



*RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ*  
*Anno 2019*





## *Indice*

<i>Premessa</i> .....	pag.	1
<b>PARTE I</b>		
<b>Attività di difesa civica</b> .....	pag.	19
<b>PARTE II</b>		
<b>Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età</b> .....	pag.	29
<b>PARTE III</b>		
<b>Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale</b> .....	pag.	59
<b>Appendice alla Parte III</b> .....	pag.	89



# Premessa



## Relazione sull'attività del Garante dei diritti della persona nel 2019

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

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

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

*[...]*”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sotto il profilo organizzativo, nel corso del 2019 il supporto tecnico amministrativo all'attività del Garante è stato garantito, ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale n. 37 del 2013 e della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 46 del 19 luglio 2016 dal Servizio affari generali del Consiglio regionale (che peraltro disimpegna ulteriori e distinte funzioni) attraverso il suo Dirigente Capo servizio e si avvale inoltre:

- per quanto riguarda l'attività di difesa civica, di un funzionario in posizione di staff (posizione organizzativa di fascia "A"), fino al 18/5/2019 e da tale data, da un funzionario responsabile di unità operativa (posizione organizzativa di fascia "B"); un collaboratore (categ. B) e due assistenti amministrativi, di cui uno a part time (categ. C).
- per quanto riguarda l'attività di tutela dei minori (che ha disimpegnato anche l'attività di segreteria dell'attività di tutela dei detenuti), di un funzionario in posizione di

staff (posizione organizzativa di fascia “B”) in comando, dall’8 luglio 2015, dalla Giunta regionale, nonché di due collaboratori di cui uno a part time (Categ. “B”) e di un assistente amministrativo a part time di categoria “C”, anch’essi in comando (a partire dal 14 dicembre 2016) dalla Giunta regionale. Si tratta del personale che prestava già servizio presso la struttura del Pubblico Tutore dei minori presso la Giunta regionale, dotato di peculiare specifica esperienza e professionalità maturata nel settore. Detto personale, dopo aver prestato un lungo periodo di “affiancamento”, è stato “comandato”, a partire dal 14 dicembre 2016, dalla Giunta regionale presso il Garante, rendendo così meno precaria l’organizzazione amministrativa della struttura di supporto. Il funzionario in posizione di staff ha terminato la sua attività per quiescenza il 31 dicembre 2019 e contestualmente dal 01 dicembre 2019, è stato inserito nell’organico (attraverso la procedura della mobilità esterna) un funzionario esperto (cat. “D”);

- per quanto riguarda l’attività di tutela delle persone ristrette nella libertà personale, a decorrere dal 18/05/2019 è stata consolidata la struttura organizzativa dedicata con la nomina del responsabile di unità operativa.

Nel 2019 è stato rinnovato, per il triennio 2019/2021, (decreto SAG n. 299 del 12/12/2019) l’Accordo di cooperazione con l’Azienda Ulss n. 3 “Serenissima”, per l’espletamento di attività di interesse comune, volte alla promozione, protezione e facilitazione del perseguimento dei diritti dell’infanzia dell’adolescenza e delle persone comunque private della libertà personale, concluso nell’aprile del 2016. Come già descritto nella citata precedente relazione 2015/2016, si tratta di un accordo triennale di cooperazione, ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune, individuate nelle funzioni tutela dei minori e tutela dei detenuti. Con questo accordo di cooperazione il Garante si avvale della collaborazione dell’Azienda per la costituzione di un supporto altamente specialistico (uno staff di esperti nelle materie di tutela dei minori e dei diritti umani nonché dell’esecuzione penale) per l’espletamento delle attività di interesse comune, volte alla promozione, protezione e facilitazione del perseguimento dei diritti dell’infanzia, dell’adolescenza e delle persone comunque ristrette nella libertà personale.

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

In relazione alla scelta del Garante, espressa al Consiglio con propria comunicazione del 19 maggio 2017, prot. n. 12070, di richiedere l’annessione a certificazione di qualità, anche la funzione di tutela dei detenuti è stata procedimentalizzata (prot. n. 1609 del 01/02/2019) e quindi oggetto di certificazione di qualità UNI ENI ISO 9001.2005, completandosi così il processo iniziato a metà dell’anno 2017, cosicché ad oggi tutte le funzioni del Garante sono oggetto dell’anzidetta certificazione.

La relazione che segue rende conto dell’attività svolta nei tre settori di competenza, con riferimento all’anno 2019.

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

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

Le istanze pervenute al Garante dei diritti della persona dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019 sono **394** di cui **109** riguardano il diritto di accesso.

Per le attività relative alla tutela dei minori, nel 2019 sono state rivolte all'Ufficio **422** richieste di indicazione di nominativi di persone disponibili ad essere nominati tutore (**357** dal Tribunale dei minorenni e **65** dai Giudici tutelari dei Tribunali ordinari) e sono state fornite **49** 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 **193** i fascicoli aperti nel 2019 ed hanno interessato **223** minori.

Per quanto riguarda i detenuti per il 2019 i fascicoli aperti sono stati **53: 11** relativi alla casa di reclusione di Padova; **10** alla casa circondariale di Padova; **2** alla casa circondariale di Verona; **18** alla casa circondariale di Treviso; **2** alla casa circondariale di Venezia; **1** alla casa circondariale di Belluno; **4** alla casa circondariale di Vicenza e **5** fascicoli relativi a persone ristrette in istituti fuori regione o in misure alternative.

Si ritiene utile documentare anche l'attività dedicata agli altri impegni istituzionali svolta sempre nell'anno 2019.

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

### **Anno 2019**

#### *Gennaio*

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

10 gennaio mattina. Padova, Comune.  
Incontro con l'Assessore ai Servizi Sociali del Comune di Padova.

11 gennaio mattina. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.  
Incontro con l'Associazione Lunghi Cammini.

15 gennaio. Verona, la Casa circondariale.  
Incontro con Gherardo Colombo attuale Presidente Cassa Ammende.

22 gennaio mattino. Padova, Azienda Ulss n. 6 Euganea.  
Comitato regionale per la Bioetica.

25 gennaio sera. Venezia, Patronato di San Trovaso.  
Incontro con l'Associazione Lunghi cammini "*Alternativa al carcere*".

28 gennaio pomeriggio. Padova, Sala Comunale Polivalente, via Piovese.  
Giornata conclusiva corso tutori volontari.

30 gennaio mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.  
Incontro con i Referenti territoriali dei servizi sociali e socio-sanitari dell'ULSS 2 Marca Trevigiana.

#### *Febbraio*

4 febbraio. Venezia, Associazione il Cerchio Cooperativa sociale onlus, Sacca Fisola.  
Incontro con Associazioni di Volontariato e Garante Comunale.

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

6 febbraio pomeriggio. Venezia-Mestre, sede Tribunale per i minorenni del Veneto.  
III Corso di formazione per avvocato e curatore speciale del minore nel processo civile organizzato dalla Camera Civile Veneziana.

7 febbraio mattino. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.  
Tavolo Interistituzionale protocollo ICAM - Protocollo d'intesa "*Procedura per l'attivazione di forme di accoglienza per bambini in carcere con la madre*".

9 febbraio mattino e pomeriggio. Firenze.

Seminario su *“Carcere e giustizia, ripartire dalla Costituzione rileggendo Alessandro Margara”*.

12 febbraio mattino. Roma, sede CNEL.

Incontro con l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza nell’ambito del Progetto FAMI *“Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell’art. 11 della legge n. 47/2017”*.

13 febbraio pomeriggio. Zelarino - Venezia, Auditorium Centro Cardinal Urbani.

Convegno - *“Pena, Recupero, Riparazione – Fatica dell’operatore ed impegno sociale”*.

14 febbraio pomeriggio. Venezia, sede della Sanità Penitenziaria della Regione del Veneto

Incontro con il responsabile della Sanità Penitenziaria.

18 febbraio mattina. Venezia, Sala San Leonardo.

Incontro con studenti liceali, sul tema del carcere ed educazione alla legalità.

25 febbraio pomeriggio. Roma, Aula Consigliare, Consiglio regionale del Lazio.

Coordinamento dei Garanti territoriali delle persone private della libertà.

26 febbraio. Roma, sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e province autonome.

Coordinamento Difensori civili.

27 febbraio. Vicenza, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

### Marzo

1 marzo mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.

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

1 marzo. Vittorio Veneto, Seminario Vescovile.

Convegno sulla Giustizia Riparativa *“Carcere e Umanità - Uscire dagli schemi di una giustizia retributiva per aprirsi a modelli di giustizia riparativa”*.

4 marzo mattina. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

Coordinamento Garanti comunali dei detenuti.

6 marzo mattina. Treviso, Casa circondariale.

Visita non annunciata.

6 marzo pomeriggio. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.

Incontro con la Presidente del Comitato UNICEF Veneto per adesione al documento programmatico di UNICEF relativo a “Città amiche dei bambini e degli adolescenti (Child-friendly Cities Initiative - CFCI)”.

8 marzo pomeriggio. Venezia, Casa di reclusione femminile della Giudecca.  
Partecipazione alla festa della donna.

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

18 marzo mattino. Roma, sede Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e province autonome.  
Coordinamento Difensori civici.

19 mattino. Padova, Sala Riunioni Ulss n. 6 Euganea.  
Comitato regionale per la Bioetica.

22 marzo mattino e pomeriggio. Bassano del Grappa (VI), Sala Chilesotti, Museo civico.  
Convegno “*Dalle donne la forza delle donne. La nostra storia contro la violenza di genere*” organizzato da Spazio Donna.

27 marzo mattino. Roma.  
Coordinamento nazionale Garanti regionali detenuti.

27 marzo pomeriggio. Roma.  
Coordinamento Garanti territoriali delle persone private della libertà.

28 marzo mattino e pomeriggio. Roma, sede del Garante Nazionale dei detenuti.  
Incontro del Garante Nazionale e dei Garanti regionali detenuti con i Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza.

### *Aprile*

4 aprile pomeriggio. Treviso, sede Azienda Ulss n. 2 “La Madonnina”.  
Inaugurazione corso tutori volontari.

4 aprile pomeriggio. Roma, Sala Igea, Istituto Enciclopedia Italiana.  
Presentazione volume del Garante nazionale dei detenuti “*Norme e normalità. Standard per la detenzione amministrativa...*” (Ufficio, dott.ssa Bressani)

12 aprile pomeriggio. Padova, sede Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna U.I.E.P.E.  
Progetto “*Stretta di Mano*” – Giustizia Riparativa.

15 aprile pomeriggio. Rovigo, Casa circondariale.

Inaugurazione della Sezione di Assistenza Intensiva – SAI.

16 mattino. Padova  
Comitato regionale per la Bioetica.

### *Maggio*

5 e 6 maggio. Venezia-Lido.  
Workshop Studio Globale delle Nazioni Unite bambini privati della libertà.

8 maggio mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona  
Gruppo di lavoro regionale “Revisione Linee Guida Tutela minori”.

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

10 maggio mattino. Venezia, Regione Veneto, Sala Travi, Palazzo Balbi.  
Tavolo diritti umani e cooperazione allo sviluppo sostenibile.

14 maggio mattino. Roma, sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e provincie autonome.  
Coordinamento Difensori civici.

14 maggio pomeriggio. Venezia, Palazzo regionale Grandi Stazioni.  
Tavolo interistituzionale regionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza, REMS.

18 maggio mattino. Cadoneghe (PD), palestra Olof Palme.  
Incontro “*Consigliamoci – Consiglio comunale dei ragazzi*”, iniziativa nata dalla collaborazione tra il Comune di Cadoneghe, la Fondazione Fontana e l'UNICEF, rivolta ai bambini delle classi quinte del territorio per favorire la sperimentazione di pratiche di cittadinanza.

21 maggio pomeriggio. Matera, Sala Consiliare della Provincia.  
Incontro del Coordinamento dei Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza.

22 maggio mattina. Matera, centro storico.  
Marcia d'amore per la cultura.

27 maggio pomeriggio. Padova, Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna U.I.E.P.E.  
Progetto “*Stretta di mano*”, Giustizia Riparativa.

*Giugno*

4 giugno mattino. Roma.

Coordinamento nazionale Garanti regionali detenuti.

4 giugno pomeriggio. Venezia, sede Regione Veneto, Palazzo Grandi Stazioni.

Osservatorio regionale permanente interistituzionale sulla salute in carcere. (Ufficio, dott.ssa Bressani).

5 giugno. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui detenuti.

7 giugno mattino. Venezia, Sala del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Convegno "La Carta dei diritti dei figli dei genitori separati dell'AGIA. Principi enunciati e gestione delle crisi tra genitori" promosso dalla Sezione Veneziana di CamMino (Camera nazionale avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni).

11 giugno mattino. Padova.

Comitato regionale per la Bioetica.

13 giugno pomeriggio. Treviso, sede Azienda Ulss n. 2 "La Madonnina".

Giornata conclusiva corso tutori volontari.

14 giugno pomeriggio. Treviso.

Convegno sulla Giustizia Riparativa, Seminario Vescovile.

18 giugno mattino. Roma, sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Incontro del Coordinamento dei Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza.

19 giugno mattino. Roma, Sala della Regina Camera dei deputati.

Presentazione al Parlamento della *"Relazione sull'attività dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza- Anno 2018"*.

21 giugno mattino. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

Coordinamento Garanti detenuti del Triveneto.

21 giugno pomeriggio. Padova, sede Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna – U.I.E.P.E.

Incontro progetto *"Stretta di mano"*, Giustizia Riparativa.

25 giugno. Roma, sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e province autonome.

Coordinamento Difensori civici.

25 giugno pomeriggio. Roma, Sala Capitolare presso il Chiostro del Convento di S. Maria sopra Minerva, Senato della Repubblica.

Convegno *“Il Difensore civico come Garante del Diritto alla Salute: quali scenari possibili?”*.

26 giugno mattino e pomeriggio. Roma, sede Autorità garante dell’infanzia e dell’adolescenza.

*XVIII Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza*.

28 giugno mattino, pomeriggio. Bologna, Consiglio Regionale.

Seminario *“Ordinamento Penitenziario e sull’esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni?”*.

*Luglio*

2 luglio mattino. Roma, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e provincie autonome.

Incontro con Consigliere Porello delegato per la Conferenza presidenti assemblee legislative per il Coordinamento degli organi di garanzia.

3 luglio mattino. Padova, Chiesa di San Nicolò.

Cerimonia per patrono Polizia Penitenziaria.

8 luglio mattino. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

Incontro con il Presidente dell’Associazione *“Fondamenta delle Convertite”* e altre Associazione di Volontariato di Venezia.

9 luglio mattino. Treviso.

Incontro con Sindaco e Assessore ai Servizi Sociali del Comune di Treviso per nomina Garante comunale.

10 luglio mattino. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

11 luglio mattino. Venezia.

Incontro con Direzione Lavoro Regionale per progetto *“RESTART”* di Cassa Ammende.

15 luglio mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.

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

17 luglio mattino. Padova, Casa di reclusione.

Colloqui con detenuti.

18 luglio mattino. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

Incontro con Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria del Triveneto per organizzazione convegno *“La complessità del sistema penitenziario: occuparsi degli uomini che agiscono violenza di genere”*.

24 luglio mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.

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

### *Agosto*

7 agosto mattino. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

13 agosto. Padova, Casa di reclusione.

Visita alla casa di reclusione di Padova assieme al Consigliere dott. Pigozzo e ad altre due Consigliere Regionali.

20 agosto. Padova, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

### *Settembre*

3 settembre pomeriggio. Mestre, sede Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna – U.I.E.P.E.

Incontro per progetti "*Cassa Ammendè*".

4 settembre. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

5 settembre. Lido di Venezia, Mostra del Cinema.

Partecipazione alla proiezione del docufilm "*Viaggio in Italia: la Corte Costituzionale nelle Carceri*".

9 settembre mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.

Incontro con i Referenti territoriali dell'ULSS 9 Scaligera nell'ambito del Progetto FAMI "Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017".

9 settembre pomeriggio. Venezia, sede Direzione Servizi Sociali / Sanità Penitenziaria Regione del Veneto.

Incontro per prosecuzione lavori relativi al convegno tenuto nel 2018 organizzato dall'U.O.S Detenuti del Garante dei diritti della persona "*La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema*".

10 settembre mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.

Incontro con i Referenti territoriali delle ULSS 5 Polesana e ULSS 6 Euganea nell'ambito del Progetto FAMI "Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017".

17 settembre mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.  
Incontro con i Referenti territoriali delle ULSS 7 Pedemontana e ULSS 8 Berica nell'ambito del Progetto FAMI "Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017".

17 settembre pomeriggio. Venezia, Palazzo Regione del Veneto Grandi Stazioni.  
Tavolo tecnico per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza Rems.

18 settembre mattino. Roma, sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle provincie autonome.  
Coordinamento Difensori civili.

19 settembre, pomeriggio. San Donà di Piave (VE), Auditorium Da Vinci.  
Convegno *"Adozione e affido; rapporti da costruire, legami da preservare, identità da rispettare"* organizzato da APF – Avvocati per le persone e le famiglie.

23 settembre mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.  
Incontro con i Referenti territoriali delle ULSS 1 Dolomiti e ULSS 2 Marca Trevigiana nell'ambito del Progetto FAMI "Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017".

24 settembre mattino e pomeriggio. Roma.  
Coordinamento nazionale Garanti regionali dei detenuti.

25 settembre mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.  
Incontro con i Referenti territoriali delle ULSS 3 Serenissima e ULSS 4 Veneto Orientale nell'ambito del Progetto FAMI "Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017".

26 settembre mattino. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.  
Coordinamento dei Garanti comunali dei detenuti.

26 settembre pomeriggio. Venezia, Regione del Veneto, Palazzo Grandi Stazioni.  
Convocazione Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere.

27 settembre mattino. Ferrara, Dipartimento di Giurisprudenza, Aula Magna.  
Corso *"L'Ergastolo per sempre?"*

27 settembre pomeriggio. Padova, Centro Universitario.  
Seminario Giustizia Riparativa e Mediazione Penale.

28 settembre mattino. Venezia, Casa di reclusione femminile della Giudecca.  
Festa dell'Orto.

30 settembre pomeriggio. Treviso.  
Tavolo giustizia riparativa.

*Ottobre*

4 e 5 ottobre. Milano.

Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà.

5 ottobre. Venezia.

Convegno dell'Associazione di volontariato "*La Gabbianella ed altri animali*".

7 ottobre pomeriggio. Padova, Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna – U.I.E.P.E.

Tavolo di lavoro permanente giustizia riparativa, Progetto "*Stretta di mano*".

8 ottobre Padova.

Giornata di Formazione conseguente al Convegno organizzato dall'U.O.S Detenuti del Garante dei diritti della persona "*La Complessità del Sistema Penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema*" rivolta agli operatori del carcere per la promozione della salute mentale negli istituti penitenziari del Veneto.

9 ottobre pomeriggio. Mestre sede del Garante dei diritti della persona.

Incontro con psicologa dell'istituto penitenziario di Venezia Santa Maria Maggiore.

17 ottobre. Padova, sala Nilde Lotti, Centro civico Forcellini.

Mediazioni "*modelli riparativi per ricucire le fratture e favorire il benessere*".

18 ottobre mattino e pomeriggio. Bologna.

Convegno. "*La giustizia riparativa: realtà e prospettive in Emilia-Romagna*".

21 ottobre mattino. Roma, Senato della Repubblica, Sala Zuccari, Palazzo Giustiniani.

Seminario "*I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a 30 anni dalla Convenzione dell'Onu: soluzioni e prospettive*" promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e da Unicef Italia.

21 ottobre. Venezia.

Tavolo di Coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro le donne.

23 ottobre mattino. Venezia, Regione del Veneto, palazzo Grandi Stazioni.

Incontro con Direzione Lavoro Regionale per Progetto "*RESTART*" di Cassa Ammende.

25 ottobre mattino. Rovigo, sede del Comune.

Incontro con Sindaco e Assessore del Comune di Rovigo.

25 ottobre. Rovigo, Casa circondariale.

Visita concordata e incontro con operatori.

28 ottobre. Roma.

Seminario del Garante nazionale detenuti “*Spazio e libertà negata*”.

### *Novembre*

5 novembre. Vicenza, Casa circondariale.  
Visita ispettiva.

6 novembre. Treviso, Casa circondariale.  
Colloqui con detenuti.

9 novembre. Verona, Fiera Cavalli, Centro Fiere.  
“Parole di Vita Nuova” Presentazione del libro raccolta degli elaborati presentati al secondo premio Nazionale “Sulle ali della Libertà” svolto tra gli istituti di pena italiani.

11 novembre mattina. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona  
Tavolo interistituzionale ICAM per Protocollo d'intesa “*Procedura per l'attivazione di forme di accoglienza per bambini in carcere con la madre*”.

12 novembre. Padova, Casa circondariale e Casa di reclusione.  
Colloqui con detenuti.

15 novembre mattina. Venezia, Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna U.I.E.P.E.  
Tavolo di lavoro Giustizia riparativa.

20 novembre mattina. Venezia, Università Ca' Foscari  
Convegno “*I diritti del soggetto minore di età. A 30 anni dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*” promosso dal Dipartimento di Economia dall'Università di Ca' Foscari.

20 novembre pomeriggio. Venezia, Casa di reclusione femminile della Giudecca.  
Partecipazione alla rappresentazione teatrale.

29 novembre mattina e pomeriggio. Mestre, Azienda Ulss n. 3 Serenissima, Padiglione Rama.  
Convegno organizzato dall'U.O.S Detenuti del Garante dei diritti della persona, AULSS 3 e Ministero Giustizia-PRAP Veneto “*Complessità del sistema penitenziario: Occuparsi degli uomini che agiscono violenza di genere*”.

### *Dicembre*

3 dicembre mattina. Rovigo, Casa circondariale.  
Incontro con il Direttore.

4 dicembre mattina e pomeriggio. Roma sede Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e provincie autonome.

## Coordinamento Difensori civici.

5 dicembre mattino. Roma, sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Incontro sul tema della gestione delle segnalazioni trattate dai Garanti dell'infanzia ed eventuali istanze di accesso agli atti.

9 dicembre mattino. Venezia.

Incontro con il Presidente del Tribunale di Sorveglianza.

10 dicembre. Verona.

Convegno organizzato dall'Ordine Assistenti Sociali sui temi della Giustizia Riparativa.

11 dicembre. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

12 dicembre sera. Venezia, Sala Tommaseo, Ateneo Veneto.

Presentazione organizzata dall' U.O.S. Detenuti Garante dei diritti della persona in collaborazione con le Associazioni di volontariato della città di Venezia del libro di Pietro Buffa "*La galera ha i confini dei vostri cervelli*" (ed. Itaca, 2019).

16 dicembre mattino e pomeriggio. Roma, sede Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

*XIX Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.*





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

Nel corso del 2019 le istanze pervenute sono **394**

Delle **394** istanze pervenute, **109** riguardano il diritto di accesso (di cui 16 accessi civici), pari al **27,66%** del totale di riferimento.

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

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

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

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

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

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

*4. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, **ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione.** Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al **Difensore civico** competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all' articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. **Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza.** Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. **Se il Difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente.** Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*

o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159, e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

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

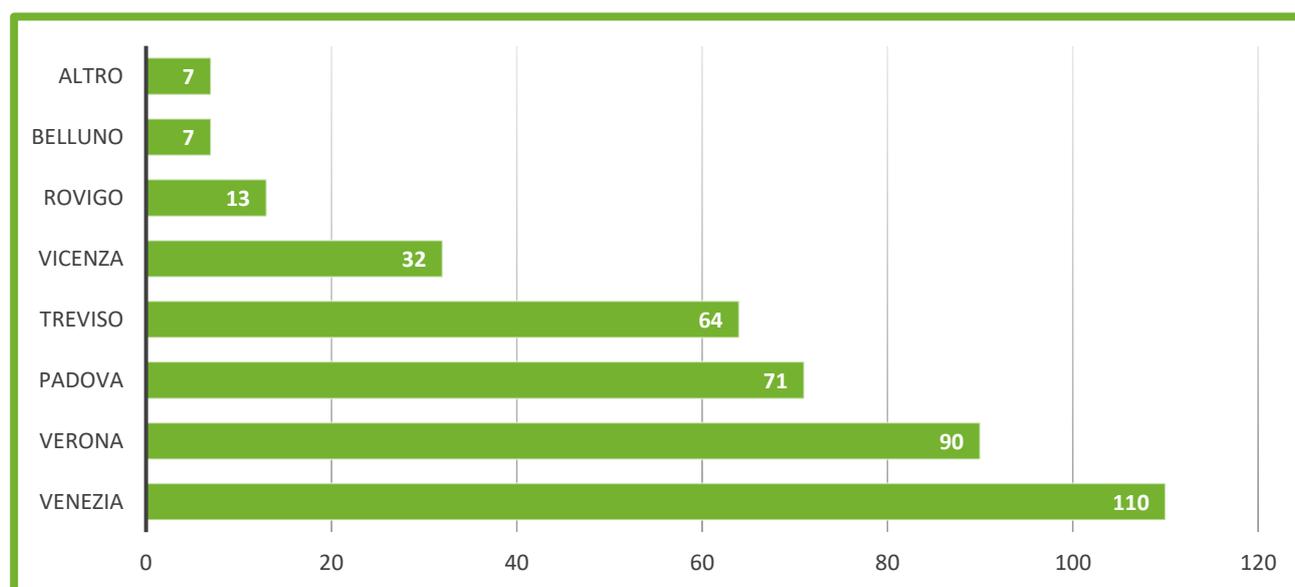
Guardando alla provenienza geografica delle istanze ricevute nel corso dell'anno 2019, risulta che:

- 32 provengono dal territorio della provincia di Vicenza;
- 90 provengono dal territorio della provincia di Verona;
- 110 provengono dal territorio della provincia di Venezia;
- 64 provengono dal territorio della provincia di Treviso;
- 13 provengono dal territorio della provincia di Rovigo;
- 71 provengono dal territorio della provincia di Padova;
- 7 provengono dal territorio della provincia di Belluno.

Tra le istanze ricevute ve ne sono 7 che provengono da fuori territorio della regione Veneto.

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

**Grafico 1. Ripartizione geografica delle istanze pervenute nell'anno 2019. Per provincia. Valori assoluti.**



A seguire, le istanze in materia di tributi (*tasse, imposte, tariffe*) con 96 fascicoli aperti; quindi quelle in materia urbanistica, con 19 fascicoli aperti; le istanze in materia di sanità, con 19

fascicoli aperti; quelle in materia di territorio e ambiente con **24** fascicoli aperti; le istanze in materia di partecipazione al procedimento con **12** fascicoli e quindi quelle afferenti all'area del sociale con **10** fascicoli aperti nell'anno qui considerato.

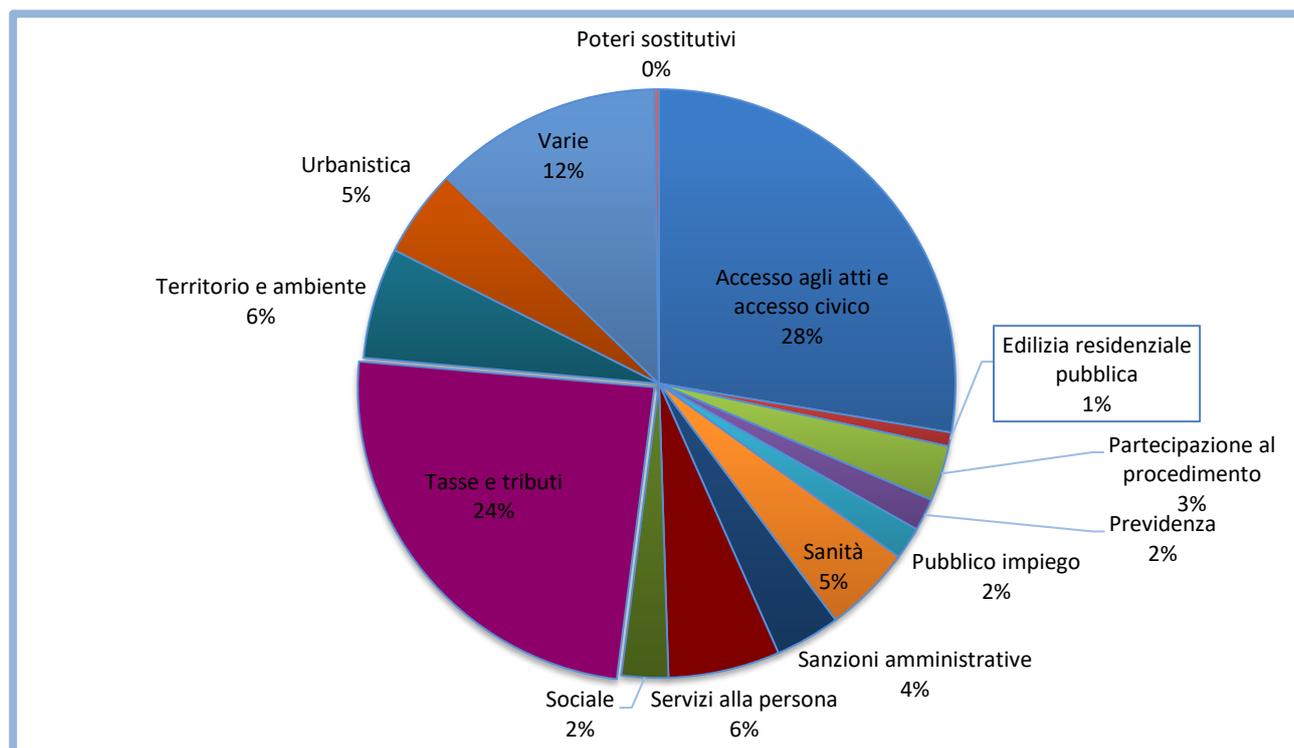
Il rimanente 26,65% delle istanze ricevute nel corso del 2019 risulta afferente, in misura diversa, a vari ambiti di competenza d'intervento del Garante, quali: sanzioni amministrative, servizi alla persona, pubblico impiego, edilizia residenziale pubblica, previdenza, poteri sostitutivi, nonché altre materie ancora e comprese istanze che per alcuni aspetti sono risultate estranee alle categorie di qualificazione per materia assunte e quindi riunite nella voce residuale "varie".

Nella tabella che segue viene offerta in comunicazione una rendicontazione del numero complessivo delle istanze ricevute nel corso del 2019, scorporate per materia di afferenza.

**Tabella 1. Istanze ricevute nell'anno 2018. Per materia di afferenza. Valori assoluti**

MATERIA DI AFFERENZA	N. ISTANZE (v.a.)
Accesso agli atti e civico	109
Tasse e Tributi	96
Urbanistica	19
Sanità	19
Territorio e ambiente	24
Partecipazione al procedimento	12
Sociale	10
Sanzioni amministrative	14
Servizi alla persona	24
Pubblico impiego	7
Edilizia residenziale pubblica	3
Previdenza	7
Poteri sostitutivi	1
Altre materie	49
<b>TOTALE</b>	<b>394</b>

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

**Grafico 2. Istanze ricevute nell'anno 2019. Incidenza per materia. Valori percentuali.**

Ancora qualche considerazione sulle istanze in materia di accesso agli atti e provvedimenti amministrativi ricevute nel corso del 2019.

