

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO
Garante regionale dei diritti della persona
Via Brenta Vecchia, 8 – 30170 Mestre – Venezia

DECRETO DEL GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA n. 3 del 12 luglio 2023.

Protocollo d’Intesa stipulato il 21 giugno 2022 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. Presa d’atto dell’Analisi dell’Avvocatura regionale “Ambito di applicazione dell’art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127”.

[Consiglio regionale]

IL GARANTE

PREMESSO:

- che il Garante regionale dei diritti della persona – di seguito anche “Garante” - è una figura prevista all’articolo 63 dello Statuto del Veneto, articolo 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”;

- che il Garante, quindi, 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. c), 14 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche “tutela detenuti”);

- che in data 21 giugno 2022 è stato stipulato il “Protocollo d’Intesa tra la Regione del Veneto e il Garante regionale per i diritti della persona per l’attivazione della collaborazione dell’Avvocatura regionale finalizzata al supporto consulenziale legale. LL.RR. 16 agosto 2001, n. 24 e 24 dicembre 2013, n. 37, di cui alla D.G.R.V. n. 38 del 25 gennaio 2022” (di seguito brevemente anche “Protocollo”);

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

- che l'acquisizione di tale consulenza si è resa opportuna in quanto vi sono, come esplicitato nel Protocollo e nella D.G.R.V. n. 38/2022, varie tematiche giuridiche, in merito alla definizione della natura e dei limiti delle funzioni riconosciute al Garante, che risultano ancora oggi oggetto di discussione tra dottrina e giurisprudenza, tematiche la risoluzione delle quali ha certamente un grande interesse pubblico anche a livello regionale in quanto materie afferenti tutela e difesa dei "diritti della persona";

- che, alla luce di plurime doglianze pervenute agli Uffici in relazione agli asseriti ritardi da parte delle Questure nell'esercizio delle proprie funzioni – in particolare modo aventi ad oggetto l'attività di rilascio dei passaporti – è risultato appropriato, al fine di definire i limiti delle funzioni già attribuite dall'ordinamento, richiedere all'Avvocatura regionale un approfondimento in merito all'ambito di applicazione dell'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127;

Quanto premesso, si rileva che in data 18 marzo 2023, l'Avvocatura regionale ha provveduto a fornire al Garante regionale dei diritti della persona l'esito dell'attività consulenziale richiesta, trasmettendo l'Analisi intitolata "*Ambito di applicazione dell'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127*", che si **allega Sub 1**.

Considerata la rilevanza di tale approfondimento, si ritiene pertanto opportuno, innanzitutto, prendere atto, col presente provvedimento, dell'allegata Analisi avente ad oggetto l'individuazione degli ambiti di competenza entro i quali l'articolo 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, permette l'intervento del Difensore Civico delle regioni e delle province autonome [Garante regionale dei diritti della persona] anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, stante la precisa limitazione che stabilisce che ciò può avvenire "*limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che opera in settore della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia*".

In tale Analisi, una volta compiuta una disamina dei termini utilizzati nella disposizione normativa e sulla disciplina dettata dalla legge 21 novembre 1967, n. 1185 in merito al procedimento amministrativo per il rilascio del passaporto, viene concluso che:

- "*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 procedente, 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*".

Tutto ciò premesso,

DECRETA

1. le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto;

2. di prendere atto dell'analisi "*Ambito di applicazione dell'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127*", che si **allega Sub 1**;

3. di pubblicare il presente decreto, con esclusione dell'allegato, nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto disponendone la visione con pubblicazione integrale sul proprio sito.

Il Garante regionale dei diritti della persona
Avv. Mario Caramel

PROTOCOLLO D'INTESA TRA LA REGIONE DEL VENETO E IL GARANTE REGIONALE PER I DIRITTI DELLA PERSONA STIPULATO IL 21 GIUGNO 2022. – PRESA D'ATTO DELL'ANALISI DELL'AVVOCATURA REGIONALE “AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'ART. 16 DELLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127”

L'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, rubricato “*Difensori civici delle regioni e delle province autonome*”, statuisce che: “*A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano in settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali*”.

In via prodromica, occorre rilevare che la genericità delle espressioni utilizzate e la teleologia della prevista esclusione, consistente nell'esigenza di assicurare la non ingerenza in settori di particolare rilievo affidati alla cura esclusiva degli organi statali, inducono a far ritenere che i termini ‘difesa’, ‘sicurezza pubblica’ e ‘giustizia’ debbano essere considerati in un'accezione ampia, idonea a ricomprendere ogni attività che afferisca ad interessi incidenti in tali settori.

