



RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ
Anni 2015 - 2016



Indice

<i>Premessa</i>	pag.	1
PARTE I		
Attività di difesa civica	pag.	21
PARTE II		
Attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età	pag.	35
PARTE III		
Attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.....	pag.	111
Appendice alla Parte III	pag.	121

Premessa

Continuità, discontinuità e novità normative e organizzative.

Dal Difensore civico e dal Pubblico Tutore dei minori al Garante dei diritti della persona del Veneto.

“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 lunedì 15 giugno, primo giorno della decima legislatura.

Si trattava ora di dare concretamente attuazione alle novità introdotte dalla legge n. 37 del 2013, quali: l'unificazione delle due precedenti figure di garanzia - il Difensore civico ed il Pubblico Tutore dei minori; la "*nascita*" della funzione di Garante dei detenuti (anche se in fase di prima applicazione le funzioni erano state attribuite al Pubblico Tutore dei minori allora in carica); la collocazione del nuovo organo di garanzia presso il Consiglio regionale, con l'unificazione delle sedi presso quella che era la sede del Difensore civico in via Brenta Vecchia n. 8 a Mestre.

La legge regionale n. 42 del 1988 collocava l'allora Pubblico Tutore dei minori presso la Giunta regionale. La diversa collocazione presso il Consiglio regionale, scelta per il Garante regionale dei diritti della persona, garantisce più compiutamente - anche sotto il profilo istituzionale - l'autonomia e l'imparzialità di questa nuova istituzione, essendo il Consiglio organo di rappresentanza dell'intera comunità regionale.

C'è poi un'ulteriore sottolineatura introdotta o accentuata nella legge n. 37 del 2013 che - a parere della scrivente - costituisce la "*mission*" del Garante ed è l'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.

Naturalmente, l'inizio dell'attività è stata segnata da una certa criticità organizzativa: il trasloco, la mancanza in Consiglio regionale di personale specificamente preparato per la tutela dei minori, la gestione della banca dati dei tutori, l'unificazione di due diversi sistemi informatici, la decisione di "entrare" o meglio di "rientrare" nel protocollo informatico del Consiglio regionale, garantendo nel contempo la massima riservatezza per i dati sensibili (in particolare sanitari e giudiziari). Infine, è giusto ricordare che la nomina del Garante è stata impugnata avanti il TAR del Veneto con il ricorso n. 673/2015, con la richiesta in via cautelare della sospensione dell'efficacia della nomina stessa. Per questo, pendente il giudizio cautelare, si è ritenuto, in via prudenziale, di svolgere solo gli atti strettamente necessari per la mera continuazione dell'attività. La prima ordinanza del TAR del Veneto n. 00209/2015 depositata in data 11 giugno 2015 che respingeva l'istanza di sospensione, è stata ulteriormente impugnata in Consiglio di Stato, che con l'ordinanza n. 3695 del 27 agosto 2015 respingeva l'appello, chiudendo definitivamente la fase cautelare. Resta naturalmente pendente il ricorso di merito presso il TAR.

A fronte delle criticità incontrate, piace ricordare - e non si può non rilevare - che sia negli uffici della Giunta regionale, sia negli uffici del Consiglio regionale si è trovata sempre la massima attenzione, collaborazione e disponibilità, anche se talora i tempi burocratici di attuazione si sono nei fatti rivelati più lenti della previsione iniziale. Di questo si vuole dare pubblicamente atto con un ringraziamento non formale, nella consapevolezza che senza tale collaborazione la stessa attività non avrebbe potuto decollare.

La stessa campagna di comunicazione sul nuovo organo ha trovato un sostegno puntuale ed efficace nell'Ufficio stampa del Consiglio regionale, cui pure va il ringraziamento dell'Ufficio del Garante.

A questo proposito vorrei segnalare l'importanza del nuovo logo del Garante, in cui la G di Garante e la D di diritti e la P di persona formano una chiave che ci si augura possa aprire porte e accompagnare nei percorsi e soprattutto rendere più facile ed amichevole l'orientarsi nella pubblica amministrazione e la stessa collaborazione tra amministrazioni e servizi.

Sempre nel segno della collaborazione si ricorda l'Accordo di cooperazione con l'Azienda Ulss veneziana, 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. 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) 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.

L'assorbimento della funzione della difesa civica nell'ambito delle competenze del Garante non è risultato tuttavia privo di elementi di discontinuità rispetto alla precedente gestione, ancorché sia dato rilevare anche la presenza di numerosi elementi di continuità. Elementi di discontinuità sono anzitutto rilevabili a livello normativo, in alcune sostanziali diversità nella definizione dell'assetto istituzionale della funzione della difesa civica.

Mentre, infatti, rimane identico il campo d'azione del Garante nell'esercizio della difesa civica rispetto al precedente organo, poiché *“il Garante interviene, su istanza di parte o d'ufficio, in casi di disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione”* (art. 11, comma 1, legge regionale n. 37 del 2013) l'agire del Garante come sopra già ricordato, si concreta in *“procedure non giurisdizionali di promozione, di protezione e di mediazione”* (articolo 1, comma 2, lettera a) volte a garantire i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e nei confronti di gestori di servizi pubblici, utilizzando strumenti *“non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione;”* (articolo 9, comma 2, lettera a), laddove la finalizzazione dell'attività dell'ormai soppressa figura del Difensore civico era quella di perseguire la finalità che *“i procedimenti amministrativi abbiano regolare corso e gli atti siano tempestivamente emanati* (articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 28 del 1988, ora abrogata).

In altri termini, la nuova disciplina della funzione di difesa civica privilegia ed esalta il ruolo di mediatore, di facilitatore, di persuasore del Garante, allontanando l'idea del difensore civico quale atipico organo *“distributore di giustizia sostanziale”*, attraverso una sensibile accentuazione degli aspetti giuridico formali della funzione.

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.

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.”*, mantiene evidenti aspetti di prevalente connotazione giuridico formale.