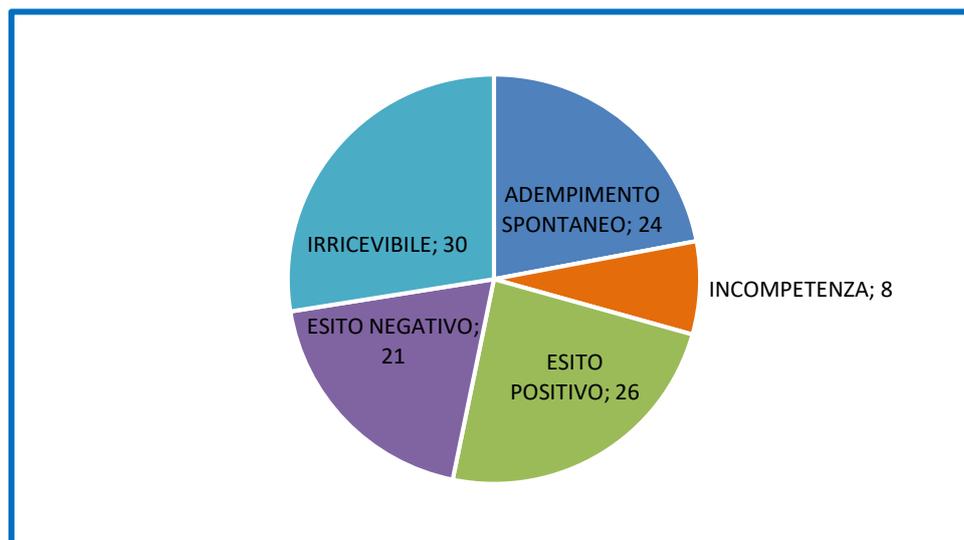
Nell'anno qui considerato, il Garante regionale dei diritti della persona ha esercitato *iure proprio* - per le argomentazioni precedentemente espresse - la competenza sulle istanze ricevute volte al riesame del diniego di accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso.

Delle 109 istanze ricevute, (di cui 16 accessi civici) in 21 casi è stata confermata la legittimità del diniego opposto dall'amministrazione adita in prima istanza.

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

In altri 8 casi i ricorsi ricevuti ai sensi del comma 4 dell'articolo 25 legge 241/1990, sono stati riconosciuti di competenza di altri organi.

In 26 casi (di cui 3 casi il ricorso è stato accolto parzialmente) l'istanza è stata positivamente accolta a favore dei richiedenti, con una determinazione formale del Garante dei diritti della persona che ha accolto il ricorso nei confronti dell'amministrazione verso cui è stato diretto l'accesso. In altri 24 casi, l'esito positivo per i richiedenti si è determinato perché nel corso della fase istruttoria del riesame condotta dal Garante, l'amministrazione ha spontaneamente acconsentito all'ostensione dei documenti richiesti; quest'ultimo dato, pur nella sua limitatezza numerica, è particolarmente positivo perché corrisponde ai principi di mediazione e solidarietà tra amministrazioni di cui si è già parlato nella premessa di questa relazione.

**Grafico 3. Istanze accesso agli atti e accesso civico ricevute nell'anno 2019.**

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

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

Questa impostazione è oggi facilitata da quanto previsto dalla nuova normativa in materia di trasparenza, dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.”* come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, di *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* (così detto *“decreto Madia”*), che ha previsto, accanto al così detto accesso civico, già disciplinato dall'articolo 5, comma 1, del sopra citato decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, l'accesso così detto generalizzato, contemplato dal comma 2 del predetto articolo 5.

Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico e all'accesso generalizzato, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (*Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali*) ha adottato la deliberazione 28

dicembre 2016, n. 1309, intitolata “*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013*”.

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

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

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

Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e presentare ricorso al Difensore civico.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro tale termine, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale.

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

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

Se l'accesso è stato negato o differito per evitare un pregiudizio concreto alla tutela dell'interesse privato alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia, il Difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei

dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del Difensore è sospeso fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

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

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

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

Da ultimo, si evidenzia, che nel corso dell'anno 2019 il Garante dei diritti della Persona ha designato, previo avviso pubblico pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto – BUR, Presidenti della Commissione Mista Conciliativa delle Aziende Ulss, che ne abbiano fatto richiesta.

I Presidenti designati nel corso dell'anno riguardano Commissioni Miste Conciliative delle seguenti Aziende sanitarie: Azienda Ulss n. 2 Marca Trevigiana e l'Azienda Ulss n. 7 Pedemontana.

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

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

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

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

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

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

**PARTE II**

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



## Capitolo I

### L'attività per i tutori volontari dei minori di età. Anno 2019

#### *La risorsa dei volontari*

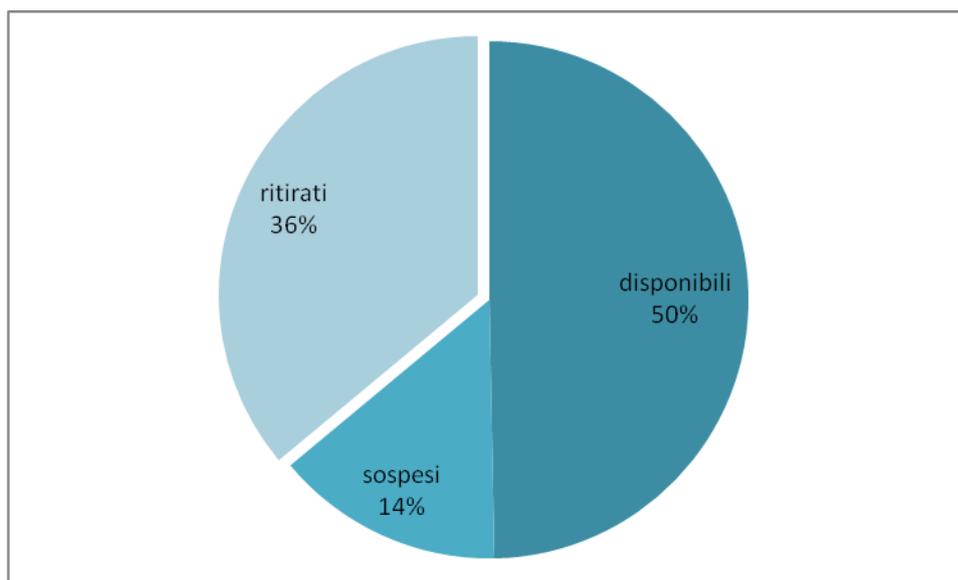
Con l'attività di programmazione e realizzazione dei corsi, assegnata dalla legge istitutiva, l'Ufficio del Garante - in collaborazione con i Comuni e le Aziende ULSS del Veneto – ha complessivamente formato, dal 2004 al 2019, **1.459 volontari**, che hanno poi confermato la loro disponibilità a essere inseriti nella Banca dati regionale.

In questo ampio arco temporale la disponibilità dei volontari è mutata per varie ragioni: il raggiungimento di un'età troppo avanzata, il mutare della condizione personale, familiare o lavorativa, l'assunzione contemporanea di più tutele (la legge 47/2017 prevede un massimo di tre tutele per tutore) o di tutele particolarmente impegnative che preclude la disponibilità ad assumerne altre o, semplicemente, la decisione di ritenere chiusa un'esperienza dopo un impegno profuso per molti anni.

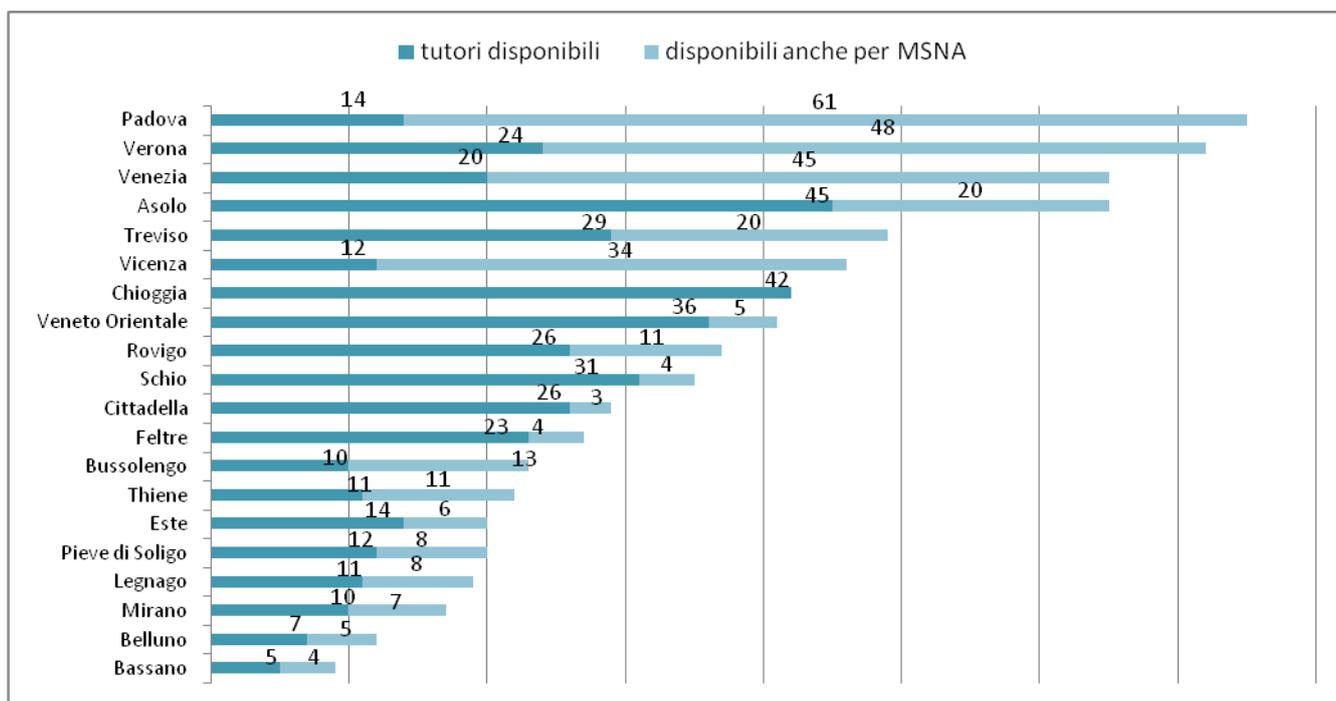
Il Grafico 1 fornisce la fotografia dell'attuale disponibilità di tutori formati negli anni dall'Ufficio del Garante e inseriti in Banca dati: la risorsa sulla quale l'Ufficio può contare per realizzare gli abbinamenti ad oggi è composta da **725** volontari (il 50% dei volontari formati), mentre una parte costituita da 208 volontari (14%) ha temporaneamente sospeso la propria disponibilità. Si tratta di persone che hanno chiesto una pausa, per motivi familiari, lavorativi, di salute o perché molto impegnati con tutele già assunte.

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

Tutti i volontari disponibili sono stati interpellati e invitati a formalizzare la loro volontà compilando un apposito modulo. Poiché anche la disponibilità per questa specifica tipologia di tutela può variare nel tempo, l'Ufficio invia periodicamente al Tribunale per i minorenni di Venezia un elenco aggiornato.

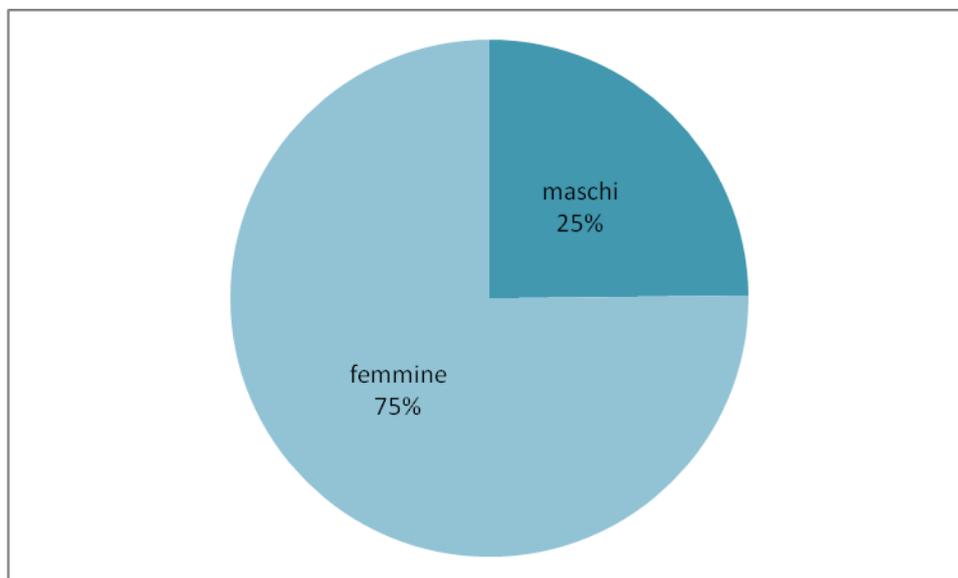
**Grafico 1 - Tutori formati dall'Ufficio suddivisi per disponibilità attuale (dicembre 2019)**

Il Grafico 2 illustra la distribuzione nei distretti sociosanitari delle Aziende ULSS dei volontari formati e attualmente disponibili, evidenziando la quota dei volontari disponibili anche ad assumere la tutela di MSNA: il 44% dei 725 tutori volontari disponibili si è reso disponibile anche per ad assumere la tutela di un MSNA.

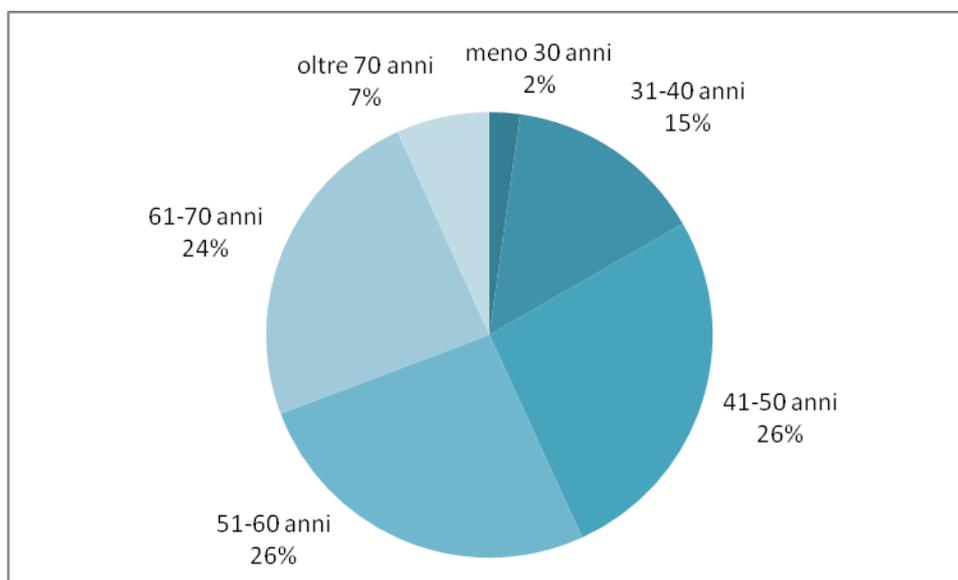
**Grafico 2 - Tutori attualmente disponibili suddivisi per ambito sociosanitario di residenza**

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

**Grafico 3 - Tutori disponibili suddivisi per genere.**

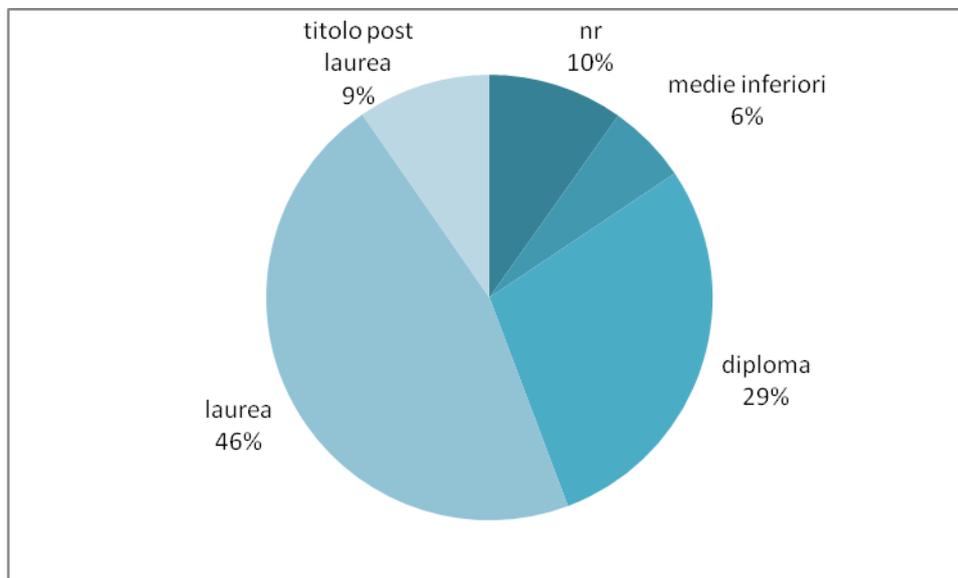


**Grafico 4 - Tutori disponibili suddivisi per fascia di età.**

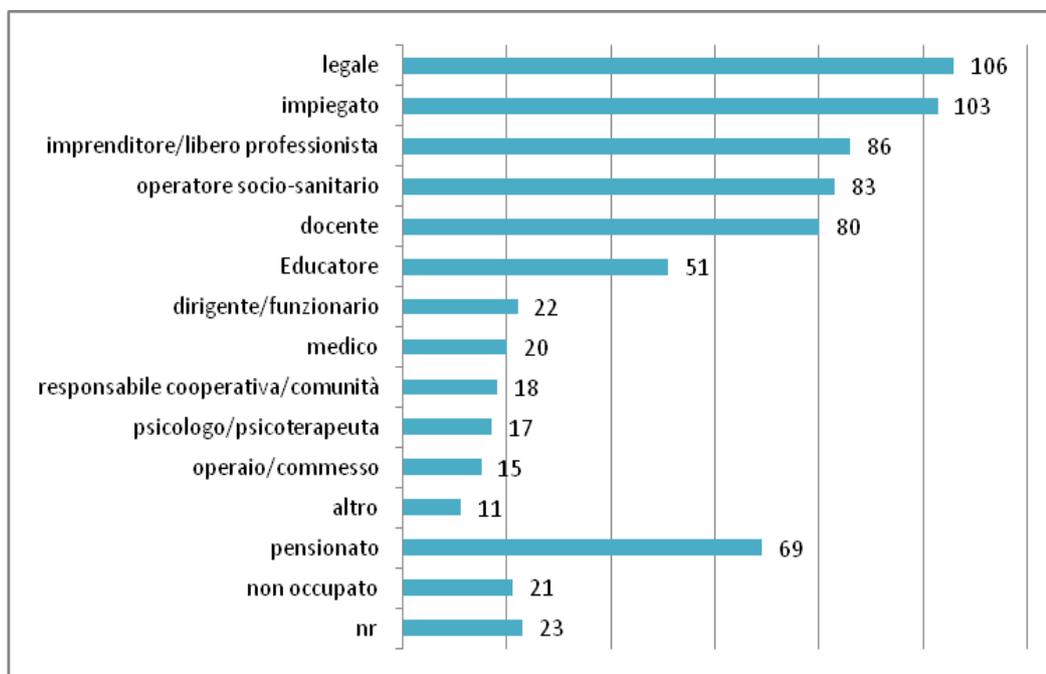


Il livello culturale è alto: più della metà ha una laurea (55%), cui si aggiunge un altro terzo di diplomati (29%).

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



**Grafico 6 - Tutori disponibili suddivisi per professione.**



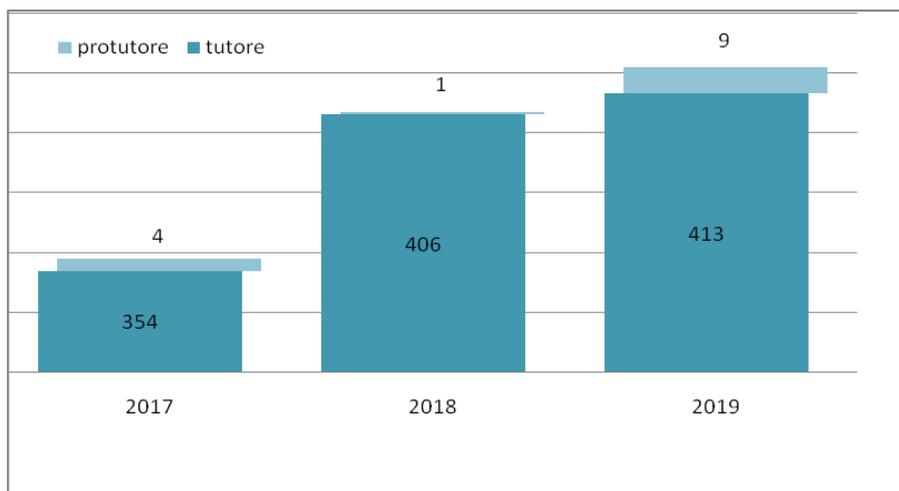
Sul piano professionale, le categorie più rappresentate sono quella degli avvocati (14,6%), degli impiegati sia amministrativi che tecnici, dipendenti pubblici o privati (14,2%), seguiti dagli imprenditori e liberi professionisti, che comprendono i titolari di azienda o ditta individuale, gli artigiani, i consulenti (11,8%). Altre categorie significative

sono quella degli operatori sociosanitari (assistenti sociali, OSS, infermieri), dei docenti di ogni ordine e grado e degli educatori presso le strutture per minori ai quali vanno uniti i responsabili di strutture e cooperative che le gestiscono. Non mancano dirigenti, funzionari e medici. I pensionati rappresentano il 9,5%.

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

Nel corso del 2019 l'Ufficio del Garante regionale del Veneto ha ricevuto 422 richieste di indicazione di volontario da parte delle Autorità giudiziarie preposte alla nomina del tutore (Tribunali ordinari - TO e Tribunale per i minorenni - TM), registrando un leggero incremento rispetto al 2018. I minori interessati dalle richieste sono stati 407.

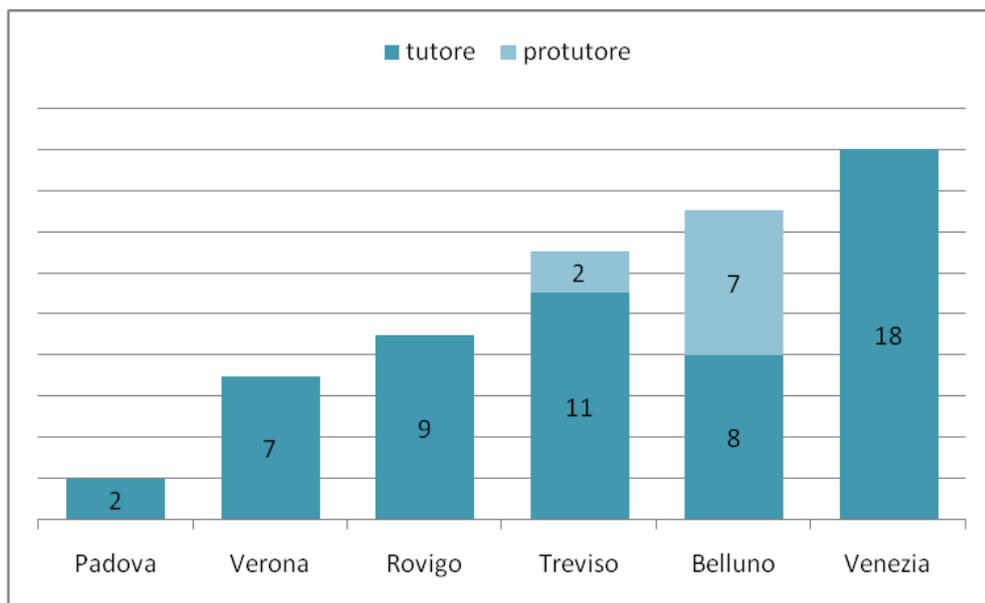
**Grafico 7 - Richieste di indicazione tutore inoltrate all'Ufficio per tipologia (tutore/protutore) e anno (2017/2018/2019)**



Nella quasi totalità dei casi il giudice ha richiesto l'indicazione di un volontario per il ruolo di tutore. Solo in 9 casi il giudice ha inoltrato, contestualmente, anche la richiesta di un secondo volontario per ricoprire il ruolo di protutore. Tali richieste sono pervenute da due soli Tribunali ordinari: quello di Treviso e quello di Belluno.

L'individuazione del protutore non è sempre facile perché i volontari spesso rifiutano la proposta avanzata dall'Ufficio per il tramite del referente territoriale, trattandosi di una nomina che rimane di fatto sulla carta, una formalità che non trova oggi più ragion d'essere, per lo meno rispetto ai minori di età. Inoltre, poiché un volontario può assumere contemporaneamente al massimo tre tutele, secondo quanto stabilito dalla legge 47 del 2017 sui minori stranieri non accompagnati, laddove vi sia scarsità di risorse, l'Ufficio preferisce utilizzare i volontari per il ruolo di tutori.

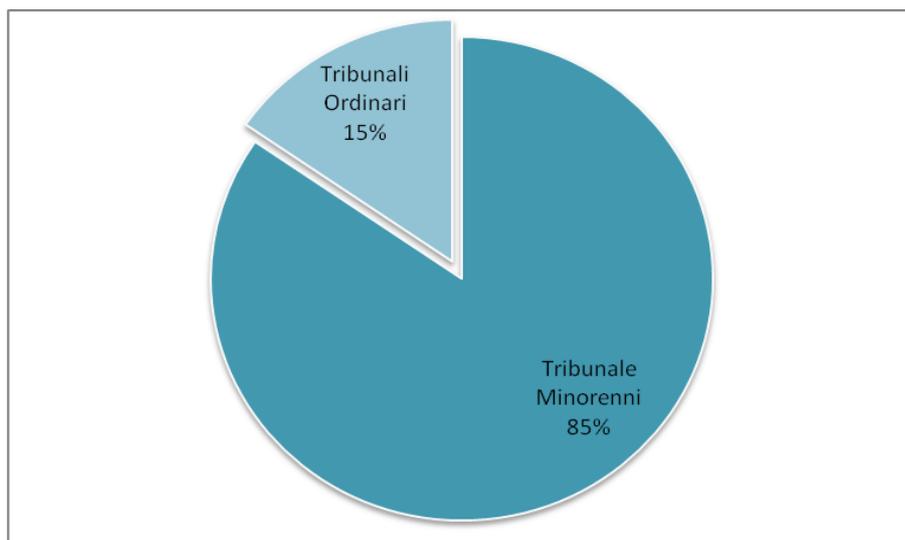
**Grafico 8 - Richieste di indicazione tutore inoltrate all'Ufficio per Tribunale ordinario e tipologia (tutore/protutore)**



La maggior parte delle richieste è stata trasmessa dal Tribunale per i minorenni, al quale il decreto legislativo 22 dicembre 2017 n. 220 ha assegnato la competenza per i MSNA, come già evidenziato nella precedente relazione.

Le richieste pervenute dai Tribunali ordinari hanno registrato una ulteriore flessione: nel 2019 sono state solo 65, delle quali 10 hanno riguardato solo sei minori, tutti stranieri non accompagnati.

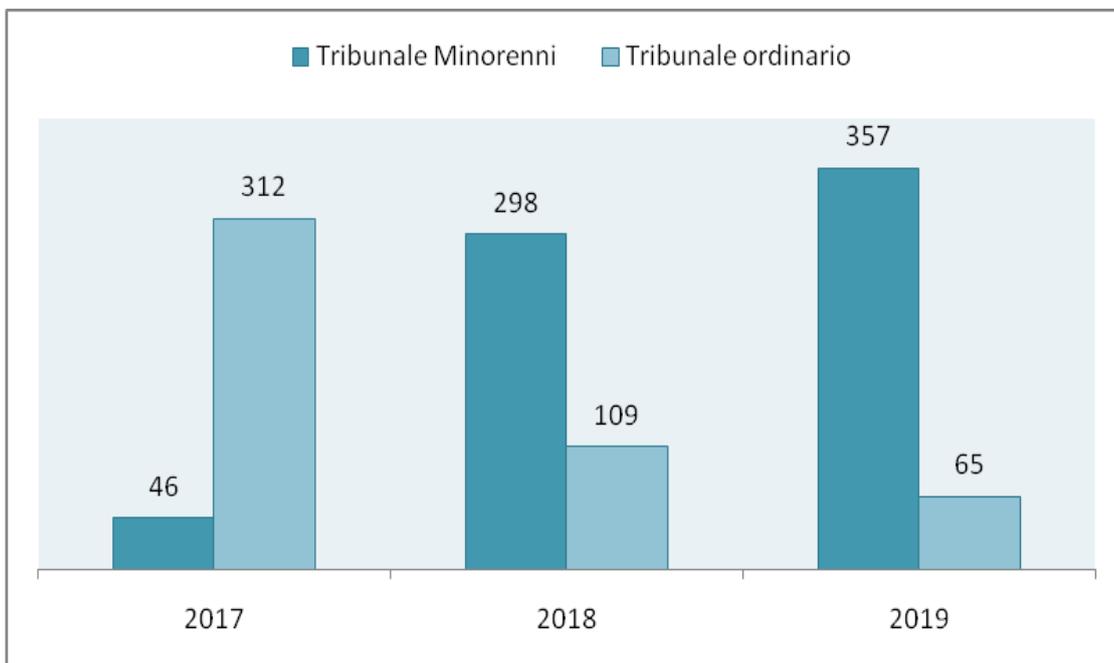
**Grafico 9 - Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria (2019).**



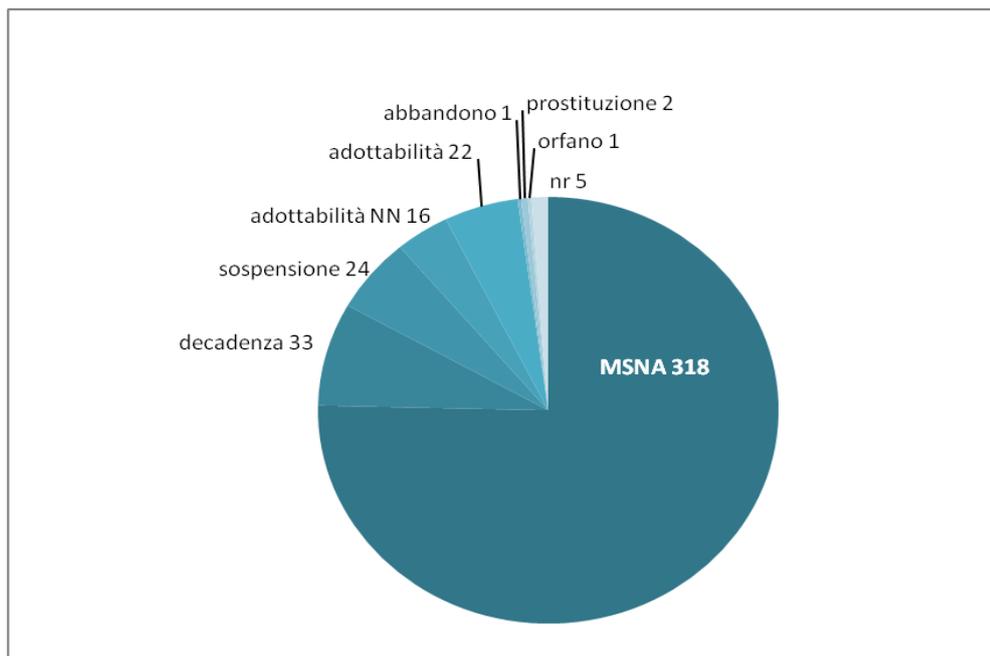
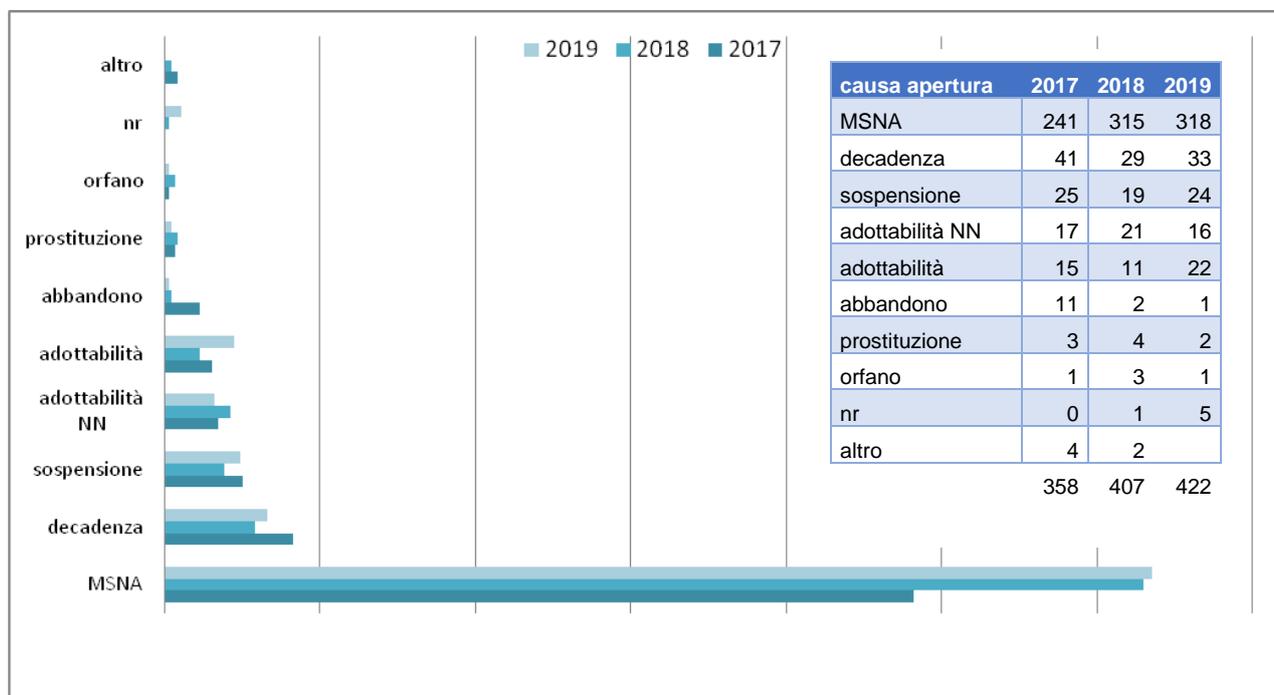
Tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019 si era registrata ancora una certa mancanza di chiarezza sulla competenza per i MSNA, poiché il Tribunale per i minorenni di Venezia, così come quello di altre Regioni, aveva dichiarato il proprio non luogo a provvedere con riferimento ai minori stranieri affidati o comunque conviventi con parenti, ritenendo che non dovessero essere considerati MSNA, essendo soddisfatto il criterio dell'assistenza.

