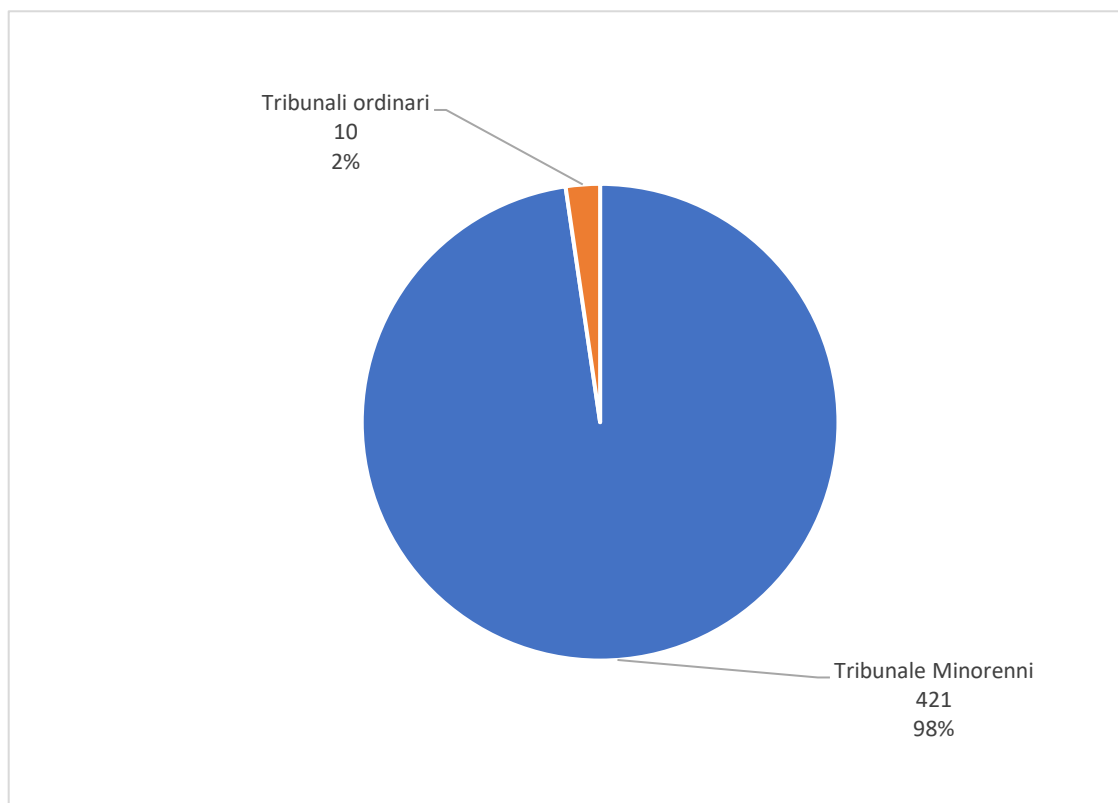
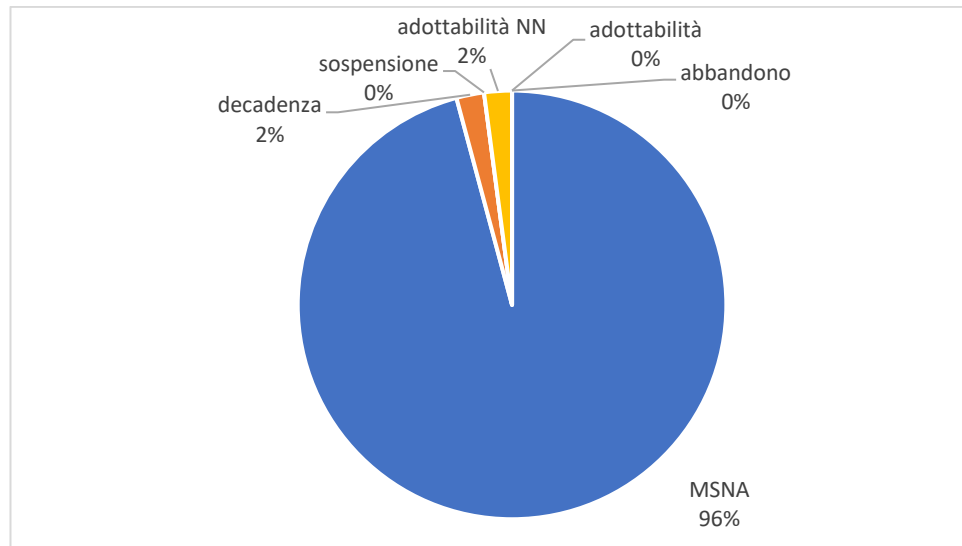


Grafico 6. *Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria.*



Si conferma (Grafico 6) anche per il 2023, la prevalenza delle richieste di indicazione di tutori volontari da parte del Tribunale per i Minorenni e relativi agli MSNA (Grafico 7).

Grafico 7. Richieste di tutore inoltrate nel 2023 suddivise per causa di apertura della tutela.



Dai Grafici 8 e 9 si riscontra che 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 (Grafico 10).

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

Dal Grafico 12 emerge, che le richieste di indicazione tutore, pervenute all'ufficio del Garante, riguardano prevalentemente minori provenienti dall'Albania, dal Kosovo e dall'Egitto.

Grafico 8. Minori suddivisi per origine nazionale italiana/straniera.

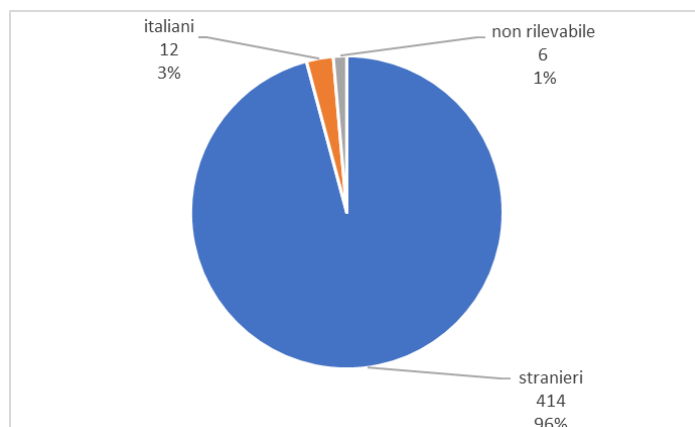


Grafico 9. *Minori oggetto di richiesta di tutore suddivisi per genere.*

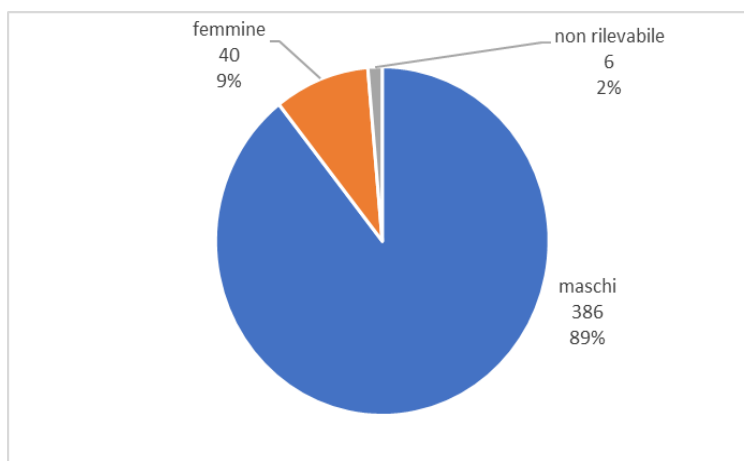


Grafico 10. *Minori suddivisi per fascia di età.*

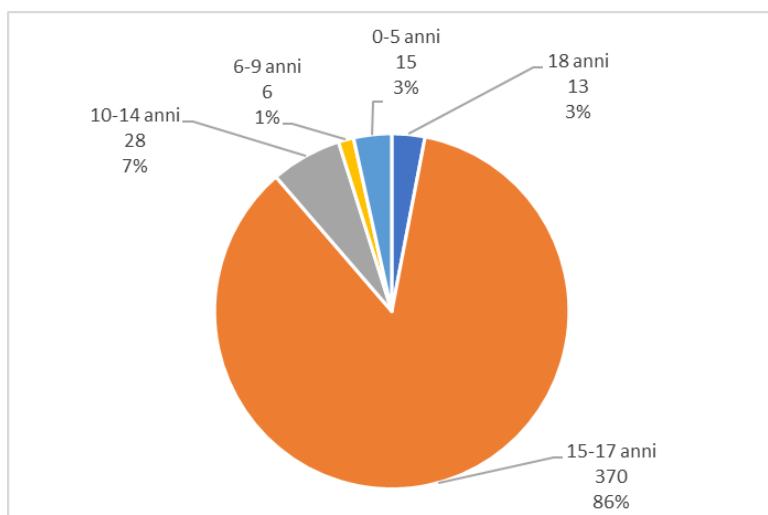


Grafico 11. *Tutele attivate suddivise per territorio.*

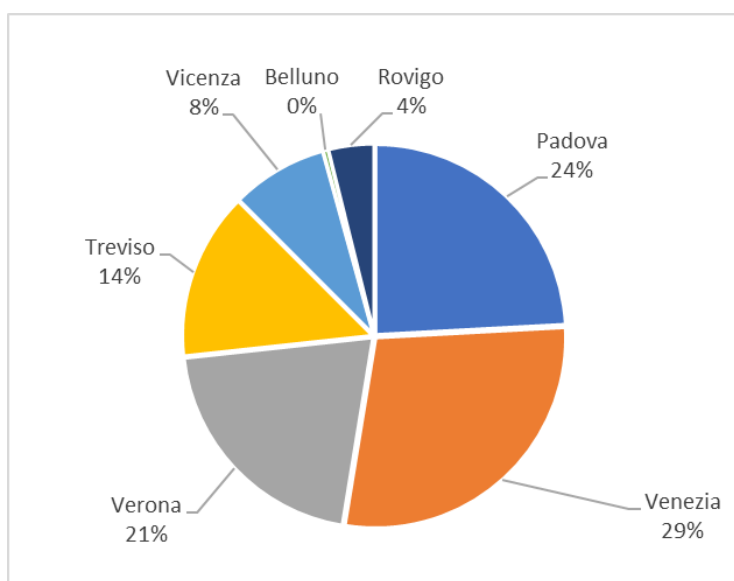
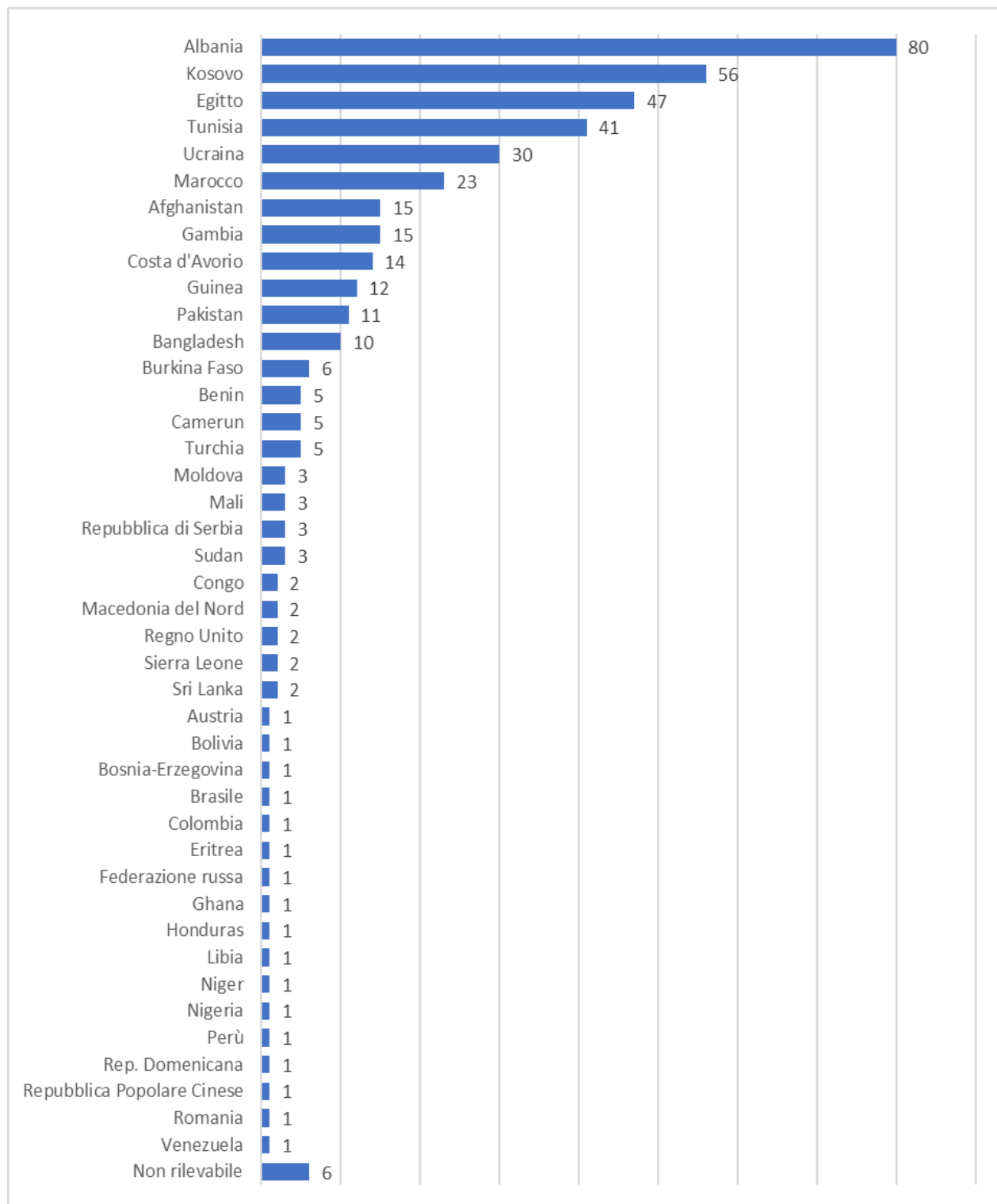


Grafico 12 *Minori stranieri oggetto di richiesta di tutore per nazionalità.*



Al 31 dicembre 2023 su 431 richieste, inviate dall'Autorità Giudiziaria, sono stati proposti **232 abbinamenti tutore/minore**, mentre a tale data 35 erano in fase di istruttoria in quanto pervenute negli ultimi 15 giorni di dicembre.

Come riportato nel Grafico 13, su 431 richieste, inviate dall'Autorità Giudiziaria, si è dato corso all'abbinamento solo per il 54% delle richieste. Per il 38% delle richieste 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: 43%;
- ✓ alla mancanza di informazioni sulla situazione del minore: 24%;
- ✓ al trasferimento in altra regione: 19%;
- ✓ alla richiesta di indicazione tutore per giovani già maggiorenni: 9%;
- ✓ a richieste di indicazione tutore per i minori per i quali era già stato indicato un tutore: 5%.

Permane, anche per il 2023, il dato preponderante relativo al mancato abbinamento per fuga/irreperibilità del minore. Un dato significativo quello sopra riportato che, si auspica, possa ridursi a seguito delle azioni di sistema, avviate con la Procura presso il Tribunale per i minorenni.

Si evidenzia anche un aumento importante dei mancati abbinamenti per mancanza di informazioni sulla situazione del minore (24%). Il dato si riferisce prevalentemente alle richieste del Tribunale per i Minorenni di indicazione tutore per i minori accolti da parenti e non conosciuti dai servizi sociali territoriali. In forza del protocollo d'intesa sopra citato il Garante, infatti, può provvedere ad indicare il nominativo di un volontario disponibile a svolgere la funzione di tutore solo se allo stesso vengono fornite adeguate informazioni sulla situazione del minore.

Grafico 13. Richieste di tutore suddivise per esito.

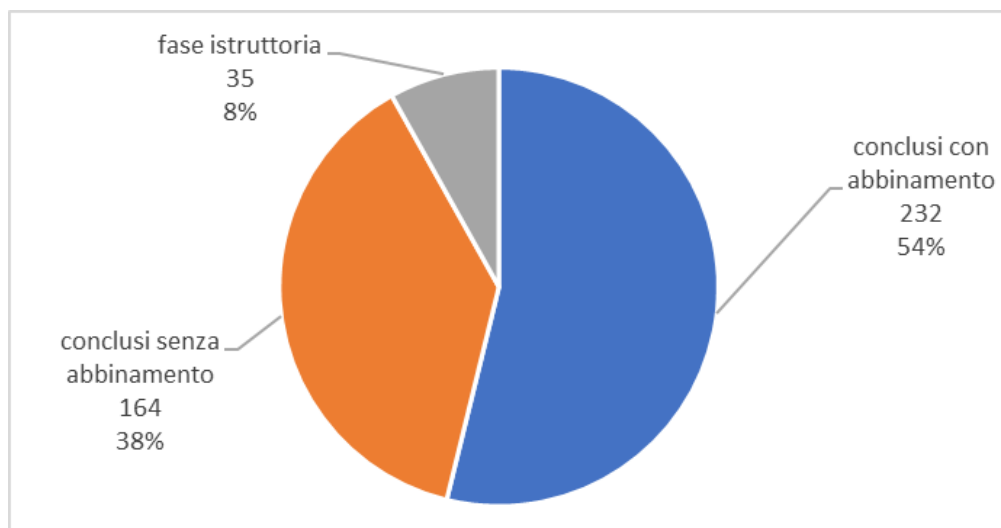
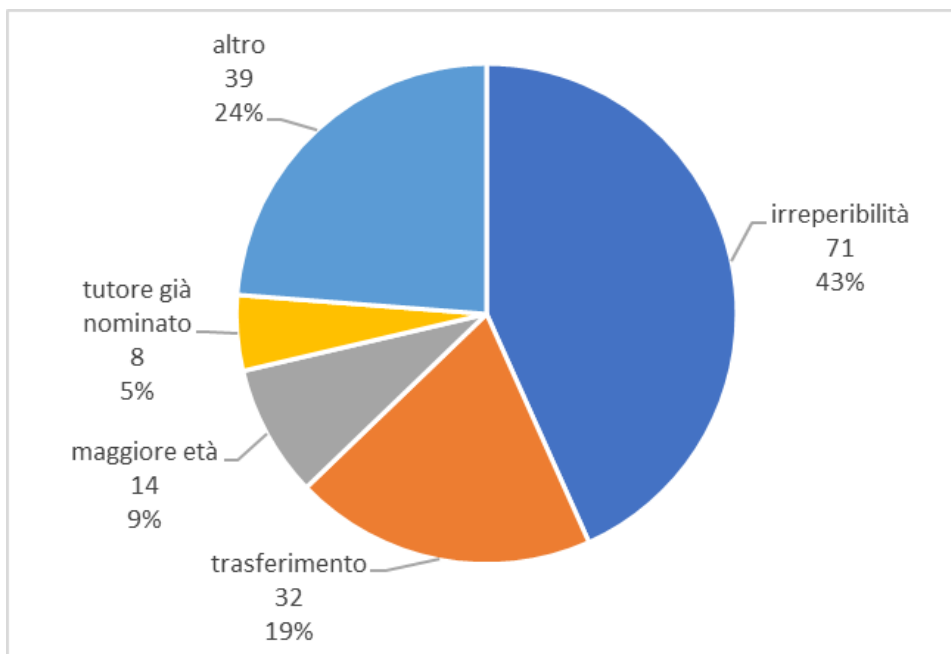


Grafico 14. Cause del mancato abbinamento.



❖ L'attività di consulenza ai tutori

Nel 2023 sono state 60 (rispetto alle 43 del 2022) le richieste di consulenze da parte dei tutori.

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

Si ritiene utile evidenziare alcuni importanti macro ambiti di problematiche, portate all'attenzione dell'Ufficio:

- **Bambini non riconosciuti alla nascita nati gravemente prematuri - residenza e codice fiscale.**

Nel 2023 dei nove bambini non riconosciuti alla nascita alcuni sono nati gravemente prematuri. Per questi piccoli si è pertanto reso necessario un lungo ricovero nei reparti di patologia neonatale di alcuni ospedali veneti.

Il lungo ricovero, dovuto alle problematiche sanitarie rilevanti, poi per fortuna rientrate per tutti i bambini coinvolti, ha comportato una necessaria attesa nell'abbinamento con una famiglia preadottiva.

I tutori volontari di questi bambini hanno evidenziato **l'eccezionalità della cura e dell'attenzione posta dal personale sanitario dei reparti di patologia neonatale nella presa in carico di questi bambini "speciali"**.

È stata posta all'attenzione dell'Ufficio la criticità relativa all'ottenimento della residenza e all'attribuzione del codice fiscale per questi piccoli, che, per lungo tempo, sono stati affidati alle cure mediche.

Da qui un approfondimento relativo all'attribuzione della residenza e del codice fiscale in queste situazioni.

Pe quanto riguarda la residenza, nel caso di un neonato non riconosciuto, la denuncia di nascita viene fatta dal medico, dall'ostetrica o da altra persona che ha assistito al parto, rispettando la volontà della madre di non essere nominata.

Non potendosi rinvenire una “residenza” dei genitori ovvero della madre, la dichiarazione deve essere fatta presso il Comune in cui è avvenuta la nascita del minore (art. 30 del DPR n. 396/2000).

Il luogo di nascita del minore rileva anche ai fini dell'Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (Legge n. 1228/1954): è fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la responsabilità genitoriale o la tutela - come nel caso di specie - l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale; nel caso in cui una persona non abbia una fissa dimora, si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio e, in mancanza anche di domicilio, si considera il luogo di nascita (art. 2).

Se è vero che l'art. 45 del Codice civile stabilisce, che il minore ha il domicilio nel luogo di residenza della famiglia o quello del tutore, è altrettanto vero che il neonato non riconosciuto alla nascita può non avere una famiglia (si pensi proprio al minore trattenuto in ospedale per molto tempo per problemi sanitari) e che per orientamento giuridico costante, oltre che per prassi consolidata nel nostro territorio, il minore non vive con il suo tutore.

In riferimento all'attribuzione del codice fiscale il Comune al momento della presentazione della dichiarazione di nascita conferisce al neonato - tramite un sistema telematico di collegamento con l'anagrafe tributaria - il codice fiscale. Nel caso in cui il Comune non provveda, è il tutore che può recarsi presso un qualsiasi ufficio dell'Agenzia delle Entrate a compilare il modulo AA4/8.

Con l'attribuzione del codice fiscale da parte del Comune o di un ufficio dell'Agenzia delle Entrate viene emessa automaticamente anche la tessera sanitaria con validità di un anno.

- **Attribuzione del codice fiscale e iscrizione al SSN dei minori stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno presenti sul territorio e minori stranieri non accompagnati**

Nel corso dell'anno sono emerse alcune criticità relative all'assegnazione del codice fiscale e all'iscrizione al S.S.N. dei minori stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno e dei minori stranieri non accompagnati.

In merito il Garante si è espresso evidenziando che le problematiche sopra esposte sono state da tempo risolte da interventi legislativi e di natura amministrativa.

L'iscrizione al SSN dei minori stranieri anche non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno così come dei minori stranieri non accompagnati è obbligatoria

ai sensi dell'art. 63, comma 4, D.P.C.M. 12 gennaio 2017 “Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”) e dell'art. 14, Legge n. 47/2017 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”.

In particolare, l'articolo 63, comma 4 del D.P.C.M. 12 gennaio 2017 stabilisce che i minori stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono iscritti al Servizio Sanitario Nazionale e usufruiscono dell'assistenza sanitaria in condizione di parità con i cittadini italiani; l'articolo 14 della legge n. 47/2017 ha sancito l'iscrizione obbligatoria e gratuita al Servizio Sanitario Nazionale dei minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale.

In ragione dell'obbligatorietà di tale iscrizione, e in ragione del fatto che la stessa è subordinata all'attribuzione di un codice fiscale al minore da iscrivere, l'Agenzia delle Entrate in data 7 giugno 2022 ha adottato la Risoluzione n. 25/E del 7 giugno 2022⁴.

Con detta Risoluzione, l'Agenzia - richiamati gli articoli di legge sopra citati - ha stabilito che *“Le richieste di attribuzione del codice fiscale relative ai minori stranieri devono essere presentate agli uffici dell'Agenzia delle entrate dalla struttura ASL tenuta all'iscrizione al SSN dei soggetti stranieri in oggetto. La ASL richiede il codice fiscale in qualità di soggetto terzo obbligato all'indicazione del codice fiscale di altri soggetti ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del d.P.R. n. 605/1973 (Disposizioni relative all'anagrafe tributaria e al codice fiscale dei contribuenti)”.*

La Regione Veneto, in aderenza alle disposizioni, contenute negli atti normativi e negli atti di indirizzo sopra richiamati, ha adottato la D.G.R. n. 1712 del 30 dicembre 2022⁵, che chiarisce in modo inequivocabile il diritto dei minori stranieri, indipendentemente dalla loro posizione amministrativa, di essere iscritti al Servizio Sanitario Nazionale senza alcuna pre-condizione.

- **Sanzioni amministrative pecuniarie ai tutori volontari per violazione del codice della strada compiute dai minori loro tutelati**

In alcune occasioni i tutori volontari hanno evidenziato all'Ufficio di aver ricevuto delle sanzioni amministrative pecuniarie di particolare rilevanza (anche diverse migliaia di euro) a loro diretto carico per violazione del codice della strada compiute dai loro tutelati. Si precisa che i minori non avevano la residenza presso i tutori.

Questa Autorità Garante, a fronte di quanto segnalato dai tutori volontari e dalle funzioni attribuite dalla propria legge di disciplina (L.R. n. 37/2013), ha ritenuto doveroso interloquire con le Autorità delle diverse amministrazioni locali.

⁴ Il testo della risoluzione citata è consultabile al seguente link:

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/4495896/Risoluzione+25+minorinonaccompagnati+del+7+giugno+2022.pdf/508bceffa-3b75-96c5-b83e-345d68cfccce>

⁵ Il testo della citata D.G.R. è consultabile al seguente link:

<https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=493615>

Nelle varie interlocuzioni avute - che, si precisa, non hanno avuto esiti positivi in quanto le Autorità non hanno ritirato i provvedimenti sanzionatori - si è evidenziato quanto segue. L'art. 2 della Legge 689/1981 prevede che non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi, al momento in cui ha commesso il fatto, non aveva compiuto i diciotto anni. Ai sensi dell'articolo sopra citato risponde della violazione chi era tenuto alla sorveglianza dell'incapace, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.

Questa disposizione normativa deve essere letta con la norma contenuta nell'art. 2048 del codice civile, che prevede, che il padre e la madre o il tutore sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati o delle persone soggette alla tutela che abitano con essi.

Detta norma, pertanto, richiede la convivenza/coabitazione tra tutore e minore tutelato come presupposto per radicare la responsabilità del tutore per gli illeciti commessi dal suo tutelato. Circostanza questa che non ricorreva appunto nei casi segnalati.

Pertanto, ai fini di una corretta contestazione di un illecito materialmente commesso da un minorenni, l'Ufficiale procedente deve necessariamente e preliminarmente accertare/individuare il luogo ove lo stesso è collocato, onde individuare il soggetto tenuto alla sua sorveglianza.

La predetta ricostruzione normativa trova riscontro in varie sentenze che confermano che *“in caso di violazione amministrativa commessa da un minore di anni diciotto, la sanzione va irrogata ai soggetti tenuti alla sorveglianza dell'incapace, che rispondono a titolo personale e diretto per la trasgressione della norma, avendo omissso la vigilanza alla quale erano tenuti”* (cfr., *ex plurimis*: Cass. civile, Sez. VI, 17/06/2022 n. 19619; Cass. civile, Sez. VI, 13/02/2013, n. 3613; Cass. civile, Sez. VI, 21/11/2013, n. 26171).

Il Garante ha rappresentato, anche in una nota all'Autorità Garante nazionale per l'infanzia e dell'adolescenza che, qualora dovesse diffondersi la prassi non corretta di sanzionare i tutori volontari (non residenti con i minori) per violazioni del codice della strada commessi dai minori stessi, sarebbero davvero preoccupanti le ricadute su tutto il sistema della tutela volontaria dei minori di età.

I tutori al rigetto del ricorso innanzi al Prefetto territorialmente competente hanno, peraltro, presentato ricorso al Giudice di Pace.

Si evidenzia, che, a conferma delle norme sopra citate, recentemente è stata emessa sentenza di un Giudice di Pace, dove viene accolta l'opposizione del tutore ed annullata l'ordinanza prefettizia.

La questione, peraltro, andrebbe risolta alla “radice” a livello nazionale, come richiesto nella nota all'Autorità Garante nazionale per l'infanzia e dell'adolescenza, in quanto ciò eviterebbe defatiganti contenziosi che gravano su soggetti che operano a titolo gratuito per il mero benessere dei minori.

❖ 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 2023 sono pervenute all'ufficio **132** richieste che hanno coinvolto **123** minori. 99 richieste riguardano situazioni specifiche di minori mentre 37 sono istanze generali.

I 123 minori sono in maggioranza italiani (52%), come si evince dal Grafico 16, e di genere maschile (64%) - grafico 15.

Grafico 15. Casistica anno 2023. Minori coinvolti. Per nazionalità. Valori percentuali.

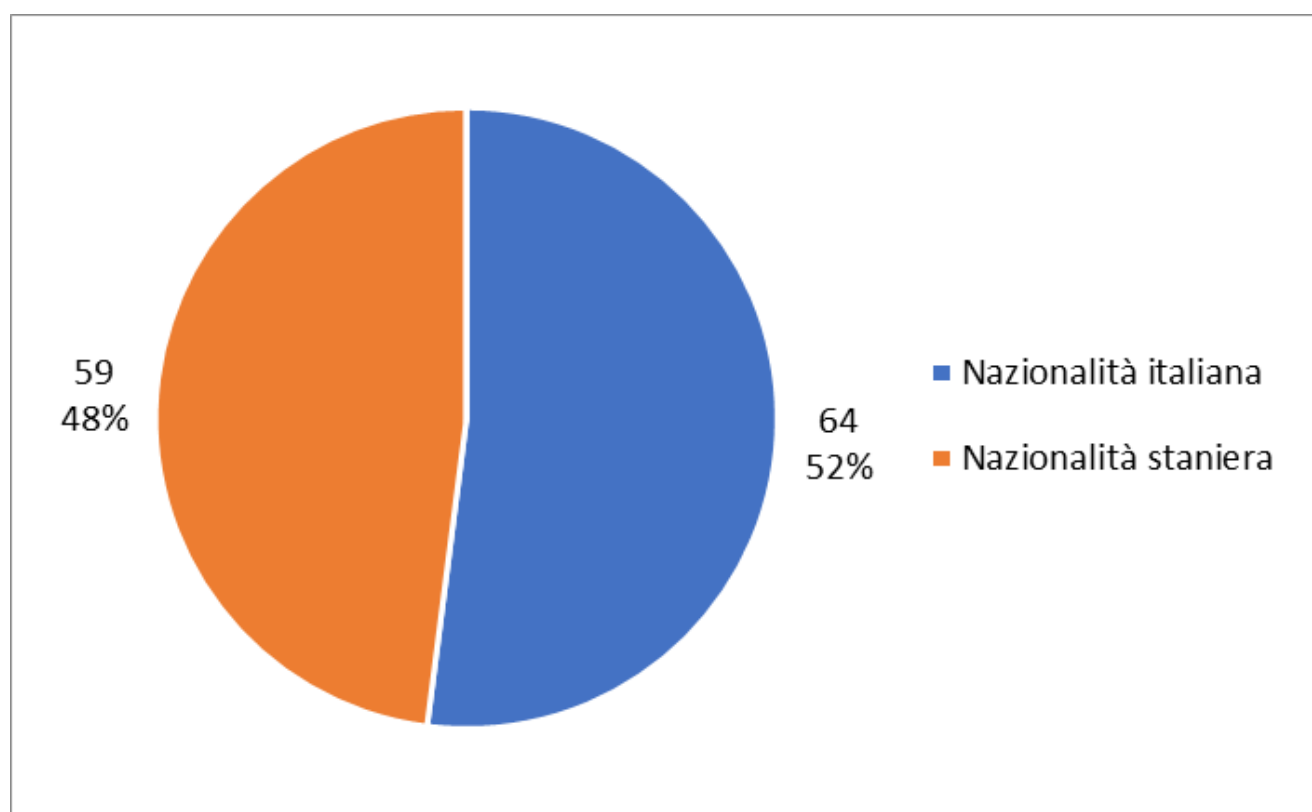


Grafico 16. Casistica anno 2023. Minori coinvolti. Per genere.