Pertanto, nell'ambito del potere sostitutivo di cui alla citata norma, pur non essendo mutata la normativa di riferimento nel “passaggio” tra la figura del Difensore civico e quella del Garante, si può invece ravvisare discontinuità *nell'interpretazione* che di quella norma è stata operata dai predetti organi nelle concrete applicazioni nel senso di una attuale interpretazione rigorosa di rigidi criteri di mancanza assoluta di discrezionalità e comunque dichiarando la disponibilità all'esercizio di tale potere nel pieno rispetto della autonomia comunale come estrema ratio finalizzandola alla ricerca di una eventuale soluzione da praticare con l'accordo dei richiedenti.

Ulteriore discontinuità è ravvisabile nel modo di intendere il rapporto del Garante con le strutture organizzative messe a disposizione dal Consiglio regionale di cui il Garante si avvale nello svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla legge istitutiva.

In proposito, pur nella sostanziale analogia tra la precedente e la nuova normativa in materia di organizzazione delle strutture burocratiche di supporto agli organi (vedi l'articolo 14 della legge regionale n. 28 del 1988 abrogata e l'articolo 15 della legge regionale n. 37 del 2013), notevole è la discontinuità nell'interpretazione delle suddette norme da parte dei rispettivi organi.

Il Difensore civico si era infatti auto-qualificato alla stregua di una “authority” (cfr. decreto del Difensore civico n. 3 del 10 settembre 2013, *“il Difensore Civico Regionale non soggiace ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale ed è perciò qualificato come autorità amministrativa indipendente”*).

Per ragioni funzionali di garanzia della propria autonomia ed indipendenza nei confronti del Consiglio regionale e, nello specifico, dell'Ufficio di Presidenza, con il citato decreto il Difensore civico aveva considerato di propria esclusiva competenza definire i compiti e funzioni del personale del Consiglio regionale assegnatogli a supporto. Dal canto suo, l'amministrazione consiliare aveva naturalmente invitato il

Difensore civico a ritirare l'atto in questione, siccome interferente con i poteri di gestione del personale, attribuiti al Dirigente capo servizio, ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 53 “*Autonomia del consiglio regionale*”.

Ne era seguito un contenzioso giurisdizionale tra Difensore civico e Consiglio regionale, instauratosi con un ricorso del Difensore civico, definitosi peraltro con pronunce di inammissibilità (sentenza TAR del Veneto n. 42/2015 del 26 gennaio 2015 e Consiglio di Stato V Sez. n. 1047/2015 del 10 marzo 2015).

La pretesa esclusività del potere di organizzazione, funzionale alla tutela della propria indipendenza in quanto Authority, veniva ricavata dalla disposizione dell'articolo 14 della abrogata legge istitutiva, che riconosceva al Difensore civico di “*organizzare il proprio ufficio secondo criteri di competenza funzionale*”. La norma veniva quindi interpretata a garanzia dell'indipendenza dell'Organo, in netta contrapposizione al potere di organizzazione attribuito dalla stessa legge all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale - cfr. art 14 comma 2, per il quale “*Alla dotazione organica, ai locali, ai mezzi necessari per il funzionamento dell'ufficio provvede, sentito il difensore civico, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con propria deliberazione*” e ancora “*L'Ufficio di presidenza determina l'organizzazione della struttura dell'Ufficio del Difensore civico*”

In un tale contesto, il Difensore civico aveva ritenuto indispensabile, a tutela delle proprie prerogative, disporre di un proprio separato protocollo piuttosto che avvalersi del protocollo generale del Consiglio regionale.

La scrivente ha invece fin da subito inteso riallineare pienamente l'organizzazione amministrativa e gestionale della struttura di supporto nell'ambito del Consiglio regionale, ritenendo che l'autonomia e indipendenza dell'Organo riguarda 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.

Piena continuità invece nelle scelte operative operate nell'attività di tutela dei minori, in particolare per quanto riguarda la formazione di tutori volontari in collaborazione con i servizi sociali del territorio e il loro accompagnamento attraverso la consulenza fornita dall'ufficio.

Altrettanto importante è l'attività di ascolto istituzionale, soprattutto a favore dei servizi dei Comuni e delle Aziende sanitarie dove è stata operata la delega delle competenze da parte dei Comuni, nello sforzo di dare, pur nella diversificazione dei territori, orientamenti comuni e di mettere in comunicazione tra di loro i vari operatori che si occupano della tutela dei minori. In questa prospettiva, risulta molto importante mantenere una forte collaborazione con le competenti strutture della Giunta regionale, perché la diversa collocazione del Garante – presso il Consiglio regionale anziché presso la Giunta – non può far dimenticare l'obiettivo comune, vale a dire “la tutela dei minori”.

Sotto questo profilo, continuo a ritenere un'intuizione fondamentale che deve essere custodita e implementata, quella per cui la migliore tutela dei minori si realizza attraverso la formazione ed il dialogo di coloro che dei minori si occupano e creando reti di servizio, sinergie, soprattutto una cultura attenta a tutto questo e valorizzando questa particolare esperienza del Veneto, che viene riconosciuta importante anche a livello nazionale. Da ricordare che, attraverso la stipula dell'accordo di cooperazione con l'Azienda Ulss veneziana, si è riusciti ad attivare supporti specialistici sia di profilo giuridico - esperti in diritto familiare e minorile - sia di profilo psicologico.

Sostanzialmente nuova l'attività di tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e piuttosto difficile da far decollare; per questo si rimanda alla relazione specifica delle attività dell'anno 2016, rilevando però già qui che, al di là delle visite nei vari istituti penitenziari, l'ufficio, soprattutto per motivi organizzativi – non c'è infatti ancora una struttura organizzativa dedicata - non è riuscito ad impostare un'azione più generale di contatti per affrontare le tematiche relative all'esecuzione penale extracarceraria e alle misure alternative. Si spera peraltro che nel corso del corrente anno questa notevole criticità possa essere risolta in modo da poter affrontare con rinnovata energia e progettualità un compito che si appalesa da un lato difficile, ma anche "sfidante", tenuto conto della particolare situazione dell'attuale mondo penitenziario, stretto tra riforma dell'ordinamento stesso, crescita del sovraffollamento carcerario (il numero dei detenuti è stato in calo sino al dicembre 2015 per poi ricominciare a salire pur in presenza di una tendenziale diminuzione dei reati), della consueta e forse crescente emergenza della popolazione detenuta tossicodipendente e della ormai "cronica" mancanza di operatori dei vari settori, ivi compreso il settore della magistratura di sorveglianza. Anche in questo ambito, il riuscire a realizzare almeno reti di comunicazione efficaci tra le varie istituzioni coinvolte, sembra alla scrivente di grande importanza, proprio al fine della tutela delle singole persone.