Sul punto è intervenuta la Corte di Cassazione con l'ordinanza 9199/2019 depositata il 3 aprile, chiarendo che, per escludere la qualifica di "non accompagnato", devono essere contemporaneamente soddisfatte entrambe le condizioni indicate dalla legge n. 47 del 2017: l'assistenza materiale al minore straniero e la sua rappresentanza legale secondo le modalità previste dall'ordinamento italiano, poiché non è delegabile in forma privatistica dai genitori ad altri soggetti.

**Grafico 10 - Richieste inoltrate all'Ufficio suddivise per Autorità giudiziaria e anno (2017, 2018 e 2019).**



Considerando le richieste sotto il profilo della causa di apertura della tutela, non si riscontrano variazioni significative: ci sono state solo piccole oscillazioni in ogni categoria, compresa quella dei MSNA.

**Grafico 11 - Richieste di tutore inoltrate nel 2019 suddivise per causa di apertura della tutela****Grafico 12 - Richieste di tutore inoltrate all'Ufficio suddivise per causa di apertura della tutela e anno (2017, 2018 e 2019)**

Le richieste di indicazione di tutore per i MSNA, quindi, sono rimaste in linea con quelle dell'anno precedente mentre a livello nazionale il trend ha continuato a essere negativo per effetto della diminuzione degli sbarchi nelle regioni del sud Italia.

Il report di monitoraggio elaborato dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione al 31 dicembre 2019 riportava il dato di presenti 6.054 MSNA

in Italia con un calo del 43% rispetto al 31 dicembre 2018, quando erano 10.787 e del 66,9% rispetto alla stessa data del 2017, che aveva registrato 18.303 minori.

Nell'analizzare la distribuzione dei MSNA per regione di accoglienza, risulta che le presenze in Veneto hanno segnato un nuovo calo: alla fine del 2019 erano 298, a fronte delle 322 dello stesso periodo del 2018 e delle 375 del 2017.

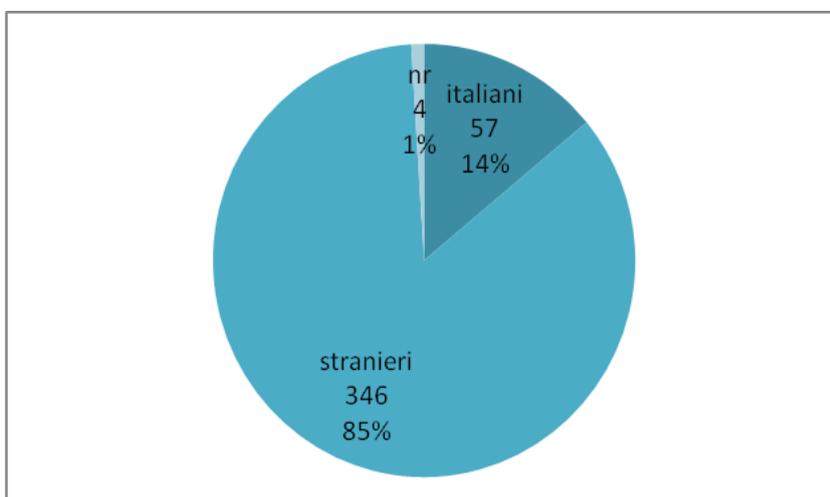
I dati del Report nazionale, va ricordato, sono una fotografia delle presenze ad una certa data e considera tutti i MSNA arrivati nel corso degli anni precedenti, ad esclusione di quelli diventati nel frattempo maggiorenni o di coloro che si sono resi irreperibili. Le richieste inoltrate all'Ufficio riguardano invece minori accolti nel corso dell'anno solare o, per lo meno per i primi mesi dell'anno, minori accolti e segnalati alla fine dell'anno precedente. Sono, quindi, dati non paragonabili ma che possono darci un'idea del trend generale: in un contesto di forte calo delle presenze in Italia di MSNA, le richieste inoltrate all'Ufficio con riferimento ai MSNA si sono mantenute stabili. Questo è probabilmente determinato fondamentalmente da diversi fattori: l'elevato numero di minori che si rendono irreperibili, la vicinanza della frontiera orientale che raccoglie gli ingressi della rotta balcanica e l'elevato numero di minori albanesi che entrano regolarmente, principalmente attraverso lo scalo aeroportuale di Venezia.

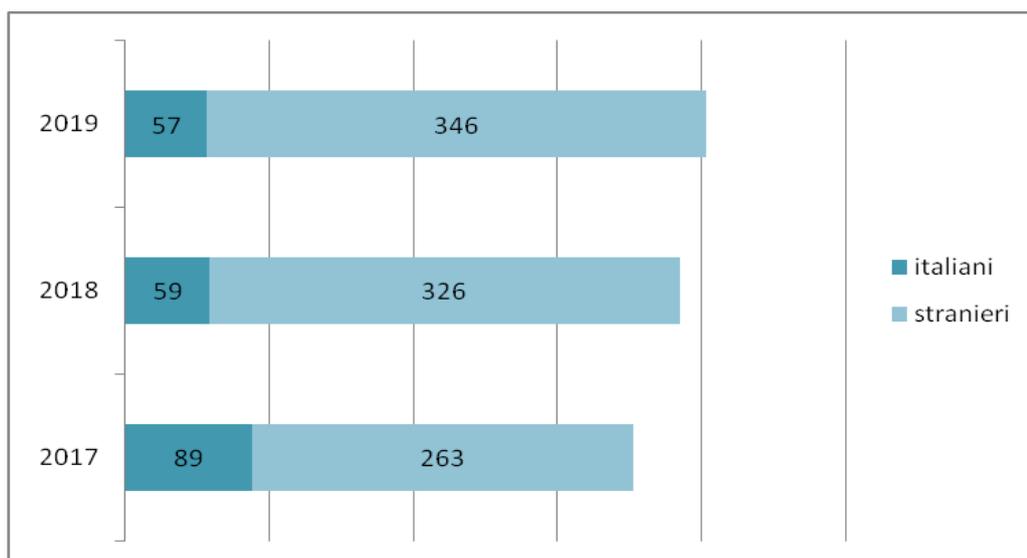
Passando all'analisi dei dati relativi ai **407 minori** oggetto delle richieste inoltrate all'Ufficio, si conferma la forte prevalenza degli stranieri: nel 2019 sono stati ben 346 (pari all'85%) a fronte di 57 minori italiani, che costituiscono solo il 14%. Per 4 minori il dato non è stato fornito.

Paragonando il dato del 2019 con quello dei due anni precedenti, si evince che lo scarto tra i minori di origine nazionale e quelli di origine estera ha avuto un trend crescente.

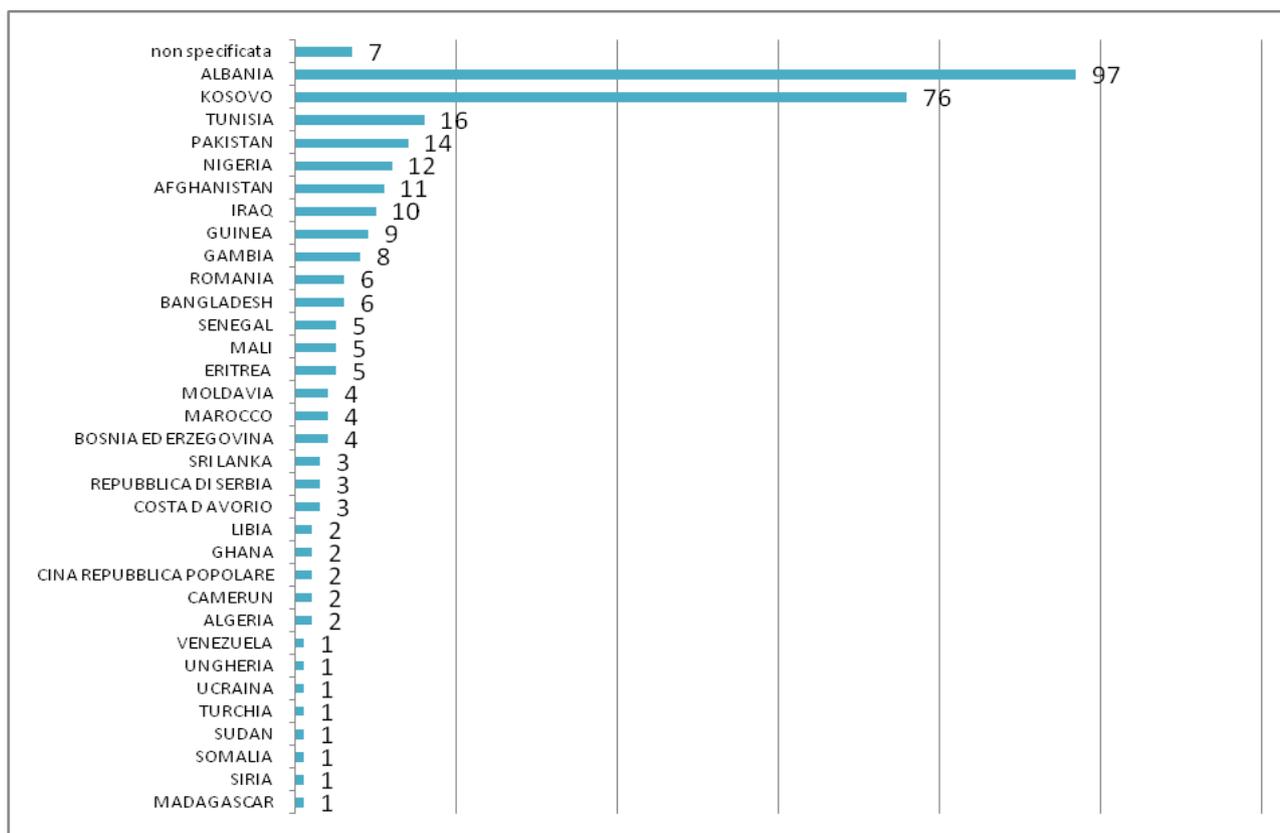
Se si incrocia invece il dato dell'origine straniera con quello della causa di apertura, si rileva che nel 2019 i minori stranieri non accompagnati sono stati ben 310 sul totale dei 346 minori stranieri.

**Grafico 13 - Minori suddivisi per origine nazionale italiana/straniera/non rilevata**



**Grafico 14 - Minori suddivisi per origine nazionale italiana/straniera e anno (2017, 2018 e 2019)**

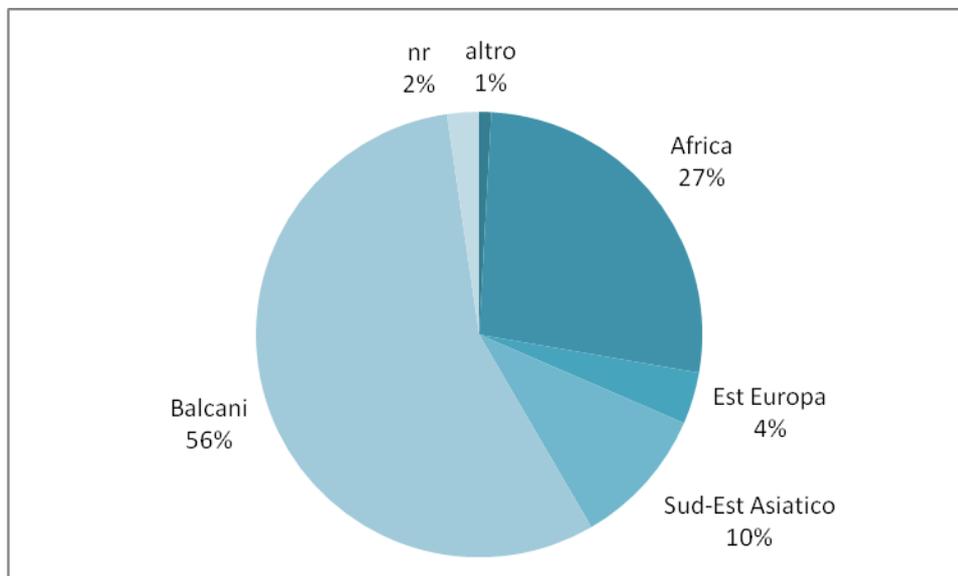
Le nazionalità rappresentate in Veneto si confermano essere 33, come nei due anni precedenti, ma i Paesi numericamente rilevanti sono pochi.

**Grafico 15 - Minori stranieri oggetto di richiesta di tutore per origine nazionale**

Invariati rimangono anche i Paesi più rappresentati, ma cambia il loro peso relativo: continua a dominare la presenza di minori albanesi, in leggera crescita rispetto al 2018 (da 97 a 105 minori), così come si confermano al secondo posto la nazionalità kosovara (79 minori) e al terzo posto, a distanza ma in crescita, quella tunisina (da 16 a 28 minori).

Ne consegue che, anche nel 2019, l'area geografica dominante è stata quella balcanica (56%), seguita dal continente africano (27%). Est Europa e Sud Est asiatico hanno raccolto insieme il 14% dei minori stranieri.

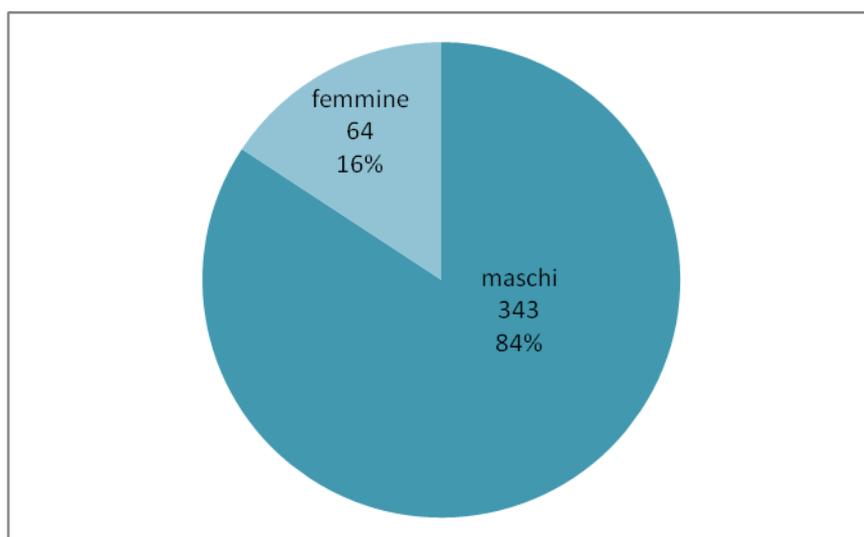
**Grafico 16 - Minori oggetto di richiesta di tutore per area geografica di provenienza.**

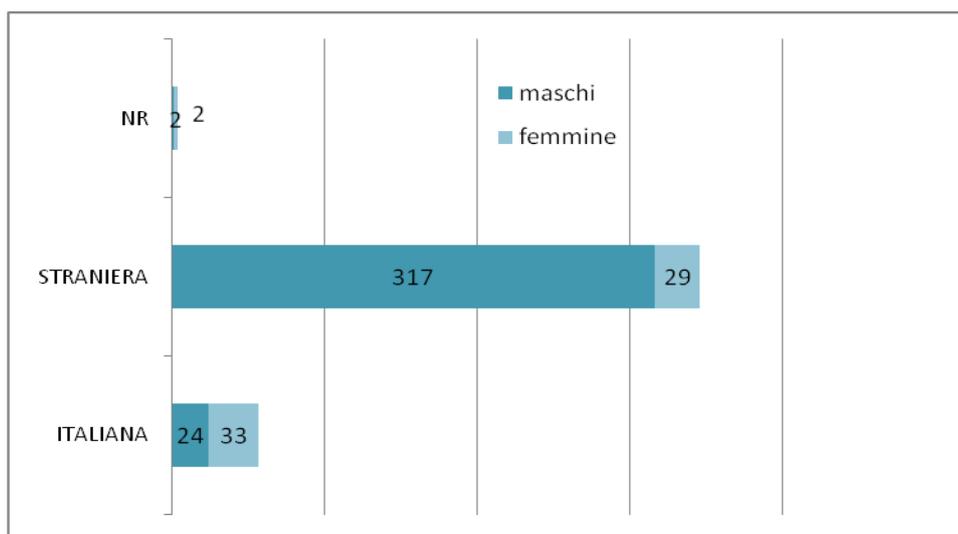


Confermata anche la forte prevalenza del genere maschile, cui appartiene l'84% dei minori oggetto delle richieste di tutore, mentre le bambine e ragazze sono solo 64 pari al 16% del totale. Lo squilibrio è dovuto al peso rilevante della componente dei MSNA che, fatta eccezione per 11 ragazze, sono tutti maschi.

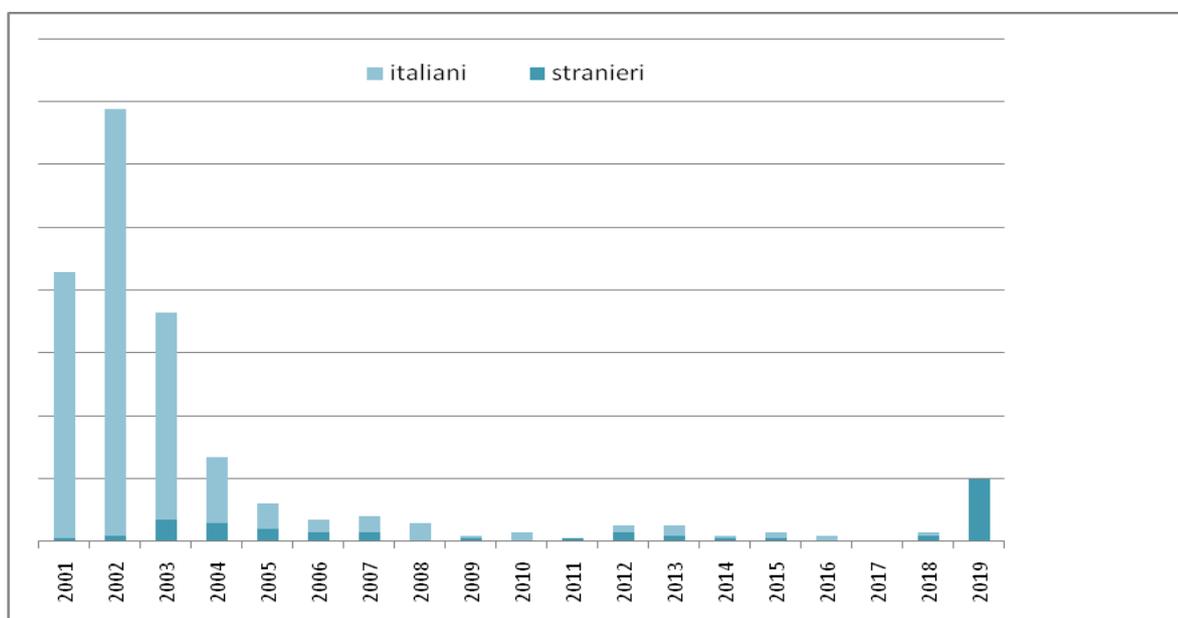
Tra gli italiani, invece, persiste un certo equilibrio di genere: 24 maschi e 33 femmine.

**Grafico 17 - Minori oggetto di richiesta di tutore suddivisi per genere.**



**Grafico 18 - Minori oggetto di richiesta di tutore per genere e nazionalità.**

Dati confermati rispetto agli anni precedenti anche con riferimento alla distribuzione nelle diverse fasce di età. Il 77% dei minori ha tra i 15 e i 18 anni. In questa fascia di età si concentra anche il 92% dei minori di nazionalità straniera. All'opposto, quasi un terzo dei minori italiani ha meno di un anno, per la concentrazione dei nati non riconosciuti, mentre gli altri due terzi sono abbastanza equamente distribuiti nelle diverse fasce di età.

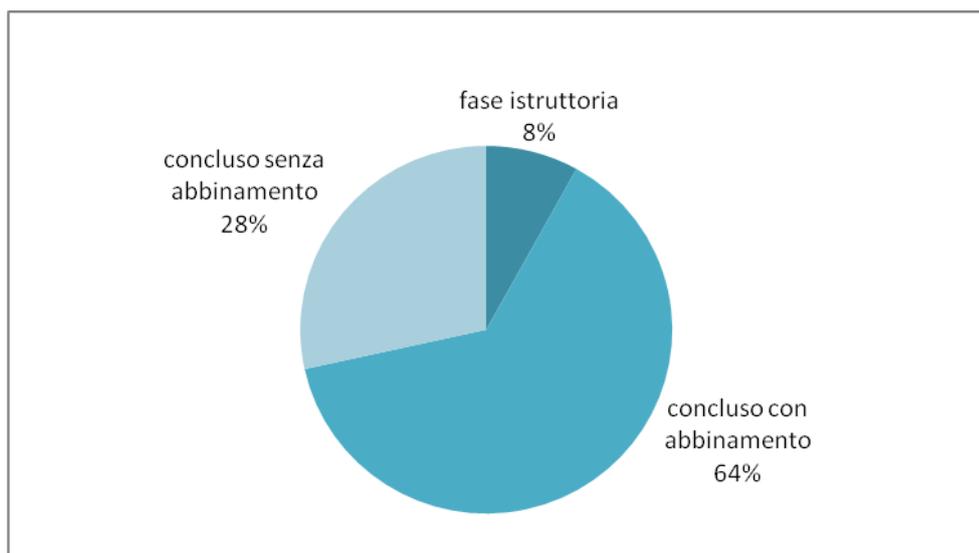
**Grafico 19 - Minori oggetto di richiesta tutore per anno di nascita e nazionalità (italiano/straniero)**

Anno nascita	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Italiani</b>	1	2	7	6	4	3	3	0	1	0	1	3	2	1	1	0	0	2	20
<b>Stranieri</b>	85	136	66	21	8	4	5	6	1	3	0	2	3	1	2	2	0	1	0
<b>tot</b>	86	138	73	27	12	7	8	6	2	3	1	5	5	2	3	2	0	3	20

Riprendendo l'analisi delle richieste inoltrate all'Ufficio per valutarne l'esito, si evince che - alla data del 31 dicembre 2019 - il 92% delle domande era stato evaso, mentre risultava ancora in lavorazione il restante 8% dei fascicoli.

Nel 64% dei casi (268) si è risposto alla richiesta dell'Autorità giudiziaria con l'indicazione di un tutore volontario, mentre l'abbinamento non è avvenuto nel 28% dei casi (120). Le proporzioni sono in linea con l'anno precedente.

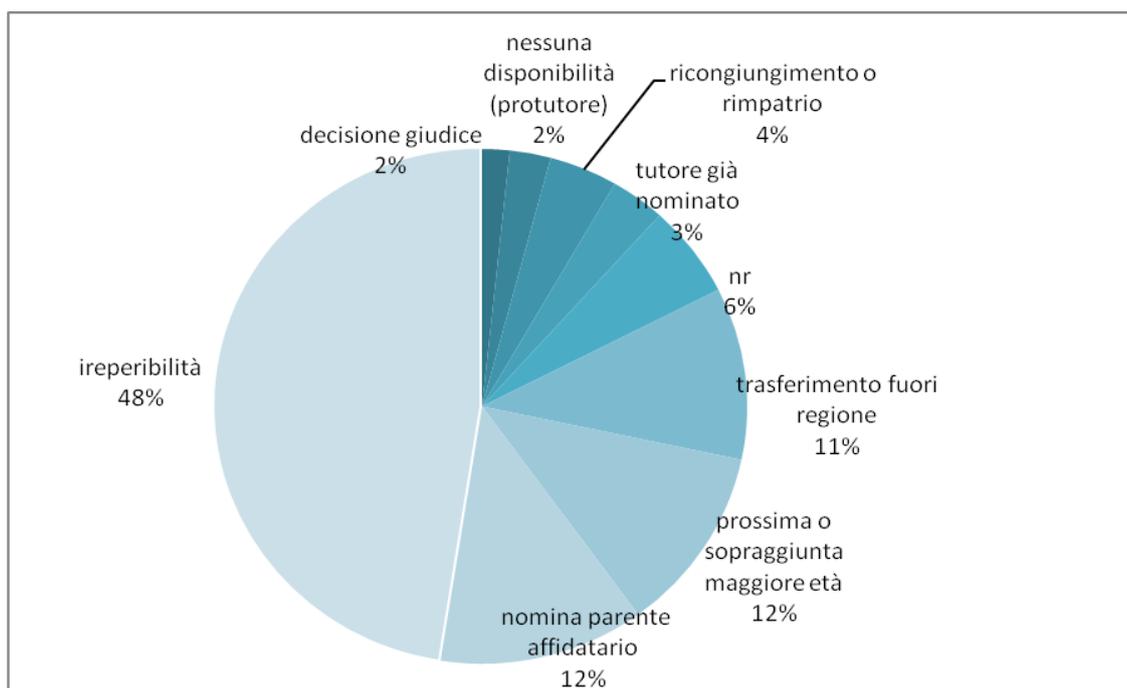
**Grafico 20 - Richieste di tutore suddivise per esito.**



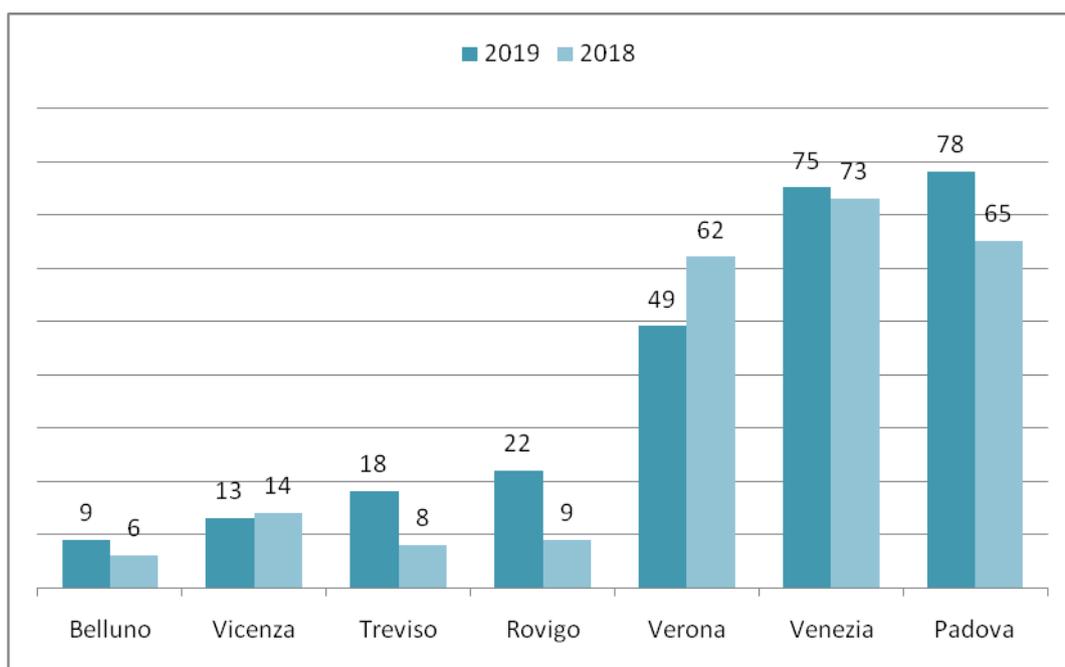
Si registrano invece alcune variazioni sotto il profilo delle ragioni del mancato abbinamento, che riguarda i MSNA nel 92% dei casi.

La principale causa rimane l'irreperibilità del minore, ossia il suo allontanamento volontario dalla struttura di accoglienza, ma il numero di casi aumenta (da 33 casi nel 2018 a 57 nel 2019), così come il peso rispetto alle altre cause (dal 29% al 48%). Quindi per quasi un caso su due, il mancato abbinamento è dovuto all'allontanamento del ragazzo. Poiché si tratta di un fenomeno che coinvolge solo i MSNA, emerge che nel 18% dei casi del minore straniero si perdono le tracce. Si tratta per lo più di minori iracheni (16), tunisini (15) e afgani (13).

Tra le altre cause, si riscontra una diminuzione dei trasferimenti fuori regione (dal 20% all'11%) e dei casi in cui il tutore risultava essere stato già nominato da altro giudice (dal 18% al 3%), attribuibile all'avvenuto assestamento nella distribuzione di competenze tra Tribunale per i minorenni e Giudici tutelari.

**Grafico 21 – Causa del mancato abbinamento per i MSNA.**

La distribuzione territoriale delle nomine perfezionate, sulla base dell'ULSS di residenza del tutore, vede ancora dominanti le province di Padova, Venezia e Verona, ma con alcune modifiche rispetto al 2018: Padova sorpassa Venezia, anche se di poco, e Verona; in significativa crescita invece Rovigo e Belluno.

