



RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ
Anno 2017



Indice

<i>Premessa</i>	pag.	1
PARTE I		
Attività di difesa civica	pag.	15
PARTE II		
Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età	pag.	25
PARTE III		
Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale	pag.	61

Premessa

Relazione sull'attività del Garante dei diritti della persona nel 2017

(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.*).

Così, in attuazione dell'articolo 19 della legge regionale, nella seduta n. 230 del Consiglio regionale, con deliberazione n. 8 del 3 marzo 2015, la scrivente Mirella Gallinaro è stata eletta in prima votazione con la richiesta maggioranza dei due terzi; in data 12 marzo 2015 nella seduta n. 236 ha prestato giuramento e ha iniziato ad esercitare le funzioni in data 15 giugno 2015, per effetto della norma transitoria di cui al predetto articolo.

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 2017 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") un collaboratore (categ. B) e due assistenti amministrativi, di cui uno a part time (categ. C); precedentemente, l'organizzazione

comprendeva anche un altro funzionario in posizione di staff (posizione organizzativa di fascia “C”) e un ulteriore collaboratore;

- 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 “C”) 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;

- per quanto riguarda l'attività di tutela delle persone ristrette nella libertà personale, è ancora mancata, nel 2017, una struttura organizzativa dedicata e il Garante si è appoggiato sia alla struttura dei minori (che in prima applicazione della legge n. 37 del 2013 già svolgeva in via residuale tale attività) sia, in caso di necessità, alla segreteria della difesa civica.

Per il descritto aspetto organizzativo, anche il 2017 è stato pertanto segnato da una certa criticità, così come accaduto nel precedente biennio 2015/2016 e descritto nella relativa richiamata relazione.

In particolare, l'Ufficio, nel corso del 2017, non ha potuto disporre di una struttura organizzativa dedicata alla funzione di garanzia delle persone ristrette nella libertà personale, con la conseguenza che non è stato possibile impostare un'azione più generale di contatti per affrontare le tematiche relative all'esecuzione penale extracarceraria e alle misure alternative. Infatti, solo dal 1 Ottobre 2017 è stato assegnato in comando a supporto del Garante, una Funzionaria esperta da dedicare alla predetta funzione di tutela.

Per contro, anche per il 2017 è stata data esecuzione all'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.

Meritevole di considerazione è la scelta del Garante, espressa al Consiglio con propria comunicazione del 19 maggio 2017, prot. n. 12070, di richiedere l'inserimento nel progetto di certificazione di qualità, pur nel rispetto dei richiamati principi di autonomia e indipendenza, delle attività del Garante, sul presupposto che un certo livello di procedimentalizzazione delle stesse, possa risultare utile a vantaggio dei principi di trasparenza efficacia ed efficienza.

La relazione che segue rende conto dell'attività svolta nei tre settori di competenza, con riferimento all'anno 2017.

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 2017 al 31 dicembre 2017 sono **339** di cui **73** riguardano il diritto di accesso.

Per le attività relative alla tutela dei minori, nel 2017 sono state rivolte all'Ufficio **358** richieste di indicazione di nominativi di persone disponibili ad essere nominati tutore (**46** dal Tribunale dei minorenni e **312** dai Giudici tutelari dei Tribunali ordinari) e sono state fornite **20** 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 **201** i fascicoli aperti nel 2017 ed hanno interessato **230** minori.

Per quanto riguarda i detenuti per il 2017 i fascicoli aperti sono stati **74: 31** relativi alla Casa di reclusione di Padova; **1** relativo alla Casa circondariale di Padova; **28** alla Casa circondariale di Treviso; **1** alla Casa di reclusione di Venezia; **6** alla Casa circondariale di Verona; **2** alla Casa circondariale di Vicenza; **4** fascicoli relativi a persone in misure alternative e **1** fascicolo relativo a persona detenuta in carcere fuori regione.

Si ritiene utile documentare anche l'attività dedicata agli altri impegni istituzionali svolta sempre nell'anno 2017:

Incontri nel territorio e con altre istituzioni.

Anno 2017

Gennaio

11 gennaio mattino. Treviso, Casa circondariale.
Colloqui con detenuti.

