

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO
Garante regionale dei diritti della persona

articolo 63 dello Statuto della Regione del Veneto

IL GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA *

La figura del Garante nell'ordinamento regionale

Le domande spesso poste da coloro che entrano in contatto con l’Ufficio del Garante regionale sono: “*chi è, che compiti ha e come opera il Garante della Regione Veneto dei diritti della persona?*”.

§

Chi è?

Il Garante regionale dei diritti della persona della Regione Veneto (di seguito anche “Garante regionale”) è un’autorità indipendente di garanzia, eletta dal Consiglio Regionale, prevista dall’articolo 63 della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, articolo attuato con legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37 “*Garante regionale dei diritti della persona*”, con la quale in ambito regionale sono state riunite in un’unica figura le funzioni del “difensore civico” del “garante per l’infanzia e l’adolescenza” e del “garante dei diritti delle persone private della libertà personale”.

Con l’articolo 63 dello Statuto è stata, infatti, “completata e perfezionata” una scelta, che il legislatore regionale in parte (l’attenzione verso le persone private della libertà personale, *ante art.* 63 dello Statuto, non era normata per legge ed era assolta solo in un ambito d’intervento delle politiche sociali) aveva già compiuto cinque lustri prima sul piano della legislazione ordinaria, istituendo già nel 1988 sia 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”, abrogata dalla L.R. 37/2013), che 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”, abrogata dalla L.R. 37/2013).

La legge regionale n. 37 del 2013 ha avuto un’applicazione progressiva (in quanto la nomina del garante veniva in tale legge demandata alla successiva legislatura) sicché la figura “unica” del Garante regionale dei diritti della persona è effettivamente divenuta operativa, con la prima nomina, nel marzo 2015 sicché si può rilevare come con l’odierno Convegno si vada anche a celebrare il decennale dell’entrata in funzione di tale figura l’importanza della quale è attestata proprio dal rilievo “statutario” attribuitole dal legislatore regionale. A tal proposito va evidenziato, caso raro se non unico per le nomine da parte degli Organi della Regione, come il legislatore regionale, a testimonianza dell’importanza riconosciuta al ruolo del Garante, in attuazione dell’art. 54 della Costituzione, ha ritenuto

di condizionare l'entrata in funzione del Garante al giuramento da rendersi con la seguente formula “*di bene e fedelmente svolgere l'incarico cui sono chiamato nell'interesse della collettività e al servizio dei cittadini, in piena libertà e indipendenza*”.

§ §

Che compiti ha?

In attuazione dell'articolo 63 dello Statuto, che dispone quanto segue:

- “1. È istituito il Garante regionale dei diritti della persona, al fine di:
 - a) garantire, secondo procedure non giudiziarie di promozione, di protezione e di mediazione, i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni in ambito regionale;
 - b) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti dei minori d'età e delle persone private della libertà personale.
 - 2. La legge disciplina i criteri e i requisiti di nomina del Garante regionale, le condizioni per l'esercizio delle funzioni, assicurandone l'autonomia e le funzionalità.
 - 3. L'Ufficio del Garante ha sede presso il Consiglio regionale.”,
- la legge regionale n. 37 del 2013 ha attribuito al Garante regionale le seguenti tre macro-funzioni¹:
- 1^) garantire in ambito regionale i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e nei confronti di gestori di servizi pubblici, mediante procedure non giurisdizionali di promozione, di protezione e di mediazione [art. 63, comma 1, lett. a), della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, nonché artt. 1, comma 2, lett. a), 11 e 12 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37], di seguito brevemente anche “difesa civica”;
 - 2^) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza [artt. 1, comma 2, lett. b), e 13 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37], di seguito brevemente anche “tutela dei minori”;
 - 3^) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti delle persone private della libertà personale [artt. 1, comma 2, lett. c), e 14 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37], di seguito brevemente anche “tutela delle persone private della libertà personale”.