**Grafico 22 - Tutele attivate suddivise per Ulss del volontario nominato.**

## *L'attività di consulenza ai tutori*

Rispetto all'anno 2018, nel corso del quale l'Ufficio ha istruito 30 pratiche di consulenza ai tutori legali volontari e ai Referenti territoriali, che hanno complessivamente riguardato 31 minori, nell'anno 2019 c'è stato un notevole incremento nell'attività: ci sono state 49 richieste, che hanno riguardato 46 minori. Per 5 di loro erano stati già aperti altrettanti fascicoli di consulenza nel 2018, a dimostrazione della complessità di alcune delle situazioni che vengono sottoposte all'attenzione dell'Ufficio.

L'incremento delle richieste conferma l'importanza dell'attività di consulenza svolta dall'Ufficio, che continua ad interrogarsi, conseguentemente, sul proprio operato, sull'adeguamento costante dei contenuti dei corsi di formazione per i tutori alle esigenze e criticità rilevate, allo scopo di definire le proprie linee di intervento con maggiore aderenza alla realtà e alle modifiche normative.

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

L'importanza dell'affiancamento posto in essere dall'Ufficio nelle situazioni più complesse è confermata dalle richieste ripetute negli anni per i medesimi minori, a dimostrazione del fatto che i tutori volontari si sentono sostenuti nell'espletamento della loro funzione da questa presenza e si fidano dell'attività svolta al loro fianco.

Infine, attraverso questa attività, l'Ufficio può fornire al territorio indicazioni omogenee, promuovendo buone prassi non solo tra i tutori, ma anche tra gli altri soggetti della rete (Servizi, Comunità, Questure, Scuole) e raccogliere indicazioni utili per eventuali riformulazioni dei percorsi formativi per le persone interessate a svolgere le funzioni di tutori in base alle esigenze rilevate nel territorio.

Per tutte queste ragioni, si conferma che sia i tutori sia i Referenti territoriali considerano l'attività di consulenza fornita dall'Ufficio una risorsa importante, per ottenere indicazioni tecniche, ma anche per ricevere azioni di mediazione in caso di emparse, fondamentali per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Quanto ai tutori, nel 2019 il rapporto diretto con l'Ufficio ha permesso anche di far loro accettare cambiamenti nella tipologia di tutele loro proposte, oltre che di poter essere guidati nelle modifiche di orientamento via via rivelatesi da parte dell'Autorità oggi esclusivamente competente per quanto concerne i minori stranieri non accompagnati.

Quanto ai Referenti, che sentono come molto importante la loro attività di consulenza di primo livello ai volontari, essi manifestano soddisfazione nel supporto tecnico che l'Ufficio garantisce, ritenuto fondamentale per la successiva restituzione ai volontari dei chiarimenti, degli aggiornamenti e delle conferme sul loro operato.

I Referenti, inoltre, continuano, quando necessario, a riportare criticità di sistema e della rete, chiedendo un intervento diretto dell'Ufficio.

Il ricorso alla consulenza offerta dall'Ufficio si è, come detto, incrementato nel 2019 anche in considerazione della sempre crescente complessità delle situazioni, delle conseguenze sul lungo periodo, delle modifiche normative e della sempre complicata situazione delle varie Autorità giudiziarie deputate alla tutela dei minori.

Si riportano di seguito, a titolo meramente esemplificativo, alcune questioni trattate nel corso del 2019:

a) relazioni tra i vari soggetti di rappresentanza:

- necessità di nomina di un legale ed accesso al patrocinio a spese dello Stato;
- trasferimento del minore in comunità o famiglie fuori Regione o comunque lontane;
- problematiche di conflitto con i genitori stranieri dichiarati decaduti dalla responsabilità e che accedono agli organi consolari del proprio paese per l'ottenimento di documenti;

b) relazioni del tutore con gli altri soggetti della rete e rispettivi ambiti di responsabilità:

- responsabilità dei tutori nella gestione delle situazioni in cui il minore è collocato presso la famiglia d'origine o presso una famiglia di connazionali;
- incombenze del tutore nella fase conclusiva della tutela (relazione finale, attesa di comunicazione di chiusura, rendiconto economico, ...);
- responsabilità del tutore rispetto alle questioni sanitarie (consenso interventi chirurgici, vaccinazioni, richiesta cartelle cliniche, ...);
- rapporti con soggetti pubblici o privati nella gestione del patrimonio: apertura conti correnti, gestione pensioni o indennità varie, accettazioni eredità con beneficio d'inventario;
- rapporti del tutore con l'Autorità giudiziaria, in special modo quanto al ritardo nell'invio del decreto di nomina, o alla risposta alla richiesta di esonero;
- modalità di comportamento del tutore in caso di disaccordo con il Servizio sociale affidatario;
- gestione della fase successiva al compimento della maggiore età;

c) documenti e atti giurisdizionali e amministrativi:

- questioni correlate a documenti di interesse del minore: titoli di soggiorno, tessera sanitaria, carta di identità o passaporto;
- natura dei decreti del Tribunale per i minorenni: immediata esecutività o meno;
- concetto di passaggio in giudicato delle sentenze e successiva eseguibilità delle stesse;
- passaggio in giudicato delle sentenze dichiarative dello stato di adottabilità.

La richiesta di consulenza, sia che avvenga telefonicamente sia con comunicazione scritta, implica l'apertura di un fascicolo. Ogni fascicolo contiene l'eventuale documentazione inviata dal richiedente e le risposte prodotte dai consulenti dell'Ufficio. Al fascicolo cartaceo, nel quale viene inserita anche una scheda istruttoria che riporta passo passo ogni attività posta in essere e da quale dei consulenti dell'Ufficio, corrisponde un fascicolo telematico, inserito nella Banca Dati regionale, all'interno del

quale vengono inseriti i dati del richiedente, i dati del minore cui corrisponde tale consulenza, il nominativo del consulente cui tale richiesta è stata assegnata, il quesito, la risposta fornita. In alcuni casi, a seguito di richieste di consulenza, sono stati organizzati incontri presso l'Ufficio con i vari soggetti della rete di tutela coinvolti.

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

Nel 2019 è stato organizzato e realizzato un solo percorso formativo che si è tenuto a Treviso.

Il corso si è svolto presso la sede dell'Azienda ULSS 2 "La Madonnina", tra aprile e giugno 2019. Realizzato in collaborazione con l'Azienda ULSS 2 Marca Trevigiana, era rivolto principalmente ai residenti della provincia di Treviso, ma alcuni posti sono stati riservati ai residenti nella provincia di Belluno.

E' stato riproposto il programma collaudato nei percorsi formativi realizzati nel 2018, articolato in 8 incontri di circa 3 ore ciascuno, dedicati alle seguenti aree tematiche:

- la figura del tutore volontario e i diritti dei minori di età;
- le norme per la tutela legale del minore e gli aspetti procedurali;
- bisogni dei minori di età, situazioni di disagio e forme di maltrattamento;
- le risorse del territorio per la tutela dei minori e le loro responsabilità (servizi socio-sanitari e soggetti per l'accoglienza);
- i minori coinvolti in procedimenti civili e penali e la loro rappresentanza;
- la tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Al corso di Treviso si sono iscritte 52 persone, 40 hanno conseguito l'attestato, di cui 38 hanno poi confermato la loro disponibilità come tutori.

Considerando le persone che hanno conseguito l'attestato (40), 33 erano di genere femminile e 7 maschile. Il 60% ha tra i 40 e i 60 anni, mentre un quarto circa appartiene alla decade successiva tra i 60 e 70 anni.

Quasi tutte le persone sono professionalmente ancora attive: per lo più impiegati e qualche dirigente, insegnanti di vario ordine e grado, educatori, infermieri, avvocati, liberi professionisti.

## Capitolo II

### I processi di facilitazione

ascolto istituzionale, vigilanza, comunicazione tra servizi e contesti educativi

#### Ascolto istituzionale, mediazione e orientamento

L'attività di ascolto nel 2019, rispetto al dato 2018 ha registrato un aumento delle richieste che hanno riguardato sia i soggetti privati che quelli appartenenti a istituzioni e servizi pubblici.

##### *Analisi dei dati.*

Il numero dei fascicoli aperti nel 2019 è di **193 unità**, e hanno interessato **223** minori (rispetto ai 195 dell'anno precedente).

Gli ambiti di rilevazione dei dati sono omogenei a quelli individuati negli anni precedenti, per cui è possibile la comparazione dei dati.

L'analisi è stata condotta sulla totalità dei fascicoli aperti nel corso dell'anno e riguarda la *tipologia dei soggetti segnalanti*; i *temi centrali*, ossia il problema prevalente nella storia personale del minore; la *criticità* emersa.

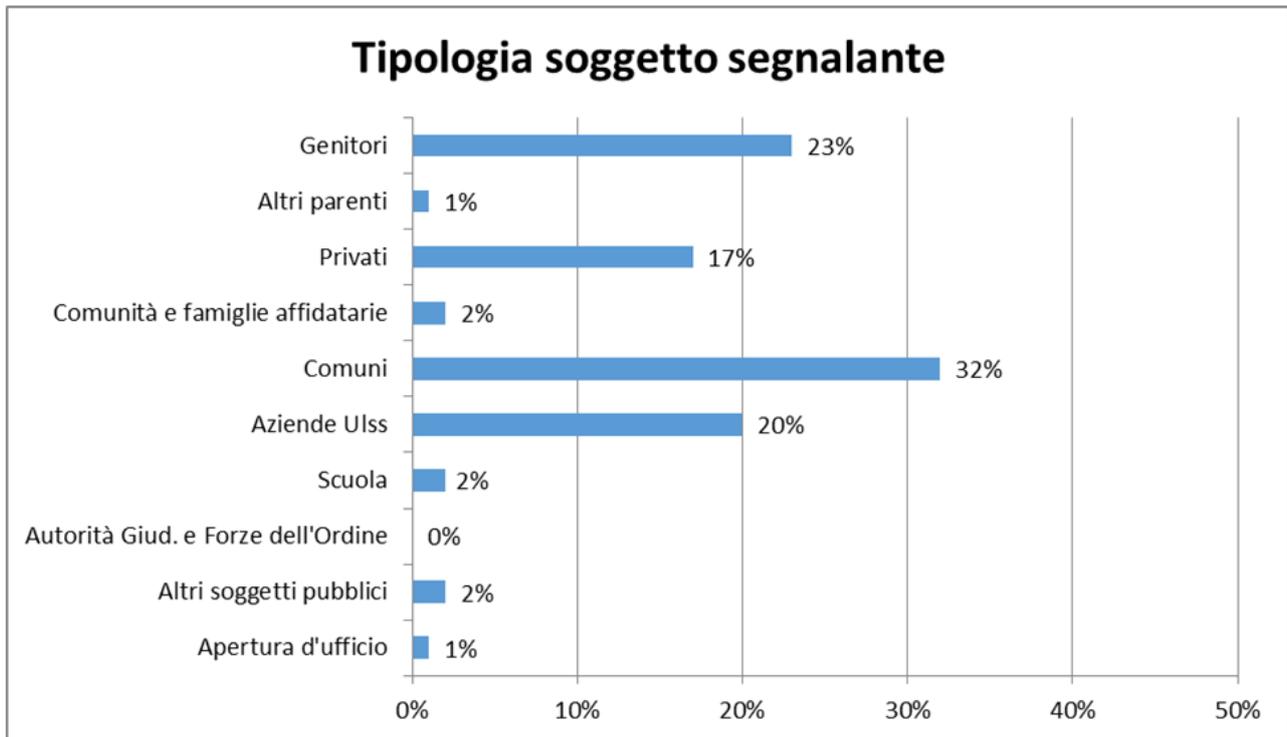
Dei 223 minori coinvolti nella casistica analizzata, sono state rilevate solo la *nazionalità* e il *sexso*.

A conclusione dell'analisi dell'attività viene riportato il grafico relativo ai fascicoli aperti nel periodo compreso tra il 2001, anno di avvio all'attività di "ascolto istituzionale", e il 2019.

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

Il primo grafico (Grafico 1) indica come siano, in sintonia con gli anni precedenti i Comuni (32%) e i genitori (23%) a rivolgersi in prevalenza all'ufficio.

**Grafico 1. Casistica anno 2019 per soggetto segnalante. Valori percentuali**



Le richieste dei genitori sono lievemente diminuiti rispetto al 25% del 2018. Le questioni prevalenti che emergono dalle richieste dei genitori sono, come negli anni scorsi, relative a importanti conflittualità di coppia e familiari. Frequentemente le conflittualità tra i coniugi si estendono alla conflittualità con i Servizi sociali e socio-sanitari incaricati dalle Autorità giudiziarie di predisporre valutazioni ed interventi di protezione per i minori.

Le richieste da parte dei Comuni rispetto al 2018 (36%) sono leggermente diminuite mentre sono aumentate le richieste provenienti dalle Aziende Ulss (17% del 2018).

Per quanto riguarda la caratterizzazione delle richieste pervenute da parte dei vari soggetti (Enti Locali, ULSS, genitori) sono sempre più complesse e comportano da parte dell'Ufficio l'adozione di azioni articolate che prevedono l'ascolto istituzionale e la costante mediazione al fine di garantire il prioritario interesse del minore coinvolto.

Nel corso del 2019 si riporta il 2% delle segnalazioni dal mondo della scuola, diversamente dal 2018 quando il dato si attestava allo 0%.

Dall'ascolto istituzionale è emersa, anche quest'anno, la difficoltà dei Servizi nell'attuare progetti integrati e in sinergia.

Certamente questo è dovuto all'aumento esponenziale delle situazioni di fragilità delle famiglie e la contestuale inadeguatezza delle risorse, ma incidono anche le disomogeneità organizzative che purtroppo si continuano a registrare tra i Servizi.

Questo ufficio, dall'analisi delle richieste presentate, rileva come sempre più necessaria la promozione di percorsi formativi per i professionisti coinvolti nel processo di prevenzione o protezione e cura dei minori e delle loro famiglie finalizzati a potenziare il dialogo multi-professionale e la costruzione di linguaggi comuni.

La formazione nell'ambito delle tematiche minorili deve essere continuamente rinnovata e rinforzata.

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

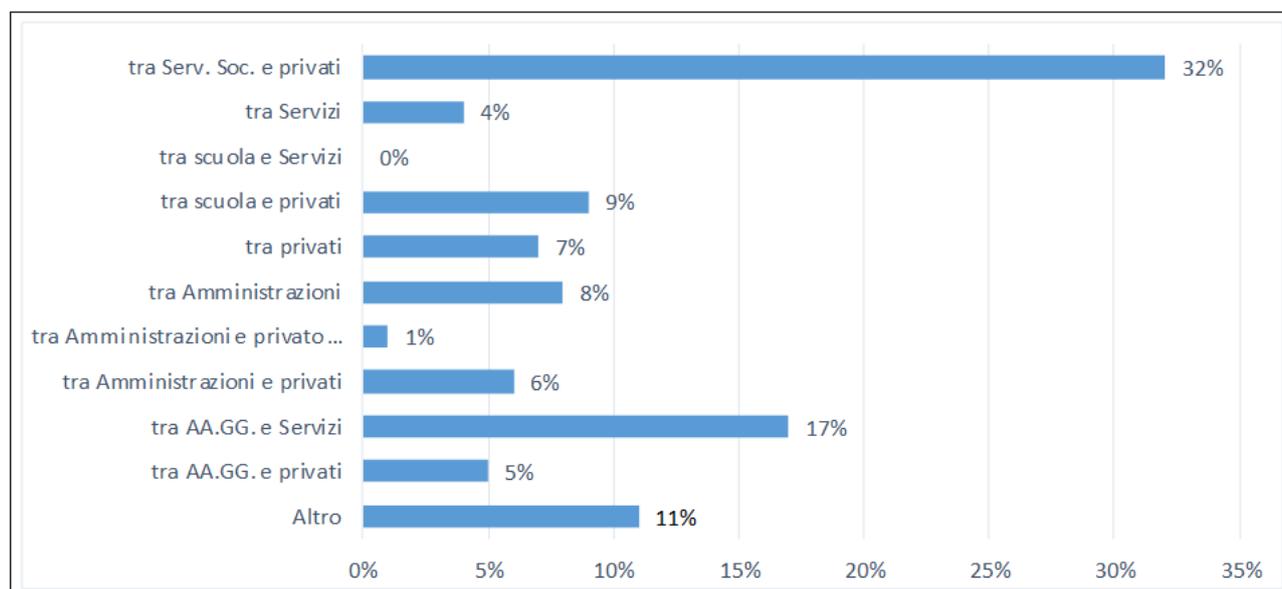
**Tabella 1. Distribuzione delle richieste per provincia**

BL	TV	VE	PD	RO	VI	VR
1%	9%	19%	32%	13%	11%	15%

Rispetto al 2018, si assesta la provincia di Padova come il territorio che si è rivolto maggiormente nel corso dell'anno all'Ufficio. Raddoppiata la percentuale del territorio di Rovigo e Verona che nell'anno 2018 si consolidava invece al 7%.

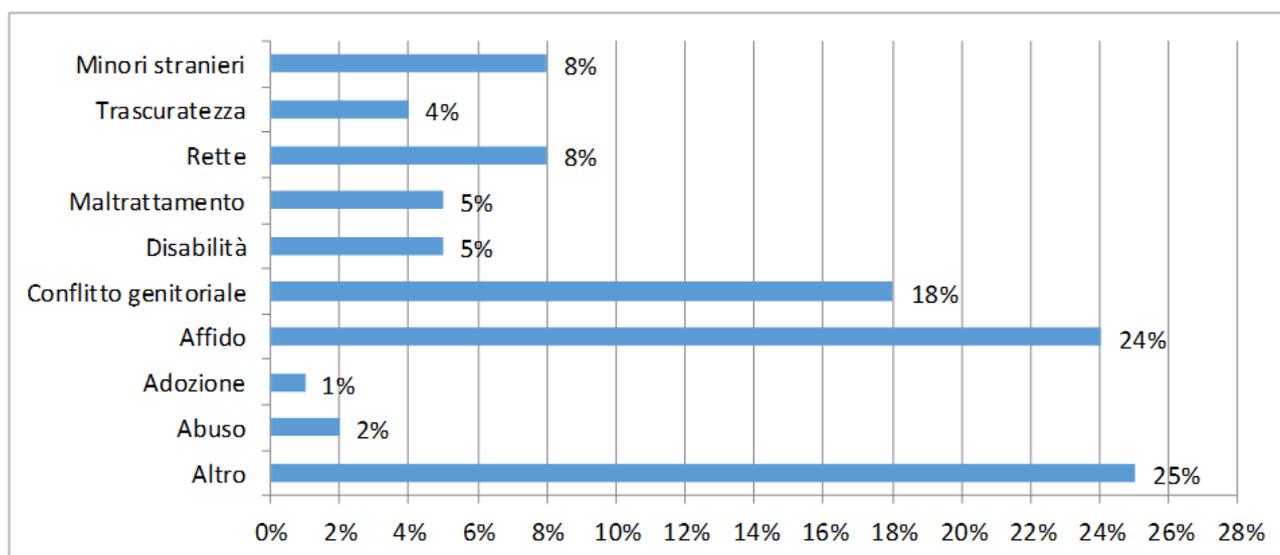
Il Grafico 2, di seguito riportato, riguarda i soggetti coinvolti nelle *criticità* trattate dall'Ufficio.

**Grafico 2. Casistica anno 2019. Per tipologia delle criticità rilevate.**



La voce *criticità tra Servizi sociali e privati* permane alta. Questo dato, come già detto nelle precedenti relazioni, è indicatore sia dell'attenzione e della responsabilità con cui gli operatori assumono il loro compito di cura e protezione dei minori, e, dunque, della loro esigenza di fornire all'utenza risposte corrette sotto il profilo professionale e legale, sia della necessità di garantire loro formazione specifica e supervisione, data l'aumentata complessità delle situazioni di cui si devono occupare.

**Grafico 3. Casistica anno 2019. Minori coinvolti. Per tipologia di disagio. Valori percentuali**



La categoria *Altro*, continua a costituire una percentuale significativa delle tipologie di disagio non riconducibili alle categorie previste nella scheda di rilevazione. Spesso le criticità poste riguardano problematiche relative: *allo sfratto, alla privacy, all'accesso agli atti, alla contrazione di Servizi, ai tempi lunghi dell'erogazione degli stessi, ecc.*

All'attenzione dell'Ufficio sono giunte specifiche richieste da parte degli operatori dei Servizi sociali dei Comuni e delle Aziende Ulss in merito alle loro responsabilità e alle modalità di gestione più corrette ed opportune di tali questioni. Frequenti sono state, anche quest'anno, i quesiti relativi alla definizione della competenza economica (pagamento rette comunità - quote affido) a seguito del cambio di residenza di minori affidati ai Servizi sociali.

Dal Grafico 3 emerge anche un lieve aumento della voce *Disabilità* (5%) rispetto al 3% del 2018.

Questa categoria, che nella scheda di rilevazione viene definita impropriamente con l'aggettivo *disabilità*, in realtà rileva, come già segnalato nelle precedenti relazioni, anche particolari condizioni di salute dei minori interessati.

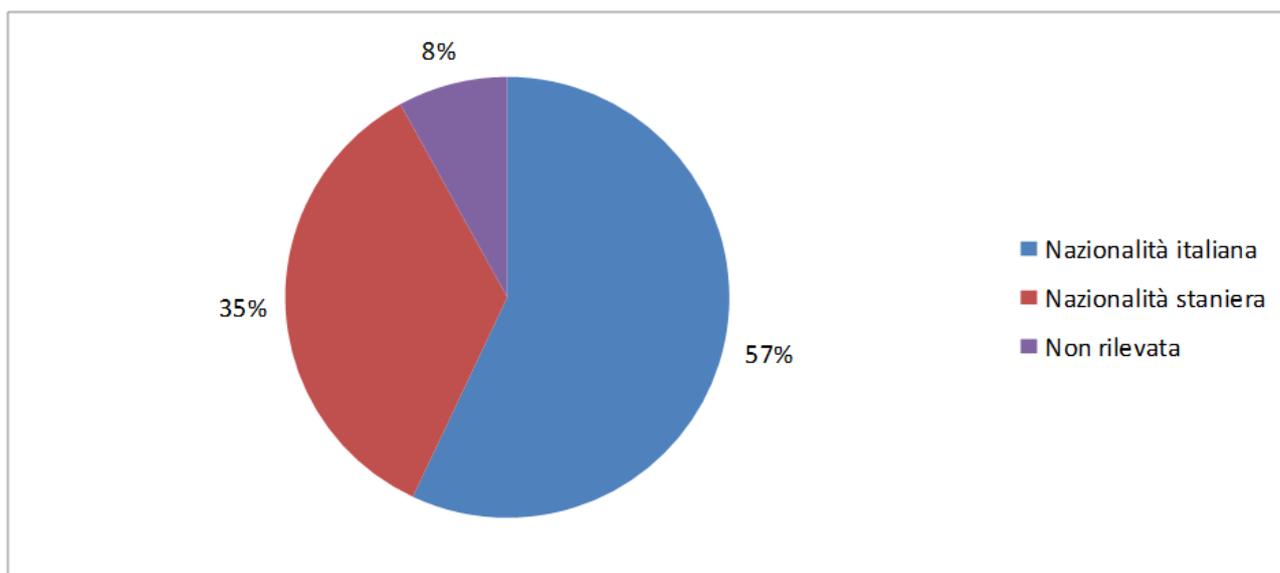
Dall'analisi delle storie familiari pervenute, si è evidenziato come, in situazioni di contesti particolarmente vulnerabili, sia difficile, nel territorio regionale, reperire risorse di accoglienza specifiche per questi minori.

Di particolare rilevanza anche le richieste dei Servizi in difficoltà nella realizzazione di progetti a tutela di minori adolescenti con patologie psichiatriche.

Altro dato particolarmente rilevante riguarda invece la voce *Conflitto genitoriale* (18%). Attraverso questa categoria, come nelle altre, viene registrato solo il problema preminente posto all'attenzione dell'Ufficio. Quando il conflitto genitoriale è co-presente ad una altra problematica ritenuta prevalente, non viene registrato.

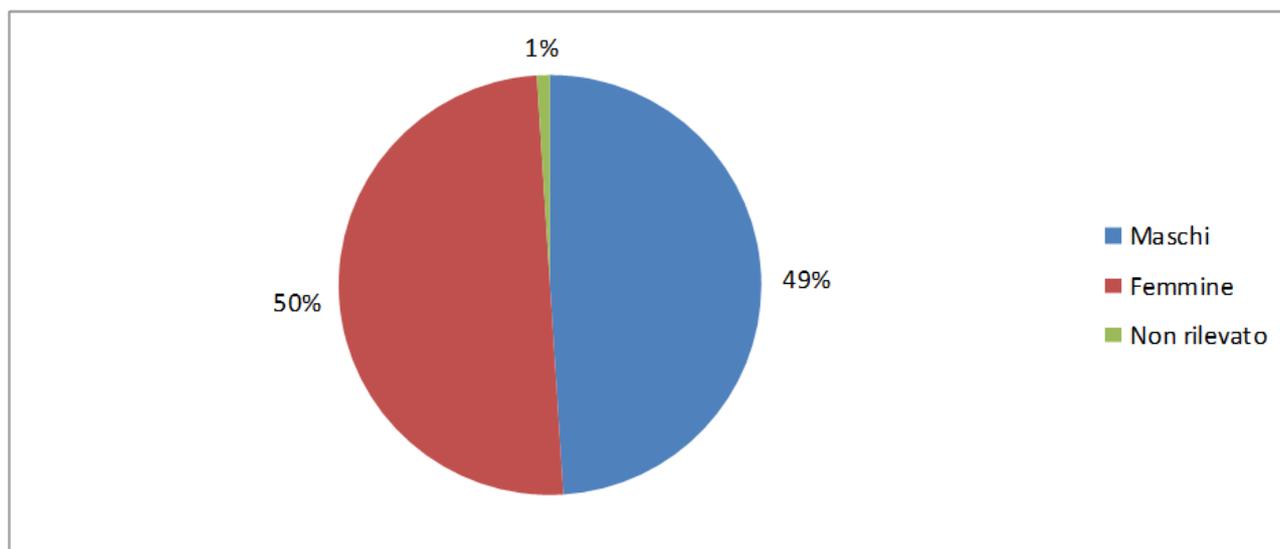
Nel grafico che segue (Grafico 4), relativo alla nazionalità dei 223 minori coinvolti nelle situazioni trattate, la voce *Non rilevata* è pari al 8%. Delle variazioni sono riscontrabili anche per le voci *Nazionalità italiana*, che è passata dal 68% al 57%, e *Nazionalità straniera*, che è passata dal 30% al 35%.

**Grafico 4. Casistica anno 2019. Minori coinvolti. Per nazionalità. Valori percentuali**



La distribuzione di genere (Grafico 5) risulta sostanzialmente invariata rispetto ai valori dello scorso anno, anche se si registra un lieve aumento del genere femminile.

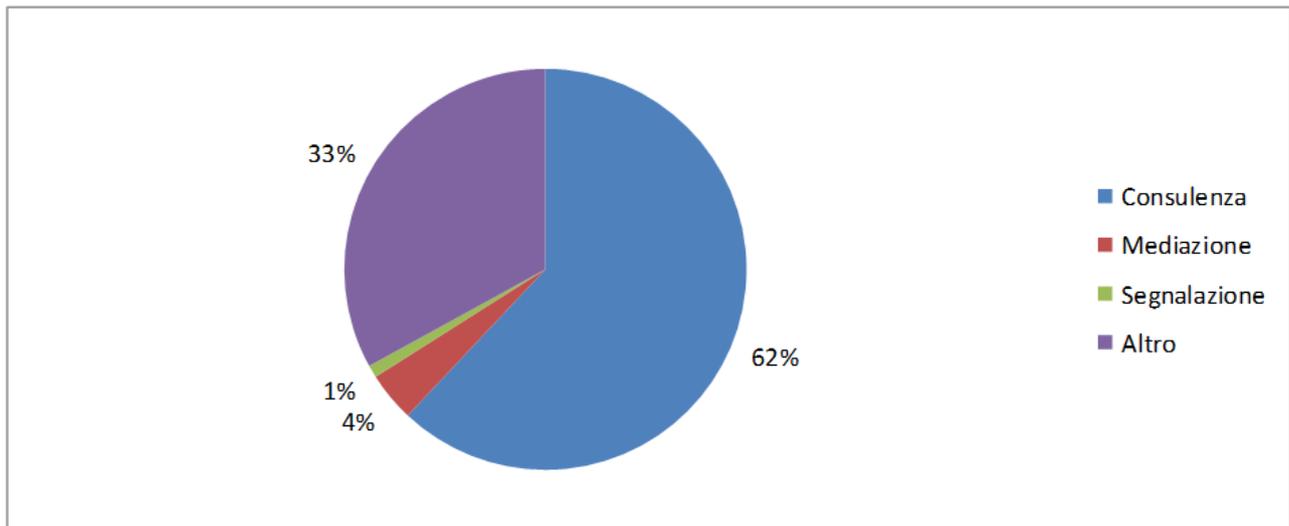
**Grafico 5. Casistica anno 2019. Minori coinvolti. Per genere. Valori percentuali**



Nella rilevazione delle tre tipologie di intervento (consulenza, mediazione e segnalazione) è stata presa in considerazione, come ogni anno, la modalità prevalente. Nel corso del 2019 prevalentemente sono state realizzate consulenze (62%).

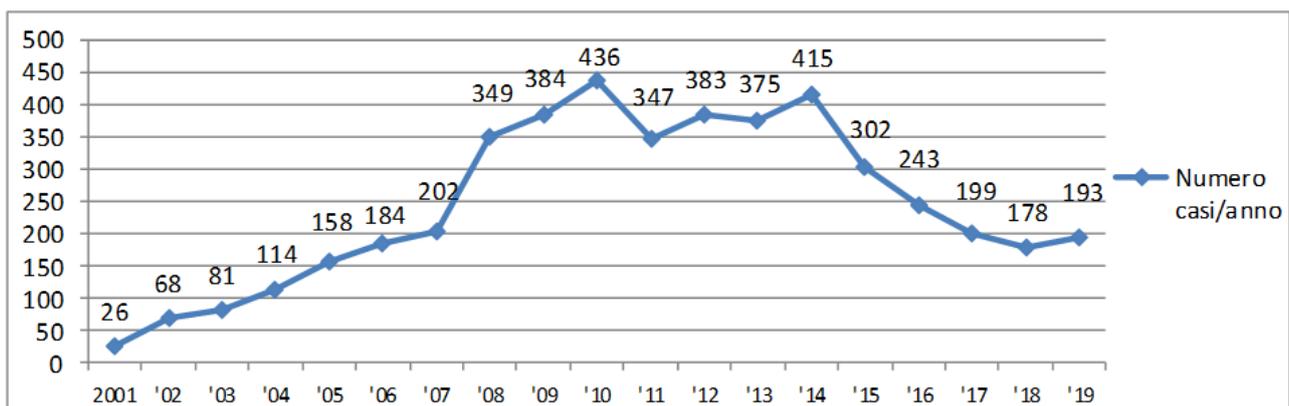
Come evidenziato sopra, considerata la complessità delle situazioni presentate, l'intervento dell'Ufficio ha previsto una serie di azioni successive e integrate.

**Grafico 6. Casistica anno 2019. Per tipologia di intervento. Valori percentuali**



L'ultimo grafico (Grafico 7) evidenzia l'andamento della casistica trattata dall'*équipe ascolto* dal 2001, anno in cui è iniziata l'attività di ascolto, al 2019.