18 gennaio mattino e pomeriggio. Roma, sede Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

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

20 gennaio mattino e pomeriggio. Padova, Casa di reclusione.

Convegno di Ristretti Orizzonti “*Contro la pena di morte viva. Per il diritto ad un fine pena che non uccida la vita*”

23 gennaio. Padova, Casa di reclusione.

Incontro con gli educatori e visita alla cooperativa Giotto.

Febbraio

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

3 febbraio pomeriggio. Venezia-Mestre, Tribunale per i minorenni di Venezia.

Lezione “*Il ruolo del Garante dei diritti della persona e la protezione giuridica del minore*” nell’ambito del VII Corso di formazione e aggiornamento per difensori, psicologi e assistenti sociali nel processo penale minorile promosso dalla Camera Penale Veneziana “Antonio Pognici”.

13 febbraio. Milano.

Presentazione nuovo Progetto Europeo di SOS Villaggi dei Bambini “*Prepare for leaving care*”.

14 febbraio mattino e pomeriggio. Roma, sede Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Coordinamento Difensori civici.

15 febbraio, mattino. Venezia, Palazzo Balbi.

Tavolo di lavoro sulla “*Sperimentazione nuovi sistemi di accoglienza in strutture residenziali in semiautonomia per MSNA appartenenti alla fascia di età dai 16 ai 17 anni*”.

Marzo

1 marzo mattino. Treviso, Casa circondariale.
Seminario divulgativo con i detenuti sugli Stati Generali dell'Esecuzione Penale.

6 marzo pomeriggio. Padova, sala comunale "Caduti di Nassiriya".
Giornata conclusiva corso tutori volontari.

7 marzo, mattino. Venezia, Direzione Servizi sociali Regione Veneto.
Incontro nell'ambito del "Progetto N.A.ve - network anti tratta Veneto" del Comune di Venezia.

14 marzo mattino. Venezia, Sala Giunta.
Comitato regionale Bioetica.

15 marzo mattino. Roma, sede Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza.
XII Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

21 marzo. Roma, sede Garante Nazionale dei detenuti.
Coordinamento nazionale Garanti territoriali dei detenuti.

24 marzo. Venezia – Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.
Coordinamento Garanti comunali detenuti della Regione del Veneto.

27 marzo mattino e pomeriggio. Nogara (VR), sede del Comune di Nogara.
Giornata Seminariale "Rems e Magistratura un dialogo a confronto".

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

28 marzo mattino e pomeriggio. Roma, sede Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza.
Gruppo di lavoro "Monitoraggio dell'istituto dei tutori volontari".

Aprile

3 aprile mattino. Treviso, Casa circondariale.
Colloqui con detenuti.

11 aprile pomeriggio. Rovigo, Sala della Gran Guardia.
Conferenza "Bullismo e violenza: agire per contrastare".

18 mattino. Padova, Sala riunioni Aulss n. 6 Euganea.
Comitato regionale Bioetica.

27 mattino e pomeriggio. Roma, sede AGIA.
Gruppo di lavoro monitoraggio dell'istituto dei tutori volontari.

Maggio

3 maggio. Treviso, Casa circondariale.
Colloqui con detenuti.

11 maggio mattino. Venezia-Mestre, Auditorium Palaplip.
Workshop regionale "*Alchimie di partecipazione*" sul Programma "P.I.P.P.I." del Comune di Venezia.

12 maggio mattino. Verona, Casa circondariale.
Convegno volontariato.

15 maggio mattino e pomeriggio. Padova, Auditorium San Gaetano.
Convegno "*Sostare in famiglia. Nuovi sistemi di servizi per garantire i diritti dei minori e delle loro famiglie*".

19 maggio mattino e pomeriggio. Padova, Casa reclusione.
Convegno "*Nessuno cambia da solo*".

23 maggio mattino. Padova, Sala riunioni Azienda Ulss 6 Euganea.
Comitato regionale Bioetica.

29 maggio mattino. Mestre.
Incontro con Presidente Tribunale per i minorenni.

31 maggio mattino. Venezia Mestre, Procura della Repubblica c/o il Tribunale per i minorenni di Venezia.
Riunione di confronto con il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia sul tema dei minori accolti in comunità.

Giugno

7 giugno. Treviso, Casa circondariale.
Colloqui con detenuti.