È bene sottolineare, nel tracciare i compiti del Garante, che, in coerenza allo Statuto, la legge regionale n. 37 del 2013 esprime la “mission” del Garante (nelle attività di promozione, facilitazione, mediazione, di sinergia con tutte le istituzioni pubbliche ed i servizi, che a vario titolo si occupano di attività di tutela dei diritti dei cittadini e di tutela di minori e di detenuti) delineando così un ambito di funzioni del Garante, non avendo tale figura poteri autoritativi e sanzionatori, limitato all'attività di cosiddetta “moral suasion”. Per le funzioni assegnate il Garante regionale è pertanto un soggetto pubblico, del tutto *sui generis*, chiamato a ricoprire un rilevante ruolo di ‘garanzia’, prevalentemente connotato, però, da mera *uctoritas* e non dall'esercizio di *potestas*.

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

Dalla lettura degli articoli 7, 11, 12, 13 e 14 della legge regionale n. 37 del 2013, norme che delineano le tre “macro funzioni”, emerge, infatti, che caratteristica distintiva e peculiare del Garante è quella di operare con strumenti non giurisdizionali di mediazione, persuasione, facilitazione, orientamento, sollecitazione, raccomandazione.

Per il quadro completo del “raggio di azione del Garante” è necessario anche avere cognizione dei vari (una ventina) Tavoli, Osservatori, Comitati, Coordinamenti, Protocolli e Progetti di durata, Gruppi di Lavoro, ecc. nei quali è prevista l’attiva partecipazione del Garante regionale dei diritti della persona: **(i)** per il coordinamento con le omologhe autorità nazionali (in particolare col Garante nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, col Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e, in quanto il Difensore civico nazionale non è stato ancora istituito, col Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome italiane), con quelle territoriali (Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà) e comunali (Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone composto dai Garanti istituiti e nominati dai Comuni, nel cui territorio è presente un istituto penitenziario); **(ii)** per il triplice ambito di funzioni assegnate dal legislatore regionale (come ad esempio nel caso dell’Osservatorio permanente interistituzionale per la salute in carcere); **(iii)** per nomina con provvedimenti specifici di organi regionali (come ad esempio la partecipazione al Comitato regionale per la Bioetica, al Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro le donne, al Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile e al Tavolo e Gruppo di lavoro per il monitoraggio e coordinamento degli interventi di prevenzione, contrasto e riduzione del rischio di bullismo e di cyberbullismo).

§§§

Come opera?

La mole e la complessità delle funzioni rende evidentemente necessaria, perché il Garante espleti con efficienza ed efficacia le funzioni attribuite, un’idonea organizzazione di risorse umane e una congrua dotazione di risorse finanziarie. A tal proposito va riconosciuto che tale obiettivo di efficienza ed efficacia è stato perseguito, sin dall’istituzione del Garante, in forza dell’idoneo supporto sempre fornito dal Consiglio regionale.

Il supporto tecnico amministrativo all’attività del Garante è garantito, ai sensi dell’articolo 15 della legge regionale n. 37 del 2013, da una parte dei dipendenti assegnati al Servizio Diritti della Persona del Consiglio Regionale del Veneto.

A seguito di vari accordi, sviluppatisi e consolidatisi negli anni, di cooperazione - stipulati ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con l’Azienda Ulss n. 3 “Serenissima” - il Consiglio regionale, che ne assume i costi, assicura al Garante anche un supporto altamente specialistico costituito da uno Staff di esperti nelle materie di tutela dei minori e dei diritti umani nonché dell’esecuzione penale.

Fermo che il supporto di “mezzi e persone” al Garante viene principalmente fornito, come prevede la legge regionale n. 37 del 2013, dal Consiglio regionale, e ricordato che il Garante, per l’esercizio delle proprie funzioni, ai sensi della lett. i), comma 1, del sopra riportato articolo 7 di tale legge, “*si avvale dell’assistenza delle strutture regionali competenti ...*”, va infine rilevato che, a seguito di un Protocollo stipulato

nel 2022 con il Presidente della Giunta regionale, il Garante, specie nelle materie di particolare delicatezza, usufruisce, oltreché del patrocinio in caso di contenziosi, anche del costante supporto consulenziale dell'Avvocatura regionale del Veneto.