**Grafico 7. Casistica anni 2001 - 2019 Per anno. Valori assoluti**



## *Alcune questioni legali di particolare rilievo.*

### Gli oneri economici per gli interventi a tutela dei minori

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

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

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

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

Un terzo quesito poi riguardava l'individuazione del Comune tenuto a sostenere gli oneri economici in comunità per i minori stranieri non accompagnati, tipologia di minori che dall'osservatorio del "*Progetto tutori*" e dall'attività di "*ascolto istituzionale*" dell'Ufficio risultava molto presente nel territorio veneto: allora, nel 2007 tre richieste su quattro di nomina di tutore legale riguardavano i minori stranieri non accompagnati e concerneva costoro il 19,3% delle segnalazioni che pervenivano dagli enti pubblici (percentuali queste aumentate nel corso degli anni). Sul punto il Ministero rinviava al dettato del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535 "*Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2 bis del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286*" in base al quale si doveva far riferimento al Comune in cui il minore veniva trovato la prima volta.

Ebbene, nel corso di questo decennio si è sempre registrato un gran numero di segnalazioni sull'applicazione ed interpretazione dell'articolo 6, con richieste all'Ufficio,

oltre che di pareri, anche di mediazione tra enti che lamentavano il mancato adeguamento di risorse economiche atte a far fronte agli elevati costi per gli inserimenti etero-familiari dei minori, sia in concomitanza con l'aumento dell'immigrazione dei minori stranieri non accompagnati sia con la crescita della crisi economica delle famiglie, anche italiane (molti nuclei si trovavano a dover gestire sfratti per morosità con figli minori da mettere in protezione).

## La vigilanza

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

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

L'attività di vigilanza sull'assistenza prestata ai minori collocati fuori dal proprio nucleo familiare nel 2019 si è concretizzata in un intervento presso una comunità educativa mamma-bambino. La vigilanza non ha evidenziato elementi di criticità ed è stata evidenziata l'eccellenza nella gestione.

## Capitolo III

# La promozione culturale e la comunicazione pubblica

## La promozione culturale

### Partnership in progetti di ricerca, promozione e tutela dei diritti dei minori di età, a valenza territoriale diversa.

L'anno 2019 registra la prosecuzione dell'attività di progetti partecipati dal Garante dei diritti della persona del Veneto già in essere nell'anno precedente, nonché l'avvio di progetti nuovi. In alcuni casi, si tratta di partenariati in iniziative a valenza esclusivamente locale; in altri casi si tratta di sviluppi/implementazioni a livello locale/regionale di progetti di ampio respiro (nazionale; internazionale/nazionale).

In particolare:

- **Progetto C.re.s.c.e.r.e.**

In continuità con gli anni precedenti, anche nel 2019 il Garante ha dato il proprio supporto a C.re.s.c.e.r.e., lo studio longitudinale promosso e realizzato dalla Fondazione Zancan di Padova e volto a rilevare nel tempo i cambiamenti di un campione di ragazzi e famiglie residenti in 84 Comuni della provincia di Padova e nella città di Rovigo.

Attraverso il proprio sito web d'area, il Garante ha favorito la conoscenza degli esiti raggiunti dal progetto, segnalando gli approfondimenti tematici curati dai ricercatori, i materiali via via pubblicati e aggiornando i contenuti della pagina del sito dedicata allo studio.

I dati emersi dalla ricerca e i materiali pubblicati dalla Fondazione Zancan sono stati opportunamente tenuti presente anche in occasione di interventi resi dalla Garante dei diritti della persona del Veneto in seminari sui diritti dei minori di età che si sono tenuti nell'anno di riferimento.

Sito web del progetto, a cura della Fondazione Zancan: [www.crescerebene.org](http://www.crescerebene.org)

- **Progetto Terreferme**

Il 2019 rappresenta il secondo anno di attività del progetto sperimentale “Terreferme”, promosso da CNCA e Unicef Italia, volto a favorire l’affido familiare di minorenni migranti soli - provenienti dalle strutture emergenziali per l’immigrazione di Palermo - da parte di famiglie affidatarie che vivono nelle regioni Veneto e Lombardia e afferenti alla rete di famiglie per l’accoglienza del CNCA.

Con riferimento al territorio veneto, nel periodo aprile-maggio 2019 si è svolto un nuovo percorso formativo (il secondo, da quando il progetto è entrato nella sua fase operativa) rivolto – come per quello tenutosi nel 2018 - a famiglie disponibili nel sostegno e nell’accoglienza di minori migranti soli e ad operatori pubblici e del privato sociale che si occupano del sistema di welfare e accoglienza.

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





**PARTE III**

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



## IL CONTESTO

*“Il Carcere è un ozio senza riposo ove il facile è reso difficile dall’inutile”.*

Questa frase insieme all'altra *“Il carcere ha i confini dei vostri cervelli”* sono due frasi che il Pietro Buffa utilizza per far capire cos'è il carcere.

La prima l'ha trovata incisa sul muro di una garitta del muro di cinta del carcere di Massa Carrara ed è una *“efficace descrizione del vuoto disperante della quotidianità coatta, ripetitiva e castrante.”* La seconda è contenuta nella lettera ricevuta da un detenuto psicotico ed apre alla speranza di poter modificare *“questo spaccato del girone dantesco carcerario rimandando, viceversa all'intelligenza, alla costanza, alla responsabilità e alla umanità di ognuno la possibilità del cambiamento. Un cambiamento non delle grandi riforme, spesso vere chimere irraggiungibili, ma delle piccole e grandi cose quotidiane,”* Itaca libri pag. 10 – 11).

Se il 2017 è stato l'anno delle attese deluse e il 2018 della riforma parziale che non ha inteso affrontare un quadro generale di cambiamento è inevitabile che nel 2019 l'attenzione va riportata alle condizioni concrete degli istituti penitenziari del Veneto.

Se partiamo dai numeri non si può non considerare che la crescita dei numeri dei detenuti presenti in Veneto continua in modo incessante e se al **31 dicembre del 2018** il numero dei detenuti presenti, a fronte di una capienza regolamentare di **1922**, era di **2435 detenuti**, al **31 dicembre 2019** il numero dei detenuti presenti, a fronte di una capienza regolamentare di **1942**, è di **2672 detenuti con un incremento di ben 237 unità**. Qualcuno potrebbe pensare che si tratta in realtà di poca cosa ma il crescente sovraffollamento in strutture alcune vetuste, quasi tutte bisognose di una manutenzione straordinaria crea una situazione di disagio con il rischio di una nuova censura da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Bisogna inoltre aggiungere il disagio degli operatori e degli agenti penitenziari che, già carenti in relazione alla astratta pianta organica, devono lavorare in condizioni sempre più disagiate. In questo quadro generale che si presenta piuttosto preoccupante una nota di apertura alla speranza viene dai dati relativi alla esecuzione penale esterna. I dati che si ricavano dalla sintesi della relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2019 sono piuttosto confortanti. In primis

bisogna spiegare, attingendo dalle definizioni che si trovano sul sito del Ministero della Giustizia che cosa si intende per misure alternative nell'ambito dell'esecuzione penale.

### **Misure alternative o di comunità**

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per mezzo della Raccomandazione (92)16, rifacendosi al termine anglosassone *community sanction*, fornisce la seguente definizione di misura/sanzione alternativa o di comunità: sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore.

Tale nozione designa le sanzioni decise da un tribunale o da un giudice e le misure adottate prima della decisione che impone la sanzione o al posto di tale decisione, nonché quelle consistenti in una modalità di esecuzione di una pena detentiva al di fuori di uno stabilimento penitenziario. Tutte le amministrazioni occidentali, compresa quella italiana, incaricate di tale parte dell'esecuzione penale condividono tale definizione.

Le misure alternative alla detenzione o di comunità, consistono nel seguire un determinato comportamento, definito possibilmente d'intesa fra il condannato e l'ufficio di esecuzione penale esterna che lo abbia preso in carico; il contenuto del comportamento da assumere è ciò che viene normalmente indicato come un "programma di trattamento", espressione applicabile anche ai condannati posti in misura alternativa o di comunità.

In Italia, le misure alternative alla detenzione o di comunità vengono introdotte dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, e la competenza a decidere sulla concessione delle stesse è affidata al Tribunale di sorveglianza.

Le misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario sono la semilibertà, le diverse forme di detenzione domiciliare e di affidamento in prova al servizio sociale.

### **Affidamento in prova al servizio sociale**

È considerata la misura alternativa alla detenzione per eccellenza, in quanto si svolge totalmente nel territorio, mirando ad evitare al massimo i danni derivanti dal contatto con l'ambiente penitenziario e dalla condizione di privazione della libertà.

L'applicazione dell'affidamento da un lato fa venir meno ogni rapporto del condannato con l'istituzione carceraria e dall'altro comporta l'instaurarsi di una relazione di tipo collaborativo con l'ufficio di esecuzione penale esterna.

L'introduzione dell'affidamento in prova al servizio sociale nell'ordinamento penitenziario italiano testimonia l'adesione a una linea di pensiero largamente applicata negli altri Stati

occidentali, fondata sull'opportunità di articolare il sistema di difesa sociale con il ricorso a misure penali differenziate, in misura proporzionale alle esigenze di controllo delle manifestazioni delinquenziali e a quelle di trattamento dei loro autori.

È regolamentata dall'art. 47 dell'Ordinamento penitenziario, così come modificato dall'art. 2 della l. n. 165 del 27 maggio 1998 e consiste nell'affidamento al servizio sociale del condannato fuori dall'istituto di pena per un periodo uguale a quello della pena da scontare.

L'affidamento in prova al servizio sociale è previsto anche:

- dall'articolo 94 della legge n. 309/1990 per quanto concerne i tossicodipendenti e alcoodipendenti;
- dall'articolo 47-quater per i soggetti affetti da Aids o grave deficienza immunitaria.

Vi è poi una figura di affidamento in prova al servizio sociale per il condannato militare, ed è considerata misura alternativa alla detenzione anche l'espulsione dello straniero prevista dall'art.16 del decreto legislativo n. 286/1998 - Testo Unico sull'immigrazione.

### **La detenzione domiciliare**

La misura alternativa della detenzione domiciliare è stata introdotta dalla legge n. 663 del 10 ottobre 1986, di modifica dell'Ordinamento Penitenziario. In seguito sono state aggiunte ipotesi di detenzione domiciliare per figure specifiche di condannati: le misure alternative alla detenzione nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria (art.47-quater) e la detenzione domiciliare speciale per le condannate madri (art.47- quinquies). La legge 9 agosto 2013 n. 94 ne ha ulteriormente esteso l'applicabilità eliminando gli automatismi che escludevano dal beneficio alcune categorie di soggetti, come i recidivi per piccoli reati e rendendone più agevole l'accesso per i condannati che al momento della irrevocabilità della sentenza fossero già liberi, a meno che non siano autori di gravi reati (come quelli in materia di criminalità organizzata o di maltrattamenti in famiglia).

La misura consiste nell'esecuzione della pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, in luogo pubblico di cura, assistenza e accoglienza e, solo in caso di donne incinta o madri di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente, di case famiglia protette.

L'ordinamento prevede varie forme di detenzione domiciliare.

Detenzione domiciliare speciale - Consente alle condannate, madri di bambini di età inferiore agli anni dieci, di espiare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla

cura e all'assistenza dei figli. (art.47- quinquies); la detenzione domiciliare per soggetti affetti da Aids o grave deficienza immunitaria - Con l'inserimento dell'art. 47-quater nella legge n. 354/1975 sull'Ordinamento Penitenziario ad opera della legge n. 231/1999, il legislatore ha voluto consentire ai soggetti affetti da aids o da grave deficienza immunitaria, accertate ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 2, del codice di procedura penale, e che hanno in corso o intendono intraprendere un programma di cura e assistenza presso le unità operative di malattie infettive ospedaliere ed universitarie o altre unità operative prevalentemente impegnate secondo i piani regionali nell'assistenza ai casi di aids, la possibilità di accedere alle misure alternative o di comunità previste dagli articoli 47 (affidamento in prova al servizio sociale) e 47 ter (detenzione domiciliare), anche oltre i limiti di pena ivi previsti.

### **Detenzione domiciliare per pene non superiori a diciotto mesi:**

La legge 26 novembre 2010, n. 199 “*Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi. e successive modificazioni*” consente appunto l'esecuzione presso il domicilio della pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena.

### **La semilibertà**

Può essere considerata come una misura alternativa impropria, in quanto, rimanendo il soggetto in stato di detenzione, il suo reinserimento nell'ambiente libero è parziale. È regolamentata dall'art. 48 della legge sull'Ordinamento Penitenziario (n. 354 del 1975) e consiste nella concessione al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dall'Istituto di pena per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale, in base ad un programma di trattamento, la cui responsabilità è affidata al direttore dell'istituto di pena.

Anche nel 2019 si conferma il *trend*, già rilevato negli anni precedenti, di costante crescita del numero dei procedimenti aperti. Nei primi nove mesi dell'anno, infatti, è già stato ampiamente superato il volume documentato a dicembre 2018, quando il totale delle misure in corso era pari a 54.933, registrandosi quindi, in soli nove mesi, un incremento dell'8% delle misure.

Nelle successive tabelle viene dettagliato il numero delle misure in corso, nonché il numero dei soggetti in carico per attività di consulenza e indagine, secondo la diversa tipologia. Vedi tabelle seguenti.

**Tabella 1. Soggetti in carico per misure alla data del 30 settembre 2019, secondo la tipologia di misura. Dati Nazionali.**

Tipologia di misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Misure alternative alla detenzione</b>			
Affidamento in prova al servizio sociale	16.234	1.489	17.723
Detenzione domiciliare	9.560	1.100	10.660
Semilibertà	982	22	1.004
<b>Totale</b>	<b>26.776</b>	<b>2.611</b>	<b>29.387</b>
<b>Sanzioni sostitutive</b>			
Semidetenzione	3	0	3
Libertà controllata	93	9	102
<b>Totale</b>	<b>96</b>	<b>9</b>	<b>105</b>
<b>Misure di sicurezza</b>			
Libertà vigilata	3.817	273	4.090
<b>Sanzioni di comunità</b>			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	516	54	570
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	6.992	814	7.806
<b>Totale</b>	<b>7.508</b>	<b>868</b>	<b>8.376</b>
<b>Misure di comunità</b>			
Messa alla prova	14.615	2.723	17.338
<b>Totale soggetti in carico per misure</b>	<b>52.812</b>	<b>6.484</b>	<b>59.296</b>

L'affidamento in prova al servizio sociale continua ad essere la misura alternativa maggiormente irrogata, seguita dalla messa alla prova che, a settembre 2019, ha fatto segnare 17.338 misure in corso, con oltre 20.000 indagini pendenti.

Per quanto concerne le misure alternative si nota un incremento dell'affidamento in prova al servizio sociale pari al 33% e della detenzione domiciliare del 10%, a fronte di un andamento stabile della semilibertà e dei lavori di pubblica utilità.

**Tabella 2. Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione alla data del 30 settembre 2019, secondo lo stato del soggetto. Dati Nazionali.**

Tipologia di misura alternativa e stato del soggetto	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Affidamento in prova al servizio sociale</b>			
Condannati dallo stato di libertà	8822	940	9762
Condannati dallo stato di detenzione	2655	194	2849
Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	753	93	846
Condannati in misura provvisoria	635	66	701
Condannati tossico/alcol dipendenti dallo stato di libertà	924	82	1006
Condannati tossico/alcol dipendenti dallo stato di detenzione	1560	69	1629
Condannati tossico/alcol dipendenti da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	343	16	359
Condannati tossico/alcol dipendenti in misura provvisoria	493	25	518
Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	5	0	5
Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	4	0	4
Condannati affetti da AIDS da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	38	4	42
Condannati militari	2	0	2
<b>Totale</b>	<b>16234</b>	<b>1489</b>	<b>17723</b>
<b>Detenzione domiciliare</b>			
Condannati dallo stato di libertà	3667	455	4122
Condannati dallo stato di detenzione	3199	327	3526
Condannati in misura provvisoria	2635	282	2917
Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	11	1	12
Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	35	5	40
Condannati madri/padri dallo stato di libertà	4	1	5

Condannati madri/padri dallo stato di detenzione	9	29	38
<b>Totale</b>	<b>9560</b>	<b>1100</b>	<b>10660</b>
<b><i>Semilibertà</i></b>			
Condannati dallo stato di libertà	91	3	94
Condannati dallo stato di detenzione	889	19	908
Condannati in misura provvisoria	2	0	2
<b>Totale</b>	<b>982</b>	<b>22</b>	<b>1004</b>
<b>Totale soggetti in carico per misure alternative</b>	<b>26776</b>	<b>2611</b>	<b>29387</b>

Prima di passare all'esame specifico di quanto operato dall'ufficio nell'anno 2019 pare importante segnalare due importanti sentenze della Corte Costituzionale che incidono in modo innovativo nell'ambito dell'esecuzione penale la n. 99 e la n. 253.

Con la prima sentenza la Corte interviene in un ambito trascurato dalla riforma legislativa del 2018 e cioè quello del differente regime tra l'infermità fisica del detenuto per la quale l'articolo 147 del codice penale prevede la possibilità del differimento della pena e la l'infermità psichica sopravvenuta per la quale l'articolo 148 del codice penale prevede che il detenuto sia trasferito negli ospedali psichiatrici giudiziari ospedali che attualmente non esistono perché come si ricorderà con legislazione successiva sono stati soppressi.

Infatti la Corte costituzionale dichiara che se durante la carcerazione si manifesta una grave malattia di tipo psichiatrico, il giudice potrà disporre che il detenuto venga curato fuori dal carcere e quindi potrà concedergli, anche quando la pena residua è superiore a quattro anni, la misura alternativa della detenzione domiciliare "umanitaria", o "in deroga", così come già accade per le gravi malattie di tipo fisico.

In particolare, il giudice dovrà valutare se la malattia psichica sopravvenuta sia compatibile con la permanenza in carcere del detenuto oppure richieda il suo trasferimento in luoghi esterni (abitazione o luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza) con modalità che garantiscano la salute, ma anche la sicurezza. Questa valutazione dovrà quindi tener conto di vari elementi: il quadro clinico del detenuto, la sua pericolosità, le sue condizioni sociali e familiari, le strutture e i servizi di cura offerti dal carcere, le esigenze di tutela degli altri detenuti e di tutto il personale che opera nell'istituto penitenziario, la necessità di salvaguardare la sicurezza collettiva.

Così la Corte costituzionale risolve il dubbio di costituzionalità sollevato dalla Cassazione. Secondo la Corte costituzionale, la mancanza di qualsiasi alternativa al carcere per chi, durante la detenzione, è colpito da una grave malattia mentale, anziché fisica, crea anzitutto

un vuoto di tutela effettiva del diritto fondamentale alla salute e si sostanzia in un trattamento inumano e degradante quando provoca una sofferenza così grave che, cumulata con l'ordinaria afflittività della privazione della libertà, determina un sovrappiù di pena contrario al senso di umanità e tale da pregiudicare ulteriormente la salute del detenuto. Perciò la Corte ha accolto la questione sollevata dalla Cassazione e anche il "rimedio" dalla stessa individuato, vale a dire l'applicazione della misura alternativa della detenzione domiciliare "umanitaria", o "in deroga" (articolo 47 ter, comma 1ter, dell'Ordinamento penitenziario), che è in grado di soddisfare tutti gli interessi e i valori in gioco. Al giudice spetterà verificare se il detenuto, invece che rimanere in carcere, debba essere trasferito all'esterno, "fermo restando che ciò non può accadere se il giudice ritiene prevalenti nel singolo caso le esigenze della sicurezza pubblica".

Con la sentenza n. 253 la Corte si occupa invece della costituzionalità dell'articolo 4bis della legge sull'Ordinamento Penitenziario.

L'articolo 4 bis dell'Ordinamento penitenziario prevede alcune preclusioni per la concessione delle misure alternative alla detenzione in base al tipo di reato per il quale è stata emessa sentenza di condanna; questi reati vengono chiamati "ostativi" proprio a causa delle limitazioni molto stringenti che incidono sulla concessione delle misure alternative alla detenzione (detenzione domiciliare, affidamento in prova ai servizi sociali e semilibertà), e dei permessi premio.

A titolo di esempio, di seguito si riportano i principali reati previsti all'interno dell'articolo 4 bis per i quali operano le maggiori preclusioni alla concessione delle misure alternative alla detenzione e ai permessi premio:

1. delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico;
2. associazione di tipo mafioso (art. 416 bis c.p.) anche straniera, scambio elettorale politico-mafioso, associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti (art. 74 dpr n. 309/1990), detenzione di ingenti quantitativi di sostanze stupefacenti (articoli 73 e 80 del dpr n. 309/1990);
3. omicidio, estorsione aggravata, rapina aggravata, furto in abitazione, sequestro di persona a scopo di estorsione;
4. peculato, concussione, corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione di persona incaricata di pubblico servizio;

5. riduzione o mantenimento in schiavitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, tratta di persone, acquisto o alienazione di schiavi, violenza sessuale di gruppo, sequestro di persona a scopo di estorsione;

L'articolo 4 bis dell'Ordinamento penitenziario è stato introdotto dall'articolo 1 del decreto legge del 13 maggio 1991 n. 152 recante "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa", (convertito in legge. 203/1991), ma è il successivo articolo 2, che ha disposto il particolare regime ostativo, in virtù del quale i condannati per reato ostativo potevano accedere alla liberazione condizionale solamente ove avessero collaborato con la giustizia. A seguito della strage di Capaci del 23 maggio 1992, con l'intento di frenare la diffusione del fenomeno della criminalità mafiosa, il decreto legge 8 giugno 1992, n. 306 recante "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa" (convertito con modificazioni dalla legge 07 agosto 1992 n. 356), ha inasprito il regime di cui all'art. 4 bis ordinamento penitenziario.

Per effetto delle modifiche apportate dal decreto legge n. 306/1992, è stata introdotta nell'ordinamento una presunzione assoluta di pericolosità del condannato non collaborante, prevedendo la preclusione dall'accesso ai benefici e alle misure alternative in assenza di "collaborazione utile", e in sede di conversione al fine di mitigare tale rigoroso meccanismo di preclusione ai benefici penitenziari, si è equiparato alla collaborazione utile la collaborazione "oggettivamente irrilevante", in ipotesi legislativamente predeterminate nelle quali il reato potesse considerarsi di scarsa gravità.

La Corte Costituzionale è intervenuta una prima volta con la sentenza 27 luglio 1994, n. 357, a mitigare gli effetti ostativi dell'articolo 4 bis ordinamento penitenziario, estendendo la disciplina della collaborazione irrilevante ai casi di collaborazione inesigibile per la limitata partecipazione del condannato al fatto criminoso.

Per effetto della sentenza costituzionale n. 253 depositata il 04 dicembre 2019 è venuta meno la preclusione "di principio" all'ammissibilità del permesso premio prevista dall'articolo 4 bis Ordinamento penitenziario, nel senso che è stata in radice eliminata l'equazione sulla quale si fondava la presunzione assoluta di pericolosità che impediva il giudizio di merito sulla richiesta di permesso premio, cioè l'equazione secondo cui la non collaborazione equivaleva automaticamente e senza alcuna discrezionalità per il magistrato di sorveglianza alla permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata e quindi alla permanenza di pericolosità. Così la presunzione assoluta di pericolosità è stata tramutata in presunzione relativa, permettendo così al condannato per reato ostativo, di poter dare dimostrazione del superamento dell'ipotizzata pericolosità su di lui gravante.

Infatti la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 bis primo comma dell'Ordinamento penitenziario là dove non contempla la possibilità per il magistrato di sorveglianza di concedere al detenuto il permesso premio, quando egli acquisisce elementi tali da poter escludere che il detenuto abbia ancora collegamenti con l'associazione criminale anche se detto detenuto non ha collaborato con la giustizia.

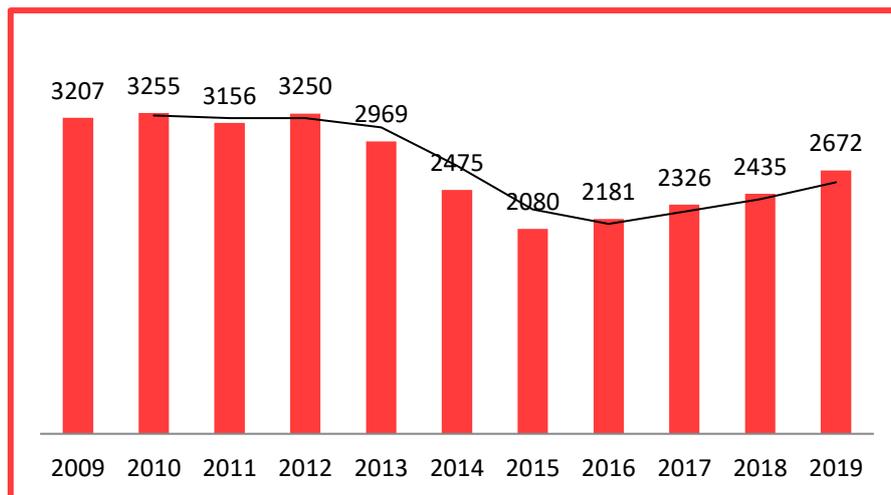
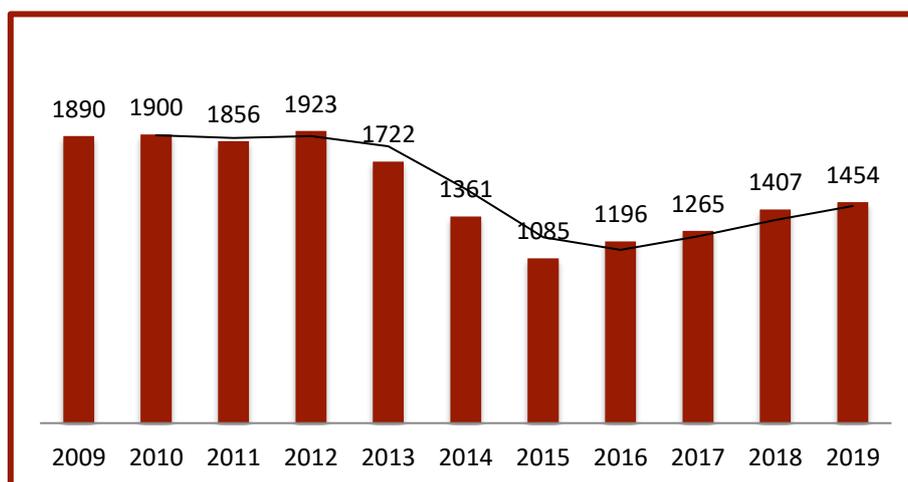
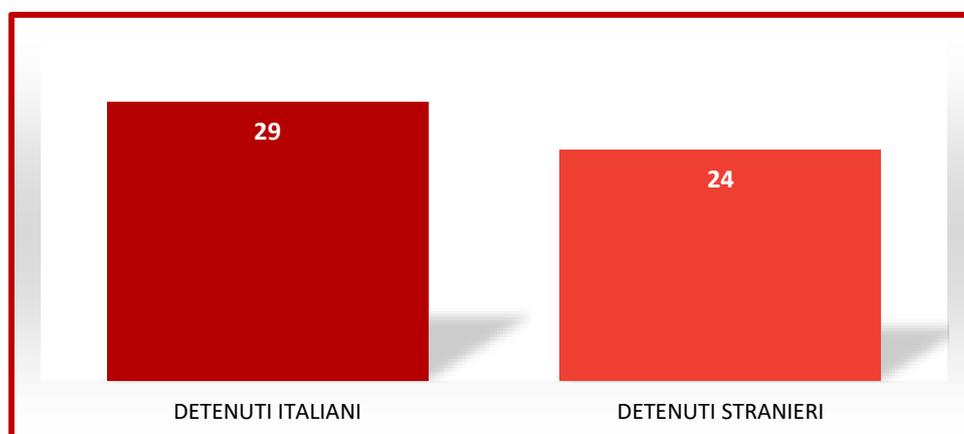
Quindi la sentenza non ha sancito tout court l'illegittimità della previsione dell'obbligo di collaborazione da sempre previsto dal comma 1 dell'articolo 4 bis Ordinamento penitenziario poiché, la decisione limita la propria portata oggettiva solo al beneficio del permesso premio rimanendo escluse le misure alternative del lavoro esterno, della semilibertà, dell'affidamento in prova e della libertà condizionale che, ad oggi, se richieste da un condannato ostativo qualificato non collaborante, soggiacciono alle stesse regole previgenti la decisione costituzionale. In altre parole: per le misure alterative l'ammissibilità della domanda sarà sempre subordinata alla preliminare verifica di una condotta collaborativa per equipollente nelle forme della impossibilità o inesigibilità-irrelevanza.

## IL CONTESTO REGIONALE

Fatta questa doverosa premessa relativa al contesto nazionale, è ora opportuno ricondurre il focus sulla Regione del Veneto, riportando i grafici che illustrano la situazione della presenza complessiva nei nove istituti presenti nella Regione, per poi proseguire con l'analisi dell'attività svolta dall'Ufficio a favore delle persone ristrette nel corso del 2019.

Ulteriori dati e documenti possono essere reperiti nel nostro sito al seguente indirizzo:  
<http://garantedirittipersonadetenuti.consiglioveneto.it>

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

**Grafico 1. Trend presenza detenuti Regione Veneto dal 2009 al 2019.****Grafico 2. Trend presenza detenuti stranieri Regione Veneto dal 2009 al 2019.****Grafico 3. Detenuti che hanno richiesto intervento del Garante: italiani e stranieri. Numeri assoluti.**

**Tabella 3. Area di richiesta suddivisa fra italiani e stranieri. Numeri assoluti.**

DETENUTI ITALIANI				DETENUTI STRANIERI			
MACRO AREE	TOTALE SEGNALAZION I	1AREA RICHIEST A	2 AREA RICHIEST A	MACRO AREE	TOTALE SEGNALAZION I	1AREA RICHIEST A	2 AREA RICHIEST A
VITA DETENTIVA	8	7	1	SANITA'	5	4	1
TRATTAMENTALE	7	6	1	TRATTAMENTALE	5	5	0
SANITA'	5	2	3	LAVORO	5	4	1
AFFETTIVITA'	4	3	1	PROCESSUALE	4	3	1
PROCESSUALE	4	3	1	AFFETTIVITA'	3	3	0
LAVORO	3	3	0	VITA DETENTIVA	2	1	1
RICHIESTA INFORMAZIONI	1	1	0	RICHIESTA INFORMAZIONI	2	2	0
ISTRUZIONE/FORMAZION E	0	0	0	ISTRUZIONE/FORMAZION E	0	0	0
ALTRO	7	4	3	ALTRO	2	2	0
<b>TOTALE</b>	<b>39</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>TOTALE</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>4</b>

A livello nazionale i detenuti presenti nelle carceri erano al 31 dicembre del 2018 n. 59.655 (di cui 20.255 stranieri e 2.576 donne) con un tasso di affollamento del 118%, mentre i detenuti presenti al 31 dicembre 2019 erano n. 60.769 (di cui 19.888 stranieri e 2.663 donne) con un tasso di affollamento pari al 120%.

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

**ANNO 2018.**



**ANNO 2019**



Mentre a livello regionale i detenuti presenti nelle carceri erano al 31 dicembre del 2018 n. 2.435 (di cui 1.407 stranieri e 144 donne) con un tasso di affollamento del 127%, mentre i detenuti presenti al 31 dicembre 2019 erano n. 2.672 (di cui 1.454 stranieri e 126 donne) con un tasso di affollamento pari al 138%.