8 giugno pomeriggio. Venezia, sede del Palazzo Grandi Stazioni della Regione Veneto.
Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere.

13 giugno mattino. Roma, Camera dei Deputati - Aula della Regina.
Presentazione "*Relazione sull'attività dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza- Anno 2016*".

13 giugno pomeriggio. Roma, sede Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza.
XIII Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

14 giugno mattino e pomeriggio. Roma, sede Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza.
Gruppo di Lavoro “*Promozione dell'affido familiare*”.

16 giugno pomeriggio. Padova, Aula Magna Università Padova.
Congresso Nazionale Feder Serd: “*Esecuzione penale esterna per i consumatori di sostanze autori di reato: come cambiare paradigma*”.

20 giugno mattino. Venezia, Sala Pedenin Palazzo Balbi.
Comitato regionale Bioetica.

28 giugno mattino. Treviso, Casa circondariale – Sezione Penale.
Mostra dei lavori a fine Anno scolastico.

30 giugno mattino e pomeriggio. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.
Incontro con i Referenti territoriali dei servizi sociali e socio-sanitari del Veneto sulla nuova legge sui minori stranieri non accompagnati.

Luglio

4 luglio mattino. Treviso, Casa circondariale.
Colloqui con detenuti.

5 luglio mattino. Bologna, sede del Consiglio Regionale.
Coordinamento nazionale Garanti regionali detenuti.

7 luglio mattino. Bologna, sede del Consiglio Regionale.
Coordinamento Difensori civici.

12 luglio pomeriggio. Padova, sede del PRAP.
Incontro con il PRAP.

13 luglio pomeriggio. Padova, sede del PRAP.
Incontro con il Direttore dell'Ufficio detenuti e del trattamento del PRAP.

17 luglio mattino. Padova, Sala riunioni Azienda Ulss 6 Euganea.
Comitato regionale Bioetica.

20 luglio mattino. Venezia -Mestre.
Incontro con il Dirigente responsabile Centro Giustizia Minorile.

27 luglio mattino. Venezia – Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.
Incontro con il Direttore della Fenice.

Agosto

2 agosto mattino. Treviso, Casa circondariale.
Colloqui con detenuti.

30 agosto mattino. Venezia-Mestre, sede Garante dei diritti della persona.
Incontro con i Referenti territoriali dei servizi sociali e socio-sanitari di Verona.

Settembre

6 settembre mattino. Treviso, Casa circondariale.
Colloqui detenuti e incontro con psicologa Aulss 2, Area Penale.

21 settembre pomeriggio. Treviso, Casa circondariale.
Bicentenario fondazione corpo di Polizia Penitenziaria.

23 settembre mattino. Belluno, Casa circondariale.
Bicentenario fondazione corpo di Polizia Penitenziaria.

30 settembre mattino. Venezia, Casa di reclusione della Giudecca.
Festa dell'orto.

Ottobre

4 ottobre mattino e pomeriggio. Roma, sede Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza.
XIV Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

5 ottobre mattino. Firenze, sede Consiglio Regionale della Toscana.
Coordinamento Difensori civici.

6 ottobre mattino. Venezia, Palazzo Cavagnis.
Convegno “*Bambini come gli altri*”.

9 ottobre mattino e pomeriggio. Milano, Palazzo Pirelli.
Incontro nell'ambito del Progetto Europeo di SOS Villaggi dei Bambini “*Prepare for leaving care*”.

11 ottobre pomeriggio. Treviso, Casa circondariale.
Incontro con funzionari pedagogici e con operatori della Sanità Penitenziaria.

18 ottobre mattino e pomeriggio. Monastier (TV), Centro Congressi Park Hotel Villa Fiorita.

Convegno *“Tutela e protezione delle persone in condizioni di fragilità”*.

23 ottobre pomeriggio. Verona, Sala Conferenze Centro Circoscrizionale dello Stadio.
Inaugurazione corso tutori volontari.

24 ottobre mattino. Venezia, sede Palazzo Balbi.
Comitato regionale Bioetica.

24,25,26, ottobre. Roma, Scuola Superiore Polizia.
Giornate di studi e formazione del Garante Nazionale (dott.ssa Bressani).