Le principali attività del Garante

La legge n. 37 del 2013 dispone all'art. 10: “*Il Garante, entro il 31 marzo di ogni anno, presenta al Consiglio regionale una relazione sull'attività svolta nell'anno solare precedente, con eventuali considerazioni e proposte su aspetti normativi o amministrativi pertinenti. La relazione è esaminata dalle commissioni consiliari competenti, che ne riferiscono al Consiglio regionale, ed è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.*”

Prendendo a spunto le Relazioni dell'ultimo triennio (anni 2022-2023-2024), significativi in quanto afferenti periodi nei quali si è tornati alle ordinarie attività via via superando l'emergenza dovuta alla pandemia) si riportano: (i) alcune sintetiche indicazioni sulle attività afferenti alle tre “macrofunzioni” e su rapporti con figure analoghe di garanzia; (ii) alcune attivazioni straordinarie; (iii) l'indicazione di alcune criticità “permanenti” di carattere generale.

Le Relazioni annuali sono disponibili per visione sul sito del Garante².

§

(i) Attivazioni ordinarie nelle tre macrofunzioni (dati sintetici triennio 2022-24) e rapporti con analoghe figure di garanzia

Nel triennio considerato la media annuale delle istanze afferenti alla **DIFESA CIVICA**, pervenute al Garante dei diritti della persona, è di circa 450 delle quali mediamente 110 riguardanti il diritto di accesso. Per tale funzione, a livello nazionale il Garante si raffronta con i Colleghi delle altre regioni e province autonome partecipando al Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome italiane attualmente presieduto dal collega, dott. Marino Fardelli, Difensore civico della regione Lazio.

Per le attività relative alla **TUTELA DEI MINORI**, la media annuale delle richieste di indicazione di nominativi di persone disponibili ad essere nominati tutore è di 570 e di 55 quella delle consulenze fornite alle tutele in atto. Nel triennio considerato, sono mediamente 640 all'anno i tutori attivi in tutto il territorio regionale Nell'ambito dell'attività di ascolto istituzionale - volta alla consulenza, mediazione, orientamento rispetto a casi o situazioni in cui soggetti istituzionali, 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 mediamente 140 i fascicoli annualmente aperti che hanno interessato mediamente 130 minori all'anno.

² <http://garantedirittipersonadifesacivica.consiglioveneto.it/interne/pagine.asp?idpag=164>

Per tale funzione, a livello nazionale il Garante si raffronta con i Colleghi delle altre regioni e province autonome partecipando alla **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza composta dall'Autorità nazionale garante per l'infanzia e l'adolescenza, attualmente la dott.ssa Marina Terragni, e dai Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza delle regioni e delle province autonome.**

Per quanto riguarda la **TUTELA DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE**, il Garante esercita il costante monitoraggio all'interno dei nove Istituti Penitenziari del Veneto, incontrando personalmente i Direttori, i Comandanti, gli Educatori e gli operatori sanitari. Gli accessi agli istituti penitenziari sono finalizzati anche alla effettuazione dei colloqui, che i detenuti richiedono al Garante regionale, anche se principalmente le richieste di incontro sono rivolte ai Garanti comunali, riuniti nel *Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone detenute*, coordinato dal Garante regionale, composto dai Garanti, tutti nominati dai Comuni, nel cui territorio è presente un istituto penitenziario. Nel triennio i fascicoli per situazione particolari aperti e trattati sono stati mediamente 50 all'anno afferenti ai vari istituti penitenziari.

Per tale funzione, a livello nazionale il Garante si raffronta con i Colleghi delle altre regioni e province autonome partecipando al **Coordinamento nazionale dei garanti regionali e territoriali, presieduto dal presidente del collegio del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, attualmente il dott. Riccardo Turrini Vita**, e alla Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà personale, che attualmente ha come portavoce il dott. Samuele Ciambriello, Garante delle persone private della libertà personale della regione Campania. A livello regionale opera il **Coordinamento Veneto dei Garanti dei diritti delle persone detenute**, coordinato dal Garante regionale, composto dai Garanti comunali, attualmente tutti nominati dai Comuni, nel cui territorio è presente un istituto penitenziario.