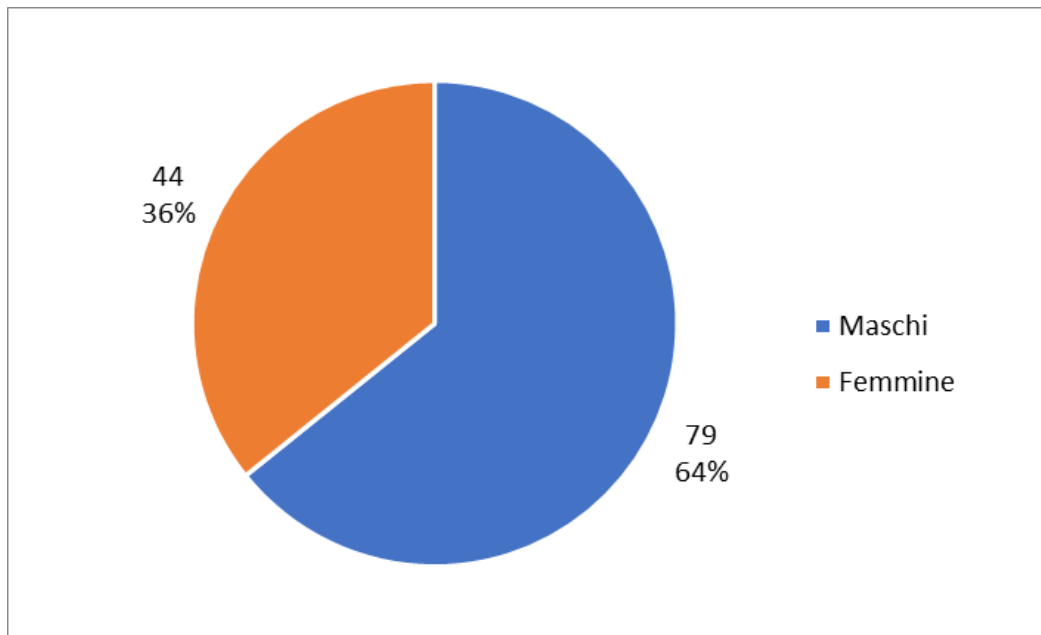
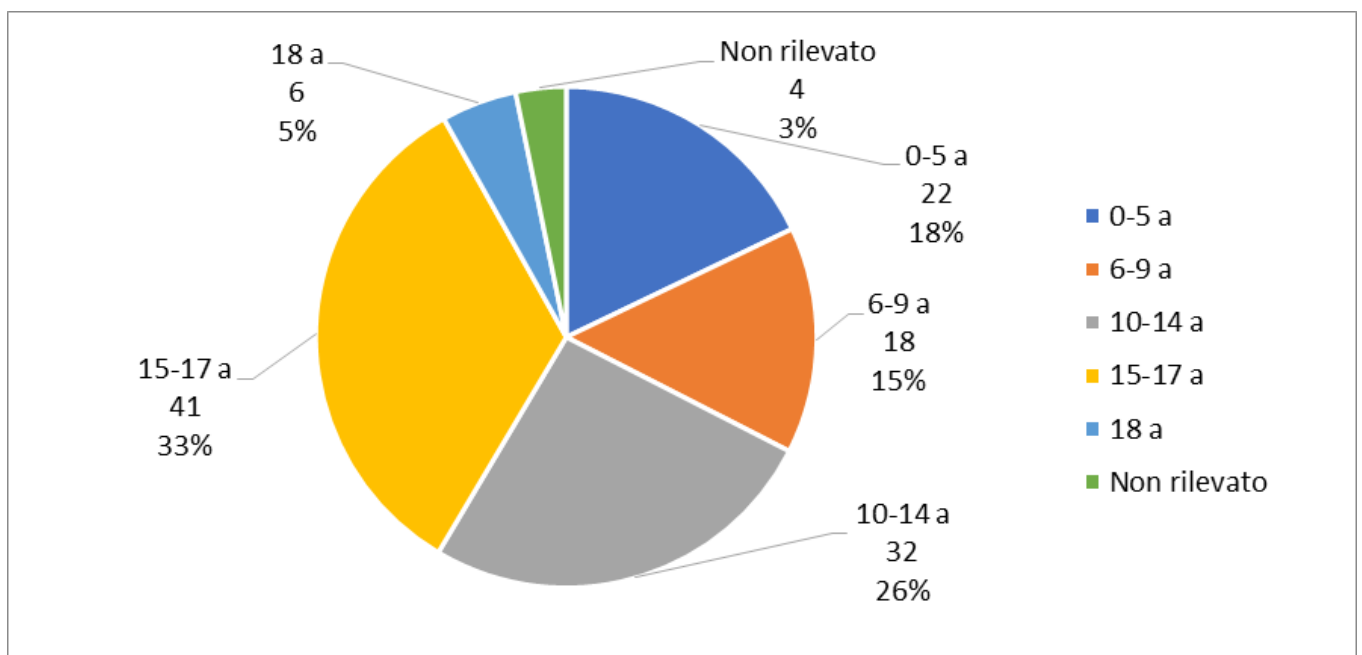
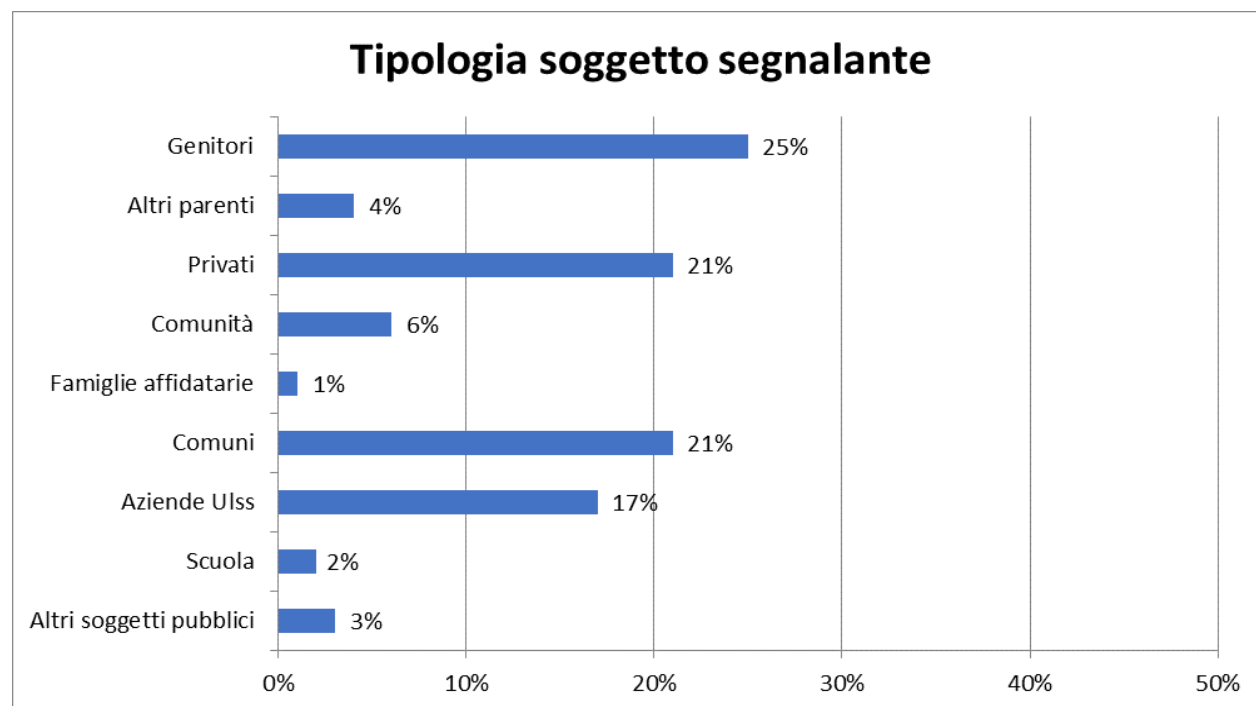


Grafico 17. Casistica anno 2023 - Minori coinvolti. Per fasce di età.



Come si evidenzia nel Grafico 17 sotto riportato, le istanze presentate all'ufficio per l'attività di ascolto istituzionale riguardano nella maggioranza adolescenti (33%) e preadolescenti (26%).

Grafico 18. Casistica anno 2023. Soggetto segnalante. Per tipologia. Valori percentuali



Come riportato nel Grafico 18 si sono rivolti all'ufficio prevalentemente i genitori e gli operatori dei servizi sociali di Comuni e ULSS.

In riferimento alle richieste provenienti dalle ULSS (17%), 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.

Per gli enti locali sono invece 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 1 sotto riportata.

Tabella 1. Distribuzione delle richieste per provincia 2023.

BL	TV	VE	PD	RO	VI	VR
2	2	9	12	10	4	5
5%	5%	20%	27%	23%	9%	11%

Anche per il 2023 è la provincia di Padova il territorio, che si è rivolto maggiormente all'ufficio (tabella 20). Aumentate esponenzialmente, rispetto al 2022, le istanze presentate dal territorio di Rovigo (23% rispetto al 7% del 2022) e dal territorio di Vicenza (9% rispetto al 2% del 2022).

A completezza delle informazioni si riportano in analogia agli anni precedenti, alcuni dati relativi al numero di minori inseriti in comunità o in affido familiare.

Specificando, che il dato disponibile è aggiornato al 31 dicembre 2022, 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 **1.227 (di cui 186 MSNA) i minori inseriti nelle strutture residenziali e semi residenziali in Veneto.** Si evidenzia, che il dato sugli inserimenti in struttura non si discosta di molto dall'anno precedente, quando i minori accolti erano 1.250.

Come riportato nei Grafici successivi, i minori sono prevalentemente nella fascia di età 15/17 anni, sono inseriti in comunità educative (38%) e in comunità di tipo familiare (24%), resta sostanzialmente stabile il dato sul numero di minori accolti in comunità di tipo diurno (254) e il 50% dei minori è accolto in comunità da meno di un anno.

Grafico 19. Minori inseriti in comunità - Anno 2022. Per fasce di età.

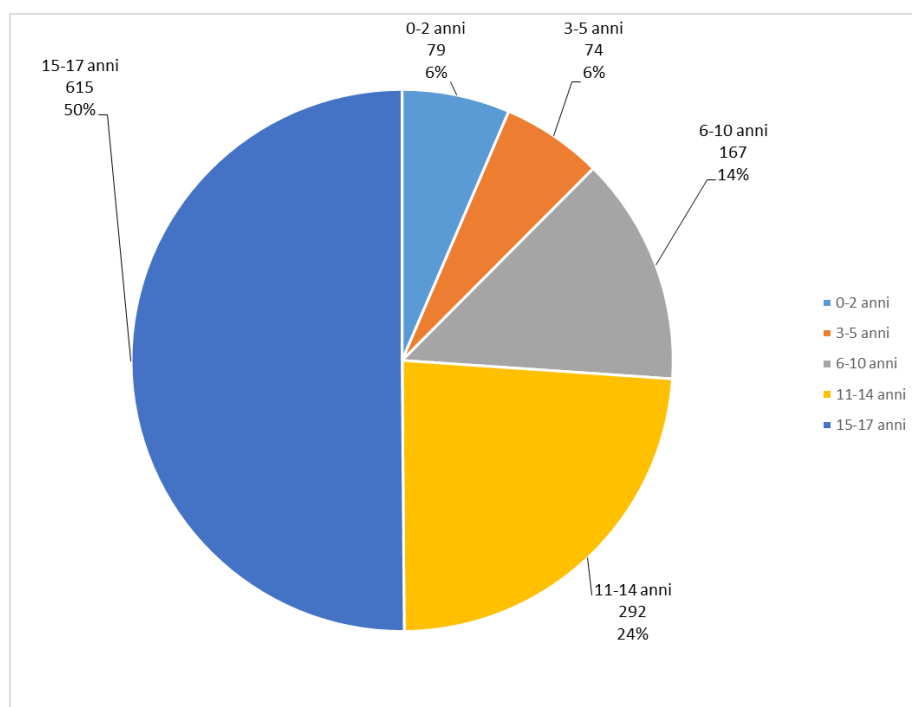


Grafico 20. Minori inseriti in comunità - Anno 2022. Per durata inserimento.

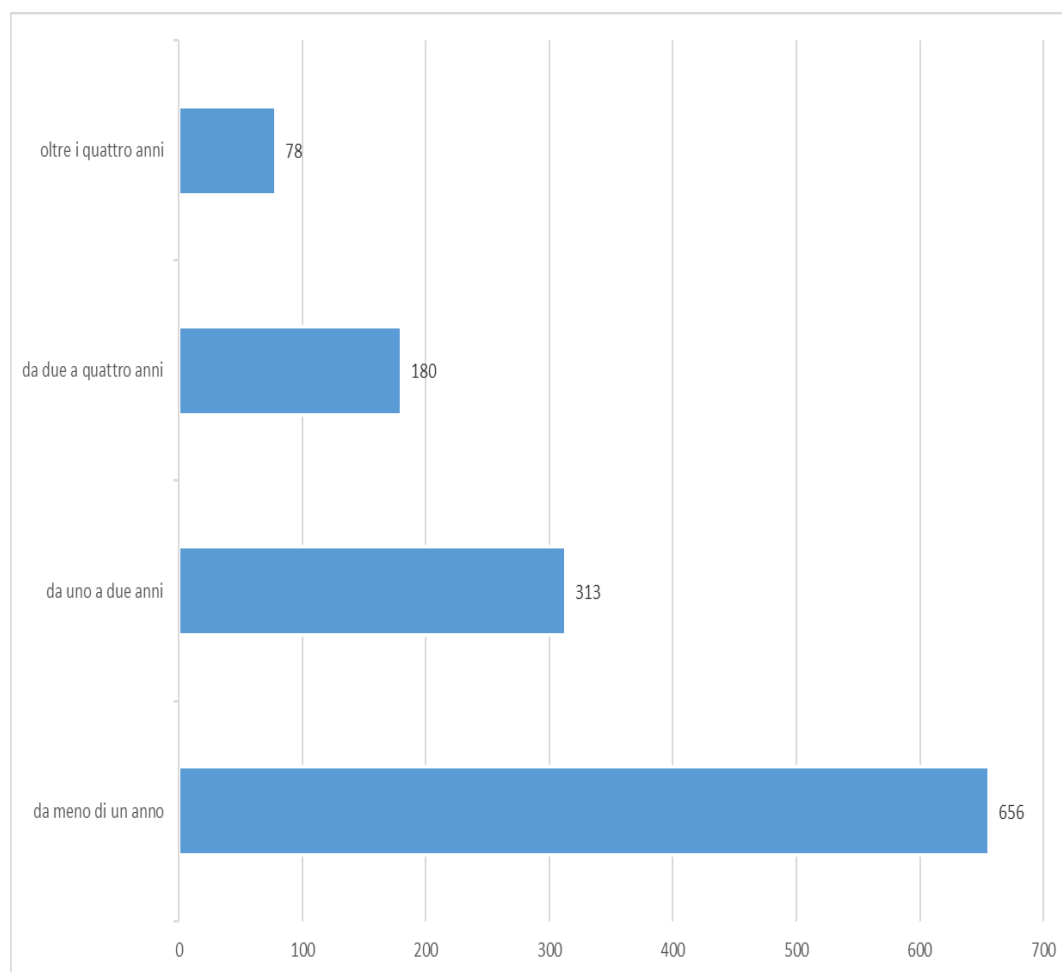
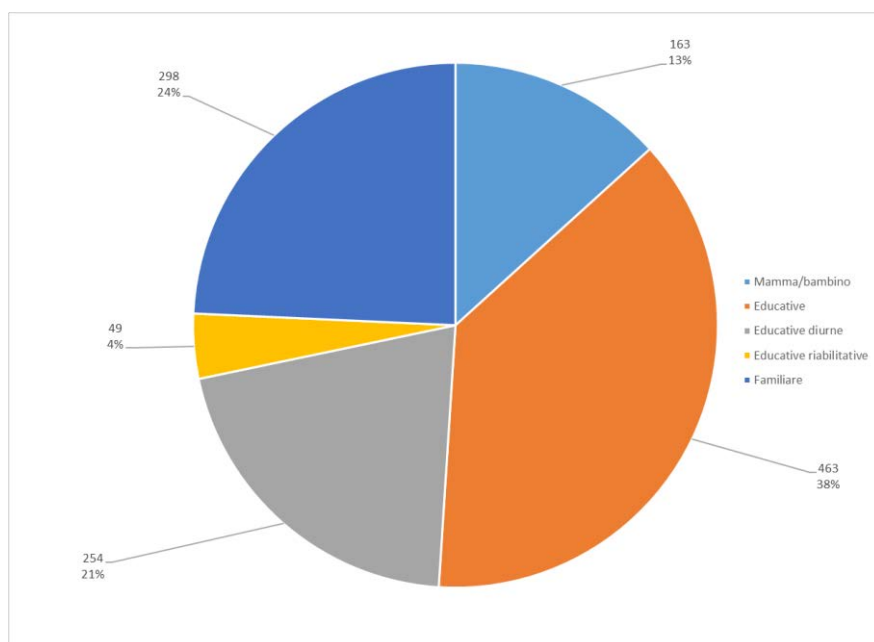


Grafico 21. Minori inseriti in comunità - Anno 2022. Per tipologia di comunità.



Al 31 dicembre 2022 **sono 1.100 i minori in affido familiare** (etero-familiare o intra familiare) rispetto ai 1.307 del 2021. Anche per l'affido familiare la fascia di età maggiormente rappresentata è la fascia 15/17 (Grafico 22). Sotto l'aspetto giuridico sono prevalentemente affidi giudiziali (Grafico 24) ed etero familiari (Grafico 25).

Una criticità che si presenta anche nel 2022 è che il 34% dei minori sono in affido da più di 4 anni (Grafico 23).

Grafico 22. Minori in affido familiare - Anno 2022. Per fasce di età

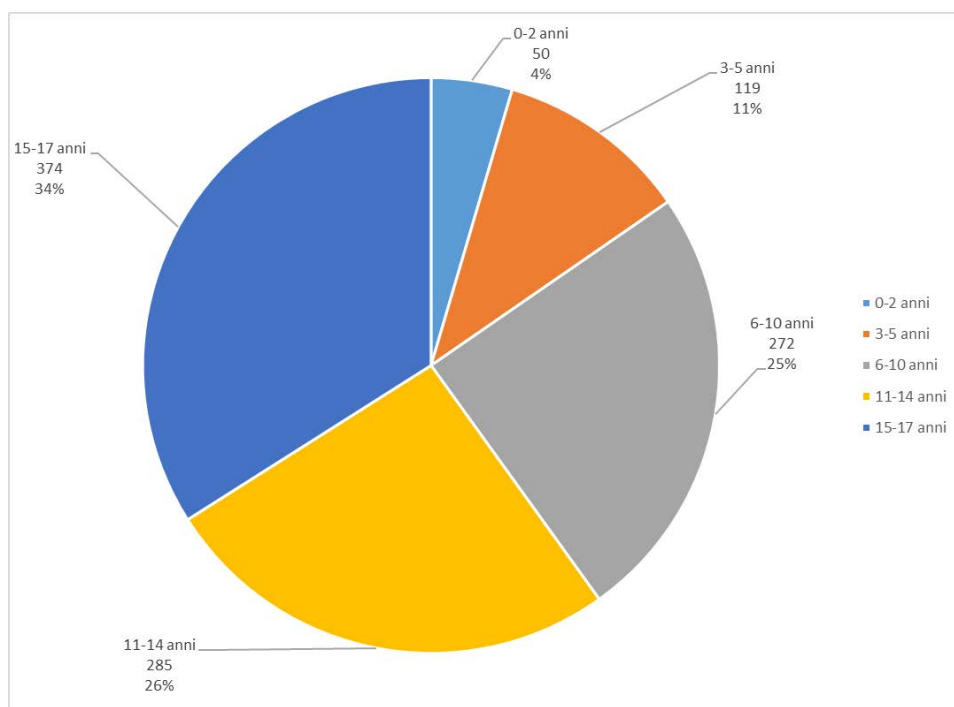


Grafico 23. Minori in affido familiare - Anno 2022. Per durata inserimento.

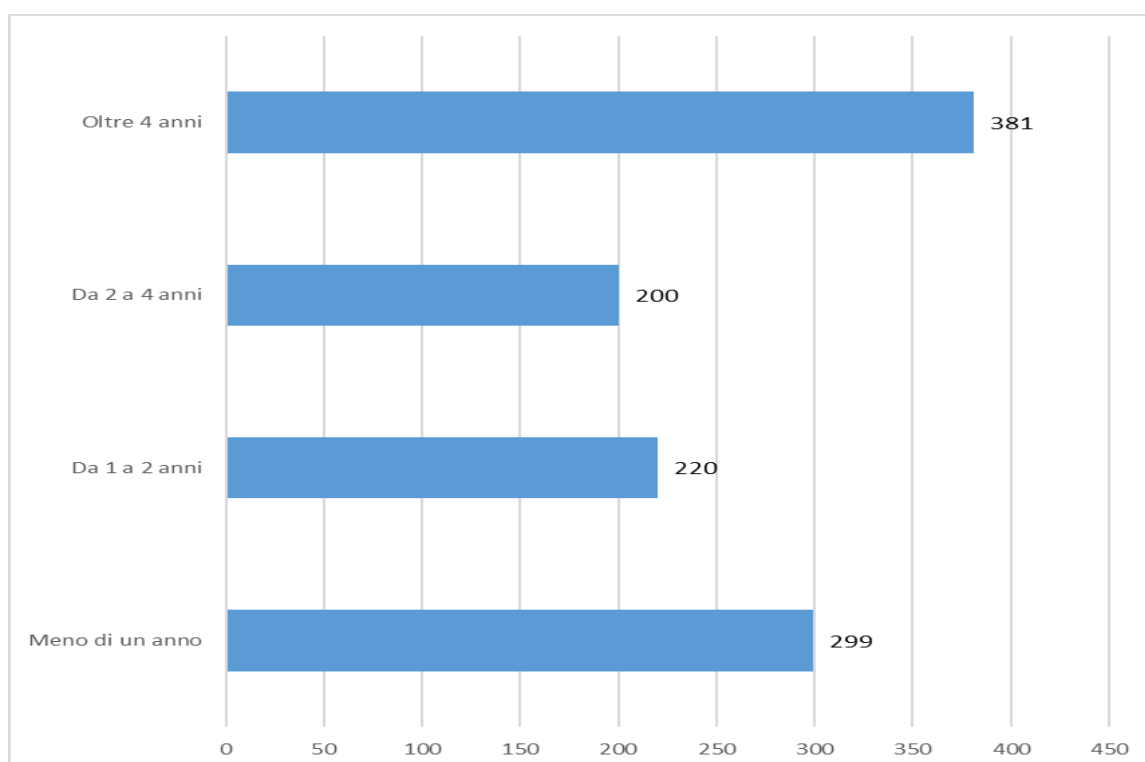


Grafico 24 Minori in affido familiare - Anno 2022. Per tipologia (giudiziale o consensuale).

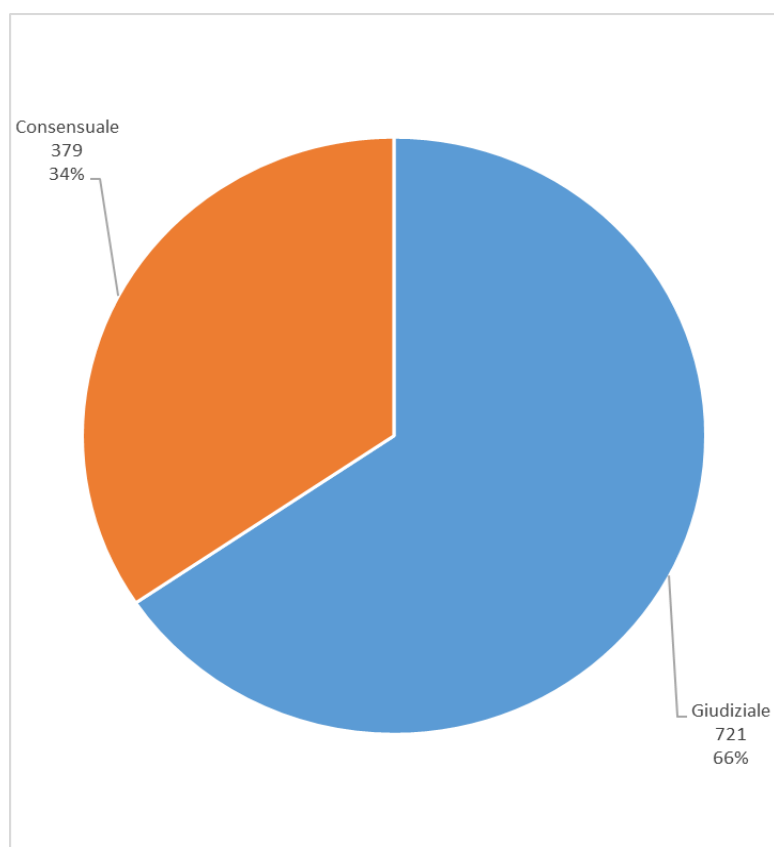
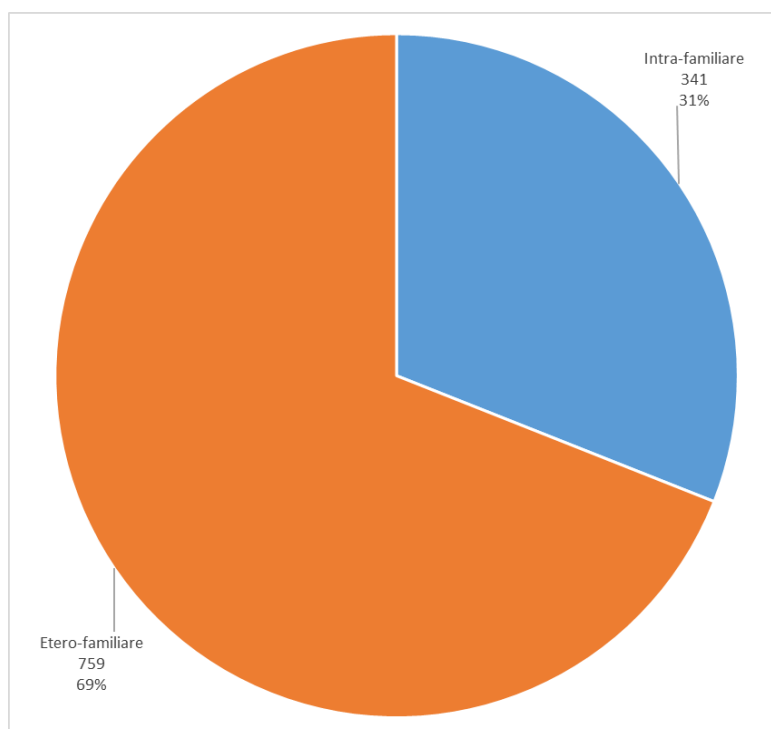


Grafico 25. Minori in affido familiare - Anno 2022. Per tipologia (etero-familiare o intra-familiare).



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.

In analogia agli anni passati, dall'ascolto istituzionale dell'Ufficio è emersa l'importanza che gli operatori dei servizi sociali e socio-sanitari passino **dalla frammentazione all'integrazione**. Da qui la raccomandazione del Garante, espressa anche nelle varie occasioni istituzionali, che si operi **in una prospettiva multi-dimensionale e non autoreferenziale della singola professione** secondo quanto previsto dalle Linee di indirizzo nazionali - L'intervento con i bambini e le famiglie in situazioni di vulnerabilità⁶. Linee che dovrebbero diventare per i servizi sociali lo strumento teorico per l'agire quotidiano.

Anche nel 2023 il Garante ha raccomandato ad alcuni Enti Locali di attivare la supervisione del personale dei servizi sociali. Si ricorda infatti, che con Legge di Bilancio n. 324/21 la supervisione professionale rientra tra i LEPS - livelli essenziali delle

⁶ Le Linee di indirizzo nazionali sono consultabili al seguente link: <https://www.minori.gov.it/sites/default/files/linee-guida-sostegno-famiglie-vulnerabili-2017.pdf>

prestazioni sociali. In merito alla supervisione professionale dei servizi sociali si rimanda alla D.G.R. n. 1297 del 30 ottobre 2023⁷.

Sempre nell'attività di ascolto istituzionale è emersa la sostanziale difficoltà di inserimento dei minori in comunità terapeutiche riabilitative. Le criticità, portate all'attenzione dell'Ufficio, dai servizi, che hanno in carico i minori, riguardano da un lato le risposte negative all'inserimento da parte delle strutture di accoglienza e dall'altro lato, una volta inserito il minore, la richiesta di dimissioni non concordate.

Interventi specifici del Garante

In analogia alla relazione 2022, si ritiene utile evidenziare alcune “situazioni tipo” che hanno visto il diretto coinvolgimento dell'Ufficio nell'attività di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione e raccomandazione.

Diritto allo studio e all'integrazione

Nel corso del 2023, l'ufficio del Garante è stato investito di casi riconducibili alla tutela del diritto allo studio di minori stranieri non accompagnati, connessi alle difficoltà di dare attuazione a percorsi di studio personalizzati, realizzabili attraverso la modalità di una formazione integrata tra percorsi di istruzione di primo livello presso i CPIA e percorsi di istruzione e formazione professionale.

Si è trattato di MSNA maschi, giunti in Italia già quindicenni e privi di documenti, che certificassero gli studi compiuti nel loro Paese di origine e gli eventuali titoli di studio lì conseguiti.

Inseriti nel sistema di istruzione obbligatorio all'ultimo anno della scuola secondaria di primo grado, in ragione del fatto che l'anno scolastico era già avanzato, non riuscivano a raggiungere il monte ore di frequenza necessario per accedere all'esame conclusivo del primo ciclo di istruzione.

Considerato l'esiguo numero di ore mancanti al completamento di detto monte ore, il buon rendimento e le competenze raggiunte, per il successivo anno scolastico - stante la ragionevole probabilità di un conseguimento del diploma di scuola secondaria di primo grado ben prima della fine dell'anno - venivano iscritti presso un CPIA, nella prospettiva dell'attivazione di un percorso di istruzione e formazione integrata, che avrebbe potuto portarli sia al conseguimento del diploma conclusivo del primo ciclo di istruzione che ad una valida frequenza di un corso di formazione professionale.

Una prospettiva questa, che trova fondamento nell'**Accordo tra la Regione del Veneto e l'Ufficio scolastico regionale per il Veneto**⁸, stipulato tra i due enti per il

⁷ Il testo della citata D.G.R. è consultabile al seguente *link*:

<https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=515505>

⁸ Il testo dell'Accordo citato è consultabile al seguente *link*: <https://istruzioneveneto.gov.it/wp-content/uploads/2022/09/Accordo-tra-RV-e-USRV-CPIA-IeFP.pdf>

potenziamento di un'offerta formativa integrata tra percorsi di istruzione di primo livello presso i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) e percorsi di Istruzione e Formazione Professionale.

L'Accordo ha come destinatari studenti minorenni, italiani e stranieri, iscritti ai corsi di primo livello dei CPIA per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione (art. 2). Tra le finalità in esso declinate, tutte importanti, vi è anche quella di sostenere l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e formazione professionale favorendo l'inserimento di minorenni e giovani adulti iscritti in percorsi di primo livello presso i CPIA, in percorsi triennali di istruzione e formazione autorizzati dalla Regione e realizzati da organismi di formazione accreditati, nella prospettiva del successo formativo (art. 3).

Lo strumento, di cui la Regione del Veneto e l'Ufficio Scolastico Regionale si sono dotati, pare esprimere potenzialità davvero importanti e utili, soprattutto in ragione delle finalità che lo sostengono.

Nelle situazioni, rappresentate all'ufficio, il Garante ha raccomandato agli Istituti Scolastici coinvolti di attivare l'Accordo in essere a tutela del superiore interesse dei minori coinvolti.

Diritto allo studio e all'inclusione scolastica: barriere architettoniche negli edifici scolastici

Nel corso del 2023 sono state poste all'attenzione del Garante criticità relative all'esistenza di barriere architettoniche negli edifici scolastici, ostacolanti la mobilità di alunni /studenti affetti da una ridotta capacità motoria (temporanea e/o permanente).

Le istanze, giunte al Garante regionale dei diritti della persona, hanno messo in evidenza situazioni di grave disagio nell'accesso o nella fruizione degli edifici scolastici da parte di alcuni studenti, difficoltà dovute al non funzionamento degli ausili presenti per il superamento delle barriere.

Il Garante nelle sue funzioni di persuasione e raccomandazione ha raccomandato agli Enti locali coinvolti, che, ai sensi dell'art. 3 della Legge 11 gennaio 1996, n. 23 "*Norme per l'edilizia scolastica*", sono gli stessi a dover provvedere alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie. La mancata eliminazione delle barriere architettoniche ostative all'accesso delle persone disabili agli edifici pubblici (tra cui quelli scolastici) è rilevante, inoltre, ai sensi della Legge 1° marzo 2006, n. 67 "*Misure per la tutela giurisdizionale delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*" ed espone l'Ente, tenuto alla rimozione, a precise responsabilità.



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 n. 37 del 24 dicembre 2013¹.

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.

Cap. I - PREMESSA SULLE PRINCIPALI CRITICITA' DEL SISTEMA PENITENZIARIO E SUL CONSEGUENTE RIEMERGERE DELLA “EMERGENZA CARCERI”

L'anno 2023, almeno negli auspici del Garante regionale, doveva segnare la piena conclusione degli effetti negativi di “trascinamento” dell'emergenza pandemica, particolarmente impattante sul sistema penitenziario, ed il ritorno alla situazione ante Covid-19.

Il 2023, invece, probabilmente resterà negli annali come l'anno della “esplosione” della questione “carceri” stante il riemergere dalle ceneri di questioni da decenni irrisolte, questioni che sicuramente terranno banco anche nel 2024.

Tale considerazione rende, pertanto, opportuna, prima di scendere nel dettaglio delle attività del Garante e pur facendo già accenno ad alcune di esse, una **PREMESSA**:

- ❖ sulle principali criticità riscontrate dal Garante nello svolgimento delle proprie funzioni;
- ❖ sulla indicazione delle possibili direzioni verso le quali andare nella ricerca delle soluzioni a tali criticità.

L'analisi delle criticità, e dei possibili rimedi, ha reso opportuno, come rilevato in premessa, rimodulare, al fine di consentire una più facile lettura dei dati, la consueta impostazione

¹ Il testo della Legge regionale del Veneto n. 37 del 24 dicembre 2013 è consultabile al seguente *link*: https://www.consiglio Veneto.it/web/crv/dettaglio-legge?numeroDocumento=37&id=1169014&backLink=https%3A%2F%2Fwww.consiglio Veneto.it%2Fleggi-regionali%3Fp_id&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&pageTitle=&tab=vigente&annoSelezione=2013

della Relazione accorpando alcune Tabelle (ad esempio su “suicidi” e “organico dell’Amministrazione penitenziaria”) ed approfondimenti (ad esempio su “sanità” e “lavoro”) alla singola voce di criticità.

❖ **Principali criticità emerse a livello nazionale e regionale**

Nello svolgimento delle proprie funzioni il Garante ha individuato le seguenti principali criticità del sistema penitenziario, palesi a livello nazionale e riscontrate anche a livello regionale.

a) Sovraffollamento

L'emergenza nazionale “carceri” torna alla ribalta nel 2023 principalmente avendo come detonatore la questione “sovrappollamento”, problema dal quale, direttamente o indirettamente, esperti e commentatori vari vedono trarre origine buona parte delle altre criticità. Più che di esplosione si può in effetti parlare di “riesplorazione” di tale questione, testimoniata dal grande interesse, per l'intero sistema penitenziario, di politica e media che per anni invece non avevano posto particolare attenzione all'argomento, se non per specifici eclatanti fatti di cronaca (evasioni, suicidi, repressioni, rivolte, abusi, ecc.).

Ad un decennio dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani contro il sovraffollamento (8 gennaio 2013 sentenza c.d. “Torregiani”) nel 2023 si è dovuto, infatti, accertare che il nostro Paese non ha risolto le principali criticità che caratterizzano il suo sistema penitenziario come emerge soprattutto dal fatto che il sovraffollamento nei 189 Istituti (che post sentenza del 2013 venne ridotto da 66.000 a 51.000 detenuti a seguito dei c.d. provvedimenti “svuota carceri”) si sta sensibilmente avvicinando alla soglia che portò alla condanna della CEDU con una “corsa” che riscontra un particolare incremento dei detenuti (8.000 persone) nel triennio 2021-2023. A tal proposito va rilevato che, diversamente da quanto indicato da qualche commentatore, su tale *trend* per l'anno 2023, (si vedrà per i seguenti anni) si ritiene non abbiano influito i vari inasprimenti di pena, e introduzione di nuove fattispecie di reati (fra i quali quelli di “rivolta in istituti penitenziari” e “rivolta nei centri di permanenza o accoglienza di migranti”), introdotti dal nuovo Governo a fine 2022 (decreto “Rave”) e in tale annualità (decreti “Cutro”, “Sicurezza”, ecc.).

I dati, tratti dal sito del Ministero (vedi Tabella 8) e da recenti analisi dell'ufficio studio del Garante nazionale delle persone private della libertà personale, indicano situazioni al 31 dicembre 2023 di particolare incremento nelle regioni Lazio, Abruzzo, Molise e Lombardia (con un affollamento nella Casa Circondariale di San Vittore pari al 233%).

Il Veneto non è peraltro esente (vedi Tabella 9) da tale tendenza con un dato regionale, superiore al nazionale (117,56% che peraltro di fatto è superiore perché non considera i circa 3000 posti non disponibili in sezioni in ristrutturazione), del 133,54% (con punte

attorno al 160% negli istituti di Verona e Treviso). Veneto nel quale, dopo due anni di flessione, tra luglio 2022 e luglio 2023 si è riscontrato un aumento dell'8% dei reati con un aumento degli omicidi del 23%.

Sovraffollamento che a livello nazionale riguarda anche le carceri minorili visto che si è passati dai 380 detenuti minori del 2022 ai 500 del 2023 (all'IPM del Triveneto ubicato a Treviso, 15 minori detenuti su 10 posti disponibili)

b) Inidoneità delle strutture di detenzione

Il riemergere della questione “sovrappollamento” ha posto a livello nazionale inevitabilmente l'accento sul nervo, scoperto da decenni, dell'inidoneità delle strutture di detenzione.

Il sovraffollamento negli istituti penitenziari accompagnato alla scarsa decenza di condizioni di vita, dovuta (in realtà anche per il personale che a vario titolo lavora ed opera nelle carceri) anche alle condizioni di edifici perlopiù inadeguati dal punto di vista alloggiativo anche per l'ordinaria capienza, ha determinato un mix veramente esplosivo.