Infine si ritiene doveroso dedicare una breve descrizione alla parte organizzativa.

Il supporto tecnico amministrativo all'attività del Garante è attualmente 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 al momento disimpegna 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, non c'è al momento una struttura organizzativa dedicata e il Garante si appoggia 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.

Inoltre, come già anticipato, l'attività di tutela dei minori si avvale, fin dall'insediamento, anche di uno staff di supporto specialistico costituito da figure di giuristi, psicologi ed esperti in diritti umani, costituito per lo svolgimento di attività di interesse comune, in virtù di accordo di cooperazione triennale, ai sensi dell'articolo 15 della legge 8 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni, sottoscritto con il Direttore generale dell'allora Azienda Ulss n. 12 Veneziana (attualmente Azienda Ulss n. 3 Serenissima).

In base al predetto accordo, è stato altresì successivamente costituito un supporto specialistico (dal 01 febbraio 2016) per lo svolgimento di attività di interesse comune riguardante la funzione di garante dei detenuti (incontri con le istituzioni, visite nelle carceri, colloqui con i detenuti). Per queste ultima funzione è in previsione, in accordo con l'Ufficio di Presidenza, un potenziamento e consolidamento della struttura, attraverso l'incremento di risorse umane specializzate nel settore.

Resta a questo punto da ricordare che una certa parte dell'attività del Garante è dedicata alle riunioni dei coordinamenti nazionali partecipati da analoghe figure istituzionali presenti nelle altre Regioni e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, riunioni volte allo scambio di informazioni e riflessioni su questioni di comune interesse inerenti le materie di competenza.

Per quanto riguarda la difesa civica, devo rilevare che, pur nella riconosciuta importanza della tutela dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione sia a livello europeo che internazionale, mancando in Italia un Difensore civico nazionale, non esiste un coordinamento nazionale dei Difensori civici territoriali riconosciuto a livello normativo; esiste però un coordinamento "spontaneo" che si riunisce a cadenza periodica presso la sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Per quanto riguarda la tutela dei minori, la legge istitutiva del Garante nazionale ha istituito contestualmente la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di seguito denominata «Conferenza», presieduta dall'Autorità Garante e composta dai Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza, o da figure analoghe, ove

istituiti (*articolo 3 comma 7 legge 12 luglio 2011, n. 112 “Istituzione dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza”*). Prima dell’istituzione formale della Conferenza, anche i Garanti dei minori avevano costituito un loro coordinamento che, nel 2015 e all’inizio del 2016, nelle more della nomina del nuovo Garante nazionale, ha continuato a riunirsi.

Infine, anche per quanto riguarda i detenuti, prima della nomina del Garante nazionale dei diritti persone detenute o private della libertà personale, si era costituito un coordinamento, peraltro molto numeroso, partecipato dai Garanti regionali e dai Garanti comunali delle persone ristrette. Il Garante nazionale, una volta insediato, ha periodicamente convocato i Garanti regionali.

La relazione che segue rende conto dell’attività svolta nei tre settori di competenza, con riferimento sia all’anno 2015, sia all’anno 2016. Chi scrive è consapevole della disomogeneità delle varie parti che riflette sia la diversità delle stesse attività, sia la loro diversa storia; ed è anche 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 Difensore civico/Garante dei diritti della persona dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015 sono 455 (in realtà il numero progressivo di archiviazione porta il numero 457, ma due numeri sono frutto di errore) di cui 213 dal 1 gennaio al 15 giugno e 242 dal 15 giugno al 31 dicembre; delle 455 istanze ben 87 riguardano il diritto di accesso. Nel 2016 le istanze sono solo 388, di cui 68 riguardano il diritto di accesso.

Per le attività relative alla tutela dei minori, nel 2015 sono state rivolte all’Ufficio 472 richieste di indicazione di nominativi di persone disponibili ad essere nominati tutore (63 dal Tribunale dei minorenni e 409 dai Giudici tutelari dei Tribunali ordinari) e sono state fornite 36 consulenze alle tutele in atto. Nel 2016 le medesime richieste sono state 318 (48 dal Tribunale dei minorenni e 270 dai Giudici tutelari dei Tribunali ordinari) e 31 le consulenze alle tutele in atto fornite.

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 302 i fascicoli aperti nel 2015 ed hanno interessato 325 minori; 243 quelli aperti nel 2016 ed hanno interessato 264 minori.

Per quanto riguarda i detenuti non vi sono dati per il 2015, mentre per il 2016 i fascicoli aperti sono stati 44: 9 relativi alla casa di reclusione di Padova e due alla casa circondariale di Padova; 5 alla casa circondariale di Rovigo; 26 alla casa circondariale di Treviso; 1 alla casa di reclusione di Venezia e 1 alla casa circondariale di Vicenza.

Conclusivamente, in questo periodo l'Ufficio ha istruito più di 2000 pratiche/segnalazioni (2289 per la precisione di cui 843 per la difesa civica, 1402 per la tutela dei minori, 44 per i detenuti).

Si ritiene utile documentare anche l'attività dedicata agli altri impegni istituzionali svolta sempre negli anni 2015 e 2016, in cui non sono peraltro riportate le presenze alle riunioni del Comitato regionale per la bioetica e quelle del Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro le donne, di cui il Garante dei diritti della persona è un componente.

Incontri nel territorio e con altre istituzioni.

Anno 2015

Settembre

8 settembre pomeriggio. Padova, sede Fondazione Zancan.
Seminario di studio progetto "Crescere".

28 settembre pomeriggio. Padova, sede Fondazione Zancan.
Presentazione risultati lavoro annuale progetto "Crescere".

Ottobre

14 ottobre mattino e pomeriggio. Venezia, Palazzo della Regione.
Workshop regionale Joint Action on Mental Health and Well-being "Salute Mentale e Scuola".

17 ottobre mattino e pomeriggio. Portogruaro, Sala Comunale.
Intervento giornata di formazione per tutori legali volontari.

27 ottobre ore 12,30. Venezia, Tribunale per i minorenni di Venezia.
Incontro con Presidente Tribunale.