Con particolare riguardo alla nozione di ‘sicurezza pubblica’, si devono ricomprendere in essa, dunque, non solo le attività di polizia in senso stretto ossia di vigilanza e di prevenzione del compimento dei reati e degli illeciti amministrativi, ma, in generale, tutte le attività, anche di natura strettamente amministrativa, di regolazione di taluni comportamenti o di talune attività delle persone, dei gruppi e delle imprese, cui si possano ricollegare pericoli per l'ordine pubblico o comunque suscettibili di mettere in pericolo la sicurezza delle persone e dei loro beni, secondo un'accezione mutuata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Già in una risalente pronuncia la Consulta ha, infatti, avuto modo di escludere una “*interpretazione, inammissibilmente angusta, per cui la "sicurezza" riguardi solo l'incolumità fisica, in quanto sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza (...) è l'"ordinato vivere civile", che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico*” (sentenza n. 2 del 1956).

La definizione di ordine pubblico e sicurezza va, dunque, riferita a tutte le funzioni riservate allo Stato “*dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento*” (Corte costituzionale n. 285 del 2019), senza, però, occorre sottolineare, addivenire a “*una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico (...) che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali*” (sentenza n. 290 del 2001).

Ciò premesso, si pone la questione se tra i soggetti nei confronti dei quali il Difensore civico regionale ovvero altra omologa figura istituita dalla legislazione regionale debba esercitare le previste funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione si possano annoverare le Questure, con particolare riguardo alla competenza di queste ultime in ordine al rilascio del passaporto.

La Questura è un ufficio del Dipartimento della pubblica sicurezza con competenza provinciale, alle dipendenze del Ministero dell'interno, che assolve, nell'ambito dell'ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza compiti di direzione e organizzazione dei servizi operativi, nonché ogni altra funzione attribuita dalla legge e dai regolamenti vigenti, nel cui novero sono ricomprese anche attività amministrative ricollegate di regola a funzioni di pubblica sicurezza, come ad esempio pratiche relative alla licenza di porto d'armi, al rilascio del passaporto e pratiche riguardanti gli immigrati extracomunitari e l'espatrio di soggetti minori. (art. 32 della legge 1° aprile 1981, n. 121; artt. 3 e 3 bis del Decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208).

In una prospettiva meramente soggettiva, ove si interpreti l'esclusione prevista dall'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, secondo un criterio esegetico di mera letteralità, si dovrebbe concludere che le Questure non possano essere destinatarie dell'azione del Difensore civico, in quanto amministrazioni periferiche dello Stato operanti strutturalmente nel settore della sicurezza pubblica.

Qualora si ritenesse, per converso, che la teleologia dell'esclusione in parola non debba riferirsi alla mera soggettività geografico-burocratica dell'amministrazione periferica considerata, ma vada, invece, correlata alle concrete funzioni esercitate dalla stessa, occorrerà valutare se l'attività amministrativa e, in particolare, per quanto d'interesse, quella afferente al rilascio del passaporto, esercitata dalla Questura o, *rectius*, dal Questore, sia ascrivibile alla materia sicurezza pubblica, come in precedenza declinata, e se, per tale ragione, ricada nell'esclusione di cui all'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

A tale riguardo, si rileva che la legge 21 novembre 1967, n. 1185 disciplina il procedimento amministrativo per il rilascio del passaporto, il quale consiste nel documento che consente al cittadino di uscire dal territorio della Repubblica, avente validità estesa a tutti i Paesi i cui Governi sono riconosciuti dal Governo italiano e, a domanda dell'interessato, per i Paesi i cui Governi non siano riconosciuti.

Tra i presupposti previsti dalla legge ai fini del rilascio del passaporto ricorrono, tra gli altri:

- a) Il non dover espriare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza, sempreché la multa o l'ammenda non siano già state convertite in pena restrittiva della libertà personale, o la loro conversione non importi una pena superiore a mesi 1 di reclusione o 2 di arresto [**art. 3, comma 1, lett. d**];
- b) Il non essere sottoposti ad una misura di sicurezza detentiva ovvero ad una misura di prevenzione prevista dagli articoli 3 e seguenti della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 [**art. 3, comma 1, lett. e**].

L'art. 5 della legge in parola statuisce, poi, che: *“Il passaporto è rilasciato, rinnovato, ritirato o restituito dal Ministro per gli affari esteri e, per sua delega:*

- a) *in Italia: dai questori e, in casi eccezionali, dagli ispettori di frontiera per gli italiani all'estero;*
b) *all'estero: dai rappresentanti diplomatici e consolari”.*

Le domande relative ai passaporti devono essere presentate:

- a) in Italia: nel luogo dove il richiedente ha residenza, domicilio o dimora, alla questura o all'ufficio locale distaccato di pubblica sicurezza, ovvero, in mancanza di questi, al comando locale dei carabinieri o al comune, o anche, in casi eccezionali, agli ispettorati di frontiera per gli italiani all'estero;
b) all'estero: alle rappresentanze diplomatiche e consolari.

All'atto della presentazione della domanda, l'interessato deve comprovare nei modi di legge la sua identità, il possesso della cittadinanza italiana e lo stato di famiglia. Deve, inoltre, dichiarare per iscritto se sia o meno sottoposto a procedimento penale.