25 ottobre pomeriggio. Ancona, sede del Garante dei diritti delle Marche.
Tavola rotonda *“La tutela dei minori stranieri non accompagnati”*.

26 ottobre. Roma, sede del Garante nazionale detenuti.
Coordinamento nazionale Garanti regionali detenuti.

27 ottobre. Padova, Casa circondariale.
Inaugurazione nuovi spazi per il “Progetto ludoteca” – Telefono Azzurro onlus.

Novembre

10 novembre mattino e pomeriggio. Mestre, Aulss n. 3 Serenissima.
Convegno *“La gestione della Privacy e delle incompatibilità alla detenzione negli istituti penitenziari della Regione Veneto: norme, prassi e prospettive”*.

14 novembre pomeriggio. Padova, Sala convegni Fondazione Ca.Ri.Pa.Ro..
Convegno annuale dello studio C.re.s.c.e.r.e. *“Adolescenti in crescita tra virtuale e nuove povertà”*.

14 novembre mattino. Padova, Sala riunioni Aulss n.6 Euganea.
Comitato regionale Bioetica.

16 novembre mattino e pomeriggio. Ferrara, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara.
Workshop *“La protezione degli MSNA al centro del dibattito europeo ed italiano”*.

17 novembre mattino. Spresiano – Treviso.
Seminario, aggiornamento *“minori stranieri non accompagnati al centro del dibattito europeo e italiano”*.

20 novembre pomeriggio. Thiene (VI), Sala del Teatro comunale.
Convegno *“Teenagers e social media – I diritti dei bambini e degli adolescenti in internet”* in occasione della Giornata mondiale dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

24 novembre mattino. Minerve – Verona.

Incontro con la responsabile e gli operatori della Comunità di accoglienza Nido del Cedro.

27 novembre mattino. Spresiano, sede municipale.

Seminario di aggiornamento sulla normativa in tema di minori stranieri non accompagnati.

28 novembre mattino e pomeriggio. Firenze.

Coordinamento nazionale dei Garanti detenuti di livello regionale, provinciale, comunale.

29 novembre. Padova, Casa di reclusione.

Visita ispettiva non annunciata.

Dicembre

6 dicembre mattino Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

12 dicembre mattino. Venezia -Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

Coordinamento dei Garanti comunali dei detenuti.

13 dicembre mattino. Padova, Casa di reclusione.

Colloqui con detenuti.

14 dicembre mattino. Venezia-Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

Incontro con la Responsabile per il Veneto dell’Ai.Bi. (Associazione Amici dei Bambini) per la presentazione del Progetto “*Proguard*”.

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

Corso di formazione per gli operatori dell’Ufficio del Garante sulla Privacy.

19 dicembre mattino. Venezia, Palazzo Balbi.

Comitato regionale Bioetica.

27 dicembre mattino. Venezia -Mestre sede del Garante dei diritti della persona.

Incontro con Coordinatore provinciale di Treviso di Cittadinanza Attiva.



PARTE I

Attività di difesa civica

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

Nel corso del 2017 le istanze pervenute sono **339**.

Delle **339** istanze pervenute, **73** riguardano il diritto di accesso (di cui 5 accessi civici e 2 accessi ambientali), pari al **21,53%** 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. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, **ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all' articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il Difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento***

di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159, e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