Novembre

27-28 novembre. Firenze, Istituto degli Innocenti.
Convegno nazionale dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la famiglia (AIMMF) "Diverse forme di accoglienza familiare, affido e dintorni".

Anno 2016

Gennaio

11 gennaio ore 9,30. Venezia, Palazzo della Regione.
Tavolo interistituzionale sulla sanità penitenziaria.

14 gennaio mattino. Venezia, Casa circondariale Santa Maria Maggiore.
Visita carcere: incontro con Direttore Carcere.

18 gennaio mattino. Bologna., sede dell'Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna.
Coordinamento Difensori civili.

20 gennaio pomeriggio. Venezia.
Incontro dirigente responsabile UEPE di Venezia Treviso e Belluno.

27 gennaio mattino. Venezia, Centro Giustizia minorile di Venezia
Incontro con Servizio Sociale Minorenni.

Febbraio

10 febbraio mattino. Bologna, sede dell'Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna.
Coordinamento Garanti infanzia regionali.

12 febbraio mattino. Verona, Circolo unificato di Castelvecchio.
Intervento al convegno promosso dal Comune di Verona in collaborazione con il Club
"Verona Soroptimist International". *"Minori stranieri non accompagnati: prospettive di accoglienza"*.

17 febbraio mattino. Venezia, Tribunale Ordinario.
Incontro Giudice tutelare di Venezia.

17 febbraio pomeriggio. Portogruaro, Sala Comunale.
Incontro con tutori volontari e operatori dei servizi sociali.

22 febbraio mattino. Belluno, Casa circondariale.
Visita carcere: incontro con Direttore e Garante comunale.

22 febbraio pomeriggio. Belluno, sede Ulss n. 1.
Incontro di aggiornamento dell'Ufficio con operatori dei servizi.

26 febbraio mattino. Venezia-Mestre, sede del Garante dei diritti della Persona.
Coordinamento dei Garanti comunali dei detenuti.

29 febbraio mattino. Rovigo, Casa circondariale.
Inaugurazione nuova sede.

Marzo

3 marzo mattino. Nogara (VR), sede REMS.
Tavolo interistituzionale sulla sanità penitenziaria.

7 marzo pomeriggio. Mogliano Veneto, Palazzo comunale.
Presentazione istituto del Garante dei diritti della persona.

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

14 marzo. Roma, sede Garante naz.le diritti persone detenute o private libertà personale.
Coordinamento tra Garante nazionale e Garanti regionali detenuti.

15 marzo pomeriggio. Treviso, sede Ulss n. 9.

Inaugurazione corso tutori volontari.

16 marzo mattino. Treviso, Casa circondariale.

Visita carcere: incontro con Direttore ed operatori.

18 marzo mattino e pomeriggio. Padova, Orto Botanico Università degli Studi.

Intervento a Convegno “ *La Pena nella Rete: Verso una giustizia di comunità? La messa alla Prova per gli adulti*”.

21 marzo. Napoli, sede del Consiglio regionale.

Coordinamento Difensori civili.

22 marzo pomeriggio. Treviso, Tribunale Ordinario.

Incontro con i Giudici tutelari.

31 marzo mattino e pomeriggio. Vicenza., Viest Hotel.

Intervento a convegno “*La prevenzione del suicidio in carcere l'esperienza del Veneto*”.

Aprile

5 aprile pomeriggio. Treviso, sede Ulss n. 9.

Chiusura corso tutori volontari e consegna attestati di frequenza.

18 aprile pomeriggio. Roma, Casa circondariale Rebibbia.

Coordinamento Garanti regionali detenuti.

18 – 19 aprile. Roma, Casa circondariale Rebibbia.

Stati generali dell'esecuzione penale.

21 aprile pomeriggio. Padova, Sala comunale polivalente Diego Valeri.

Partecipazione dibattito organizzato da FeDerSerD “*La salute in carcere esigibilità delle cure*”.

22 aprile mattino. Bologna, Dipartimento Scienze giuridiche Università degli Studi.

Partecipazione convegno “*Verso nuove forme di tutela, cura e rappresentanza del minore*”.

26 aprile mattino. Padova, comunità per minori Opera Casa Famiglia.

Inaugurazione nuova sede.

28 aprile mattino. Padova, Casa di reclusione Due Palazzi.

Incontro con Dirigente PRAP, Direttori istituti penitenziari, Magistrati di sorveglianza, su problema sovraffollamento carcerario.

Maggio

4 maggio mattino. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

10 maggio mattino. Bologna, sede dell'Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna.

Coordinamento Garanti regionali infanzia.

12 maggio pomeriggio. Venezia, Palazzo della Regione.

Tavolo interistituzionale sulla sanità penitenziaria.

19 maggio pomeriggio. Firenze, Istituto degli Innocenti.

Presentazione ricerca *“Minori in visita al carcere. Le garanzie di tutela dei bambini e degli adolescenti figli di detenuti che si recano in visita negli istituti penitenziari della Toscana”*.

20 maggio mattino. Padova, Casa di reclusione Due Palazzi.

Seminario *“La società del non ascolto”*.

23 maggio. Roma, sede Conferenza Presidenti Assemblee Consigli regionali e Province Autonome.
Coordinamento Difensori civici.

25 maggio mattino. Venezia Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

Coordinamento dei Garanti comunali dei detenuti.

30 maggio mattino. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

31 maggio. Roma, sede Garante naz.le diritti persone detenute o private libertà personale.

Coordinamento Garanti regionali detenuti con Garante nazionale.

Giugno

1 giugno. Roma, sede del CNEL.

Conferenza nazionale dell'infanzia.

15 giugno pomeriggio. Verona, Tribunale Ordinario.

Incontro con Giudice tutelare.

23 giugno pomeriggio. Venezia, Palazzo Linetti.

Chiusura corso organismi di parità veneti seminario *“Le relazioni e le reti: conoscere, condividere, realizzare attività congiunte”*.

Luglio

6 luglio mattino. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

18 luglio. Roma, sede Conferenza Presidenti Assemblee Consigli regionali e Province Autonome.
Coordinamento Difensori civici regionali.

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

Coordinamento dei Garanti comunali dei detenuti.

21 luglio mattino. Padova, Casa circondariale.

Visita e colloqui con Direttore ed operatori ICATT.