In merito agli edifici, afferenti ai 189 istituti penitenziari in funzione, costruiti da epoche ante unità d'Italia ai giorni nostri, gli esperti, oltre alle note problematiche di vetustà e scarsità di manutenzione, dal punto di vista funzionale ravvisano, anche per quelli di più recente edificazione, l'inidoneità, specie per gli istituti minorili, alla funzione rieducativa della pena, introdotta nell'Ordinamento penitenziario del 1975, in quanto non adatti alla risocializzazione delle persone detenute. Inidoneità che rende problematico il miglioramento della quotidianità penitenziaria e tanto più palese ove si dovesse pensare a recuperare spazi consoni a rendere effettivo il diritto all'affettività recentemente riconosciuto da una sentenza della Corte costituzionale.

I nove istituti penitenziari allocati nella regione Veneto perlopiù ubicati nei centri, o in vicinanza, dei centri storici delle città, non fanno eccezione a tale situazione deficitaria.

c) Crescente numero dei suicidi

Anche il grave tema dei suicidi (vedi Tabelle 1 e 2 di raffronto nazionale e regionale fra anno 2022 e anno 2023²), fenomeno forse sottovalutato in passato, è tornato alla ribalta nell'anno 2023 purtroppo non solo a livello nazionale.

Nel 2023 a livello nazionale sono avvenuti 69 suicidi. Il numero, seppure inferiore all'anno precedente (85), rimane comunque alto, anche in relazione al tasso dei suicidi rilevato nella popolazione non detenuta.

Un aumento preoccupante si è registrato in Veneto: da 3 a 8 suicidi. Pertanto, se da un lato risulta che in ogni istituto penitenziario è attivato e monitorato il “Piano locale di

² Elaborazione a cura dell'ufficio del Garante dei diritti della persona sulla base della fonte “Dossier: Morire di Carcere” consultabile al seguente [link: http://www.ristretti.it/areestudio/disagio/ricerca/](http://www.ristretti.it/areestudio/disagio/ricerca/)

prevenzione del rischio suicidario”, dall’altro non si può non rilevare che il problema sul tappeto è grave e complesso.

Tabella 1. Italia, suicidi in carcere per genere anno 2022 e 2023.

GENERE	ANNO 2022	ANNO 2023
UOMINI	80	66
DONNE	5	3
TOTALE	85	69

Tabelle 2. Veneto, suicidi e modalità anno 2022 e 2023.

ANNO 2022				
Maschio / femmina	Età	Data morte	Istituto di Pena	Metodo
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
Tasso suicidi sulla media nazionale 3.6%				

ANNO 2023				
Maschio / femmina	Età	Data morte	Istituto di Pena	Metodo
M	26 anni	25-dic-23	Vicenza	impiccamento
M	30 anni	08-dic-23	Verona	impiccamento
M	34 anni	20-nov-23	Verona	impiccamento
M	30 anni	10-nov-23	Verona	impiccamento
M	45 anni	02-lug-23	Venezia	soffocamento
M	36 anni	21-giu-23	Venezia	impiccamento
M	39 anni	06-giu-23	Venezia	impiccamento
M	50 anni	22-mag-23	Treviso	impiccamento
Tasso suicidi sulla media nazionale 11.6%				

d) Difficoltà a favorire l'attività lavorativa dei detenuti

Il problema di agevolare tale attività è pressante sia a livello nazionale che regionale.

Si è infatti riscontrato che la predisposizione in carcere di percorsi formativi e lavorativi per il successivo inserimento nel lavoro riduce in modo notevole la recidiva (dal 70% al 2%).

e) Carenze degli organici dei soggetti che operano negli istituti

Ferma la notoria carenza a livello nazionale, la lettura delle Tabelle 3 e 4³ ben rappresenta il deficit, di personale concerne l'organico dell'Amministrazione Penitenziaria, riscontrabile anche in Veneto.

Tabella 3. Polizia penitenziaria - organico e detenuti presenti al 31 dicembre 2023.

ISTITUTI PENITENZIARI	TOTALE ORGANICO PREVISTO	TOTALE ORGANICO PRESENTE	TOTALE DIFFERENZA	DETENUTI PRESENTI
BELLUNO CC	95	81	-14	99
PADOVA CC	139	130	-9	173
PADOVA CR	389	308	-81	644
ROVIGO CC	123	126	+3	272
TREVISO CC	165	140	-25	222
VENEZIA CRF	135	108	-27	76
VENEZIA CC	174	152	-22	223
VERONA CC	380	311	-69	532
VICENZA CC	187	183	-4	359
TOTALE	1.787	1.539	-248	2.600

Fonte: Ministero della Giustizia - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona

Come si evince dalla Tabella 3 sopra riportata, la carenza di personale della Polizia Penitenziaria è trasversale negli istituti del Veneto e in particolare evidente a: Treviso, Verona, Venezia, Padova.

³ Elaborazione a cura dell'ufficio del Garante dei diritti della persona sulla base dei dati, riportati dal Ministero della Giustizia al seguente *link*:

https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/istituti_penitenziari

Tabella 4. Funzionari giuridico pedagogici - organico e detenuti presenti al 31 dicembre 2023.

SEDE	FUNZIONARI PREVISTI	FUNZIONARI PRESENTI	DIFFERENZA	DETENUTI PRESENTI
BELLUNO CC	2	2	0	99
PADOVA CC	3	3	0	173
PADOVA CR	11	7	-4	644
ROVIGO CC	4	3	-1	272
TREVISO CC	3	2	-1	222
VENEZIA CRF	4	4	0	76
VENEZIA CC	5	5	0	223
VERONA CC	5	4	-1	532
VICENZA CC	3	4	+1	359
TOTALE	40	34	-6	2.600

Fonte: Ministero della Giustizia - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona

Come si evince dalla Tabella 4 sopra riportata il numero di detenuti per educatore è elevato con una media di circa 76,50 detenuti per operatore, raggiungendo il rapporto 1/133 presso la Casa Circondariale di Verona e 1/111 alla Casa Circondariale di Treviso. Da questi dati si possono dedurre le difficoltà con le quali sono portate a termine le attività previste nel trattamento del detenuto, quali: la relazione di sintesi, il piano trattamentale, il percorso di reinserimento socio lavorativo, ecc.

f) Carenze dell'assistenza sanitaria e, in particolare, di quella psichica

Va, innanzitutto, premesso che negli istituti penitenziari italiani le funzioni in materia di Sanità Penitenziaria vengono esercitate mediante le Aziende ULSS dove hanno sede gli istituti (nove in Veneto: una Casa di reclusione femminile a Venezia, una Casa di reclusione maschile a Padova, una Casa circondariale per ognuna delle sette province e un Istituto Penale Minorile a Treviso che copre il Triveneto). Si ricorda, infatti, che le funzioni sanitarie finalizzate a garantire i LEA a favore delle persone detenute sono state trasferite al SSN a decorrere dal 14 giugno 2008 per effetto del DPCM 1 aprile 2008, mentre le funzioni sanitarie svolte dall'Amministrazione Penitenziaria, con riferimento ai soli settori della prevenzione e dell'assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati dipendenti, sono state trasferite alla Sanità Penitenziaria a decorrere dall'1 gennaio 2000 per effetto del Decreto Legislativo 230/99.

Ciò premesso, sono all'ordine del giorno le notevoli problematiche sollevate a livello nazionale, accentuate in questo periodo dalla carenza di personale medico ed infermieristico, afferenti queste incombenze affidate al SSR considerato che, come noto, la Sanità Penitenziaria ha il compito di assicurare che all'interno degli istituti penitenziari siano garantiti, al pari dei cittadini residenti nel territorio della regione, i Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA) che includono l'assistenza medica specialistica, l'assistenza farmaceutica, l'intervento sulle dipendenze, la vigilanza sull'igiene pubblica e la prevenzione.

Il Veneto, non fa eccezione a tale problematica.

Particolarmente vivo è il dibattito sul disagio psichico nelle carceri e sulla necessità di potenziare il personale medico e infermieristico anche con personale idoneo a supportare educatori e polizia penitenziaria specie per i soggetti che manifestano disagio psichico mirando ad una maggior assistenza psicologica per i soggetti fragili.

Aperto è anche il dibattito sul “ripensamento” della detenzione, con soluzioni alternative ad essa, per chi ha problemi psichici.

❖ **Indicazione delle possibili direzioni da percorrere nell'affrontare le criticità**

Il Garante regionale dei diritti della persona, quale autorità indipendente di garanzia, come più volte ribadito non può e non deve entrare nell'agone ove i vari soggetti istituzionali e le varie forze politiche animano un dibattito nel quale emergono diverse, e talvolta contrastanti, posizioni in forza delle quali si ritiene opportuno dar soluzione alle criticità sopra indicate.

Pare peraltro possibile, con lo stesso approccio col quale si sono sopra individuate tali principali criticità unanimemente riconosciute, tracciare, con una analisi “costruttiva” per ognuna di esse, almeno delle direzioni verso le quali andare per risolvere tali criticità e per le quali direzioni pare si possa trovare condivisione da parte delle varie componenti accorse al capezzale del malato con l'intento di trovare le migliori cure.

a.1) Sovraffollamento

È oggettivamente riconosciuto, affrontando il tema in via generale, che i fattori del sovraffollamento, all'aumentare e diminuire dei quali le cose peggiorano o migliorano, sono: 1° la capienza delle carceri; 2° il numero dei detenuti.

1°) Aumentare la capienza, specie in tempi ragionevoli, è difficile.

Bisogna rilevare che, secondo gli esperti, la costruzione e l'entrata in funzione di un carcere di medie dimensioni (450 posti) ha costi di circa 100.000 euro a posto e richiede tempi biblici (oltre 10 anni). Il paventato recupero a funzione di carcere di caserme dismesse al momento, in attesa che si avvii qualche “sperimentazione” concordata fra i vari Ministeri, non pare possa portare, pur rappresentando un apprezzabile sforzo, a celeri soluzioni così

come la via, anche questa apprezzabile, della ristrutturazione degli edifici attualmente parzialmente chiusi non pare possa, quanto a posti recuperabili, essere compatibile con le esigenze.

2°) Ridurre il numero dei detenuti pare la via oggettivamente più indicata ma è proprio su questo tema, con eccessiva semplificazione detto “svuota carceri”, che più si riscontrano divergenze di opinioni.

Un tempo il problema veniva risolto con reiterate amnistie ed indulti, rimedi ad oggi (al di là di ogni valutazione di merito si possa dare alle due fattispecie) oggettivamente difficilmente percorribili considerato che, con una riforma della Costituzione introdotta nel 1992, tali opzioni richiedono maggioranze qualificate (2/3) difficilmente raggiungibili in Parlamento.

Il problema nel quale si imbattono tutti i governi è quindi quello di conciliare le legittime esigenze di tutela dei diritti dei detenuti con le altrettanto legittime richieste dei cittadini di vedere tutelati i loro diritti rispetto a chi delinque aggredendo tali diritti.

Ciò rilevato pare ineludibile (si percorra la via, praticata negli anni 2010-15, della provvisoria applicazione dell’incremento della detrazione della pena e/o del reinserimento sociale per detenuti con poca pena da scontare e/o del maggior ricorso a misure alternative alla detenzione e/o della limitazione del carcere preventivo e/o della depenalizzazione dei reati minori e/o del trasferimento per la detenzione presso gli stati di origine e quant’altro) che una qualche soluzione che inverta il trend, che ci sta portando alla soglia che nel 2013 originò la condanna della CEDU, deve essere individuata.

In caso contrario, la situazione di stallo andrà a scapito di tutti, *in primis* dell’immagine dello Stato italiano e degli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale chiamati a garantire l’applicazione di quanto previsto dalla Costituzione, in particolare dal comma 3 dell’articolo 27 *“Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.”*

b.1) Strutture di detenzione

Fermo quanto analizzato al precedente punto (sulle opzioni: nuove carceri; recupero caserme dismesse; ristrutturazioni) e rilevato che a livello nazionale si stanno valutando, per aumentare la capienza, interventi con fondi del PNRR e propri del Ministero e che gli istituti penitenziari allocati nella regione Veneto, anche se in buona parte “datati”, sono oggetto di significativi interventi manutentivi da parte dell’Amministrazione penitenziaria, un particolare accenno, quanto ad attivazioni del Garante regionale, va fatto all’Istituto Penitenziario Minorile (IPM) del Triveneto, allocato a Treviso, riaperto a luglio 2023 (dopo una chiusura per più di un anno per lavori di ristrutturazione conseguenti ad un incendio scoppiato durante una rivolta). Una riapertura che si auspica temporanea in attesa del trasferimento nel nuovo IPM che avrà sede a Rovigo. L’attuale IPM di Treviso, seppur ristrutturato, può considerarsi (come più volte segnalato dal Garante regionale al Capo del

Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, da ultimo con nota del marzo 2023) tutt'al più idoneo nell'ambito del Triveneto solo come Centro di prima accoglienza dei minori e sicuramente è di buon auspicio la recente conferma di fonte ministeriale dello stanziamento di € 3.5000,00 per la ristrutturazione dell'ex Casa Circondariale di Rovigo dove avrà, appunto, sede il nuovo IPM per il Triveneto.

c.1) Suicidi

In riferimento alla tematica complessa dei suicidi in carcere (vedi Tabelle 1 e 2 di raffronto nazionale e regionale fra anno 2022 e anno 2023), che ha visto nel 2023 dati sconcertanti per il Veneto, si ritiene utile base per ogni riflessione rimandare allo studio degli uffici del Garante Nazionale delle persone private della libertà personale *“Per un’analisi dei suicidi negli istituti penitenziari”*⁴, redatto a dicembre 2022.

Analisi dei suicidi negli istituti penitenziari focalizzata sugli 85 suicidi dell'anno 2022, che parte dalla considerazione che *“i suicidi non interrogano solo chi ha la responsabilità diretta della detenzione - cioè chi ne determina politicamente il profilo e che conseguentemente ne amministra lo svolgersi - perché interroga tutta la collettività esterna che di quel simbolismo è produttore ed elemento consolidante”*. Dallo studio emerge che l'Italia, nel panorama europeo, non ha un'alta percentuale media di suicidi, percentuale che peraltro aumenta, anche di quindici volte, per il sottoinsieme della popolazione detenuta.

Le vie, sempre secondo detta analisi, per attenuare il problema dovrebbero andare verso: 1) l'immissione di figure di mediazione sociale e supporto all'interno dell'istituto; 2) la riduzione della distanza dall'esterno per un positivo reinserimento futuro; 3) la riduzione dei numeri e maggior presa in carico delle persone soprattutto al loro ingresso.

Nel dettaglio, l'analisi sugli 85 suicidi del 2022 porta a rilevare che:

- 50 persone (il 59,5%) si sono suicidate nei primi sei mesi di detenzione (di queste 21 nei primi tre mesi e 15 entro i primi dieci giorni, 10 delle quali entro le prime 24 ore);
- 68 persone (pari all'80%) erano coinvolte in altri eventi critici e di queste 28 (il 33%) avevano precedentemente messo in atto almeno un tentativo di suicidio (in 7 casi addirittura più di un tentativo).

Da un canto va rilevato che l'Amministrazione penitenziaria, attraverso circolari e formazioni ad hoc realizzate già dal 2022, ha stimolato gli operatori del carcere a potenziare l'osservazione delle situazioni critiche, ma, dall'altro, che le azioni messe in campo non sono state evidentemente sufficienti a ridurre sensibilmente gli episodi suicidari.

Ferma la necessità di risolvere i problemi, da molti visti come concause, se non origine, di tali episodi estremi, del sovraffollamento e della carenza, anche per il supporto psicologico, dell'organico del personale, pare opportuno che la tematica venga affrontata da una cabina

⁴ Lo studio sopra citato è consultabile al seguente link:

<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/baefe95d2cc04f34eb23db56ba3b6fea.pdf>

di regia centrale aperta ad una rappresentanza di tutti i soggetti che operano nel sistema penitenziario, cabina collegata ad Osservatori ad hoc operativi in ogni istituto in quanto se, da un lato, risulta che in ogni istituto penitenziario è attivato il “Piano locale di prevenzione del rischio suicidario”, dall’altro non si può non rilevare che gli attuali strumenti non sono sufficienti ad affrontare il problema.

d.1) Attività lavorativa dei detenuti

Come sopra rilevato, la predisposizione in carcere di percorsi formativi e lavorativi per il successivo inserimento nel lavoro riduce in modo notevole la recidiva.

A tal proposito a livello nazionale va riconosciuto che il Governo si è occupato del tema del trattamento dei detenuti, delineando la cornice dei futuri interventi atti a potenziare il lavoro, quale strumento del trattamento da effettuarsi durante l’esecuzione, in vista del futuro reinserimento nella comunità.

Dal *XXIII Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2021* elaborato dal CNEL (Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro), emerge che circa il 34% della popolazione detenuta lavora, di cui l’84,7% alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria ed il 15,3% per imprese/cooperative esterne. Da approfondimenti presenti in letteratura, emerge, come sopra rilevato, che la recidiva dei detenuti non lavoratori si aggira intorno al 70%, mentre per coloro che in carcere hanno appreso un lavoro, la recidiva scende intorno al 2%.

Questa specifica attenzione al lavoro come strumento rieducante ha portato il 13 giugno 2023 a siglare l’Accordo Interistituzionale tra Ministero della Giustizia e CNEL, a cui è seguito il 22 novembre 2023 l’accordo di collaborazione tra CNEL e Assolavoro (Associazione Nazionale di Categoria delle Agenzie per il Lavoro)⁵, finalizzato alla promozione del lavoro e della formazione, quali veicoli di reinserimento sociale per le persone private della libertà.

Sempre nell’ottica di favorire questo percorso, il Governo ha espresso l’intenzione ⁶, che si auspica vada a buon fine, di potenziare la c.d. *legge Smuraglia del 22 giugno 2000, n. 193 “Norme per favorire l’attività lavorativa dei detenuti”*, che riconosce agevolazioni alle imprese che assumono e investono in persone ristrette prevedendo l’inclusione, tra le aziende che possono beneficiare delle agevolazioni già in essere, anche di quelle che organizzano attività produttive o di servizi all’esterno degli istituti penitenziari o che impegnano persone ammesse al lavoro esterno e prevedendo l’ammissione a beneficiare

⁵ Il testo dell’accordo di collaborazione tra CNEL e Assolavoro del 22 novembre 2023 è consultabile ad uno dei seguenti link:

<https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/3183/ACCORDO-DI-COLLABORAZIONE-TRA-CNEL-E-ASSOLAVORO-SU-FORMAZIONE-E-LAVORO-IN-CARCERE>

dell'apprendistato anche per i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno.

A livello regionale, quanto ad attivazioni del Garante regionale, va rilevato che al fine di potenziare il reinserimento socio lavorativo delle persone detenute è proseguita anche per il 2023 la collaborazione tra la Regione Veneto ed il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria. L'accordo di collaborazione, approvato con D.G.R n. 855 del 19 luglio 2022, ha previsto l'attività di assistenza tecnica e di rafforzamento delle capacità gestionali, tecniche e specialistiche finalizzate alla promozione di percorsi di inclusione lavorativa a favore dei detenuti. Per l'attivazione di tale attività all'interno degli Istituti Penitenziari Veneti la Regione ha coinvolto Veneto Lavoro.

L'attuazione della delibera sopra citata, assunta anche su stimolo dello stesso Garante, sta garantendo una fattiva collaborazione tra gli enti coinvolti per la concreta promozione e realizzazione di percorsi di reinserimento lavorativo.

Fattiva collaborazione che ha previsto, nel corso del 2023, l'attivazione di appositi sportelli lavoro in tutti gli Istituti penitenziari del Veneto. La presenza dei CPI all'interno degli Istituti, tramite la collaborazione con le rispettive Direzioni, ha consentito ai detenuti interessati di poter accedere a percorsi di riqualificazione professionale e rendere agevolmente fruibili anche alle persone detenute i servizi che il Centro per l'impiego offre a tutti i disoccupati. Tra luglio e dicembre 2023 sono state così profilate dai CPI 267 persone detenute, a 175 delle quali è stato rilasciato un voucher per la partecipazione ai percorsi di formazione previsti dal Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), che prevedono 160 ore di formazione in aula e di tirocinio nei diversi istituti. Nell'ambito del reinserimento socio lavorativo delle persone detenute va anche rilevato, come indicato in più punti della Relazione, come sia proseguita la partecipazione del Garante regionale alla Cabina di Regia per l'attuazione del "*Piano di azione triennale*", finanziato da Cassa delle Ammende con un cofinanziamento regionale. A titolo esemplificativo si indica la DGR. 1303 del 3 novembre 2023 "Restart 3" che prevede finanziamenti per progetti volti a favorire l'inclusione lavorativa delle persone in esecuzione penale.

e.1) Organici dei soggetti che operano negli istituti

Al fine di supplire a tale carenza di personale, ad ottobre del 2022 il Ministero della Giustizia ha indetto un bando di concorso per funzionari giuridico pedagogici, concorso ora in fase conclusiva.

Ferma la notoria carenza a livello nazionale, a livello regionale si annota, per l'assoluta rilevanza dell'attivazione del Governo, che nel 2023, a seguito della conclusione del percorso formativo dei nuovi direttori degli Istituti Penitenziari, **è stata finalmente completata l'assegnazione delle direzioni vacanti da anni (erano 5 su 9) degli Istituti Penitenziari Veneti.**

Una risposta importante ad una criticità più volte evidenziata dallo stesso Garante regionale (da ultimo con nota al Capo del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria di maggio 2023).

f.1) Assistenza sanitaria

In merito alle criticità sopra esposte, il Garante ha proseguito nel 2023 la collaborazione con la Sanità regionale, esercitando la sua attività di stimolo e di monitoraggio su specifiche tematiche.

In particolare, il Garante ha monitorato il lungo processo di trasferimento della sezione “Articolazione Tutela Salute Mentale” (ATSM), avviato su proposta dal PRAP nel 2022.

Infatti, in data 1° giugno 2023 l'ATSM, precedentemente collocata presso la Casa Circondariale di Belluno, è stata trasferita presso la Casa Circondariale di Verona. La gestione della sezione prevede la collaborazione tra l'Azienda ULSS 9 Scaligera e l'Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata di Verona. Con DGR. n. 656 del 30 maggio 2023 *“Definizione linee di indirizzo per il funzionamento delle attività dell'Articolazione Tutela Salute Mentale (ATSM) presso la casa Circondariale di Verona”* si è approvato il modello di funzionamento definendone l'organizzazione, gli obiettivi, le collaborazioni e le modalità di ammissione, permanenza e dimissione dei pazienti reclusi.

Una tematica, che si è posta anche all'attenta valutazione del Garante regionale, riguarda gli atti di autolesionismo e gli atti violenti verso altri detenuti o gli operatori, agiti dai detenuti. Tali episodi, sintomatici di disagi psichici e in casi più seri, di disturbi mentali, in alcuni casi, come sopra ampiamente rilevato, sono sfociati anche in condotte suicidarie.

In merito al disagio psichico nelle carceri va anche segnalato l'impegno del Governo di potenziare, bandendo concorsi, o arrivando a chiusura di bandi di concorso già avviati, il supporto degli psichiatri oltreché degli educatori.

Cap. II - ATTIVITA' DEL GARANTE NEL CONTESTO NAZIONALE E REGIONALE

❖ Contesto generale: disposizioni nazionali e nuove nomine

L'anno 2023 è stato caratterizzato da alcuni interventi importanti nell'ordinamento relativo all'area delle persone private della libertà personale.

Nel 2023 sono state introdotte nuove disposizioni miranti al contrasto della criminalità e ne sono state indicate di altrettanto significative anche per l'Ordinamento penitenziario.

Le nuove disposizioni riguardano anche il **contrasto all'insorgenza di disordini all'interno degli istituti**. Purtroppo, si sono registrati molti episodi di aggressione da parte delle persone detenute verso altri detenuti o il personale che, a vario titolo, opera in carcere. Pertanto, l'Amministrazione penitenziaria ha emanato **due Circolari: la prima il 3 aprile 2023 n. 3701/6151** con oggetto: *"Aggressioni al personale: ulteriori linee di intervento in materia di gestione della procedura disciplinare a carico del responsabile"* ed il **28 settembre 2023 la Circolare 3702/6152** con oggetto: *"Disposizioni in materia di trasferimenti dei detenuti e internati per aggressioni a persone"* con la finalità di dare maggiori indicazioni sulle modalità di attuazione del regime di sorveglianza speciale (art. 14-bis O.P. isolamento) applicabile al detenuto che con il suo comportamento ha compromesso la sicurezza di altri detenuti o degli operatori del carcere. La stessa circolare chiarisce anche le modalità di intervento del direttore dell'istituto nel caso in cui sia verificata l'incompatibilità ambientale dovuta a reiterate aggressioni per la quale dovrà chiedere l'immediato trasferimento ad altro istituto.

Inoltre, a partire da una specifica attenzione del Garante nazionale, il DAP ha emanato la **Circolare n. 23246 del 5 ottobre 2023** con oggetto: *"Colloqui dei garanti locali con le persone detenute e sull'accesso dei predetti agli atti ed alle informazioni in possesso dell'Amministrazione penitenziaria"*, che stabilisce le condizioni e le modalità in cui si possano svolgere i **colloqui tra garanti e detenuti**, ribadendo che possono essere svolti senza alcuna autorizzazione da parte del direttore e non devono essere conteggiati tra i colloqui con i famigliari devono essere oggetto di controlli visivi. Quanto all'accesso agli atti, sarà compito della direzione dell'istituto valutare la pertinenza della richiesta con la funzione svolta dal garante.

Di pari passo, si è proceduto con l'iter di attuazione del **D. Lgs. n. 150/2022**, che ha introdotto, la *Giustizia riparativa e le Pene sostitutive delle pene detentive brevi e di pene pecuniarie*, attraverso la nomina dei componenti della Conferenza Nazionale per la Giustizia Riparativa. Tale organo dovrà individuare e monitorare i LEP, cioè i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni e dei servizi per la **giustizia riparativa**, per rendere concreto lo strumento attuativo della mediazione penale. Gli effetti della riforma non sono ancora valutabili, in quanto l'iter di attuazione non è ancora concluso.

In merito agli organismi di garanzia a tutela delle persone private della libertà personale si evidenzia che a dicembre 2023, con Decreto del Presidente della Repubblica è stato nominato il **nuovo collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale** ed è stato eletto (a novembre 2023) il **nuovo Portavoce della Conferenza dei garanti territoriali delle persone private della libertà**. A livello regionale, come evidenziato in premessa, **a fine 2023**, anche a seguito di un lavoro di sensibilizzazione del Garante regionale sull'importanza della figura del Garante a livello locale, **risultano finalmente nominati ed operativi tutti e sette i garanti comunali**.

❖ Contesto nazionale e confronto con quello regionale

Al fine di quantificare in modo completo la popolazione che entra in contatto nel sistema dell'esecuzione penale, si riportano i dati della popolazione detenuta e delle persone in esecuzione penale esterna.

Al 31 dicembre 2023 in Italia la **popolazione detenuta ha raggiunto le 60.166 presenze** rispetto alle 56.196 del 2022. Se da un lato sono aumentati gli ingressi in istituto penitenziario dall'altro lato il 2023, come si avrà modo di approfondire nel corso della Relazione, registra un aumento anche importante delle persone in **esecuzione penale esterna (132.300 nel 2023** rispetto alle 122.257 del 2022).

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 5⁷ nella quale sono riportati i numeri, suddivisi per regione, dei detenuti sia italiani che stranieri, con almeno una condanna definitiva.

Nella Tabella 6 sono riportati i dati relativi ai soli detenuti stranieri.

Tabella 5. Detenuti presenti condannati (con almeno una condanna definitiva) per pena residua. Situazione al 31 dicembre 2023.

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
Detenuti Italiani + Stranieri									
ABRUZZO	200	228	197	278	317	147	39	187	1.593
BASILICATA	38	59	50	68	49	17	0	8	289
CALABRIA	332	406	282	367	298	135	22	59	1.901
CAMPANIA	755	951	846	1.142	967	275	35	82	5.053
EMILIA ROMAGNA	455	496	411	606	465	146	35	173	2.787
FRIULI VENEZIA GIULIA	90	63	70	71	20	9	0	9	332
LAZIO	924	988	767	917	633	215	34	115	4.593
LIGURIA	236	223	154	189	96	31	3	15	947
LOMBARDIA	1.214	1.186	991	1.528	1.125	365	53	295	6.757
MARCHE	129	144	135	123	102	38	7	25	703
MOLISE	41	40	37	46	54	21	3	10	252
PIEMONTE	623	633	477	582	506	269	72	188	3.350

⁷ Fonte Ministero della Giustizia - dato consultabile al seguente *link*:

<https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/statistiche>

PUGLIA	534	595	553	708	521	130	14	42	3.097
SARDEGNA	238	291	207	329	354	159	31	204	1.813
SICILIA	803	852	818	1.024	766	233	37	114	4.647
TOSCANA	348	355	309	461	464	261	45	160	2.403
TRENTINO ALTO ADIGE	98	99	79	63	14	4	0	0	357
UMBRIA	126	185	139	224	270	141	29	100	1.214
VALLE D'AOSTA	27	32	18	12	7	11	1	0	108
VENETO	437	375	291	395	286	91	23	80	1.978
Totale Detenuti Italiani + Stranieri	7.648	8.201	6.831	9.133	7.314	2.698	483	1.866	44.174

Fonte: Ministero della Giustizia, Statistiche

Tabella 6. Detenuti stranieri presenti condannati (con almeno una condanna definitiva) per pena residua. Situazione al 31 dicembre 2023.

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
Detenuti Stranieri									
ABRUZZO	58	70	56	53	46	15	1	2	301
BASILICATA	8	6	8	6	3	0	0	0	31
CALABRIA	97	132	60	46	24	10	1	1	371
CAMPANIA	113	145	98	102	73	17	5	5	558
EMILIA ROMAGNA	271	284	215	268	152	35	8	16	1.249
FRIULI VENEZIA GIULIA	29	16	16	24	5	2	0	0	92
LAZIO	361	398	309	325	194	43	5	9	1.644
LIGURIA	138	126	80	91	42	10	0	2	489
LOMBARDIA	685	617	498	665	392	90	14	27	2.988
MARCHE	58	57	52	43	18	1	0	0	229
MOLISE	11	9	8	11	10	4	1	0	54
PIEMONTE	322	290	203	213	132	36	3	7	1.206
PUGLIA	89	82	52	54	46	7	3	0	333
SARDEGNA	111	125	57	85	59	14	2	0	453
SICILIA	168	146	117	105	61	24	11	19	651

TOSCANA	196	199	149	206	132	50	7	30	969
TRENTINO ALTO ADIGE	65	62	48	32	7	2	0	0	216
UMBRIA	60	84	53	66	56	20	0	1	340
VALLE D'AOSTA	21	24	13	3	1	0	0	0	62
VENETO	264	206	152	196	134	38	9	14	1.013
Totale Detenuti Stranieri	3.125	3.078	2.244	2.594	1.587	418	70	133	13.249

Fonte: Ministero della Giustizia, Statistiche

La sottostante Tabella 7 offre un'immediata lettura nel contesto nazionale e regionale della situazione dei detenuti presenti negli istituti penitenziari al 31 dicembre 2023, suddividendo le presenze per genere, nazionalità ed evidenziando i dati regionali.

Tabella 7. Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione - Situazione al 31 dicembre 2023.

Regione di detenzione	Numero di istituti	Capienza Regolamentare	Detenuti presenti		Di cui stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (*)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
ABRUZZO	8	1.689	1.958	82	366	30	5
BASILICATA	3	368	479	0	58	3	0
CALABRIA	12	2.711	3.038	62	667	22	0
CAMPANIA	15	6.171	7.330	350	898	173	6
EMILIA ROMAGNA	10	2.979	3.572	151	1.694	87	31
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	475	639	24	255	23	1
LAZIO	14	5.284	6.537	435	2.486	48	8
LIGURIA	6	1.110	1.360	68	743	29	13
LOMBARDIA	18	6.149	8.722	430	4.053	132	32
MARCHE	6	837	919	24	311	41	8
MOLISE	3	275	317	0	65	7	0
PIEMONTE	13	3.982	4.231	157	1.692	121	31

PUGLIA	11	2.912	4.420	214	574	133	2
SARDEGNA	10	2.616	2.140	41	519	40	4
SICILIA	23	6.479	6.711	218	1.022	134	7
TOSCANA	16	3.163	3.094	85	1.378	152	60
TRENTINO ALTO ADIGE	2	510	483	26	290	6	3
UMBRIA	4	1.344	1.484	56	414	24	8
VALLE D'AOSTA	1	181	132	0	72	1	0
VENETO	9	1.947	2.600	118	1.337	61	28
Totale	189	51.179	60.166	2.541	18.894	1.267	247

Fonte: Ministero della Giustizia, Statistiche

(*) I detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

È utile anche precisare che delle 60.166 persone detenute nelle carceri italiane 15.992 (di cui 5.645 stranieri), sono in attesa di giudizio definitivo. Lo stesso dato riferito alla **Regione del Veneto evidenzia che delle 2.600 presenze nei nove istituti, 622 (di cui 324 stranieri), sono persone in attesa di condanna definitiva.**

Dalla tabella 7 si evidenzia inoltre che, se la **popolazione detenuta straniera** è pari al 31,40 %, in **Veneto** si raggiunge il **51,42%**. Una percentuale particolarmente alta, quella del Veneto, che comporta, considerata la specificità dei bisogni di detenuti (dovuti alle diversità linguistiche, culturali e religiose), maggior difficoltà nella realizzazione dei percorsi rieducativi.

Le rappresentazioni seguenti danno un'immediata fotografia del costante fenomeno, ampiamente affrontato nel cap. I di questa parte III, della crescita del tasso di affollamento, qui riprodotto nel dato nazionale e successivamente nel dato regionale. Il lasso di tempo di riferimento prende in esame gli ultimi tre anni.

Nelle riproduzioni 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 (alcune fonti evidenziano che a livello nazionale sono circa 3.000 i posti non disponibili).

Rappresentazione 1. *Dati Nazionali: capienza regolamentare, detenuti presenti e tasso di affollamento degli istituti penitenziari, dal 2021 al 2023.*

ANNO 2021



ANNO 2022



ANNO 2023



Fonte: Ministero della Giustizia - Statistiche - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona

A livello nazionale nel corso dell'anno 2021, 2022 e nel corso dell'anno 2023, per effetto della conclusione dell'emergenza sanitaria, che ha determinato la fine delle misure adottate per il contrasto alla pandemia, si è registrata una ripresa degli ingressi negli Istituti penitenziari, con progressivo aumento del tasso di affollamento.

Rappresentazione 2. *Dati Regionali: capienza regolamentare, detenuti presenti e tasso di affollamento degli istituti penitenziari veneti, dal 2021 al 2023.*

ANNO 2021



ANNO 2022



ANNO 2023



Fonte: Ministero della Giustizia - Statistiche - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona

Approfondendo l'endemico problema del sovraffollamento, si evidenzia in Tabella 8 il tasso di affollamento riportato in ordine decrescente; ne emerge che il Veneto si colloca al quarto posto (rispetto al terzo posto del 2022) tra le regioni con un tasso significativo che raggiunge il 133,54%, inferiore solo al Friuli-Venezia Giulia, alla Lombardia e la Puglia con il maggior tasso di affollamento pari a 151,79%.

Tabella 8. Tasso di affollamento in ordine decrescente negli istituti italiani al 31 dicembre 2023.