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

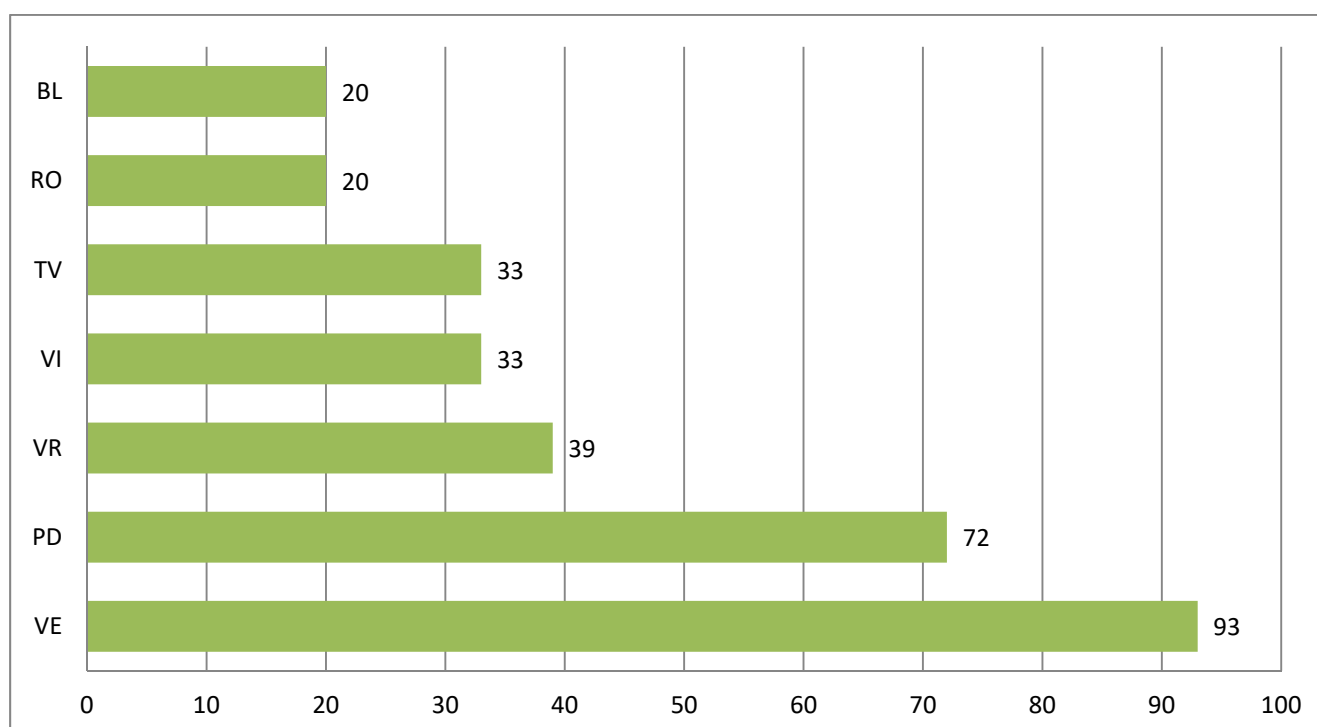
Guardando alla provenienza geografica delle istanze ricevute nel corso dell'anno 2017, risulta che:

- **93** provengono dal territorio della provincia di Venezia;
- **72** provengono dal territorio della provincia di Padova;
- **39** provengono dal territorio della provincia di Verona;
- **33** provengono dal territorio della provincia di Vicenza;
- **33** provengono dal territorio della provincia di Treviso;
- **20** provengono dal territorio della provincia di Rovigo;
- **20** provengono dal territorio della provincia di Belluno

Tra le istanze ricevute ve ne sono **21** di cui non risulta rilevata la provenienza geografica, per altre **8** la provenienza geografica è fuori dal territorio regionale o nazionale.

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

Grafico 1. Ripartizione geografica delle istanze pervenute nell'anno 2017. Per provincia. Valori assoluti



A seguire, le istanze in materia di tributi (*tasce, imposte, tariffe*) con **33** fascicoli aperti; quindi quelle in materia urbanistica, con **21** fascicoli aperti; le istanze in materia di sanità, con **37** fascicoli aperti; quelle in materia di territorio e ambiente con **21** fascicoli aperti; le istanze in materia di partecipazione al procedimento con **20** fascicoli e quindi quelle afferenti all'area del sociale con **7** fascicoli aperti nell'anno qui considerato.

Il rimanente 37,46% delle istanze ricevute nel corso del 2017 risulta afferente, in misura diversa, a vari ambiti di competenza d'intervento del Garante, quali: sanzioni amministrative, servizi alla persona, pubblico impiego, edilizia residenziale, 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 "altre materie".