21 luglio pomeriggio. Padova, sede del PRAP.

Incontro per organizzazione seminari sugli Stati Generali dell'Esecuzione Penale negli istituti penitenziari del Veneto.

Agosto

3 agosto. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

24 agosto mattino: Venezia, Casa circondariale Santa Maria Maggiore.
Seminario "Il carcere come opportunità".

25 agosto mattino. Venezia, Comunità di accoglienza.
Visita ispettiva.

26 agosto mattino. Treviso, Casa circondariale.
Carcere colloqui con detenuti.

Settembre

21 settembre mattino. Verona, Casa circondariale.
Seminario "Il carcere come opportunità".

22 settembre. Roma, sede Garante naz.le diritti persone detenute o private libertà personale.
Coordinamento garanti regionali detenuti con Garante nazionale.

24 settembre mattino e pomeriggio. Padova, Palazzo Bo Università degli Studi.
Convegno "Dieci anni di mediazione Stato dell'arte, esperienze e prospettive".

28 settembre. Roma, sede del CNEL.
Conferenza nazionale dell'infanzia.

29 settembre mattino. Padova, Sala Pontello Opera Immacolata Concezione.
Partecipazione convegno Cismai Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia "Navigare senza affondare: la protezione e la presa in carico dei minori vittime di abuso sessuale on-line"

Ottobre

3 ottobre. Venezia-Mestre, sede Officina del gusto.
Presentazione libro C. Forcolin: "Mamme dentro. Figli di donne recluse: testimonianze, riflessioni, proposte".

5 ottobre mattino. Treviso, Casa circondariale.
Colloqui con detenuti.

13 ottobre pomeriggio. Firenze, Auditorium del Consiglio regionale della Toscana.
Coordinamento dei Garanti regionali e comunali dei detenuti in onore di Sandro Margara sul tema "Lo stato del carcere dopo gli Stati Generali".

18 ottobre mattino. Rovigo, Casa circondariale.
Visita ispettiva.

22 ottobre mattino. Belluno, Centro Congressi Giovanni XXIII.
Convegno Caritas Belluno "La città e le persone recluse Realtà e partecipazione".

26 ottobre pomeriggio. Padova, Sala convegni Fondazione CaRi.Pa.Ro..
Partecipazione al convegno annuale "Crescere oggi. Come favorire il benessere dei ragazzi".

Novembre

5 novembre mattino. Rovigo, Casa circondariale.

Seminario “*Il carcere come opportunità.*”

9 novembre mattino. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

10 novembre sera. Bovolenta (VR), Palazzo comunale.

Partecipazione evento “*Alla luce dei diritti.*”

15 novembre. Roma, Camera dei Deputati.

Incontro “*Dal conflitto al rispetto: verso una cultura della mediazione*” organizzato dall’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza.

16 novembre mattino. Venezia, Palazzo della Regione.

Tavolo interistituzionale sulla sanità penitenziaria.

18 novembre mattino. Bologna, Scuola di Giurisprudenza Università degli Studi.

Convegno di studi “*Nuove figure di protezione dei minori di età. L’esperienza dei Garanti.*”

23 novembre mattino. Venezia Mestre, sede del Garante dei diritti della persona.

Coordinamento dei Garanti comunali dei detenuti.

24 novembre mattino. Roma, Sala Conferenze del MUCRI – Museo criminologico.

Seminario di approfondimento su sentenza Mursic/c. Croazia della Corte europea dei diritti dell’uomo (CEDU) sullo spazio minimo delle celle.

24 novembre pomeriggio. Roma, Sala Conferenze del MUCRI – Museo criminologico.

Coordinamento Garanti regionali detenuti con Garante nazionale.

28 novembre. Roma, sede Conferenza Presidenti Assemblee Consigli regionali e Province Autonome.

Coordinamento Difensori civici regionali.

Dicembre

2 dicembre mattino. Venezia, Palazzo della Regione.

Tavolo regionale minori presentazione esiti del progetto “*I servizi di protezione e cura dei minori nel Veneto – Analisi dei modelli di presa in carico.*”

5 dicembre mattino. Belluno, Casa circondariale.

Seminario “*Il carcere come opportunità.*”

7 dicembre mattino. Treviso, Casa circondariale.

Colloqui con detenuti.

15 dicembre. Padova, Auditorium San Gaetano.

Convegno organizzato dal Garante “*La garanzia dei legami affettivi: affidamento e adozione alla luce della modifica della legge 184/1983.*”

16 dicembre. Roma, sede Garante naz.le diritti persone detenute o private libertà personale.

Coordinamento Garanti dei detenuti regionali e comunali.

19 dicembre pomeriggio. Verona, Sala Conferenze Centro Tommasoli.
Partecipazione alla prima Conferenza regionale del “Care Leavers Network” del Veneto.
“L'accoglienza con i nostri occhi”.



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

Va *in primis* fatto presente che, a causa dell'inserimento dell'attività del Garante nel protocollo informatico del Consiglio regionale con una diversa modalità di tenuta e di archiviazione dei dati a decorrere dal 2 settembre 2015, non è possibile fare una comparazione fra i dati archiviati prima del 1° settembre e quelli archiviati dopo il 1° settembre se non riaprendo tutti i fascicoli e questo non è allo stato possibile.

Nel corso del 2015 le istanze pervenute sono 455 (457 se si guarda al numero progressivo di protocollo, comprendente però due numeri frutto di errore); di queste, sono 213 quelle pervenute dal 1 gennaio al 14 giugno di competenza del Difensore civico quale istituzione allora vigente, mentre sono 242 quelle pervenute dal 15 giugno al 31 dicembre, ricadenti direttamente nella competenza del Garante dei diritti della persona quale istituzione di garanzia subentrante *ex lege* al Difensore civico.