REGIONI D'ITALIA	TASSO DI AFFOLLAMENTO
PUGLIA	151,79
LOMBARDIA	141,84
FRIULI VENEZIA GIULIA	134,53
VENETO	133,54
BASILICATA	130,16
LAZIO	123,71
LIGURIA	122,52
EMILIA ROMAGNA	119,91
CAMPANIA	118,78
ABRUZZO	115,93
MOLISE	115,27
CALABRIA	112,06
UMBRIA	110,42
MARCHE	109,80
PIEMONTE	106,25
SICILIA	103,63
TOSCANA	97,82
TRENTINO ALTO ADIGE	94,71
SARDEGNA	81,80
VALLE D'AOSTA	72,93
DATO NAZIONALE	117,56

Fonte: Ministero della Giustizia - Statistiche - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona

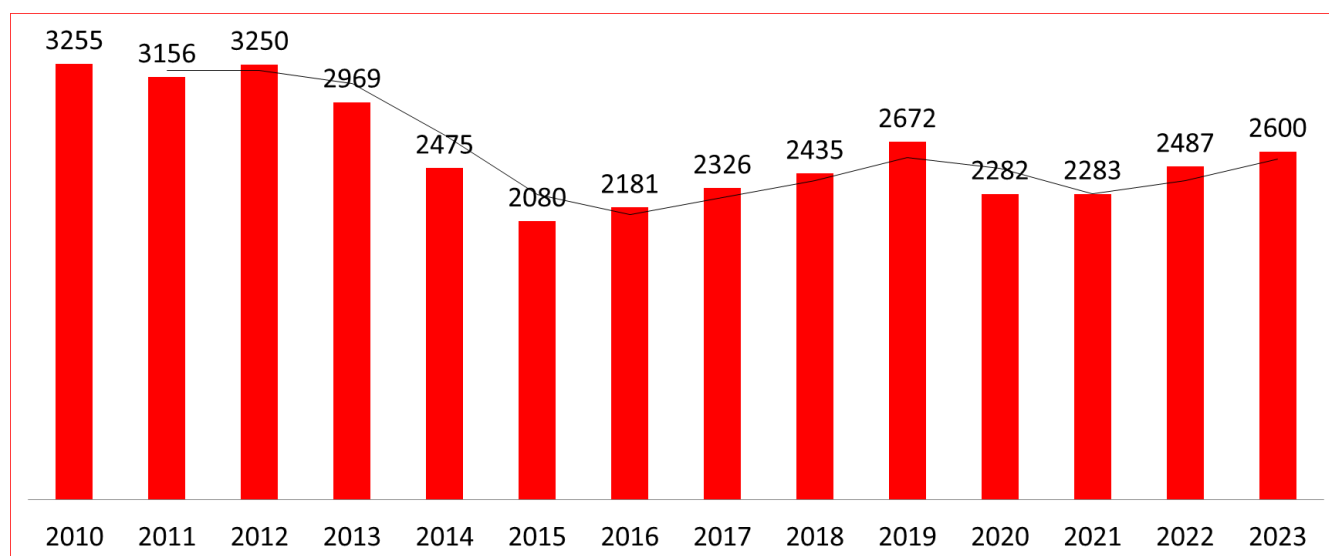
Il Veneto inoltre, come riportato precedentemente, è, col 51,42%, tra le regioni con il più alto tasso di detenuti stranieri collocandosi, come da prospetto di seguito riportato, in tale graduatoria al quarto posto dopo Trentino-Alto Adige (60,04), Liguria (54,63) e Valle d'Aosta e di poco superiore a Emilia Romagna (47,42) e Lombardia (46,47), potendosi, in base a tale Tabella, rilevare che la maggioranza dei detenuti stranieri è allocata negli istituti penitenziari del Nord Italia.

Prospetto tasso di presenza di detenuti stranieri negli istituti italiani al 31 dicembre 2023.

REGIONE DI DETENZIONE	DETENUTI STRANIERI	PRESENZA DI STRANIERI IN %
TRENTINO ALTO ADIGE	290	60,04
LIGURIA	743	54,63
VALLE D'AOSTA	72	54,55
VENETO	1337	51,42
EMILIA ROMAGNA	1694	47,42
LOMBARDIA	4053	46,47
TOSCANA	1378	44,54
PIEMONTE	1692	39,99
FRIULI VENEZIA GIULIA	255	39,91
LAZIO	2486	38,03
MARCHE	311	33,84
UMBRIA	414	27,90
SARDEGNA	519	24,25
CALABRIA	667	21,96
MOLISE	65	20,50
ABRUZZO	366	18,69
SICILIA	1022	15,23
PUGLIA	574	12,99
CAMPANIA	898	12,25
BASILICATA	58	12,11
TOTALE	18894	31,40

❖ Focus sul Veneto

Il Grafico 1 che segue da una visione prospettica del trend di presenze negli istituti penitenziari per adulti compreso nell'arco temporale 2010 - 2023.

Grafico 1. Trend presenza detenuti in Veneto dal 2010 al 2023.**Tabella 9. Detenuti presenti, capienza regolamentare e tasso di affollamento per istituto penitenziario veneto al 31 dicembre 2023.**

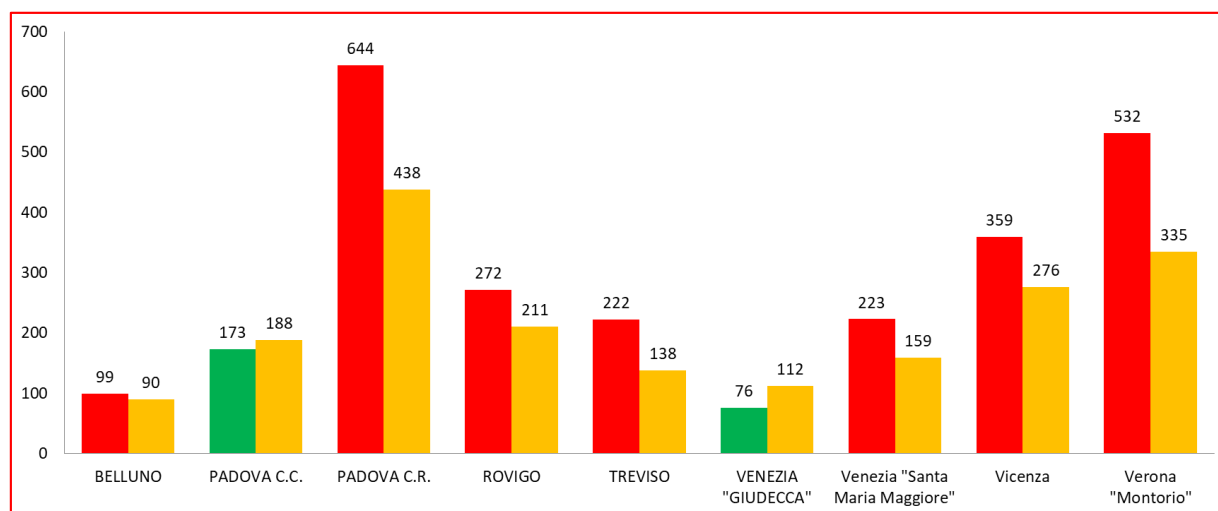
ISTITUTO	TIPO ISTITUTO	CAPIENZA REGOLAMENTARE	Detenuti presenti		Di cui stranieri	Tasso affollamento
			Totale	Donne		
BELLUNO	CC	90	99		57	110 %
PADOVA	CC	188	173		105	92 %
PADOVA	CR	438	644		308	147 %
ROVIGO	CC	211	272		127	129 %
TREVISO	CC	138	222		109	161 %
VENEZIA	CRF	112	76	76	34	68%
VENEZIA	CC	159	223		132	140 %
VICENZA	CC	276	359		152	130 %
VERONA	CC	335	532	42	313	159 %
TOTALE VENETO		1.947	2.600	118	1.337	134%

Fonte: Ministero della Giustizia - Statistiche - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona Tasso di affollamento arrotondato per eccesso o difetto

Dalla lettura della Tabella 9 emerge come la situazione più critica si manifesti a Treviso con un tasso di affollamento pari al 161%, seguito dalla Casa circondariale di Verona con un tasso di affollamento del 159% e dalla Casa di reclusione di Padova con il 147%. Dei 9 istituti penitenziari solo 2 hanno un tasso di affollamento sotto la soglia del 100% e precisamente, la Casa circondariale di Padova e la Casa di reclusione di Venezia.

Nel Grafico 2 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.

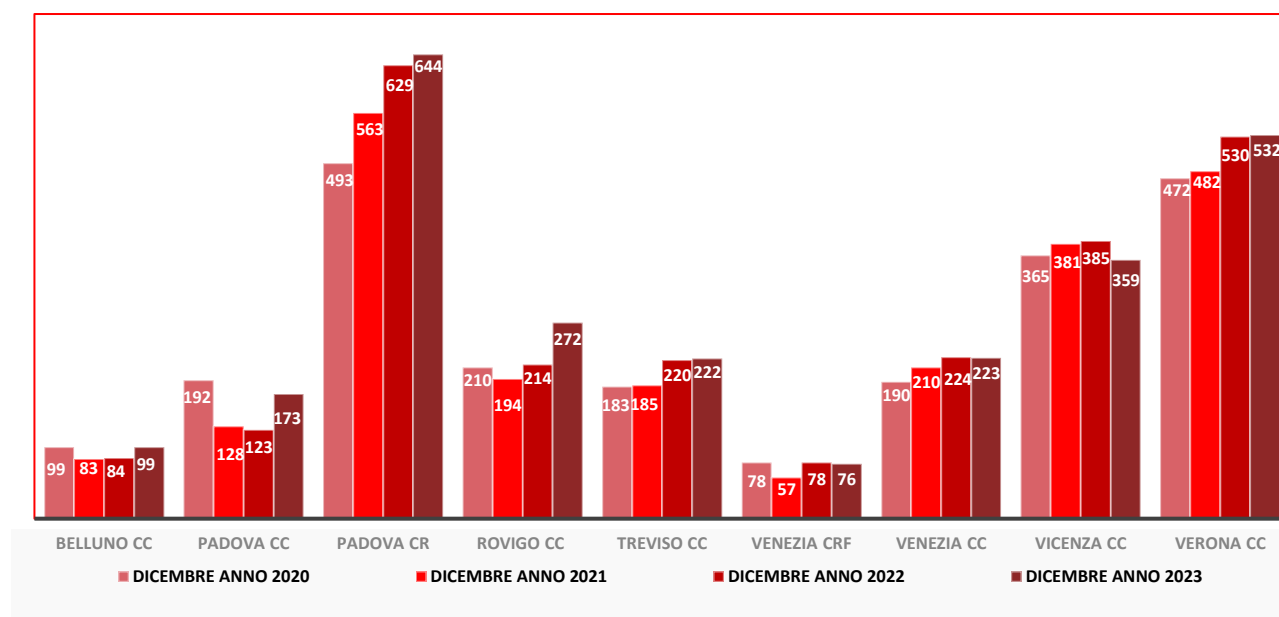
Grafico 2. Detenuti presenti e capienza per istituto penitenziario al 31 dicembre 2023.



Fonte: Ministero della Giustizia - Statistiche - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona

Per dare una visione completa del *trend* di presenze negli istituti penitenziari veneti degli ultimi anni, si veda il seguente Grafico 3 dal quale si evince il costante aumento della presenza di detenuti negli istituti tra il 2020 e il 2023.

Grafico 3. Raffronto popolazione detenuta anni 2020, 2021, 2022 e 2023.



Fonte: Ministero della Giustizia - Statistiche - elaborazione a cura dell'Ufficio Garante regionale dei diritti della persona

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

Nel 2023 è proseguito il monitoraggio delle concrete situazioni afferenti i vari Istituti, incontrando il Garante personalmente i Direttori, i Comandanti degli istituti penitenziari e i responsabili dell'Area Sanitaria presso gli istituti stessi. Gli incontri hanno rappresentato l'occasione per proseguire il dialogo avviato e per approfondire l'analisi delle varie criticità e porre le condizioni per la possibile risoluzione dei problemi, come emerge dall' allegato sub F *“Elenco dei principali incontri effettuati nel 2023, in presenza o da remoto, dal Garante regionale dei diritti della Persona”*.

Sono proseguiti inoltre i colloqui con i detenuti in particolare presso il carcere di Treviso fino alla nomina del Garante comunale.

È proseguita (come meglio specificato nell' Allegato sub A) l'attività di coordinamento dei garanti dei diritti delle persone ristrette negli istituti penitenziari veneti. Come evidenziato in premessa, nel corso del 2023 sono stati operativi tutti i garanti territoriali. Alla luce di questi avvicendamenti, al fine di promuovere una maggiore chiarezza nei ruoli degli organi di garanzia, il Garante regionale nell'aprile 2023 ha redatto un approfondimento, *“Analisi delle figure di “Garante dei diritti delle persone private della libertà personale” previste a vari livelli territoriali, nazionale, regionale e locale”*, **allegato sub E**, nel quale vengono declinati i profili, le funzioni e gli ambiti di competenza dei garanti. A tal proposito va anche evidenziato che successivamente a tale approfondimento, in data 2 agosto 2023, ANCI e Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale hanno adottato le “Linee guida per l'omogeneità dei criteri di nomina e dei metodi di lavoro dei e delle Garanti delle persone private della libertà personale nominati e nominate dai singoli Comuni”⁸. Tali linee guida sono improntate alla massima trasparenza in quanto analoghe a quelle che devono seguire nel legiferare le Regioni, approvate dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome il 26 settembre del 2019. Ne consegue che, praticamente, per tutti i Comuni (anche in Veneto) sarà opportuno che nella prima occasione di rinnovo del Garante, come fatto dal Consiglio Comunale di Vicenza nell'ottobre 2023, adeguino i loro strumenti (Statuto, Regolamento, ecc.) in quanto i vigenti atti amministrativi assunti da essi sono tutt'altro che in linea con le citate linee di trasparenza approvate il 2 agosto 2023.

Va, altresì, rilevato che l'attività di osservazione degli istituti avviene anche attraverso l'elaborazione delle segnalazioni pervenute dai detenuti o dai loro familiari.

A rivolgersi all'ufficio del Garante (vedi Tabella 10 e Grafico 4) sono stati soprattutto detenuti italiani. Nella maggior parte dei casi la richiesta proviene direttamente dal

⁸ Le linee guida sono consultabili al seguente *link*:

https://www.anci.it/wp-content/uploads/Linee-guida-firmate_2-agosto-2023.pdf

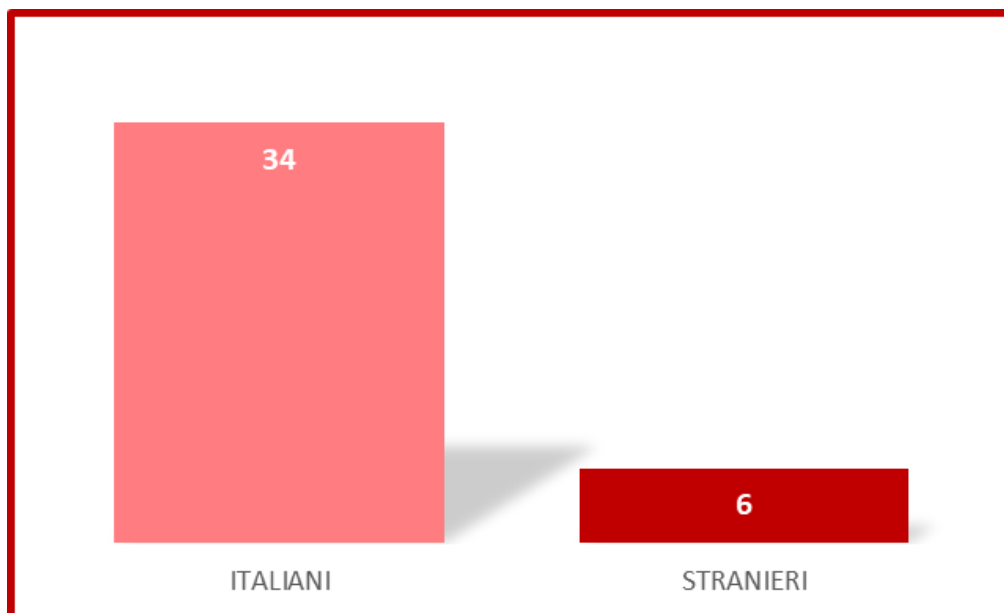
detenuto (n. 11) e dai loro parenti (n. 11), altre richieste sono state formulate da avvocati (n. 6), da altri garanti (n. 4) e alcune da enti pubblici o associazioni (n. 3).

Quanto alla modalità di trasmissione, in n. 27 casi la segnalazione è giunta per comunicazione scritta, in n. 5 casi per via telefonica, in n. 3 casi attraverso colloquio diretto tra Garante regionale e detenuto.

Tabella 10. Segnalazioni trattate nell'anno 2023 suddivise per italiani e stranieri.

NAZIONALITA'	TOTALE	ANNO 2023	SEGNALAZIONI APERTE NEL 2022 TRATTATE NEL 2023
ITALIANI	34	30	4
STRANIERI	6	5	1
TOTALE	40	35	5

Grafico 4. Segnalazioni trattate nell'anno 2023 suddivise per italiani e stranieri.



Nella successiva Tabella 11, e Grafico 5, viene rappresentata l'attività connessa alle segnalazioni con riferimento al territorio di detenzione dell'istante: la provincia che ha avuto più segnalazioni è quella di Padova dove sono presenti due istituti penitenziari. Nella successiva Tabella 12, e Grafico 6, si connotano le segnalazioni per Istituto di provenienza.

Tabella 11. *Segnalazioni trattate nel 2023 suddivisione per provincia di provenienza.*

PROVINCIA DI PROVENIENZA	TOTALI	TOT SEGNALAZIONI APERTE NEL 2023	SEGNALAZ. APERTE NEL 2022 MA TRATTATE NEL 2023
BELLUNO	2	2	0
PADOVA	10	9	1
ROVIGO	3	2	1
TREVISO	9	7	2
VENEZIA	8	7	1
VERONA	2	2	0
VICENZA	3	3	0
ALTRE	3	3	0
TOT	40	35	5

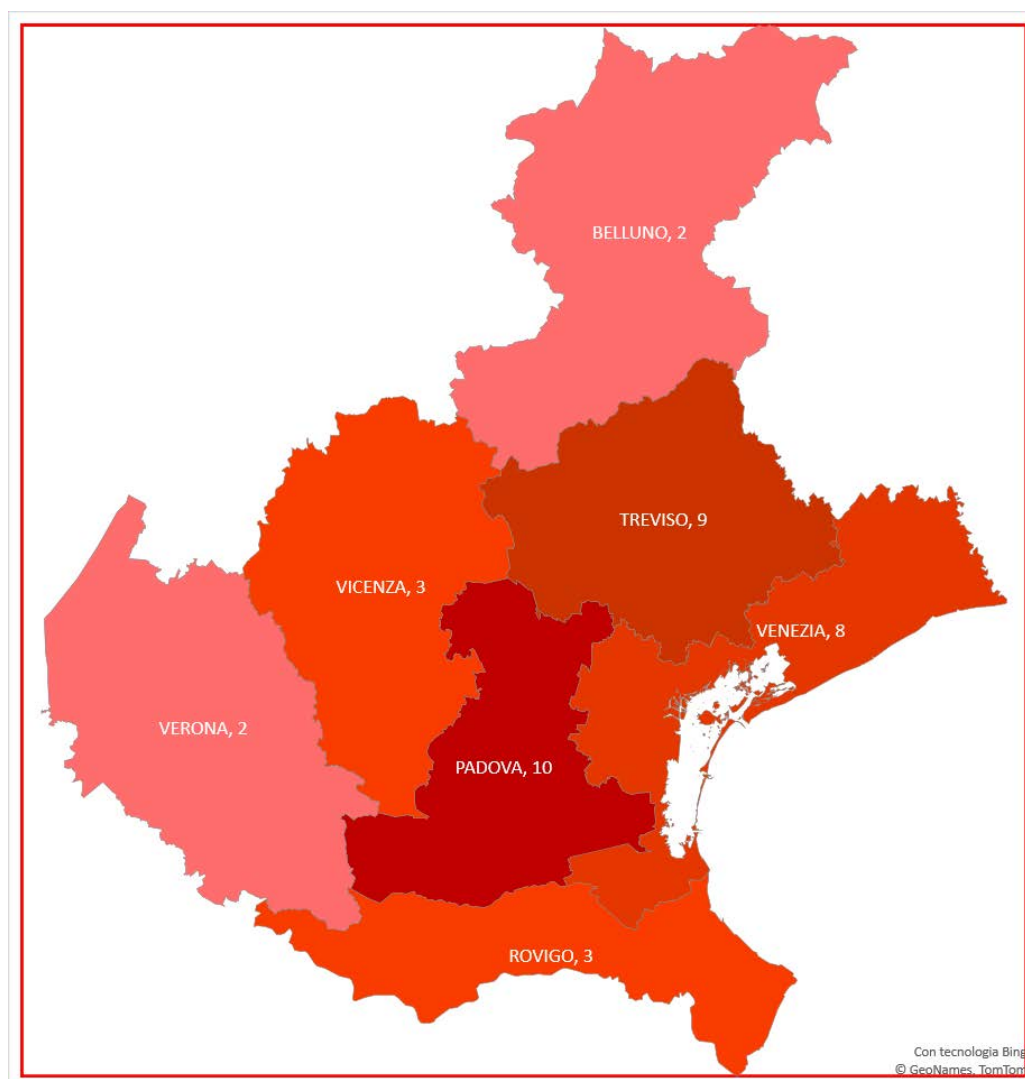
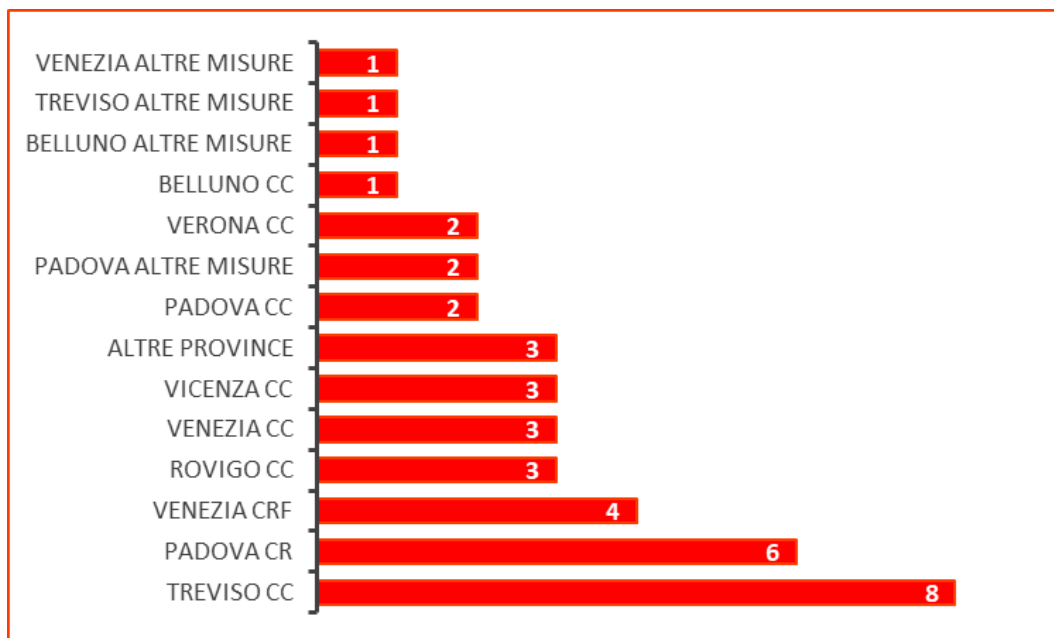
Grafico 5. *Segnalazioni trattate nel 2023 suddivisione per provincia di provenienza.*

Tabella 12. Segnalazioni trattate nel 2023 suddivisione per istituto di provenienza.

ISTITUTI DI PROVENIENZA	TOTALI	TOT SEGNALAZIONI APERTE NEL 2023	SEGNALAZ. APERTE NEL 2022 MA TRATTATE NEL 2023
BELLUNO CC	1	1	0
BELLUNO ALTRE MISURE	1	1	0
PADOVA CC	2	1	1
PADOVA CR	6	6	0
PADOVA ALTRE MISURE	2	2	0
ROVIGO CC	3	2	1
TREVISO CC	8	6	2
TREVISO ALTRE MISURE	1	1	0
VENEZIA CC	3	3	0
VENEZIA CRF	4	3	1
VENEZIA ALTRE MISURE	1	1	0
VICENZA CC	3	3	0
VERONA CC	2	2	0
ALTRE PROVINCE	3	3	0
TOT	40	35	5

Grafico 6. Segnalazioni trattate nel 2023 suddivisione per istituto di provenienza.

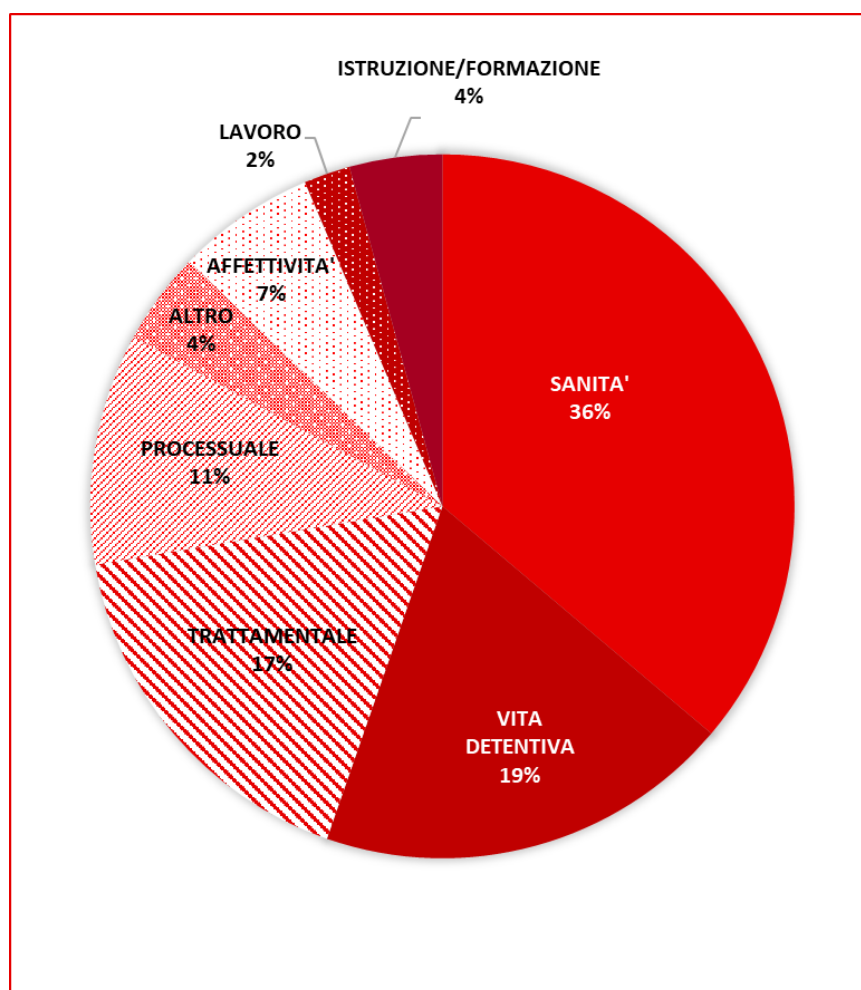
Per quanto concerne l'oggetto delle segnalazioni, nella successiva Tabella 13, e Grafico 7, questo viene rappresentato secondo le macroaree entro le quali sono racchiuse le maggiori criticità: sanità, vita detentiva, trattamentale, processuale, affettività, lavoro, istruzione e formazione e altro. Le 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 13. Ripartizione delle segnalazioni per macroaree anno 2023.

MARCRO AREE	TOTALE AREE	SEGNALAZ. 2023 PRIMA AREA RICHIESTA	SEGNALAZ. 2023 SECONDA AREA RICHIESTA	SEGNALAZ. APERTE NEL 2022 MA TRATTATE NEL 2023
SANITA'	17	13	2	2
VITA DETENTIVA	9	8	1	0
TRATTAMENTALE	8	5	3	0
PROCESSUALE	5	3	0	2
ALTRO	2	2	0	0
AFFETTIVITA'	3	1	1	1
LAVORO	1	1	0	0
ISTRUZIONE/FORMAZIONE	2	2	0	0
TOTALI	47	35	7	5

Grafico 7. Segnalazioni trattate nell'anno 2023 suddivise per macroaree ed espresse in percentuale.



❖ **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 2023 costanti rapporti con il Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria (PRAP), con i Direttori degli istituti, con i Responsabili dell'area giuridico-pedagogica e con i Comandanti per il monitoraggio degli istituti di pena e per specifiche situazioni verificatesi nel corso dell'anno. Di pari importanza, va evidenziata la proficua collaborazione con l'Area Sanità e Sociale della Regione del Veneto.

È proseguita inoltre la partecipazione del Garante regionale alla Cabina di Regia per l'attuazione del *“Piano di azione triennale per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale”* cofinanziati da **Cassa delle Ammende** (vedi Allegato sub A). A titolo esemplificativo, rimandando all'allegato sub A per gli approfondimenti relativi, si riporta la misura prevista con DGR n. 1124 del 19 settembre 2023, che prevede il *bando di finanziamento di iniziative socio-educative a favore di persone detenute negli istituti penitenziari del Veneto e di persone in area penale esterna*, finalizzata alla promozione del reinserimento sociale, attraverso la realizzazione di attività socio-educative, culturali, ricreative e sportive che rafforzino le life skill per il benessere psico-fisico della persona.

Cap. III - APPROFONDIMENTO SU SPECIFICI AMBITI DI PERSONE RISTRETTE NELLA LIBERTÀ PERSONALE

In questa parte terza della Relazione 2023, afferente all'attività del Garante in favore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, si è sin qui affrontato il tema “straordinario” delle criticità che ci stanno ponendo di fronte ad una nuova stagione dell’“Emergenza carceri” (cap. I) e si è svolta l'analisi delle attività “ordinarie” del Garante nell'anno di riferimento (cap. II).

Nel chiudere questa parte della Relazione si è ritenuto opportuno aprire l'orizzonte dell'analisi ai seguenti specifici ambiti di detenuti, e persone comunque ristrette nella libertà personale, ambiti che in questo momento, nel quale tanto si discute di carceri, forse non hanno la dovuta considerazione:

- ❖ **ambito della detenzione femminile;**
- ❖ **ambito dei detenuti minorenni e giovani adulti;**
- ❖ **ambito dei soggetti ristretti nelle REMS;**
- ❖ **ambito degli adulti in area penale esterna.**

❖ Detenzione femminile

Trend ultimi anni

In **Italia**, al 31 dicembre 2023, sono **2541** le donne detenute negli istituti penitenziari femminili, in **Veneto 118**. Dall'analisi eseguita, è emerso che la presenza delle donne detenute nelle carceri italiane si attesta da anni poco sopra il 4% del totale della popolazione detenuta.

Le donne sono destinatarie di condanne tendenzialmente inferiori a quelle degli uomini e principalmente per reati contro il patrimonio (29%).

In **Italia** sono attive le seguenti strutture:

- 4 istituti penitenziari femminili (Trani, Pozzuoli, Roma-Rebibbia e Venezia-Giudecca)
- 44 sezioni femminili ospitate all'interno degli istituti penitenziari;
- sezioni nido - sezioni previste dall'articolo 19 del ROP (Regolamento dell'ordinamento penitenziario) nelle quali viene garantita l'assistenza pediatrica, pedagogica e di puericultura alla gestante e/o alla puerpera ristretta;
- 4 Icam - Istituto a Custodia Attenuata per le donne incinte o madri con prole sotto i sei anni;
- 5 sezioni ATSM - sezione Articolazione Tutela della Salute Mentale, dove vengono inserite detenute cui siano riscontrate problematiche psichiatriche;
- REMS- Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza - destinata a donne soggette a misura di sicurezza in uno spazio detentivo di cura della persona.

In **Veneto** sono attive:

- la Casa di Reclusione (CR) di Venezia

Va rilevato che presso l'istituto non si registra una situazione di sovraffollamento (vedi Tabella 9) e per quanto concerne il trattamento, nel carcere sono state avviate importanti attività interne: lavanderia industriale, sartoria, cosmetica e orto a cui partecipano le donne detenute.

- l'Istituto a Custodia Attenuata per Madri (ICAM) di Venezia

Con D.M. del 27/3/2014 è stata istituita la Sezione distaccata della Casa Reclusione Femminile di Venezia-Giudecca, destinata alla custodia attenuata delle detenute madri con prole, con capacità ricettiva pari a n. 6 nuclei (12 posti letto distribuiti in 6 camere). Nel corso del 2023 ha avuto una bassa occupabilità.

- la Casa Circondariale (CC) di Verona

La tipologia è quella della sezione femminile in Casa Circondariale maschile. La Casa Circondariale Montorio-Verona è composta da due blocchi detentivi: maschile (5 sezioni)

e femminile che ospita due sezioni identiche, sia per circuiti che per opportunità trattamentali. Sono presenti 42 donne, per una capienza prevista di 34 posti. Sono previste attività culturali, scolastiche, attività lavorative interne: laboratorio marmellate e sartoria.

- la Sezione per donne trans nella Casa Circondariale (CC) di Belluno

La tipologia è quella della sezione per donne trans in Casa Circondariale maschile. La Casa Circondariale di Belluno è un istituto maschile che ospita al suo interno una sezione per donne transgender con una presenza di 16 donne, per lo più impegnate in lavori esterni al carcere.

- la Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) di Nogara (Verona)

La REMS accoglie utenti di entrambi i sessi, giudicati non imputabili o parzialmente imputabili, per riconosciuta infermità mentale e pericolosità sociale.

Al 31 dicembre 2023 erano presenti 3 donne.

- le “Casa Famiglia”

Tali strutture sono state concepite per consentire alle persone detenute, anche a quelle sprovviste di riferimenti familiari e abitativi, di accedere alla misura cautelare degli arresti domiciliari e alla misura alternativa della detenzione domiciliare offrendo la possibilità di assistere ed accudire il figlio minore fuori dall'istituto di pena, con lo scopo di rafforzare la tutela del rapporto tra i minori e le madri (od il padre, se questa è impossibilitata).

Nella regione del Veneto, in conseguenza della DGR n. 318 del 29 marzo 2022 recante disposizioni in materia di *“Fondo per l'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in strutture extracarcerarie 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.”*, sono stati individuati n. 2 Enti accreditati mamma - bambino: Piccole Suore Sacra Famiglia di Verona e Istituto Pio X di Venezia, con disponibilità di un appartamento dedicato. Nell'anno 2023 dal 9/06/2023 al 14/08/2023 vi è stato un solo invio di una madre con n. 2 figli dal Carcere di Venezia.

❖ **Minorenni e giovani adulti**

Il decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 121 “Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni” ha introdotto una disciplina particolare dell'esecuzione delle pene nei confronti dei minorenni autori di reato. Disciplina che tiene conto della specificità delle loro esigenze rispetto agli adulti, cercando di favorirne la responsabilizzazione e la preparazione alla vita libera, nonché a prevenire la commissione di ulteriori reati. Tale normativa è applicata anche al soggetto che nel corso del procedimento o dell'esecuzione diventa maggiorenne e viene mantenuta fino al raggiungimento dei 25 anni.

Il 15 novembre 2023 è entrato in vigore il “*decreto Caivano*” che prevede, tra le altre, misure urgenti di contrasto alla criminalità minorile, ampliando la tipologia di reati per i quali può essere disposta la custodia cautelare del minore. L’efficacia di tali misure potrà essere valutata nel prossimo periodo.

L’intervento a favore del minore inizia con la segnalazione dell’Autorità Giudiziaria all’**Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM), Organo afferente al Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità del Ministero della Giustizia.** L’USSM interviene in ogni stato e grado del procedimento penale fino alla conclusione del suo percorso giudiziario.

L’attività del servizio inizia con la raccolta degli elementi conoscitivi per l’accertamento della personalità e per l’elaborazione dell’inchiesta sociale di base e prosegue con la formulazione del progetto educativo e con l’attuazione dei provvedimenti disposti dal giudice.