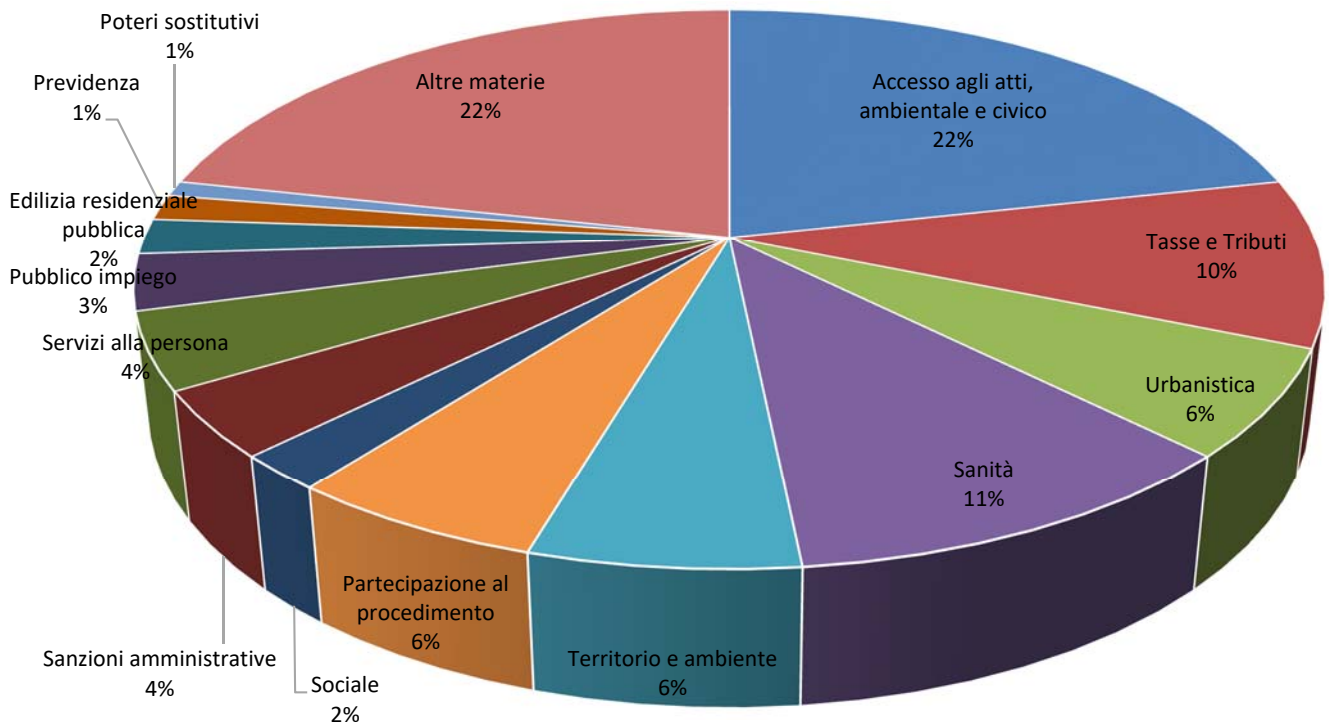
Nella tabella che segue viene offerta in comunicazione una rendicontazione del numero complessivo delle istanze ricevute nel corso del 2017, scorporate per materia di afferenza.

Tabella 1. Istanze ricevute nell'anno 2017. Per materia di afferenza. Valori assoluti

MATERIA DI AFFERENZA	N. ISTANZE (valore assoluto)
Accesso agli atti, ambientale e civico	73
Tasse e Tributi	33
Urbanistica	21
Sanità	37
Territorio e ambiente	21
Partecipazione al procedimento	20
Sociale	7
Sanzioni amministrative	13
Servizi alla persona	15
Pubblico impiego	11
Edilizia residenziale pubblica	7
Previdenza	5
Poteri sostitutivi	3
Altre materie	73
TOTALE	339

A seguire, la rappresentazione grafica dell'incidenza di ogni materia rispetto al totale di riferimento.

Grafico 2. Istanze ricevute nell'anno 2017. Incidenza per materia. Valori percentuali



Ancora qualche considerazione sulle istanze in materia di accesso agli atti e provvedimenti amministrativi ricevute nel corso del 2017.

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 73 istanze ricevute, (di cui 5 accessi civici e 2 accessi ambientali) in 22 casi è stata confermata la legittimità del diniego opposto dall'amministrazione adita in prima istanza.