Quanto alle modalità di svolgimento del procedimento amministrativo è previsto che: *“l'ufficio competente, entro quindici giorni dal ricevimento della domanda, corredata dalla prescritta documentazione, rilascia il passaporto, richiede, ove necessario, il completamento della istruttoria, o rigetta l'istanza, indicando le cause che ostano al rilascio. Ove si renda necessario il completamento dell'istruttoria, il termine di cui sopra, previa comunicazione all'interessato, è prorogato di altri quindici giorni”.*

A presidio del rispetto della disciplina in materia di rilascio del passaporto, l'art. 24 della legge 21 novembre 1967, n. 1185 prevede sanzioni penali per chiunque esca dal territorio dello Stato senza essersi munito di passaporto o di altro documento equipollente ai sensi delle disposizioni in vigore, ovvero con passaporto la cui validità sia stata sospesa, con aggravamento di pena nell'ipotesi in cui il passaporto sia stato negato o ritirato ovvero ove non ricorrano i menzionati presupposti.

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

Con riferimento a uno dei principali presupposti previsti ai fini del rilascio del passaporto, il TAR Veneto ha, infatti, recentemente affermato che: *“Lo scopo della disciplina di cui all'art.3, lett. d) della legge n. 1185 del 1967, che impone un vincolo ope legis all'espatrio, è quello di assicurare l'effettività della sanzione penale e di evitare che il condannato si sottragga agli obblighi derivanti dalla sentenza. Pertanto, come affermato da giurisprudenza costante e pacifica in materia (cfr. Cons. di Stato, sent. n. 3532 del 2015; Tar Brescia, sent. n. 398 del 2018; Tar Salerno, sent. 129 del 2019; Tar Milano, sent. n. 796 del 2021; Tar Veneto, sent.n.102 del 2018), tale disciplina non si pone in contrasto con la normativa europea sulla libera circolazione delle persone, tenuto conto che lo stesso art.27 della Direttiva 2004/38/CE consente alcune deroghe, prevedendo che uno Stato membro possa limitare la libertà di circolazione di un cittadino della UE “per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità*

pubblica”; limitazioni imposte da norme quali quelle in questione, tese a garantire l'effettività della pena sono, infatti, chiaramente riconducibili a motivi di ordine pubblico e di sicurezza in senso ampio, considerato che “l'esigenza di assicurare l'effettività dell'esecuzione della pena riveste per lo Stato un interesse di grado certamente non minore di quello alla generica prevenzione di illeciti con misure rimesse alla discrezionalità di organi amministrativi” (cfr. Cons. Stato, sent. n. 3532 del 2015 cit.); e ciò vale anche per le sentenze penali di condanna al pagamento di una multa o di una ammenda, in relazione alle quali, peraltro, l'art. 3 lett. d) della L. 1185/1967 prevede la possibilità di richiedere appositamente “nulla osta dell'autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza” [TAR Veneto, 4 ottobre 2021, n. 1173]

Conformemente, è stato, inoltre, affermato che: *“Va in proposito rammentato che l'art. 27 della Direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38 CE sulla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione consente alcune deroghe, prevedendo che uno Stato membro possa limitare la libertà di circolazione di un cittadino della UE “per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica”.*

La Direttiva 2004/38/CE lascia quindi impregiudicata la potestà degli Stati di imporre in presenza di adeguate ragioni restrizioni alla libertà di circolazione dei propri cittadini (Corte di Cassazione, Sez. I, 9 giugno 2011 n. 12640).

*Gli artt. 3, comma 1, lett. d), L. n. 1185 del 1967 e 2, D.P.R. n. 649 del 1974, che impediscono l'uscita dallo Stato italiano, anche verso altro Stato dell'Unione europea, a coloro che debbano espriare una pena restrittiva della libertà personale, sono compatibili con l'art. 27 Dir. n. 2004/38/CE (TAR Lazio - Roma Sez. I ter, 23 luglio 2014, n. 8015), **in quanto sostanziano motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza** che consentono di limitare la libertà di circolazione e di soggiorno di un cittadino dell'Unione Europea (Tar Milano sez. I 25 marzo 2021 n. 796; Consiglio di Stato Sez. III, 14 luglio 2015 n. 3532, che richiama Corte Europea dei Diritti Umani, n. 41199/06 del 26 aprile-26 luglio 2011)”.*

Conferma indiretta di tali conclusioni si rinviene, peraltro, nella previsione dell'art. 9 della legge 21 novembre 1967, n. 1185, che consente, in circostanze eccezionali, al Ministro per gli affari esteri, titolare della competenza a rilasciare i passaporti, di regola, poi, delegata al Questore, di sospendere temporaneamente o limitare il rilascio dei passaporti o disporre il ritiro dei passaporti già rilasciati, o limitarne la validità territoriale:

- a) per cause inerenti alla sicurezza internazionale dello Stato;
- b) per cause inerenti alla sicurezza interna dello Stato, sentito il Ministro per l'interno;
- c) quando la vita, la libertà, gli interessi economici o la salute dei cittadini possano correre grave pericolo in determinati paesi.

Si deve, perciò, concludere che 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.