Premesso che la detenzione in carcere per il minore autore di reato è l’extrema ratio rispetto alla detenzione presso la residenza dei genitori, quando quest’ultima non è ritenuta adeguata, la normativa prevede dei servizi minorili residenziali e semiresidenziali, in particolare:

- le Comunità, ministeriali e del privato sociale, che hanno dimensioni strutturali e organizzative connotate da una forte apertura all’ambiente esterno, in cui sono collocati i minori sottoposti alla misura cautelare prevista dall’art. 22 del D.P.R.448/88 (collocamento in comunità); l’ingresso in comunità può essere disposto anche nell’ambito di un provvedimento di messa alla prova o di concessione di una misura alternativa alla detenzione o di applicazione delle misure di sicurezza; alcune Comunità sono annesse ai Centri di prima accoglienza;
- gli Istituti penali per i minorenni (IPM), in cui sono eseguite la misura della custodia cautelare e la pena detentiva; gli IPM sono (rectius: dovrebbero) concepiti strutturalmente in modo da fornire risposte adeguate alla particolarità della giovane utenza ed alle esigenze connesse all’esecuzione dei provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria; l’attività trattamentale è svolta da un’équipe multidisciplinare, in cui è presente un operatore socio-educativo di riferimento stabile appartenente all’Amministrazione; le attività formative, professionali, culturali e di animazione sono effettuate in collaborazione con operatori di altri Enti e avvalendosi di associazioni del privato sociale e del volontariato; negli IPM è presente personale del Corpo di Polizia Penitenziaria adeguatamente formato al rapporto con l’adolescenza;
- i Centri di prima accoglienza (CPA), che accolgono temporaneamente i minorenni fermati, accompagnati o arrestati in flagranza di reato dalle forze dell’ordine su disposizione del Procuratore della Repubblica per i minorenni; il minore permane nel

Centro di prima accoglienza fino all'udienza di convalida, per un tempo massimo di novantasei ore; nel corso dell'udienza di convalida il giudice (GIP) valuta se esistono elementi sufficienti per convalidare l'arresto o il fermo e decide sull'eventuale applicazione di una delle quattro possibili misure cautelari previste per i minorenni (prescrizioni, permanenza in casa, collocamento in comunità, custodia cautelare). Il CPA competente per il territorio del Triveneto, si trova in prossimità dell'IPM di Treviso.

I servizi semiresidenziali sono costituiti dai Centri diurni polifunzionali (CDP), per l'accoglienza diurna di minori e giovani adulti dell'area penale o in situazioni di disagio sociale e a rischio di devianza, anche se non sottoposti a procedimento penale, non censiti dalla seguente relazione.

Dall'analisi dei dati riscontrabili nei siti ministeriali, emerge che l'utenza dei Servizi minorili è prevalentemente maschile; le ragazze sono soprattutto di nazionalità straniera e provengono dai Paesi dell'area dell'ex Jugoslavia e dalla Romania.

La presenza degli stranieri è maggiormente evidente nei Servizi residenziali; i dati sulle provenienze evidenziano che negli ultimi anni alle nazionalità più ricorrenti nell'ambito della devianza, quali il Marocco, la Romania, l'Albania e i Paesi dell'ex Jugoslavia, tutt'ora prevalenti, si sono affiancate altre nazionalità, singolarmente poco rilevanti in termini numerici, ma che hanno contribuito a rendere multietnico e più complesso il quadro complessivo dell'utenza.

Con riferimento all'età, la componente dei “giovani adulti”, costituita da ragazzi di età tra i 18 e i 25 anni, ha assunto nel tempo un'importanza crescente, soprattutto in termini di presenza negli Istituti penali per i minorenni.

La criminalità minorile è connotata dalla prevalenza dei reati contro il patrimonio e, in particolare, dei reati di furto e rapina. Frequenti sono anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti, mentre tra i reati contro la persona prevalgono le lesioni personali volontarie.

Infine, negli ultimi anni si sta assistendo ad una sempre maggiore applicazione del collocamento in comunità, non solo quale misura cautelare, ma anche nell'ambito di altri provvedimenti giudiziari, per la sua capacità di contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo.

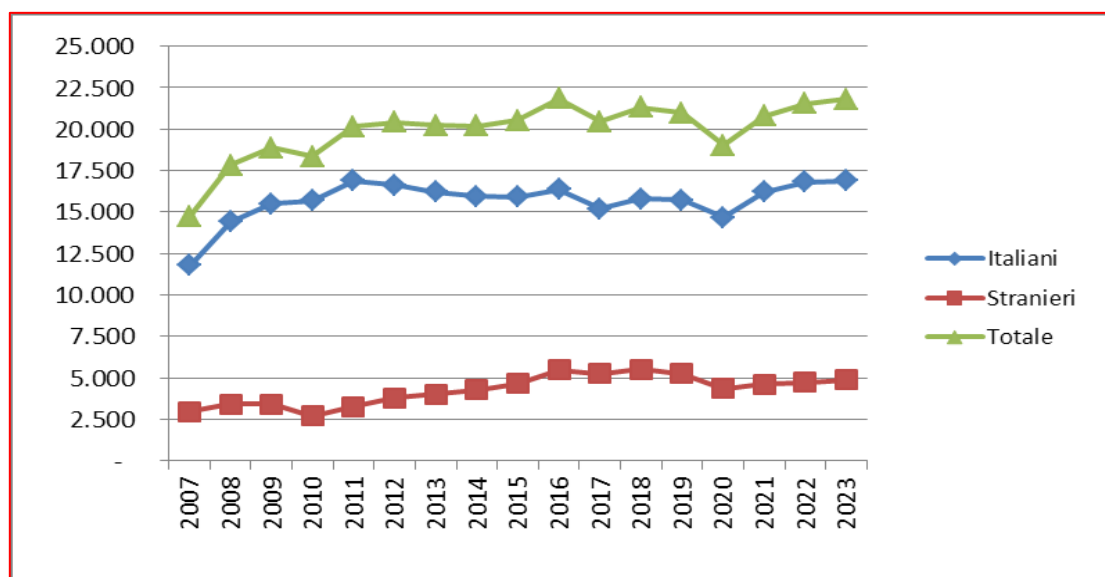
I dati di riepilogo, seppure provvisori, elaborati dalla sezione Statistiche del Ministero della Giustizia, fanno emergere che **alla data del 31 dicembre 2023 i minorenni in carico ai servizi della Giustizia minorile sono 14.245, di cui 1229 sono femmine**. Analizzando i dati complessivi delle prese in carico dei minorenni dagli USSM dal 2007 al 2023, emerge

che c'è stato un progressivo aumento pari al 47,8%. Come evidenziato nel seguente riepilogo, che riporta i dati di flusso, nel 2007 i minorenni erano 14.744, mentre nel 2023 sono pari a 21.788.

Tabella 14. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2023 secondo la nazionalità e il sesso. Dati di flusso. Dati del 2023 sono provvisori.

ANNI	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
2007	10.689	1.083	11.772	2.516	456	2.972	13.205	1.539	14.744
2008	13.015	1.382	14.397	2.944	473	3.417	15.959	1.855	17.814
2009	14.023	1.457	15.480	2.981	424	3.405	17.004	1.881	18.885
2010	14.335	1.337	15.672	2.387	304	2.691	16.722	1.641	18.363
2011	15.260	1.624	16.884	2.870	403	3.273	18.130	2.027	20.157
2012	14.885	1.745	16.630	3.322	455	3.777	18.207	2.200	20.407
2013	14.509	1.713	16.222	3.469	522	3.991	17.978	2.235	20.213
2014	14.192	1.748	15.940	3.661	594	4.255	17.853	2.342	20.195
2015	14.136	1.777	15.913	3.937	688	4.625	18.073	2.465	20.538
2016	14.492	1.871	16.363	4.691	794	5.485	19.183	2.665	21.848
2017	13.533	1.680	15.213	4.559	694	5.253	18.092	2.374	20.466
2018	14.091	1.692	15.783	4.859	663	5.522	18.950	2.355	21.305
2019	14.027	1.689	15.716	4.678	569	5.247	18.705	2.258	20.963
2020	13.162	1.509	14.671	3.893	455	4.348	17.055	1.964	19.019
2021	14.567	1.630	16.197	4.147	453	4.600	18.714	2.083	20.797
2022	15.137	1.677	16.814	4.276	461	4.737	19.413	2.138	21.551
2023	15.238	1.664	16.902	4.472	414	4.886	19.710	2.078	21.788

Grafico 8. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2023 secondo la nazionalità.



Per quanto concerne gli istituti penali minorili, nel corso del 2023 in Italia ci sono stati complessivamente 1807 ingressi, di cui **40 a Treviso**.

Al 31 dicembre 2023 presso lo stesso IPM erano presenti 15 ragazzi, su una capienza regolamentare pari a 10. Di seguito si riportano le Tabelle riferite ai dati degli ingressi e delle presenze negli istituti.

Tabella 15 - Ingressi e presenze negli Istituti penali per i minorenni nell'anno 2023, per sede. Situazione al 31 dicembre. Dati provvisori.

IPM	Ingresso stabile (compresi trasferimenti tra IPM)	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 dicembre 2023
Torino	161	43,0	47
Pontremoli (MS) (*)	38	7,1	7
Milano	310	38,1	64
Treviso	40	5,2	15
Bologna	158	40,9	47
Firenze	58	15,6	17
Roma (**)	177	46,7	46
Nisida (NA) (**)	148	55,7	51
Airola (BN)	87	30,6	25
Bari	137	26,7	37
Potenza	40	14,8	14
Catanzaro	75	18,2	33
Palermo	121	19,3	24
Catania	130	27,6	30
Acireale (CT)	53	16,3	19
Caltanissetta	39	8,4	8
Quartucciu (CA)	35	10,7	12
Totale	1.807	425,2	496

(*) solo femminile

(**) con sezione femminile

IPM Treviso: attività sospesa dal 13.04.2022 al 24.07.2023.

Fonte: Ministero della Giustizia - Statistiche

I Centri di Prima Accoglienza (CPA) nel 2023 in Italia hanno visto **855** ingressi dei quali **26 a Treviso**.

Va, infine, rilevato, per completare il quadro della situazione in Veneto, che i minorenni presi in carico dagli Uffici USSM di Venezia durante l'anno sono stati **737** (318 già presenti dal 2022 e 419 nel 2023).

❖ Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza - REMS

Nella Relazione in più parti si fa riferimento alle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS), strutture delle quali si deve occupare il Garante regionale in quanto ospitano persone che si trovano in una condizione di limitazione della libertà.

Nella Regione del Veneto la REMS è collocata a Nogara (VR), può ospitare fino a 40 persone e a dicembre 2023 **nella struttura risultano ospitate 40 persone di cui 4 donne.**

Tale REMS è una struttura residenziale sanitaria di accoglienza afferente all'Azienda Sanitaria n. 9 Scaligera, con funzioni, secondo l'ordinamento che disciplina tali strutture, terapeutico-riabilitative e socioriabilitative 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**, per questo, destinatari di una misura di sicurezza detentiva da eseguire in Rems.

L'autore di reato affetto da disturbo mentale può contare nella rete che collabora con la REMS e beneficiare della possibilità di eseguire una misura di sicurezza non detentiva in un'altra tipologia di struttura pensata per rispondere alla malattia.

La rete presente in Veneto prevede:

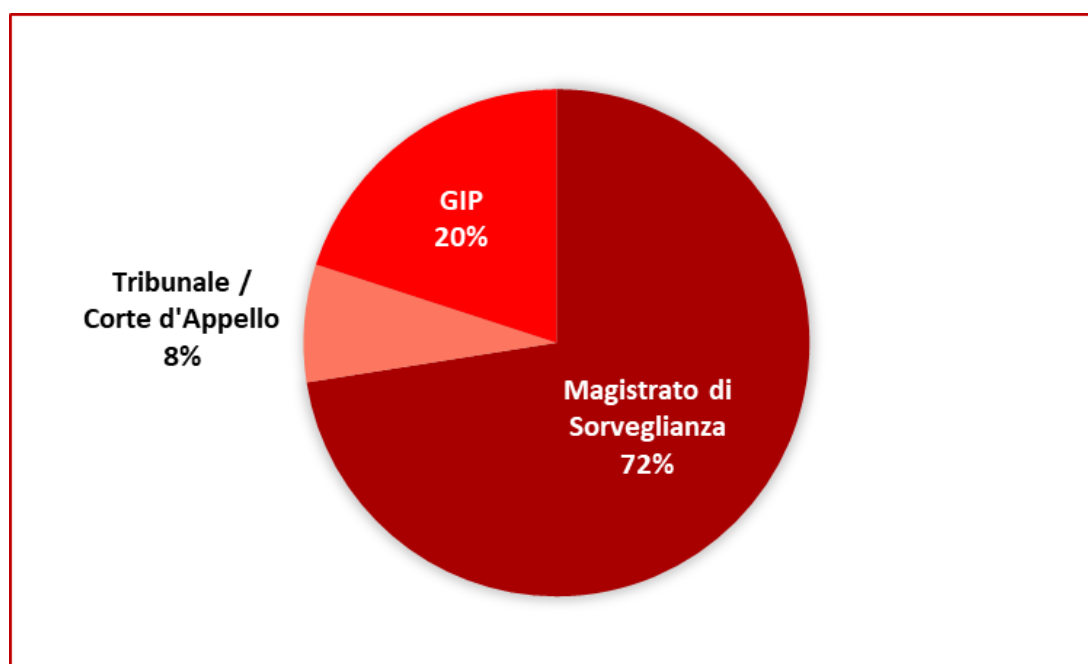
- Casa Don Girelli Ronco all'Adige (Verona) - Capacità ricettiva di 16 posti letto per pazienti psichiatrici in misura non detentiva: DGR n. 208 del 18 febbraio 2020;
- Casa Tezon (Verona)- Capacità ricettiva di 16 posti letto destinata all'utenza femminile che può provenire anche da altre regioni: DGR n. 1501 del 10 novembre 2020;
- Residenza Sociosanitaria Psichiatrica "Il Pioppeto" (Rovigo)- Capacità ricettiva 20 posti letto per pazienti in libertà vigilata residenziale ovvero in arresti domiciliari: DGR n. 1171 del 24 agosto 2021;
- Centro di profilazione e Analisi criminologica CEPAC (Ficarolo Rovigo) - nasce come proposta del tavolo tecnico interistituzionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza con DGR n. 210 del 18 febbraio data 2020 e interviene attraverso un percorso residenziale di profilazione e analisi criminologica dell'utente, al fine di acquisire gli elementi utili a definire il suo grado di pericolosità sociale e coadiuvare il magistrato competente nella decisione sulla misura di sicurezza da applicare. Tale servizio favorisce la razionalizzazione degli ingressi in REMS e la riduzione della lista d'attesa. Va rilevato che questa tipologia di struttura è all'attenzione di Regione e

Governo quale possibile *best practice* per affrontare il recente acuirsi del problema del disagio psichico nelle carceri con soluzioni diverse dalla detenzione.

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 DGR. n. 1976 del 6 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 n. 81/2014" la Regione, la Magistratura, 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. 9, relativamente agli ospiti presenti al 31 dicembre 2023, si fornisce la rappresentazione tenendo conto dell'Autorità che ha disposto il ricovero.

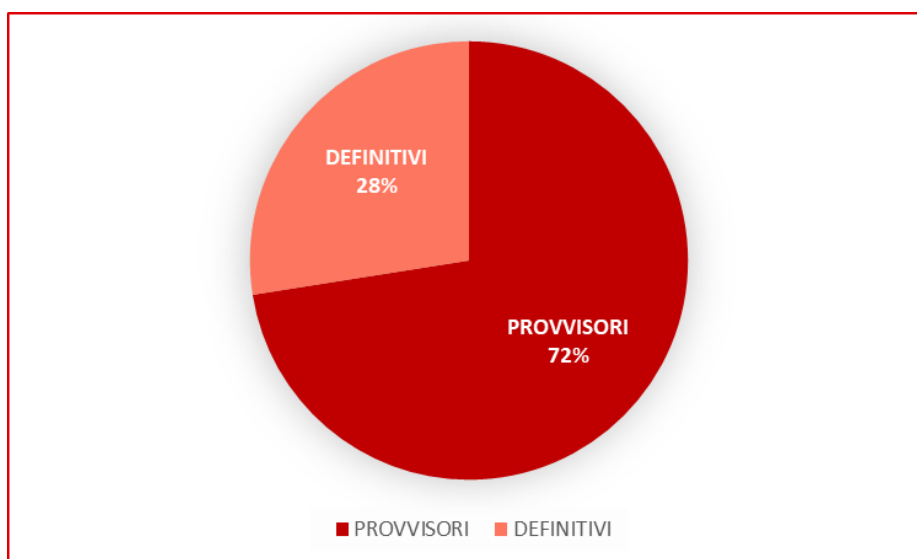
Grafico 9. Persone ospiti al 31 dicembre 2023 suddivisi in base all'Autorità Giudiziaria inviante.



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

Nel Grafico 10 successivo gli utenti della REMS sono suddivisi in base alla posizione giuridica verificandosi quante persone sono in attesa che la misura venga confermata (nel grafico denominati provvisori) e quanti invece hanno la misura di sicurezza definitiva.

Grafico 10. Persone ospiti al 31 dicembre 2023 per posizione giuridica.

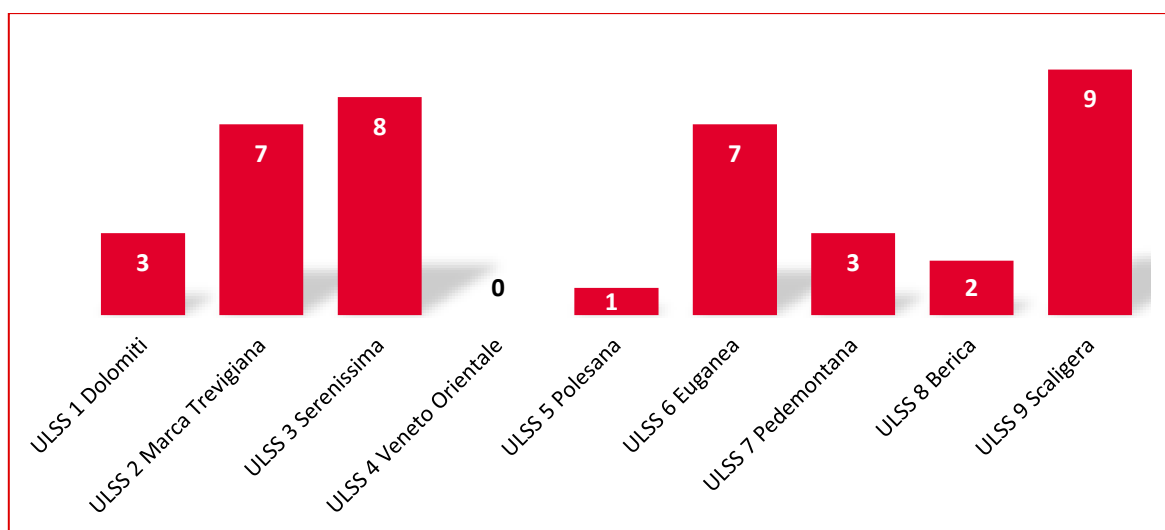


Fonte: grafico elaborato dall'Ufficio del Garante su dati forniti dalla REMS.

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.

Il Grafico 11 sottostante evidenzia l'Azienda Sanitaria di appartenenza degli utenti ospiti al 31 dicembre 2023 nella REMS.

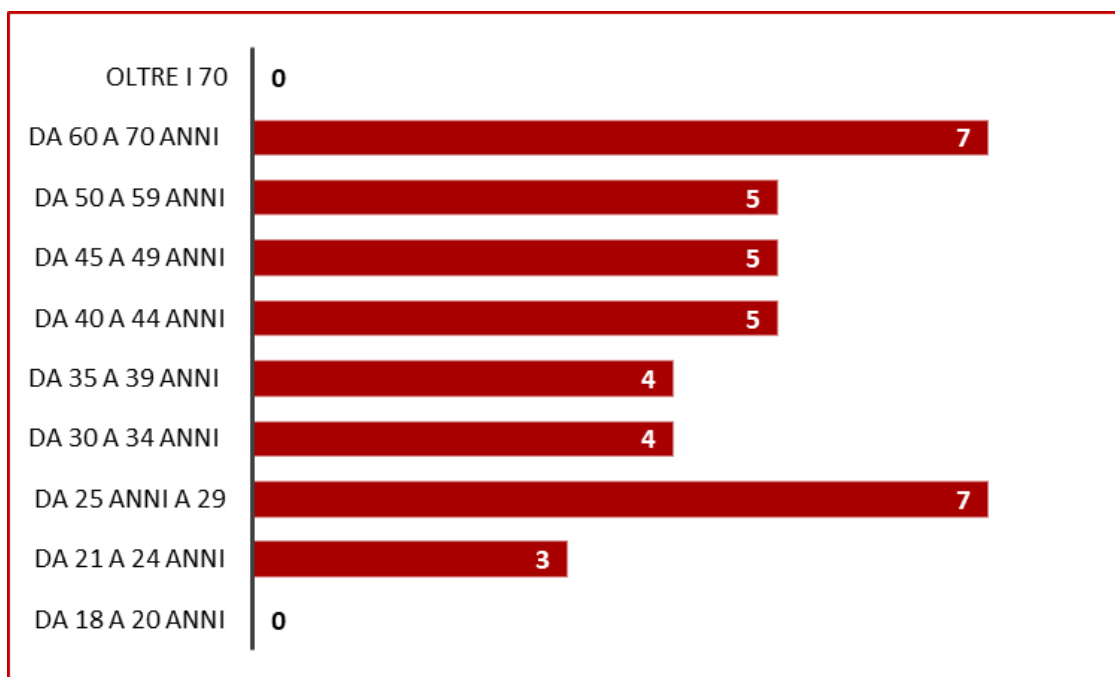
Grafico 11. Persone ospiti al 31 dicembre 2023 per AULSS di appartenenza.



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

Dal Grafico 12 emerge che gli ospiti presenti al 31 dicembre 2023 sono per la maggioranza di età superiore ai 35 anni (26 ospiti)).

Grafico 12. Persone ospite al 31 dicembre 2023 per età.



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

❖ Adulti in area penale esterna

L'ultimo approfondimento di questa terza parte della Relazione va ad aprire uno spaccato sull'ambito di persone ristrette nella libertà personale meno noto, anche nell'attuale acceso dibattito sul sistema penitenziario, in quanto afferente l'ambito delle **persone sottoposte ad esecuzione penale fuori dai penitenziari**, ambito che dovrebbe essere tenuto in considerazione in tale dibattito in quanto buona parte delle soluzioni proposte per ridurre il numero dei detenuti vanno a determinare un incremento di questo ambito che già registra un significativo trend di aumento.

Rilevante, infatti, oltre a quello dei detenuti è anche l'incremento (14% rispetto al 2022) delle **persone sottoposte ad esecuzione penale esterna per "misure"** (84.610, vedi Tabella 16) rispetto ai **detenuti** (60.166, vedi Tabella 7).

L'area penale esterna riguarda tutte quelle persone che, a prescindere siano state già condannate o siano in attesa di giudizio, vengono in contatto con gli **Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE)**, **organo del Dipartimento della giustizia essenziale e strategico nel sistema penitenziario** ma, come tutto questo ambito di esecuzione della pena, noto perlopiù, anche nella sua importanza (specie quando si ipotizza di andare verso

la via dell'incremento, nelle varie “declinazioni”, delle misure alternative al carcere) agli “addetti ai lavori”.

I compiti attribuiti agli UEPE si esplicano in cinque aree di intervento:

- 1^ attività di indagine sulla situazione individuale e socio - familiare nei confronti dei soggetti che chiedono di essere ammessi alle misure alternative alla detenzione, alla messa alla prova, alle pene sostitutive;
- 2^ attività di elaborazione e verifica dei programmi di trattamento;
- 3^ attività di svolgimento delle inchieste per l'applicazione, modifica, proroga o revoca delle misure di sicurezza, su richiesta della magistratura di sorveglianza;
- 4^ attività di esecuzione delle misure alternative alla detenzione e delle sanzioni e misure di comunità, ivi comprese le pene sostitutive delle pene detentive brevi;
- 5^ attività di consulenza agli istituti penitenziari per favorire il buon esito del trattamento penitenziario.

Premessa l'importanza e il numero di persone in carico a tali Uffici, si ritiene utile fornire i dati maggiormente rappresentativi di questa attività, e delle persone coinvolte, specificando, altresì - come evidenziato nella sotto riportata Tabella 16 e nei Grafici 13 e 14 - che le attività sono tipizzate in due forme di incarico: da un canto **le misure** (le misure alternative alla detenzione, le pene sostitutive, le misure di sicurezza, il lavoro di pubblica utilità, la messa alla prova) e dall'altro **le indagini/consulenze** (consulenza per detenuti/internati, l'attività istruttoria, l'attività connessa all'esecuzione del provvedimento dell'Autorità Giudiziaria).

Tabella 16. Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2023, secondo la tipologia di incarico. (*)

TIPOLOGIA DI INCARICO	SESSO		TOTALE
	MASCHI	FEMMINE	
Misure	74.979	9.631	84.610
Indagini e consulenze	42.432	5.258	47.690
TOTALE SOGGETTI IN CARICO	117.411	14.889	132.300

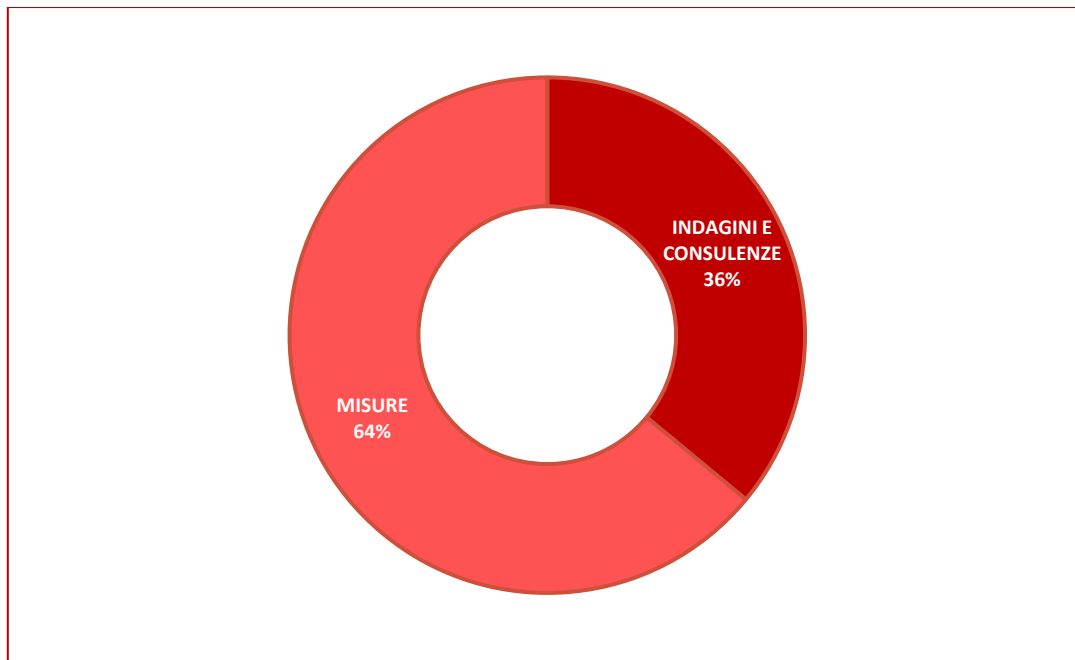
(*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

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

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

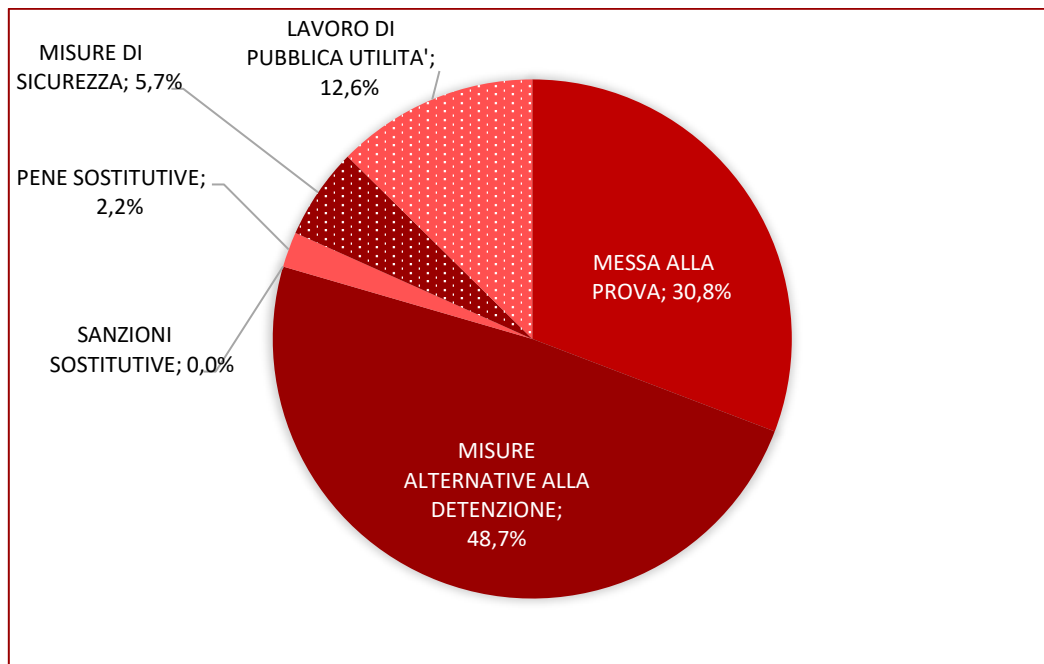
Fonte. Ministero di Giustizia, Statistiche - dati provvisori

Grafico 13. % Soggetti in carico alla data del 31 dicembre 2023, secondo la tipologia di incarico.



Fonte Ministero della Giustizia - statistiche. Dati provvisori

Grafico 14. Soggetti in carico per misure alla data del 31 dicembre 2023, secondo la tipologia di misura.



Fonte - Ministero della giustizia, Statistiche - dati provvisori

Rilevato che dal Grafico 13 emerge che al 31 dicembre 2023 le “misure” coprono il 64% dell’attività e le “indagine/consulenze” il 36%, dalla Tabella 16 emerge che i **soggetti afferenti all’area penale esterna** sono **132.300**, di cui **14.889 donne**. Da rilevare tale dato delle donne in esecuzione penale esterna rispetto al dato delle **donne in detenzione carceraria (2541)**, vedi Tabella 7).

Nella sottostante Tabella 17 si riporta la situazione in Veneto dalla quale emerge che sono **8.525 i soggetti** che sono in carico all’UEPE.

I dati, seppure provvisori, rilevano che in **Veneto il numero dei soggetti in esecuzione penale esterna superi di gran lunga la popolazione detenuta (2.600)**, vedi Tabella 7).

Tabella 17. Soggetti in carico UEPE alla data del 31 dicembre 2023 in Regione Veneto.

REGIONE	PROVINCIA	MASCHI	FEMMINE	TOTALE
VENETO	PADOVA	2.027	271	2.298
	TREVISO	1.224	190	1.414
	VENEZIA	1.658	275	1.933
	VERONA	1.482	234	1.716
	VICENZA	1.035	129	1.164
TOTALE		7.426	1.099	8.525

Fonte - Ministero della giustizia, Statistiche - dati provvisori

Nello svolgimento delle attività sopra indicate gli UEPE operano secondo una logica di intervento di prossimità e di presenza nel territorio, a supporto delle comunità locali e in stretta sinergia con gli Enti Locali, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e del privato sociale presenti nel territorio, per realizzare l’azione di reinserimento ed inclusione sociale e con le forze di polizia, per l’azione di contrasto della criminalità e di tutela della sicurezza pubblica.

Pare quindi conseguente osservare che qualsivoglia soluzione si voglia praticare al fine di risolvere le criticità indicate al capitolo II tramite misure alternative al carcere non possa, per avere successo, che passare per la valorizzazione e il potenziamento degli UEPE, così come per i minori autori di reato, degli USSM.

Allegato sub A

**Elenco dei Tavoli, Osservatori, Comitati,
Coordinamenti, Protocolli e Progetti di durata
affidenti al 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 Difensore civico del Lazio quale Presidente e dai Difensori civici della Basilicata) e dell'Umbria quali Vicepresidenti.

Dettaglio cronologico degli incontri anno 2023

- 28 febbraio. Bolzano-Consiglio Provinciale di Bolzano.
- 8 e 9 giugno. Roma.
- 5 settembre. Videoconferenza.

§ §

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 2023

- 15 maggio. Videoconferenza.
- 13 dicembre. Videoconferenza.

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 2023

- 18 gennaio. Venezia, Regione del Veneto-Palazzo Balbi
- 15 giugno. Venezia, Regione del Veneto-Palazzo Balbi

§ § §

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 - Unità Organizzativa 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'adequazione 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.

Nel corso del 2023 l'Osservatorio non è stato convocato ma si evidenzia che è proseguito il confronto costante tra il Garante dei diritti della persona e i responsabili della Direzione Programmazione Sanitaria - U.O. Salute mentale e sanità penitenziaria.

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. 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."

Nel corso del 2023 il Tavolo tecnico non è stato convocato ma è proseguita l'interlocuzione e il monitoraggio del Garante dei diritti della Persona.

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.

Tenuto conto che nel 2023 c'è stata una scarsa occupabilità della struttura, non è stato convocato il Tavolo interistituzionale per affrontare situazioni generali, bensì il Garante dei diritti della persona ha proseguito il confronto costante con la Direzione della struttura e con i responsabili dell'Area Sanitaria per specifiche situazioni.

C-4. PROGRAMMA REGIONALE TRIENNALE DI INTERVENTI COFINANZIATI DALLA CASSA DELLE AMMENDE IN FAVORE DELLE PERSONE IN ESECUZIONE PENALE ESTERNA

Nel 2023 è proseguita l'attività di programmazione regionale relativa alla Cassa delle Ammende.

La DGR n. 1405 del 11 novembre 2022 ha disposto "L'Approvazione del Programma regionale triennale di interventi cofinanziati dalla Cassa delle Ammende in favore delle persone in esecuzione penale interna ed esterna. Il programma 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 (il progetto, finanziato da Cassa delle Ammende, da realizzarsi nell'anno 2024)
- Linea 5: centri per l'inclusione interna/esterna. (il progetto, finanziato da Cassa Ammende, è in corso da febbraio 2023 fino a febbraio 2026).

Per lo sviluppo delle 5 linee d'intervento, la Cassa delle Ammende ha assegnato un finanziamento di complessivi euro 4.500.000,00 suddivisi in tre annualità; a questo finanziamento si aggiungono euro 1.350.000,00 di cofinanziamento regionale, (anch'essi suddivisi in tre annualità), destinati al potenziamento delle Linee n. 1 e n. 2, L'importo complessivo ammonta a euro 5.850.000,00.

Con successiva D.G.R.V 1604 del 13 dicembre 2022 è stata prevista l'"Istituzione della Cabina di regia regionale prevista dall'Accordo del 28 aprile 2022 sancito in Conferenza Unificata per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti privativi o limitativi della libertà personale." La Cabina di Regia è composta da: Presidenza della Giunta regionale, Segreteria generale della programmazione, Direzione Area Sanità e Sociale e Politiche Economiche, Capitale umano e Programmazione comunitaria, 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), l'Anci Veneto, e possono essere invitati le presidenze di: Tribunale ordinario, Tribunale di Sorveglianza di Venezia, Tribunale per i minorenni e le direzioni sociali, sanitarie e dell'Unità Organizzativa Salute in carcere delle Aziende ULSS, il Garante dei diritti della persona. La struttura regionale competente per le attività della Cabina di Regia è l'Unità organizzativa Dipendenze, Terzo Settore, Nuove marginalità e Inclusione Sociale. Tra i compiti previsti dalla Cabina di Regia vi è la rilevazione e analisi dei bisogni e delle risorse esistenti, la definizione del Piano di Azione Regionale triennale, la promozione dell'implementazione e il monitoraggio della realizzazione dello stesso a livello sia regionale che locale in stretto raccordo con i Piano di Zona.