Delle 455 istanze pervenute, ben 87 riguardano il diritto di accesso, pari al 19% 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 2015, risulta che:

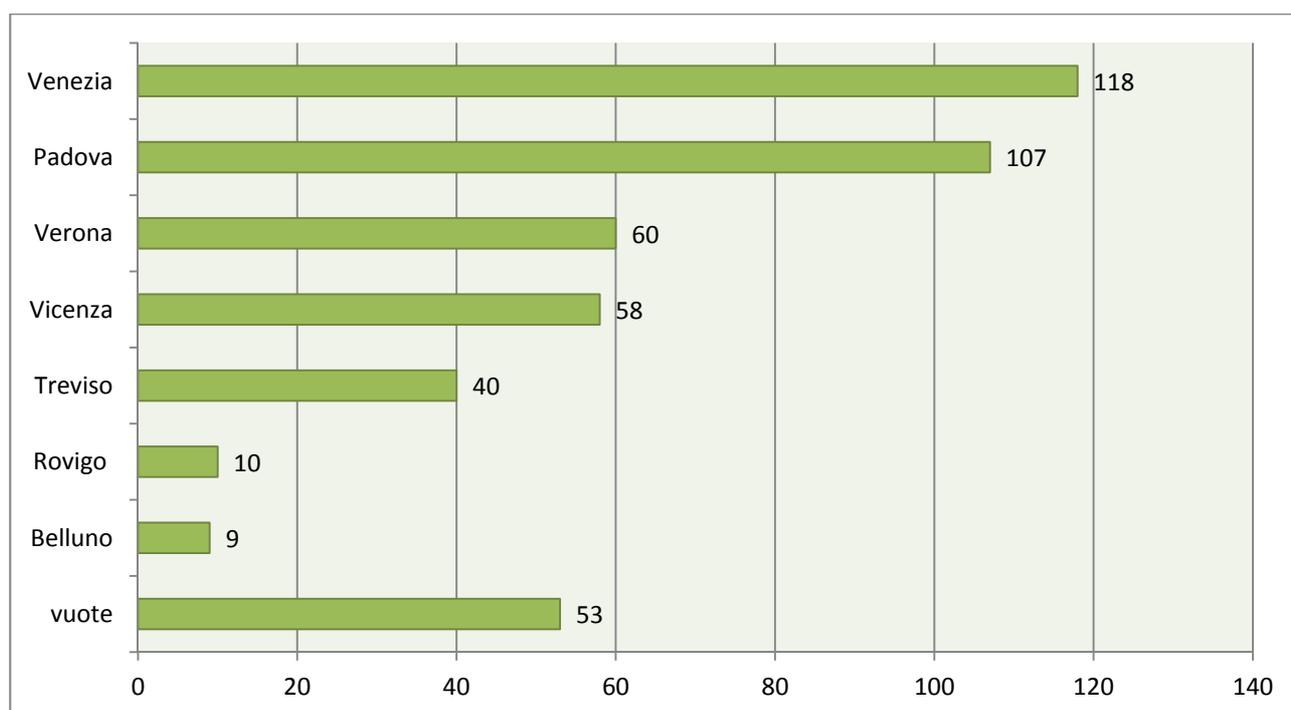
- 118 provengono dal territorio della provincia di Venezia (79 sino al 1° settembre e 39 dal 2 settembre al 31 dicembre);
- 107 provengono dal territorio della provincia di Padova (80 sino al 1° settembre e 27 dal 2 settembre al 31 dicembre);
- 60 provengono dal territorio della provincia di Verona (41 sino al 1° settembre e 19 dal 2 settembre al 31 dicembre);

- 58 provengono dal territorio della provincia di Vicenza (47 sino al 1° settembre e 11 dal 2 settembre al 31 dicembre);
- 40 provengono dal territorio della provincia di Treviso (29 sino al 1° settembre e 11 dal 2 settembre al 31 dicembre);
- 10 provengono dal territorio della provincia di Rovigo (7 sino al 1° settembre e 3 dal 2 settembre al 31 dicembre);
- 9 provengono dal territorio della provincia di Belluno (6 sino al 1° settembre e 3 dal 2 settembre al 31 dicembre).

Tra le istanze ricevute ve ne sono 53 di cui non risulta rilevata la provenienza geografica.

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

Grafico 1. Ripartizione geografica delle istanze pervenute nell'anno 2015. Per provincia. Valori assoluti



Per quanto riguarda l'anno **2016**, le istanze presentate al Garante regionale dei diritti della persona del Veneto al 31 dicembre sono state 388 (390 se si guarda al numero progressivo di protocollo, comprendente però due istanze prive di contenuto, frutto di errore).

Anche per l'anno 2016, la materia che registra il numero maggiore di istanze ricevute è quella del diritto di accesso ai provvedimenti amministrativi: 68 istanze, pari al 17% del volume complessivo di quelle ricevute nell'anno.

A seguire, le istanze in materia di tributi (*tasse, imposte, tariffe*) con 50 fascicoli aperti (13%); quindi quelle in materia urbanistica, con 47 fascicoli aperti (12%); le istanze in materia di sanità, con 37 fascicoli aperti (10%); quelle in materia di territorio e ambiente, con 35 fascicoli aperti (9%); le istanze in materia di partecipazione al procedimento, con 35 fascicoli (9%) e quindi quelle afferenti all'area del sociale con 29 fascicoli aperti nell'anno qui considerato (7%).