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

### ANNO 2018



### ANNO 2019



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

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

Quanto all'attività di monitoraggio degli istituti, va premesso che a Belluno, Rovigo, Venezia e Verona sono presenti i Garanti comunali che svolgono un'efficace presenza a livello territoriale, e il loro contributo è raccolto nel coordinamento regionale. Negli istituti privi di queste importanti presenze, questo ruolo è stato svolto dal Garante regionale, che ha fatto visita personalmente ai detenuti che ne avevano fatto richiesta. Oltre al contatto diretto con il detenuto, al fine di monitorare istituti privi del garante comunale, durante l'anno 2019 sono state compiute 3 visite ispettive non annunciate 2 alla Casa Circondariale di Vicenza e 1 alla Casa Circondariale di Treviso.

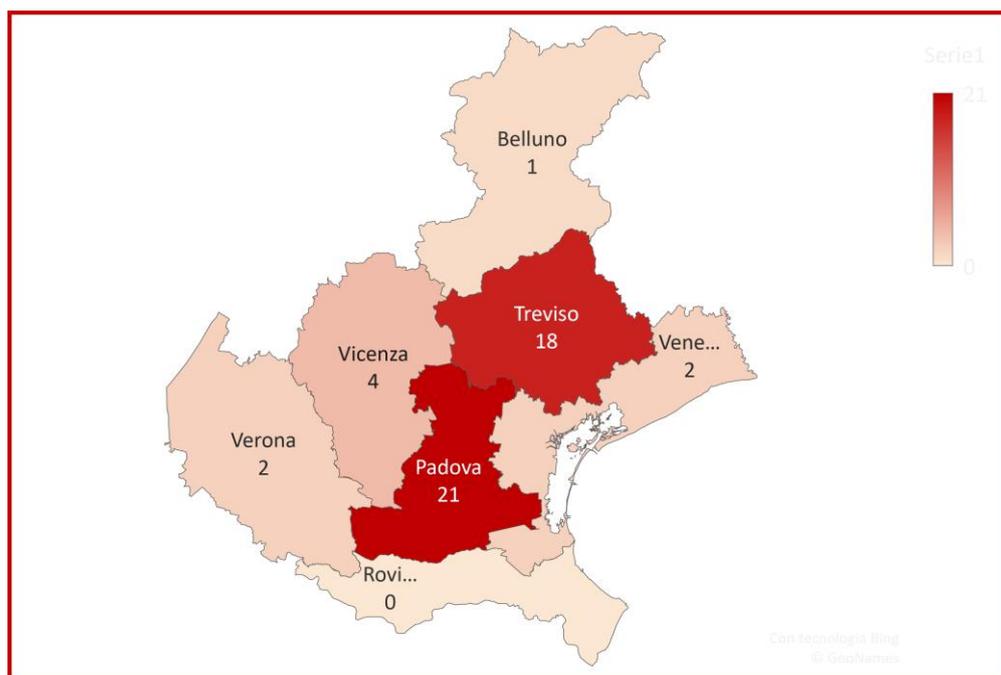
Tra le molteplici funzioni assolve dal Garante in favore delle persone ristrette, assume particolare importanza la gestione delle segnalazioni che arrivano direttamente dal detenuto o dai familiari. Possono rivolgersi al Garante per questioni inerenti i diritti delle persone ristrette nelle libertà personali:

- le persone direttamente interessate da provvedimenti restrittivi e i loro familiari;
- associazioni che svolgono attività a tutela dei diritti delle persone ristrette;
- i responsabili e operatori dei servizi sociali, sanitari e sociosanitari del territorio;
- i responsabili di uffici delle pubbliche amministrazioni.

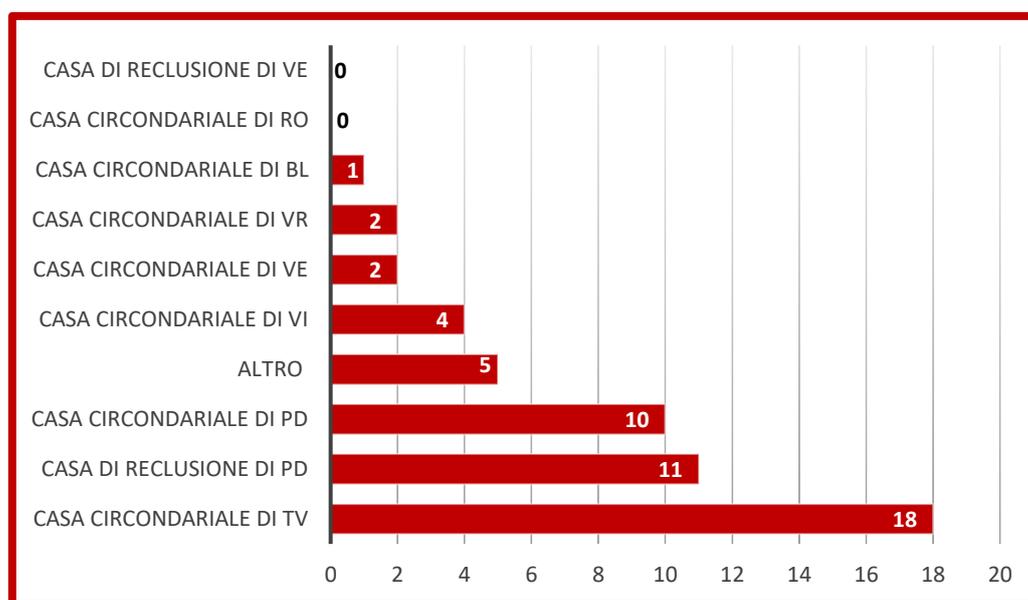
Nel corso del 2019 sono state prese in carico 53 segnalazioni che sono pervenute: in 29 casi attraverso comunicazione scritta, in 19 casi mediante colloquio in carcere tra Garante e detenuto, e in 5 casi con contatto telefonico con l'ufficio.

Nelle tabelle che seguono, le segnalazioni sono ripartite in base alla provincia e all'Istituto penitenziario di provenienza.

**Grafico 4. Suddivisione per provincia di provenienza delle istanze anno 2019. Valori assoluti.**



**Grafico 5. Segnalazioni ricevute suddivise per Istituto penitenziario di provenienza anno 2019. Valori assoluti.**



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

**Tabella 4. *Elenco macro aree tematiche.***

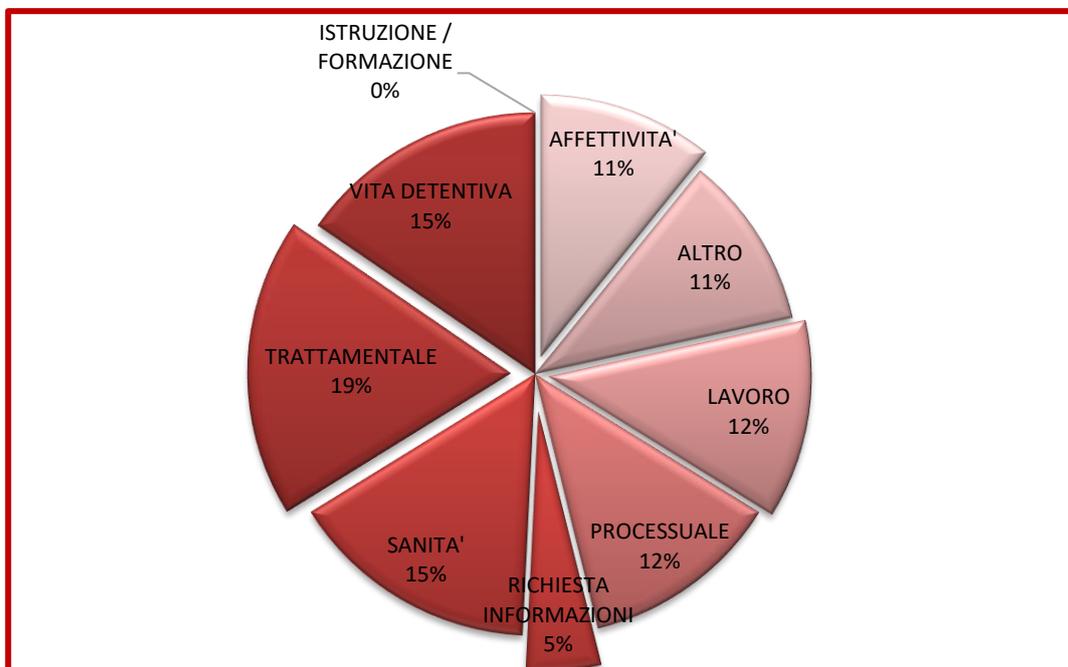
MACRO AREE TEMATICHE	DESCRIZIONE
VITA DETENTIVA	problematiche attinenti in generale alla vita quotidiana del carcere esempio: spazio o servizi celle/vitto/sovraffollamento/zone fumatori/ sopravvitto/trasferimenti
SANITA'	problematiche afferenti al diritto alla salute ad esempio: cure non effettuate/visite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

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

Nell'anno 2018 la preminenza delle segnalazioni proveniva dalle medesime aree, ma con una preponderanza di richieste relative all'area *Vita Detentiva*.

Tabella 5. *Ripartizione delle segnalazioni per macro aree anno 2019.*

MACRO AREE	TOTALE SEGNALAZIONI	1° AREA RICHIESTA	2° AREA RICHIESTA
TRATTAMENTALE	12	11	1
SANITA'	10	6	4
VITA DETENTIVA	10	8	2
LAVORO	8	7	1
PROCESSUALE	8	6	2
AFFETTIVITA'	7	6	1
ALTRO	7	6	1
RICHIESTA INFORMAZIONI	3	3	0
ISTRUZIONE / FORMAZIONE	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>65</b>	<b>53</b>	<b>12</b>

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

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

- 9 gennaio mattino. Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti e con Comandante.
- 6 febbraio mattino. Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 27 febbraio. Vicenza, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 6 marzo mattina. Treviso, Casa circondariale, visita non annunciata.
- 8 marzo pomeriggio. Venezia, Casa di reclusione femminile della Giudecca, partecipazione alla festa della donna.
- 15 aprile pomeriggio. Rovigo, Casa circondariale, inaugurazione della Sezione di Assistenza Intensiva – SAI.
- 5 giugno. Treviso, Casa circondariale, colloqui detenuti,
- 10 luglio mattino. Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 17 luglio mattino. Padova, Casa di reclusione, colloqui con detenuti.
- 7 agosto mattino. Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 13 agosto. Padova, Casa di reclusione, visita alla casa di reclusione di Padova assieme al Consigliere dott. Pigozzo e ad altre due Consigliere Regionali.
- 20 agosto. Padova, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 4 settembre. Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 28 settembre mattino. Venezia, Casa di reclusione femminile della Giudecca, festa dell'Orto.
- 25 ottobre. Rovigo, Casa circondariale, visita concordata e incontro con operatori.
- 5 novembre. Vicenza, Casa circondariale, visita ispettiva.
- 6 novembre. Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti.
- 12 novembre. Padova, Casa circondariale e Casa di reclusione, colloqui con detenuti.
- 20 novembre pomeriggio. Venezia, Casa di reclusione femminile della Giudecca, partecipazione alla rappresentazione teatrale.
- 3 dicembre mattino. Rovigo, Casa circondariale, incontro con il Direttore.
- 11 dicembre. Treviso, Casa circondariale, colloqui con detenuti.

## Attività svolta in ambito Sanitario

*L'Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere del Veneto* è un organismo collegiale, chiamato a svolgere un monitoraggio costante sul funzionamento dei servizi sanitari preposti alla salute delle persone ristrette negli istituti penitenziari del Veneto e sull'adeguatezza delle azioni programmatiche in tema di sanità penitenziaria, previste dalla Regione Veneto e dalle Aziende Socio Sanitarie. Lo scopo dell'azione dell'Osservatorio è quello di favorire l'adozione, da parte dei diversi soggetti istituzionali

competenti, di risposte il più possibile adeguate ai bisogni di salute che si presentano all'interno degli istituti penitenziari, alla luce degli standard assistenziali in vigore.

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

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

I compiti dell'Osservatorio possono sintetizzarsi in:

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

### **Dettaglio cronologico degli incontri con l'Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere.**

- 4 giugno pomeriggio. Venezia, Regione Veneto, Palazzo Grandi Stazioni.
- 26 settembre pomeriggio. Venezia, Regione Veneto, Palazzo Grandi Stazioni.

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

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

Nell'ottica di avviare circuiti virtuosi a garanzia del reinserimento del paziente psichiatrico nella società attraverso percorsi di assistenza sanitaria e riabilitativa, il suddetto Protocollo prevede l'attivazione di un Tavolo Tecnico Interistituzionale 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.

I compiti del Tavolo Tecnico Interistituzionale sono i seguenti:

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

Nel corso del 2019 ci sono stati 12 nuovi ingressi nella REMS a fronte di 19 dimissioni. La presenza al 31 dicembre 2019 è stata di 39 persone seguite, di cui 33 uomini e 6 donne. La REMS è situata presso Dipartimento Salute Mentale di Verona U.O.C. R.E.M.S. del Veneto, Azienda Ulss n. 9 - Scaligera.

## **Dettaglio cronologico degli incontri relativi al Tavolo interistituzionale regionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza, REMS**

- 14 maggio pomeriggio. Venezia, Regione Veneto, Palazzo Grandi Stazioni.
- 17 settembre pomeriggio. Venezia, Regione Veneto, Palazzo Grandi Stazioni.

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

Anche nell'anno 2019 come nei precedenti anni si è operato per dar seguito al Protocollo d'Intesa “Procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre”, Protocollo che prefigge di garantire ai bambini che si trovano in carcere con le loro madri fino al compimento del sesto anno di età e a quelli che al compimento di tale età, o anche prima se ne ricorrono le condizioni, vengono dimessi, tutti gli interventi necessari alla loro crescita e alla costruzione del loro benessere psico-fisico.

Delinea pertanto strategie di intervento da parte delle Istituzioni a supporto delle necessità dei bambini accolti con le loro madri (italiane, straniere regolari e irregolari) presso l'Istituto a custodia attenuata per madri detenute (I.C.A.M.) della Giudecca.

Il Protocollo in esame, così come le convenzioni, va collocato nell'alveo degli accordi di natura privatistica che nell'ordinamento giuridico vengono disciplinati dai principi e con le norme previste per le obbligazioni in generale e per i contratti (artt. 1173 c.c. – 1321 c.c.).

Il Protocollo quale accordo tra due o più parti, è lo strumento attraverso il quale esse regolano un bisogno di interesse comune, e dove ognuna di queste, assume diritti e doveri in ordine al perseguimento del fine comune.

Nello specifico, il Protocollo d'Intesa, denominato “ procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre”, inizialmente sottoscritto il 29 aprile 2015, e rinnovato il 22 maggio 2019, premesso il bisogno comune di dare assistenza/accompagnamento ai minori ospiti del carcere femminile di Venezia, così come determinato da tutte le parti nell'ambito delle proprie funzioni, individua in ognuna delle parti firmatarie il protocollo, il soggetto che si propone e si vincola responsabilmente a darne esecuzione in base alle proprie funzioni, competenze, responsabilità e procedure.

Nel corso dell'anno 2018 il Protocollo d'Intesa del 29 aprile 2015 era cessato per la rinuncia di una parte. Il Garante regionale dei diritti della persona ritenendo di non disperdere l'impegno ed il lavoro che a vario titolo le istituzioni coinvolte avevano svolto

in questi anni nei confronti dei tanti minori che si erano trovati a trascorrere periodi più o meno brevi all'interno dell'ICAM, si è dato corso alla stesura di un nuovo Protocollo dopo che le parti si erano dichiarate disponibili, con i necessari adeguamenti al nuovo contesto giuridico, affinché i bisogni dei bambini e delle loro madri vengano individuati fin dall'ingresso nell'I.C.A.M predisponendo gli interventi più opportuni e, nel caso di persone straniere, attivando le procedure necessarie per affrontare la loro condizione giuridica, anche in vista della loro dimissione. Il nuovo Protocollo è stato sottoscritto in data 22 maggio 2019. (Vedi Appendice).

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

- 7 febbraio mattino. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.
- 8 maggio pomeriggio. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.
- 11 novembre mattino. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

### **Giustizia riparativa**

Il tema della giustizia riparativa è stato oggetto di Tavoli provinciali promossi dal Dipartimento di Giustizia minorile e di Comunità del Ministero della Giustizia ai quali il Garante e/o l'ufficio hanno partecipato in quei territori in cui non vi è la presenza di un Garante Comunale. L'obiettivo di questi tavoli è quello di organizzare una rete provinciale permanente di soggetti interessati alla giustizia riparativa, alle politiche della sicurezza e di mediazione penale, evidenziando l'importanza di coinvolgere anche le associazioni di tutela delle vittime di reato. In data 25 settembre 2019 è stato elaborato il Manifesto per la giustizia riparativa a Verona da cui si riportano alcuni stralci per illustrare il nuovo paradigma della giustizia riparativa. "Nell'attuale sistema della giustizia l'intero processo penale si concentra solo sull'autore del reato ed ha l'obiettivo di accertare la sua colpevolezza ed applicare le pene appropriate previste dalla legge. Nel processo penale alla vittima rimane solo la possibilità di esercitare l'azione civile, accanto a quella penale già avviata, al fine di richiedere il risarcimento materiale del danno patito, l'azione civile è meramente eventuale. Questo modello di giustizia non tiene conto, in egual modo, di tutte le persone coinvolte direttamente o indirettamente e dei loro bisogni. Al fine di ridare spazio alla vittima ed alla comunità locale e di responsabilizzare maggiormente il reo è necessario introdurre a fianco dell'attuale sistema penale il paradigma della Giustizia riparativa che permette di riparare non qualche cosa ma di fare riparazione a qualcuno e scommettere sulle persone e sulle loro capacità positive. Tale paradigma è centrato sul percorso che porta al dialogo fra i soggetti coinvolti dall'azione illecita: l'autore di reato al quale viene data l'opportunità di riparare il danno e quindi di assumersi la responsabilità del fatto; la vittima che può trovare lo spazio nel quale esprimere il proprio vissuto ed avere un senso più appagante di giustizia; la comunità locale chiamata ad offrire opportunità di

effettivo reinserimento, esprimere vicinanza e sostegno nei confronti della vittima ed aumentare il senso di sicurezza.”

Il Consiglio d'Europa nella *Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla giustizia riparativa in materia penale-ottobre 2018* individua i seguenti principi fondanti:

- partecipazione attiva degli interessati;
- riparazione del danno causato dal reato;
- adesione libera e volontaria alle iniziative proposte dopo adeguata formazione sulla loro natura e svolgimento;
- dialogo deliberativo e rispettoso;
- eguale attenzione ai bisogni ed agli interessi delle persone coinvolte;
- dimensione collettiva e consensuale degli accordi;
- presenza di una figura terza imparziale.

### **Dettaglio cronologico dell'attività svolta in merito al Progetto Giustizia Riparativa**

- 1 marzo. Vittorio Veneto, Seminario Vescovile.  
Convegno sulla Giustizia Riparativa “Carcere e Umanità - Uscire dagli schemi di una giustizia retributiva per aprirsi a modelli di giustizia riparativa”.
- 12 aprile pomeriggio. Padova, sede Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna U.I.E.P.E.  
Progetto “*Stretta di Mano*” – Giustizia Riparativa.
- 27 maggio pomeriggio. Padova, Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna U.I.E.P.E.  
Progetto “*Stretta di mano*”, Giustizia Riparativa.
- 21 giugno pomeriggio. Padova, sede Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna – U.I.E.P.E.  
Incontro progetto “*Stretta di mano*”, Giustizia Riparativa.
- 30 settembre pomeriggio. Treviso.  
Tavolo giustizia riparativa.
- 7 ottobre pomeriggio. Padova, Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna – U.I.E.P.E.  
Tavolo di lavoro permanente giustizia riparativa, Progetto “*Stretta di mano*”.
- 18 ottobre mattino e pomeriggio. Bologna.  
Convegno. “*La giustizia riparativa: realtà e prospettive in Emilia-Romagna*”.
- 15 novembre mattino. Venezia, Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna U.I.E.P.E.  
Tavolo di lavoro Giustizia riparativa.
- 10 dicembre. Verona.

Convegno organizzato dall'Ordine Assistenti Sociali sui temi della Giustizia Riparativa.

## **COORDINAMENTI**

### **Coordinamento Nazionale**

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

### **Dettaglio cronologico del Coordinamento Nazionale**

- 27 marzo mattino. Roma.
- 4 giugno mattino. Roma.
- 24 settembre mattino e pomeriggio. Roma.

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

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

- rappresentare i Garanti territoriali nei rapporti istituzionali con le Autorità competenti, con particolare riferimento alle rappresentanze istituzionali delle Regioni e degli Enti locali;
- collaborare con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute ai sensi dell'art. 7, comma 5, del decreto legge 146/2013;
- elaborare linee-guida per la regolamentazione, l'azione e l'organizzazione degli uffici dei Garanti territoriali;
- monitorare lo stato dell'arte della legislazione in materia di privazione della libertà;
- coordinare la raccolta di informazioni relative alle forme e ai luoghi di privazione della libertà nei territori di competenza dei garanti territoriali;
- effettuare studi e ricerche in materia ed organizzare eventi di dibattito e confronto;

- promuovere occasioni di confronto e di formazione comune dei Garanti territoriali e del personale addetto ai relativi uffici;
- esercitare ogni forma di azione ritenuta opportuna per la risoluzione delle problematiche relative alla privazione della libertà;
- elaborare documenti comuni ai fini dell'unitarietà dell'azione dei garanti territoriali, rimanendo ferma l'autonomia di azione e di espressione di ogni garante;
- sostenere e promuovere l'istituzione di nuovi garanti a ogni livello.

### **Dettaglio cronologico dell'attività svolta in merito alla Conferenza**

- 25 febbraio pomeriggio. Aula Consigliare, Consiglio regionale del Lazio. . Roma
- 27 marzo pomeriggio. Roma.
- 4 e 5 ottobre. Milano.

### **Coordinamento Veneto e Trivento dei Garanti dei detenuti**

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

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

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

Hanno istituito il Garante, i Comuni di Belluno, Rovigo, Venezia, Verona, Vicenza. I Comuni di Padova e Treviso, pur essendo interessati dalla presenza nel loro territorio di istituti di detenzione, ad oggi non hanno previsto questa figura di garanzia.

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

## **Dettaglio cronologico del Coordinamento Veneto e Triveneto dei Garanti dei detenuti**

- 4 marzo mattina. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona. Coordinamento veneto dei Garanti comunali dei detenuti.
- 21 giugno mattino. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona. Coordinamento Garanti detenuti del Triveneto.
- 26 settembre mattino. Mestre, sede del Garante dei diritti della persona. Coordinamento veneto dei Garanti comunali dei detenuti.

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

La promozione e l'organizzazione di convegni, seminari, giornate di studio e formazione da parte del Garante dei diritti della persona del Veneto, è volta a favorire la sensibilizzazione e la diffusione della cultura dei diritti della persona e, allo stesso tempo, l'analisi delle problematiche giuridiche, socio-economiche, educative e psicosociali che influiscono sul soddisfacimento dei diritti fondamentali della stessa, con particolare riferimento alle condizioni dei gruppi sociali maggiormente vulnerabili (*cfr. l.r. 24.12.2013, n. 37 "Garante regionale dei diritti della persona"*).

Possono essere iniziative aperte ad un pubblico diffuso ovvero rivolte a professionisti e operatori che, nell'esercizio della loro attività, si occupano direttamente delle tematiche e delle questioni poste al centro dell'iniziativa culturale.

## **Seminari e presentazioni promossi dal Garante**

Anche quest'anno si è dato corso all'accordo di Cooperazione, stipulato nell'anno 2018 tra il Garante Regionale dei diritti della persona e l'Azienda ULSS 3 Serenissima, finalizzato alla collaborazione nello svolgimento di iniziative formative e informative di comune interesse.

Tale accordo di cooperazione ha permesso la realizzazione nel corso di quest'anno di 2 eventi:

1. nel novembre 2019 il secondo Convegno volto a capire la complessità del sistema penitenziario, ***“La complessità del Sistema Penitenziario: Occuparsi degli uomini che agiscono violenza di genere”***, che si è tenuto il 19 novembre presso il Padiglione Rama di Mestre;

2. nel dicembre 2019, presso l'Ateneo Veneto in Venezia, la presentazione da parte dell'autore, Pietro Buffa, del libro *La galera ha i confini dei vostri cervelli*.

Il primo evento, il Convegno, organizzato in collaborazione tra il Garante Regionale dei diritti alla persona, l'Azienda ULSS 3 "Serenissima" e il Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria per il Triveneto ha costituito la seconda tappa del percorso di riflessione sulla Complessità del sistema penitenziario volto ad approfondire le conoscenze per facilitare la comprensione della complessa realtà degli uomini che agiscono violenza di genere.

La violenza contro le donne è una delle manifestazioni dei rapporti di potere tra uomini e donne, storicamente ineguali, che hanno portato alla discriminazione delle donne stesse, impedendone la piena realizzazione e dando luogo a un'estesa violazione dei diritti umani e ad ostacoli significativi nel conseguimento dell'uguaglianza di genere.

Questa seconda giornata seminariale desiderava accrescere la conoscenza del fenomeno e le competenze professionali degli operatori che quotidianamente si interfacciano con il fenomeno della violenza di genere in un'ottica di lavoro di rete fra i diversi soggetti e istituzioni operanti nel territorio (servizi, agenzie, ordini professionali e professionisti, sistema della giustizia, forze dell'ordine, servizi sociali, servizi sanitari e servizi per la protezione dell'infanzia, operatori pubblici e privati che intercettano la violenza domestica).

È a partire da queste considerazioni che l'evento si è svolto in due sessioni:

- Nella prima si è realizzata la lettura generale dell'agire violento attraverso l'utilizzo della lente della Magistratura di sorveglianza e di professionisti dedicati, quali uno psicologo-psicoterapeuta e un criminologo;
- Nella seconda si è dato spazio a riflessioni e confronti fra esperienze degli attori del territorio che operano sia con le vittime delle violenze che con gli uomini violenti.

Il secondo evento, la presentazione e discussione del libro *La galera ha i confini dei vostri cervelli*, avvenuta il 12 dicembre, è stata organizzata d'intesa con le Associazioni di Volontariato Carceri di Venezia e rivolta anche agli operatori delle carceri della città e al personale della Sanità Penitenziaria.

L'autore, Pietro Buffa, è sicuramente uno dei maggiori conoscitori del "sistema carcere". Conosce i meccanismi gestionali, li governa e li dirige, ma non ha mai smesso di mettere al centro dei suoi pensieri le persone, siano esse detenuti, operatori sociali, agenti penitenziari o volontari. E' stato infatti direttore degli istituti di Asti, Alessandria, Saluzzo e Torino. Nel 2000 viene nominato Provveditore regionale e dirige i Provveditorati

dell'Emilia Romagna, del Triveneto, del Piemonte e, attualmente, della Lombardia. È stato direttore generale del personale e delle risorse presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e segretario della Cassa delle ammende.

## Partecipazione a seminari convegni

- 9 febbraio mattino e pomeriggio. Firenze.  
Seminario su *“Carcere e giustizia, ripartire dalla Costituzione rileggendo Alessandro Margara”*.
- 13 febbraio pomeriggio. Zelarino - Venezia, Auditorium Centro Cardinal Urbani.  
Convegno - *“Pena, Recupero, Riparazione – Fatica dell’operatore ed impegno sociale”*.
- 1 marzo. Vittorio Veneto, Seminario Vescovile.  
Convegno sulla Giustizia Riparativa *“Carcere e Umanità - Uscire dagli schemi di una giustizia retributiva per aprirsi a modelli di giustizia riparativa”*.
- 22 marzo mattino e pomeriggio. Bassano del Grappa (VI), Sala Chilesotti, Museo civico.  
Convegno *“Dalle donne la forza delle donne. La nostra storia contro la violenza di genere.”* organizzato da Spazio Donna.
- 4 aprile pomeriggio. Roma, Sala Igea, Istituto Enciclopedia Italiana.  
Presentazione volume del Garante nazionale dei detenuti *“Norme e normalità. Standard per la detenzione amministrativa...”* (Ufficio, dott.ssa Bressani)
- 14 giugno pomeriggio. Treviso.  
Convegno sulla Giustizia Riparativa, Seminario Vescovile.
- 28 giugno mattino, pomeriggio. Bologna, Consiglio Regionale.  
Seminario *“Ordinamento Penitenziario e sull’esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni”*.
- 5 settembre. Lido di Venezia, Mostra del Cinema.  
Partecipazione alla proiezione del docufilm *“Viaggio in Italia: la Corte Costituzionale nelle Carceri?”*.
- 9 settembre pomeriggio. Venezia, sede Direzione Servizi Sociali / Sanità Penitenziaria Regione del Veneto.  
Incontro per prosecuzione lavori relativi al convegno tenuto nel 2018 organizzato dall’U.O.S Detenuti del Garante dei diritti della persona *“La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema”*.
- 27 settembre mattino. Ferrara, Dipartimento di Giurisprudenza, Aula Magna.  
Corso *“L’Ergastolo per sempre?”*
- 27 settembre pomeriggio. Padova, Centro Universitario.  
Seminario Giustizia Riparativa e Mediazione Penale.
- 5 ottobre. Venezia.  
Convegno dell’Associazione di volontariato *“La Gabbianella ed altri animali?”*.
- 8 ottobre Padova.

Giornata di Formazione conseguente al Convegno organizzato dall'U.O.S Detenuti del Garante dei diritti della persona "La Complessità del Sistema Penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema" rivolta agli operatori del carcere per la promozione della salute mentale negli istituti penitenziari del Veneto.

- 18 ottobre mattino e pomeriggio. Bologna.  
Convegno. "La giustizia riparativa: realtà e prospettive in Emilia-Romagna".
- 28 ottobre. Roma.  
Seminario del Garante nazionale detenuti "Spazio e libertà negata".
- 9 novembre. Verona, Fiera Cavalli, Centro Fiere.  
"Parole di Vita Nuova" Presentazione del libro raccolta degli elaborati presentati al secondo premio Nazionale "Sulle ali della Libertà" svolto tra gli istituti di pena italiani.
- 29 novembre mattino e pomeriggio. Mestre, Azienda Ulss n. 3 Serenissima, Padiglione Rama.  
Convegno organizzato dall'U.O.S Detenuti del Garante dei diritti della persona, AULSS 3 e Ministero Giustizia-PRAP Veneto "Complessità del sistema penitenziario: Occuparsi degli uomini che agiscono violenza di genere".
- 10 dicembre. Verona.  
Convegno organizzato dall'Ordine Assistenti Sociali sui temi della Giustizia Riparativa.
- 12 dicembre sera. Venezia, Sala Tommaseo, Ateneo Veneto.  
Presentazione organizzata dall' U.O.S. Detenuti Garante dei diritti della persona in collaborazione con le Associazioni di volontariato della città di Venezia del libro di Pietro Buffa "La galera ha i confini dei vostri cervelli" (ed. Itaca, 2019).

## Appendice alla Parte III

- Deliberazione della Giunta Regionale n. 14 del 07 gennaio 2020: Osservatorio Permanente Interistituzionale per la salute in carcere: aggiornamento composizione. (DPCM 1 aprile 2008).
- Protocollo d'intesa *“Procedure per l’attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre”*.
- Pieghevole convegno *“La complessità’ del sistema penitenziario: Occuparsi degli uomini che agiscono violenza di genere”*.
- Locandina presentazione del libro *“La galera ha i confini dei vostri cervelli”* di Pietro Buffa, ed. Itaca 2019.
- Statistiche *“Persone detenute nel Veneto al 31 Dicembre 2019 – Numeri assoluti e percentuali”*.