L'ordinamento ha quindi definito un sistema dei Garanti delle persone private della libertà personale "suddivisi" - in relazione agli ambiti territoriali di competenza, e ferme le funzioni attribuite nell'ambito indistintamente dall'Ordinamento penitenziario (colloqui, corrispondenza, reclami, visite senza autorizzazione, ecc.) - in tre livelli decrescenti, da quello nazionale a quello territoriale, di competenze e relative responsabilità:

§ §

(ii) Attivazioni straordinarie nelle tre macrofunzioni (nel triennio 2022-24)

Il Garante per le funzioni di **DIFESA CIVICA** è competente anche in materia di Sanità ed è proprio in tale ambito che nell'ultimo triennio si è riscontrata una tendenza al forte aumento delle pratiche afferenti istanze su lamentate disfunzioni del sistema sanitario. A tal proposito il Garante sin dal 2022 ha ritenuto, in collaborazione con l'Area Sanità e Sociale della Regione Veneto, di attivarsi per la riattivazione delle Commissioni Miste Conciliative (CMC), organismi operanti presso gli Enti del SSR per i quali il Garante regionale dei diritti della persona ha il compito di procedere alla designazione dei Presidenti, al fine (a seguito dell'applicazione da parte degli Enti del SSR del nuovo schema tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale, approvato con DGRV n. 819/2023) di rilanciare la procedura, gratuita per gli utenti, di tutela amministrativa afferente ai reclami amministrativi in Sanità valido strumento di soluzione stragiudiziale in via amministrativa dei possibili contenziosi.

L'area della **TUTELA MINORI** nel triennio è stata caratterizzata dalle difficoltà nella concreta applicazione delle riforme del Codice di procedura civile, che hanno fissato un rito unificato per i procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglia e l'avvio del processo civile telematico minorile, difficoltà acute dalla cronica carenza di organico di magistrati e personale amministrativo.

Il Garante ha pertanto avviato nel triennio varie collaborazioni con la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Venezia e dato recentemente corso alla stipula di un Accordo di collaborazione per la realizzazione del piano operativo locale nell'ambito del progetto FAMI con il Tribunale per i Minorenni di Venezia, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Venezia e la Fondazione Don Calabria per il Sociale E.T.S.

Altra significativa iniziativa, recentemente avviata in sinergia col Presidente del Tribunale dei minorenni, è quella dell' accesso del Garante al Processo Civile Telematico (P.C.T) col quale verrebbe enormemente facilitata la procedura di nomina da parte dei Giudici dei tutori volontari dei minori di età, che ex lege 47/2017 sono designati dal Garante, attualmente attuata in cartaceo con lunghe tempistiche, facilitando in tal modo l'attivazione di buone prassi a tutela del superiore interesse dei minori coinvolti. (In tal senso sono ancora in corso interlocuzioni, con la Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero della Giustizia, che stanno trovando definizione in questi giorni). Va, infine, evidenziato che si è recentemente ritenuto di aprire un focus su alcune emergenti criticità, riscontrate a livello nazionale e con riflessi anche nella nostra Regione, afferenti al mondo dei minori e che, considerata la natura e la dinamica dell'incremento, pare che il sistema non sia ancora pienamente tarato ad intercettare ed affrontare. Negli ultimi anni si è, innanzitutto, osservato un sensibile aumento, anche con ricoveri, degli utenti seguiti nei servizi sanitari per l'infanzia e adolescenza e, secondo recenti monitoraggi, si valuta che nel nostro Paese i disturbi neuropsichici dell'infanzia e dell'adolescenza, in forme e dimensioni diverse, colpiscono una significativa percentuale della popolazione dei minori di età con una netta prevalenza del genere femminile. Si è evidenziato inoltre un costante aumento dei casi di bullismo e cyberbullismo che coinvolge la fascia degli adolescenti. Vi è poi il tema dei reati a danno di minori che nell'ultimo decennio sono parecchio aumentati a livello nazionale (i reati più diffusi, che registrano anche l'incremento più alto, sono i maltrattamenti in famiglia). Altra situazione che desta allarme è quella dei minorì stranieri non accompagnati che arrivano in Italia e che "spariscono" dai Centri di accoglienza divenendo spesso preda della malavita o di sfruttatori.