Con conseguente DDR n. 1038 del 31 agosto 2023 del Direttore dell'Unità Organizzativa Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale è stata deliberata la costituzione del Gruppo Tecnico di supporto operativo alla Cabina di Regia regionale nella stesura del "Piano di azione triennale per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale".

L'attività svolta dal Gruppo Tecnico, a cui partecipa l'ufficio del Garante regionale dei diritti della persona, si è concentrata nel consolidare e potenziare il coordinamento regionale con l'obiettivo di integrare i progetti avviati e/o programmati dalle diverse amministrazioni coinvolte, valorizzando la collaborazione, già in essere tra le stesse, in una logica unitaria di sistema.

Di seguito si riportano a titolo esemplificativo, atti regionali che hanno dato avvio e/o seguito alle attività previste nelle diverse linee di intervento:

LINEA 1 "Misure per l'occupabilità"

- DGR. n. 1303 del 30 ottobre 2023 "Approvazione avviso pubblico - Direttiva "ReStart 3 - Interventi per l'occupabilità e l'inclusione sociale attiva di persone in esecuzione penale" - Programma regionale triennale di interventi cofinanziati da Cassa delle Ammende" approvato con DGR n. 1405 del 11 novembre 2022.
- Programma "Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori - GOL" Piano Nazionale di ripresa e resilienza - PNRR le misure attuate adottato con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 5 novembre 2021, che costituisce l'azione di riforma del sistema delle politiche attive del lavoro di cui alla Missione 5, Componente 1, intervento "1.1 Politiche attive del lavoro e formazione" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), strumento che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che l'Italia intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei di Next Generation EU. La finalità del Programma GOL è quella di sostenere il reinserimento lavorativo dei lavoratori più distanti dal mercato del lavoro, attraverso percorsi di inclusione lavorativa e formazione-lavoro. In attuazione del Programma GOL, la Giunta regionale del Veneto ha adottato il Piano Attuativo Regionale PAR con DGR n. 248 del 15 marzo 2022, in seguito approvato da Anpal con nota n. 7393 del 06 giugno 2022. Il PAR del Veneto definisce la strategia regionale di implementazione delle azioni previste nel Programma GOL. Le azioni del PAR sono definite a partire da esperienze positive già realizzate nel contesto veneto quali l'Assegno per il lavoro, le Azioni integrate di coesione territoriale per l'inclusione lavorativa delle persone più vulnerabili e i progetti di outplacement (AICT). Con DGR n. 911 del 20 luglio 2023, e successiva DGR n. 1147 del 19 settembre 2023, si approva "Avviso pubblico e la Direttiva n. 6 per la presentazione di candidature a Soggetto attuatore/esecutore per l'attuazione del Percorso 2 "Aggiornamento (Upskilling)"- Programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 5, Componente 1, Riforma 1.1 - Next Generation EU.

LINEA 2 "Misure per il reinserimento e l'inclusione sociale"

- D.G.R.V n. 1124 del 19 settembre 2023 "Bando per il finanziamento di iniziative socio-educative a favore di persone detenute negli istituti penitenziari del Veneto e di persone in area penale esterna. Attuazione della Linea 2 del "programma regionale triennale di interventi cofinanziati dalla Cassa delle Ammende" da realizzarsi nel periodo dicembre 2023 - dicembre 2025. DGR. N. 1405 del 11 novembre 2022.CUP H11J22000410001" segue la precedente DGR n. 1234 del 10 ottobre 2022.

LINEA 3 "Misure per l'inclusione abitativa"

- DGR. n. 934 del 31 luglio 2023 “Avviso di istruttoria pubblica per l’acquisizione di manifestazione di interesse finalizzate alla co-progettazione, ai sensi dell’art. 55, commi 1 e 3, del D.lgs. n. 117/2017, degli interventi di inclusione abitativa a favore delle persone in esecuzione penale previsti dalla Linea 3 del “programma regionale triennale di interventi cofinanziati dal Cassa delle Ammende” da realizzarsi nel triennio febbraio 2023 - febbraio 2026. DGR n. 1405 del 11 novembre 2022.” CUP H11J22000410001.

Dettaglio cronologico degli incontri anno 2023

- 8 giugno. Videoconferenza.
- 26 settembre. Venezia, Regione Veneto-Direzione servizi sociali.
- 14 novembre. Venezia, Regione Veneto-Direzione servizi sociali.
- 6 dicembre. Videoconferenza.
- 21 dicembre. Videoconferenza.

C-5. COORDINAMENTI GARANTI:

C-5-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 2023

- 2 marzo. Roma.
- 15 giugno. Roma.

C-5-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. La Conferenza svolge le seguenti attività:

- rappresenta i Garanti territoriali nei rapporti istituzionali con le Autorità competenti, con particolare riferimento alle rappresentanze istituzionali delle Regioni e degli Enti locali;
- collabora con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute ai sensi dell’art. 7, comma 5, del decreto-legge 146/2013;
- elabora linee-guida per la regolamentazione, l’azione e l’organizzazione degli uffici dei Garanti territoriali;
- monitora lo stato dell’arte della legislazione in materia di privazione della libertà;
- coordina la raccolta di informazioni relative alle forme e ai luoghi di privazione della libertà nei territori di competenza dei garanti territoriali;
- effettua 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;
- esercita ogni forma di azione ritenuta opportuna per la risoluzione delle problematiche relative alla privazione della libertà;
- elabora documenti comuni ai fini dell’unitarietà dell’azione dei garanti territoriali, rimanendo ferma l’autonomia di azione e di espressione di ogni garante;
- sostiene e promuove l’istituzione di nuovi garanti a ogni livello.

Nel corso del 2023, la Conferenza ha convocato l'Assemblea dei garanti anche per redigere il nuovo regolamento ed eleggere il nuovo portavoce.

Il nuovo regolamento della Conferenza dei Garanti, precedentemente modificato in data 27.07.18, 5.11.21 e da ultimo il 29.09.23, aggiunge i seguenti Organi alla conferenza:

- Il Coordinamento nazionale,
- Il forum dei garanti regionali e delle provincie autonome, dei Garanti provinciali e delle città metropolitane, dei garanti comunali,
- Il Coordinamento regionale,
- Il Comitato scientifico.

Per quanto concerne l'organo di appartenenza del garante regionale, si evidenzia che il garante ha partecipato al primo incontro del forum dei garanti regionali, in cui è stato eletto il coordinatore del forum dei garanti regionali.

Infine, l'Assemblea, in data 15 novembre 2023, ha eletto come nuovo Portavoce il Garante della Campania.

Dettaglio cronologico degli incontri anno 2023

- 23 gennaio. Videoconferenza.
- 6 febbraio. Videoconferenza.
- 10 febbraio. Roma.
- 20 febbraio. Videoconferenza.
- 3 marzo. Roma.
- 14 luglio. Videoconferenza.
- 29 settembre. Videoconferenza.

C-5-c. Coordinamento Veneto dei garanti dei diritti delle persone ristrette

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.

Tali incontri rappresentano l'occasione per dare continuità al dialogo avviato dal Garante nel 2021 al momento dell'insediamento.

In Veneto i Garanti comunali sono 7 e svolgono la loro attività presso tutti gli istituti, assolvendo alle richieste di colloquio da parte dei detenuti e attivandosi con la rete dei servizi del territorio.

Sotto il profilo delle nomine, si evidenzia che il Comune di Treviso a giugno 2023 ha nominato il primo Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale. Il Comune di Vicenza, a conclusione del mandato del precedente Garante, ha provveduto a nominare il nuovo a novembre 2023. A gennaio 2023 si è insediato inoltre il nuovo Garante comunale di Venezia.

Alla luce di questi avvicendamenti, al fine di promuovere una maggiore chiarezza nei ruoli degli organi di garanzia, il garante regionale ha redatto un approfondimento normativo intitolato "Analisi delle figure di Garante dei diritti delle persone private della libertà personale" previste a vari livelli territoriali, nazionale, regionale e locale", (allegato sub E) nel quale vengono declinati i profili, le funzioni e gli ambiti di competenza dei Garanti. Tale documento è stato illustrato e condiviso con i Garanti comunali durante l'incontro di coordinamento del 27 aprile 2023.

A conferma che l'esigenza di fare chiarezza su tale figura sia sentita a livello nazionale, in data 2 agosto 2023 sono state firmate le "Linee Guida per l'omogeneità dei criteri di nomina e dei metodi di lavoro dei e delle Garanti delle persone private della libertà personale nominati e nominate dai singoli comuni ai sensi del Protocollo d'intesa tra ANCI-Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà Personale volto a sostenere i e le Garanti delle persone private della libertà nominati e nominate dai singoli Comuni e a dare maggiore omogeneità ai loro criteri di nomina e ai loro metodi di lavoro¹"

Il Comune di Vicenza, in occasione della nomina del Garante avvenuta il 28 novembre 2023, ne ha recepito i contenuti declinandoli nel Regolamento per l'elezione e il funzionamento dell'"Autorità Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 63 del 23.10.2023.

Dettaglio cronologico degli incontri anno 2023

- 27 aprile. Venezia-Mestre, sede del Garante regionale.
- 14 settembre. Venezia-Mestre, sede del Garante regionale

§ § § §

D - ALTRI

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

In data 25 novembre 2021 è stato stipulato 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;

¹ Linee guida consultabili al seguente *link*:

https://www.anci.it/wp-content/uploads/Linee-guida-firmate_2-agosto-2023.pdf

- 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.

Il funzionamento dello stesso è disciplinato da un regolamento interno approvato dalla Giunta regionale con DGR n. 983 del 17 giugno 2014.

Con Decreto del Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale n.89 del 22 giugno 2023 si è dato avvio alla procedura di rinnovo per il rinnovo del Comitato Regionale di Bioetica.

Non essendo pervenute un numero di candidature sufficienti la procedura di rinnovo è ancora in corso. Si evidenzia che il Garante dei diritti della persona è membro di diritto.

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.

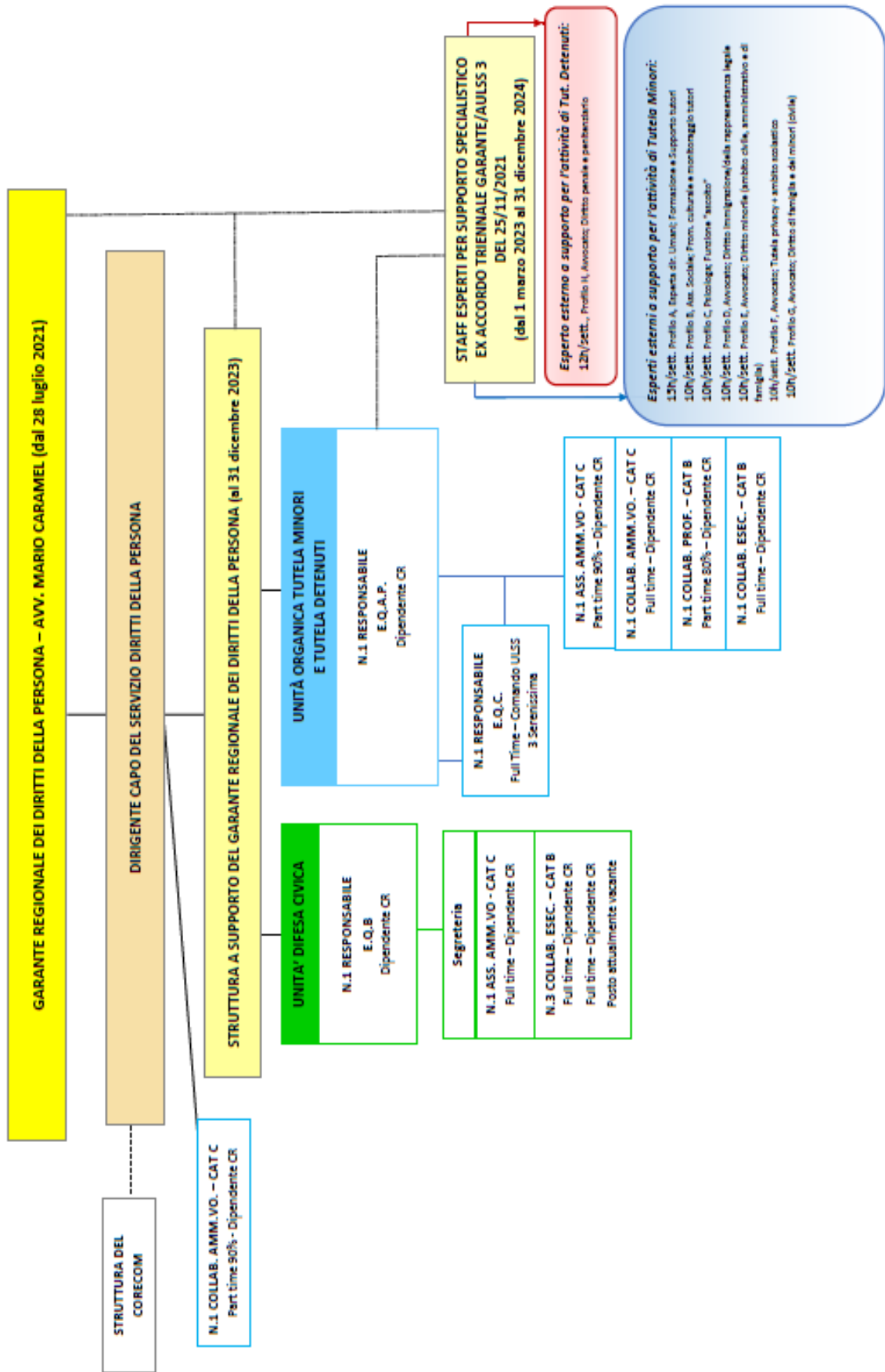
Il Tavolo dura in carica l'intera legislatura.

Nel corso del 2023 non sono stati previsti riunioni del tavolo.

Allegato sub B

**Tabella della dotazione al 31 dicembre 2023 del
personale assegnato agli uffici del Garante regionale
dei diritti della persona**

DOTAZIONE COMPLESSIVA ASSEGNATA ALL'ATTIVITÀ DEL GARANTE
(STRUTTURA DEL SERVIZIO DIRITTI DELLA PERSONA E STAFF DI ESPERTI EX ACCORDO CON AZIENDA ULSS N. 3 SERENISSIMA)



Allegato sub C

Parte I Attività di difesa civica

- Garante regionale dei diritti della persona. Relazione di cui alla lezione del 26 ottobre 2023 al corso di formazione manageriale per i Direttori Generali di Aziende ed Enti del SSR - *“Gli enti del servizio sanitario regionale nel quadro dei rapporti con istituzioni, cittadini e associazioni. La gestione del reclamo nelle strutture sanitarie pubbliche e nelle strutture sanitarie private accreditate”*.

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

GLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE NEL QUADRO DEI RAPPORTI CON ISTITUZIONI, CITTADINI E ASSOCIAZIONI. LA GESTIONE DEL RECLAMO NELLE STRUTTURE SANITARIE PUBBLICHE E NELLE STRUTTURE SANITARIE PRIVATE ACCREDITATE

1. GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA E SANITA'

1.1. Ordinamento regionale

Il Garante regionale dei diritti della persona della Regione Veneto (di seguito anche “Garante regionale”) è un’autorità indipendente (eletta, a maggioranza qualificata a scrutinio segreto, dal Consiglio Regionale, non soggetta a controlli gerarchici e a vincoli funzionali) prevista dall’**articolo 63 dello Statuto del Veneto** attuato con legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013 con la quale in ambito regionale sono state riunite in un’unica figura le funzioni del “difensore civico” del “garante per l’infanzia e l’adolescenza” e del “garante dei diritti delle persone private della libertà personale”. Per quanto riguarda l’ambito della Sanità demandato dall’ordinamento alla competenza del Difensore civico, va da subito rilevato che praticamente in tutte (mancano solo Puglia e Sicilia) le Regioni d’Italia - seppur in alcune con diverse denominazioni, com’è nel Veneto, di tale Autorità - è istituita la figura del Difensore civico regionale (e delle province autonome).

In merito alle funzioni del difensore civico regionale va anche evidenziato che con legge n. 191 del 2009 è stata abrogata la figura del difensore civico comunale, sicché il “raggio di azione” del “regionale” si estende a tutti gli enti locali della Regione, e, non essendo stato ancora istituito il difensore civico nazionale, talvolta la stessa UE fa riferimento al “regionale” per questioni inerenti all’ambito territoriale della Regione.

1.2. Profilo

L’**art. 63 dello Statuto della Regione Veneto** attribuisce al Garante regionale, fra le altre, la funzione di “*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*” e l’**art. 11 della L.R. n. 37/2013** dispone che nello svolgimento di tale funzione “*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*”.

Nello specifico, pertanto, il Garante regionale, quale difensore civico, si occupa anche di Sanità (in altre Regioni, come vedremo in seguito, al Difensore civico regionale è attribuita dalla Regione anche la specifica funzione di “garante per il diritto alla salute”).

Oltre ad occuparsi dei casi di “disfunzioni ed abusi” del sistema sanitario e sociosanitario, in materia di Sanità spetta al Garante regionale, come esplicitato in seguito, la designazione dei Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative (CMC) istituite presso le Aziende sanitarie della regione Veneto.

In merito all’inquadramento della figura del Garante regionale va rilevato che, in coerenza allo Statuto, la L.R. n. 37/2013 esprime la “mission” del Garante (nella attività di promozione, facilitazione, mediazione, in sinergia con tutte le istituzioni pubbliche ed i servizi che a vario titolo si occupano di attività di tutela dei diritti dei cittadini) delineando un ambito di funzioni principalmente

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

limitato all'attività di cosiddetta "*moral suasion*", non avendo tale figura poteri autoritativi e sanzionatori.

Per le funzioni assegnate il Garante regionale è pertanto un soggetto pubblico chiamato a ricoprire un rilevante ruolo di 'garanzia', connotato da mera *auctoritas* e non dall'esercizio di *potestas*, potendo peraltro, in alcune funzioni attribuite specificatamente dalla legge, incidere sull'ordinamento.

1.3. Funzioni con riguardo al sistema sanitario e sociosanitario regionale

Va, innanzitutto, rilevato che, con riferimento agli ultimi anni, tralasciando le punte di segnalazioni di criticità afferenti alle vaccinazioni nel periodo della Pandemia, **l'attività di difesa civica del Garante regionale è dedicata per circa il 20% a segnalazioni di disfunzioni del sistema sanitario e sociosanitario.** Trattasi perlopiù di lamentale/segnalazioni per le lunghe liste di attesa, per pagamenti ritenuti non dovuti di ticket per pronto soccorso o per visite specialistiche, di opposizione a dimissioni ospedaliere ritenute premature, di critiche al regime di assistenza ai degenti in ospedale, di depotenziamento/chiusura reparti, di mancata prescrizione farmaci ed esami diagnostici, di disservizi e carenza assistenziali.

Le pratiche vengono assolve, non solo in modo formale, dagli uffici con interlocuzioni con l'Area Sanità e Sociale della Regione e con i vari enti del SSR con i quali, in rapporto di leale collaborazione, si perviene nella maggior parte dei casi alla soluzione del problema esposto dall'utente e, nei casi di richieste inammissibili, a fornire all'utente elementi ad esplicazione del corretto operare dell'ente. Anche se ormai la situazione si è normalizzata (e le problematiche giungono ora da altri versanti, liste d'attesa, carenza di personale medico ed infermieristico, ecc.) non vanno, ovviamente, sottaciute le difficoltà che tali enti hanno dovuto affrontare in modo diretto causa Covid-19, difficoltà delle quali, probabilmente per un effetto "trascinamento", in alcuni contesti si vedono ancora i segni.

Per quanto riguarda le funzioni attribuite in via generale al Garante regionale dall'ordinamento "nazionale" (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; la costituzione di parte civile per alcuni reati commessi contro le persone "handicapate" ex L. n. 104/1992) che possano avere rilievo nell'ambito dell'Area regionale della sanità e del sociale, oltre alla citata competenza in materia di CMC, hanno particolare importanza, trattandosi di specifiche segnalazioni al Difensore civico di inadempienze degli enti, quelle in materia di accesso 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)** nonché alla fattispecie dell'**accesso civico**, semplice e generalizzato, c.d. FOIA, **(articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 nel testo introdotto dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, in vigore dal 23 dicembre 2016).**

Per quanto riguarda il Garante regionale dei diritti della persona come declinato da legislatore Veneto, va anche ricordato che significativi rapporti con il sistema sanitario e sociosanitario regionale, anche in tema di segnalazione di disfunzioni e criticità, intercorrono in relazione alle ulteriori funzioni, oltre a quelle di Difensore civico, esercitate in qualità di "Garante dei diritti delle persone private della libertà personale" e di "Garante per l'infanzia e l'adolescenza".

Per quanto riguarda le funzioni di **"Garante dei diritti delle persone private della libertà personale"**, meglio noto come "garante dei detenuti", va rilevato che il Garante regionale è frequentemente coinvolto in interlocuzioni col SSR in quanto **le funzioni in materia di Sanità Penitenziaria vengono esercitate mediante le Aziende ULSS dove hanno sede gli istituti penitenziari** (nove in Veneto: una Casa di reclusione femminile a Venezia, una Casa di reclusione

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

maschile a Padova, una Casa circondariale per ognuna delle sette province e un Istituto Penale Minorile a Treviso che copre il Triveneto). Si ricorda, infatti, che le funzioni sanitarie finalizzate a garantire i LEA a favore delle persone detenute sono state trasferite al SSN a decorrere dal 14 giugno 2008 per effetto del **DPCM 1 aprile 2008**, mentre le funzioni sanitarie svolte dall'Amministrazione Penitenziaria, con riferimento ai soli settori della prevenzione e dell'assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati dipendenti, sono state trasferite alla Sanità Penitenziaria a decorrere dall' 1 gennaio 2000 per effetto del **Decreto Legislativo 230/99**. Non occorre dilungarci sulle notevoli problematiche, accentuate in questo periodo dalla carenza di personale medico ed infermieristico, afferenti queste incombenze affidate al SSR considerato che, come noto, la Sanità Penitenziaria ha il compito di assicurare che all'interno degli istituti penitenziari siano garantiti, al pari dei cittadini residenti nel territorio della regione, i Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA) che includono l'assistenza medica specialistica, l'assistenza farmaceutica, l'intervento sulle dipendenze, la vigilanza sull'igiene pubblica e la prevenzione.

In tale ambito delle “persone private della libertà personale” al Garante regionale è anche affidato il compito di componente di diritto sia dell’**“Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere”** (istituito con **DGRV 30 dicembre 2010, n. 3448**, in attuazione a quanto previsto nel DPCM 1° aprile 2008), che del **“Tavolo interistituzionale regionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza – REMS”** (Istituito con **DDR n. 115 del 29 ottobre 2019**).

Per quanto riguarda le funzioni di **“Garante per l'infanzia e l'adolescenza”**, meglio noto come “garante dei minori”, frequenti sono le situazioni, e relative segnalazioni al Garante regionale di disfunzioni e criticità inerenti al sistema regionale dei servizi sociali per la protezione e la tutela dei minori, sistema che, fra l'altro, in Veneto è in fase di riorganizzazione per la istituzione degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). Attualmente in Veneto sono diverse le modalità di gestione dell'area dedicata alla protezione e cura dei minori, diversità che si conferma sia tra le diverse ULSS sia all'interno di una singola ULSS, e dall'osservatorio del Garante regionale emerge che tale difformità/disomogeneità implica difficoltà gestionali e organizzative che talvolta compromettono l'attivazione di progetti di presa in carico integrati a tutela del superiore interesse dei minori e delle loro famiglie.

Altra criticità, rilevata nelle funzioni di autorità di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza, riguarda gli inserimenti dei minori accolti in comunità del Veneto - che siano queste unità di offerta sociali (DGRV 84/2007 Allegato A), unità di offerta sociosanitarie (DGRV 242/2012), unità di offerta sanitarie (DGRV 242/2012) – inserimenti che ad oggi non risultano censiti in tempo reale. La mancanza di una mappatura aggiornata non permette, infatti, di valutare l'andamento complessivo delle accoglienze (i tempi di permanenza in struttura- le motivazioni delle dimissioni ecc.) e la effettiva tracciabilità dei minori accolti sicché sarebbe opportuno attivare una piattaforma unica in forza della quale gli enti deputati alla verifica delle strutture di accoglienza siano anche tenuti a monitorare il flusso delle accoglienze.

Il Garante ha pertanto posto in evidenza nelle competenti sedi le criticità sopra evidenziate (disomogeneità del sistema regionale dei servizi sociali per la protezione e la tutela dei minori; mancato monitoraggio in tempo reale degli inserimenti dei minori accolti in comunità del Veneto), auspicando che il legislatore regionale possa intervenire nel contesto dell'istituzione degli ATS.

Significativa, infine, in ambito sanitario e sociosanitario è la partecipazione di diritto del Garante regionale al **“Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza**

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

contro le donne” (DGRV n. 150 del 9.02.2021) nonché al “Comitato regionale per la bioetica”(DPGR n. 117 del 03 settembre 2019).

2. LA GESTIONE DEL RECLAMO NELLE STRUTTURE SANITARIE PUBBLICHE E NELLE STRUTTURE SANITARIE PRIVATE ACCREDITATE - ORDINAMENTO VIGENTE

2.1. Ordinamento nazionale

Con la **legge n. 241 del 1990** (oggetto nei successivi decenni di innumerevoli modificazioni ed integrazioni) si codificarono i principi generali dell'attività amministrativa, indicando altresì le fasi e gli elementi fondamentali del procedimento amministrativo, nonché del rapporto tra l'Amministrazione ed il cittadino.

Sulla scia di tale innovazione legislativa nel rapporto PA/cittadino, con l' **art. 14 del decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992** venne definito il rapporto tra gli enti erogatori dei servizi del **Servizio Sanitario Nazionale – SSN-** ed i relativi utenti, prevedendo che questi ultimi possano presentare dei reclami per presentare delle doglianze sull'attività prestata ed osservazioni, opposizioni, denunce o reclami al Direttore generale dell'azienda sanitaria interessata in relazioni ad atti o comportamenti con i quali è stata negata o limitata la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria.

Con la successiva **direttiva del 27 gennaio 1994, il Consiglio dei Ministri** ha stilato i principi su cui deve essere basata l'erogazione dei servizi pubblici per garantire il diritto alla salute, le tutele azionabili dagli utenti (i succitati reclami contro gli atti/comportamenti limitanti la fruibilità dell'assistenza sanitaria) e gli strumenti da adottare per l'attuazione, tra cui l'istituzione degli URP.

Con **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 maggio 1995** è stato, infine, mutato il rapporto tra l'Amministrazione ed il cittadino, riconoscendo una maggiore rilevanza all'utente. Con tale decreto è stato emanato lo **schema generale della “Carta dei servizi pubblici sanitari”**, con cui sono state stabilite le funzioni che ogni azienda sanitaria deve garantire, ossia: informazione, accoglienza, tutela e partecipazione. Sono stati inoltre previsti gli strumenti con cui deve essere assolta la funzione della tutela, tra cui: l'**Ufficio Relazioni con il Pubblico-URP-** (la cui disciplina, stante la particolare rilevanza dell'attività svolta, è stata prima introdotta con il d.lgs. n. 29/1993 ed in seguito riportata **nell'articolo 11 del D. Lgs. n. 165/2001**), la **Commissione Mista Conciliativa - CMC-** e il **Regolamento per l'individuazione delle procedure di accoglimento e definizione del reclamo.**

Le disposizioni “nazionali” sopra richiamate, in materia di tutela del cittadino avverso gli atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria, **sono tutt'ora vigenti** sicché l'interessato - suoi parenti o affini, organismi di volontariato o di tutela dei diritti accreditati presso la Regione - può presentare osservazioni, opposizioni, denunce o reclami in via amministrativa che attivano le procedure e i soggetti indicati nelle norme.

Una tutela amministrativa, è bene evidenziarlo, che secondo il legislatore statale non impedisce né preclude all'utente la tutela in via giurisdizionale.

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

Nello specifico, l'obiettivo di garantire agli utenti del Servizio Sanitario Nazionale le funzioni di tutela, insieme a quelle di informazione, accoglienza e partecipazione di cui al citato DPCM 19 maggio 1995, fa perno quindi su due organismi interni: l'**URP** (ed eventuali sue articolazioni) che, nell'ambito del contatto diretto con il pubblico, deve attivare le iniziative dirette al superamento di eventuali disservizi e ricevere i reclami e garantirne l'istruzione e la trasmissione alla direzione delle Unità sanitarie locali per la decisione nel merito, e la **CMC**.

Va infine rilevato che ogni Regione ha declinato, prendendo a base il citato DPCM, le procedure di gestione del reclamo approvando lo schema tipo di "Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale" poi trasmesso per l'approvazione di tale Regolamento da ogni singolo ente del SSR.

2.2. Ordinamento regionale

Anche la Regione Veneto ha dato corso, a suo tempo, all'applicazione, del DPCM 19 maggio 1995.

La **Giunta Regionale**, innanzitutto, con **deliberazione n. 2677 del 22 luglio 1997**, nell'approvare le linee guida per la costituzione ed il funzionamento degli Uffici relazioni con il pubblico, ha definito il reclamo come "*manifestazione di insoddisfazioni sul servizio erogato*", precisando che la raccolta e la gestione dello stesso fa sì che l'URP si inserisca nell'ambito del sistema di rilevazione e miglioramento della qualità delle prestazioni erogate.

Successivamente, la **Giunta regionale con la deliberazione n. 2280 del 22 giugno 1998** ha approvato lo "Schema tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale", in cui sono state precisate le tipologie di reclami, chi possa presentarli e con quali modalità, nonché il procedimento di definizione degli stessi, compresa l'eventuale consecutiva fase di riesame da parte della CMC e la possibile richiesta di intervento nei confronti del Difensore Civico, al quale è stata altresì riconosciuta una funzione di omogenizzazione dell'attività delle CMC, da attuare designando i relativi presidenti, nonché un monitoraggio sul relativo operato.

Tale delibera è stata successivamente integrata, in relazione al riconoscimento di un gettone di presenza al presidente della CMC, con la **delibera della Giunta Regionale n. 2240 del 25 luglio 2003**.

A seguito dell'approvazione di tale Schema tipo, le varie Aziende sanitarie hanno provveduto ad adottare un proprio Regolamento di pubblica tutela.

Va, come sopra indicato, ricordato che con la successiva legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013, "*Garante regionale dei diritti della persona*", le funzioni del Difensore Civico sono state riconosciute in capo al Garante regionale dei diritti della persona.

2.3. Garante regionale e Commissioni Miste Conciliative

Come più volte indicato, spetta al Garante regionale dei diritti della persona, quale organo avente incorporato le funzioni del Difensore Civico, il compito 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 DPCM 19 maggio 1995**), la sopra richiamata 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*

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

Regionale", come integrata 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 cinque 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.

In considerazione della radicale riorganizzazione della sanità regionale veneta operata 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", l'allora **Garante regionale dei diritti della persona con nota prot. n. 11813 del 17 maggio 2017** ritenne di chiedere, alla luce di tale riorganizzazione, al Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale "cortesi urgenti chiarimenti in ordine all'attualità" delle Commissioni Miste Conciliative. Con **nota prot. n. 235033 del 15 giugno 2017** l'allora **Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale** rispondeva che "... i mutamenti derivanti dalla legge regionale n. 19 del 25 ottobre 2016 non hanno inciso sulla composizione e sulle modalità organizzative delle Commissioni Miste Conciliative, come previste dall'art. 5 dell'Allegato alla Delibera di Giunta Regionale n. 2280 del 22 giugno 1998, modificato dalla successiva Delibera n. 2240 del 25 luglio 2003".

A seguito di tale riscontro, il Garante regionale dei diritti *pro tempore* ha continuato a provvedere alla designazione dei Presidenti di tali Commissioni a seguito della ricezione di una richiesta in tale senso da parte dell'Azienda interessata.

2.4. Garante regionale e analisi dell'attività delle Commissioni Miste Conciliative

Con deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 80 del 20 luglio 2021 veniva eletto l'attuale Garante regionale dei diritti della persona che entrava nelle funzioni, a seguito del giuramento davanti al Consiglio regionale, il 28 luglio 2021.

Alla prima richiesta, giunta pochi mesi dopo l'insediamento, da parte di un'azienda della designazione del Presidente della propria CMC, il Garante regionale procedeva ad approfondire l'argomento "CMC" rilevando che il Garante regionale, oltre alla designazione del Presidente, ai sensi della DGRV n. 2280/1998, e relativo schema tipo di Regolamento di pubblica tutela, ha tra le sue, non certo trascurabili, ulteriori funzioni in materia di CMC quella di "promuovere incontri periodici tra i presidenti delle commissioni" al fine di garantire "omogeneità di comportamenti nell'esercizio della tutela delle Commissioni miste conciliative aziendali ed il monitoraggio dell'andamento dell'attività delle medesime" (art. 7, comma 2). Lo schema tipo di Regolamento di pubblica tutela prevede, altresì, che l'utente esperite le procedure fissate nel Regolamento possa comunque rivolgersi al Difensore civico (art. 7, comma 1).

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

Non rinvenendo agli atti dei propri gli uffici recenti attivazioni in tali due ulteriori funzioni, con **nota prot. n. 16171 del 22 ottobre 2021** il Garante regionale provvedeva a richiedere al Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale di fornire un report in merito alla composizione ed all'attività svolta dalle varie Commissioni Miste Conciliative venete dal 2015 (anno in cui il Garante regionale dei diritti della persona è subentrato, come figura unica, al Difensore Civico ed al Pubblico Tutore dei minori). Richiesta basata sulla necessità per il Garante regionale di avere contezza della situazione delle succitate Commissioni, così da poter disporre di elementi utili anche per valutare le modalità con le quali garantire le funzioni attribuite al Garante regionale dall'articolo 7 dello Schema-tipo di regolamento di pubblica tutela, allegato alla DGR n. 2280/1998.

Dal **report prot. 59308 del 9 febbraio 2022 del Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale** sulle attività svolte dalle Commissioni Miste Conciliative emergeva una sostanziale inattività delle stesse; alcune CMC non risultavano neppure essere state costituite e, comunque, quelle attive non erano state quasi mai convocate.

A tal proposito, riportandoci ai nostri giorni, dall'intervento di un autorevole relatore alla Conferenza internazionale degli Ombudsmen (Difensori civili) - svoltasi presso la Camera dei Deputati a settembre 2023 su *"Il ruolo dell'Ombudsman nel mondo: tra realtà e possibilità"* - chiamato ad approfondire il tema *"La mediazione del conflitto in sanità pubblica: dalla realtà italiana a modelli comparati"*, è emerso che la situazione di "tiepida" applicazione del sistema di tutela amministrativa di cui al DPCM 19 maggio 1995, riscontrata in Veneto sotto l'aspetto della scarsa attivazione delle CMC per il riesame dei reclami complessi, si riscontra, quanto a risultati quantitativamente non incoraggianti, anche in altre Regioni d'Italia.

2.5. Collaborazione fra Garante regionale e Area Sanità e Sociale per il rilancio dell'attività delle Commissioni Miste Conciliative

Preso atto, nel febbraio 2022, della situazione sopra evidenziata, una stretta collaborazione fra uffici del Garante regionale e direzione dell'Area Sanità e Sociale è stata immediatamente indirizzata:

- a) verso l'aggiornamento/istituzione di tutte le Commissioni;
- b) verso l'aggiornamento del "vetusto e inadeguato" schema di Regolamento allegato alla DGRV 2280/1998.