Sito internet del Garante regionale dei diritti della persona del Veneto – Attività a favore delle persone sottoposte a misure restrittive della propria libertà personale:

<http://garantedirittipersonadetenuti.consiglioveneto.it>



DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 14 del 07 gennaio 2020

**Osservatorio Permanente Interistituzionale per la salute in carcere: aggiornamento composizione. (DPCM 1° aprile 2008).**

*[Sanità e igiene pubblica]*

Note per la trasparenza:

Con il presente provvedimento si aggiorna la composizione dell'Osservatorio Permanente Interistituzionale per la salute in carcere al fine di garantire una maggiore funzionalità dello stesso.

L'Assessore Manuela Lanzarin riferisce quanto segue.

Con il DPCM emanato in data 1° aprile 2008 avente ad oggetto "Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio Nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria", sono state disciplinate le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie, delle risorse finanziarie, dei rapporti di lavoro, delle attrezzature, arredi e beni strumentali relativi alla Sanità Penitenziaria, demandando alle Regioni l'espletamento delle funzioni trasferite.

Con provvedimento n. 2144 del 29 luglio 2008 la Giunta Regionale del Veneto ha provveduto al recepimento del DPCM in oggetto, demandando a successivi atti gli adempimenti operativi derivati. In particolare, con DGR n. 3448 del 30 dicembre 2010 è stato istituito l'Osservatorio Permanente Interistituzionale per la salute in carcere previsto dall'Allegato A del DPCM in oggetto, che prevede una rappresentanza delle Direzioni delle Aziende Ulss capoluogo di provincia, del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, del Centro Giustizia minorile e ha come compiti il monitoraggio costante delle azioni programmatiche e del funzionamento dei servizi sanitari preposti, in termini di efficienza ed efficacia a fronte, da un lato della complessità e delle criticità del processo di trasferimento delle risorse strumentali e finanziarie, dall'altro della necessità di adeguamenti programmatici, sia regionali che aziendali, per portare progressivamente a regime il sistema dei servizi tenendo conto degli standards assistenziali e dei bisogni di salute.

Con DGR n. 2350 del 16 dicembre 2013, sono state integrate le funzioni dell'Osservatorio alla luce della Risoluzione del Consiglio Superiore della Magistratura del 24 luglio 2013 concernenti aspetti di gestione della sanità penitenziaria, verifica dei tempi di ricovero, degli interventi, delle visite specialistiche, delle modalità di assistenza sanitaria per migliorare le condizioni di detenzione.

Nel corso della seduta del 26 settembre 2019 l'Osservatorio Permanente ha deliberato di integrare i componenti con rappresentanti della Magistratura di Cognizione, dell'Ordine degli Avvocati e dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna. Tale integrazione era stata proposta dal Tavolo Tecnico Interistituzionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza, nell'incontro tenutosi il 17 settembre 2019, al fine di condividere la ricerca di soluzioni eque per le esigenze di cura della popolazione detenuta.

A tal fine sono state acquisite le designazioni dai competenti organi istituzionali.

Con il presente provvedimento, alla luce di quanto sopra esposto e della necessità di garantire una appropriata funzionalità dell'Osservatorio, si stabilisce la seguente composizione:

- Dr. Domenico Mantoan, Direttore Generale Area Sanità e Sociale Regione del Veneto (Presidente);
- Dr. Felice Alfonso Nava, Dirigente a supporto della Direzione Programmazione Sanitaria - LEA - U.O. Salute mentale e sanità penitenziaria;
- Dr.ssa Denise Signorelli, Direttore Sanitario Azienda Ulss 9 Scaligera;
- Dr. Paolo Fortuna, Direttore Servizi Socio Sanitari Azienda Ulss 6 Euganea;
- Dr. Marco Cristofolletti, Responsabile Unità Operativa Semplice Dipartimentale Sanità Penitenziaria Azienda Ulss 1 Dolomiti;
- Dr. Stefano Tolio, Responsabile Unità Operativa Semplice Dipartimentale Sanità Penitenziaria Azienda Ulss 8 Berica;
- Dott.ssa Linda Arata, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Venezia;

- Dott.ssa Maria Grazia Balletti, Magistrato Corte di Appello di Venezia;
- Dott. Enrico Sbriglia, Provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria del Triveneto;
- Dott. Paolo Attardo, Dirigente del Centro per la Giustizia Minorile per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano;
- Dott.ssa Antonella Reale, Direttore Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna, Venezia;
- Avv. Annamaria Alborghetti, Ordine degli Avvocati di Padova;
- Dott.ssa Mirella Gallinaro, Garante Regionale per i diritti della persona.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

#### LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato, con i visti rilasciati a corredo del presente atto, l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale, e che successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l'approvazione del presente atto;

VISTO il DPCM 1° Aprile 2008;

VISTA la DGR n. 2144 del 29 luglio 2008;

VISTA la DGR n. 3448 del 30 dicembre 2010;

VISTA la DGR n. 2350 del 16 dicembre 2013;

VISTO l'art. 2, comma 2, lett. o) della legge regionale n. 54 del 31 dicembre 2012;

delibera

1. di considerare le premesse parte integrale e sostanziale del presente provvedimento;
2. di stabilire la seguente composizione dell'Osservatorio Permanente Interistituzionale per la salute in carcere:
  - Dr. Domenico Mantoan, Direttore Generale Area Sanità e Sociale Regione del Veneto (Presidente);
  - Dr. Felice Alfonso Nava, Dirigente a supporto della Direzione Programmazione Sanitaria - LEA - U.O. Salute mentale e sanità penitenziaria;
  - Dr.ssa Denise Signorelli, Direttore Sanitario Azienda Ulss 9 Scaligera;
  - Dr. Paolo Fortuna, Direttore Servizi Socio Sanitari Azienda Ulss 6 Euganea;
  - Dr. Marco Cristofolletti, Responsabile Unità Operativa Semplice Dipartimentale Sanità Penitenziaria Azienda Ulss 1 Dolomiti;
  - Dr. Stefano Tolio, Responsabile Unità Operativa Semplice Dipartimentale Sanità Penitenziaria Azienda Ulss 8 Berica;
  - Dott.ssa Linda Arata, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Venezia;
  - Dott.ssa Maria Grazia Balletti, Magistrato Corte di Appello di Venezia;
  - Dott. Enrico Sbriglia, Provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria del Triveneto;
  - Dott. Paolo Attardo, Dirigente del Centro per la Giustizia Minorile per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano;
  - Dott.ssa Antonella Reale, Direttore Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna, Venezia;
  - Avv. Annamaria Alborghetti, Ordine degli Avvocati di Padova;
  - Dott.ssa Mirella Gallinaro, Garante Regionale per i diritti della persona.
3. di prevedere che su questioni di particolare interesse e specificità potranno essere coinvolte anche altre figure tecniche rappresentative dell'ambito di competenza dell'Osservatorio;
4. di confermare che le attività di coordinamento sono demandate all'U.O. Salute Mentale e sanità penitenziaria;
5. di demandare al Direttore Generale Area Sanità e Sociale l'adozione di provvedimenti di variazione dei nominativi qualora se ne ravvisasse la necessità;
6. di dare atto che il presente provvedimento non comporta spese a carico del bilancio regionale;
7. di stabilire che gli eventuali rimborsi delle spese per la partecipazione ai lavori dell'Osservatorio sono a carico delle amministrazioni/enti di appartenenza;

8. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

# PROTOCOLLO D'INTESA

## Procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre

TRA

- Il Garante regionale dei diritti della persona
- Direzione dell' I.C.A.M. della Casa di Reclusione Femminile di Venezia,  
Ministero della Giustizia,
- Direzione dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di Venezia, Ministero  
della Giustizia
- Questura di Venezia
- Comune di Venezia
- Comitato dei Sindaci dei Comuni di Marcon, Quarto d'Altino, Venezia
- Associazione A.P.S. "La Gabbianella e altri animali", Venezia.

### PREMESSOCHE

La legge 21 aprile 2011, n. 62 "*Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori*", fissa a sei anni il limite di età dell'accoglienza dei bambini con le loro madri ristrette in un Istituto di pena. Dopo tale età i bambini vengono dimessi e affidati ai loro familiari o a terzi (comunità educative o famiglie affidatarie).

La scelta del limite di età precedentemente fissato a tre anni per la permanenza dei bambini in carcere con le loro madri rispondeva coerentemente all'esigenza dei bambini di costruire le proprie rappresentazioni interne della loro relazione con la madre, rappresentazioni fondamentali che si costruiscono nei primi anni di vita e che fungono da modello e da base per le esperienze future.

Il prolungamento a sei anni della loro permanenza in carcere impone di considerare che le esigenze dei bambini già prima dei tre anni di età si ampliano e le relazioni sociali e i rapporti con il mondo esterno acquistano per loro sempre maggiore importanza.

Gli ambienti carcerari, anche nelle situazioni migliori come gli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (I.C.A.M.), sono luoghi che da soli non possono soddisfare pienamente le esigenze evolutive di un bambino che necessita di costruire una relazione nutritiva con la madre e di sperimentare le proprie capacità affettive e relazionali, acquisite attraverso tale relazione, anche con l'ambiente esterno, fonte di nuovi stimoli e occasione di nuove esperienze necessarie per un loro armonico sviluppo.

La crescita dei bambini ristretti con le loro madri in carcere va accompagnata e sostenuta attraverso interventi individuali e personalizzati di supporto, in primis, alla loro relazione con la madre, che rappresenta la figura di riferimento principale e fondamentale ma che, proprio per la sua condizione di detenuta, può trovarsi in uno stato emotivo di ansia, di preoccupazione o di depressione e, in secondo luogo, di supporto alla scoperta del mondo esterno attraverso la costruzione di nuove relazioni ed esperienze di socializzazione.

Il benessere psico-fisico di questi bambini richiede la sinergia di più soggetti istituzionali e della società civile che insieme costruiscono e sostengono la globalità degli interventi necessari per superare le limitazioni imposte da un ambiente di vita ristretto come gli istituti carcerari.

Nell'esperienza veneziana va evidenziata la preziosa opera dell'Associazione A.P.S. "La Gabbianella e altri animali" che da anni assicura l'accompagnamento dei bambini dal carcere all'asilo nido e ritorno, offre loro molteplici occasioni, esterne al carcere, di socialità con pari e con adulti significativi e agisce attivamente per la promozione della solidarietà e dell'affido familiare, anche attraverso

l'individuazione di risorse per l'affido diurno dei bambini stessi.

Al fine di prevenire alcune problematiche evidenziate dalle istituzioni competenti e dall'associazione la "La Gabbianella e altri animali", che in questi anni ha collaborato con il carcere femminile della Giudecca e con il Comune di Venezia nell'ambito della cura dei bambini ristretti con le loro madri tenuto conto del Tavolo Interistituzionale attivato dall'allora Pubblico tutore dei minori della Regione del Veneto che ha prodotto, in data 29 aprile 2015 la stipula di un Protocollo d'Intesa "Procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre".

Tenuto altresì conto che il Protocollo d'Intesa del 29 aprile 2015 è cessato per la rinuncia di una parte manifestata in data 9 aprile 2018, e vista la lettera del Garante regionale dei diritti della persona del 28 dicembre 2018 che comunicava di non ritenere opportuno disperdere l'impegno ed il lavoro che a vario titolo le istituzioni in indirizzo e l'associazione "La Gabbianella e altri animali" hanno svolto in questi anni nei confronti dei tanti minori che si sono trovati a trascorrere periodi più o meno brevi all'interno dell'ICAM, visto l'esito positivo dell'incontro del 7 febbraio 2019 nel quale tutte le parti si sono dichiarate disponibili alla stesura di un nuovo Protocollo con i necessari adeguamenti al nuovo contesto giuridico, affinché i bisogni dei bambini e delle loro madri vengano individuati fin dall'ingresso nell'I.C.A.M predisponendo gli interventi più opportuni e, nel caso di persone straniere, attivando le procedure necessarie per affrontare la loro condizione giuridica, anche in vista della loro dimissione.

Vista inoltre la Convenzione stipulata il 7 marzo 2019 dalla Direzione della Casa di Reclusione Donne Venezia, dall'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige /Sudtirolo e dall'Associazione A.P.S. "La Gabbianella e altri animali",

#### VISTO CHE

La legge 26 luglio 1975 n.354 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" e successive modifiche ed integrazioni prevede:

- All'articolo 11-bis commi 1 e 2 :
  1. *Gli istituti penitenziari e gli istituti a custodia attenuata per detenute madri trasmettono semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro, con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso motivato, di adottare i provvedimenti di propria competenza.*
  2. *Il procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni nei medesimi istituti indicati, ai fini di cui al comma 1. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.*
- all'articolo 17 comma primo: *"La finalità del reinserimento dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa."*
- all'articolo 45: *"Il trattamento dei detenuti e degli internati è integrato da un'azione di assistenza alle loro famiglie. Tale azione è rivolta anche a conservare e migliorare le relazioni dei soggetti con i familiari e a rimuovere le difficoltà che possono ostacolare il reinserimento sociale. E' utilizzata, all'uopo, la collaborazione degli enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale".*
- all'art 46: *"Il detenuti e gli internati ricevono un particolare aiuto per un periodo di tempo che immediatamente precede la loro dimissione e per un congruo periodo a questa successivo. Il definitivo reinserimento nella vita libera è agevolato da interventi di servizio sociale svolti anche in collaborazione con gli enti indicati nell'articolo precedente (...)"*

Il decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n.616 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza." agli artt. 22 e 23 attribuisce al Comune le funzioni amministrative riguardanti sia l'assistenza post-penitenziaria che quella a favore dei minorenni in situazione di rischio sociale;

La legge 4 maggio 1983, n.184, "Diritto del minore ad una famiglia" e successive modificazioni ed integrazioni", prevede:

- all'art. 1, comma 1, "Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia";
- all'art. 2 che "Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno." E se ciò non fosse possibile "è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza (...)"

La Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176 prevede:

- all'art. 3 "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei Tribunali, delle Autorità amministrative o degli organi legislativi l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente. Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, ed a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi ed amministrativi appropriati."

La legge 28 agosto 1997, n.285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza." detta gli orientamenti per la promozione dei diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ed esprime indirizzi in ordine alla realizzazione di attività di aiuto alla crescita per i bambini e i ragazzi e di supporto della funzione educante degli adulti che se ne occupano.

La legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" dispone:

- all'art. 2, comma 3: "I soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali";
- all'art. 19, comma 1; lett. e) "I comuni associati, negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, per gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale di cui all'articolo 18, comma 6, a definire il piano di zona, che individua (...) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'Amministrazione penitenziaria e della giustizia.

La legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37 "Garante regionale dei diritti della persona":

- all'articolo 1 comma 1 istituisce il "Garante regionale dei diritti della persona, di seguito denominato Garante, nel rispetto della Costituzione, dei trattati internazionali e della normativa regionale, nazionale ed europea."
- al comma 2 recita "Il Garante esercita le seguenti funzioni:
  - a) garantisce in ambito regionale, secondo procedure non giurisdizionali di promozione,

- di protezione e di mediazione, i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e nei confronti di gestori di servizi pubblici;*
- *b) promuove, protegge e facilita il perseguimento dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;*
  - *c) promuove, protegge e facilita il perseguimento dei diritti delle persone private della libertà personale."*

## **LE PARTI, CIASCUNA PER QUANTO DI COMPETENZA, CONVENGONO SUL PRESENTE PROTOCOLLO D'INTESA**

### **Art. 1**

#### **OGGETTO**

1. Il presente Protocollo d'intesa si prefigge di garantire ai bambini che si trovano in carcere con le loro madri fino al compimento del sesto anno di età e a quelli che al compimento di tale età, o anche prima se ne ricorrono le condizioni, vengono dimessi, tutti gli interventi necessari alla loro crescita e alla costruzione del loro benessere psico-fisico. Delinea pertanto strategie di intervento da parte delle Istituzioni a supporto delle necessità dei bambini accolti con le loro madri (italiane, straniere regolari e irregolari) presso l'Istituto a custodia attenuata per madri detenute (I.C.A.M.) della Giudecca

### **Art. 2**

#### **DESTINATARI**

1. Destinatari del presente Protocollo sono i bambini di età compresa tra zero e sei anni ristretti con le loro madri:
- a) residenti o stabilmente dimoranti nel Comune di Venezia;
  - b) residenti o stabilmente dimoranti in altri comuni italiani;
  - c) non residenti in Italia.

### **Art. 3**

#### **IMPEGNI**

1. I soggetti sopra richiamati in virtù del presente Protocollo d'intesa, e a decorrere dalla data odierna, si impegnano a rispettare le procedure contenute nel documento "Accoglienza delle madri e dei bambini presso l'ICAM di Venezia" (Allegato A) facente parte integrante del presente Protocollo.
2. Il Garante regionale dei diritti della persona si impegna altresì a monitorare l'attuazione del protocollo d'intesa e convoca il Tavolo almeno una volta l'anno. Il Garante inoltre convoca il Tavolo su richiesta del Direttore del carcere, su richiesta del Garante medesimo o su richiesta di almeno due delle parti che hanno sottoscritto il presente Protocollo.

## Art.4

### VALIDITA'

1. Il presente atto ha validità biennale a decorrere dalla data della sua sottoscrizione ed è tacitamente rinnovato alla scadenza.
2. Il Garante regionale si impegna a convocare al più presto e non oltre il termine di trenta giorni il Tavolo interistituzionale per la verifica delle procedure e delle modalità di azione di cui all'allegato A qualora riceva lettera motivata:
  - a) di adesione al presente protocollo di altro soggetto pubblico o privato;
  - b) di rinuncia da parte di un soggetto sottoscrittore del presente protocollo.

Mestre, 22 maggio 2019

 *Consiglio Regionale del Veneto*  
U del 22/05/2019 Prot.: 0007464 Titolario 1.10.7.4  
CRV CRV spdc-DET

Il Garante dei diritti della persona della regione Veneto,  
firmato: *Dott.ssa Mirella Gallinaro* – firma acquisita con protocollo n. 6958 del 13 maggio 2019

Il Direttore dell'I.C.A.M. della casa di Reclusione Femminile di Venezia,  
firmato: *Dott.ssa Antonella Reale* – firma acquisita con protocollo n. 7220 del 17 maggio 2019

Il Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di Venezia,  
firmato: *Dott.ssa Antonella Reale* – firma acquisita con protocollo n. 7220 del 17 maggio 2019

Per il Questore di Venezia,  
firmato: *Dott.ssa Sara Bellantoni* con delega del Signor questore Dott. Maurizio Masciopinto  
firma acquisita con protocollo n. 7222 del 17 maggio 2019

Per il Comune di Venezia,  
firmato: *Direttore dott. Luigi Gislon* Direzione Coesione Sociale Comune di Venezia  
firma acquisita con protocollo n. 7445 del 22 maggio 2019

Per la Conferenza dei Sindaci dei Comuni di Marcon, Quarto d'Altino, Venezia  
firmato: *Il Presidente dott. Simone Venturini* firma acquisita con protocollo n. 7445 del 22 maggio 2019

Il Presidente dell'Associazione A.P.S. "La Gabbianella e altri animali",  
firmato : *Dott.ssa Carla Forcolin* - firma acquisita con protocollo n. 7226 del 17 maggio 2019

Per presa d'atto,

Il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Venezia,  
firmato: *dott.ssa Maria Teresa Rossi* - firma acquisita con protocollo n. 7228 del 17 maggio 2019

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Venezia,  
firmato: *dott. Mansueto Crepaz* - firma acquisita con protocollo n. 7225 del 17 maggio 2019

## ISCRIZIONI

La partecipazione è gratuita con iscrizione obbligatoria entro il **26/11/2019** attraverso il gestionale **TOM** alla pagina:

[https://tom.aulss3.veneto.it/tom\\_serениissima/dettagli/corso.html?idCorso=17644](https://tom.aulss3.veneto.it/tom_serениissima/dettagli/corso.html?idCorso=17644)

Il convegno è rivolto a Operatori Penitenziari, Polizia Penitenziaria, Psicologi, Infermieri professionali, Educatori, Assistenti Sociali, Avvocati, Medici chirurghi, Associazioni di Volontariato. **E' stato richiesto anche l'accreditamento all'ordine degli assistenti sociali e degli avvocati.**



**2,8 Crediti ECM** per tutte le professioni sanitarie

**Obiettivo nazionale ECM:**

5. Principi, procedure e strumenti per il governo clinico delle attività sanitarie

**Obiettivo regionale:**

3. Governo clinico, qualità e sicurezza del paziente

## SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Venezia Sanità SRL

Tel. 041 965655863 - Fax 041 9656573

e-mail: [info@veneziasanita.it](mailto:info@veneziasanita.it)

Consiglio Regionale del Veneto

Ufficio Garante regionale dei diritti della persona

**Laura Papette**

Tel. 041 2383414

e-mail: [garantedirittipersonadenuti@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonadenuti@consiglioveneto.it)

Per Iscriverti

Inquadra il QR code



## SEDE DEL CONVEGNO

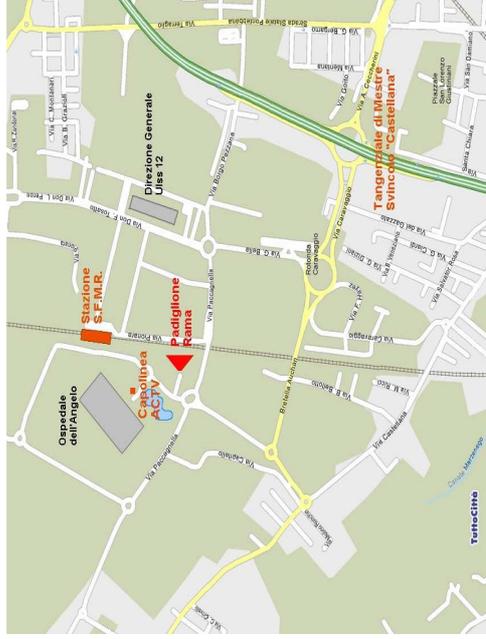
**Auditorium - Ospedale dell'Angelo**

Padiglione "G. Rama"

Via Paccagnella, 11

30174 Venezia Mestre

## MAPPA



**AUTO:** dalla tangenziale di Venezia Mestre (A57) imboccare l'uscita "Via Castellana" e seguire le indicazioni per "Ospedale dell'Angelo". All'ingresso dell'area ospedaliera girare subito a destra per il Padiglione Rama (edificio di colore verde). Il padiglione è provvisto di parcheggio sotterraneo a pagamento.

**TRENO:** il Padiglione Rama è servito dalla stazione ferroviaria di Venezia Mestre Ospedale, situata accanto all'edificio, posta lungo la linea Venezia-Treviso-Pordenone-Udine.



Ministero della Giustizia



REGIONE DEL VENETO



**ULSS3**  
SERENISSIMA

# LA COMPLESSITÀ DEL SISTEMA PENITENZIARIO: OCCUPARSI DEGLI UOMINI CHE AGISCONO VIOLENZA DI GENERE

**29 novembre 2019**

**Mestre Venezia**

**Auditorium Padiglione G. Rama Ospedale dell'Angelo**

Il presente Convegno costituisce la seconda tappa del percorso di riflessione sulla *Complessità del sistema penitenziario* volto ad approfondire le conoscenze per facilitare la comprensione della complessa realtà degli uomini che agiscono violenza di genere.

La violenza contro le donne è una delle manifestazioni dei rapporti di potere tra uomini e donne, storicamente ineguali, che hanno portato alla discriminazione delle donne stesse, impedendone la piena realizzazione e dando luogo a un'estesa violazione dei diritti umani e ad ostacoli significativi nel conseguimento dell'uguaglianza di genere.

In ambito penitenziario, per gli autori di reato a sfondo sessuale (violenza sessuale, pedofilia, etc.) è previsto un trattamento dedicato, nonché un'allocazione in circuiti appositi; per quegli uomini che invece agiscono violenza di genere – come, ad esempio, maltrattamenti, lesioni personali, uxoricidio o *stalking* - è previsto che gli stessi siano assegnati alle sezioni comuni degli istituti penitenziari e non siano coinvolti in programmi specifici che affrontino il problema dell'agire violento nei confronti delle donne.

È per questo che il convegno, organizzato dal Garante dei diritti della persona della Regione del Veneto in collaborazione con il Provveditorato Amministrazione Penitenziaria, vuole accrescere la conoscenza del fenomeno e le competenze professionali degli operatori che quotidianamente si interfacciano con esso in un'ottica di lavoro di rete fra i diversi soggetti e istituzioni operanti nel territorio (servizi, agenzie, ordini professionali e professionisti, sistema della giustizia, forze dell'ordine, servizi sociali, servizi sanitari e servizi per la protezione dell'infanzia, operatori pubblici e privati che intercettano la violenza domestica).

È a partire da queste considerazioni che l'evento prevede la lettura generale dell'agire violento effettuata attraverso l'utilizzo della lente della Magistratura di sorveglianza e di professionisti dedicati, quali uno psicologo-psicoterapeuta e un criminologo; a seguire la riflessione tra attori del territorio che operano sia con le vittime delle violenze che con gli uomini violenti.

9.30 Registrazione dei partecipanti e Welcome coffee

10.00 Saluti Istituzionali

### I Sessione – Lettura generale dell'agire violento

10.30 INTRODUZIONE

*Mirella Gallinaro* Garante dei diritti della persona Regione del Veneto  
*Enrico Sbriglia* Provveditore PRAP di Veneto Friuli V.G. e Trentino Alto Adige

10.45 L'evoluzione normativa in materia di tutela delle vittime nei delitti di violenza di genere e le possibili ricadute nella fase esecutiva della pena detentiva  
*Linda Arata*

11.15 Sulle origini psicologiche della violenza di genere  
*Francesco Stoppa*

11.45 Un'analisi socioculturale, storica e comparativa della violenza di genere  
*Francesco Sidoti*

12.15 Discussione

12.45 *Light lunch*

### II Sessione – Confronto fra esperienze del territorio

Modera: *Margherita Forestan*

13.30 Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne  
*Luigi Zanin*

14.00 Protocolli operativi ed esperienze del Pronto Soccorso dell' Ospedale all'Angelo di Mestre - Venezia  
*Mara Rosada*

14.30 Cambiamento maschile: il trattamento degli autori fuori e dentro il carcere  
*Nicoletta Regonati*

15.00 Tecniche di approccio degli operatori di Polizia per il contrasto della violenza di genere  
*Antonello Zara*

15.30 Discussione

16.00 Conclusioni chiusura lavori e Questionari ECM

*Linda Arata*, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Venezia

*Margherita Forestan*, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Verona

*Mirella Gallinaro*, Garante dei diritti della persona della Regione del Veneto

*Nicoletta Regonati*, Psicologa, Cooperativa "Una casa per l'uomo" di Montebelluna

*Mara Rosada*, Direttore Unità Operativa Complessa Pronto Soccorso AULSS 3 Serenissima

*Enrico Sbriglia*, Provveditore PRAP di Veneto, Friuli V.G. e Trentino Alto Adige

*Francesco Sidoti*, Criminologo

*Francesco Stoppa*, Psicologo-Piscoterapeuta

*Luigi Zanin*, Direttore U.O. Cooperazione Internazionale della Regione del Veneto

*Antonello Zara*, Dirigente Divisione Polizia Anticrimine della Questura di Venezia

### SEGRETERIA SCIENTIFICA

Ufficio Garante regionale dei diritti della persona della Regione del Veneto: *Mirella Gallinaro*, *Rita Bressani*

Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria per il Triveneto: *Sara Gambino*

CONSIGLIO  
REGIONALE  
del VENETO



- ❖ **IL GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE**  
SOTTOPOSTE A MISURE RESTRITTIVE DELLA LIBERTÀ PERSONALE
- ❖ **LE ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO CARCERI DI VENEZIA**