In 14 casi il ricorso è stato giudicato inammissibile per mancanza di requisiti (rispetto del termine di 30 giorni, notifica ai controinteressati)

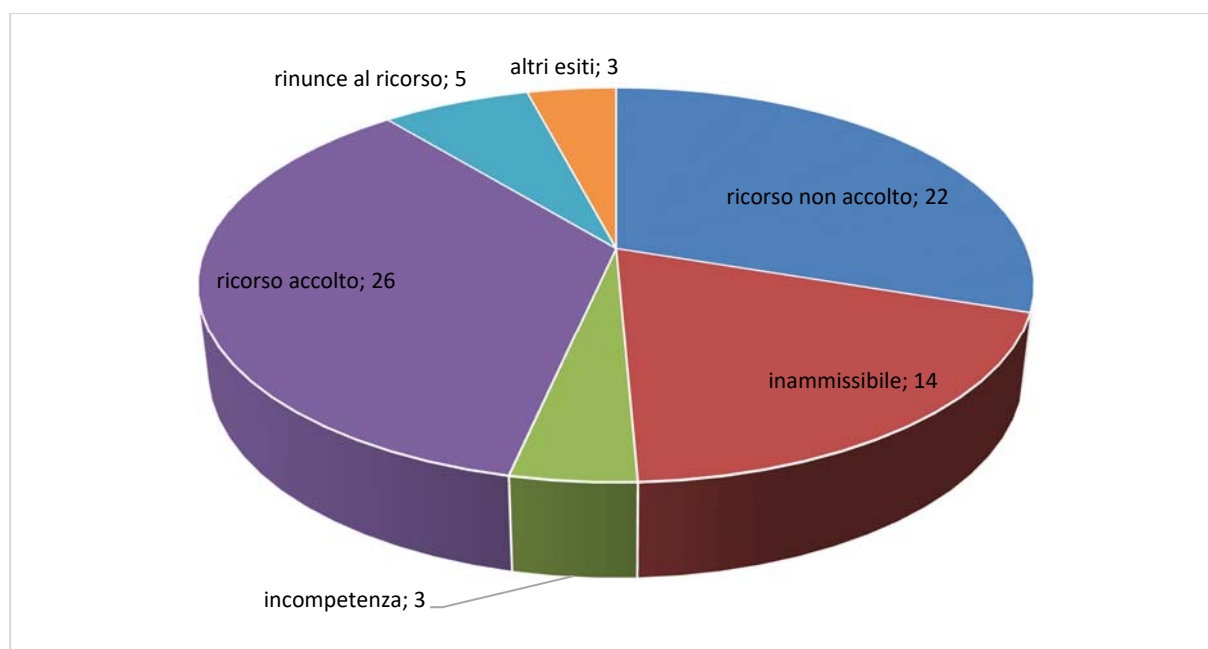
In altri 3 casi i ricorsi ricevuti ai sensi del comma 4 dell'articolo 25 legge 241/1990, sono stati riconosciuti di competenza di altri organi e quindi agli stessi trasmessi: 2 alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (per i casi di diniego all'accesso opposto da amministrazioni statali); 1 al Difensore civico della città Metropolitana di Venezia, unico Difensore civico di livello territoriale provinciale operante nel Veneto.

In 26 casi su 73 l'istanza è stata positivamente risolta per i richiedenti: in 19 casi, 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 7 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.

Rientrano in questa ottica anche 5 rinunce al ricorso, nonché n. 3 istanze che riguardano attività istruttoria relativa a richieste legate al diritto di accesso.

Grafico 3. Istanze accesso agli atti, accesso civico e ambientale ricevute nell'anno 2017. Valori assoluti.



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, ogniquale volta 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 2017 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. 1 Dolomiti; Azienda Ulss n. 3 Serenissima; Azienda Ulss n. 6 Euganea; Azienda Ulss n. 8 Berica; Azienda Ulss n. 9 Scaligera; Azienda Ospedaliera di Padova e l'Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata di Verona.

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.

<http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it>

Attività di difesa civica

+39 041 2383411 *tel.*

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it

garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it *pec*

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

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

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it

garantedirittipersonaminori@legalmail.it *pec*

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

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

+39 041 5042372 *fax*

garantedirittipersonadetenuti@consiglioveneto.it

garantedirittipersonadetenuti@legalmail.it *pec*