Tale collaborazione, come frutto di innumerevoli incontri e confronti, ha fatto sì che:

- a) a fronte delle sollecitazioni alle Aziende e alle designazioni del Garante, ad oggi **la quasi totalità delle Aziende ha la propria CMC aggiornata e funzionante;**
- b) con **deliberazione di Giunta n. 819 del 4 luglio 2023** è stato approvato il nuovo schema tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale in sostituzione di quello approvato con DGRV n. 2280/1998.

2.6. Nuova disciplina regionale del reclamo nelle strutture sanitarie pubbliche e nelle strutture sanitarie private accreditate

Dal confronto fra lo schema tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale allegato alla DGRV 2280/1998 con quello allegato alla DGRV 819/2023, emerge con evidenza non solo l'aggiornamento formale alle innumerevoli normative intervenute in questi 25 anni (trasparenza, privacy, ecc.) ma, soprattutto, il rilancio di tale procedura di tutela amministrativa, tuttora vigente nei suoi canoni principali nell'ordinamento statale che ne detta il modello, con la

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

valorizzazione e la chiara individuazione delle competenze dei vari soggetti chiamati ad intervenire nel procedimento promosso dall'utente.

Il passaggio dagli otto articoli del 1998 ai sedici del 2023 testimonia l'operazione di approfondimento e chiarezza che si è voluta apportare in procedure che in questi anni non sono state di fatto attuate perché, probabilmente, l'inattività delle Commissioni Miste Conciliative e del Difensore civico sono state originate dalla difficoltà, nel passare degli anni dal 1998, a "mettere a terra" i procedimenti di secondo grado post esame dell'URP. Ciò con l'ulteriore conseguenza che tale inattività è andata a riflettersi sulla mancata costituzione o mancato rinnovo delle CMC rimanendo le funzioni del Difensore civico limitate genericamente, ai sensi delle leggi regionali di istituzione prima del Difensore civico (L.R. n. 28/1998) e poi del Garante regionale dei diritti della persona (L.R. n. 37/2013), ai casi di "disfunzioni ed abusi" del sistema sanitario e sociosanitario, segnalati direttamente dagli utenti.

Nella nuova impostazione apportata dallo schema tipo di **Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale allegato alla DGRV 819/2023** vanno evidenziati:

- **l'art. 2**, che definisce con chiarezza l'oggetto e l'ambito di applicazione esplicitando, fra l'altro, al **comma 2** che il Regolamento non si applica ai tempi e alle procedure sanitarie e protocolli clinici previsti da apposita normativa sanitaria e, al **comma 3**, che esso non si applica ai procedimenti per responsabilità professionale di cui alla L. n. 24/2017;

- **l'art. 3**, che definisce il CONTATTO, il RECLAMO, in base al contenuto distinto in semplice o complesso, l'ELOGIO, le OSSERVAZIONI/SUGGERIMENTI/PROPOSTA e la RICHIESTA DI INFORMAZIONI;

- **l'art. 4**, sul trattamento dei dati personali;

- **l'art. 5**, sulla conservazione dei documenti;

- **l'art. 6**, sui soggetti legittimati a presentare i reclami;

- **l'art. 7**, che disciplina le modalità di presentazione dei reclami e che, fra l'altro, al **comma 6** dispone che la presentazione dei reclami non impedisce né preclude la proposizione di impugnativa in via giurisdizionale, che, al **comma 9**, dispone che reclami con richiesta di risarcimento di un danno o che comunque possono interessare la responsabilità civile devono essere trasmessi immediatamente ai competenti uffici dell'ente e che, al **comma 10**, per i reclami che rientrano nella categoria *whistleblower* rinvia alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza;

- **l'art. 8** che disciplina i termini di presentazione dei reclami;

- **l'art. 9**, che disciplina la procedura di esame dei reclami semplici e complessi;

- **l'art. 10**, che disciplina la procedura di conclusione dei reclami e che, fra l'altro, al **comma 1**, dispone che la risposta dell'URP deve indicare la possibilità di chiedere il riesame alla Commissione mista conciliativa per i soli casi previsti all'articolo 13 e che, al **comma 2**, dispone modalità di risposta distinte per reclami semplici e reclami complessi;

l'art. 11, che disciplina le modalità di trattazione di elogi, osservazioni/suggerimenti/proposte e richieste di informazioni;

- **l'art. 12**, che disciplina le incombenze dell'URP per quanto riguarda i report sui reclami pervenuti nonché sulle determinazioni su di essi dell'URP e della CMC, report che vanno presentati ad Azienda Zero, su schema tipo da questa predisposto, che a sua volta predispone una relazione di sintesi che poi trasmette alla Regione-Area Sanità e Sociale;

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

- **l'art. 13**, che disciplina la Commissione mista conciliativa e che, fra l'altro, al **comma 1**, dispone che l'utente può chiedere, entro 30 giorni dalla comunicazione della risposta del legale rappresentante dell'ente conclusiva del reclamo, che l'esame venga deferito alla CMC, al **comma 3**, dispone i casi per i quali la CMC non è competente (a. aspetti tecnico-professionali; b. aspetti o temi regolamentati da disposizioni legislative nazionali o regionali ivi compresa la disciplina in materia di partecipazione sanitaria; c. determinazioni della commissione per l'accertamento di in validità e leggi correlate o l'idoneità alla guida), al **comma 4**, dispone, come nel precedente Regolamento, che la competenza alla nomina della CMC è del Direttore generale e che essa ha durata di 3 anni, al **comma 5**, fissa, con stessa impostazione del precedente Regolamento (recependo l'introduzione del Garante regionale dei diritti della persona, quale successore del Difensore civico, come designatore del Presidente e richiamando il D. Lgs. n. 117/2017 per l'individuazione dei due membri del "volontariato"), la composizione della CMC, al **comma 7**, conferma il precedente assetto in materia di rimborso spese e indennità, e **comma 8**, dispone che le funzioni di segretario della CMC sono assolta dal Responsabile dell'URP o suo delegato;

- **l'art. 14** che disciplina il funzionamento della Commissione mista conciliativa e che, fra l'altro, al **comma 1**, dispone che tale funzionamento della CMC e le prerogative del suo Presidente sono definiti da regolamento di ogni ente approvato dal Direttore generale, sentita la CMC, al **comma 5**, attribuisce alla CMC la funzione di esprimere, su richiesta del Direttore generale, pareri su temi attinenti i diritti e la pubblica tutela dei cittadini e al, **comma 6**, prevede la possibilità che, su decisione della maggioranza, le sedute della CMC possano essere svolte con modalità telematica;

- **l'art. 15**, che disciplina le funzioni del Garante regionale dei diritti della persona disponendo, al **comma 1**, che l'utente, esperite le procedure previste nel Regolamento, può accedere alle forme di tutela previste dalla L.R. n. 37/2013, e, al **comma 2**, con stessa impostazione del precedente Regolamento, affida al Garante regionale la facoltà di promuovere incontri periodici tra i presidenti delle commissioni al fine di garantire omogeneità di comportamenti nell'esercizio della tutela delle Commissioni miste conciliative aziendali ed il monitoraggio dell'andamento dell'attività delle medesime;

- **l'art. 16**, che disciplina l'esercizio della tutela nelle strutture private accreditate estendendo agli utenti di tali strutture le stesse tutele fissate nel Regolamento per le strutture sanitarie pubbliche prevedendo, quando la procedura riguarda la struttura sanitaria privata accreditata, l'integrazione della CMC con un membro in rappresentanza di tale struttura.

L'approvazione, in corso sulla base del testo allegato alla DGRV n. 819/2023, del Regolamento di Pubblica Tutela da parte degli Enti del SSR e l'allestimento in corso di una adeguata modulistica per gli Uffici Relazioni con il Pubblico dovrebbe consentire la messa a regime dal prossimo anno di un adeguato e aggiornato sistema regionale di gestione del reclamo nelle strutture sanitarie pubbliche e nelle strutture sanitarie private accreditate, sistema nel quale viene anche chiarito e valorizzato il ruolo delle Commissioni Miste Conciliative e del Garante regionale dei diritti della persona.

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

3. ALCUNE RIFLESSIONI SUL TEMA DELLA TUTELA STRAGIUDIZIALE O PER VIA AMMINISTRATIVA DEGLI UTENTI NEI CONFRONTI DELLE STRUTTURE SANITARIE

3.1. Facoltà per le Regioni di affidare al Difensore civico il ruolo di “Garante per il diritto alla salute” ex art. 2 legge n. 24 del 2017

La sicurezza delle cure, parte costitutiva del diritto alla salute riconosciuto dall'articolo 32 della Costituzione, ha base nella buona assistenza sanitaria mirata non solo a soddisfare l'esigenza di ogni persona a ricevere adeguate e sicure prestazioni sanitarie ma anche a poter disporre di varie opzioni, quanto a strumenti di tutela delle proprie pretese in caso di contenzioso, fra le quali quella della tutela amministrativa che, come più volte ribadito, comunque non impedisce né preclude all'utente la tutela in via giurisdizionale.

Fermo, in tale tema, quanto rilevato al **punto 2** in materia di gestione in via amministrativa del reclamo, gestione come disciplinata dall'ordinamento nazionale e “declinata” con propri atti (da ultimo la DGRV n. 819/2023) nell'ordinamento della Regione Veneto, tema sul tappeto per le Regioni da circa sei anni è quello della possibile applicazione della **legge 8 marzo 2017, n. 24** (c.d. Gelli-Bianco) “Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie” che **all'art. 2** apre, come segue, la possibilità per le Regioni di affidare al Difensore civico il ruolo di “Garante per il diritto alla salute”:

“1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di garante per il diritto alla salute e disciplinarne la struttura organizzativa e il supporto tecnico.

2. Il Difensore civico, nella sua funzione di garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.

3. Il Difensore civico acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale”.

Nel dissertare su tale tema va preliminarmente ribadito che l'applicazione dell'articolo 2 della L. n. 24/2017 è una “facoltà”, non un obbligo, per la singola Regione e che, se tale facoltà non è esercitata, il Difensore civico ha comunque piene competenze in materia di segnalazioni “di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria” da parte degli utenti che a lui (gratuitamente) si rivolgono direttamente in quanto destinatari di prestazioni sanitarie.

La Regione Veneto non si è avvalsa di tale facoltà e le attuali significative funzioni del Garante regionale dei diritti della persona in ambito sanitario sono ampiamente dettagliate al precedente **punto 2**.

Non va, peraltro, sottaciuto che su tale tema è aperto, nelle competenti sedi, un confronto che al momento non porta peraltro a considerare necessario il conferimento da parte della Regione Veneto di tale specifica funzione al Garante regionale in relazione, a quel che par di capire, da un canto dalla peculiarità, rispetto alle altre regioni, della figura del Garante regionale dei diritti della persona e, dall'altro, dall'analisi dell'esperienza delle Regioni che si sono avvalse di tale facoltà.

3.2. Applicazione in alcune Regioni dell'art. 2 legge n. 24 del 2017

La disposizione, che apre alla possibilità per le Regioni di affidare al Difensore civico funzioni a tutela del diritto alla salute, risulta già recepita in varie regioni (fra le quali si richiamano Friuli - Venezia Giulia, Liguria, Piemonte e Campania mentre la Toscana aveva legiferato ante legge Gelli-Bianco).

Traendo spunto da una approfondita analisi operata, in ordine alle modalità di tale “recepimento”, dalla **Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome** (che nell' **Assemblea plenaria il 30 luglio 2020** in tale materia, anche a beneficio delle Regioni che stanno ancora valutando l'opportunità o meno di recepire la norma, ha approvato delle linee di indirizzo), si possono formulare alcuni rilievi.

Detto articolo 2 risulta parecchio “stringato” e, quanto a margini attribuiti al legislatore regionale, “vago” in materia di: (i) definizione dell'oggetto delle segnalazioni (estese a tutti gli eventi che incidono sulla qualità dell'assistenza e/o limitano la fruibilità delle prestazioni sanitarie?); (ii) dei poteri che possono essere affidati (solo generica possibilità di “intervenire a tutela del diritto lesa”); (iii) del possibile coinvolgimento dell'associazione degli utenti (pur riconoscendo al singolo la possibilità di delegare la presentazione dell'istanza o del ricorso); (iv) dei poteri istruttori (mera possibilità di acquisire, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e alcun riferimento, al fine di verificare la fondatezza della segnalazione, a poteri di “indagine”).

In sintesi, l'art. 2 della legge n. 24 del 2017 si limita a proporre un modello da adattare ai diversi contesti regionali, *in primis* la disciplina della “struttura organizzativa” e del “supporto tecnico” del Difensore civico, aspetti che, al di là dei sopra indicati punti deboli della norma quadro statale, demandano alle regioni oneri di spesa l'assunzione o meno dei quali determina la concreta possibilità del “difensore civico/garante per il diritto alla salute” di operare con efficacia ed efficienza in tale opzione di tutela amministrativa prevista dall'ordinamento. Aspetti, quelli della concreta dotazione di uomini e mezzi che la Regione affida al “difensore civico/garante per il diritto alla salute”, che vanno a condizionare l'effettivo esercizio dei poteri di intervento le modalità dei quali sono demandate dalla norma al legislatore regionale.

Ciò premesso, va rilevato che la maggior parte delle Regioni (con la sola eccezione della regione Campania) ha dato concreta attuazione all'art. 2 della legge n. 24 del 2017 meramente novellando le leggi regionali afferenti al Difensore civico perlopiù declinando, spesso in materia stringata, i “generici” poteri attribuiti dal legislatore statale.

Solo in rari casi il legislatore regionale ha previsto aumenti dell'organico del difensore civico e l'attribuzione di poteri ispettivi e solo il legislatore regionale del Friuli Venezia Giulia ha “chiarito” che l'intervento del Difensore civico è escluso in materia di responsabilità sanitaria.

Dalla lettura complessiva delle leggi regionali già approvate le Regioni che non hanno legiferato possono trarre utili indicazioni sia in merito all'esercizio o meno della facoltà prevista all'art. 2 della legge n. 24 del 2017 che in merito, nel caso in cui ritengano di esercitarla, all'adeguata definizione dei poteri del Difensore civico quale “Garante per il diritto alla salute” nonché ai mezzi che a tale autorità devono essere attribuiti affinché possa dare risposte alle vecchie e nuove domande di tutela proveniente dagli utenti dei servizi sanitari regionali.

Il vero problema per i legislatori regionali (anche per quelli che hanno già legiferato) per assicurare

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

effettività ai poteri affidati al “difensore civico/garante per il diritto alla salute” è dato, quindi, dall'adeguatezza organizzativa che deve essere assicurata al suo ufficio in quanto per lo svolgimento delle funzioni di "Garante per il diritto alla salute" dovrà disporre di una struttura organizzativa e di supporto tecnico adeguato, e dovrà poter avvalersi della collaborazione di esperti e tecnici in ambito socio-sanitario.

3.3. Recepimento dell'art. 2 della legge n. 24/2017 da parte della Regione Veneto

3.3.1. Valutazioni

Come sopra accennato, anche nella regione Veneto, seppur al momento senza alcuna espressione formale sostanziata in disegni e progetti di legge, sono ancora in corso valutazioni sulla possibile applicazione della Gelli-Bianco, valutazioni che al momento, per quel che è dato sapere, non portano a considerare né necessario né opportuno il conferimento da parte della regione Veneto di tale specifica funzione al Garante regionale per i diritti della persona.

Un primo elemento che pare possa aver determinato tale posizione della Regione Veneto, di “non esercizio” della facoltà di recepire l'art. 2 della legge n. 24 del 2017, è la peculiarità, rispetto alle altre Regioni, della figura del “Garante regionale per i diritti della persona” come istituito per Statuto e attuato con la legge n. 37 del 2013. Come sopra indicato, con tale legge sono state riunite in un'unica figura le funzioni del "difensore civico", del “garante per l'infanzia e l'adolescenza” e del “garante dei diritti delle persone private della libertà personale”.

Tale scelta non è stata operata in alcuna delle altre Regioni delle “dimensioni” del Veneto (ad oggi stesso accorpamento di funzioni è stato operato solo dalle regioni Marche, Molise, Valle D'Aosta e Basilicata) nelle quali pertanto operano, indipendenti l'una dall'altra, le tre distinte Autorità (Difensore civico, Garante dei minori, Garante dei detenuti). Nelle Regioni, sopra indicate, nelle quali è stato recepito l'art. 2 della legge n. 24 del 2017, opera pertanto un Difensore civico dedito solo all'attività di difesa civica in merito alla quale può avere un qualche significato l'implementazione (peraltro, quanto ad operatività, più formale che sostanziale, come sopra evidenziato) per marcarne le funzioni in materia di garante per il diritto alla salute.

Un secondo elemento pare ravvisabile nel rilievo che il “Garante regionale per i diritti della persona” è stato dotato dal Consiglio regionale di una idonea struttura di supporto e che, in forza di tale struttura, ad oggi tale autorità, come risulta al precedente **punto 1.3.**, svolge una significativa e soddisfacente azione in materia di casi di “disfunzioni ed abusi” del sistema sanitario e sociosanitario direttamente segnalati dai cittadini.

A tali considerazioni si può aggiungere, quale idoneità della figura del Garante regionale anche per le funzioni in materia di diritto alla salute, un terzo elemento dato dalla valorizzazione, meglio indicata al **punto 2.6.**, del ruolo che il Garante regionale per i diritti della persona potrà assumere, divenendo una sorta di autorità *super partes* di terzo grado in materia di reclami complessi, non appena entrerà a regime il nuovo sistema di gestione dei reclami delineato dalla deliberazione di Giunta n. 819 del 4 luglio 2023.

3.3.2. Raccordo fra le varie forme di tutela stragiudiziale o per via amministrativa

Una riflessione a sé va fatta per un altro tema di criticità, al momento “inesplorato” in quanto fortunatamente poco interessa al legislatore Veneto almeno finché non recepirà la Galli-Gelli, rappresentato dalla problematica che l'introduzione del “difensore civico/garante per il diritto alla

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

salute” può comportare in materia di raccordo con le altre forme di tutela stragiudiziale o per via amministrativa attribuite agli utenti nei confronti delle strutture sanitarie dall’ordinamento regionale e non solo.

Secondo alcuni commentatori, solo per fare un esempio delle possibili problematiche di “raccordo”, il tenore letterale dell’**art. 2 della legge n. 24 del 2017** non esclude la possibilità di affidare al Difensore civico anche strumenti di tutela stragiudiziale nelle controversie per responsabilità professionale. La posizione di terzietà, imparzialità e indipendenza ricoperta dal Difensore civico regionale e il carattere volontario, gratuito e diretto del ricorso sembrano avvalorare per alcuni commentatori la possibilità di introdurre procedure di natura conciliativa. In tal caso si presenterebbe la necessità di coniugare tale opzione con l’obbligatorietà del tentativo di conciliazione ex **art. 696-bis c.p.c.**, prevista dal **comma 2 dell’art. 8** della citata legge n. 24/2017 per coloro che intendono esercitare un’azione innanzi al giudice civile relativa ad una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria, tentativo quest’ultimo, si ricorda, alternativo all’applicazione del procedimento obbligatorio di mediazione disciplinato dall’**art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28**.

Avendo riguardo al vigente ordinamento nazionale e regionale, la molteplicità e la diversità delle forme di tutela stragiudiziale a disposizione degli utenti dei servizi sanitari richiedono ai legislatori regionali uno sforzo per il raccordo. Ancor più complesso appare tale sforzo in caso di attuazione dell’art. 2 della legge 24 del 2017, ove si vogliano evitare duplicazione e sovrapposizioni dovute all’affidamento al Difensore civico regionale della funzione di Garante per il diritto alla salute.

Va anche rilevato che l’**art. 2 della legge n. 24 del 2017** non prevede un raccordo del “difensore civico/garante per il diritto alla salute” con i Centri regionali per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, né l’**art. 3** con l’Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità, raccordo che nel SSR viene garantito da Azienda Zero alla quale l’URP deve inviare report afferenti la tutela amministrativa ai sensi della DGRV n. 819/2023 (ex art. 12 dello schema di Regolamento allegato alla DGRV).

Per completezza di esame, avendo sopra richiamate le funzioni di Azienda Zero, ente strumentale della Regione Veneto istituito con Legge regionale n. 19 del 2016, in materia di report inviati dall’URP, per quanto riguarda la “trattazione stragiudiziale” pare opportuno rilevare che a seguito di tale legge istitutiva è stata trasferita ad Azienda Zero la gestione di alcune fattispecie di sinistri e rischio clinico di particolare gravità, fermo restando il decentramento alle singole aziende dell’istruttoria di tutti i sinistri, della trattazione dei casi meno gravi e dell’attuazione delle politiche di risk management.

Ciò al fine di improntare tale gestione “sinergica” alla riduzione e al contenimento del contenzioso per responsabilità medica secondo politiche di prevenzione e riduzione del rischio clinico in ottemperanza della legge n. 24 del 2017.

In merito a tale competenza afferente la tutela stragiudiziale dell’utente, Azienda Zero ha approvato, con **deliberazione del Direttore Generale n. 474 del 30 settembre 2019**, una unica “procedura operativa” per la gestione dei sinistri e del rischio clinico (**schematizzata al punto “7. Flow Chart Sintetico” della procedura allegata alla delibera**) che, affrontando in modo organico e sistematico le diverse fasi e gli attori del processo integrato di gestione, rappresenta per tale materia nella Regione Veneto una sorta di “testo unico”.

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

4. GLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE NEL QUADRO DEI RAPPORTI CON ISTITUZIONI, CITTADINI E ASSOCIAZIONI

Sulla natura giuridica degli enti del SSR si è scritto e detto (quasi) tutto così come penso che poco ci sia ancora da dissertare, almeno in questa sede, sulla disciplina nazionale e regionale delle funzioni ad essi attribuite.

Uno sguardo all'ente del SSR "da fuori" (del Garante regionale che per altre pregresse esperienze da decenni "frequenta" le pubbliche amministrazioni e le varie articolazioni della società civile che si rapportano con tali enti) ci riconduce però anche ai temi, che paiono meno codificati se non inesplorati, sia delle carenze dell'organizzazione interna degli enti, sotto l'aspetto del coordinamento fra le varie strutture (che appaiono come diverse "facce" dello stesso ente) che ricevono gli input dall'esterno, che delle carenze dell'organizzazione che dovrebbe fornire un output quale univoca risposta verso l'esterno (mostrando un'unica "faccia"), con riferimento ai rapporti con la molteplicità dei soggetti, persone fisiche e giuridiche, che "bussano" alla miriade di porte dell'ente.

In tema di aspetti inesplorati di tali rapporti significativa, e sorprendente anche per un addetto ai lavori, è stata, per esempio, l'osservazione (poi recepita all'art. 3 del nuovo schema di Regolamento di pubblica tutela "2023") avanzata (nel gruppo di lavoro che si è occupato della revisione del Regolamento) da chi opera sul campo, negli URP, di prendere in considerazione nell'ambito della tutela, oltre alla fattispecie dei "reclami/lamentele" (lo schema di Regolamento "1998" fa cenno solo a reclami, denunce ed opposizioni), anche quella degli "elogi/apprezzamenti".

Non ho dati precisi, e non so se ci sia un monitoraggio regionale "complessivo" su tale aspetto, ma, navigando, sui siti delle Aziende, fra le varie tabelle degli enti afferenti le segnalazioni, si scopre che i reclami rappresentano anche meno del 50% delle interlocuzioni mentre le rimanenti riguardano richieste di informazioni, prese in carico, suggerimenti e (per circa il 6%) apprezzamenti, aspetto, quello dell'apprezzamento dell'attività degli enti, che non vedo rappresentato sui media se non per le sporadiche inserzioni sulla stampa, collocate in prossimità dei necrologi, dei pubblici ringraziamenti, dei familiari del paziente, a specifici staff medici.

Sotto l'aspetto del coordinamento "interno" fra le varie strutture dell'ente che ricevono gli input dall'esterno (da sito web, Totem, Regione, Protocollo ufficiale, email ad URP o DG), sappiamo che essi dovrebbero essere convogliati "ordinariamente" verso l'URP per poi, una volta istruita la pratica, transitare, almeno per particolari questioni "delicate e complesse", verso la direzione generale e comunque, passino o meno attraverso l'istruttoria dell'URP o altre strutture, per dette questioni ("delicate e complesse") è essenziale il vaglio finale del DG. Nella pratica si riscontra invece che molte sono le strutture dell'ente che - al di fuori di procedimenti per i quali legittimamente opera verso l'esterno il Responsabile del Procedimento o per i quali vi siano iter già definiti (tipo in materia sinistri e rischio clinico) - interloquiscono direttamente con l'esterno, talvolta declinando la competenza rinviando il richiedente ad altra struttura dello stesso ente (situazione "poco in linea", non solo per motivi di trasparenza, con la L. 241/90 e deleteria per l'immagine dell'Azienda). Più che fondato è il sospetto (Pandemia *docet* quanto ad esternazioni) che spesso anche per situazioni di rilievo il DG venga tirato in ballo per chiudere la stalla (per coordinare/unificare la posizione dell'ente prima che ci sia un'espressione verso l'esterno) a buoi scappati.

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

Fermo che l'URP è lo strumento attraverso il quale l'Azienda ULSS ascolta e comunica con i suoi diversi interlocutori - occupandosi tale Ufficio non solo di "tutela", ma anche di ascolto, accoglienza, informazione, orientamento e comunicazione - per quanto riguarda l'organizzazione dell'ente deputata a dare una risposta univoca verso l'esterno nella pratica, e per questo sopra facevo cenno ai molteplici soggetti che "bussano" alla miriade di porte dell'Ente, emerge che non tutti gli output, così come detto per gli input, passano per l'istruttoria dell'URP e spesso, come detto, nemmeno per il vaglio del DG.

Indipendentemente dalle soluzioni organizzativo/burocratiche praticate dagli enti del SSR, pare innegabile che l'attuale contesto in cui operano detti enti richiederebbe, a diretto supporto del DG, una dotata struttura unica per gli "affari interni" in costante coordinamento con una altrettanto dotata struttura unica per le "relazioni esterne".

Non mi occupo di "organizzazione del lavoro", nelle sue varie teorie e applicazioni, ma non occorre essere dei premi Nobel per realizzare che, da un canto i poderosi accorpamenti/fusioni di Aziende (si pensi in Veneto alla legge n. 19 del 2016) e, dall'altro, l'aumento esponenziale di interlocuzioni con "quelli" che bussano all'ente (accentuato da Pandemia e incedere delle difficoltà finanziarie e di reperimento di personale medico ed infermieristico), ad oggi pongono forte l'interrogativo se il pluriennale modello di *governance* degli enti del SSR sia idoneo a far fronte a tale tsunami di rapporti che in prospettiva a breve e medio termine pare sia poco incline alla mitigazione.

In questa tematica c'è anche da considerare che per questioni rilevanti spesso è la stessa Regione che vuol fornire riscontro all'esterno (talvolta con sua unica voce, talvolta sovrapponendosi a quella dell'ente) e che quindi interpella l'Azienda interessata sicché, causa frenetica accelerazione dei tempi per l'istruttoria del riscontro, le cose si complicano rispetto alle casistiche nelle quali l'ente procede direttamente ed autonomamente al riscontro perché, in pratica, i "giustificativi" implicano oltre che la risposta al richiedente anche quella alla Regione che, è bene non scordarlo, esercita la vigilanza sugli enti (utile, per avere conto della gravidanza di tale vigilanza/controllo, è la lettura delle clausole del contratto di lavoro Presidente GR/DG).

Limitandomi al tema, molto specifico e ristretto, oggi affrontato, e fermo che non è affatto scontato che l'URP, come ad oggi tracciato dall'ordinamento, possa essere centrale nel garantire riscontro all'incedere delle problematiche relazionali sopra indicate, mi pare di poter rilevare che neppure per il passato, e ad oggi, le Aziende abbiamo dimostrato particolare sensibilità "organizzativa" a dette tematiche. Se abbiamo potuto riscontrare come esse abbiano attribuito un ruolo marginale alle Commissioni Miste Conciliative, che dovevano occuparsi di un secondo grado di valutazione dei reclami complessi, lasciando in prima linea gli URP, va pure detto che neppure a tali Uffici è stato attribuito nell'organizzazione aziendale il rilievo ad essi (teoricamente, a questo punto) affidato dall'ordinamento nazionale.

Uno sguardo ai vari atti aziendali ci porta a rilevare che gli URP, spesso collocati nel *mare magnum* dello staff del DG, esercitano funzioni "non dirigenziali" e sono, comunque, sottoposti ad una U.O. che si occupa di tante altre funzioni. Il che sta a significare che, nella migliore delle ipotesi, ad oggi le "funzioni relazionali" di livello dirigenziale sono disseminate qua e là in altre strutture "non specializzate" rette da dirigenti che si occupano principalmente di altre incombenze. In realtà in alcuni atti delle Aziende si declama che è attivo un sistema di *customer relationship management* per la gestione delle relazioni con l'utente e la sua fidelizzazione, ma chi nelle interlocuzioni si aspetta di

Giovedì 26 ottobre 2023 Aula Magna DMML, Padova - Fondazione SSP -
Corso di Formazione Manageriale per Direttori Generali di Azienda Sanitaria ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

trovare un'armata retta da alti ufficiali trova un drappello retto da pochi sottoufficiali spesso in difficoltà nei collegamenti col quartier generale.

Considerate le responsabilità dirette che l'ordinamento nazionale e regionale attribuisce al DG quale legale rappresentante di ente del SSR, e il rilievo che ad oggi, a mio parere, è la figura manageriale che nella PA ha il più alto e complesso grado di relazioni interne (per numeri di dipendenti, del bilancio, ecc. le attuali Aziende non hanno pari volume nemmeno nel mondo dei "privati") ed esterne (è difficile individuare soggetti pubblici e privati che, ammesso ce ne siano, non abbiano potenzialmente la probabilità di avere un contatto con un'Azienda ULSS), il tema dell'attenzione alla cura sostanziale delle "relazioni" è tutt'altro che un optional.

Va anche detto che maggior sensibilità verso l'obiettivo del potenziamento dell'organizzazione dell'ente su tale aspetto delle "relazioni" dovrebbe essere manifestata anche dalla Regione stante che gli atti aziendali sono limitati, quanto a tetto delle strutture complesse e semplici, dalle schede regionali inerenti alle dotazioni dei servizi professionali tecnico amministrativi. Dare maggior "quantità e qualità" a questi servizi è anche interesse della Regione che, come detto, è spesso (specie dopo la vicenda Covid-19) interessata ad interloquire direttamente con i cittadini in tema di sanità.

Quanto ai temi inesplorati in tema di tutela amministrativa, e in merito al quale pur navigando nei vari siti non si coglie la rotta, vi è anche quello della tutela degli utenti delle strutture sanitarie private accreditate. Abbiamo visto che l'art. 16 del nuovo schema di Regolamento, allegato alla DGRV n. 819/2023, ribadendo quanto già stabilito nello schema allegato alla DGRV n. 2280/1998, estende il diritto alla tutela e le modalità per il suo esercizio anche agli utenti di strutture sanitarie private accreditate anche prevedendo, in caso di reclami complessi che vengano rimessi alle CMC, l'integrazione della Commissione con un membro della struttura privata. Mancando, causa la sopra evidenziata "inattività" delle CMC, dati reperibili da tale ambito, non è chiaro (al di là della corretta attività *motu proprio*, nelle relazioni con il pubblico, delle strutture private accreditate attestata dal fatto che non si ravvisano, per segnalazioni degli utenti agli uffici del Garante, particolari incidenze rispetto all'ambito delle strutture sanitarie pubbliche) se sussista un presidio di livello regionale mirato a monitorare il rispetto di tale piena equiparazione, prevista dall'ordinamento, fra utente di struttura sanitaria pubblica e utente di struttura privata accreditata.

Rilevato che è fuori da questo contesto di considerazioni il tema della cura dell'immagine dell'Azienda nei rapporti coi media, va, infine, annotato che i riflessi delle lacune nelle "relazioni tecnico amministrative" con l'esterno si riverberano inevitabilmente in modo negativo anche su tale immagine sicché pare innegabile come la struttura che cura le comunicazioni dell'ente debba, sempre a diretto supporto del DG, raccordarsi in modo organico con le strutture che curano dette relazioni.

Aspetto, quello della qualità del prodotto e dell'immagine, che potrebbe assumere, per come si sta evolvendo la Sanità nel nostro Paese, particolare rilievo strategico visto che anche le Aziende pubbliche probabilmente saranno, in un futuro non lontano, chiamate a misurarsi, per offrire i loro prodotti, nel campo, per loro inesplorato, del marketing.

Padova, 26 ottobre 2023

Avv. Mario Caramel, garante regionale dei diritti della persona

Allegato sub D

Parte II

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

- **Allegato sub D 1** *Progetto di collaborazione tra il Garante regionale dei diritti della persona e la Procura della Repubblica presso il tribunale per i Minorenni di Venezia.* Monitoraggio delle segnalazioni dei MSNA finalizzato alla definizione di buone prassi condivise.
- **Allegato sub D 2** Sistema di accoglienza MSNA in Italia e in Veneto.

*Progetto di collaborazione tra
il Garante regionale dei diritti della persona
e la Procura della Repubblica presso il tribunale per i Minorenni di Venezia*

**MONITORAGGIO DELLE SEGNALAZIONI DEI MSNA
FINALIZZATO ALLA DEFINIZIONE DI BUONE PRASSI CONDIVISE**

Premessa

Il Garante dei diritti della persona ad ottobre 2023, considerato il numero di MSNA, accolti nel territorio del Veneto, e la contestuale necessità che per gli stessi sia tempestivamente indicato un tutore volontario, ha proposto al Procuratore capo della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Venezia una collaborazione per la definizione di azioni di sistema volte alla costruzione di buone prassi condivise tra gli enti coinvolti nella segnalazione e presa in carico dei MSNA.

Il progetto di analisi e di costruzione delle buone prassi è stato realizzato con l'ausilio del supporto specialistico in forza dell'attuale Accordo di cooperazione tra il Garante dei diritti della persona e l'ULSS 3 per lo svolgimento delle attività di comune interesse.

Progetto

1^a fase:

Nel corso dell'anno 2023 si è registrato un incremento del numero di segnalazioni di MSNA presenti in Veneto, principalmente per effetto della distribuzione tra le diverse regioni dei ragazzi arrivati via mare e sbarcati nel sud Italia. La Prefettura di Venezia ha coordinato la distribuzione nel territorio del Veneto, assegnando alle altre Prefetture gruppi di MSNA, con l'incarico di reperire strutture per la loro accoglienza.

Parallelamente è proseguita l'immigrazione di MSNA provenienti dalla frontiera del Friuli Venezia-Giulia, con prevalenza di albanesi e kosovari.

Lo scenario generale è mutato radicalmente, portando all'attenzione delle istituzioni, preposte all'accoglienza e alla tutela dei MSNA, nuove criticità.

Il sistema di accoglienza locale, caratterizzato prevalentemente dal sistema SAI (sistema di accoglienza e integrazione) e dalle comunità educative per minori accreditate è saturo e molti dei minori, rintracciati sul territorio regionale, sono stati trasferiti in altre regioni, per lo più in Friuli-Venezia Giulia e in centro-sud Italia, con conseguenti difficoltà per i servizi territoriali a gestire "a distanza" i progetti di accoglienza e integrazione per questi ragazzi.

La tutela giuridica, invece, viene trasferita ai Tribunali per i minorenni territorialmente competenti, che nominano tutori legali in loco.

Per i minori provenienti dagli sbarchi e assegnati alle Prefetture è stato quindi necessario attivare altre soluzioni di accoglienza. In alcuni territori sono stati istituiti dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) per minori, in altri i minori sono stati inseriti in CAS per adulti.

Contestualmente all'aumento di MSNA, è stato introdotto da luglio il nuovo Processo civile telematico per la Procura della Repubblica ed il Tribunale per i minorenni con tutte le conseguenti ripercussioni, derivanti dall'introduzione di un nuovo gestionale.