**GIOVEDÌ 12 DICEMBRE alle ore 17.00**

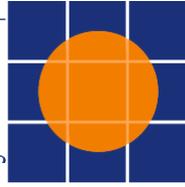
**dialogano con**

**PIETRO BUFFA**

**Autore del libro**

**“La galera ha i confini dei vostri cervelli” ed. Itaca 2019**

Il granello di senape



**Sede: ATENEO VENETO - Sala Tommaseo**

**Campo San Fantin – San Marco, 1897 – Venezia**

**In chiusura aperitivo letterario**



# STATISTICHE



*Garante regionale dei diritti della persona  
del Veneto:*

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

**AL 31 DICEMBRE 2019**



GARANTE  
dei  
DIRITTI  
della  
PERSONA

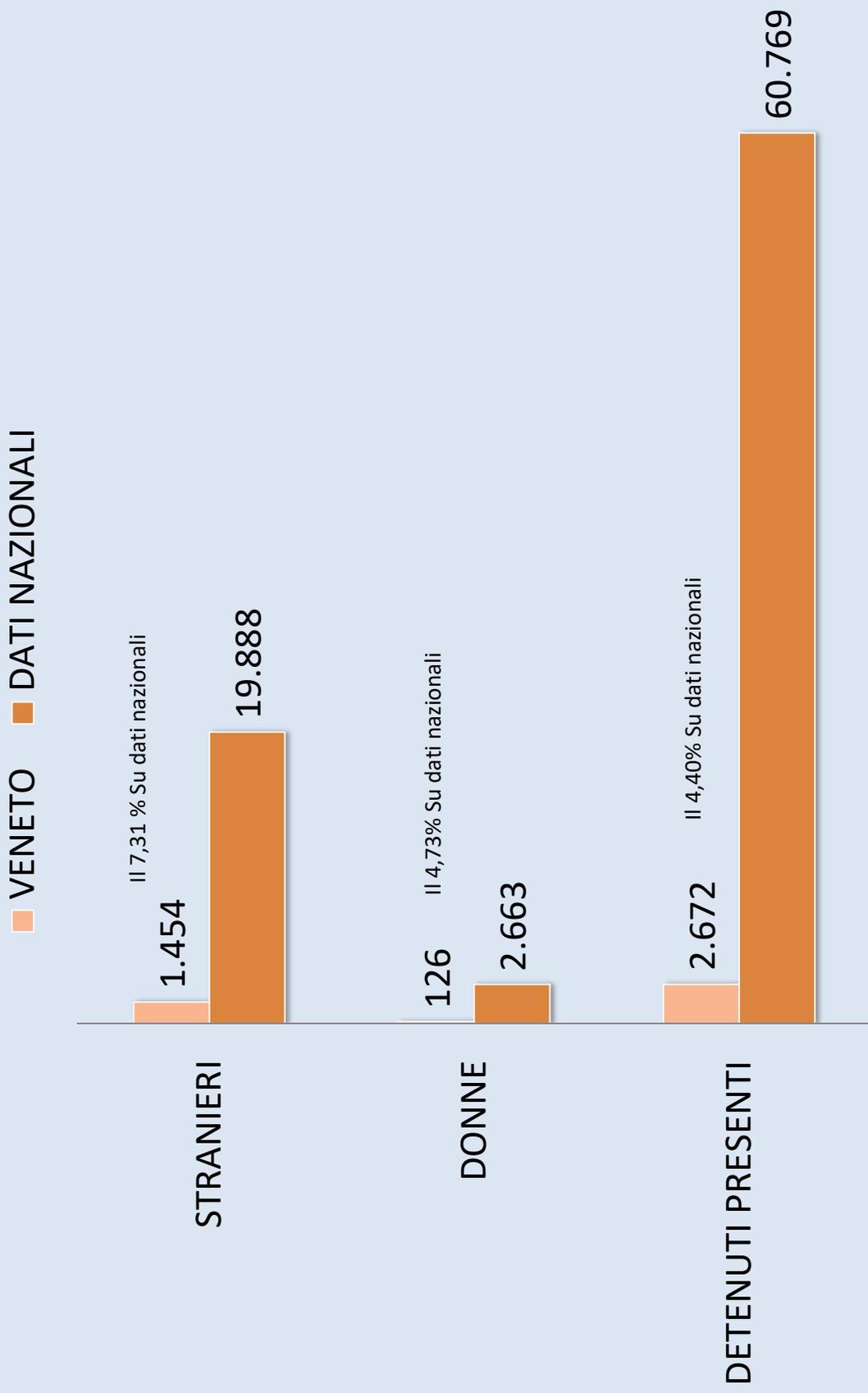


# **PERSONE DETENUTE NEL VENETO AL 31 DICEMBRE 2019**

## **NUMERI ASSOLUTI E PERCENTUALI**

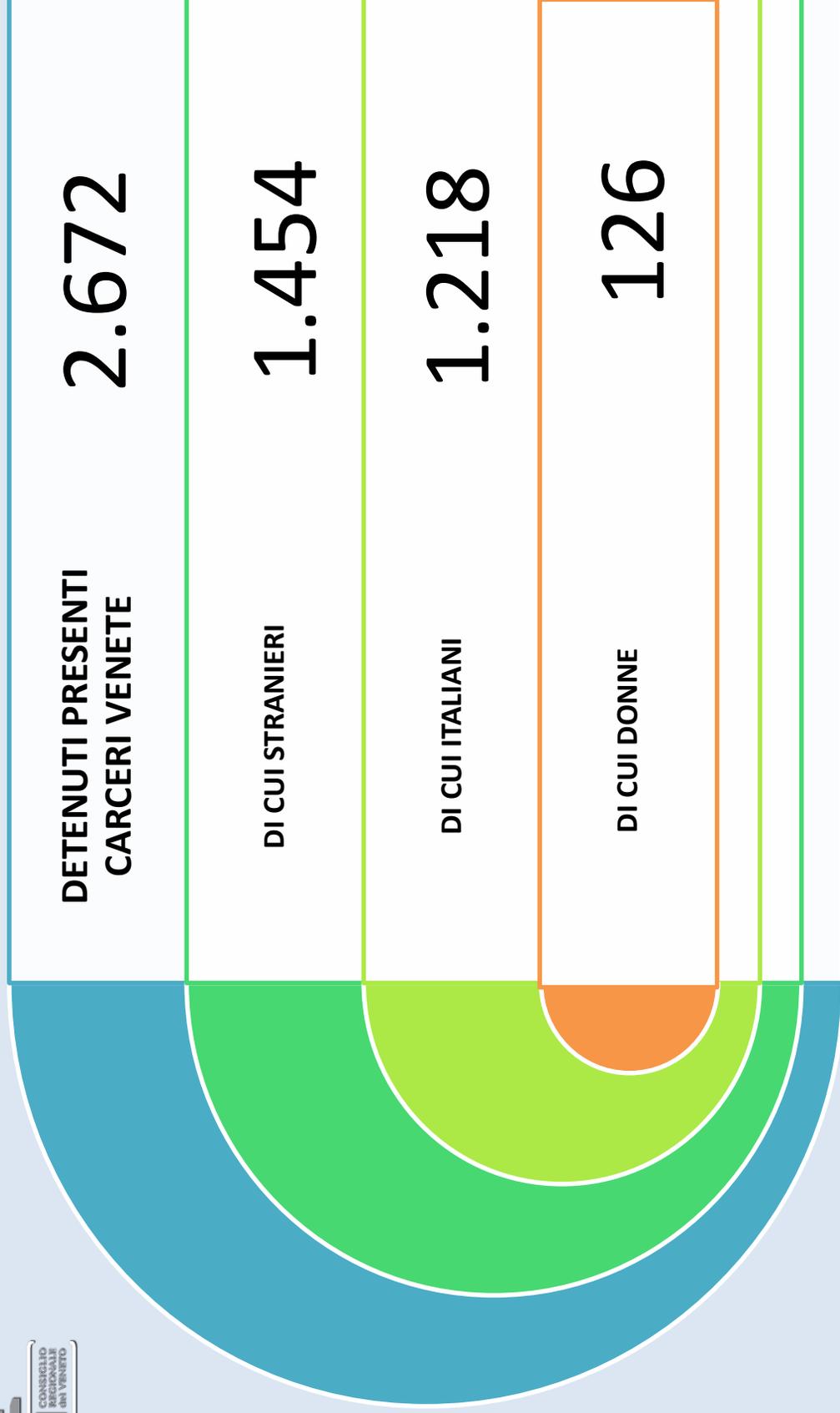
*elaborazione dati a cura del U.O.S. tutela delle persone  
sottoposte a misure restrittive della libertà personale*

## RAPPORTO DATI NAZIONALI E DATI REGIONE DEL VENETO



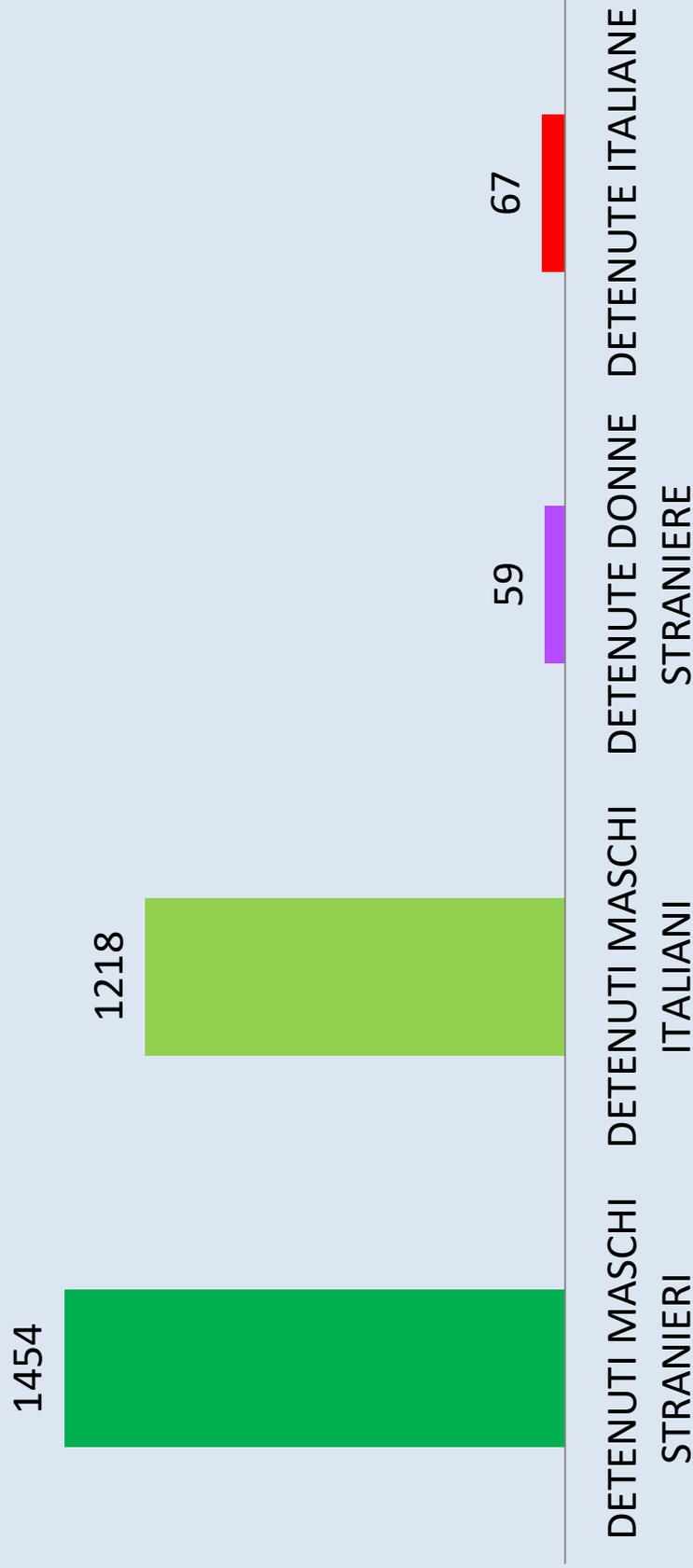
# Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari del Veneto

ISTITUTO	TIPO ISTITUTO	CAPIENZA REGOLAMENTARE	Detenuti presenti		Di cui stranieri
			Totale	Donne	
BELLUNO	CC	90	89		66
PADOVA	CC	171	216		136
PADOVA N.C.	CR	438	609		278
ROVIGO	CC	207	271		145
TREVISO	CC	141	208		103
VENEZIA "GIUDECCA"	CRF	115	82	82	39
VENEZIA "SANTA MARIA MAGGIORE"	CC	159	262		170
VICENZA	CC	286	412		203
VERONA "MONTORIO"	CC	335	523	44	314
<b>TOTALE VENETO</b>		<b>1.942</b>	<b>2.672</b>	<b>126</b>	<b>1.454</b>



# NUMERI ASSOLUTI

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



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

# DATO in PERCENTUALE

54,41%



detenuti stranieri

45,59%

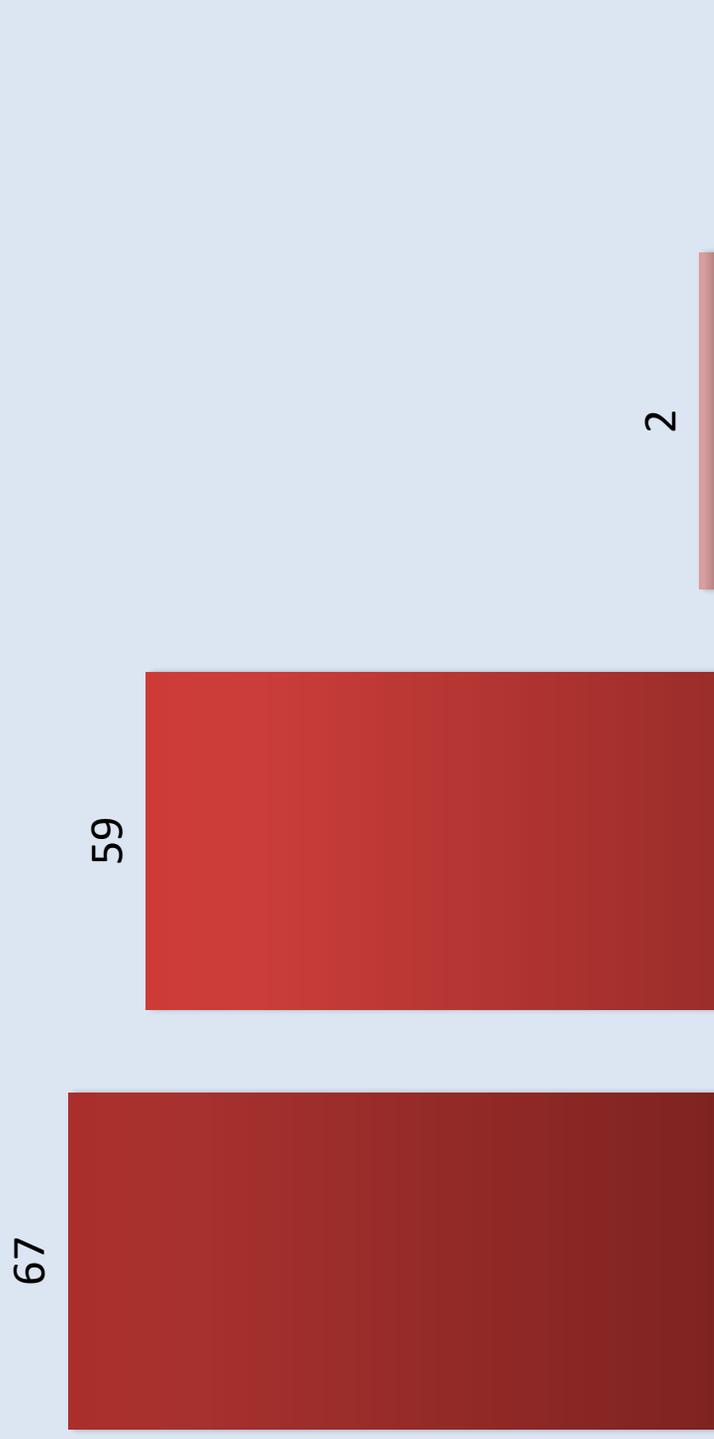


detenuti italiani

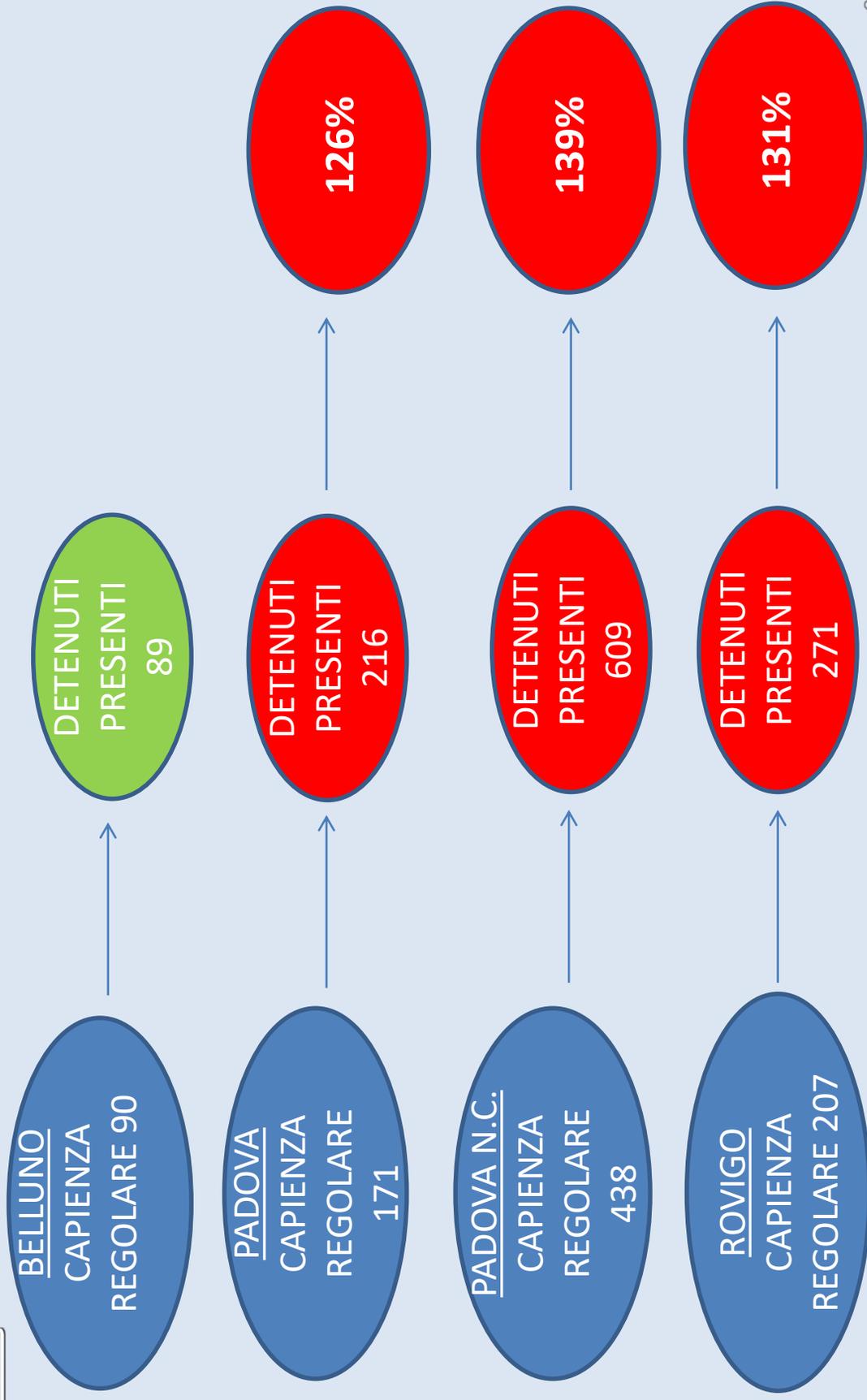
Fonte: DAP - elaborazione U.O.S. tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

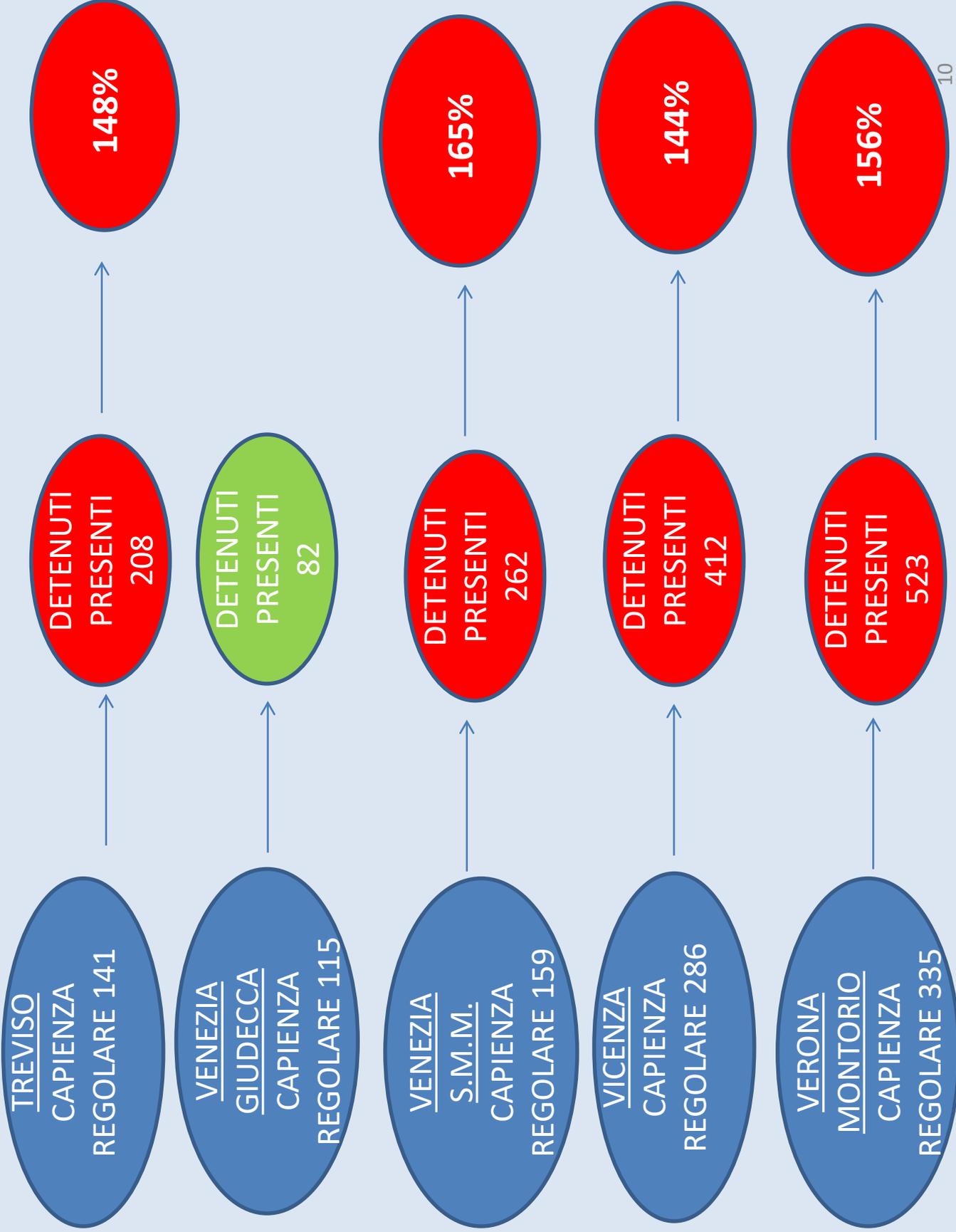
# DONNE RISTRETTE

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

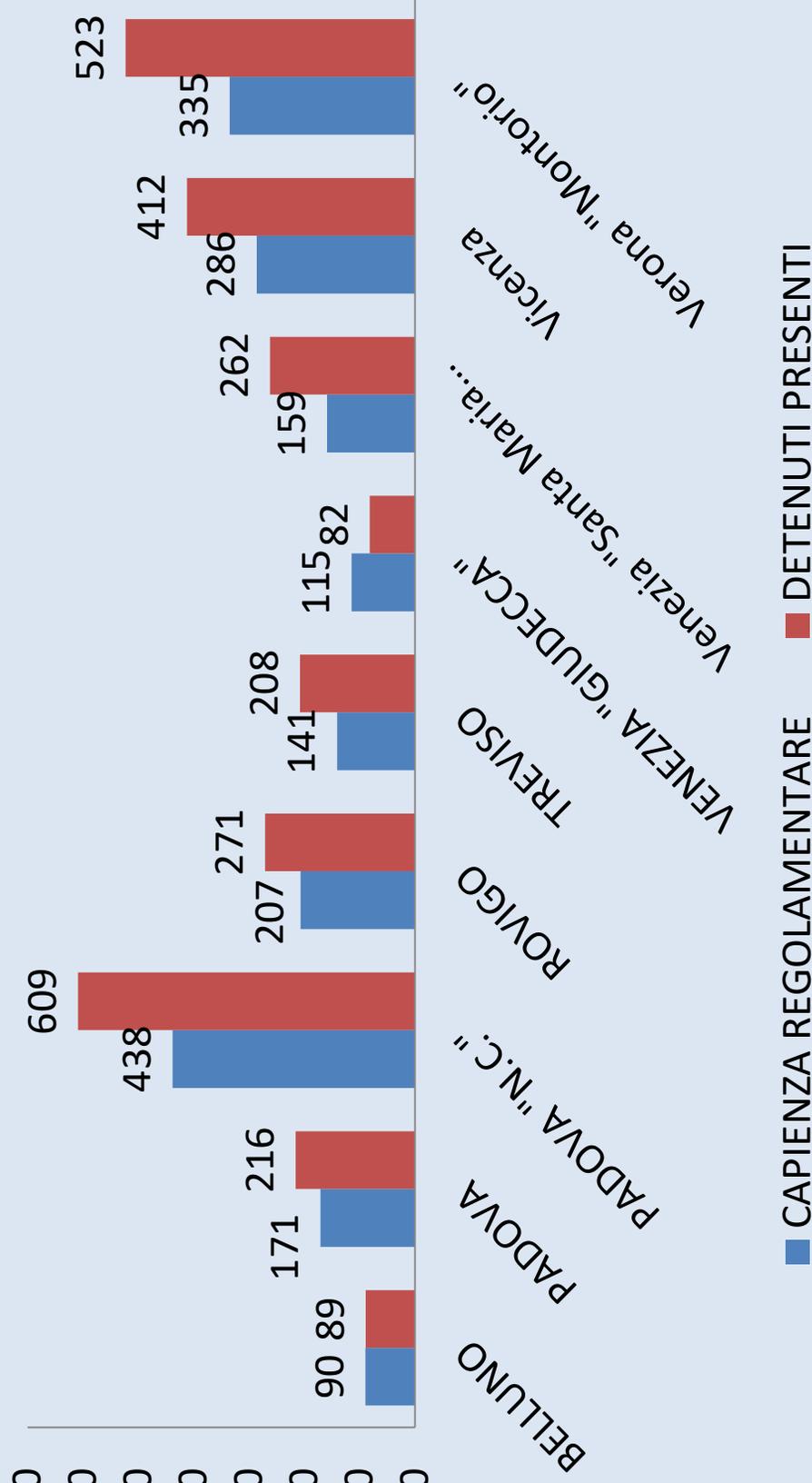


# Capienza regolamentare dei detenuti presenti e tasso di affollamento degli istituti penitenziari

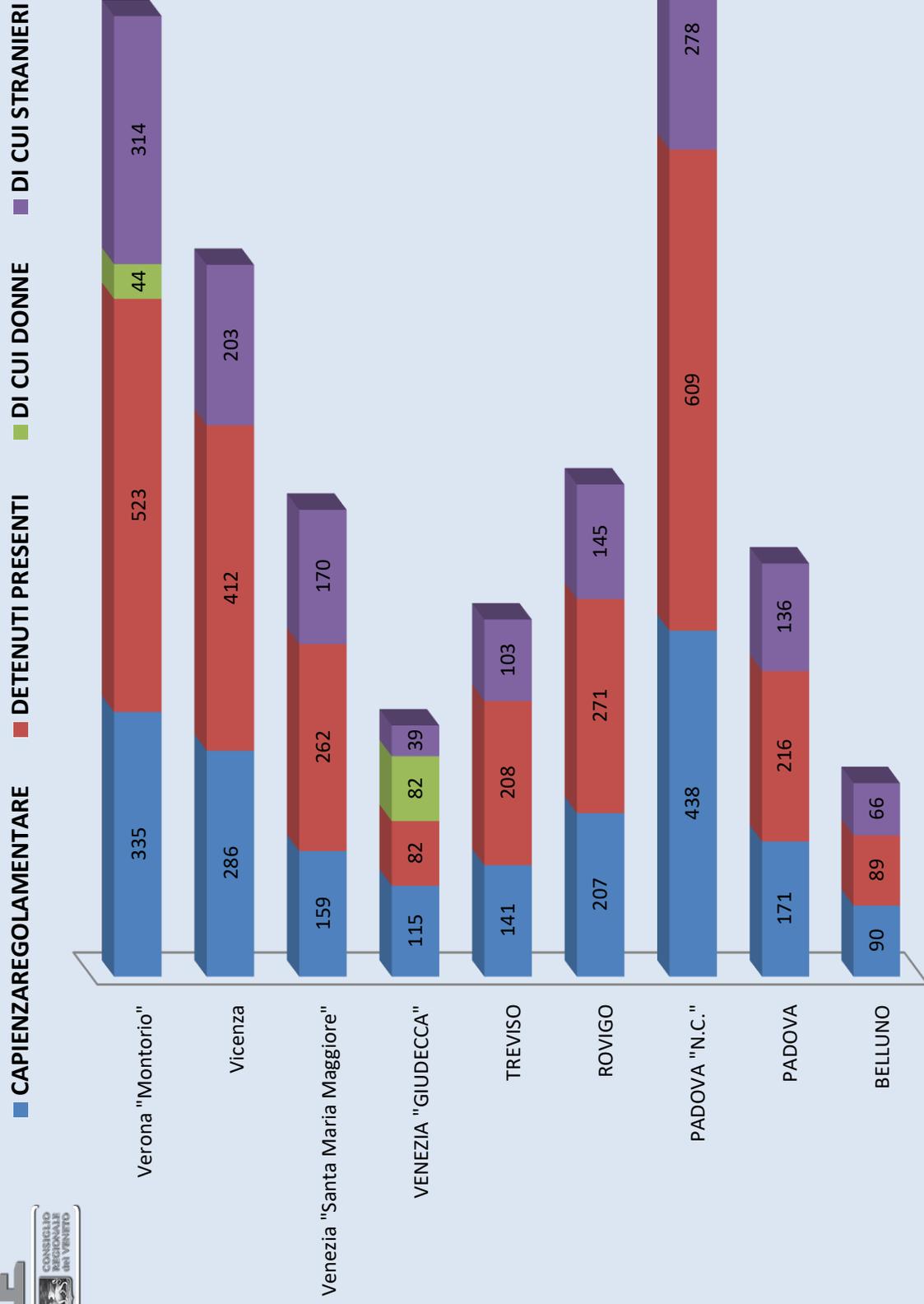




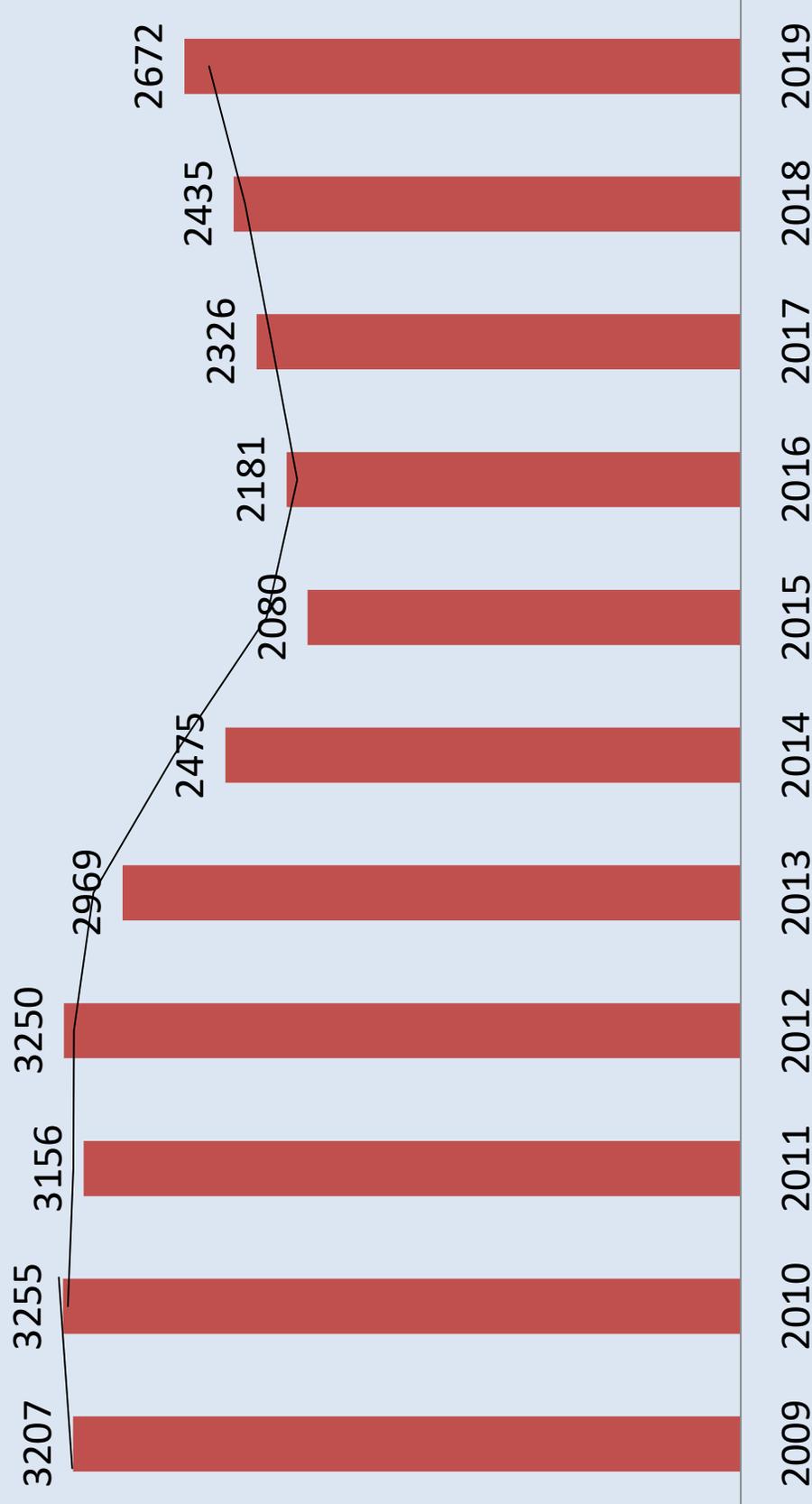
## Detenuti presenti e capienza regolamentare negli istituti penitenziari



# DETENUTI PRESENTI E CAPIENZA REGOLAMENTARE PER ISTITUTO PENITENZIARIO



## TREND PRESENZA DETENUTI DAL 2009 AL 2019



## TREND PRESENZA DETENUTI STRANIERI DAL 2009 AL 2019







<http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it>

Attività di difesa civica

+39 041 2383411 *tel.*

+39 041 5042372 *fax*

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

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

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

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

+39 041 5042372 *fax*

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

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

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

+39 041 2383414 *tel.*

+39 041 5042372 *fax*

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

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