Per quanto riguarda la **TUTELA DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE**, già nel 2023 il Garante nella Relazione aveva portato all'attenzione "*il tema "straordinario" delle criticità, che ci stanno ponendo di fronte ad una nuova stagione dell'"Emergenza carceri"*".

Purtroppo, tale "Emergenza" è esplosa in tutte le sue possibili deleterie manifestazioni nell'anno 2024 sicché il Garante ha ritenuto di dar corso ad alcune iniziative, fra le quali spiccano le visite nei mesi di ottobre e novembre 2024 a tutti gli Istituti penitenziari della Regione, che hanno determinato le formali segnalazioni di alcune criticità sia al Capo del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (DAP), per i 9 istituti penitenziari siti in Veneto, che al Capo del Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità, in merito alla annosa precarietà della situazione dell'Istituto Penitenziario Minorile (IPM) del Triveneto, allocato a Treviso.

§ § §

(iii) Criticità "permanenti" di carattere generale

Vanno, infine, evidenziate due criticità “permanenti”, nel senso che sono radicate nei decenni e difficili da estirpare, e “trasversali”, in quanto afferenti a tutte le funzioni attribuite al Garante.

Va, innanzitutto, ricordato che la carenza cronica di organico di magistrati e personale amministrativo, riscontrabile in tutti i rami della Giustizia italiana, è da porre come assoluta priorità fra i problemi da risolvere. Criticità, questa, che risulta evidente al Garante in quanto interseca, direttamente o indirettamente, tutte le tre macro-funzioni attribuitegli: giustizia civile e amministrativa per la “difesa civica”, giustizia minorile civile e penale per la “tutela minori” e giustizia penale per la “tutela delle persone private della libertà personale”.

Per questo ambito si guarda a soluzione di livello governativo.

Va, in secondo luogo, ricordato che le problematiche dovute alla carenza di disponibilità di personale sociosanitario si “sentono” anche in Veneto pur potendosi constatare che la nostra Regione, nel panorama nazionale, secondo le varie indagini rimane ad assoluti livelli di eccellenza. Anche tale criticità risulta evidente al Garante in quanto interseca, direttamente o indirettamente, tutte le tre macro-funzioni attribuitegli: la “difesa civica”, per l’incremento delle istanze sulle lamentele del funzionamento del SSR, la “tutela dei minori”, per il sensibile aumento degli utenti che devono essere seguiti nei servizi sanitari per l’infanzia e adolescenza, la “tutela delle persone private della libertà personale”, considerato che da parecchi anni negli istituti penitenziari italiani le funzioni in materia di Sanità Penitenziaria vengono esercitate mediante le Aziende ULSS dove hanno sede gli istituti e che la carenza di personale medico ed infermieristico si sente particolarmente nell’ambito della Sanità Penitenziaria.

In tutti gli ambiti, specie per i minori e i detenuti, è particolarmente vivo il dibattito sul disagio psichico e sulla necessità di potenziare il personale medico e infermieristico mirando ad una maggior assistenza psicologica per i soggetti fragili.

Per questo ambito, afferente competenze concorrenti, si guarda a soluzioni di livello governativo e regionale.

Mario Caramel, Garante regionale dei diritti della persona della regione Veneto

*

Intervento del Garante regionale dei diritti della persona della regione Veneto, avv. Mario Caramel, al Convegno “Gli Organi di Garanzia nella Regione Veneto” - Lunedì 14 aprile 2025, Mestre-Venezia - M9 -MUSEO DEL '900.