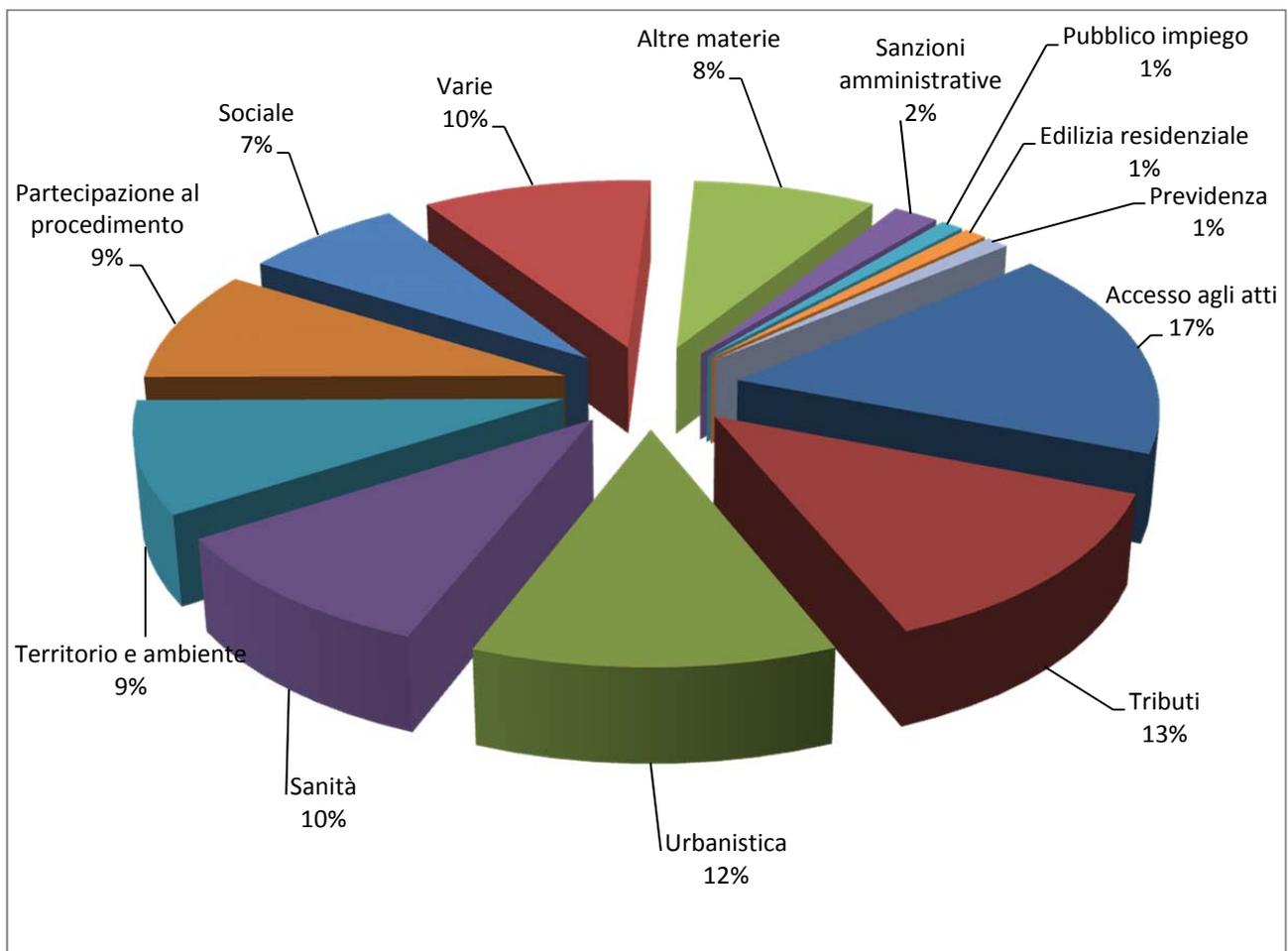
Il rimanente 23% delle istanze ricevute nel corso del 2016 risulta afferente, in misura diversa, a vari ambiti di competenza d'intervento del Garante, quali: sanzioni amministrative, pubblico impiego, edilizia residenziale, previdenza, nonché altre materie ancora e comprese istanze che per alcuni aspetti 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 2016, scorporate per materia di afferenza.

Tabella 1. Istanze ricevute nell'anno 2016. Per materia di afferenza. Valori assoluti

MATERIA DI AFFERENZA	N. ISTANZE (v.a.)
Accesso agli atti	68
Tributi	50
Urbanistica	47
Sanità	37
Territorio e ambiente	35
Partecipazione al procedimento	35
Sociale	29
Sanzioni amministrative	8
Pubblico impiego	5
Edilizia residenziale	5
Previdenza	4
Altre materie	26
Varie	39
TOTALE	388

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

Grafico 2. Istanze ricevute nell'anno 2016. Incidenza per materia. Valori percentuali

Ancora qualche considerazione sulle istanze in materia di accesso agli atti e provvedimenti amministrativi ricevute nel corso del 2016.

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 68 istanze ricevute, in 13 casi è stata confermata la legittimità del diniego opposto dall'amministrazione adita in prima istanza.

In 10 casi il ricorso è stato giudicato inammissibile per mancanza di requisiti, in particolare con riferimento al limite temporale dei 30 giorni e alla mancanza di notifica ai controinteressati.

In altri 7 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: 5 alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (per i casi di diniego all'accesso

opposto da amministrazioni statali); 2 al Difensore civico della città Metropolitana di Venezia, unico Difensore civico di livello territoriale provinciale operante nel Veneto.

In 24 casi su 68 l'istanza è stata positivamente risolta per i richiedenti: in 13 casi, con una determinazione formale del Garante dei diritti della persona che ha dichiarato l'illegittimità del diniego pronunciata dall'amministrazione adita in prima istanza. In altri 11 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 4 richieste di informazioni sul diritto di accesso e 1 rinuncia al ricorso.

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, ogniqualevolta 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.

Considerata la data di entrata in vigore della disciplina relativa all'accesso civico generalizzato, vale a dire il 23 dicembre 2016 (*cfr. art. 42, decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97*), tutte le questioni ad esso riferite costituiranno presumibilmente oggetto della Relazione relativa all'anno 2017.

Ritornando all'anno 2016, tra le istanze rivolte al Garante che si sono risolte positivamente con un adempimento spontaneo da parte dell'amministrazione opposta, si segnala un'istanza per mancato rispetto della quota di genere nell'organo esecutivo dell'ente locale (sindaco ed assessori erano tutti uomini): la semplice richiesta di chiarimenti sul punto formulata dal Garante e rivolta all'amministrazione, ha prodotto la nomina di un assessore donna anche se non è automatico (ed è forse presuntuoso) attribuire il risultato all'intervento del Garante.

Così pure sono state di grande soddisfazione tre fattispecie poste all'attenzione di questa istituzione, una nell'anno 2015 e due nell'anno 2016, in cui si è riusciti a risolvere situazioni di criticità attraverso il confronto e la mediazione.

Nel primo caso, si è trattato di una controversia tra una società che si era sostituita al servizio di gestione diretta di un Comune, per un servizio in parte obbligatorio ed in parte facoltativo, imponendo all'utente una tariffa ritenuta non concorrenziale per la parte facoltativa; a seguito di apposito incontro tra le parti, la società di servizi ha riconosciuto il buon diritto dell'istante per la parte facoltativa, addivenendo poi ad una sorta di verbale di conciliazione tra le due parti.