Sono state in primo luogo analizzate le segnalazioni pervenute.

Dall'analisi delle segnalazioni si evidenzia che:

- prevalgono numericamente i MSNA in carico alle Prefetture;
- tra le Prefetture, le Questure, i Comuni, le Aziende sociosanitarie e gli Enti gestori delle strutture di accoglienza si sono sviluppate **prassi difformi nei vari territori**, che si riflettono anche nelle procedure di segnalazione dei minori alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni (es: multiple segnalazioni per lo stesso minore, con un aggravio inutile di lavoro per la cancelleria o segnalazioni tardive);
- gli aggiornamenti dal territorio rispetto alla effettiva presenza dei minori non sono sempre tempestivi e puntuali, con la conseguenza che possono essere depositati ricorsi per la ratifica delle misure di accoglienza e la nomina del tutore per MSNA, che sono stati, nel frattempo, trasferiti in altra regione o che si sono volontariamente allontanati dalla struttura, rendendosi irreperibili.

Dopo una completa analisi delle segnalazioni pervenute dal territorio e alla luce delle criticità rilevate, è stato utile attivare un gruppo di lavoro per la costruzione di buone prassi condivise tra gli enti coinvolti nella segnalazione e presa in carico dei MSNA.

Tra le priorità per la costruzione di buone prassi condivise si è evidenziata l'importanza di:

- definire il soggetto preposto alla segnalazione per evitare comunicazioni plurime;
- rivedere il modello di frontespizio per la segnalazione del MSNA, rendendolo più chiaro e di immediata lettura (anche rendendo più evidente la distinzione tra prima segnalazione e segnalazioni di aggiornamento).

2^ fase:

Proposta attivazione azioni di sistema per la costruzione di buone prassi

L'analisi delle segnalazioni ha consentito inoltre di mettere in evidenza alcune criticità, sulle quali è opportuno intervenire per rendere più efficiente l'intero sistema.

Le prassi difformi, evidenziate nell'analisi delle segnalazioni, implicano la sostanziale necessità di **uniformare i processi**.

Al fine dell'attivazione di azioni di sistema si è suggerito di:

- **promuovere la costante collaborazione con le Prefetture;**
- definire con chiarezza **chi è il soggetto che deve segnalare il MSNA**, poiché le prassi territoriali sono difformi ed in molti casi sono state inviate alla Procura più segnalazioni per lo stesso minore con un pesante aggravio di incombenze per la Cancelleria;
- chiarire **a chi va segnalato il MSNA**. Le segnalazioni, infatti, hanno diversi destinatari in indirizzo, ma quasi sempre sono trasmesse sia alla Procura che, impropriamente, anche al Tribunale per i Minorenni;
- introdurre **un frontespizio che sia di immediata e chiara lettura**. Le segnalazioni di MSNA non utilizzano un frontespizio, che sia di immediata e chiara lettura e non contengono il codice minore comunicato dalla Procura;
- prevedere **un sistema di segnalazione delle situazioni urgenti** e che devono essere portate all'attenzione del PM in tempi brevi;
- mantenere **l'aggiornamento dell'elenco dei minori segnalati**, sia inserendo le nuove segnalazioni che aggiornando le informazioni tramite la registrazione dei "seguiti" e il controllo degli elenchi trasmessi dalle Prefetture e dai Comuni. Questo consentirà di fornire ai PM un costante aggiornamento sui fascicoli loro assegnati, affinché possano individuare i ricorsi necessari. Conseguentemente l'impatto delle numerose segnalazioni sul Tribunale per i Minorenni sarà più contenuto e, nel complesso, il sistema risulterà più efficiente;
- **coinvolgere il Tribunale per i Minorenni** nel sistema di monitoraggio, garantendo l'aggiornamento delle informazioni relative ai MSNA anche dopo il deposito dei ricorsi.

L'esito del progetto sopra esposto, in continua evoluzione, ha portato alla realizzazione, di specifiche Linee guida operative, inviate alle Prefetture del Veneto. Le linee guida operative, in analogia a quelle inviate alle Prefetture, saranno inviate anche agli Enti Locali e alle Aziende Socio-Sanitarie del Veneto.

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA MSNA IN ITALIA E IN VENETO

Al 31.12.2023 gli MSNA presenti in Italia sono **23.226¹** (rispetto ai 20.089 del 31.12.2022).

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

- Sicilia 26,02%
- Lombardia 12,01%
- Emilia-Romagna 8,31%
- Campania 7,37%
- Lazio 5,90%

I minori stranieri non accompagnati, presenti in Veneto, sono al 31.12.2023 pari al **3,23%** (747²) degli MSNA presenti in Italia. Un dato in diminuzione rispetto al 2022 (4,1%). Il 44,85% sono di origine Ucraina, seguono i minori di nazionalità egiziana 10,04%, i minori albanesi 9,77% e i minori tunisini 7,23%.

L'attuale sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è definito dall'art. 19 del decreto legislativo n. 142/2015 (*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*), di recente novellato dalla Legge n. 176/23 di conversione del decreto legge n. 133/23 (*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno*).

Nell'assetto normativo attuale sono previste:

A) Una prima accoglienza dei minori MSNA in strutture governative istituite con decreto del Ministero dell'Interno, per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione - comunque non eccedente i quarantacinque giorni, all'accertamento dell'età e all'informazione sui diritti loro spettanti. I centri, attivati dal Ministero dell'Interno, sono gestiti da quest'ultimo anche in convenzione con gli enti locali (nel cui territorio sono situate le strutture, secondo le esigenze del territorio, tenuto conto

¹ Dato reperibile al *link*:

<https://analytics.lavoro.gov.it/t/PublicSIM/views/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia?%3Aembed=y&%3Aiid=5&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y>

² Dato reperibile al *link*, indicato nella nota che precede.

dell'entità degli arrivi o dei rintracci) finanziati a valere sul Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI).

Queste strutture non sono presenti nel territorio della Regione Veneto.

B) L'accoglienza di secondo livello nell'ambito del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), con progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti. Tale Sistema è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono al Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) e al Fondo per il finanziamento delle misure urgenti connesse all'accoglienza dei migranti (art. 21 D.L. n. 145/23). A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di *accoglienza integrata*, che, oltre ad assicurare servizi di vitto e alloggio, prevedono in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Le caratteristiche principali del SAI sono:

- il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di *governance multilivello*;
- la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza;
- il decentramento degli interventi di *accoglienza integrata*;
- le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti *enti gestori*, soggetti del terzo settore, che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi;
- la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione.

I **progetti territoriali** del SAI sono caratterizzati da un protagonismo attivo degli Enti Locali, siano essi grandi città o piccoli centri, aree metropolitane o cittadine di provincia.

La realizzazione di progetti SAI diffusi sul tutto il territorio nazionale, ideati e attuati con la diretta partecipazione degli attori locali - contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorisce la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari.

Il Servizio Centrale (istituito dal Ministero dell'Interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e affidato con convenzione ad ANCI) ricopre il suo ruolo di coordinamento e consulenza. Lo stesso cura, inoltre, la formazione e l'aggiornamento degli operatori, e - in una logica di scambio tra centro e periferia - opera affinché le esperienze dei territori diventino patrimonio comune e i servizi offerti garantiscano standard di qualità.

Al Servizio centrale spettano i compiti di:

- assistenza tecnica agli enti locali, anche nella predisposizione dei servizi di accoglienza integrata;
- monitoraggio dei servizi di accoglienza e delle presenze sul territorio di beneficiari di protezione internazionale
- creazione, mantenimento e costante aggiornamento di una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei beneficiari di protezione internazionale;
- diffusione delle informazioni sugli interventi realizzati

In Veneto sono 4 i Comuni che hanno scelto di aderire al progetto SAI minori per un totale di 77 posti per minori così suddivisi:

BOSCO CHIESANUOVA	10 p.
PADOVA	30 p.
VENEZIA	10 p.
VERONA	27 p.

C) Accoglienza e assistenza diretta da parte dell'ENTE LOCALE - in caso di temporanea indisponibilità nei centri di prima accoglienza o nei centri di seconda

accoglienza (SAI), **l'assistenza e l'accoglienza dei minori, temporaneamente, è assicurata dalla pubblica autorità dei Comuni**, in cui i minori sono stati rintracciati. I Comuni tenuti a tale accoglienza hanno la possibilità di accedere attraverso il Ministero dell'Interno ai contributi a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nel limite delle risorse del fondo stesso. Si evidenzia che, con circolare del Ministero dell'Interno del 14.11.2022 n. 042833³, vista la sensibile crescita del numero dei minori stranieri non accompagnati e il corrispondente aumento dell'onere a carico degli Enti Locali per far fronte al pagamento delle strutture di accoglienza, è stato aumentato l'importo del rimborso massimo erogabile nella misura di € 100 pro-die e pro-capite a partire dal 1° gennaio 2023.

Si fornisce nella tabella sotto riportata un aggiornamento (al 31.12.2023) relativo ai minori MSNA in carico e collocati in comunità o in affido di alcuni Comuni veneti capoluogo di provincia. I comuni interessati nell'analisi sono i territori dove vengono maggiormente rintracciati MSNA.

Come elemento di criticità si evidenzia la sostanziale difficoltà nel riuscire a collocare tutti i minori in carico in comunità educative del territorio veneto. Il limite all'accoglienza in strutture del Veneto (occupate molto spesso da minori MSNA provenienti da altre regioni) comporta un aggravio nella presa in carico “a distanza” del minore e un contestuale aumento del costo delle rette di inserimento.

COMUNE	IN STRUTTURE DEL VENETO	IN STRUTTURE FUORI REGIONE
PADOVA	70	34
VENEZIA	61	38
VERONA	36	28

³ Il testo della circolare è reperibile al link: <https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2023/02/Circolare-n.-0042833-14-novembre-2022.pdf>

D) Attivazione da parte del Prefetto: in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora la loro accoglienza non possa essere assicurata come sopra, è prevista l'attivazione da parte del Prefetto di strutture ricettive temporanee, esclusivamente dedicate ai minori d'età superiore ai quattordici anni, con una capienza massima di cinquanta posti per ciascuna struttura; si tratta di comunità che possono essere realizzate anche in convenzione con gli enti locali, con oneri a valere sul Fondo istituito presso il Ministero dell'Interno per il finanziamento delle misure urgenti connesse all'accoglienza dei migranti (art.21 D.L. n.145/23); nei casi di estrema urgenza è prevista la possibilità di derogare il limite di capienza su stabilito nella misura massima del 50 per cento rispetto ai posti previsti, nonché, in caso di momentanea indisponibilità di tali strutture, il Prefetto può disporre la provvisoria accoglienza dei minori d'età non inferiore a sedici anni in una sezione dedicata nei centri per adulti per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, prorogabile al massimo di ulteriori sessanta giorni.

Diversamente dagli anni precedenti, da luglio 2023 i Prefetti del Veneto hanno dovuto disporre il collocamento nel territorio veneto di un ingente numero di minori MSNA provenienti dagli sbarchi.

Al 31 dicembre 2023 sono **285** i minori stranieri non accompagnati presenti in Veneto e in carico alle Prefetture locali.

Allegato sub E

Parte III

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

- Analisi delle figure di “Garante dei diritti delle persone private della libertà personale” previste a vari livelli territoriali, nazionale, regionale e locale.

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Garante regionale dei diritti della persona

Articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto

ANALISI DELLE FIGURE DI “GARANTE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA’ PERSONALE” PREVISTE A VARI LIVELLI TERRITORIALI, NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE

I - Premessa sulle varie fattispecie di Garanti contraddistinti in relazione ai vari ambiti territoriali di competenza per lo svolgimento delle loro funzioni



I Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale sono “suddivisi”, in relazione agli ambiti territoriali di competenza, in tre livelli:

1) Garante nazionale delle persone private della libertà personale (brevemente anche “Garante nazionale”), Organo che per competenza opera in tutto l’ambito nazionale (è un Collegio, composto dal Presidente e da due Componenti, nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni; l’attuale Collegio è in scadenza.);

2) Garanti delle persone private della libertà personale delle Regioni e delle Province autonome (brevemente anche “Garanti regionali”), con competenza limitata all’ambito territoriale della Regione o della Provincia autonoma che procede alla nomina (attualmente la quasi totalità delle regioni, e la provincia autonoma di Trento, hanno nominato il “garante dei detenuti”);

3) Garanti delle persone private della libertà personale degli enti locali -province, comuni, città metropolitane - (brevemente anche “Garanti territoriali/locali”), con competenza limitata all’ambito territoriale dell’ente locale che procede alla nomina (una cinquantina di comuni e alcune province e città metropolitane hanno nominato il “garante dei detenuti”).

In merito a tale suddivisione, e fermo che in molte norme e disposizioni i tre livelli sono accomunati in un’unica voce generale (“garanti dei diritti dei detenuti”, “garanti dei detenuti comunque denominati”), va preliminarmente rilevato che (come si evidenzia con sottolineatura nelle norme citate nell’analisi delle funzioni di cui al seguente **punto III**) talvolta i Garanti regionali vengono accomunati ai “locali” (ricompresi insieme ad essi alla voce “Garanti territoriali”) mentre, in altri casi, vengono distinti da essi (“Garanti regionali o locali”).

Nell’ordinamento la distinzione fra Garanti regionali e Garanti locali/territoriali peraltro trova fondata giustificazione nella “sostanziale” differenza dei profili di tali figure. A differenza dei “regionali”, che hanno profili abbastanza omogenei in quanto istituiti *ex lege* dalle Regioni e dalle Province autonome, i “locali/territoriali” “nascono” per atti amministrativi e non trovano disciplina omogenea (requisiti di nomina, incompatibilità-ineleggibilità, modalità di elezione”, ecc.) in quanto, appunto, demandata (ad arlecchino in quanto variegata in tutto il Paese) alla scelta



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

Attività di difesa civica

+39 041 2701386 *tel*
+39 041 5042372 *fax*
garantedirittipersonadifescivica@consiglioveneto.it
garantedirittipersonadifescivica@legalmail.it *per*

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

+39 041 2701442-402 *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 2701394 *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

dei singoli statuti provinciali e comunali (scalpore ha recentemente destato la vicenda dell'arresto del garante del comune di Napoli). In merito all'obiettivo della omogeneizzazione dei "locali/territoriali", per comuni e città metropolitane si annota che l'11 luglio 2022 è stato stipulato il Protocollo ANCI/GARANTE NAZIONALE col quale si è avviata l'iniziativa di uniformare tali figure con statuto comune, requisiti minimi di nomina, ecc., iniziativa che peraltro ad oggi non pare abbia avuto particolari sviluppi.



I Garanti regionali (premesso che la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome il 26 settembre del 2019 ha approvato le pregevoli e dettagliate "Linee di indirizzo in merito alla disciplina degli Organi di Garanzia" che definiscono "requisiti di nomina", "incompatibilità ineleggibilità", "modalità di elezione", "durata, decadenza e revoca")- trovano invece disciplina in leggi regionali (in quanto tali sottoposte al vaglio del Governo che vigila sui requisiti di indipendenza e moralità che deve avere tale organismo di garanzia) e hanno trovato momenti di "alta definizione" in autorevoli dottrina, giurisprudenza, anche delle corti superiori, e in pareri di varie Autorità (*ex plurimis*, delibera n. 622 dell'8 giugno 2016 dell'ANAC e deliberazione della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, n. 60/2022).

Ciò rilevato, nel caso dei "**Garanti locali/territoriali**" (fermo che se anche dal citato Protocollo dovessero uscire linee condivise esse non sarebbero di obbligatoria applicazione per gli EE.LL.) sarebbe probabilmente opportuno che fosse il Legislatore nazionale a fissare i requisiti minimi che devono connotare un soggetto per essere abilitato a svolgere funzioni così rilevanti nonché stabilire le condizioni minime (logistiche, economiche, ecc.) necessarie per il corretto esercizio delle funzioni.

La soluzione di addivenire alla definizione di una "griglia minima" fissata dal Legislatore a livello centrale (da applicarsi anche ai "Garanti regionali"), dettata da evidenti ragioni di pubblico interesse, non pare possa ledere l'autonomia degli enti territoriali né essere di pregiudizio ai cittadini che vogliano svolgere seriamente e con impegno tali importanti funzioni.

Quanto ad **organismi associativi**, e comunque di "incontro" fra i garanti dei tre livelli, si ricorda che operano a livello nazionale il "**Coordinamento nazionale dei garanti regionali e territoriali**" (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) e la "**Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà**" (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) mentre a livello di Regione Veneto opera il "**Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone ristrette**", organismo (che 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) promosso dal Garante dei diritti della persona del Veneto in attuazione delle disposizioni normative previste nella propria legge di

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

Attività di difesa civica

+39 041 2701386 *tel*
+39 041 5042372 *fax*
garantedirittipersonadifescivica@consiglioveneto.it
garantedirittipersonadifescivica@legalmail.it *per*

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

+39 041 2701442-402 *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 2701394 *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

disciplina (comma 1, art. 7, lett. h, legge regionale 24 dicembre 2013 n. 37 "Garante regionale dei diritti della persona") che gli attribuiscono la generica facoltà di promuovere "il coordinamento regionale delle istituzioni di garanzia, comunque denominate, operanti a livello locale;".

II - Profilo del Garante regionale dei diritti della persona

Il Garante Regionale dei Diritti della persona nella Regione del Veneto, istituito con legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37, assomma in sé tre macro-funzioni:

- a) garantire in ambito regionale i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e nei confronti di gestori di servizi pubblici, mediante procedure non giurisdizionali di promozione, di protezione e di mediazione [art. 63, comma 1, lett. a), della Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 nonché artt. 1, comma 2, lett. a), 11 e 12 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche "difesa civica");
- b) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza [artt. 1, comma 2, lett. b), 13 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche "tutela minori");
- c) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti delle persone private della libertà personale [artt. 1, comma 2, lett. b), 14 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche "tutela detenuti").

Con riferimento alla presente analisi, svolge quindi anche le funzioni di Garante regionale dei diritti delle persone private della libertà personale, funzioni indicate (sottolineate le parti rilevanti) come segue all'articolo 14 della L.R. n. 14/2013:

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;

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

Attività di difesa civica

+39 041 2701386 tel

+39 041 5042372 fax

garantedirittipersonadifescivica@consiglioveneto.it

garantedirittipersonadifescivica@legalmail.it per

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

+39 041 2701442-402 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 2701394 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

*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 della libertà personali;*

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



Dalla lettura dell'articolo 14 emerge come il Garante regionale non abbia poteri autoritativi e sanzionatori, svolgendo attività di cosiddetta "moral suasion", avendo solo la possibilità di operare con strumenti non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione, raccomandazione (*sollecita, segnala, comunica, propone, promuove, ecc.*).

III - Funzioni attribuite ai vari Garanti dall'ordinamento

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è stato istituito dall'art. 7 del Decreto-legge 23 dicembre 2013 n.146 (convertito in L. 10/2014), recante "*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*".

Il Garante nazionale è un' **Autorità di garanzia indipendente** con il compito di vigilare sul rispetto dei diritti delle persone private della libertà, sia se tale privazione venga disposta su mandato dell'autorità giudiziaria o amministrativa, sia se si tratti di privazione di fatto della libertà, cioè in assenza di un provvedimento formale dell'Autorità pubblica o in conseguenza di sue decisioni od omissioni.

La Legge designa il Garante anche quale Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (National Preventive Mechanism - Npm) nell'ambito del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (Opcat). Esso è inoltre l'organismo nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi della Direttiva europea sui rimpatri 115/2008.

Le aree di intervento, mediante accessi e visite, del Garante nazionale sono:

- l'area penale (Istituti penitenziari per adulti e minori, Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza – Rems, Comunità)

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

Attività di difesa civica

+39 041 2701386 *tel*
+39 041 5042372 *fax*
garantedirittipersonadifescivica@consiglioveneto.it
garantedirittipersonadifescivica@legalmail.it *per*

Attività di promozione, protezione e pubblica

tutela dei minori di età
+39 041 2701442-402 *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 2701394 *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

- l'area delle Forze di Polizia (camere di sicurezza e qualsiasi locale adibito alle esigenze restrittive in uso a Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia locale)
- l'area delle persone migranti (Centri di permanenza per i rimpatri, hotspot, locali 'idonei' e di frontiera per il trattenimento delle persone migranti)
- l'area sanitaria (Servizi psichiatrici di diagnosi e cura, Residenze sanitarie assistenziali per persone anziane o con disabilità)
- a queste quattro aree se ne è aggiunta una quinta relativa ai luoghi formali di quarantena (tra cui i c.d. Hotel Covid 19).

Nell'ambito di tali attività, quanto al ruolo dei garanti territoriali (locali e regionali), è previsto che:

"Il Garante nazionale può delegare i garanti territoriali per l'esercizio delle proprie funzioni relativamente alle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, alle comunità terapeutiche e di accoglienza, per adulti e per minori, nonché alle strutture di cui alla lettera e) del comma 5 [centri di identificazione e di espulsione], quando particolari circostanze lo richiedano. La delega ha una durata massima di sei mesi" (disposizione introdotta dall'articolo 13, comma 1, lettera c), del D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla Legge 18 dicembre 2020, n. 173)

Si tratta, dunque, di una delega di funzioni, eccezionale e temporanea, che comunque non investe i garanti territoriali di poteri autoritativi, ma unicamente dei compiti e delle funzioni proprie di mera garanzia affidate ordinariamente alla cura del Garante Nazionale e, peraltro, limitatamente ad alcune tipologie di luoghi.

La legge 26 luglio 1975, n. 354, recante *"Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà"* attribuisce, poi, ai vari garanti le seguenti funzioni:

- a) La possibilità di avere colloqui e corrispondenza con i detenuti e gli internati, sin dall'inizio dell'esecuzione della misura o della pena [art. 18, comma 2: *"... garanti dei diritti dei detenuti"*];
- b) la possibilità di ricevere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa dai detenuti e dagli internati [art. 35: *"... garanti regionali o locali"*], rispetto ai quali però esso non dispone di poteri decisori, neppure para-giurisdizionali, potendo o, *rectius*, dovendo attivare, ove ne ricorrano i presupposti, le proprie competenze di controllo e verifica e, al più, in esito a tali attività, potendo adottare raccomandazioni non vincolanti, ove gli sia attribuito tale potere;
- c) la possibilità per i Garanti dei diritti dei detenuti (comunque denominati) di visitare senza autorizzazione gli istituti penitenziari [art. 67, comma 1, lett I bis: *"... garanti dei detenuti comunque denominati"*] e le camere di sicurezza delle forze di polizia, nonché i Centri di permanenza per il rimpatrio degli stranieri privi di regolare titolo di soggiorno.

Va ricordato che con l'art. 3, comma 4 del D.L. n. 130/2020 è stata introdotta all'articolo 14 del D. Lgs. n. 286/1998 la seguente disposizione: «2-bis) Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze



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

Attività di difesa civica

+39 041 2701386 tel
+39 041 5042372 fax
garantedirittipersonadifescivica@consiglioveneto.it
garantedirittipersonadifescivica@legalmail.it per

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

+39 041 2701442-402 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 2701394 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

o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.».



Quanto alle realtà associative dei garanti sopra indicate al **punto I**, il **“Coordinamento nazionale dei garanti regionali e territoriali”** è un organismo “consultivo” di mero raccordo dei “garanti regionali e territoriali” con il Garante nazionale che (sentiti o meno i “regionali e territoriali”) esercita comunque indipendentemente i propri poteri sicché al lato pratico a livello nazionale dibattito e confronto fra i Garanti del territorio (approfondimenti con istituzione di gruppi di lavoro, ecc. per pianificare strategie comuni e analizzare criticità e problematiche relative alla tutela dei diritti delle persone ristrette) si svolgono perlopiù nella **“Conferenza dei garanti territoriali delle persone private della libertà”**, Conferenza, coordinata da uno dei garanti che fa da Portavoce, le cui determinazioni costituiscono solo “orientamenti” che “non impegnano” gli associati (*“...ferma l'autonomia di azione e di espressione di ogni garante”*, stabilisce, vedi in seguito, il Regolamento della Conferenza) e, tantomeno il Garante nazionale.

In merito alla distinzione dei livelli si annota come nella stessa denominazione del Coordinamento nazionale si pone l'accento alla distinzione fra “regionali” e “locali/territoriali” (*...dei garanti regionali e territoriali*) mentre nella denominazione della Conferenza essi sono accomunati (*...dei garanti territoriali*).

Secondo quanto disposto nel Regolamento deliberato nell'Assemblea del 27 luglio 2018, la “Conferenza dei garanti territoriali delle persone private della libertà”:

- rappresenta i Garanti territoriali nei rapporti istituzionali con le Autorità competenti, con particolare riferimento alle rappresentanze istituzionali delle Regioni e degli Enti locali;
- in spirito di leale collaborazione istituzionale, collabora con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute ai sensi dell'art. 7, comma 5, del decreto legge 146/2013;
- elabora linee-guida per la regolamentazione, l'azione e l'organizzazione degli uffici dei Garanti territoriali;
- monitora lo stato dell'arte della legislazione in materia di privazione della libertà;
- coordina la raccolta di informazioni relative alle forme e ai luoghi di privazione della libertà nei territori di competenza dei garanti territoriali;
- effettua 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;
- esercita ogni forma di azione ritenuta opportuna per la risoluzione delle problematiche relative alla privazione della libertà;
- elabora documenti comuni ai fini dell'unitarietà dell'azione dei garanti territoriali, rimanendo ferma l'autonomia di azione e di espressione di ogni garante;
- sostiene e promuove l'istituzione di nuovi garanti a ogni livello.

Per quanto riguarda il livello regionale, il “Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone ristrette”, non è un organismo associativo (con statuto, propri organi, ecc.) ma, sostanzialmente, un tavolo che si pone e opera come luogo di confronto e di approfondimento sulle

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

Attività di difesa civica

+39 041 2701386 *tel*

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonadifescivica@consiglioveneto.it

garantedirittipersonadifescivica@legalmail.it *per*

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

+39 041 2701442-402 *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 2701394 *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

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.

Oltre al Garante regionale dei diritti della persona al Coordinamento veneto partecipano i Garanti istituiti e nominati dai Comuni nel cui territorio è presente un istituto penitenziario e quindi, considerata l'allocazione dei nove istituti penitenziari del Veneto, dai Comuni Capoluogo di Provincia. Attualmente tutti i sette Comuni Capoluogo di Provincia hanno istituito il Garante e si sta attendendo la prima nomina del garante del Comune di Treviso.

Fermo il rispetto della normativa nazionale al quale sono chiamati tutti i Garanti dei vari livelli il Garante regionale (autorità indipendente, con propria autonomia di azione ed espressione non soggetta a controlli gerarchici e a vincoli funzionali, eletta dal Consiglio Regionale al quale risponde) promuove le riunioni dei garanti comunali e le coordina, mentre i Garanti comunali partecipano ai lavori mantenendo nel proprio ambito territoriale piena autonomia di azione ed espressione rispondendo all'ente che li hanno nominati.



In merito alle funzioni svolte dai Garanti, va infine ricordato che per i “*garanti regionali*” dottrina e giurisprudenza individuano, così come per le funzioni di difensore civico e di tutela dei minori, nel Garante dei detenuti un soggetto pubblico, del tutto *sui generis*, chiamato a ricoprire un ruolo di ‘garanzia’, connotato, però, da mera *auctoritas* e non dall'esercizio di *potestas*, sicchè si ritiene che tale assunto valga anche per le funzioni svolte dai “*garanti territoriali/locali*”.

Tale esegesi è avvalorata ulteriormente, con riferimento ai Garanti nazionali, in quanto le funzioni attribuite a livello regionale/locale sono, di regola, solo complementari e accessorie rispetto a quelle poste in essere dai Garanti nazionali, con esclusione di poteri autoritativi di natura amministrativa.

I Garanti “*regionali*” (per il Veneto vedi **punto II**), e “*locali*” (come disciplinati da Statuti e Regolamenti comunali) pertanto svolgono, a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, una attività di cosiddetta “*moral suasion*” che si connota per la possibilità di operare solo con strumenti non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione, raccomandazione.

Venezia, 24 aprile 2023

Avv. Mario Caramel

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

Attività di difesa civica

+39 041 2701386 *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 *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 2701394 *tel*
+39 041 5042372 *fax*
garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it
garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it *pec*

Allegato sub F

Elenco dei principali incontri effettuati nel 2023, in presenza o da remoto, dal Garante regionale dei diritti della persona

Elenco degli incontri effettuati nel 2023

Gennaio

- 18 gennaio mattina. Treviso, Auditorium Sant'Artemio - Provincia di Treviso.
Tavolo Giustizia Riparativa Treviso, sottoscrizione del Manifesto.
- 23 gennaio pomeriggio. Videoconferenza.
Gruppo di lavoro sulla giustizia riparativa- Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale.

Febbraio

- 2 febbraio mattina. Treviso, Casa circondariale.
Colloqui con detenuti e incontro con direttore.
- 6 febbraio pomeriggio. Videoconferenza.
Gruppo di lavoro Giustizia riparativa - Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale.
- 10 febbraio mattina e pomeriggio. Roma, sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome.
Incontro Garanti regionali delle persone private della libertà organizzata dalla Conferenza dei Garanti territoriali.
- 20 febbraio mattina. Venezia, Regione del Veneto, Direzione servizi sociali.
Aggiornamento linee guida.
- 28 febbraio mattina. Bolzano, Consiglio Provinciale di Bolzano.
Riunione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome Italiane.

Marzo

- 2 marzo pomeriggio. Roma.
Coordinamento nazionale dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale con il Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.
- 3 marzo mattina e pomeriggio. Roma.
Assemblea della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale.
- 9 marzo mattina. Treviso, Istituto penale minorile.
Sopralluogo per i lavori in corso di sistemazione dopo l'incendio appiccato dai detenuti.
- 15 marzo mattina. Venezia, Consiglio regionale del Veneto.
Prima commissione consiliare - Relazione attività anno 2022.
- 23 marzo pomeriggio. Venezia, Consiglio regionale del Veneto.
Quinta commissione consiliare - Relazione attività anno 2022.
- 24 marzo mattina. Università degli Studi di Padova.
Invito al 206° Anniversario della Fondazione del Corpo di polizia penitenziaria.
- 29 marzo mattina. Venezia, Consiglio regionale del Veneto.
Prima commissione consiliare - Relazione attività anno 2022

Aprile

- 27 aprile mattina. Venezia-Mestre, sede del garante regionale.
Coordinamento Veneto dei Garanti persone ristrette.

Maggio

- 8 maggio pomeriggio. Venezia-Mestre, Chiostro Museo M9.
Convengo, primo incontro del ciclo “Caffè Europa” 2023 sul tema “Europa e bambini”, organizzato dal Consiglio d’Europa e dal Comune di Venezia.
- 15 maggio mattina. Videoconferenza.
XXVIII Conferenza Nazionale per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza.
- 16 maggio mattina. Treviso.
Tavolo per la Giustizia Riparativa.
- 19 maggio mattina e pomeriggio. Padova, Casa di reclusione.
Giornata di studi sul tema "*La tenerezza e la giustizia*".
- 24 maggio mattina. Vicenza, Casa circondariale.
Colloquio con detenuto, incontro con direttore, visita all’istituto.
- 26 maggio pomeriggio. Videoconferenza.
Programma P.I.P.P.I.- Programma di intervento per la prevenzione dell’Istituzionalizzazione.
- 29 maggio pomeriggio. Padova, Università degli Studi di Padova.
Appuntamento con Rettore dell'Università di Padova per il protocollo d'intesa interistituzionale per lo studio e il contrasto delle iniziative in materia di attività per la tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza con riferimento alla prevenzione e al contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo.

Giugno

- 8 giugno mattina. Videoconferenza.
Convocazione Regione del Veneto Area Sanità e Sociale -Direzione Servizi Sociali - UO Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale, relativo l'attuazione del Programma regionale di interventi cofinanziati dalla Cassa delle Ammende per il triennio 2022 - 2024.
- 8 e 9 giugno. Roma.
Riunione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome Italiane.
- 15 giugno. Roma, palazzo Montecitorio - Camera dei deputati.
Presentazione della relazione annuale al Parlamento del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.
- 15 giugno. Comune di Rovigo.
Sensibilizzazione del ruolo del Tutore volontario dei minori di età.
- 15 giugno 2023 mattina. Venezia, Regione del Veneto, Sala Pedenin di Palazzo Balbi.
Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro le donne.
- 16 giugno mattina. Videoconferenza.
Il Tavolo della giustizia riparativa di Treviso.
- 19 giugno. Padova, Casa di reclusione.
Giornata di studi sul tema "*La tenerezza e la giustizia*".
- 21 giugno mattina. Videoconferenza.
Incontro referenti territoriali progetto tutori.
- 23 giugno mattina. Treviso, Casa Circondariale.
Colloqui con detenuti e visita.

Luglio

- 13 luglio mattina. Venezia, Casa di reclusione e ICAM.
Incontro con il direttore, visita.
- 14 luglio mattina. Videoconferenza.
Assemblea della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale.
- 17 luglio mattina. Treviso, Casa Circondariale e Istituto penale Minorile.

Incontro con direttore, garante comunale dei detenuti e vice-sindaco di Treviso, visita agli istituti.

- 19 luglio mattina. Venezia-Mestre, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia.

Incontro con il Procuratore capo della Repubblica.

- 20 luglio mattina. Venezia, Casa Circondariale Santa Maria Maggiore.
Incontro con direttore e visita.

Settembre

- 5 settembre mattina. Videoconferenza.
Riunione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome Italiane.
- 7 settembre mattina. Verona, Casa circondariale.
Incontro con il sindaco di Verona, il Garante comunale dei detenuti e il direttore, visita.
- 14 settembre. Venezia-Mestre, sede del Garante regionale.
Coordinamento Veneto Garanti dei diritti delle persone limitate nella libertà personale.
- 21 e 22 settembre. Roma, Parlamento italiano, Camera dei Deputati.
Conferenza Internazionale “Il ruolo dell’Ombudsman nel mondo: tra realtà e possibilità” con il ruolo di moderatore per la III sessione “Diritti Umani nelle crisi globali”.
- 26 settembre mattina. Venezia, Regione Veneto, Direzione servizi sociali.
Incontro Gruppo Tecnico di supporto alla Cabina di Regia regionale - Cassa Ammende.
- 29 settembre mattina. Videoconferenza.
Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale.

Ottobre

- 2 ottobre 2023 mattina. Treviso.
Convegno: *“Psichiatria di comunità: la complessa relazione tra rete di cura e sistema giudiziario”*.
- 26 ottobre pomeriggio. Treviso, Seminario vescovile.
Seminario Tavolo provinciale giustizia riparativa di Treviso *“Tonalità di Giustizia Riparativa. Voci ed esperienze in dialogo”*.

Novembre

- 8 novembre mattina. Venezia, Palazzo Ferro Fini.
Consulta regionale dei ragazzi.
- 9 novembre mattina. Treviso, Istituto Penale Minorile.
Incontro con direttore, garante comunale, cappellano e visita.
- 10 novembre mattina. Videoconferenza.
Convegno: *“Non c’è diritto alla salute senza salute mentale”* - Garante regionale detenuti regione Campania
- 14 novembre mattina. Venezia, Direzione Sociale Regione Veneto.
Incontro Gruppo tecnico di supporto alla Cabina di regia - Cassa Ammende.

Dicembre

- 6 dicembre. Videoconferenza.
Incontro Gruppo Tecnico di supporto alla Cabina di Regia - Cassa Ammende.
- 7 dicembre mattina. Videoconferenza.
Forum dei Garanti regionali per elezione coordinatore.
- 13 dicembre mattina. Videoconferenza.

XXIX Conferenza Nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

- 21 dicembre mattina. Videoconferenza.
Incontro di presentazione del progetto della Linea 3 *“Misure per l'inclusione abitativa”* - Cassa Ammende.

Web: 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
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
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
garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it