Nel secondo caso, si è trattato di una lite tra vicini confinanti, ma che interferiva con la classificazione di strade vicinali in comunali. La litigiosità dei cittadini era giunta ad un livello preoccupante e destava una grande preoccupazione nella stessa amministrazione comunale. In questo caso si è cercato di collaborare con l'amministrazione comunale, suggerendo una soluzione che potesse essere, senza eccessivi oneri per la medesima, soddisfacente per tutti.

Nel terzo caso, si trattava di una lite tra due imprenditori agricoli confinanti che litigavano sulle reciproche immissioni di odori e inquinamento. Anche in questo caso, ascoltando la posizione del sindaco e collaborando con l'amministrazione sull'interpretazione di un regolamento comunale, si è riusciti, se non a sanare, a limitare la litigiosità, riconoscendo le ragioni reciproche.

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.

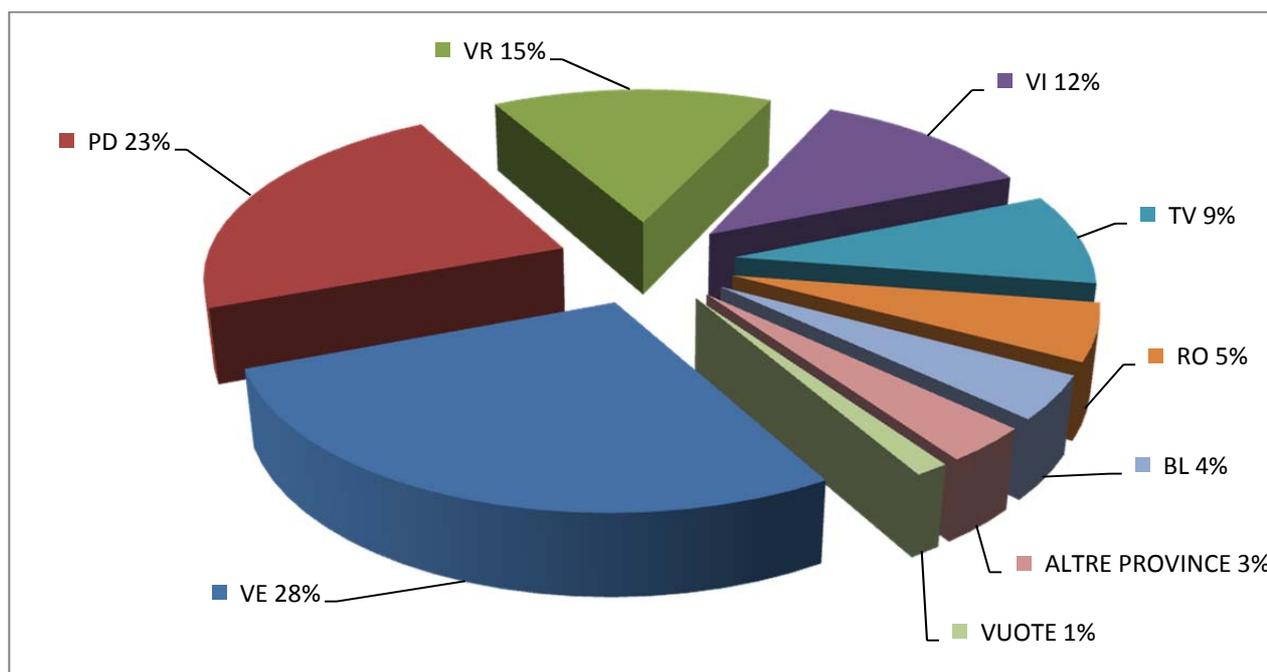
Guardando alla provenienza geografica delle istanze ricevute nel corso dell'anno 2016, risulta che:

- 107 provengono dal territorio della provincia di Venezia;
- 88 provengono dal territorio della provincia di Padova;
- 58 provengono dal territorio della provincia di Verona;
- 46 provengono dal territorio della provincia di Vicenza;
- 34 provengono dal territorio della provincia di Treviso;
- 21 provengono dal territorio della provincia di Rovigo;
- 16 provengono dal territorio della provincia di Belluno;
- 13 provengono da territori fuori regione.

Tabella 2. Istanze anno 2016. Per provincia. Valori assoluti

PROVINCIA	N. ISTANZE (v.a.)
Venezia	107
Padova	88
Verona	58
Vicenza	46
Treviso	34
Rovigo	21
Belluno	16
Altre province	13
vuote	5
TOTALE	388

Nel grafico che segue, una rappresentazione di sintesi attraverso valori percentuali.

Grafico 3. Istanze anno 2016. Per provincia. Valori percentuali

La media dei giorni di lavorazione per le pratiche al 31 marzo 2017 risulta:

- per quanto riguarda le pratiche del solo diritto di accesso, di 12 giorni;
- per quanto riguarda tutte le altre pratiche, di 41 giorni.

Le pratiche del 2016 chiuse al 31 marzo 2017 risultano essere 355; mentre al 30 giugno 2017, giorno in cui si rileva questo dato, risultano essere 363 quelle chiuse e 25 le pratiche ancora aperte.

Di queste ultime, ben 14 (e altre se ne sono aggiunte nel corso del 2017) hanno nel merito eguale contenuto e si ritiene debbano essere segnalate in questa relazione.

Si tratta di lettere di familiari di persone che si oppongono alle dimissioni ospedaliere di un proprio congiunto, in nome della continuità terapeutica.

Sono spesso istanze predisposte su modelli precostituiti su base anche nazionale da associazioni o fondazioni di tutela di interessi diffusi, in particolare dalla Fondazione di promozione sociale – Comitato per la difesa dei diritti degli assistiti.

Le lettere sono mandate in via principale al Direttore Generale della Ulss territoriale o della casa di cura dove è ricoverato il paziente e per conoscenza anche al Garante regionale dei diritti della persona.

La scrivente non ritiene che sia questa la sede per affrontare la questione di carattere generale, anche perché sotto molti profili ogni persona ricoverata costituisce un caso a sé. Tuttavia non si può non rilevare che le numerose richieste di chiarimenti inoltrate sia ai Direttori generali sia al Direttore dell'Area sanità e sociale non hanno sortito alcun riscontro, impedendo così ogni possibilità di spiegazione o chiarimento della questione.

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.